

7366



17

ועדה לבדיקת מבנה בתי המשפ | 7366

למסמך מס' 7366



ועדה לבדיקת
מבנה בתי המשפט הרגילים בישראל

דין וחשבון

משרד המשפטים
הספריה

ירושלים, אב התשנ"ז - אוגוסט 1997

347.97 (#) 15R

הביא לדפוס: יעקב חסון

סודר בסדר-צילום והודפס במדפיס הממשלתי, ירושלים

ועדה לבדיקת מבנה בתי המשפט הרגילים בישראל

חברי הוועדה

- | | |
|------------|--|
| - יושב ראש | תאודור אור, שופט בית המשפט העליון |
| - חברה | טובה שטרסברג-כהן, שופטת בית המשפט העליון |
| - חבר | פרופסור ברוך ברכה |
| - חבר | עורך דין ד"ר אמנון גולדנברג |
| - חבר | עורך דין חיים קלוגמן |
| - חבר | עורך דין פנחס רובין |

כ"ח באב התשנ"ז
28 באוגוסט 1997

לכבוד
מר צחי הנגבי
שר המשפטים
משרד המשפטים,
ירושלים

לכבוד
מר אהרן ברק
נשיא בית המשפט העליון
בית המשפט העליון,
ירושלים

כבוד הנשיא ושר המשפטים,

החתומים מטה - השופט תאודור אור, השופטת טובה שטרסברג-כהן, פרופסור ברוך ברכה, עו"ד ד"ר אמנון גולדנברג, עו"ד חיים קלוגמן ועו"ד פנחס רובין - מונו על ידי אהרן ברק, נשיא בית המשפט העליון, ודוד ליבאי, שר המשפטים, לשמש ועדה לבדיקת מבנה בתי המשפט הרגילים בישראל.

על פי כתב המינוי, התבקשנו להמליץ על השינויים הרצויים במערכת בתי המשפט הרגילים מבחינת מבנה המערכת, חלוקת הסמכויות בין הערכאות השונות ובתוך כל אחת מהן.

השופט אור שימש יושב ראש הוועדה. מר עמית קרונברג, סמנכ"ל בכיר למנהל בהנהלת בתי המשפט, שימש מרכז הוועדה.

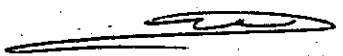
הוועדה מבקשת להודות למר קרונברג על העזרה הרבה שהושיט לה בכל מחלך עבודתה, כולל המצאת נתונים בכתובים בשאלות אשר עמדו במרכז דיוניה. עבודתו המסורה והפורייה סייעה רבות לוועדה.

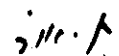
תודה מיוחדת שלוחה לעורך דין עודד שחם, על תרומתו הרבה באיסוף ובריכוז החומר אשר שימש את הוועדה בעבודתה, ובהכנת דין וחשבון זה.

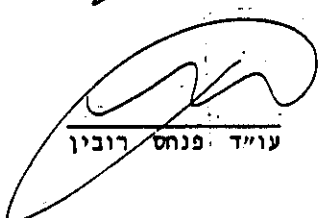
אנו מתכבדים בזה להגיש לכם את הדין וחשבון של הוועדה, אשר התקבל פה אחד.

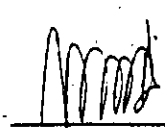
בכבוד רב,


פרופסור ברוך ברכה


טובה שטרסברג-כהן
שופטת בית המשפט העליון


תאודור אור
שופט בית המשפט העליון
יושב ראש הוועדה


עו"ד פנחס רובין


עו"ד חיים קלוגמן


עו"ד ד"ר אמנון גולדנברג

תוכן העניינים

13		מבוא
----	--	------

שער ראשון

19	מבנה מערכת בתי המשפט — שלוש או ארבע ערכאות	
20	ארבע ערכאות	
24	שלוש ערכאות	

שער שני

31	העברת סמכויות מבית המשפט המחוזי לבית משפט השלום	
32	תביעות כספיות	
34	ענייני מקרקעין	
36	ענייני בוררות	
37	תובענות ייצוגית	
39	פירוקי תאגידים ופשיטות רגל	
41	ענייני תאגידים	
42	מסים	
43	ניירות ערך	
45	קניין רוחני	
48	ערעורי הוצאה לפועל	
49	עניינים פליליים	
52	עתירות אסירים	
52	העברת הסמכויות — תמונה סטטיסטית	
54	עניינים נוספים	

שער שלישי

57	בית משפט השלום
57	החלוקה למדורים - כללי
58	החלוקה למדורים - קביעת המדורים השונים
59	החלוקה למדורים - מעבר שופטים בין המדורים
61	מהות החלוקה למדורים - לא קובעת גבולות של סמכות
62	החלוקה למדורים - שלילת מודל חלופי של טריבונלים מיוחדים
63	החלוקה למדורים - בתי משפט אזוריים ובתי משפט מקומיים
64	המדורים - עניינים ספציפיים
64	ענייני נוער בבית המשפט לענייני משפחה
67	שופטי תעבורה
69	תביעות קטנות
70	תביעות קטנות - שיפוט על ידי עורכי דין
72	סדר דין מיוחד בתביעות כספיות עד 30,000 ש"ח
74	קידום שופטים בבית משפט השלום
75	רשמים
76	שינוי שמו של בית משפט השלום
76	גלימות בבית משפט השלום

שער רביעי

77	בית המשפט המחוזי
77	הסמכות בעניינים מנהליים
82	ערעורים בענייני אתיקה ומשמעת
83	חלוקה למדורים
83	מספר השופטים בבתי המשפט המחוזיים

שער חמישי

85	בית המשפט העליון
85	בית המשפט העליון כערכאת ערעור
86	בית המשפט העליון כערכאה ראשונה
87	מספר השופטים בבית המשפט העליון
87	דיון נוסף
88	"ערעור מדלג"

שער שישי

הקטנת העומס על ידי מתן פתרונות לחלק מהעניינים מחוץ

91	למערכת בתי המשפט
91	צווי ירושה וצווי קיום צוואה
	העברת חלק מתביעות בסדר דין מקוצר לביצוע בהוצאה לפועל,
93	ללא צורך בהגשת תובענה לבית המשפט
94	הרחבת השימוש בחוק העברות המנהליות
96	בוררות, פסק דין על דרך הפשרה ופישור
97	בוררות
98	פסק דין על דרך הפשרה
99	פישור
104	יישוב סכסוכים בדרכים אלטרנטיביות והמדינה

שער שביעי

107	תיקונים בסדרי הדין ועניינים נוספים
107	הגבלת בקשות לרשות ערעור על החלטות ביניים
110	הוכחת עניינים רפואיים בתביעות על נזקי גוף
113	דן יחיד בערעורים
114	השתלמויות לשופטים
116	שופט עמית
118	פסיקת הוצאות
119	"סדרן עבודה"
120	הנמקת פסקי דין
122	סמכות עניינית

שער שמיני

125	יישומה של הרפורמה
125	הצעדים הדרושים ליישומה של הרפורמה
125	תיקוני חקיקה
125	הוספת תקנים של שופטים לבית משפט השלום
126	פתרון למצוקת הבינוי
128	הצוות המנהלי

129		מחשוב ועזרים טכניים
131		תקציב
131		ועדת מעקב
131		לוח הזמנים ליישום הרפורמה

133		תמצית המלצות הוועדה
-----	-------	----------------------------

נספחים

נספח א'

149		רשימת האישים שהופיעו בפני הוועדה (לפי סדר אלפביתי)
-----	-------	--

נספח ב'

		מספר ההליכים שהוגשו לבית המשפט העליון בשנים 1982-1996
150		ותקן השופטים באותן השנים

נספח ג'

151		רשימת עברות אשר מוצע להעבירן לבית משפט השלום
-----	-------	--

נספח ד'

153		עניינים שהוגשו בבתי המשפט המחוזיים בשנת 1996, לפי סוג העניין
-----	-------	--

נספח ה'

155		עניינים שונים אשר מוצע לשקול את העברתם לבית משפט השלום
-----	-------	--

נספח ו'

		רשימת חוקים בהם הוקנתה לשר המשפטים סמכות למנות שופטים
157		בגופים מחוץ למערכת המשפט

נספח ז'

159		חלוקת סמכויות הערעור בעניינים משמעתיים בין בתי המשפט השונים
-----	-------	---

- א. הוראות על פיהן ערעור בענייני משמעת מוגש לבית המשפט העליון . . . 159
- ב. הוראות על פיהן ערעור בענייני משמעת מוגש לבית המשפט המחוזי . . . 159
- ג. הוראות על פיהן ערעור בענייני משמעת מוגש לבית משפט השלום . . . 160

נספח ח'

- בקשות לדיון נוסף שהוגשו בשנים 1994 - 1996, ותוצאותיהן 161

נספח ט'

- צפי בניית אולמות לבתי משפט (ללא קשר לרפורמה) בשנים 1997 - 1999 . . . 162

נספח י'

- חלוקת שופטי בית משפט השלום שיתווספו לבתי המשפט
בעקבות הרפורמה 164

נספח י"א

- פתרונות בינוי לשופטים שיתווספו במסגרת הרפורמה 165

מבוא

1. על פי כתב מינוי של נשיא בית המשפט העליון ושר המשפטים, מונתה ועדה זו לבדיקת מבנה בתי המשפט הרגילים בישראל. בכתב המינוי נקבע:

"הנכם מתמנים בזה כוועדה לבדיקת מבנה בתי המשפט הרגילים בישראל. הנכם מתבקשים להמליץ על השינויים הרצויים במערכת בתי המשפט הרגילים מבחינת מבנה המערכת, חלוקת הסמכויות בין הערכאות השונות ובתוך כל אחת מהן, וכן על השינויים המתבקשים הכרוכים בכך, במגמה לייעל ולשפר את תפקודה של המערכת".

כחברי הוועדה נתמנו תאודור אור, שופט בית המשפט העליון (יושב ראש), טובה שטרסברג-כהן, שופטת בית המשפט העליון, פרופסור ברוך ברכה, דיקן הפקולטה למשפטים באוניברסיטת חיפה, ועורכי הדין ד"ר אמנון גולדנברג, חיים קלוגמן ופנחס רובין. לאחר תחילת עבודתה של הוועדה נתווספו לוועדה, על דעת ממניה, שלושה משקיפים: שופט של בית המשפט המחוזי, ד"ר גבריאל קלינג; שופטת של בית משפט השלום, יהודית שטופמן; וראש לשכת עורכי הדין, עורך דין דרור חוטר-ישי. משקיפים אלה נטלו חלק פעיל בעבודת הוועדה, ועם תום שמיעת הראיות הביאו בפני הוועדה את המלצותיהם. לאחר מכן, התכנסו חברי הוועדה, ללא המשקיפים, וגיבשו את דעתם כאמור בדין וחשבון זה.

2. דבר הקמת הוועדה פורסם ברבים. הוועדה פנתה אל הציבור להביא דברו בפניה. הוועדה אף פנתה ישירות אל כלל שופטי המדינה, אל דיקני הפקולטות למשפטים, אל פרקליטות המדינה ואל לשכת עורכי הדין, על מנת שיחוו דעתם בנושאים בהם התבקשה הוועדה ליתן את המלצותיה.

הוועדה קיימה מספר רב של ישיבות. הופיעו בפניה שלושים ושמונה אישים, אשר חיוו דעות בנושאים בהם עסקה הוועדה (רשימת האישים שהופיעו בפני הוועדה מצורפת לדין וחשבון זה כנספח א'). הומצאו לוועדה מספר רב של הצעות, תזכירים ומכתבים משופטים, מפרקליטים בפרקליטות המדינה, מעורכי דין, מאנשי אקדמיה ומהציבור הרחב.

הוועדה סברה, כי חשוב וראוי שיישמעו בפניה דברי לשכת עורכי הדין. סברנו שניסיונם של עורכי הדין, המופיעים מידי יום בפני בתי המשפט, והצעותיהם, עשויים לסייע לוועדה בעבודתה. רק לקראת סוף עבודת הוועדה הומצאו לה, בכתב ובעל פה, המלצות לשכת עורכי הדין.

תודתנו נתונה לכל האישים שהופיעו בפני הוועדה והמציאו לה חומר בכתובים. דבריהם היו לגנד עיני הוועדה והיו לה לעזר רב.

3. במהלך עבודת הוועדה חלו חילופים פרסונליים בכהונת שר המשפטים. דבר זה עיכב את עבודת הוועדה, שכן הוועדה ראתה חשיבות בכך ששר המשפטים הנכנס יביא דברו בפני הוועדה קודם שזו תיתן את המלצותיה.

4. כעולה מכתב המינוי, ראתה הוועדה את עיקר תפקידה בהמלצות הנוגעות למבנה מערכת בתי המשפט הרגילים, ולחלוקת הסמכויות והתפקידים בין בתי המשפט אשר במערכת זו ובתוך כל אחד מהם. בנוסף, ראתה הוועדה להתייחס לעניינים הכרוכים בנושאים האמורים, וכן, נקודתית, לכמה עניינים הקשורים בייעול המערכת.

הוועדה לא נתנה ביטוי בדין וחשבון זה לכלל ההצעות הרבות שהובאו בפניה. חלקן חרג מכתב המינוי. הרברים אמורים, למשל, בהצעות ובהמלצות רבות לבטל את מערכת בתי הדין לעבודה כמערכת שיפוטית נפרדת ולהעביר את סמכויותיה לבתי המשפט הרגילים, וכן בהצעות אשר התייחסו לבתי דין מיוחדים אחרים. חלק מההצעות הצריך עבודת מחקר ובידור, אשר חרגה ממסגרת הזמן הסביר למתן המלצות הוועדה. הוועדה גם לא דנה בהצעות רבות שעסקו בייעול הפן המנהלי של מערכת בתי המשפט, אלא באופן כללי, ובמידה שלא לה היה קשר ענייני ישיר להמלצות הנוגעות לחלוקת הסמכויות בין בתי המשפט.

5. מערכת בתי המשפט היא אחת הזרועות החשובות במשטרנו הדמוקרטי. היא מספקת שירות משפטי לכל אלה הנדרשים לו - הן במישור הפלילי, הן במישור האזרחי והן בריבו של האזרח עם זרועות השלטון השונות. לא ניתן לדמות חברה מודרנית מתוקנת ללא בתי משפט המספקים שירות הולם ויעיל, כדי שתוכל למלא את ייעודה, נדרש למערכת זו כוח אדם - הן שיפוטי והן מנהלי - שיענה על צורכי כל הפונים אליה. נדרשים לה כלים נוספים כמו מבנים, עוזרים וכיו"ב. נדרש גם, שהמערכת תהיה בנויה באופן רציונלי וחלוקת הסמכויות בה תאפשר תפקוד יעיל, וסיום כל ההליכים המובאים בפניה תוך פרק זמן סביר.

איחור בקיום הדיון המשפטי או בהכרעה בו, עלול לגרום עיוות דין ולפגוע בעשיית הצדק. על תוצאות העומס המוטל על בתי המשפט והפיגור בשמיעת ההליכים המשפטיים ובמתן פסקי דין, עמדה הוועדה לבדיקת המבנה והסמכויות של בתי המשפט בראשותו של נשיא בית המשפט העליון משה לנדוי (להלן: ועדת לנדוי):

"פיגורים בהליכי השיפוט בשל עומס יתר פוגעים בעשיית הצדק ובחקר האמת. ככל שמועד האירוע המהווה נושא המשפט מתרחק, זכרונם של העדים ובעלי הדין מיטשטש והדבר מכביד על הצגת הראיות. הפיגורים מגדילים את מספר הישיבות בכל תיק ועל ידי כך מעלים את מחיר הטיפול המשפטי בתביעות. משום כך קורה שתובעים מוותרים על תביעות צודקות או שהם מסתפקים בפשרות על סכומים נמוכים מדי. מאידך, עיכובים בבתי המשפט מעורדים חייבים להתכחש לתביעות צודקות, בתקווה שהתובע יימנע מלהגיש תביעה משפטית בשל העיכובים בבירור התביעה והמחיר הכרוך בהגשתה. עומס ופיגורים בבתי המשפט גם פוגעים באמון הציבור בבתי המשפט וגורמים להיוקקות לאמצעים חלופיים למימוש זכויות, כולל פנייה אל בעלי זרוע לגביית חובות (כפי שציינה הוועדה לבירור נושא הפשיעה בישראל - ועדת שמרון, סעיף 16 עמוד 8). במובן זה עומס בבתי המשפט טומן בחובו סכנה לסדר החברתי התקין. יתר על כן, יוצרים העומס והפיגורים לחץ על השופטים ליתר מהירות בדיון והם מצידם לוחצים על הצדדים להודרו, לקצר ולהתקדם, וגם בכך טמונה סכנה לאיכות ההליך השיפוטי ולעשיית דין צדק. לחצים להגברת התפוקה עלולים ליצור בבתי המשפט אורח של עצבנות שאינה מתיישבת עם דרכי המלאכה המיוחדת של השפיטה, המחייבת ישוב הדעת וליבון ועיון עד תום".

דברים אלה מקובלים עלינו. על כן, יש למצוא מרפא לפיגור בקיום הדיונים ובהכרעה בהם. הדבר יכול להיעשות רק אם יעמוד לרשות המערכת כוח אדם ברמה ובכמות התואמות את הנדרש ממנה, בהתחשב בפונים הרבים לקבלת סעד משפטי, ובהתחשב בטיב העניינים המובאים להכרעתה. כאמור, נדרשת גם חלוקה הגיונית של הסמכויות בין הערכאות השונות.

לדעת רבים, מבנה מערכת בתי המשפט היום אינו אופטימלי. כך, אין הסבר ענייני משכנע באשר לחלוקת הסמכויות בין בית המשפט המחוזי ובין בית משפט השלום בשיבתם לדון כערכאה ראשונה. החלוקה הנהוגה היום גם מביאה לא אחת למחלוקות ולהתדיינויות מיותרות בענייני סמכות. בתוך כך, במבנה הקיים נדרש בית המשפט העליון לדון במספר תיקים רב מעבר ליכולתו על פי מספר שופטים. חלקם הגדול של תיקים אלה הם בעניינים אשר לדעת כל מי שחיוו דעתם בנושא זה בפני הוועדה, אין הצדקה שדווקא הערכאה העליונה תידרש לדון בהם.

כוח האדם השיפוטי העומד לרשותה של מערכת בתי המשפט אין בו, מבחינת כמותו, כדי לענות על צרכיה. אכן, שינוי בחלוקת הסמכויות בתוך המערכת לברו, לא יביא מרפא לפיגורים הקיימים בעבודת המערכת. אף לא תמצא תרופה לגידול הרב במספר ההליכים המוגשים לבתי המשפט רק בשינוי מבני של המערכת. שינוי כזה, ככל שייעל את עבודתה של המערכת, אין בו כדי לענות על הגידול הניכר והמתמיד במספר העניינים בהם נדרשת המערכת לדון ולהחליט. לפיכך, יהיה מבנה מערכת בתי המשפט אשר יהיה, מתבקש גם גידול של ממש במספר התקנים של שופטים, על כל ההוצאות הנלוות הדרושות לשם כך.

6. על הגידול הניכר במספר התיקים בהם נדרשת המערכת השיפוטית לספל ניתן להצביע בעזרת כמה דוגמאות המתייחסות לחמש עשרה השנים האחרונות, מאז 1982 ועד 1996. בעוד שבשנת 1982 נדרשה המערכת לספל במספר כולל של 531,748 הליכים, הרי שבשנת 1996 נדרשה לספל ב-1,062,634 הליכים. מדובר בהכפלה של מספר ההליכים. שיעורו של גידול זה עולה בהרבה על שיעור הגידול של האוכלוסייה בתקופה זו. הוא עולה גם על שיעור הגידול במספר השופטים במערכת בתי המשפט במהלך תקופה זו. הוא מצביע על העומס הגדל והולך על המערכת ועל כל אחד מן השופטים שבה.

מגמה זו לא פסחה על בית המשפט העליון. מספר ההליכים שהוגשו לבית המשפט העליון עלה מ-3,962 בשנת 1982 ל-9,401 בשנת 1996 – תוספת של 137 אחוזים.

במהלך תקופה זו גדל תקן השופטים בבית המשפט העליון בשניים בלבד - משנים עשר שופטים בשנת 1982, לארבעה עשר שופטים היום. משמעות הדבר היא, שהנטל (המתבטא במספר התיקים לשופט) על כל אחד משופטי בית המשפט העליון גדל בלמעלה מכפליים (טבלה המצביעה על הגידול במספר ההליכים שהוגשו לבית המשפט העליון בשנים 1982-1996 לעומת הגידול בתקן השופטים של בית משפט זה מצורפת כנספח ב').

7. כמה גורמים הביאו לעלייה החדה במספר ההליכים המוגשים לבתי המשפט. כבר ועדת לנדוי, אשר הגישה לשר המשפטים את הדין וחשבון שלה ביום 5.11.80, עמדה על גורמים אלה. בעיקר, מדובר בגורמים השרירים וקיימים גם כיום - גידול האוכלוסייה, עלייה בפשיעה, העמקה של אכיפת החוק, חקיקה חדשה, ריבוי התדייגויות בנושא סדרי דין וסמכויות בלתי ברורות הכרוכות בהתדייגויות מיותרות. גם ההתפתחות הכלכלית והמשקית לה אנו עדים תורמת לגידול במספר ההתדייגויות. לכל אלה יש להוסיף את שיעור ההתדייגויות הגבוה הקיים בלאו הכי בחברה הישראלית. יהיו הנימוקים אשר יהיו, על עצם הגידול במספר ההליכים אין חולק, והצורך לפתור את בעיית העומס המוטל על בתי המשפט קיים ועומד. הבעיה הוחמרה בשל הגידול המתמיד במספר העניינים המובאים בפני בתי המשפט, וגם בשל אי גידול מקביל במספר השופטים.

הגיעו הדברים לידי כך, שכל הערכאות שבמערכת - ללא יוצאת מן הכלל - מתקשות לתפקד. בחלק מבתי המשפט התאריך פרק הזמן בין הגשת ההליך ועד לסימום בפסק דין מעבר לסביר. בראש ובראשונה, נפגע מכך ציבור המתדיינים. יש בתופעה זו גם כדי לפגוע בשמה הטוב של המערכת, על אף כל מאמציה לשמור הן על רמת שיפוט גבוהה והן על מתן שירות יעיל ומהיר לנוקקים לשירותיה. הכול מסכימים, כי קיים צורך דחוף למצוא פתרון למצוקת מערכת בתי המשפט.

עובדות אלה הן שעמדו, כך יש להניח, ביסוד החלטת נשיא בית המשפט העליון ושר המשפטים, להקים ועדה זו על מנת שתמליץ על השינויים הנדרשים.

על רקע תיאור כללי זה, נעבור לשאלות אשר הונחו על שולחן הוועדה. ותחילה - לשאלה היסודית, הנוגעת למבנה מערכת בתי המשפט.

שער ראשון

מבנה מערכת בתי המשפט – שלוש או ארבע ערכאות

8. שאלת המפתח, אשר לצורך בירורה הוקמה הוועדה, ואשר לה הוקדשו חלק נכבד מן הדיונים שנערכו במסגרתה ומן החומר שהוגש אליה, היא מהו המבנה הראוי של מערכת בתי המשפט. הכוונה היא לשני היבטים: הן למבנה החיצוני של מערכת בתי המשפט הנוגע לקביעת הערכאות השונות במערכת ולעניינים בהן ידונו, והן למבנה הפנימי הנוגע לחלוקת העבודה בתוך כל ערכאה וערכאה. כאמור לעיל, אין בשינויים מבניים כדי לספק פתרון קסם לקשיים בהם מתחבטת המערכת. אין בשינויים כאלה, לכשעצמם, כדי להפחית את כמות התיקים המוגשים למערכת בתי המשפט. אין בהם כדי להפחית מן העומס הכולל המוטל על המערכת, ועל כן אין הם יכולים להוות פתרון יחיד.

עם זאת, מבנה מערכת בתי המשפט, על שני ההיבטים הנזכרים, הוא נתון בעל חשיבות רבה בהתמודדות עם הבעיות בפניהן היא ניצבת. יש לו חשיבות בניצול גבון של המשאבים העומדים לרשות המערכת. הוא משליך על היכולת של המערכת לטפל ביעילות במשימות המוטלות עליה. הוא משפיע על יכולתה של המערכת לספק פתרון הולם, מכל הבחינות, לפונים אליה. עיקר דין וחשבון זה יוקדש לדיון בעניינים הכרוכים בסוגיה זו. נפנה תחילה להיבט החיצוני של מבנה בתי המשפט – מהן הערכאות הדרושות ומהי חלוקת העבודה הראויה ביניהן.

9. באופן סכמטי, ניתן לתאר את הפתרונות שהוצגו בפני הוועדה לעניין מבנה המערכת כמשתייכים לשתי משפחות עיקריות. במשפחה אחת, מצויים פתרונות שונים, אשר על פיהם יש לאמץ מבנה של שלוש ערכאות, תוך שינויים בחלוקת הסמכויות הפנימית הנהוגה היום. במשפחה השנייה, מצויים פתרונות המבקשים

להוסיף למערכת הקיימת ערכאה נוספת, אשר תדון בערעורים, ובדרך זו להפוך אותה למערכת בת ארבע ערכאות.

נאמר כבר בראשית הדברים, כי הוועדה הגיעה למסקנה, כי המודל הרצוי למערכת בתי המשפט הוא מבנה של שלוש ערכאות. בבסיס מודל זה מצויה "ערכאה דיונית" - אשר תהיה מבוססת על בית משפט השלום - ואשר בה יידונו כל העניינים של ערכאה ראשונה. מעל ערכאה זו יהיה בית המשפט לערעורים - אשר יתבסס על בית המשפט המחוזי והיום - ואשר ידון בערעורים על פסקי הדין של בית משפט השלום. בראש המבנה המוצע יעמוד בית המשפט העליון, אשר ידון בערעורים על פסקי דין של בית המשפט לערעורים על פי רשות שתינתן על ידו, וכן בעניינים בעלי חשיבות מיוחדת - חוקתית או ציבורית - המצריכים דיון והכרעה בערכאה השיפוטית העליונה של המדינה.

רוב רובם של הדוברים אשר הופיעו בפני הוועדה, ואשר נשאלו על כך, ראו את המודל האמור כמודל הראוי. נעמוד עתה על הטעמים שהובילו את הוועדה למסקנתה כי יש לאמץ מודל זה. תחילה, לטעמים בגינם סברה הוועדה כי אין לאמץ מודל בן ארבע ערכאות.

ארבע ערכאות

10. ההצעות להגדלת מספר הערכאות על ידי הוספת ערכאה רביעית כווננו כולן להקמת ערכאה אשר תמוקם בין בית המשפט המחוזי ובין בית המשפט העליון. המדובר בערכאת ערעור, אשר תדון בערעורים בעניינים שונים קודם שניתן יהיה לפנות לבית המשפט העליון באותם עניינים. ערעורים מערכאה זו אל בית המשפט העליון יהיו לאחר נטילת רשות מבית המשפט העליון. בדרך זו תהיה זכות ערעור על כל פסק דין שיינתן בערכאה הדיונית, ובית המשפט העליון לא יידרש לדון בערעורים פליליים או אזרחיים, אלא באותם מקרים בהם תתעוררנה שאלות אשר יצדיקו, לדעת שופט של בית המשפט העליון, ערעור שני.

מבחינת היקף העניינים שיופקדו בידי הערכאה הרביעית המוצעת, נחלקו המודלים של ארבע ערכאות אשר הועלו בפני הוועדה לשני סוגים עיקריים: במודלים מן הסוג האחד, הוצע כי הערכאה החדשה תשמש ערכאת ערעור על פסקי הדין של בית המשפט המחוזי בלבד. ערעורים מבית משפט השלום יהיו אל בית המשפט

המחוזי. ויצא, שערכאת הערעור תשמש דרגת ערעור שנייה על פסקי הדין של בתי משפט השלום, וערעורים אלה יידונו לאחר נטילת רשות. במודלים מן הסוג השני, הן ערעורים מבית המשפט המחוזי והן ערעורים מבית משפט השלום יוגשו ישירות לערכאת הערעור. היא תשמש כערכאת ערעור ראשונה לכל פסקי הדין של הערכאות הדיוניות הראשונות - בין אלה של בית המשפט המחוזי ובין אלה של בית משפט השלום.

בין ההצעות להקמת ערכאת ערעור נוספת התגלה שוני גם מבחינת מיקומה של ערכאה זו. קו אחד של ההצעות גרס, שיש למקם ערכאה זו בכל אחד מבתי המשפט המחוזיים. כל מחלקה כזו תדון בערעורים מאותו בית משפט מחוזי בו תמוקם; ובאם יאומץ המודל הפונקציונלי על פיו תדון הערכאה הנוספת גם בערעורים על בתי משפט השלום, יוגשו אליה גם ערעורים מבתי משפט השלום שבאותו מחוז. קו אחר של ההצעות גרס, שיש להקים ערכאת ערעורים כלל ארצית שתמוקם בירושלים, אליה יוגשו הערעורים מכל בתי המשפט המחוזיים, ואם יאומץ המודל הפונקציונלי השני - גם מבתי משפט השלום בכל הארץ.

באשר לאיזו ערכאת הערעור שתוקם, הרי שאם יוקמו מחלקות ערעור בכל בתי המשפט המחוזיים, הן יאוישו על ידי שופטים מחוזיים מאותו מחוז, ובאם תוקם ערכאת ערעור ארצית אחת, היא תאויש על ידי שופטים מבתי המשפט המחוזיים השונים ברחבי הארץ.

11. לכל ההצעות שהוכרנו, בדבר הקמת ערכאה נוספת שתשמש ערכאת ערעורים, מכנה משותף אחד: שחרור בית המשפט העליון מעיקר נטל הערעורים, והעברתם לערכאה החדשה שתוקם. יש הצדקה להעביר את שמיעת הערעורים מבית המשפט העליון בשבתו כערכאת ערעור ראשונה. בדרך זו יימנע מצב שבו חלק גדול מן התיקים בהם דן בית המשפט העליון הם, מבחינת טיבם, תיקים פשוטים יחסית, אשר אינם מעוררים שאלות הדורשות דיון והכרעה בערכאה השיפוטית העליונה של המדינה. כך, למשל, לא ידרש עוד בית המשפט העליון לדון בכל ערעור על גזר דין אשר ניתן בבית המשפט המחוזי.

עם זאת, סבורה הוועדה כי אין הצדקה, במדינה קטנה כישראל, למכנה של ארבע ערכאות. לדעתה, אין מקום לאמץ את ההצעות לכינונו של מבנה כזה. את התכלית לשמה הוצעה הקמתה של ערכאה נוספת - שחרור בית המשפט העליון מנטל הערעורים הרבים המוגשים בזכות - ניתן להשיג במבנה פשוט יותר, של שלוש

ערכאות. זאת ועוד. יש לזכור, כי כל ההצעות להקמתה של ערכאה רביעית מחייבות השקעה של משאבים רבים. מבנה בן שלוש ערכאות עושה שימוש יעיל יותר במשאבים המוגבלים העומדים לרשות המערכת, שכן הוא מאפשר לתעל משאבים לערכאת השמיעה, בה הם דרושים במיוחד, במקום לנתב אותם להקמתה של ערכאה נוספת. אכן, יש למצוא פתרון לא רק לבעייתו של בית המשפט העליון. גם לבתי משפט השלום בעיות, הדורשות טיפול יסודי. בתי משפט השלום זקוקים לתוספת משאבים משמעותית ביותר. למבנה של שלוש ערכאות יש עדיפות ברורה מבחינה זו.

זאת ועוד, ספק אם הקמת ערכאה רביעית היא מעשית, על רקע המגמה הנמשכת מזה שנים להרחיב את סמכויותיו של בית משפט השלום. אחת המטרות של מגמה נמשכת זו, היא להעתיק בהדרגה את מרכז הכובד של שמיעת דיונים בערכאה ראשונה אל בית משפט השלום, ובעקבות זאת להעתיק את שמיעת הערעורים לבית המשפט המחוזי. חלק נכבד ממהלך זה כבר בוצע. הקמת ערכאה רביעית, אשר תדון בערעורים קודם שאלה יגיעו לדיון בפני בית המשפט העליון, אינה מתיישבת עם תהליך מתמשך זה.

12. הוועדה ייחסה משקל גם לחשש, כי אימוצו של מודל בן ארבע ערכאות יגרום זעזועים במערכת. זעזועים צפויים אלה הם תולדה של הפגיעה הצפויה בשופטים, בבית המשפט המחוזי ובבית משפט השלום, אשר המהלך המוצע ירחיק אותם בשלב נוסף מן המדרגה העליונה של המערכת, היא בית המשפט העליון. הדברים אמורים באותם שופטים של בית המשפט המחוזי, אשר לא יקודמו לערכאת הערעור. הם נוגעים גם לשופטי בית משפט השלום, אשר ייוותרו שופטי ערכאה ראשונה במערכת בת ארבע ערכאות. הדבר גם עלול להקשות לגייס מועמדים ראויים לשיפוט בבית משפט השלום. אכן, כשהוצע מודל זה בעבר, גרם הדבר להתמרמרות ולהתארגנות נגדו, הן של שופטי בתי המשפט המחוזיים והן של שופטי בתי משפט השלום. התארגנות כזו, לכשעצמה, אינה צריכה, כמובן, להכריע. יש לזכור, שבכל שינוי טמון גם זעזוע כלשהו. מהלך של שינוי בסמכויות לא ניתן לביצוע מבלי שיהיה שינוי בסמכותם של שופטי ערכאה זו או אחרת. לפיכך, פגיעה כלשהי בשופט זה או אחר אין בה להכריע, אם טובת המערכת דורשת את השינוי. ברם, מקום בו ניתן להשיג את אותה מטרה באמצעי אשר לא יתפרש על ידי חלק מן השופטים כפגיעה במעמדם, ראוי לעשות כן.

13. נזכיר עוד, שלכל אחד מהמודלים של ארבע ערכאות יש חסרונות מיוחדים משלו.

א. באשר להקמתה של מחלקת ערעורים בבית המשפט המחוזי, יתרונה בכך שהיא כרוכה בעלות תקציבית קטנה יחסית. ברם, בהצעה זו טמונות בעיות המצדיקות את דחייתה. השינוי המרכזי בהצעה זו, ביחס למצב הקיים, הוא שערעורים על פסקי הדין של בתי המשפט המחוזיים יידונו על ידי ערכאות ערעור, אשר ישבו באותם בתי משפט עצמם.

הסדר מוצע זה מעורר חשש לפגיעה במראית פני הצדק. הציבור יתקשה לקבל מצב בו שופטיו של בית משפט יבקרו את פסקי הדין של חבריהם באותו בית משפט. קיים גם חשש, כי אימוצה של הצעה זו עלול לפגוע בריקמה העדינה של היחסים בין השופטים בבית המשפט המחוזי לבין עצמם. ישיבתם בדין של שופטים בערעור על פסקי הדין של חבריהם מאותה ערכאה עלולה להעיב על האווירה בבית המשפט המחוזי. ואמנם, המלצה ברוח זו, אשר הוצעה בדין וחשבון של ועדת לנדוי, לא זכתה לעדנה. קמו לה מתנגדים מכיוונים שונים, ובכללם מתנגדים מקרב בתי המשפט המחוזיים. כל אלה תרמו לכך שהמלצה זו לא יצאה מן הכוח אל הפועל.

בפני הוועדה הועלו הצעות אשר נועדו לשכך חלק מחששות אלה. הוועדה סבורה, כי אין בהן כדי להועיל. כך, לגבי ההצעה כי במחלקה שתדון בערעורים יישבו רק בכירי השופטים בבתי המשפט המחוזיים. לבד מן הקושי בהגדרה מי הם "בכירי השופטים", הצעה זו אינה משנה את העובדה, ששופטי המחלקה לערעורים ושופטי בית המשפט המחוזי אשר פסקי דינם עומדים לביקורתה שייכים כולם לאותה ערכאה. יוצא, כי התוצאה הבלתי רצויה לפיה אותה ערכאה תדון בערעורים של עצמה, נותרת על כנה.

ליקויים דומים טמונים בהצעה אחרת, לקיים רוטציה בין שופטי המחלקה לערעורים לבין שופטי המחלקה הדיונית של אותו בית משפט. הצעה זו נומקה בחשש, כי אם לא תתקיים רוטציה כזו, תתרוקן המחלקה השומעת משפטים כערכאה ראשונה מן השופטים המנוסים ביותר, אשר יתמנו למחלקה לערעורים. היא נומקה גם בכך, שיש בה כדי למנוע פגיעה באותו חלק משופטי בית המשפט המחוזי אשר לא יבחרו מלכתחילה לכהן בערכאת הערעור. אך הצעה זו, על פיה ישבו שופטים בערעור האחד על פסקי דין של רעהו, מחמירה את תחושת הפגיעה במראית פני הצדק. יש בה קושי מיוחד במצב בו שופטים חלוקים בדעתם בנושא משפטי מסוים אשר טרם הוכרע על

ידי בית המשפט העליון, ובנושא זה, בו הם חלוקים, ישב כל אחד מהם בהרכב אשר ידון בערעור על פסק דין של חברו.

ב. גם להקמת ערכאת ערעורים כלל ארצית חסרונות משלה. יישום הצעה זו כרוך בחלוקה של שופטי בית המשפט המחוזי ברחבי הארץ בין אלה אשר יתמנו לערכאת הערעור, לבין אלה שיישארו לדון בעניינים אשר בית המשפט המחוזי דן בהם כערכאה ראשונה. הוא עלול להיות כרוך בטלטלה ממשית בקרב שופטי בתי המשפט המחוזיים. זאת ועוד. הפתרון המוצע כרוך גם בבניית בית משפט חדש, על כל הוצאות הבינוי והמנהלה המיוחדות הכרוכות בכך. הוא ידרוש שינוי מקום המגורים לשופטים רבים אשר יידרשו להתגורר במקום מושבו של בית המשפט לערעורים אשר יוקם.

14. המסקנה העולה ממכלול הדברים היא, כי אין מקום לאימוצו של מודל ארבע ערכאות. נדון עתה במודל אשר לדעת הוועדה יש לאמצו, הוא מודל שלוש ערכאות.

שלוש ערכאות

15. כאמור, נקודת המוצא העקרונית לעמדתה של הוועדה היא, כי הן מבחינה קונצפטואלית והן מבחינה פונקציונלית נדרשות שלוש ערכאות שיפוט, אשר לכל אחת מהן תפקיד שונה. ערכאה אחת היא הערכאה הדיונית, אשר תשמע את ההליך עם הגשתו לבית המשפט; ערכאה שנייה, תדון בערעורים על פסקי הדין של הערכאה הראשונה; וערכאה שלישית, היא בית המשפט העליון, תהיה מופקדת על הכרעות נורמטיביות המחייבות את המערכת כולה, ועל עניינים חוקתיים חשובים.

מבנה זה עולה בקנה אחד עם המגמה הנוכחת, הנמשכת מזה שנים, להרחיב את סמכויותיו של בית משפט השלום. נזכיר, שבשנת 1980 היתה סמכותו של בית משפט השלום מוגבלת לדיון בתביעות עד לסכום של 75,000 שקלים ישנים (כ־110,000 שקלים חדשים בערכים של הכסף היום). מאז עלתה התקרה בהדרגה, באופן ריאלי, ביותר מפי תשעה, והיא עומדת כיום על מיליון ש"ח. בתחום הפלילי קיימת מגמה דומה. בעבר, בית משפט השלום היה מוסמך לדון רק בחטאים ועוונות, דהיינו בעבירות שעונשן עד שלוש שנות מאסר (פרט להוראה מיוחדת בעבירות פריצה והתפרצות).

מאז הורחב תחום סמכותו של בית משפט השלום לדון בעברות, והוא כולל היום את כל העברות אשר העונש בצידן הוא עד שבע שנות מאסר. בעברות לפי פקודת הסמים, אף שהעונש בצידן גבוה לעתים במידה ניכרת משבע שנות מאסר ועומד על עשרים שנות מאסר ויותר, נתונה לבית משפט השלום סמכות מקבילה לזו של בית המשפט המחוזי, ולפרקליט המחוז מוקנה שיקול דעת להחליט לאיזו משתי הערכאות יוגש כתב האישום.

בגדרה של המגמה להרחיב את סמכויותיו של בית משפט השלום, הוקם במסגרת בית משפט השלום בית המשפט לענייני משפחה. רובם המכריע של העניינים אשר נדונים בו היו בסמכותו של בית המשפט המחוזי. רבים מן הדוברים בפני הוועדה, אשר התייחסו בדבריהם לבית המשפט לענייני משפחה, עמדו על הצלחת תפקודו בתקופה הקצרה מאז שהוקם.

אכן, המגמה של העברת סמכויות מבית המשפט המחוזי לבית משפט השלום היא מגמה נמשכת מאז דו"ח ועדת לנדוי, ונמצאו לה תומכים רבים גם מבין הדוברים בפנינו. כך נשיא בית המשפט העליון בדימוס, מאיר שמגר, אשר היה בין מובילי המהלך של העברת הסמכויות; כך נשיא בית המשפט העליון, אהרן ברק, ושר המשפטים, צחי הנגבי, אשר ברכו על מגמה זו והציעו להרחיבה; כך חבר הכנסת דן מרידור, שר המשפטים לשעבר, וכן מרבית הדוברים האחרים אשר התייחסו לחלוקת הסמכויות בין בית המשפט המחוזי ובין בית משפט השלום. כמוהם גם ראש לשכת עורכי הדין, עורך הדין דרור חוטר-ישי, אשר בין הצעות אחרות שהביא הפנה למכתב בו הוא מציע, בין היתר, "הרחבת סמכות בתי משפט השלום, כך שישבו, למעשה, כערכאה ראשונה במרבית העניינים - למעט פשעים חמורים מחד, ותביעות הדורשות מומחיות מסוימת מאידך".

כאמור, המבנה המוצע של שלוש ערכאות מתיישב היטב עם מגמה זו, להפוך את בית משפט השלום לערכאת השמיצה המרכזית, ואת בית המשפט המחוזי לערכאת ערעור.

16. הועלו מספר טענות נגד העברת סמכויות נרחבת מבית המשפט המחוזי לבית משפט השלום. לטענות אלה נתייחס עתה.

הועלתה טענה, כי לא ראוי להעביר את העניינים הנדונים היום בבית המשפט המחוזי לבית משפט השלום, שכן מדובר בעניינים מורכבים וקשים, אשר דורשים את

הניסיון ואת היכולת של שופטי בית המשפט המחוזי. על פי קו טיעון זה, השופטים המכהנים בבתי משפט השלום מונו על בסיס מערך הסמכויות הקודם. הוטל ספק, האם חלק מהם היה מתמנה לכהונת שופט בבית משפט השלום אם סמכותו היתה רחבה מזו של בית משפט השלום היום.

לטענה זו כמה תשובות. ראשית, הוועדה סבורה כי, בדרך כלל, השופטים שמונו לבית משפט השלום הם בעלי יכולת מקצועית לדון בכל סוגי העניינים המובאים בפני הערכאה הראשונה. זאת ועוד, רמת שופטי בית משפט השלום השתפרה בשנים האחרונות באופן מהותי, וכבר היום הם יושבים לדון בעניינים חשובים ומורכבים במסגרת סמכויותיו הנרחבות של בית משפט השלום. כנזכר לעיל, סמכויות אלה כוללות תביעות כספיות עד לסכום של מיליון ש"ח. ככלל, תביעות בסכומים גדולים יותר אינן מעוררות בהכרח שאלות משפטיות או עובדתיות מורכבות יותר מאלה המתעוררות בתביעות אחרות. זאת ועוד, בית משפט השלום מוסמך לדון היום בתביעות שונות במקרקעין, ללא כל הגבלה בסכום התביעה. מהי ההצדקה, אפוא, להגביל את סמכותו מבחינת שווי תביעות שאינן במקרקעין? נוסף, כי בית המשפט לענייני משפחה, אשר הוקם לאחרונה, מוסמך לדון בתביעות בין בני משפחה שעילתן סכסוך במשפחה, יהיה שווין או לא, לרבות סכסוכים הנוגעים במקרקעין; הוא מוסמך לדון בתביעות למוזנות ולמדור, בתובענות לאבהות או לאמהות, בתובענות לפי חוק הכשרות המשפטית, בעניינים לפי חוק אימוץ ילדים, ולפי חוק הירושה וכן בעוד שורה של עניינים. בית משפט השלום מוסמך, אם כן, לדון במגוון עניינים בעלי חשיבות, הן מבחינת תוכנם והן מבחינת שווי של נושא המחלוקת.

גם בעניינים הפליליים, כמפורט לעיל, הרחבה סמכותו של בית משפט השלום, לעומת הסמכות שהיתה לו בעבר. בין השאר, בית משפט השלום היום בעניינים פליליים, כמו ענייני מסים וניירות ערך, אשר רמת מורכבותם היא גבוהה ביותר. הוועדה סבורה, כי הכשירות של שופטי בית משפט השלום אינה ניתנת לחלוקה. משהוקנו לבית משפט השלום סמכויות, המחייבות אותו לדון בעניינים רציניים ומורכבים, קשה מאוד לקבל טענה לפיה ישנם עניינים אשר שופטי בית משפט השלום אינם יכולים להתמודד עמם.

שנית, שופטים רבים המכהנים היום בבית המשפט המחוזי היו לפני זמן לא רב שופטים של בית משפט השלום, והם ממלאים את תפקידם בצורה מוצלחת. אכן, בתי משפט השלום מהווים מאגר טבעי, ממנו צומחים שופטים של בית המשפט המחוזי. אחת התוצאות של השינוי המבני עליו אנו ממליצים היא, כי מספר השופטים בבתי

המשפט של ערכאה שנייה - אשר ידונו, בעיקר, בערעורים - יקטן באופן ממשי ביחס למספרם היום; לעומת זאת, מספר השופטים בבתי משפט השלום, אשר ידונו בכל העניינים של ערכאה ראשונה, יגדל באופן ממשי ביחס למספר השופטים המכהנים בבתי משפט השלום היום. עולה מכך, כי שופטים לא מעטים, אשר במצב הדברים הנוכחי היו צפויים להתקדם לבית המשפט המחוזי תוך תקופה קצרה יחסית, יכהנו פרק זמן ארוך יותר בבית משפט השלום. במילים אחרות, חלק גדול מן השופטים שהיו צפויים לאייש את בית המשפט המחוזי, במתכונתו היום, יאיישו את בית משפט השלום. גם בכך יש תשובה לאלה החוששים לאיכות השפיטה בבית משפט השלום. יש בכך תשובה גם לחשש, מפני חוסר ניסיונם של שופטי בית משפט זה בעניינים החדשים שיועברו לסמכותם.

שלישית, בתהליך הדרגתי בו יושם דגש על מינוי שופטים מתאימים, ניתן יהיה להתאים את ההרכב האנושי של בתי משפט השלום למשימות החדשות. יש להניח, כי הוועדה לבחירת שופטים, אשר תהיה מודעת להרחבה הנוספת בסמכויות בית משפט השלום כערכאה ראשונה, תשקוד על בחירת שופטים אשר יתאימו ליעודו ולרוחב סמכויותיו של בית משפט השלום. אם תתקבלנה המלצות הוועדה, צפוי להתמנות מספר ניכר של שופטים בשנים הקרובות. יש גם לזכור, כי קיימות מגמות כלליות, העשויות להגדיל את הסיכוי למשך מועמדים טובים לשפיטה בבית משפט השלום. בין אלה ניתן למנות את עצם המהלך של הרחבת סמכותה העניינית של ערכאה זו, אשר צפוי להגדיל את כוח המשיכה שלה בעיני המועמדים הפוטנציאליים; את השיפור שחל בשנים האחרונות בתנאי השכר של שופטי ערכאה זו; ואת הגידול הרב במספר המשפטנים בישראל, אשר אנו עדים לו בתקופה האחרונה.

רביעית, השינוי המוצע במבנה מערכת בתי המשפט לא ייתר את שיקול הדעת המופעל על ידי נשיאי בתי משפט השלום, בקבעם את השופטים שידונו בעניין פלוני או בסוג עניינים מסוים. אכן, על פי עמדת הוועדה כל שופטי בית משפט השלום יהיו מוסמכים לדון בכל עניין הבא בפניהם (ווגדון בכך להלן), אך על נשיאי בתי משפט השלום יהיה לעשות שימוש מושכל בכוח האדם העומד לרשותם, ולהקצותו בהתאם לניסיונו, לרמתו המשפטית ולתחומי מומחיותו של כל אחד מהשופטים. ברור, על כן, כי שופט חסר ניסיון, שמונה לא מכבר, לא ידון באותם תיקים בהם ידון שופט ותיק יותר. ברור גם, כי שופט הנעדר מומחיות בתחום מסוים, לא ידון בתיקים הדורשים מומחיות בתחום האמור. מטבע הדברים, בהקשר זה יש חשיבות לא רק לוותק. שופטים מוכשרים יוכלו לנהל תיקים קשים ומורכבים, גם אם אינם ותיקים. גם בכך

יש כדי להקטין במידה ניכרת את החשש מפני פער אשר ייווצר, כביכול, בין רמת השופטים של בתי משפט השלום, לבין סוגי העניינים שבהם יידרשו לטפל בעקבות השינוי במבנה בתי המשפט.

לכך יש להוסיף, שעל פי הצעת הוועדה שיבוץ השופטים במדורים השונים שיוקמו בבתי משפט השלום יהיה כפוף לפיקוח ולביקורת של נשיא בית המשפט העליון (ראו פסקה 59 להלן). יש בכך אמצעי נוסף המבטיח שיבוץ מתאים של שופטים לדון בתיקים בהתאם לכישוריהם המיוחדים.

חמישית, הוועדה ממליצה על השתלמויות מקצועיות מעמיקות ואינטנסיביות לשופטים בערכאות השונות (ראו פסקה 103 להלן), ואלה תשפרנה ותעמקנה עוד יותר את איכויות השפיטה הקיימות.

לסיכום נושא זה, הוועדה סבורה כי אין טעם משכנע בכל הנוגע לרמת השופטים, אשר יש בכוחו לשלול את ההצעה להפוך את בית משפט השלום לערכאת שיפוט כללית.

17. הועלה חשש, כי השינוי המבני המוצע יקטין את המשיכה של כהונת שיפוט בבית משפט השלום, בשל הירידה בסיכוי להתקדם לערכאות גבוהות יותר. אכן, אין לכחד כי האפשרות להתקדם לערכאה גבוהה יותר תקטן בהשוואה למצב היום. יחד עם זה, הוועדה סבורה כי אין לייחס משקל יתר לשיקול זה. ראשית, הוועדה סבורה כי שינויים פנימיים שייעשו בבית משפט השלום, ואשר יידונו בהמשך – ובהם הגדלת האפשרות של שופטים להתמחות, ולדון בנושאים בהם לא דנו בעבר – יפצו במידה ניכרת על קושי זה. זאת ועוד, שיקולים עליהם עמדנו – עצם המהלך של הרחבת סמכותו העניינית של בית משפט השלום, השיפור בתנאי השכר של שופטי ערכאה זו שחל בשנים האחרונות והגידול הרב במספר המשפטנים בישראל – פועלים כולם בכיוון של הגדלת המשיכה של כהונה בבית משפט השלום בעיני המועמדים הפוטנציאליים. לבסוף ראוי לציין, כי עבודת השיפוט היא דרך חיים. היא ייעוד לאלה הבוחרים בה. האפשרות להתקדם לערכאה גבוהה יותר אינה דבר פעוט, אך אין להפכה לגורם מכריע. בסופו של דבר, גם במבנה הקיים רק חלק קטן משופטי הערכאה הנמוכה מתקדמים לערכאה גבוהה יותר.

18. נטען, כי העברה נרחבת של סמכויות לבית משפט השלום תצריך משאבים רבים, שכן בתי משפט השלום עמוסים לעייפה כבר עתה. יידרשו משאבים נוספים

בתחום הבינוי, ותדרש הוספת תקני שופטים, עם כל הכרוך בכך. ואולם, לכך יש להשיב בשניים: ראשית, המלצת הוועדה היא שבשלב זה יועברו רק חלק מהעניינים שבסמכות בית המשפט המחוזי לסמכות בית משפט השלום (ראו פסקאות 21-22 להלן). שנית, עמדנו על כך ששיפור במצבם של בתי המשפט מחייב בכל מקרה השקעה של משאבים כאלה. ברור לכל, שללא הקצאת המשאבים הנדרשים, לא ניתן לפתור את בעיות העומס במערכת. יתרונו של המודל המוצע בכך, שהוא ממקד את המשאבים במקום בו הם דרושים יותר מכל - הערכאה הראשונה, בה נדונים רוב העניינים, ואשר אליה מגיע רוב הציבור הזקוק לשירותי מערכת בתי המשפט.

19. טענה נוספת שהועלתה נגד המהלך המוצע היא, כי הוא יצור ערכאה ראשונה גדולה מאוד. הובע חשש, כי הדבר יסבך את האדמיניסטרציה הכרוכה בניהול הערכאה הראשונה. טענה זו מופנת בעיקר לבית משפט השלום בתל-אביב, אשר כבר היום מונה מספר גדול של שופטים. התשובה לכך היא, כי בד-בבד עם המהלך המוצע של העברת סמכויות לבית משפט השלום, אנו ממליצים על שינויים פנימיים בערכאות הדיוניות (כפי שיבואר בהמשך). שינויים אלה כוללים הקמת מדורים, אשר בראש כל אחד מהם יעמוד סגן נשיא. יצירת מדורים אלה תאפשר לשופטים להתמחות בנושאים מסוימים, וגם תביא הקלה במישור האדמיניסטרטיבי. הקמת המדורים תאפשר גם לבתי משפט השלום להתמודד ביעילות רבה יותר עם מגוון העניינים עליהם יהיו מופקדים.

20. הובע החשש, שצמצום תפקידו של בית המשפט המחוזי בעיקר לשמיעת ערעורים, תוך ויתור על שמיעת משפטים בערכאה ראשונה, יביא לירידה ניכרת במספר השופטים שיהיו דרושים למילוי תפקידיה של הערכאה השנייה. כתוצאה מכך, עם העברת הסמכויות לבית משפט השלום, יכהנו בבית המשפט המחוזי שופטים במספר העולה על הנדרש.

בתשובה לכך, ניתן לומר כבר עתה, נוכח לוח הזמנים לביצוע השינוי בסמכויות בית המשפט המחוזי ובית משפט השלום, כי לבעיה זו יימצא פתרון. שכן, עד לתאריך היעד להשלמת השינוי, מספר השופטים בבית המשפט המחוזי צפוי לרדת, בעקבות הגעתם של שופטים לגיל הפרישה. עד למועד זה, צפוי כי העניינים שיישארן בבתי המשפט המחוזיים - ובכלל זה עניינים אשר יידונו בערכאה ראשונה - יהיו בכמות ובאיכות, אשר ימנעו מצב של "אבטלה סמויה" בבית המשפט המחוזי. כמו כן, יתאפשר חיסול הפיגורים הקיימים היום בבתי המשפט המחוזיים. בכך יש כדי לעקר

את החשש האמור. מכל מקום, לדעת הוועדה אין צורך בפגיעה כלשהי במעמדם של שופטי בית המשפט המחוזי, או חלקם, והוועדה ממליצה שלא לגרום לפגיעה כזו.

21. עניין אחרון זה עליו עמדנו, מביא אותנו לשאלת לוח הזמנים לביצוע הרפורמה. המצב היום הוא, שחלק משמעותי מן העניינים מוגש לבית המשפט המחוזי אשר דן בהם כערכאה ראשונה. הוועדה שקלה את האפשרות להעביר, כבר בשלב הנוכחי, את כל העניינים בהם דן בית המשפט המחוזי כערכאה ראשונה לבית משפט השלום, ובכך להפוך את בית המשפט המחוזי לבית משפט לערעורים בלבד. בכך היה מושג מודל האב עליו עמדנו. אך פתרון זה לא נראה לוועדה מתאים לעת הזאת. לדעת הוועדה, העברת הסמכויות לבית משפט השלום צריכה להיות מקיפה, אך עם זאת הדרגתית. הצעתנו היא, שחלק מהעניינים המצויים בסמכות בית המשפט המחוזי כערכאה ראשונה יועבר לבית משפט השלום וחלקו האחר ישאר, לפי שעה, בבית המשפט המחוזי. אכן, עלינו להתמודד עם שאלת המודל הרצוי, ועם מתכונת המעבר למודל כזה, בהתחשב במצב המצוי של חלוקת הסמכויות היום בין הערכאות השונות, ובהתחשב במספר השופטים היום בכל אחת מהערכאות. העברה כללית של הסמכויות כבר עתה עלולה לגרום ל"אבטלה סמויה" בבית המשפט המחוזי ותיצור מחסור ניכר בכוח אדם בבית משפט השלום. זאת ועוד, העברת סמכויות כללית מחייבת שורה של פעולות ושינויים בבית משפט השלום, אשר ביצועם עלול להיות ממושך.

בשלב זה ראוי, על כן, שחלק מהעניינים בהם דנה ערכאה ראשונה, ישאר בבית המשפט המחוזי. העברת עניינים אלה לבית משפט השלום תשקל במהלך השנים הקרובות, לאחר שתתגבש תמונה ברורה לגבי הצלחת המהלך הנוכחי של העברת הסמכויות.

נפנה עתה לעמדה המפורטת של הוועדה בדבר העברת סמכויות מבית המשפט המחוזי לבית משפט השלום בשלב זה. לאחר מכן נעמוד על מסגרת הסמכויות של כל אחד משלושת בתי המשפט שבמערכת על פי המודל המוצע, ונציין כמה הערות והמלצות ביחס לכל אחד מבתי משפט אלה. בתוך כך, נפרט את המלצות הוועדה באשר להעברת סמכויות מבית המשפט העליון לבית המשפט המחוזי.

שער שני

העברת סמכויות מבית המשפט המחוזי לבית משפט השלום

22. עמדתה של הוועדה היא, כי יש מקום לחולל שינוי בעיקרון הבסיסי ביחס לסמכויותיהם של בית המשפט המחוזי ושל בית משפט השלום. על פי המצב המשפטי היום, הסמכות השיורית נתונה לבית המשפט המחוזי. פירושו של דבר, שכל עניין אשר לא נמסר בדין באופן מפורש לערכאה אחרת, נמצא בסמכותו של בית המשפט המחוזי. על פי הצעת הוועדה, יחול שינוי יסודי במצב זה. בית משפט השלום יהפוך לערכאה ראשונה כללית. מכאן מתבקש, שהסמכות השיורית תהיה של ערכאה זו. לעומת זאת, לבית המשפט המחוזי תהיה סמכות רק באותם עניינים שלגביהם נקבע הדבר באופן מפורש בחוק – בין בחוק בתי המשפט (נוסח משולב), התשמ"ד-1984 (להלן: חוק בתי המשפט), ובין בחוקים אחרים. בכל העניינים האחרים, הסמכות של ערכאה ראשונה תהיה נתונה לבית משפט השלום. שינוי עקרוני זה נועד להדגיש את המעבר לתפיסה, על פיה בית משפט השלום הוא הערכאה הראשונה הכללית. רק עניינים מיוחדים ישארו בבית המשפט המחוזי.

שינוי זה בעיקרון של חלוקת הסמכות בין בית המשפט המחוזי ובין בית משפט השלום מחייב שינויים בחוק בתי המשפט. הוא גם מחייב בחינת נושאים ועניינים אשר היו עד כה בסמכות בית המשפט המחוזי, כדי להכריע אלו מהם ישארו בסמכותו ואלו יועברו לבית משפט השלום. כעולה מהאמור לעיל, בשלב נוסף, עתידי, ראוי יהיה לשקול העברה של כל ענייני הערכאה הראשונה לבית משפט השלום. אך בשלב הנוכחי, בו רק חלק, אם גם משמעותי, של עניינים אלה יועברו לסמכות בית משפט השלום וחלקו ישאר בסמכות בית המשפט המחוזי, יש למיין ולקבוע אלו עניינים ראוי להשאיר בסמכות בית המשפט המחוזי. במסגרת מיון כזה יושם הדגש על חשיבותם וקשיותם של הנושאים אשר יושארו, בשלב זה, בסמכות בית המשפט המחוזי.

נעמוד עתה על העניינים המרכזיים הטעונים התייחסות. במסגרת זו נפרט את העניינים אשר, לדעת הוועדה, יש להעביר לסמכות בית משפט השלום, ונעמוד על העניינים אשר בשלב הנוכחי מומלץ שישארו בסמכות בית המשפט המחוזי.

תביעות כספיות

23. על פי המצב המשפטי הנוהג, גבול הסמכות של בית משפט השלום בתביעה כספית או בתביעה אשר ניתן לקבוע את שוויה הכספי, עומד על מיליון ש"ח. הוועדה סבורה, כי יש לבטל תקרה זו, ולקבוע כי סמכותו העניינית של בית משפט השלום תחבוק כל תביעה כספית, יהיה סכום התביעה או שווי העניין שבה אשר יהיה.

קשה למצוא צידוק ענייני לתקרה הקבועה בדין הקיים. יש לזכור, כי כבר עתה דן בית משפט השלום בעניינים רבים אשר שווים עולה על מיליון ש"ח. כך, כשמדובר בענייני מקרקעין אין סמכותו של בית משפט השלום תחומה בתקרה כלשהי מבחינת שווי העניין. מכך עולה, כי בית משפט השלום נדרש לדון, הלכה למעשה, בעניינים העולים בשוויים, ולעתים במידה רבה, על מיליון ש"ח. בתוך כך, דן בית משפט השלום לא פעם בעברות כלכליות – למשל, בתחום ניירות הערך ובתחום המסים – הנוגעות לעניינים ועסקאות ששוויים עולה פי כמה על מיליון ש"ח.

אכן, הגבול של מיליון ש"ח הוא מלאכותי. אין בו כדי לאפשר הבחנה, ולו גסה ובלתי שלמה, בין עניינים מורכבים וקשים במיוחד, לבין עניינים שגורתיים. בדרך כלל ההבדל בין תביעות בסכום עד מיליון ש"ח, לבין תביעות מעבר לסכום זה, אינו טמון בקושי העניין, או במורכבותו המשפטית. ההבדל טמון בסכום התביעה בלבד. הוועדה אינה סבורה כי בהבדל זה כשלעצמו יש כדי להצדיק את המגבלה הקיימת, או מגבלה דומה.

24. בהקשר זה עלו בפני הוועדה טענות, לפיהן בתביעות הנוזקות יש להשאיר את מערך הסמכויות הקיים על כנו, היינו לקבוע כי תביעות נוזקות בסכום של מעל מיליון ש"ח יהיו בסמכותו של בית המשפט המחוזי.

בעמדה זו, המתייחסת בעיקר לתביעות נוזקין לפיצוי בשל נזקי גוף, צדדו בעיקר נציגי לשכת עורכי הדין אשר הופיעו בפני הוועדה. על פי עמדה זו, בית המשפט המחוזי צריך להיות בית המשפט המרכזי בתחום הנוזקין, נוכח ייחודו של תחום זה

ומומחיותם של שופטי בית המשפט המחוזי בו. המחזיקים בעמדה זו עמדו גם על הצורך שהערעורים בענייני נזיקין ימשיכו להגיע לבית המשפט העליון, שכן לטענתם אין תחליף מן הבחינה המקצועית להלכות הבאות מבית המשפט העליון בתחום זה.

הוועדה אינה מוצאת עמדה זו משכנעת. ראשית, אין מדובר בתחום משפטי אשר מורכבותו היא כה רבה עד כי מתחייב לדון בו דווקא בערכאה גבוהה. אף אין מדובר בתחום חדש, אשר מצוי בתהליכים של עיצוב ויצירה ראשוניים. אדרבא, מדובר בתחום משפטי אשר יסודותיו המשפטיים מבוססים ואיתנים. אכן, תחום הנזיקין כולו, והנושא של פיצוי בגין נזקי גוף בכלל זה, דורשים מקצועיות ומיומנות. אך אלה אינן חורגות במהותן ובטיבן מן המומחיות הנדרשת בחלק גדול מן התחומים המשפטיים. זאת ועוד, הוועדה סבורה כי אין כל קושי בגיבושן של המומחיות והמקצועיות הנדרשות בבית משפט השלום, וכי קיימת כבר עתה התשתית המקצועית לדיון בעניינים אלה בערכאה זו.

יתר על כן, הדברים שאמרנו לעניין תביעות כספיות ככלל, יפים גם לעניינים של תביעות נזיקיות. בסופו של יום, הניסיון מלמד כי אין שוני שבמהות בין תובענות נזיקיות אשר הסכום הנתבע בהן גדול, לבין תובענות אשר נתבע בהן סכום קטן יותר. השאלות המהותיות המתעוררות – קיומה של אחריות מצד הנתבע, ראשי הנזק הניתנים לפיצוי, קביעת הנזקים שנגרמו, איתור הקשר הסיבתי בין המעשה או המחדל לבין הנזק – אינן נגזרות מסכום התביעה. גם מן ההיבט הדיוני, הסכום שנתבע אינו יוצר שוני בין התביעות. השאלות הדיוניות המתעוררות – למשל, ביחס למומחים רפואיים וחוות דעתם – אינן משתנות. אין, על כן, כל טעם רציונלי להגביל את סמכות בית משפט השלום בעניינים אלה, על פי סכום התביעה או על פי היקף הנזק. מכאן מסקנת הוועדה, כי דין הסמכות לגבי תביעות לפיצוי בגין נזקי גוף אינו צריך להיות שונה מן הדין בנוגע לסמכות בית המשפט בכל תביעה כספית אחרת.

אשר לצורך בשמיעת ערעורים בנושאים אלה בבית המשפט העליון, הרי שכבר הובהר לעיל, כי אין כוונה לבטל את תפקידו הערעורי של בית המשפט העליון. גם לאחר שיועברו כל התביעות הנזיקיות לבית משפט השלום, ימשיך בית המשפט העליון לדון בערעורים כערכאת ערעור שנייה לאחר נטילת רשות. התפקיד של עיצוב הנורמות, ובכלל זה בתחום דיני הנזיקין, יישאר בידיו.

בשולי הדברים יוער עוד, כי מן הנתונים שבפני הוועדה עולה כי הבעיה הנסענת אינה בעלת היקף משמעותי. מבדיקה שנעשתה עולה כי כמות התיקים בתביעות על

נוקי גוף, אשר נפסקים בהם פיצויים העולים על הסף העליון לסמכות בית משפט השלום - קרי, מיליון ש"ח - היא קטנה ביותר. מדובר בכחמישה אחוזים מכלל התביעות לפיצויים בגין נזקי גוף המוגשות לבית המשפט המחוזי. מכך עולה, שתובעים רבים מגישים את תביעותיהם לבית המשפט המחוזי, אף שהיה מקום להגישן מלכתחילה לבית משפט השלום. מצב זה הוא תוצאה, בין השאר, של הקושי להעריך את סכום הפיצויים שייפסק קודם לקבלת חוות דעת רפואית על מצבו של התובע, ובתביעות לפי חוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים, מתמנה המומחה הרפואי על ידי בית המשפט רק לאחר הגשת התביעה. לצד מקרים אלה, ישנם מקרים רבים בהם בוחרים התובעים לפנות מטעמים שונים לבית המשפט המחוזי, על אף שניתן היה לצפות כבר עם הגשת התביעה שאין סיכוי לפסיקת פיצויים בסכום העולה על מיליון ש"ח. מכל מקום, לפי המצב היום, רוב התביעות המוגשות לבית המשפט המחוזי בשל נזקי גוף צריכות היו להיות מוגשות לבית משפט השלום. המלצת הוועדה, לפיה תביעות אלה תוגשנה כולן לבית משפט השלום אין בה, על כן, שינוי של ממש במצב המתחייב מן הדין הקיים.

ענייני מקרקעין

25. המצב המשפטי היום הוא, שלבית משפט השלום נתונות סמכויות בענייני מקרקעין, כמפורט בסעיף 51(א3) לחוק בתי המשפט. סמכויות אלה מתייחסות לתביעות בדבר חוקה או שימוש במקרקעין או בדבר חלוקתם או חלוקת השימוש בהם, יהיה שוויו של נושא התביעה אשר יהיה. בהוראה זו הוצאו באופן מפורש מסמכות בית משפט השלום תביעות בדבר חכירה לדורות ותביעות אחרות הנוגעות למקרקעין, ובתוכן גם תביעות שעניינן בעלות במקרקעין.

רבים מבין הדוברים בפני הוועדה עמדו על היעדר ההיגיון במצב הקיים, והציעו להעביר את כל ענייני המקרקעין לבית משפט השלום. זו היא גם המסקנה אליה הגיע רוב החברים בוועדה בראשות השופט שלום ברנר, אשר דנה בעניין סמכויות בתי המשפט בתביעות הנוגעות למקרקעין, בדיון וחשבון שפורסם עוד בתאריך 22.8.85.

הוועדה סבורה כי יש היגיון רב במסקנה זו. מערך הסמכויות הקיים אינו יעיל. הוא מעורר שאלות סבוכות ומיותרות בנושא הסמכות. הוא הביא לגיבושן של הבחנות

בעייתיות ושנויות במחלוקת, לעניין גבול סמכותו של בית משפט השלום. יישומן של הבחנות אלה מחייב לא אחת הקדשת זמן ומאמץ ניכרים. זאת ועוד, קשה למצוא עקביות פנימית בהסדר הקיים: אכן, מה ההיגיון בכך שבתי משפט השלום מוסמכים לדון בתביעות חלוקה או סילוק יד במקרקעין ללא הגבלת סכום, ובהן תביעות ששווין עולה על תקרת הסמכות הכספית שלהם, בעוד שאין הם מוסמכים לדון בתביעות בעניין בעלות אשר שווין, לעתים, קטן בהרבה? הוועדה סבורה, כי לשופטי בתי משפט השלום יש את הידע והכישורים הנדרשים כדי לדון גם בענייני בעלות במקרקעין, עניינים בהם הם נדרשים לדון במסגרת סמכותם הנגזרת כבר עתה. מסקנת הוועדה, על כן, היא כי עם השינוי בתפיסה הבסיסית לעניין חלוקת הסמכויות בין הערכאות, הגיעה העת לתקן אנומליה זו, ולהעביר את הסמכות לדון בכל ענייני המקרקעין לבית משפט השלום.

26. שלוש הערות בשוליו של נושא זה. הערה ראשונה נוגעת לסמכות בית המשפט לענייני משפחה. על פי הדין היום, בית המשפט לענייני משפחה מוסמך לדון בכל "תובענה אזרחית שהגיש אדם נגד בן משפחתו, או נגד עוזבנו של בן משפחתו, שעילתה סכסוך בתוך המשפחה, יהא נושאה או שוויה אשר יהא" (ראו הגדרת "ענייני משפחה" בסעיף 1 לחוק בית המשפט לענייני משפחה, התשנ"ה-1995, וכן סעיף 3(א) לחוק זה). על פני הדברים, כלולות בכך גם תובענות שעניינן בעלות במקרקעין. גם מהוראה זו עולה, כי אין כל מניעה לכך שענייני המקרקעין כולם יישמעו על ידי בית משפט השלום.

הערה שנייה נוגעת לסמכות לדון בסכסוכים בנוגע למקרקעין שבאזור הסדר. על פי פקודת הסדר זכויות במקרקעין, תשכ"ט-1969, הערכאה המוסמכת לדון בסכסוכים בנוגע למקרקעין שבאזור הסדר היא בית המשפט המחוזי (ראו הגדרת בית משפט בסעיף 1 לפקודה; כן ראו סעיף 43 לפקודה). סייג לכך מצוי בסעיף 108(ו) לפקודה, הקובע כי הוראות מסוימות של הפקודה (סעיפים 7, 8 ו-43) לא יחולו על תביעות שהן בסמכותו של בית משפט השלום לפי חוק בתי המשפט. מכך עולה, כי הגישה העקרונית של פקודת הסדר זכויות במקרקעין היא כי יש לשמר את חלוקת הסמכויות הכללית בענייני מקרקעין גם כשמדובר בענייני הסדר. על רקע עמדתנו, כי יש להעביר את מכלול ענייני המקרקעין לבית משפט השלום, יש לתקן את פקודת הסדר זכויות במקרקעין, באופן שכל הסכסוכים הנוגעים למקרקעין שבאזור הסדר יידונו בבית משפט השלום.

הערה שלישית היא, שהוועדה לא ראתה לשנות את המצב הקיים בכל הנוגע לערעורים על החלטות המפקח בסכסוכים בין בעלי דירות בבית משותף. על פי סעיף 77 לחוק המקרקעין, תשכ"ט-1969, הערעור על החלטות אלה הוא לבית המשפט המחוזי. הואיל ומדובר בהחלטות בעלות אופי שיפוטי, מן הראוי שערעור עליהן יידון בבית המשפט המחוזי, אשר ישמש ערכאת הערעורים המרכזית.

ענייני בוררות

27. עד שנת 1992, הסמכות לדון בענייני בוררות היתה נתונה לבית המשפט המחוזי (ראו הגדרת "בית משפט" בסעיף 1 לחוק הבוררות, התשכ"ח-1968 - להלן: חוק הבוררות). בשנת 1992, חל שינוי במצב זה, כאשר הוכנס תיקון לחוק בתי המשפט (חוק בתי המשפט (תיקון מספר 15), התשנ"ב-1992, ס"ח 1383, התשנ"ב (13.2.1992), עמוד 68). בתיקון זה הוכנס לחוק בתי המשפט סעיף 79ב, המסמך (בסעיף קטן (א)) בית משפט הדן בעניין אזרחי להעביר עניין שלפניו לבוררות, בהסכמת בעלי הדין. סעיף 79ב(ג) קובע, כי הוראות חוק הבוררות יחולו על בוררות לפי סעיף זה. אולם, וזהו החשוב לענייננו, נקבע בסעיף קטן (ג) כי "בית משפט" לפי סעיף 1 לחוק הבוררות, יהיה בית המשפט אשר העביר את העניין לבוררות. משמעות הדבר היא, כי מקום בו בית משפט השלום העביר עניין לבוררות, הוא - ולא בית המשפט המחוזי - מוסמך לאשר את פסק הבורר או לדון בבקשה לביטולו.

הוועדה סבורה, כי נוכח הסדר זה, אין עוד כל טעם להגביל את הדיון בענייני בוררות לבית המשפט המחוזי בלבד. סעיף 79ב מלמד כי אין עוד מקום לטענה כי בית משפט השלום אינו מתאים, מאיזו בחינה שהיא, לדון בענייני בוררות. הוועדה סבורה, על כן, כי לתפיסה הבסיסית העומדת ביסוד הוראת סעיף 1 לחוק הבוררות אין עוד מקום, וכי יש להסמך את בית משפט השלום לדון בבורריות, אשר נושאתן מצויים בתחום סמכותו העניינית, בין שתחילתו של הליך הבוררות בהחלטה של בית המשפט ובין אם לאו. באותם מקרים בהם הבוררות כוללת נושאים הנמצאים במלואם או בחלקם, בסמכות בית המשפט המחוזי, מוצע לקבוע שבית המשפט המוסמך הוא בית המשפט המחוזי.

הצורך בקיומה של הרמוניה חקיקתית אף הוא תומך בפתרון המוצע. כך, פתרון זה לפתרון המוצע נקבע לגבי בית המשפט לענייני משפחה, אשר על פי תפיסת

הוועדה יהפוך לאחד המדורים של בית משפט השלום. סעיף 1 לצו בית המשפט לענייני משפחה (בוררות בענייני משפחה), התשנ"ו-1996, קובע כי תובענות המוגשות לבית משפט לפי חוק הבוררות, התשכ"ח-1968, שנושאן ענייני משפחה כמשמעותם בחוק, יידונו בבית המשפט לענייני משפחה. באופן דומה, מציעה הוועדה כי כל התובענות המוגשות לפי חוק הבוררות, ואשר נושאן הוא עניינים שבסמכותו של בית משפט השלום, יידונו בבית משפט השלום. הואיל והמלצת הוועדה היא, שסמכותו של בית המשפט לדון בעניינים כספיים לא תהיה מוגבלת מבחינת סכום התביעה, משמעות הדבר היא שלבית משפט השלום תועבר הסמכות לדון במרבית ענייני הבוררות (ראו, להסדר ברוח דומה, בסעיף 28 לחוק בית הדין לעבודה, התשכ"ט-1969).

28. בשולי הדברים נפנה לחוק הסדרים במגזר החקלאי, התשנ"ב-1992 (להלן: חוק ההסדרים). חוק ההסדרים מתעל את ההתדיינות בחובות מסוימים של גורמים עליהם הוא חל לדיון בפני משקם. החוק קובע, כי פסק של משקם ניתן לביטול, להשלמה, לתיקון או להחזרה למשקם, על פי עילות הקבועות בסעיף 28(א) לחוק ההסדרים. המדובר בעילות של חריגה מסמכות, טעות גלויה על פני הפסק, וכן עילה מהעילות המנויות בסעיף 24(4), (5), (9) ו-10 לחוק הבוררות. בית המשפט שהוסמך בחוק לדון בתובענות שעניינן פסקים של משקמים הוא בית המשפט המחוזי. על רקע דברינו לעיל, ובהתחשב בכך שהתביעות בפני המשקם הן תביעות כספיות, ראוי שבית משפט השלום יבוא במקומו של בית המשפט המחוזי.

תובענות ייצוגיות

29. תובענה ייצוגית היא הליך אשר בגדרו יכול אדם להגיש, בשם קבוצה גדולה של אנשים, תובענה המתייחסת למעשה או לעסקה או לסדרה של מעשים או עסקאות, הנוגעים לכל החברים באותה קבוצה. בשנים האחרונות, ניכרת בחקיקה מגמה גוברת והולכת להרחיב את מעגל העניינים בהם ניתן לעשות שימוש בהליך של תובענה ייצוגית. תחילה הוכנס מכשיר זה לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968; ההסדר שבחוק זה הוחל לאחרונה גם על תביעות על פי חוק השקעות משותפות בנאמנות, התשנ"ד-1994 (סעיף 41 לחוק). בהמשך, נקבעו הוראות המאפשרות הגשה של תובענות ייצוגיות בהקשר הצרכני (ראו סעיף 16א ואילך לחוק הבנקאות (שירות

ללקוח), התשמ"א-1981; סעיף 35 ואילך לחוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981; סעיף 46 ואילך לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988; סעיף 62' ואילך לחוק הפיקוח על עסקי הביטוח התשמ"א-1981; ראו גם סעיף 6 להצעת חוק התקנים (תיקון מס' 6) התשנ"ז-1997 (הצעות חוק 2647, ב' באב התשנ"ז, 5.8.1997). כן נקבעו הסדרים להגשת תובענות ייצוגיות בחוק שכר שווה לעובד ולעובדת, התשנ"ו-1996 (סעיף 11 ואילך לחוק זה), ובחוק למניעת מפגעים סביבתיים (תביעות אזרחיות), התשנ"ב-1992 (להלן: החוק למניעת מפגעים סביבתיים) (סעיף 10 ואילך).

30. הפסיקה ציינה לא אחת (ראו, לאחרונה, רע"א 4556/94 טצת ואח' נ' זילברשץ ואח', פ"ד מט(5) 774), כי ההליך של התובענה הייצוגית נועד לסייע בהגשמת שתי תכליות מרכזיות. האחת היא חיזוק ההגנה על האינטרס של כל אחד מן הפרטים בקבוצה התובעת: המכשיר של תובענה ייצוגית מגביר את ההגנה על ענייניו של היחיד, שכן הוא מאפשר לרכז תביעות של אנשים, אשר לכל אחד מהם נגרם נזק קטן מכדי שיגיש תביעה אישית, כאשר סך הנזקים שנגרמו לכלל החברים בקבוצה הוא גדול. התוצאה היא, שגדלים סיכוייו של כל אחד מבני הקבוצה לזכות בסעד. תכליתה השנייה של התובענה הייצוגית היא לקדם את אינטרס הציבור, שכן היא מהווה מכשיר אפקטיבי לאכיפת דינים בתחומים שונים, מקום בו לפרט הבודד לא היה תמריץ מספיק לפעול לאכיפת הדין.

31. המשפט הישראלי עושה בשנים האחרונות את צעדיו הראשונים בתחום זה. רק בתקופה האחרונה אנו עדים לניצנים של שימוש משמעותי בתובענות ייצוגיות, במיוחד בתחום ניירות הערך ובתחום הצרכנות. עד כה, טרם גובשו הלכות בשאלות רבות. טרם נוצרה מומחיות שיפוטית, וטרם נצבר ניסיון בהפעלתו של מכשיר זה. המדובר בתחום חדש, ולגמרי לא פשוט. לדעת הוועדה מן הראוי, בשלב היולי זה של התגבשות החשיבה המשפטית והפסיקה ביחס למכשיר זה, להשאיר את הדיון בעניינים אלה בבית המשפט המחוזי. זאת, הן משום שבמצב הנוכחי, בית המשפט המחוזי הוא ערכאה מתאימה יותר לעיצובן של נורמות בתחום חדש ומתפתח, והן משום שהותרתו בבית המשפט המחוזי תקצר את משך הזמן עד שיגובשו הלכות מוסמכות בנושא זה בבית המשפט העליון.

32. בשולי הדברים נעמוד על שני הסדרים מיוחדים אשר נקבעו בדיון לעניין בירורן של תובענות ייצוגיות. האחד הוא ההסדר שבחוק למניעת מפגעים סביבתיים. בית המשפט המוסמך לפי החוק למניעת מפגעים סביבתיים הוא בית משפט השלום. הוועדה סבורה, כי אין מקום לסטות מהסדר זה. חוק זה יוצר את המסגרת להגשתן של תובענות להוצאת צווים שונים - להימנע מהמעשה הגורם או עומד לגרום למפגע סביבתי (סעיף 2(א)(1)), לתקן את המעוות (סעיף 2(א)(2)), או לעשות את כל הדרוש כדי למנוע הישנות של המפגע הסביבתי (סעיף 2(א)(3)). דומה, כי הסמכות לדון בתובענות בעניינים אלה ניתנה לבית משפט השלום דווקא, על רקע העובדה שבדרך כלל קשורים מפגעים סביבתיים לשימוש במקרקעין, עניין אשר הסמכות בו נתונה לבית משפט השלום. בשים לב לעובדה זו, סבורה הוועדה כי יש טעם בהסדר לפיו בית משפט השלום, הדן בתובענות רגילות לפי החוק האמור, ידון גם בתובענות ייצוגיות לפיו. הסמכת בית משפט השלום לדון גם בתובענות הייצוגיות בתחום זה, תאפשר לו למצות את הניסיון שרכוש בתחום איכות הסביבה גם בדונו בתובענות ייצוגיות. על רקע זה, לדעת הוועדה אין מקום לפצל את הסמכויות בדיון בתובענות שעניינן איכות הסביבה.

אשר לתובענות ייצוגיות לפי חוק שכר שווה לעובד ולעובדת, הרי שהערכאה המוסמכת לדון בהן היא בית הדין האזורי לעבודה. מבחינת מקומה בהיררכיה השיפוטית ביחס לבית המשפט העליון, מקבילה ערכאה זו לבית משפט השלום. הסמכתה לדון בתובענות ייצוגיות בתחום זה מאריכה את הדרך לבית המשפט העליון עד שיוכל לומר דברו בתובענות אלה. עם זאת, הוועדה סבורה כי אין לשנות את ההסדר שנקבע לעניין זה. המדובר בנושא המצוי בגרעין הקשה של ענייני העבודה. לפיכך, סבורה הוועדה כי ראוי שתובענות ייצוגיות בעניינים אלה יתבררו על ידי הערכאות שהוסמכו לטפל בהם באופן ייחודי.

פירוקי תאגידים ופשיטות רגל

33. במצב המשפטי הקיים, הסמכות לדון בעניינים של פירוק תאגידים נתונה לבית המשפט המחוזי. כך קובע מפורשות, לעניין חברות, סעיף 256 לפקודת החברות (נוסח חדש), התשמ"ג-1983. סעיף 46 לפקודת השותפויות (נוסח חדש), התשל"ה-1975, קובע כי "בית המשפט המחוזי של המחוז שבו רשומה השותפות, או שבו נמצא מקום עסקה הראשי, הוא המוסמך לצוות על פירוקה". באופן דומה, חוק העמותות,

התש"מ-1980, קובע כי בית המשפט המחוזי הוא הרשאי לצוות על פירוקה של עמותה, בהתקיים עילות המנויות בסעיף 49 לחוק (ראו בהקשר זה גם את סעיף 26 לחוק המפלגות, התשנ"ב-1992, הקובע כי פירוקה של מפלגה לפי צו של בית משפט יהיה בדרך שמפרקים עמותה, בשינויים המחויבים).

הוועדה סבורה כי בשלב הנוכחי אין מקום לשנות את ההסדר האמור. ענייני פירוק מעוררים לעתים שאלות משפטיות סבוכות. יש בהם כדי להשליך על מעגלים רבים של אינטרסים. על בית המשפט מוטל לפתור את מכלול הקונפליקטים המתעוררים בין האינטרסים השונים. לכן, דורשים עניינים אלה מומחיות וניסיון רב. טעות עלולה להיות בעלת השלכות קשות, והיכולת לתקנה - מוגבלת. רצוי, על כן, בשלב זה - בו מועבר לבית משפט השלום רק חלק מסמכויות בית המשפט המחוזי כערכאה ראשונה - להותיר עניינים אלה בסמכותו של בית המשפט המחוזי, אשר שופטיו צברו ניסיון רב בהפעלת דינים אלה ובהתמודדות עם הסיטואציות המורכבות שענייני הפירוק מעוררים.

34. אשר לתחום פשיטת רגל, פקודת פשיטת הרגל (נוסח חדש), התש"מ-1980, מורה כי בית המשפט המוסמך לענייני פשיטת רגל הוא בית המשפט המחוזי, כשהוא דן בשופט אחד (סעיף 172(א) לפקודה). משיקולים דומים לאלה שהועלו בסוגיה של פירוק תאגידים, סבורה הוועדה כי אין מקום לשנות בשלב זה מן העיקרון האמור.

עם זאת, מפנה הוועדה את שימת הלב לכך, שסעיף 173(א) לפקודת פשיטת הרגל מסמך את שר המשפטים להעניק, בצו, לבתי משפט השלום, כולם או חלקם, סמכות דיון בענייני פשיטת רגל. בסעיף קטן (ג) נקבע, כי בית המשפט המחוזי רשאי, אם ראה כי עניין פלוני שלפניו ניתן לטיפול כיאות בבית משפט השלום, להעביר את העניין לבית משפט השלום שנקבע לעניין זה בצו כמווכר לעיל. יוער, כי מקום בו התעוררה בבית משפט השלום כאמור שאלה משפטית אשר יש לצדדים, או לצד ולבית המשפט, עניין כי בית המשפט המחוזי יכריע בה תחילה, ניתן להעביר את העניין להכרעת בית המשפט המחוזי (סעיף 176).

בסמכות הקנויה לשר המשפטים בסעיף 173(א) כמעט ולא נעשה שימוש עד היום. השימוש היחיד בה נעשה בתקופת המנדט. בשנת 1963 ניתנו שלושה צווים על פי סעיף זה, אך לצווים אלה אין היום כל חשיבות מעשית (ראו ד"ר ש' לוי, פשיטת רגל (ירושלים, 1984), בעמוד 22). הוועדה סבורה, כי יש תועלת רבה בסמכות זו. היא

מאפשרת להעביר חלק מענייני פשיטת רגל לבית משפט השלום, כצעד ראשון לקראת מהלך משמעותי יותר, של העברת מכלול הסמכויות בתחום זה לבית משפט השלום. אמת מידה אפשרית להעברת עניינים לבית משפט השלום עשויה להיות שווי הנכסים של פושט הרגל הניתנים למימוש. יצוין כי על פי המצב המשפטי היום, ההסדר שבסעיף 173 לפקודת פשיטת הרגל אינו כלול בקבוצת הדינים הנוגעים לענייני פשיטת רגל אשר הוחלו על פירוק חברות. הוועדה סבורה, כי בד בבד עם הפעלתו של הסדר זה, יש לשקול החלתו גם על פירוק חברות.

ענייני תאגידים

35. ענייני תאגידים שונים - חברות, שותפויות ועמותות - נדונים היום בבית המשפט המחוזי. הוועדה התחבטה בשאלה האם יש להעביר מכלול עניינים זה לסמכותו של בית משפט השלום. בענייני תאגידים ישנם כמה נושאים (למשל, אישורי הסדר לפי סעיף 233 לפקודת החברות), אשר ראוי, אולי, להשאירם במסגרת בית המשפט המחוזי. לעומתם, חלק מן העניינים העולים במסגרת זו, אינם סבוכים או קשים, וניתן לדון בהם בבית משפט השלום, הן במסגרת המבנה הקיים, ובוודאי על פי התפיסה המוצעת על ידי הוועדה. עם זאת, כדי לגבש המלצה מעשית לעניין זה יש לערוך בחינה מדוקדקת של הדינים בכל אחד מן החוקים הנוגעים לעניין, ולנקוט עמדה בשאלה איו ערכאה מתאימה לדון בו. בפני הוועדה לא הובאו הנתונים הדרושים לביצוע הליך פרטני מעין זה. זאת ועוד, הליך כזה יוביל למבנה סמכות דיפרנציאלי, אשר במסגרתו חלק מענייני תאגידים יתבררו בבית משפט השלום, וחלק אחר בבית המשפט המחוזי. מודל מעין זה עלול להקשות ולסבך, מקום בו ראוי להקל ולפשט. בשל כך, סבורה הוועדה כי ראוי להשאיר, בשלב זה, את מצב הדברים כפי שהוא עתה, ולהעביר את מכלול ענייני התאגידים לבית משפט השלום רק בשלב מאוחר יותר.

מסים

36. תחת המטריה של דיני המסים, קיימת מסכת ענפה של חיקוקים העוסקים בתשלומי חובה, מסוגים שונים, המוטלים על אזרחי ותושבי המדינה. במסגרת הנוכחית, נדרש לסמכויות הדין בארבעה מן התחומים המרכזיים – מס הכנסה, מס ערך מוסף, מס שבח מקרקעין ומס רכוש.

על פי הדין הקיים, הערכאה השיפוטית המוסמכת לדון בערעורים על החלטות הרשויות המוסמכות בענייני מס הכנסה היא בית המשפט המחוזי (סעיף 153(א) לפקודת מס הכנסה (נוסח חדש); כן ראו סעיפים 103ט, (ח)2, 103יז, 105ח ו-145ב(א)1 לפקודה).

דין דומה נקבע בחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1976, אשר בדרך כלל מפנה ערעורים על החלטת הרשות לבית המשפט המחוזי (סעיפים 64, 77א, 83 ו-112 לחוק). יצוין, כי בשני עניינים חוק מס ערך מוסף מקנה סמכות מקבילה לבית המשפט המחוזי ולוועדה לקבילות פנקסים (סעיפים 74(ג) ו-95 לחוק).

אשר למס רכוש, חוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961, קובע זכות ערעור לבית המשפט המחוזי, בשאלה משפטית, על החלטותיה של ועדת ערר הפועלת לפי החוק (סעיף 29(ד) לחוק). ועדת הערר היא גוף של שלושה חברים, אשר אחד מחבריו עורך דין, ואחד התברים בעל ניסיון בעסקי מקרקעין (סעיף 29(א)).

יוצא דופן בין חוקים אלה הוא חוק מס שבח מקרקעין, התשכ"ג-1963. חוק זה אינו מפנה ערעורים על החלטות רשות המס אל בית המשפט המחוזי, אלא לוועדות ערר (סעיף 88). הוועדות מתמנות על ידי שר המשפטים, ובראשן עומד שופט (סעיף 89 לחוק). החלטתה של ועדת ערר ניתנת לערעור לבית המשפט העליון בשאלה משפטית (סעיף 90 לחוק). ועדות ערר אלה יושבות בבתי המשפט המחוזיים, ובראשן מכהן שופט מחוזי (לרבות שופט מחוזי בדימוס). לאחרונה פורסמה הצעת חוק מטעם הממשלה (הצעת חוק מס שבח מקרקעין (תיקון מספר 43) (ערעור על החלטת המנהל), התשנ"ז-1997, הצעות חוק 2606 ט"ז באדר ב' התשנ"ז, 25.3.1997), בה הוצע לתקן את ההסדר הקיים, באופן שערעור על החלטות המנהל יידון בפני שופט של בית המשפט המחוזי ולא בפני ועדת ערר. כן הוצע, כי ניתן יהיה לערער על החלטת בית המשפט המחוזי, ללא המגבלה של ערעור בשאלה משפטית דווקא. מדברי ההסבר להצעה זו עולה המגמה ליצור האחדה בהסדרי הערעור בין ענייני מס שבח ובין ענייני מס הכנסה וענייני מס ערך מוסף.

37. הוועדה סבורה, כי אין מקום בשלב זה לסטות מההסדר הבסיסי, לפיו ערעורים על רשויות המס מופנים לבית המשפט המחוזי (אף כי יש לעשות להאחדת סדרי ההשגה, הערעור והפרוצדורה בתחומי המס השונים). להכרעות בתחום המס חשיבות כללית רבה. יש להן השלכה מהותית על החלטותיהם של הפרטים במשק ועל יכולתם לכלכל את צעדיהם בעניינים אלה. קיים צורך בהכרעה מהירה ככל האפשר של הערכאה השיפוטית העליונה של המדינה. בשים לב לכך שלא מדובר במספר גדול במיוחד של עניינים, עמדתה של הוועדה היא כי בשלב זה ניתן להשאיר עניינים אלה בבית המשפט המחוזי.

הוועדה התלבטה, אם אין מקום להעביר לסמכותו של בית משפט השלום, כבר בשלב זה, עניינים מסוימים בתחום המסים, כגון שומות לפי מיטב השפיטה בגין אי רישום תקבול או מחמת הוצאה עסקית בלתי סבירה, וכן ערעורים על החלטות בדבר פסילת ספרים. לאחר היסוסים, החליטה להותיר גם את אלה, בשלב זה, בסמכותו של בית המשפט המחוזי. זאת, כדי למנוע פיצול סמכויות בין בית משפט השלום לבין בית המשפט המחוזי בדיון בעניין מסוים, ובהתחשב בשיקול דלעיל, כי המדובר במספר לא רב של עניינים המובאים בפני בית המשפט.

ניירות ערך

38. בית המשפט המחוזי הוא הערכאה המרכזית העוסקת בתחום ניירות הערך. חוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968 (להלן: חוק ניירות ערך), מסמך את בית המשפט המחוזי לדון בשורה של עניינים. כך, הוסמך בית המשפט לדון בערעורים על החלטות רשות ניירות ערך (סעיף 14 לחוק), ועל החלטות שונות של הבורסה לניירות ערך (סעיפים 47(א) ו-47(ב) לחוק). כן הוסמך בית המשפט המחוזי לפטור תאגיד מגילוי פרט בתשקיף (סעיף 36ג(ב)). סעיף 38 לחוק מסמך את בית המשפט המחוזי ליתן הוראות לתאגיד או לדירקטורים בו (סעיף קטן (א)) או לבעלי עניין בו (סעיף קטן (ב)), על מנת שאלה ימלאו חובות שונות המוטלות על פי החוק. סעיף 56ד' לחוק מסמך את בית המשפט המחוזי, על פי פנייה של יושב ראש רשות ניירות ערך, להוציא צו שיאסור על ביצוען של עברות לפי חוק ניירות ערך או חוק להשקעות משותפות בנאמנות או תקנות לפיהם.

כנאמר לעיל, בית המשפט המחוזי הוא המוסמך לדון גם בתובענות ייצוגיות לפי חוק ניירות ערך.

39. הוועדה סבורה כי לעת הזאת אין מקום לשנות את מערך הסמכויות האמור. בהקשר זה, נתנה הוועדה את דעתה לכך, שמדובר בתחום כלכלי סבוך הדורש מומחיות, ואשר טרם הונחה בו תשתית נורמטיבית סדורה בהלכה הפסוקה. טרם נערך דיון ממצה בסוגיות רבות. במצב דברים זה, רצוי להשאיר את תחום ניירות הערך בסמכותה של ערכאה גבוהה, אשר נהנית מניסיון רב יותר בהתמודדות עם הקשיים שמעורר תחום זה. בתוך כך, יהיה בשימור המצב הקיים כדי לאפשר לעניינים בעלי חשיבות בתחום ניירות הערך להגיע להכרעה מהירה בבית המשפט העליון, והנורמות בתחום זה יתבססו. לעניין זה יש לזכור, כי מדובר בתחום אשר הפעלתו דורשת ודאות נורמטיבית. לפיכך, יש חשיבות בהבהרת המצב המשפטי, בתוך זמן קצר ככל האפשר.

הוועדה נתנה דעתה, בקשר לכך, לעובדה שאישומים בעבירות לפי חוק ניירות ערך, ובהם אישומים בעניינים כבדי משקל, מתבררים בבית משפט השלום. עובדה זו מלמדת, כי ניתן להעלות על הדעת מודל בו יועברו ענייני ניירות ערך לדיון בבית משפט השלום. עם זאת, בשים לב לחשיבותו הכלכלית הרבה של תחום דיני ניירות הערך, ולכך שטרם גובש מערך הלכות מסודר בתחום זה, סבורה הוועדה כי יש מקום להשאירו בשלב זה בסמכות בית המשפט המחוזי.

40. בשולי הדברים בנושא זה נזכיר גם את חוק השקעות משותפות בנאמנות, התשנ"ד-1994. חוק זה משלים את ההסדר שבחוק ניירות ערך. הוא בא ליתן פתרון לכל הסדר, אשר מטרתו השקעה משותפת בניירות ערך (ובכללן אופציות) והפקת רווחים משותפת מהחזקתם ומכל עסקה בהם, ואשר אינו מוסדר על פי דין אחר (סעיף 2(א) לחוק). חוק זה קובע, כי הסדרים שהוא חל עליהם ייעשו אך על ידי קרן להשקעות משותפות בנאמנות, אשר תיוסד בהסכם לניהול בנאמנות לפי החוק (סעיף 3(א)). הצדדים להסכם האמור הם חברה, אשר יוקנו לה נכסי הקרן, היא הנאמן, וחברה אחרת, אשר תנהל את נכסי הקרן, היא מנהל הקרן (סעיף 4 לחוק).

בדומה לחוק ניירות ערך, מקנה גם חוק זה סמכויות לבית המשפט המחוזי. סעיף 11(ג) לחוק מקנה לבית המשפט המחוזי סמכויות בפיקוח על הנאמן. סעיף 15(ב), ובמיוחד סעיף 15(ג), מקנים לבית המשפט המחוזי סמכות בפיקוח גם על מנהל הקרן.



Intellectual
Property
Attorneys

Reinhold Cohn & Partners

26A Habarzel St., Tel-Aviv 69710 Israel

P.O.B. 13239, Tel-Aviv 61131 Israel

Tel. +972 3 7109333 Fax. +972 3 5606405

info@rcip.co.il, www.rcip.co.il

23/2/10

אריאלה

המחיר 700

החומר 600

מחיר

With Compliments

נחזור ונזכיר כאן את סעיף 56ד' לחוק ניירות ערך, המסמיך את בית המשפט המחוזי לצוות על מניעת עברות על חוק השקעות משותפות בנאמנות, או תקנות על פיו.

בשים לב לכך שמדובר בחוק חדש, ולכך שהמטריה בה הוא עוסק משלימה את זו הנדונה בחוק ניירות ערך, סבורה הוועדה כי יש להשאיר לבית המשפט המחוזי את הסמכות לדון גם בהליכים לפי חוק זה.

קניין רוחני

41. הקטגוריה הכללית של ענייני הקניין הרוחני היא קטגוריה רחבה. נשרטט עתה, באופן סכמטי, את מערך הסמכויות בהסדרים המרכזיים שבתחום זה.

א. פטנטים. החוק החולש על עניינים אלה הוא חוק הפטנטים, התשכ"ז-1967. סעיף 188(א) לחוק זה קובע, כי בית המשפט המוסמך לעניין חוק זה הוא בית המשפט המחוזי בירושלים, ומסמיך את שר המשפטים להורות שהסמכות תהיה גם בידי בתי משפט מחוזיים אחרים. יצוין עוד, כי בתביעות בקשר להפרת פטנט, הסמכות היא של בית המשפט המחוזי, אשר יש לו שיפוט בעניין לפי כל דין אחר (סעיף 188(ב)). בתוך כך, מוסמך בית המשפט המחוזי לדון גם בערעורים על החלטות רשם הפטנטים (סעיף 174 לחוק).

ב. מדגמים. עניינים אלה מוסדרים על ידי פקודת הפטנטים והמדגמים. פקודה זו מסמיכה את בית המשפט המחוזי לדון בתביעות על הפרת זכות יוצרים למדגמים (סעיף 51(1) לפקודה). כן מוסמך בית המשפט המחוזי לדון בערעורים על החלטות של רשם הפטנטים והמדגמים לסרב לרשום מדגם (סעיף 51(2)(ז)), ועל צווים שנתן הרשם על יסוד בקשה לביטולו של רישום מדגם (סעיף קטן (ח)).

ג. זכויות יוצרים. בעיקרון, הסמכות בהיבטים האזרחיים של עניינים אלה נתונה לבית המשפט המחוזי. מכוח הסמכות השיורית הנתונה לו לפי חוק בתי המשפט. אין הוראה ספציפית, בחוקים הנוגעים לזכויות יוצרים, המעניקה סמכות מפורשת לבית המשפט המחוזי.

יצוין, כי ההוראה העונשית שבפקודת זכות יוצרים קובעת באופן מפורש כי הסמכות לדון בעברות פליליות על פי הפקודה נתונה לבית משפט השלום (סעיף 43) לפקודה.

ד. זנים חדשים של צמחים. הזכויות בזנים חדשים של צמחים מוסדרות על ידי חוק זכות מטפחים של זני צמחים, התשל"ג-1973. החוק הקים כמה גופים העוסקים בעניינים הנדונים בו. כך, הוקמה מועצה, אשר הוסמכה להחליט בבקשות לרשום זכות מטפחים בספר הזכויות המתנהל על פי החוק (סעיף 11(1) לחוק). ערעור על החלטות המועצה או הרשם אשר אין עליהן השגה או התנגדות לפי החוק, מצוי בסמכות בית המשפט המחוזי (סעיף 86 לחוק).

לצד המועצה קיימת ועדה לזכות מטפחים, אשר בראשה שופט מחוזי (סעיף 18). הוועדה הוסמכה לדון בתביעות המוגשות על פי החוק, כאשר אדם ניצל בתום לב משך תקופה ניכרת זכות מטפחים השייכת לאחר (סעיף 44) וכאשר עובד טיפח זן עבור מעבידו, ללא הסכם ביניהם (סעיף 49). הנפגע מהחלטות הוועדה רשאי לערער לבית המשפט העליון (סעיף 86).

החוק אינו קובע באיזו ערכאה תתברר תביעה בגין הפרה של זכות מטפחים.

ה. זכויות מבצעים ומשדרים. חוק זכויות מבצעים ומשדרים, התשמ"ד-1984, מגן על זכויותיהם של מבצעים - מי שמבצעים במשחק, בשירה, בנגינה או במחול, יצירה ספרותית, אמנותית, דרמטית או מוסיקלית; ועל זכויותיהם של משדרים - מי שמקיימים, על פי הסמכה כדין, שידורי רדיו או טלוויזיה (סעיף 1 לחוק).

על פי החוק, למבצע זכות שמעשים שונים לא ייעשו אלא בהסכמתו. בין השאר, מדובר בטביעה, שיעתוק או בשידור של ביצוע (סעיף 2 לחוק). מבצע שזכותו לפי חוק זה הופרה, זכאי לתרופות האזרחיות המוקנות לבעל זכות יוצרים שזכותו הופרה (סעיף 5). למבצע גם זכות מוסרית ששמו ייקרא על כל ביצוע שנעשה על ידיו (סעיף 4א1) לחוק, וכי לא תיעשה פעולה כלשהי שיש בה משום הפחתת ערך ביחס העולה לפגוע בכבודו או בשמו של המבצע (סעיף 4א1ב) לחוק. פגיעה בזכות זו היא עוולה אזרחית, עליה חלות הוראות פקודת הנוזקין (סעיף 4א1ג) לחוק.

אין בחוק זה הוראה מפורשת לעניין הערכאה המוסמכת. עולה מכך, כי הסמכות בעניינים שלפי החוק תהיה לבית המשפט המחוזי, בהיותו הערכאה השירותית.

ו. סימני מסחר. נושא זה מוסדר על ידי פקודת סימני מסחר (נוסח חדש), התשל"ב-1972. הפקודה מקנה סמכויות שונות לבית המשפט העליון, בין כערכאת ערעור, ובין כערכאה ראשונה. בית המשפט העליון הוסמך לדון בערעורים שונים על החלטות רשם סימני המסחר, ובהם החלטה לדחות בקשה לרישום סימן מסחר (סעיפים 19, 25(א) לפקודה), החלטות בבקשות לשנות סימן שנרשם (סעיף 37), החלטות בנוגע להעברת סימן מסחר (סעיף 49 לפקודה), והחלטות בנוגע למתן רשות לעשות שימוש בסימן מסחר (סעיף 53 לפקודה).

כערכאה ראשונה, הוסמך בית המשפט העליון להכריע בסכסוך בין אנשים שונים המבקשים לרשום סימן מסחר וזה לגבי אותם טובין (סעיף 29 לפקודה), וכן לדון בבקשות לתיקון פנקס סימני המסחר (סעיף 38), ובבקשות לביטול סימן שנרשם בשל אי שימוש או אי כוונה לשימוש בו (סעיף 41 לפקודה).

בפקודת סימני המסחר אין כל הוראה ביחס לערכאה המוסמכת לדון בהליכים אשר עניינם טענה להפרה של סימני מסחר (ראו לעניין זה סעיפים 57-59 לפקודה). גם כאן, נתונה הסמכות לערכאה השירותית, היא בית המשפט המחוזי.

ז. בשולי נושא זה, נזכיר את קיומם של פקודת סימני סחורות; חוק הגנת כינויי מקור, התשכ"ה-1965, וכן את הדין, על פי הפסיקה, הדין בהגנה על סודות מסחריים, המשתייכים גם הם למשפחת הקניין הרוחני.

42. מן הסקירה התמציתית שלעיל עולה, כי אין אחדות בדיון. קיימות הוראות המפנות את בעלי הדין לבית המשפט העליון כערכאה ראשונה, אחרות מפנות אל בית המשפט העליון כערכאת ערעור. הוראות נוספות מפנות לבית המשפט המחוזי. חוקים מסוימים אינם מפנים לבית משפט כלשהו, והעניינים לפיהם נדונים בבית המשפט המחוזי מכוח סמכותו השירותית. הוועדה סבורה, כי אין הצדקה לחלוקת הסמכויות הבלתי אחידה הנהוגה היום. לדעת הוועדה, ראוי כי בשלב זה כל ענייני הקניין הרוחני יידונו בבית המשפט המחוזי. המדובר בתחום משפטי מורכב, אשר טרם זכה לדיון וליבון ממצים. סוגיות רבות טרם נדונו והוכרעו. במצב דברים זה, סבורה הוועדה כי מן הראוי שעניינים אלה ישארו בשלב הנוכחי בסמכות בית המשפט המחוזי.

עשויה להתעורר שאלה לגבי תביעות, אשר חלק מן העילות עליהן מבוססות על פי אחד החיקוקים הנזכרים, וחלקן על פי הדין הכללי. דוגמה לכך היא תביעה, המבוססת על עילה של הפרת סימן מסחר, וכן על עילה נפרדת של גנבת עין לפי סעיף 59 לפקודת הגזיקין (נוסח חדש). הוועדה סבורה, כי במצב כזה, קיומה של עילת

תביעה לפי אחד החוקים בעניין קניין רוחני, די בה כדי להביא את התביעה כולה לסמכותו של בית המשפט המחוזי. פתרון זה מתיישב עם השיקולים עליהם עמדנו לעיל, ומונע פיצול מיותר של סמכויות.

בהקשר זה, ראוי לשקול את האפשרות שתוקנה לבית המשפט המחוזי סמכות, במקרים מתאימים בהם "העילה המחוזית" היא שולית או מלאכותית, להעביר את הדיון לבית משפט השלום, שעם ההעברה אליו יקנה לעצמו סמכות לדון בתובענה על כל חלקיה.

אשר לעברות הפליליות במרבית החוקים עליהם עמדנו, סבורה הוועדה כי אין מקום לשנות מן המצב הקיים: אותן עברות אשר נדונות היום בבית משפט השלום, ישארו בסמכותו.

ערעורי הוצאה לפועל

43. סעיף 80(ב) לחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967, קובע את העיקרון הכללי לפיו ערעור על החלטות ראש ההוצאה לפועל יוגש לבית המשפט המחוזי. סעיף 3 לחוק ההוצאה לפועל קובע כי הסמכויות של ראש ההוצאה לפועל יהיו נתונות לכל שופט של בית משפט השלום ולכל רשם של בית משפט השלום. ככלל, רשמים הם המכהנים בתפקיד ראש ההוצאה לפועל. שופטים ממלאים תפקיד זה במיעוטם של המקרים, בעיקר בבתי משפט המצויים בערי השדה, בהם לא מכהן רשם לענייני הוצאה לפועל. לאור זאת, מתעוררת השאלה מהי ההצדקה לכך שערעור על החלטת ראש ההוצאה לפועל יגיע לבית המשפט המחוזי, ולא לבית משפט השלום.

בשנת 1995, במסגרת הקמת בית המשפט לענייני משפחה, נקבעה הוראה מתקנת לסעיף 80 לחוק ההוצאה לפועל, בסעיף 80(ב1) לחוק. על פי ההוראה זו, ערעור על החלטות ראש ההוצאה לפועל בעניין ביצוע פסק דין בענייני משפחה ידון בבית המשפט לענייני משפחה בו מכהנים שופטים של בית משפט השלום, אולם ערעור על החלטה של שופט בית משפט השלום בתפקידו כראש הוצאה לפועל ידון בבית המשפט המחוזי.

לדעת הוועדה, העיקרון שנקבע בסעיף 80(ב1) יפה גם כעיקרון כללי, ואין יסוד לאבחנה בין עניינים הנוגעים לביצוע פסקי דין בנושא משפחה לבין שאר ענייני

ההוצאה לפועל. דהיינו, גם בעניינים שאינם נוגעים לביצוע פסקי דין בענייני משפחה, מן הראוי שערעור על החלטת ראש ההוצאה לפועל שהוא רשם, יוגש לבית משפט השלום. ערעור על החלטת ראש ההוצאה לפועל יוגש לבית המשפט המחוזי, רק כאשר ראש ההוצאה לפועל אשר קיבל את ההחלטה נשוא הערעור הוא שופט בית משפט השלום.

יתרונותיה של הצעה זו הם ברורים. יישומה של ההצעה יביא לכך שמרבית הערעורים על החלטות ראש ההוצאה לפועל יוגשו לבית משפט השלום, ולא לבית המשפט המחוזי. הצעה זו אף מתבקשת מהגישה לפיה בהגשת ערעורים אין לפסות על ערכאות שיפוטיות. בנוסף, תתרום הצעה זו לאחידות ולקוהרנטיות של מבנה הסמכויות המוצע - כשם שערעור על החלטות רשם בית משפט השלום בעניינים אחרים (להבדיל מפסקי דין הניתנים על ידו) מוגש לבית משפט השלום, כך גם יוגש ערעור על החלטת הרשם בענייני הוצאה לפועל.

עניינים פליליים

44. העיקרון היום הוא, כי לבית משפט השלום נתונה הסמכות לדון בעבירות אשר עונשן (על פי הגדרת העברה) הוא קנס בלבד או מאסר לתקופה שאינה עולה על שבע שנים (סעיפים 51(א1)(א) ו-51(א1)(ב) לחוק בתי המשפט).

לעיקרון זה נקבעו בחוק בתי המשפט שני סייגים. סייג אחד מצמצם את סמכותו של בית משפט השלום. על פיו, עבירות מסוימות אשר עונשן מאסר לתקופה של חמש שנים או יותר, יידונו בבית המשפט המחוזי, אם כך החליט פרקליט מחוז בעניין המסוים. המדובר בעבירות שותד (סימן ה' לפרק ט' לחוק העונשין), גנבה בידי מנהל (סעיף 392 לחוק), גנבה בידי מורשה (סעיף 393), קבלת דבר במרמה (סעיף 415), רישום כוזב במסמכי תאגיד (סעיף 423) ועבירות מנהלים ועובדים בתאגיד (סעיף 424 לחוק).

החריג השני מרחיב את סמכותו העניינית של בית משפט השלום. על פי חריג זה, כל העבירות לפי פקודת הסמים המסוכנים (נוסח חדש), התשל"ג-1973, ובכלל זה עבירות שעונשן מאסר לתקופה של עשרים שנה, יידונו בבית משפט השלום אם כך החליט פרקליט המחוז בעניין המסוים. כוח הענישה של בית משפט השלום, בדונו

בכתב אישום שהוגש לפי הוראה זו, לא יחרוג מהטלת עונש מאסר לתקופה של שבע שנים.

45. עמדת הוועדה היא, כי כבר בשלב זה יש להרחיב את סמכותו של בית משפט השלום בעניינים פליליים, כך שבבית המשפט המחוזי יידונו רק עבירות חמורות במיוחד. הוועדה מציעה, להשאיר בבית המשפט המחוזי רק את אותן עבירות אשר על פי הדין הקיים חובה לדון בהן במותב שלושה. בדרך כלל, מדובר בכל עברה שעונשה מוות או מאסר עשר שנים או יותר (סעיף 37(א)(1) לחוק בתי המשפט).

סעיף 37(ב)(1) מסייג את העיקרון הקבוע בסעיף 37(א)(1), וקובע כי בעבירות מסוימות, אף שעונשן המרבי גבוה מעשר שנות מאסר, ידון בית המשפט המחוזי בשופט אחד, אלא אם ניתנה הוראה אחרת בעניין מסוים. הוועדה סבורה, כי ראוי שגם עבירות אלה, אשר הנחת העבודה היא כי אין בהן חומרה או קושי המחייבים דיון בהרכב שלושה, יועברו לבית משפט השלום. אם יתעורר הצורך בכך, במקרה חריג כזה או אחר, יוכל נשיא בית משפט השלום, בהתאם לסמכות המוקנת לו, לקבוע שהדיון ייתקיים בפני הרכב שלושה. עבירות אלה מפורטות בנספח ג' לדיון וחשבון זה.

בכל העניינים הפליליים, פרט לעניינים אשר חובה לדון בהם בהרכב שלושה, ידון בית משפט השלום כערכאה שיורית כללית. בניגוד למצב היום, לפיו סמכות הענישה של בית משפט השלום היא עד לשבע שנות מאסר, הרי שעל פי הצעת הוועדה הגבול לסמכות הענישה של בית המשפט יהיה העונש המרבי שבהגדרת העברה. במקרים מסוימים, מדובר בעונש מרבי של עשרים שנות מאסר. עם השינוי במעמדו של בית משפט השלום ובהיקף סמכויותיו, אין עוד מקום להגביל את סמכות הענישה שלו לעונש של שבע שנות מאסר. ההנחה היא, כי על בסיס צוות השופטים הקיים, הכולל שופטים מנוסים, יחד עם השופטים אשר ימונו במהלך שלוש השנים הקרובות (כשישים במספר), ייווצר בבית משפט השלום מאגר שופטים אשר יהיו מסוגלים להתמודד עם האתגר שיציבו בפניהם העניינים הפליליים שיועברו לבית משפט השלום. אין כל מניעה, על כן, כי גם עניינים פליליים חמורים – כמו הריגה, שוד או עבירות סמים קשות – יידונו בבית משפט השלום, וכי יוקנו לו סמכויות הענישה המלאות בעניינים אלה, תוך שנשיא בית המשפט מנווט ומנתב את התיקים לשופטים המתאימים ביותר, לפי העניין.

46. התוצאה תהיה, כי בסמכות בית המשפט המחוזי ישארו, בין השאר, העברות הבאות: חלק גדול מן העברות על ביטחון המדינה לפי פרק ו' לחוק העונשין, ובהן עברות בגידה (סימן ב' לפרק ז'), פגיעה בכוחות המזוינים (סימן ג'), ריגול (סימן ד'), ופגיעה ביחסי חוץ (סימן ו'); ביצוע עברה מתוך מניע של גזענות (סעיף 144ד1 לחוק); הברחת אדם ממשמורת חוקית (סעיף 259); רצח (סעיף 300) וניסיון לרצח (סעיף 305); עברות מין שונות (סימן ה' לפרק ט' לחוק); עברות שונות בחומר נפץ (סעיפים 454 ו-456).

בסמכות בית המשפט המחוזי ייוותרו גם עברות לפי חוקים מחוץ לחוק העונשין, ובהן עברות לפי חוק עשיית דין בנאצים ובעוזריהם, התש"ו-1950; עברות שונות לפי חוק הטיס (עברות ושיפוט), התשל"א-1971 (סעיפים 17, 18, 18א ו-19); עברות שונות על פי החוק למניעת הסתננות (עברות ושיפוט), התשי"ד-1954 (סעיפים 4, 5 ו-8 לחוק); עברה לפי סעיף 113 לחוק הספנות (ימאים), התשל"ג-1973; עברה לפי סעיף 85 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965; עברה לפי סעיף 89 לחוק רשות הדואר, התשמ"ו-1986.

לאזכור מיוחד ראויות שתי הוראות נוספות. האחת היא הוראת סעיף 25(ב) לחוק יסוד: הממשלה. לפי הוראה זו, כתב אישום נגד ראש הממשלה יוגש ויתברר בבית המשפט המחוזי בירושלים, אשר יישב בהרכב של שלושה שופטים. דומה, כי השיקולים החוקתיים ביסוד הוראה זו, כמו גם הרגישות והחשיבות הציבורית הרבה הכרוכים בהעמדת ראש ממשלה לדין פלילי, מחייבים כי הוראה זו תישאר ללא שינוי.

הוראה נוספת, אשר תכליתה דומה, מצויה בסעיף 12(ב) לחוק יסוד: השפיטה, לעניין אישום פלילי נגד שופט. גם באשר להוראה זו הוועדה סבורה כי אין לשנות את כלל הסמכות המיוחדת שנקבע בחוק היסוד.

47. כל שאר העברות יידונו על ידי שופט יחיד בבית משפט השלום. כמוסבר לעיל, במקרים מיוחדים בהם יתעורר הצורך בכך, יוכל נשיא בית משפט השלום לקבוע כי הרכב של שלושה שופטים ישב לדין (לסמכות דומה היום, ראו סעיף 47 לחוק בתי המשפט).

ההסדר המוצע מייתר את הסמכות הנתונה כיום לפרקליט המחוז לקבוע איזו ערכאה תדון בעברות מסוימות. קו פרשת המים המוצע לקביעת הערכאה המוסמכת

הוא קיומה של חובה לדון בה בהרכב שלושה. על פי ההצעה, לא תהיה עוד טריטוריית ביניים של עברות, בהן נתונה סמכות מקבילה הן לבית משפט השלום והן לבית המשפט המחוזי.

עתירות אסירים

48. נושא נוסף הקשור בתחום הפלילי ואשר מצדיק שינוי, הוא עתירות אסירים. עתירות אסירים מתחלקות לשני סוגים עיקריים. סוג אחד הן עתירות הנוגעות למאסר או למעצר של אסיר או עצור. עתירות אלה מתייחסות לתנאי המאסר ולטיפולים אשר לטענת האסיר הוא זכאי להם אך אינו מקבלם בכלא, וכן תלונות על התנהגות סוהרים וכיוצא באלה. עתירות מסוג זה נדונות בבית המשפט המחוזי בפני דן יחיד. הסוג השני הן עתירות המתייחסות להחלטות ועדות שחרורים, הפועלות על פי חוק העונשין ודנות בשחרור מוקדם של אסירים. עתירת אסיר נגד החלטת ועדת השחרורים נדונה בפני הרכב של שלושה בבית המשפט המחוזי (סעיף 62א' לפקודת בתי הסוהר (נוסח חדש), התשל"ב-1971).

עתירות אסירים מהסוג השני המתייחסות לקיצור תקופת המאסר, ראוי שתדונה בבית המשפט המחוזי כפי המצב היום. בראש ועדת שחרורים יושב שופט מחוזי. ערעור על החלטה בה הוא נוטל חלק ראוי שיידון על ידי בית המשפט המחוזי. לעומת זאת, אין סיבה מדוע לא יידונו העתירות מן הסוג הראשון בפני שופט בית משפט השלום. טיב הטענות והשאלות בהן נדרש בית המשפט לדון במסגרת עתירות אלו אינו מצדיק דיון בערכאה גבוהה. בשנת 1996 הוגשו 4,098 עתירות כאלה. ניתן להעביר את הסמכות לדון בהן לבית משפט השלום.

העברת הסמכויות – תמונה סטטיסטית

49. על רקע ההמלצות המפורטות לעיל, נוכל לעמוד על התוצאה של ההמלצות מבחינת מספר התיקים אשר יועברו מבית המשפט המחוזי לבית משפט השלום. לצורך המחשה, נעשה שימוש בנתונים הסטטיסטיים בדבר הליכים שהוגשו לבית המשפט המחוזי בשנת 1996 (ראו פירוט בנספח ד' לדין וחשבון זה). נתונים אלה לקוחים

מפרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, והם מתייחסים לכל בתי המשפט המחוזיים בארץ.

50. ראשית, לתחום האזרחי. מן הנתונים עולה, שמתוך 110,289 הליכים שהוגשו לבתי המשפט המחוזיים בשנת 1996, 93,565 הם הליכים אזרחיים. מתוכם 39,849 הם הליכים עיקריים (להבדיל מהליכים נלווים). מספר זה כולל 8,843 ערעורים אזרחיים (כולל בקשות רשות ערעור), אשר רובם ישארו בסמכות בית המשפט המחוזי. יוצא, אפוא, כי לבית המשפט המחוזי, בשבתו כערכאה ראשונה, הוגשו 31,006 עניינים עיקריים באותה שנה.

מנתון זה יש להפחית את ענייני המעמד האישי, כשרות משפטית וענייני אימוץ, שמספרם הכולל הוא 5,856 תיקים, אשר עברו כמעט כולם לבית משפט השלום, בעקבות העברת הסמכות לדון בהם לבית המשפט לענייני משפחה. כן יש להפחית את ענייני הירושה (15,947), אשר יידונו בבית משפט השלום לפי חוק בית המשפט לענייני משפחה; או יועברו בעיקרם לטיפול האפוטרופוס הכללי (ראו פסקה 88 להלן). יוצא, אפוא, כי בבית המשפט המחוזי ייוותרו – על פי נתוני שנת 1996 – 9,203 תיקים עיקריים.

מבין תיקים אלה מציעה הוועדה להעביר לבית משפט השלום תובענות בענייני מקרקעין, במספר כולל של 857 תיקים, ותובענות ממוניות, במספר כולל של 2,535 תיקים. כן מוצע להעביר לבית משפט השלום חלק גדול מתוך 605 ענייני הבוררות אשר הוגשו לבתי המשפט המחוזיים באותה שנה. כן יועברו חלק מן התיקים המסווגים תחת הכותרת הכללית "שאר עניינים אזרחיים" (ראו נספח ד' הנ"ל), אשר מספרם הכולל הוא 4,198 תיקים. יחד עם תיקים אלה, צפוי לעבור לבית משפט השלום חלק נכבד של ההליכים הנלווים הקשורים לאותם תיקים.

מה שייוותר בבית המשפט המחוזי, כערכאה ראשונה, יהיו ענייני פשיטת רגל ופירוק חברות שותפויות ואכיפת שעבודים – סך הכול 1,008 תיקים. יישאר בבית המשפט המחוזי חלק מענייני הבוררות. כן ישארו חלק מהעניינים הנכללים ב"שאר עניינים אזרחיים" (אשר, כאמור, מספרם הכולל הוא 4,198 תיקים). במסגרת זו כלולות תובענות ייצוגיות, ותובענות בניירות ערך, קניין רוחני ותאגידים – כמפורט לעיל. אין ברשות הוועדה סטטיסטיקה מפורטת בדבר ההתפלגות של "שאר העניינים האזרחיים". להערכת הוועדה, חלק ניכר מתוך 4,198 התיקים ישארו בבית

המשפט המחוזי. התוצאה היא, כי למעלה ממחצית העניינים האזרחיים אשר בית המשפט המחוזי דן בהם היום כערכאה ראשונה, יועברו לבית משפט השלום.

51. אשר לתחום הפלילי, בשנת 1996 הוגשו לבתי המשפט המחוזיים 9,827 הליכים פליליים עיקריים. מתוכם 3,917 ערעורים אשר ישארו בסמכות בית המשפט המחוזי. עולה מכך, כי בסך הכול נפתחו בבית המשפט המחוזי 5,910 תיקים לדיון בערכאה ראשונה, ובכלל זה גם עתירות אסירים. מתוך נתון זה מוצע להעביר לבית משפט השלום - בנתוני שנת 1996 - סך הכול 5,135 תיקים: 1,037 תיקים פליליים הנדונים בפני דן יחיד ו-4,098 תיקים של עתירות אסירים הנדונים בפני דן יחיד.

התוצאה היא, כי בבית המשפט המחוזי ישארו 735 עניינים עיקריים - מתוכם 369 תיקים פליליים הנדונים בפני הרכב, וכן 366 ערעורים על החלטות של ועדת השחרורים. מספרים אלה נראים נמוכים "על הנייר", אך יש לזכור כי אותם תיקים הנדונים בפני הרכב הם תיקים "כבדים", אשר כל אחד מהם דורש ימי דיון לא מעטים, ואשר נדונים בהרכב של שלושה שופטים. עולה מכך, כי המעמסה בכוח השיפוטי הכרוכה בדיון בתיקים אלה היא רבה, למרות שמספרם המוחלט קטן יחסית.

52. על פי התמונה המצטיירת לעיל, חלק משמעותי מהעניינים הנדונים היום בבית המשפט המחוזי כערכאה ראשונה יועבר לדיון בפני בית משפט השלום. עם זאת, יש לזכור כי מוצע להעביר עניינים מסוימים אל בית המשפט המחוזי. הכוונה היא לעניינים מנהליים (פסקה 78 להלן) וענייני משמעת (פסקה 79 להלן). זאת ועוד, חלק ניכר מהעניינים אשר ישארו בבית המשפט המחוזי הם עניינים מורכבים, וחלקם דורשים מומחיות מיוחדת. יש להוסיף, כי בד בבד עם העברת הסמכויות לבית משפט השלום צפוי מספר הערעורים אשר יוגשו לבית המשפט המחוזי על פסקי דין שניתנו בבית משפט השלום לגדול במידה ניכרת. מכל אלה עולה, שגם לאחר העברת הסמכויות לבית משפט השלום, עומס העבודה בבתי המשפט המחוזיים יהיה משמעותי.

עניינים נוספים

53. הדיון שנערך לעיל אינו ממצה את כל הסוגיות הנוגעות לחלוקת הסמכויות בין בית משפט השלום ובין בית המשפט המחוזי. לצד העניינים הנוכחים לעיל, קיימות

בחקיקה הוראות לא מעטות המעניקות באורח מפורש סמכויות לבית המשפט המחוזי. לגבי חלק מהוראות אלה, סבורה הוועדה כי נוכח השינוי במעמדו של בית משפט השלום, יש מקום לשקול את תיקונן, כך שהסמכות תועבר לבית משפט השלום. דיון מפורט בכל אחת מהוראות אלה תורג ממסגרת הדיון הנוכחי, ונסתפק בהפנייה לחלק מהן בנספח ה' של דין וחשבון זה.

54. עמדנו על העניינים המרכזיים שבסמכות בית המשפט המחוזי היום, ודנו בשאלה אם ובאיזו מידה יש להעבירם לבית משפט השלום בשלב זה. נדון עתה בשינויים המוצעים בנוגע לארגון העבודה בבית משפט השלום.

שער שלישי

בית משפט השלום

55. המהלך המוצע, על פיו תגדל משמעותית כמות העניינים של שמיעה ראשונה שינותבו לבית משפט השלום, היא הערכאה הראשונה, מחייב ביצוען של התאמות במבנה בית משפט השלום. להיבט הכמותי מצטרף גם היבט איכותי. ההרחבה המהותית בסמכויות בית משפט השלום תביא לכך, שיחול גידול ממשי בכמות התיקים הנחשבים "כבדים" – מן הצד המשפטי, מן הצד הציבורי או מבחינת היקפם – אשר יידונו בערכאה זו. תיקים אלה יצריכו השקעת משאבים וזמן שיפוטי רבים מאלה המוקדשים לתיקים פשוטים יותר. שופטי בית משפט השלום יוסמכו גם לדון בעברות אשר לא היו עד כה בתחום סמכותם. הם יוסמכו להטיל עונשים חמורים, אשר עד כה לא היו מוסמכים להטילם.

החלוקה למדורים – כללי

56. התמודדות עם המטלות החדשות דורשת, בין השאר, תשתית מקצועית הולמת. אחת הדרכים העיקריות ליצור תשתית כזו היא התמחות של שופטי בית משפט השלום בשטחי המשפט השונים, במסגרת של מדורים, אשר יעסקו בתחומים מוגדרים. במדורים אלה יישבו שופטים אשר יהנו מניסיון וממומחיות בתחום אחריותו של המדור. בדרך זו תושג, בראש ובראשונה, יכולת להתמודד עם כמות גדולה של תיקים. בדרך זו ייווצרו גם כלים להתמודד עם עניינים קשים ומורכבים.

הוועדה סבורה, כי יצירת מדורים כאלה, אשר השופטים שיכהנו בהם יהיו בעלי יכולת מוכחת בתחום הנדון, חשובה ביותר כדי שניתן יהיה לספק מענה הולם לצורכי

המתדיינים. הניסיון מלמד כי ככל שבקיאותו וניסיונו של שופט בתחום פלוני גדולים יותר, כך גדלה גם יכולתו לנווט במהירות, ביעילות ובדרך מושכלת את ההליך המתנהל בפניו. אין צורך להכביר במילים על חשיבותם של מאפיינים אלה. בנוסף, יתגבש בכל מדור מטען של מומחיות וידע, אשר יהיה גם בו לאפשר שיפור ברמה הכללית של הדיון בעניינים השונים. תגדל גם האחידות בטיפול בעניינים דומים – הן מן הצד הדיני והן מן הצד המהותי – כך שתחזוק הוודאות המשפטית. עובדה זו תסייע לסיומם המהיר של הליכים, או אף למניעתם. רבים מהעדים אשר הופיעו בפני הוועדה סברו, כי הקמת מדורים בהם יכהנו שופטים בעלי מומחיות וניסיון בנושא מוגדר תוכל להקל על חלק מבעיות העומס שעל בתי המשפט.

המהלך של הקמת מדורים הוא חיוני, גם כדי להקל על ניהולו של בית משפט השלום. הפיכת בית משפט השלום לערכאה ראשונה כללית צפויה להגדיל באופן ניכר את היקפו. על פי ההערכות, מדובר, למשל, בכמאתיים שופטים בבית משפט השלום בתל-אביב-יפו, החולש גם על בתי משפט שבאזור המרכז. במסגרת המבנה המוצע, ידונו שופטי בית משפט השלום במרבית העניינים של שמיעה ראשונה. המדובר במגוון רחב של עניינים ובכמות גדולה של תיקים. כדי להשיג חלוקת עבודה יעילה, וכדי לשלוט, מנהלית, על מערכת כה מורכבת, מתחייבת הקמתם של מדורים, אשר כל אחד מהם יופקד על חלק מהתיקים המוגשים לבית המשפט. סגני נשיאים יעמדו בראש כל אחד מן המדורים והם יהיו אחראים לניהולם השוטף. הם ידעו, על בסיס קבוע ורציף, מהו מצב השמיעה והדיון בתיקים שבמדור עליו הם מופקדים. חלוקה למדורים תאפשר שימוש נכון במשאבים השיפוטיים העומדים לרשות בית המשפט. היא תאפשר לנייד שופטים בין המדורים השונים בהתאם לצרכים המשתנים, ותשפר את יכולתה של המערכת לספק את השירות הטוב ביותר במסגרת האמצעים העומדים לרשותה.

החלוקה למדורים – קביעת המדורים השונים

57. מהם המדורים הנדרשים בבית משפט השלום? הוועדה סבורה, כי יש להקים כמה מדורים בכל אחד מהתחומים הבסיסיים – המשפט האזרחי והמשפט הפלילי. בכל אחד מן המדורים, יידונו עניינים שיסווגו על פי נושא, על פי חומרה ועל פי קריטריונים נוספים, לפי הצורך. לצד מדורים "כלליים" אלה יש צורך במדורים בנושאים הדורשים מומחיות והתמחות ספציפיים.

לדעת הוועדה, יש להקים את המדורים הבאים: תביעות קטנות, תביעות כספיות עד 30,000 ש"ח (אם ההצעה לעניין זה תאומץ, ראו פסקה 71 להלן), תביעות פיצויים על נזקי גוף, אזרחי כללי, ענייני משפחה (כולל ענייני נוער – ראו פסקה 65 להלן), ענייני כלכלה (כל אותם עניינים בשטח המיסוי ובשטח ניירות ערך, וכן עניינים כלכליים אחרים אשר יובאו בפני בית משפט השלום. לאור העניינים אשר ישארו בסמכות בית המשפט המחוזי, הכוונה היא בעיקר למישור הפלילי), עניינים מקומיים, תעבורה, עניינים פליליים מסוג חטא ועוון ועניינים פליליים מסוג פשע (אותם עניינים אשר לא יהיו בתחומיו של המדור לענייני כלכלה).

ההבחנה בין מדור לעניינים פליליים מסוג חטא ועוון לבין מדור לעניינים פליליים מסוג פשע, דרושה, לדעת הוועדה, נוכח הרחבת הסמכויות של בית משפט השלום לדון בדין יחיד בשורה של עברות חמורות, אשר לא היו בסמכותו עד כה. כך ניתן יהיה להבטיח שבעברות מסוג זה ידונו השופטים הבקאים והמנוסים יותר, בשטח הפלילי.

החלוקה למדורים – מעבר שופטים בין המדורים

58. א. הוועדה סבורה, כי יש לשמור על גמישות מסוימת בשיבוץ השופטים למדורים השונים. גמישות זו תאפשר לנשיא בית המשפט לעשות שימוש אפקטיבי במשאבים השיפוטיים העומדים לרשותו. מבנה קשיח לחלוטין, המונע כל יכולת להתאים את המערכת לשינויים בעומס היחסי המוטל על כל מדור, אינו רצוי. המטרה אינה ליצור בית משפט שהוא אוסף של איים, העומדים כל אחד לעצמו ואשה אין כל זיקה ביניהם. יש לאפשר לנשיא מרחב תמרון, בתוכו יוכל לשבץ את השופטים למדורים על פי כישוריהם. כך, למשל, יוכל הנשיא להפנות את התיקים הסבוכים יותר, אשר ניהולם דורש ניסיון וידע מיוחד, אל השופטים הוותיקים והמנוסים יותר, או אל אלה שרכשו מומחיות מיוחדת בתחום הנדון. על פי ההצעה, יוכל הנשיא, במקרה הצורך, לנייד – ולו באופן זמני – שופטים ממדור למדור, כדי שהעומס המוטל על בית המשפט יתחלק באופן שווה יותר בין השופטים השונים. מובן, כי יש לעשות שימוש זהיר ושקול באפשרות הגיור, שאם לא כן, תסוכל המטרה היסודית העומדת בבסיס החלוקה למדורים – השגת התמחות ומקצועיות.

ב. הניוד של שופטים ממדור למדור דרוש לא רק בשל צורכי שעה העשויים להתעורר מעת לעת. מבנה בו שופטים יוגבלו מראש להתבוננות בחומר המשפטי רק מתוך נקודת מבט צרה של תחום אחד אינו רצוי. יש למצוא איוון בין השאיפה להתמחות ובין הרצון לאפשר התפתחות ומבט רחב של שופטים. גם מסיבה זו, יש לאפשר מעבר של שופטים בין המדורים השונים. יש לאפשר לשופטים להתנסות ולהעמיק בתחומים שונים של שדה המשפט. התנסות כזו תספק לשופטים את המטען, הידע והניסיון הדרושים במלאכת השפיטה. היא חשובה גם לעניין קידום לבית המשפט לערעורים, הדרוש מעצם טיבו יכולת משפטית מגוונת.

על ידי ייחוד שופטים למדורים וקיום אפשרות של מעבר ממדור למדור, ייווצר האיוון הדרוש בין השאיפה ליציבות מרבית, הנובעת ממומחיות והכרה מקרוב של החומר, ובין השאיפה למנוע שחיקה של שופטים העלולה לנבוע מהיעדר גיוון, והרצון ליצור מאגר שופטים הניחנים בתפיסה רחבה של התחום המשפטי. בהקשר זה הועלו הצעות שונות לקיים רוטציה בין שופטים במדורים השונים, בפרקי זמן שייקבעו מראש. המכנה המשותף להצעות אלה הוא, שהרוטציה תתבצע רק לאחר תקופה ארוכה דיה, שתאפשר להפיק את התועלת הנובעת מן ההתמחות. על עיקרון זה יש לשמור. בקביעת אורכה של תקופה זו, בכל מקרה ומקרה, יובאו בחשבון צורכי המדורים השונים, לרבות כמות התיקים בכל אחד מהם, ויתר צרכיו המשתנים של בית המשפט. לפיכך, לא ראתה הוועדה להמליץ על תקופה מוגדרת מינימלית בה יהיה על שופט לכהן במדור מסוים.

59. שאלה אחרת היא מי יחליט על המעבר של שופטים בין המדורים השונים. הוועדה סבורה כי יש למסור את סמכות ההחלטה בעניין זה לנשיא בית המשפט בו מדובר. מבחינה מעשית, זהו המצב היום - שיבוצו של כל שופט לדון בעניינים כאלה ואחרים מסור לשיקול דעתו של נשיא בית המשפט. עם זאת, לאור הגידול במספר השופטים בכל אחד מבתי משפט השלום, ממליצה הוועדה שהעברה ממדור למדור תעשה על ידי הנשיא לאחר התייעצות עם סגניו.

הוועדה מציעה עוד, כי ייקבע ששיבוץ השופטים למדורים והמעבר של שופטים ממדור למדור יהיו כפופים לפיקוחו ולביקורתו של נשיא בית המשפט העליון. עם ההרחבה הניכרת בסמכויותיו של בית משפט השלום, חלק גדול יותר משופטיו יידרש לדון בעניינים בעלי חשיבות וקשיים מיוחדים. במצב דברים זה, רצוי ששיבוץ השופטים למדורים השונים יעמוד לביקורתו של העומד בראש המערכת השיפוטית.

באופן זה ייפתרו קשיים ומחלוקות, העשויים להתעורר בעקבות החלטת נשיא בית המשפט בו מדובר. הביקורת והפיקוח של נשיא בית המשפט העליון בנושא זה ייקבעו בכללים אשר יקבע נשיא בית המשפט העליון.

מהות החלוקה למדורים – לא קובעת גבולות של סמכות

60. בקרב העדים בפני הוועדה היו חילוקי דעות בשאלה האם המבנה המתואר של מדורים צריך להיות מבנה קשתי, במובן זה שתהיה בין המדורים הבחנה של סמכות עניינית, ושהכהונה בחלק מהמדורים תהיה מותנית בהסמכה מיוחדת לשופטים אשר יכהנו בו; או שמא יש לאמץ מודל גמיש יותר של חלוקה למדורים, במובן זה שלא יהיו הבדלי סמכות בין שופטי בית משפט השלום במדורים השונים.

הוועדה סבורה, כי החלוקה למדורים אינה צריכה להתוות גבולות של סמכות עניינית בתוך הטריטוריה של בית משפט השלום. אין להגביל את סמכותם של שופטי בית משפט השלום לעניינים השייכים למדורים מסוימים, ולשלול מהם את הסמכות לדון בעניינים אשר ייכללו במדורים אחרים. לדעת הוועדה, מבנה כזה יצמצם את יכולת התמרון של נשיא בית המשפט בין המדורים ויקטין את היכולת שלו להתמודד עם מצבים משתנים. מבנה כזה גם עלול לעורר מחלוקות בענייני סמכות, מה גם שמקרים רבים הם רב-תחומיים, ומעוררים שאלות מענפי משפט שונים. ההתדיינות בשאלות של סמכות במצבים כאלה היא מיותרת ועקרה. אין בה כדי לקדם את פתרונם היעיל והצודק של סכסוכים.

מכאן גישתה של הוועדה, כי החלוקה למדורים צריכה להיות עניין אדמיניסטרטיבי. אין מדובר בתחמת סמכויות שיפוט בתוך בית המשפט. על פי הכלל המוצע, בין כל שופטיה של הערכאה הראשונה לא יהיו הבדלים של סמכות. אין מקום למינוי מיוחד של שופטים למדור כזה או אחר. כולם יהיו מוסמכים לדון בכל, אלא שהעניינים בהם ידון בפועל כל שופט ייקבעו בהתאם לחלוקה הפנימית למדורים, שתעשה על פי דרישותיו המיוחדות של כל מדור, ועל פי ניסיונם ותחומי מומחיותם של השופטים.

61. בהתאם לעיקרון כללי זה, סבורה הוועדה כי מתבקש שינוי בהסדר לעניין כהונת שופטים בבתי משפט לעניינים מקומיים. המצב היום הוא, שבתפקיד שופט

בית משפט לעניינים מקומיים יכול לכהן רק שופט שהתמנה לכך על ידי שר המשפטים בהסכמת נשיא בית המשפט העליון (סעיף 57 לחוק בתי המשפט). לא ברור מה הטעם במינוי מיוחד לכהונת שופט בבית משפט לעניינים מקומיים. הפרקטיקה הנהוגת היא, ששר המשפטים ונשיא בית המשפט העליון ממנים לתפקיד זה את אותם שופטים אשר, על פי קביעת נשיא בית משפט השלום הנוגע בדבר, מיועדים לכהן כשופטי בית המשפט לעניינים מקומיים. במצב דברים זה, ראוי שייקבע בחוק שכל שופט שלום יכול לכהן כשופט בבית משפט לעניינים מקומיים, ללא צורך במינוי מיוחד לשם כך. בפועל יכהנו בבית משפט לעניינים מקומיים אותם שופטים אשר יועדו לכך על ידי נשיא בית המשפט בו הם מכהנים, כמוהם כשופטים אחרים אשר יופנו על ידי הנשיא למדורים אחרים.

62. הוועדה סבורה, כי יש לחרוג מהעיקרון בדבר היעדר צורך במינוי מיוחד של שופטים למדור כזה או אחר, בשני נושאים: שופטי נוער ושופטים בבית המשפט לענייני משפחה. על פי המצב המשפטי הנוהג, שיפוט בענייני נוער הוא בידי שופטי נוער המתמנים לכך על ידי נשיא בית המשפט העליון בהסכמת שר המשפטים. השיפוט בענייני משפחה, אשר רוכז בבית משפט השלום, מסור לשופטים אשר התמנו לכך על ידי שר המשפטים בהסכמת נשיא בית המשפט העליון.

שיפוט בשני עניינים אלה דורש גישה, ניסיון והתמחות מיוחדים, אשר חלק מהשופטים חסרים אותם. בשלב הנוכחי, בשני עניינים אלה יש מקום להשאיר, כיוצא מן הכלל, את הוראות הדין הדורשות מינוי מיוחד של שופטים, בפרט שהשיפוט בענייני משפחה הועבר לבית משפט השלום אך לאחרונה (לדיון נפרד בשאלת הכללתם של ענייני נוער בבית המשפט לענייני משפחה, ראו בפסקה 65 להלן).

החלוקה למדורים – שלילת מודל חלופי של טריבונלים מיוחדים

63. הצעה אחרת שהועלתה, אשר הוועדה סבורה כי אין לקבלה, היא להקים טריבונלים מיוחדים לנושאים מסוימים. כך, למשל, הוצע להקים ערכאה נפרדת שתדון בענייני מסים או בעניינים כלכליים (בין אם עניינים אלה יהיו בתחום סמכותו של בית המשפט המחוזי ובין אם יהיו בתחום סמכותו של בית משפט השלום). הצעה אחרת היתה להקים ערכאה מיוחדת, נפרדת, שתדון בענייני ניירות ערך.

ההצעות להקים טריבונלים נפרדים עומדות בסתירה לעמדתה העקרונית של הוועדה, כי חשוב ששופטים ידונו בעניינים מגוונים ויוכלו להתמודד עם בעיות מתחומים שונים. חשוב לשמור על רוחב האופקים של שופטים ולטפח את יכולתם להקיש מתחום משפט אחד למשנהו. התחומים המשפטיים השונים שלובים זה בזה ומוזנים זה את זה. הניתוק ביניהם מלאכותי. אכן, רבים הסכסוכים בהם מתעוררות שאלות מתחומים שונים, המשליכות האחת על רעותה. כך, למשל, העיסוק בדיני המסים דורש, פעמים רבות, שליטה בתחומי המשפט האזרחי השונים - חוזים, נזיקין, תברות ומקרקעין. מן הבחינה המוסדית, על כן, אין זה רצוי להקים ערכאות מיוחדות, אשר השופטים יעסקו בהן בעניין או בתחום מסוימים, ובהם בלבד. כמובן, הצורך בראייה רחבה לא בא לשלול את הצורך בהתמחות בתחומים מסוימים, הדורשים התמחות מיוחדת.

לכך יש להוסיף טעמים מעשיים. הקמתה של ערכאה מיוחדת כפי שהוצע תחייב פעולות בינוי מתאימות ותחייב הקצאת כוח אדם שיפוטי ומנהלי. התשתית הנדרשת להקמת ערכאות מיוחדות תחייב השקעה תקציבית ניכרת. קשה להצדיק השקעה כזו, שעה שלא הוחזר מהו יתרונה של הצעה זו על פני הקמת מדורים בבית משפט, בהם יידונו אותם עניינים עצמם.

זאת ועוד, בפני הוועדה לא הובאו נתונים כמותיים, המעידים על היקף וכמות התיקים המורכבים, המצדיקים הקמת ערכאה נפרדת. לשם הדגמה, במסגרת ההצעה להקים טריבונלים שיעסקו בתחום ניירות הערך, הוסבר כי הקושי הגדול בתחום זה מתמקד במספר מצומצם של תיקים חשובים, יוצרי נורמה. על פי נתונים שהובאו על ידי יושב ראש רשות ניירות ערך, ישנם כעשרה תיקים כאלה בשנה. כמות זו אינה מצדיקה - גם לגישתו שלו - הקמת בית משפט מיוחד לענייני ניירות ערך. אף לשיטתו, הפתרון הראוי לתיקים אלה, הדורשים הכרעה מהירה, הוא פתרון מנהלי, של ייחוד מדור בבית המשפט אשר יתן מענה הולם לתיקים האמורים. פתרון זה מקובל על הוועדה והוא מתאים גם לנושא המסים.

החלוקה למדורים - בתי משפט אזוריים ובתי משפט מקומיים

64. שאלה אחרת היא, באילו בתי משפט תאומץ החלוקה של השופטים למדורים. אותם הזכרנו. הסדר זה אינו ישים בבתי משפט קטנים יחסית שבערי שדה. בדרך כלל,

בתחום השיפוט המצומצם של בתי משפט כאלה אין די תיקים בחלק מהנושאים שנוכרו, כדי להצדיק הקמת מדורים באותם נושאים. בבתי משפט אלה, בהם מכהנים שופטים מעטים, ידון שופט אחד או מספר קטן של שופטים בכל העניינים אשר יובאו בפני בית המשפט, ללא חלוקה של שופטים למדורים. במצב דברים זה, עלול להתעורר קושי בטיפול בעניינים הדורשים מומחיות ספציפית.

הפתרון לבעיה זו, עליו עמדו בווריאציות שונות כל העדים שהתייחסו לסוגיה, הוא מערכת דיפרנציאלית, המורכבת מבתי משפט השלום האזוריים ומבתי משפט השלום המקומיים. רק בבית המשפט האזורי, אשר יוקם בערי המחוז הראשיות – למשל ירושלים, תל-אביב, חיפה, באר שבע ונצרת – יידונו במדורים אותם נושאים הדורשים התמחות ומומחיות מיוחדים. בתי משפט אלה ישרתו את כל תושבי המחוז. מודל זה מאמץ את התפיסה הבסיסית שהנחתה את המחוקק בהקמת בתי המשפט לענייני משפחה. אלה לא הוקמו בכל מקום ומקום: בתי משפט לענייני משפחה הוקמו ברמת גן (אזור תל-אביב), בבאר שבע, באשדוד, באילת, בנצרת, בחיפה ובירושלים. כך גם על פי ההצעה הנוכחית, בבתי המשפט המקומיים יטופלו עניינים כלליים, אשר אינם דורשים מומחיות מיוחדת. נושאים כמו עניינים כלכליים או ענייני משפחה יידונו רק בבתי המשפט האזוריים. ניתן לשקול, בהקשר זה, גם אפשרות לפיה השופטים במדורים השונים בבית המשפט האזורי ישבו לעתים בבתי המשפט המקומיים – למשל, יום אחד בשבוע או בשבועיים. בדרך זו ניתן יהיה לתת מענה לצרכים מקומיים ספציפיים שייווצרו.

המדורים – עניינים ספציפיים

ענייני נוער בבית המשפט לענייני משפחה

65. א. שני חוקים מסדירים את עיקר עבודתם של שופטי נוער. חוק הנוער (שפיטה), ענישה ודרכי טיפול, התשל"א-1971 (להלן: חוק הנוער שפיטה) מסדיר את נושא העמדתם לדין פלילי של קטינים (מי שביום הגשת כתב האישום לא מלאו להם שמונה עשרה שנים), דרכי הענישה והטיפול בהם, ואת סדרי הדין בהליכים אלה. על פי חוק הנוער שפיטה, כשמואב קטין לדין בבית משפט השלום או בבית המשפט המחוזי, יהיה הדיון בעברה בה הואשם בפני בית משפט לנוער. "בית משפט לנוער" הוא בית משפט השלום או בית המשפט המחוזי, כשיושב בהם שופט נוער. שופטי

נוער מתמנים על ידי נשיא בית המשפט העליון בהסכמת שר המשפטים מבין שופטי בית משפט השלום או שופטי בית המשפט המחוזי, לפי העניין.

חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960 (להלן: חוק הנוער טיפול) עוסק בצד האזרחי הנוגע לטיפול והשגחה על קטינים נזקקים. בית המשפט המוסמך לדון בדרכי הטיפול וההשגחה לפי חוק זה הוא בית משפט השלום שהוא בית משפט לנוער, ובמילים אחרות, שופט בית משפט השלום שקיבל מינוי של שופט נוער.

יש היום תשעה שופטי נוער במשרה מלאה בכל רחבי המדינה. עבודתם מוקדשת כולה להפעלת הסמכויות של שופטי נוער לפי שני החוקים שנוכרו לעיל. עם זאת, אין בידם לבצע את עבודת בית המשפט לנוער במלואה. לעתים נדרש לקיים דיון דחוף בבית משפט פלוגי, בו לא נמצא אותה שעה אחד משופטי הנוער האמורים. לצורך זה הוקנתה סמכות לשמש כשופטי נוער גם לשופטים אשר עבודתם הרגילה אינה במסגרת בית משפט לנוער. זאת ועוד, משפטים פליליים לפי חוק הנוער שפיטה, בעניינים המצויים בסמכות בית המשפט המחוזי, מתקיימים כולם בפני שופטים מחוזיים, אשר עיקר עיסוקם הוא בנושאים אחרים. כפי שהוברר, נוסף על תשעת השופטים המכהנים כשופטי נוער במשרה מלאה, קיבלו מינוי לשופטי נוער לא פחות מ-212 שופטים, אשר עיקר עיסוקם השיפוטי הוא אחר.

ב. בחוק בית המשפט לענייני משפחה, התשנ"ה-1995, הוקם בית משפט לענייני משפחה (אשר הוועדה מציעה כי יהפוך למדור בבית משפט השלום). על פי הסמכה בצו של שר המשפטים בהסכמת נשיא בית המשפט העליון, יכול בית משפט השלום המסוים לשבת כבית משפט לענייני משפחה, אשר תחום שיפוטו נקבע בצו. לבית המשפט לענייני משפחה סמכות לדון בשורה ארוכה של עניינים אשר קודם לכן היו בסמכות בית המשפט המחוזי, ביניהם "חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופוסות, התשכ"ב-1962", ובכלל זה "זכויות משמורת, חינוך, ביקור, הבטחת קשר בין הקטין להוראו או יציאת הקטין מן הארץ" (סעיף 1(6)(ג) לחוק).

החוק כולל הוראה, לפיה יהיו לבית המשפט לענייני משפחה גם הסמכויות הנתונות לבית משפט לנוער לפי חוק הנוער טיפול (סעיף 4(א)). עוד קובע החוק הוראות בדבר העברת תובענות מבית משפט לנוער לבית המשפט לענייני משפחה, בו דיון ענייני של קטין, במסגרת ענייני המשפחה, ומאפשר לו להמשיך בדיון שהחל בבית משפט לנוער מהשלב אליו הגיע (סעיפים 6(ח), 7(ח) ו-10(ט) לחוק).

ג. עתה, לאחר שהוקם בית המשפט לענייני משפחה, האם אין זה ראוי שהעניינים לפי חוק הנוער טיפול יהיו חלק מענייני המשפחה הנדונים בבית משפט זה? שופטי הנוער הביעו את התנגדותם לכך. הם הצביעו על הצורך בהתייחסות מיוחדת לענייניו של הקטין, תוך הדגשת זווית הראייה שלו וצרכיו המיוחדים, לעומת אלה של הוריו אשר הם, בדרך כלל, הצדדים לסכסוך בענייני המשפחה. הובע החשש, שבמהלך הניסיון למצוא הסדר בין ההורים היריבים, לא יושם הדגש הראוי על ענייניו של הקטין. שופטי הנוער הדגישו את המומחיות המיוחדת הנדרשת לטיפול בענייניהם של קטינים, מומחיות אשר יש לשופטי הנוער, וחסרה למי שלא הקדיש את כל עתותיו לשיפוט בענייני נוער. בהקשר זה הודגש הצורך להכיר היכרות מעמיקה את כל המוסדות והגורמים אשר ניתן להסתייע בהם בפתרון בעיותיהם של קטינים נזקקים.

ד. מבלי להקל ראש בנימוקים אשר הועלו על ידי שופטי הנוער, באנו למסקנה שראוי לתקן את החוק, כך שבית המשפט לענייני משפחה יוסמך לדון גם בעניינים על פי חוק הנוער טיפול.

ראשית, ראינו שבלאו הכי מספר רב של שופטים, נוסף לאלה שיועדו לשמש כשופטי נוער במשרה מלאה, עוסקים בשיפוט בהתאם להוראות חוק הנוער טיפול, כשהדבר נדרש. דווקא על ידי העברת הדיון לפי חוק הנוער טיפול לבתי המשפט למשפחה יקטן מספרם של השופטים אשר יעסקו בשיפוט בתחום זה. עניינים אלה יובאו לדיון בפני מספר קטן יחסית של שופטים מכלל שופטי בית משפט השלום. שנית, מי שהוסמכו לשבת לדין בבית המשפט לענייני משפחה נדרשים, בלאו הכי, לדון בעניינים לפי חוק הנוער טיפול, כשהעניין קשור בסכסוך בענייני משפחה הנדון בפניהם. במסגרת זו ירכשו ניסיון בעניינים אלה, ויוכלו להפעילו בדיון באותם עניינים לפי חוק הנוער טיפול, אשר אינם נדונים במסגרת של סכסוך משפחתי. שלישית, חוקה על שופטים אשר יידרשו להחליט בענייניו של קטין - בין שיעמוד לעצמו ובין שיהיה קשור בסכסוך בענייני משפחה - שלא יזניחו את ענייניו של הקטין, צרכיו וזכויותיו. במקרים מתאימים, כשהיה צורך בכך, בשל ניגוד עניינים בין הקטין ובין מי מהוריו, יוכלו אף לדאוג לייצוג נפרד עבור הקטין. רביעית, שופטי הנוער העוסקים כיום בשיפוט לפי חוק הנוער טיפול, ישתלבו בעבודת בתי המשפט לענייני משפחה, ובשל מומחיותם, יש להניח שעיקרה של עבודת השיפוט הקשורה בקטינים תובא בפניהם. כך ינוצלו הידע והניסיון שרכשו בתחום זה. חמישית, כמו בשטחי משפט אחרים הדורשים ידע והתמחות מיוחדים, גם בשטח של שיפוט בענייני

נוער, יש לדאוג לכך ששופטים אשר ישובצו לשיפוט בבית המשפט לענייני משפחה, יעברו השתלמות מיוחדת בתחומים בהם יעסקו, לרבות בענייני נוער. השתלמות זו יכולה להעשות במסגרת המכון להשתלמות שופטים, או במסגרת של הדרכה על ידי שופטי נוער מנוסים. שישית, ריכוז הדיון בבית משפט לענייני משפחה יביא להתייעלות בכמה מובנים. יתבטל הצורך לדון אם להעביר עניינים מסוימים מבית המשפט לנוער לבית המשפט לענייני משפחה (על פי סעיפים 6(ז), (ח) ו-10) הנ"ל לחוק בית המשפט לענייני משפחה). בעקבות זאת, לא יהיה עוד צורך להעביר עניין בו החל שופט אחד לשופט אחר. בנוסף, ריכוז ענייני המשפחה, לרבות ענייניהם של קטינים לפי חוק הנוער טיפול, בבית משפט אחד, יאפשר ניצול יעיל יותר של כוח האדם השיפוטי בבית המשפט לענייני משפחה. שביעית, עם צירופם של שופטי הנוער לבית המשפט לענייני משפחה, יוכלו אלה להעזר ביחידת הסיוע הפועלת בבית המשפט לענייני משפחה על פי סעיף 5 לחוק בתי משפט לענייני משפחה. יחידת סיוע זו אמורה ליתן סיוע של שירותי מבחן, ייעוץ וטיפול בענייני משפחה, לרבות העמדת מומחים לרשות בית המשפט.

המלצת הוועדה היא, אפוא, שבתי המשפט לענייני משפחה ידונו גם בעניינים לפי חוק הנוער טיפול, וכי שופטי הנוער ישולבו בעבודתם של בתי משפט אלה. שופטי הנוער יוכלו, כפי שנעשה עד היום, להמשיך ולדון במסגרת בתי משפט השלום במשפטיהם של קטינים עליהם חל חוק הנוער שפיטה.

שופטי תעבורה

66. לשופט תעבורה יכול להתמנות מי שכשיר להתמנות שופט שלום. מינויו הוא מינוי זמני לתקופה של שנה, אשר ניתן להארכה לתקופה נוספת של שנה. רק בתום השנה השנייה יהיה השופט כשיר להתמנות לשופט תעבורה במינוי של קבע (סעיף 26(ב) לפקודת התעבורה (נוסח חדש)). בעבר ניתן היה למנות שופט תעבורה למינוי של קבע רק לאחר שלוש שנים מיום מינויו כשופט תעבורה זמני.

הדרך בה נבחר שופט תעבורה שונה מדרך הבחירה של שופט בית משפט שלום בשניים: א. שופט תעבורה נבחר תחילה למינוי זמני, לתקופה של שנתיים, בעוד ששופט שלום נבחר מלכתחילה למינוי של קבע; ב. בעוד ששופט שלום מוסמך לדון בכל העניינים אשר בסמכות בית משפט השלום, כולל עבירות תעבורה, מוסמך שופט תעבורה לדון רק בעבירות תעבורה ובשורה של עניינים נוספים הנוגעים לתעבורה ולכלי רכב (סעיף 25 לפקודת התעבורה).

לדעת הוועדה, יש לבטל את המעמד השיפוטי המיוחד של שופטי תעבורה. מי שימונו שופטי שלום יוכלו לשמש גם שופטי תעבורה, בלי צורך במינוי המיוחד של שופט תעבורה. במסגרת שיבוצם של שופטי השלום למדורים השונים של בית משפט השלום, יאיישו את מדור התעבורה שופטים אשר רכשו ניסיון בענייני תעבורה. ניתן אף להתנות את מינויים שבתקופה הראשונה של כהונתם כשופטי שלום יועסקו אך ורק כשופטים בעברות תעבורה.

גישת הוועדה מבוססת, בין היתר, על כך שאין להסתפק בשופטים בעלי כישורים פחותים במשפטי תעבורה, שכן יש בכך כדי לפגוע בחשיבות המיוחדת למשפטים פליליים בעברות תעבורה. הצעת הוועדה אף תאפשר יתר גמישות לנשיא בית משפט השלום בשיבוצם של שופטי בית משפט השלום במדורים השונים, בהתאם לצרכים המשתנים של בית המשפט. תהיה לכך חשיבות מיוחדת בבתי המשפט בערי השדה, בהם מכהנים שופט יחיד או מספר קטן של שופטים.

אין גם הצדקה להבחין בין מי שמתמנים לעסוק במשפטי תעבורה ובין כלל השופטים האחרים לעניין מינוי קבע או מינוי זמני. אותם שיקולים המצדיקים מינוי קבע של כל מי שמתמנה למערכת השיפוט יפים גם לעניין מינוי שופטי תעבורה. אפילו היה נמשך המצב על פיו מתמנים שופטים מיוחדים שהוסמכו לדון רק בנושאי תעבורה, היה מקום להשוות את מצבם לזה של שופטים אחרים, ולמנותם מלכתחילה למינוי של קבע. נציין בהקשר זה, שלאורך השנים היו רק שני מקרים בהם נבחרו שופטי תעבורה אשר לא זכו, בסופו של דבר, למינוי של קבע. אף זאת בנסיבות שאין להן כל קשר להיותם שופטי תעבורה. ברור, כי אם תבוטל ההבחנה בין שופט שלום לבין שופט תעבורה, יתבטל מאליו גם ההסדר הקיים לפיו מינויו של שופט תעבורה הוא זמני.

דברים ברוח דומה כבר נאמרו על ידי ועדת לנדוי ב־1980, וכן על ידי ועדה בראשותו של השופט בן־דוד, אשר דנה בנושא בית משפט השלום לתעבורה בשנת 1988. עתה, אם ישמש בית משפט השלום כערכאה ראשונה בעלת סמכויות נרחבות, ובה מדורים בנושאים שונים, מקבלים הדברים משנה תוקף.

כמובן, שאם יתקבל השינוי המוצע, מועמדים שייבחרו להיות שופטי שלום על מנת שיעסקו תחילה בשיפוט בענייני תעבורה, יצטרכו לעמוד ברמה הנדרשת למינוי כשופטי שלום, המוסמכים לדון בכל העניינים אשר בסמכות בית משפט השלום. ההכרעה בעניין זה תהיה מסורה לוועדה לבחירת שופטים. שופטי תעבורה המכהנים

במינוי קבע שלא יהיו מעוניינים להתמנות כשופטי בית משפט השלום, או לא ימצאו כשרים לכך על ידי הוועדה, ימשיכו לכהן כשופטי תעבורה בלבד.

תביעות קטנות

67. סימן ה' לפרק ב' בחוק בתי המשפט, דן בבתי משפט לתביעות קטנות. על פי החוק, דן בית משפט זה בתביעות אזרחיות לתשלום סכום שאינו עולה על 8,000 ש"ח, וכן בתביעות למתן צו להחלפת מצרך או לתיקונו או לביטול עסקה כששווי המצרך או התיקון או סכום העסקה, לפי העניין, אינו עולה על הסכום האמור. לשר המשפטים הוקנתה סמכות להעלות את הסכום האמור באישור ועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת. רק יחיד, בשונה מחברה או מתאגיד אחר, רשאי להגיש תביעה לבית המשפט לתביעות קטנות. בית המשפט הדן בתביעה קטנה מוסמך להעביר את התביעה לבית משפט השלום, אם ראה שהדיון בבית המשפט לתביעות קטנות אינו מתאים לה. נתון לו גם שיקול דעת להעביר את הדיון כאמור, אם הגיש התובע באותה שנה לבית המשפט לתביעות קטנות יותר מחמש תביעות. סמכותו של בית המשפט לתביעות קטנות אינה ייחודית. התובע אינו חייב להגיש תביעה כאמור לבית משפט לתביעות קטנות דווקא, והוא רשאי לפנות לבית משפט השלום בתביעה רגילה.

הדיון בתביעות קטנות נועד להיות מהיר ויעיל ולהסתיים בפסק דין סופי תוך זמן קצר. לקידומה של תכלית זו, קובע החוק מספר הוראות מיוחדות, האופייניות לדרך הדיון בבית משפט לתביעות קטנות, ובהן: א. בית משפט לתביעות קטנות רשאי לקבל ראיה אף אם אינה קבילה בבית משפט אחר, מבלי לגרוע מהדינים הנוגעים לחסינות עדים וראיות חסויות; ב. בית המשפט אינו קשור בסדרי הדין הרגילים. בכפוף לסדרי דין מיוחדים שהתקין שר המשפטים, בית המשפט רשאי לפעול בדרך הנראית מועילה ביותר להכרעה צודקת ומהירה; ג. בדרך כלל בעלי הדין אינם מיוצגים על ידי עורכי דין. ייצוג בעל דין על ידי עורך דין מותנה בקבלת רשות של בית המשפט; ד. בהסכמת בעלי הדין, רשאי בית המשפט לדון בתביעה כבורר או להעביר את הדיון לבורר אחר אשר הסכים לדון בה בלי לקבל שכר מהצדדים; ה. אין ערעור בזכות על פסק דינו של בית המשפט לתביעות קטנות. הערעור הוא ברשות של בית המשפט המחוזי, אשר דן בערעור בשופט אחד.

68. בפני הוועדה הובאו הצעות רבות להרחבת סמכותו של בית המשפט לתביעות קטנות מבחינת סכום התביעה, ולעריכת שינויים נוספים בסמכויות ובדרכי הדיון בבית משפט זה. בפני הוועדה הונח גם דין וחשבון של הוועדה לבדיקת ביצוע שינויים

בתפקוד בתי משפט לתביעות קטנות, בראשותה של השופטת רות שטרנברג-אליעזר. לאחר בחינת ושקילת ההצעות השונות, באה הוועדה למסקנה שיש לערוך כמה שינויים בסמכויותיו של בית המשפט לתביעות קטנות, כפי שיפורט להלן:

א. המלצת הוועדה היא, שסמכותו של בית המשפט לתביעות קטנות תורחב לתביעות עד לסכום (או שווי) מרבי של 12,000 ש"ח (בערכים של הכסף היום). הושמעו דעות, על פיהן ניתן להרחיב את הסמכות ל-20,000 ש"ח ואף למעלה מכך. לדעת הוועדה, אין מקום להגדלת הסמכות באופן חד. זאת, בהתחשב באופיו המיוחד של בית משפט זה, הבא לידי ביטוי בצורת הדיון בו, בהיעדר ייצוג של המתדיינים על ידי עורכי דין ובהיעדר זכות ערעור על פסקי הדין. ניתן לקבל הסדרים מיוחדים אלה רק ככל שהם מתייחסים לתביעות בסכום נמוך יחסית.

ב. על פי החוק הקיים, ניתן להגיש לבית המשפט לתביעות קטנות רק תביעות של "יחיד", להבדיל מתביעות המוגשות על ידי תאגיד. הוועדה ממליצה, שגם בעניין זה יערך שינוי, וכי ניתן יהיה להגיש תביעות של תאגידים עד לסכום האמור לבית המשפט לתביעות קטנות.

ג. ההמלצות דלעיל יביאו לגידול ניכר במספר התביעות אשר תידונה בפני בתי המשפט לתביעות קטנות (או במדור לתביעות קטנות שבבית משפט השלום - פסקה 57 לעיל). לפיכך, ממליצה הוועדה להגדיל את מספר השופטים אשר יוקצו לבתי משפט אלה. בראייה כוללת, הגדלת מספר השופטים העוסקים בתביעות קטנות תקטין את מספר השופטים בבית משפט השלום, הואיל והיא תפחית במידה ניכרת את העומס על בתי משפט השלום, בעניינים הנדונים על פי הוראות הדין החלות על דיון רגיל בפניו.

69. יצוין, כי הוועדה לא ראתה מקום לשנות את הוראות החוק בעניין ייצוגם של בעלי הדין על ידי עורכי דין. כך יישמר אופיו המיוחד של בית המשפט לתביעות קטנות. עם זאת, לאור הגדלת סמכותו של בית המשפט לתביעות קטנות כאמור לעיל, ראוי יהיה לשקול עניין זה מחדש לאור הניסיון שיצטבר לאחר שבית המשפט יפעל במסגרת סמכותו המורחבת כאמור.

תביעות קטנות - שיפוט על ידי עורכי דין

70. לשכת עורכי הדין ועורכי דין שהופיעו בפני הוועדה הציעו למנות עורכי דין בעלי כשירויות מתאימות לשופטים לשעה כדי שידונו בתביעות קטנות. הצעה זו

מסתמכת על מגננון דומה הקיים במספר מדינות. על פי ההצעה, יישמשו עורכי הדין בתפקיד זה במקום, או בנוסף, לשופטי בית משפט השלום הדנים בהן היום. כך יוקל העומס מעל בתי המשפט ויתקצר זמן הדיון הממוצע בתביעות קטנות. הכוונה היא, להקנות לעורכי הדין אשר ייצאו ראויים לכך מינוי לשעה, על מנת שיעסקו בשיפוט, בצד עבודתם כעורכי דין (ויינתן להם תואר כזה או אחר, כפי שייקבע). בדרך זו גם יהיה ניתן לעמוד על כישוריהם והתאמתם של מי שימונו לצורך זה, להתמנות כשופטים של קבע, אם יהיו מעוניינים בכך.

הצעתה של לשכת עורכי הדין ונכונות עורכי הדין לתרום מזמנם ומניסיונם, ראויות לברכה. עם זאת, לאחר שהוועדה שקלה בכובד ראש את ההצעה, על מכלול היבטיה, הגיעה למסקנה שלא לאמצה במתכונתה המוצעת. משרת השיפוט נתייחדה לשופטים. אלה נבחרים לכהונת שיפוט לאחר שנמצאו ראויים לה על ידי ועדת בחירה הקבועה בחוק. בחירתם נעשית לאחר תהליך של בדיקה ובחינה קפדניים, כשגם לציבור ניתנת האפשרות לומר את דברו קודם המינוי. במהלך עבודתם חלות על שופטים מגבלות רבות הנובעות מתפקידם וממעמדם, ובכלל זה אסורה עליהם מעורבות בעניינים מפלגתיים או פוליטיים. שיפוט הוא דרך חיים, ומכאן ההגבלות וכללי ההתנהגות המוכתבים על ידי התפקיד. נראה, שאמון הציבור במערכת השיפוט נובע גם מהמאפיינים המייחדים את המשתייכים למערכת זאת. אם יימסר השיפוט גם לידי מי שאינם מחויבים במגבלות המוטלות כיום על שופטים, קיים חשש של פגיעה באמון הציבור במערכת השיפוט.

יש לזכור, כי מי שימונו כשופטים לשעה, ימשיכו לעסוק, במקביל, בעבודתם כעורכי דין. במקרה מעין זה, החשש למצב של ניגוד עניינים הוא ברור. עורך דין, בשבתו כשופט לשעה, עלול להדרש להכריע בשאלה משפטית שהיא רלבנטית לתיקים המצויים בטיפולו כעורך דין. במקרים כאלה, מראית פני הצדק עלולה להיפגע. עורך הדין הבא בשערי בית משפט כדי לכהן בו כשופט לשעה, עלול למחרת היום לבוא בשעריו של אותו בית משפט כעורך דין הבא לטעון טענותיו בשם לקוחו, והציבור רואה ומשתאה. אכן, קיים חשש ממשי כי תופעות מעין אלה יפגעו באמון הציבור במערכת השיפוטית. כך בפרט, כשקהילת המשפטנים בארץ אינה גדולה ו"כולם מכירים את כולם".

עמדת הוועדה שלא לקבל הצעה זו מבוססת על גישתה העקרונית ביחס למהותה של שפיטה ולדרישות הבסיסיות מכל שופט. עם זאת, בשולי הדברים מתבקשת הערה מעשית. ההצעה למנות עורכי דין כשופטים בבתי המשפט לתביעות קטנות היא חלק

אחד מהצעה כוללת של לשכת עורכי הדין ביחס לבתי משפט אלה. הצעת הלשכה התבססה על ההנחה כי סמכותם של בתי משפט אלה תורחב לתובענות שסכומן או שוויין הוא עד 30,000 ש"ח (במקום 8,000 ש"ח היום). בדרך זו, העריכו המציעים כי יפחיתו כ-70 אחוזים מסך כל התיקים האזרחיים הנדונים בבית משפט השלום. אולם, כמוסבר לעיל, עמדת הוועדה היא, כי אין להגביה בשיעור חד את תקרת הסמכות של בית המשפט לתביעות קטנות. לדעת הוועדה, יש להסתפק בשיעור עלייה מתון יותר, ולקבוע את גבול הסמכות ל-12,000 ש"ח. משמעות הדברים היא, כי מספר העניינים אשר יהיו בסמכות בית המשפט לתביעות קטנות קטן בהרבה מכפי שהניחו יוזמי ההצעה למנות עורכי דין לכהונה (חלקית) בבית המשפט לתביעות קטנות. ממילא התועלת הגלומה בהצעה זו קטנה מכפי שהניחו מציעיה. די אם נציין בהקשר זה, כי ענייני תביעות קטנות בכל רחבי הארץ מטופלים היום על ידי כארבעה עשר שופטים (ראו הנתונים בדו"ח הוועדה לבדיקת ביצוע שינויים בתפקוד בתי משפט לתביעות קטנות בראשות השופטת רות שטרנברג-אליעזר, מיום 28.8.96).

הוועדה מציעה, עם זאת, להעזר בטיפול בתביעות קטנות בעורכי דין בעלי ניסיון רב בהופעות בתחום האזרחי, אשר פרשו מעבודה בפועל בעריכת דין, ואשר יש ביכולתם לתרום למערכת. עיקר ההסתיוגויות שהועלו לעיל ביחס למינוי עורכי דין לתפקידי שיפוט חלקיים אינו חל על מי שפרשו ממקצוע עריכת הדין. ניתן, על כן, לערוך ניסיון כדי לבחון עד כמה מדובר בהצעה ישימה ומועילה. במסגרת ניסיון כזה, צריך יהיה לתת את הדעת להיבטים שונים, ובהם תנאי הסף בהם יידרשו המועמדים לעמוד, אופן בחירתם של המועמדים והמגבלות שיוטלו על פעילותם מחוץ למסגרת של בית המשפט לתביעות קטנות.

סדר דין מיוחד בתביעות כספיות עד 30,000 ש"ח

71. קביעת סדרי דין מיוחדים בחלק מן התביעות הכספיות המוגשות לבית משפט השלום היא אמצעי לקיצור ולהחשת ההליכים בתביעות אלה. הצעה לקביעת סדרי דין מיוחדים גובשה על ידי ועדה בראשותו של המשנה לנשיא בית המשפט העליון, שלמה לוין, והוגשה לנשיא בית המשפט העליון.

ההצעה עוסקת בתביעות עד לסכום של 20,000 ש"ח. על פי ההצעה, יחולו על תביעות אלה חלק מסדרי הדין הקיימים, ובכללם החובה להגיש כתב הגנה החלה על מי שמבקש להתגונן מפני תביעה כספית. כן נשמרת תחולתם של דיני הראיות. בבסיס ההצעה, מונחת המגמה לפשט ולקצר את ההליכים בתביעות עד לסכום האמור, לבטל

הליכי ביניים שונים ולהעצים את כוחו של בית המשפט לנווט את הדיון ולקבוע את מהלכו.

טעמה של הצעה זו פשוט: כאשר מדובר בעניינים בעלי משמעות כספית נמוכה, אין הצדקה להחיל את סדרי הדין המלאים. יש לאמץ סדר דין פשוט יותר, אשר יעמיד את מחיר ההתדיינות ביחס סביר לשוויו של העניין הגרוע. בדרך זו, ייעשה שימוש יעיל במשאבים המוגבלים העומדים לרשות מערכת המשפט (ראו, להצעה ברוח דומה, Lord Woolf, Access to Justice (Interim Report to the Lord Chancellor on the Civil Justice System in England and Wales) (June 1995).

זאת ועוד, פישוט ההליכים והוזלתם יאפשרו למתדיינים, הנמנעים היום מלבוא בשערי בתי המשפט בשל עלות ההתדיינות, לקבל סעד אפקטיבי גם כאשר מדובר בתביעות בסכום קטן יחסית.

לגופה של ההצעה, לא הגיעה הוועדה למסקנה חד משמעית, אך היא נוטה להמליץ עליה. עם זאת, שימת הלב מופנית לכמה הערות. האחת נוגעת למועדים שנקצבו בהצעה: למשל, קביעת פרק זמן של עשרה ימים להגשת כתב הגנה. הוועדה סבורה, כי פרק זמן זה קצר מדי וכי ראוי להאריך תקופה זו, על מנת שלא תקופח זכותו של הנתבע להתגונן באופן אפקטיבי מפני התביעה.

הערה שנייה נוגעת לתחולתה של ההצעה. חשיבות ההצעה טמונה בכך, שהיא עשויה להיות רלבנטית למספר רב של תביעות כספיות, ואז השפעתה הפוטנציאלית על קיצור ההליכים בבית משפט השלום עשויה להיות ניכרת. לפיכך, אם יוחלט לאמץ הצעה זו, נראה כי ראוי להגדיל את תקרת הסמכות האמורה, ולהעמיד את הסכום המרבי של תביעות שיידונו בסדר הדין המיוחד על סכום של 30,000 ש"ח. המלצה זו ראויה לגופם של דברים, אך היא נגזרת גם מהמלצתנו, שתביעות עד לסכום של 12,000 ש"ח יכולות להיות מוגשות לבית משפט לתביעות קטנות.

הערה שלישית נוגעת לערעור על פסקי הדין בהליכים אלה. על פי ההצעה, הסדרי הערעור על עניינים אלה יהיו זהים להסדרי הערעור על פסקי דין בתביעות קטנות. כלומר, לא תהא כל זכות ערעור על החלטת ביניים במהלך ההליך, ובסוף ההליך ניתן יהיה לערער, ברשות בלבד, על פסק הדין. לדעת הוועדה, הסדר זה מתאים רק לתביעות קטנות, והפגיעה הטמונה בו בזכות הערעור בתביעות של סכומים גבוהים יותר עולה על הנדרש. בשים לב לכך שמדובר בסכומים אשר עשויים להיות גדולים במידה ממשית מאלה הנדונים בתביעות קטנות, סבורה הוועדה כי מן

הראוי שערעורים על פסקי הדין בהליך המוצע יהיו בזכות, וכי ניתן יהיה לערער על החלטות ביניים במהלך ההליך על פי אמות המידה שיפורטו בהמשך (פסקה 97 להלן). גם אם ערעורים אלה יידונו בפני דן יחיד - כפי ההסדר הנוהג בערעורים לגבי תביעות קטנות - יהיה בכך כדי למתן במידה ניכרת את הפגיעה בזכויות המתדיינים.

קידום שופטים בבית משפט השלום

72. בפני הוועדה הונחו הצעות שונות, ליצור כמה דרגות בבית משפט השלום, בכדי לפתוח בפני השופטים אפשרות להתקדם מדרגה לדרגה, כשעם הקידום גדלה סמכותם לדון בעניינים שונים אשר בסמכות בית משפט השלום. הצעות אלה הועלו על רקע הקטנת סיכוייהם של שופטי בית משפט השלום להתקדם אל בית המשפט המחוזי, בהשוואה למצב כיום. הקטנה זו של הסיכויים נובעת משני גורמים משלימים - מחד גיסא, הגידול הניכר הצפוי במספר השופטים בערכאה הראשונה, ומאידך גיסא, ההקטנה המשמעותית הצפויה במספר השופטים בבית המשפט המחוזי. מטרתן של ההצעות לקידום בתוך הערכאה היא ליצור מנגנון לפיצוי על הפגיעה הצפויה בסיכויי הקידום לבית המשפט המחוזי.

הוועדה לא התעלמה מכך, שרצונם של שופטי בית משפט השלום להתקדם לערכאה גבוהה יותר טבעי ומובן, וכי הסיכוי לכך יקטן במידה מסוימת. הוועדה שקלה, על כן, בקפידה את ההצעות שזכרו, אך הגיעה למסקנה כי אין מקום לקבלן. ביסוד מסקנה זו נמצאת עמדתה העקרונית של הוועדה, אשר נדונה בהרחבה לעיל, לפיה אין מקום להבחנה בין שופטים באותה ערכאה מבחינת סמכותם. הרעיון ליצור דרגות שונות של סמכות בבית משפט השלום אינו עולה בקנה אחד עם עמדה זו.

לכך מצטרפים טעמים נוספים. הענקת סמכות רחבה לכל המתמנים לשופטי שלום תעודד עורכי דין בעלי יכולת להצטרף למערכת השיפוטית. הגבלת סמכותם של שופטי שלום וייחוד סמכויות ל"שופטים בכירים" עלולים להיות בעלי השפעה שלילית לעניין זה. יצירת אבחנה של סמכות בין השופטים תקטין את הגמישות והניידות שמהן יהנה נשיא בית המשפט בחלוקת תפקידי השיפוט בין השופטים השונים. יש להשאיר לנשיא בית המשפט השלום חופש פעולה ושיקול דעת לעניין זה, בהתאם לצרכיו של בית המשפט ולכישוריו המיוחדים של כל שופט.

73. פתרון מסוים להקטנת סיכויי הקידום, ניתן למצוא בהגדלת מספרם של סגני הנשיא בבית משפט השלום. בבתי משפט השלום הגדולים, יעמוד סגן נשיא בראש כל מדור, ומספר המדורים, כעולה מפסקה 57 לעיל, יגדל. בנוסף, ממליצה הוועדה על מינוי סגן נשיא בכל בית משפט בערי השדה, שבו מכהנים כמה שופטים.

עמדת הוועדה היא, כאמור, שאין לקבוע מעמד של "שופט בכיר" אשר יקנה סמכויות מיוחדות. אך הוועדה ממליצה על קביעת תואר של "שופט בכיר", אשר יוענק על פי פרמטרים שונים, ובהם הוותק של השופט, הערכת תפקודו וכיוצא באלה שיקולים. הענקת תואר כזה תהיה בידי נשיא בית המשפט העליון, בהתייעצות עם נשיא בית המשפט בו מכהן השופט. עוד רואה הוועדה להוסיף, שלאחר שיפעל בית משפט השלום במתכונתו החדשה, ניתן יהיה, על יסוד הניסיון שיצטבר, לחזור ולשקול את אפשרויות הקידום בתוך ערכאה זו.

רשמים

74. הועלו בפני הוועדה כמה הצעות הנוגעות למעמדם וסמכויותיהם של הרשמים. הדגש הושם על רשמים המכהנים בבתי משפט השלום. אלה אינם שופטים, ומתמנים לתפקידם על פי החלטת נשיא בית המשפט העליון באישור שר המשפטים. ההצעות התייחסו לשאלה האם רצוי המצב שמי אשר דנים גם בעניינים בעלי אופי שיפוטי, לא התמנו כשופטים. היו שטענו, שיש לייחד את העבודה השיפוטית רק למי שהתמנו כשופטים, וכי ראוי לבטל את המשרה של רשם שאינו שופט.

הושמעו גם השגות שונות לעניין סמכויות הרשמים, ובהן הצעות להרחבת סמכויותיהם.

הנתונים והעובדות אשר הובאו בפני הוועדה בנושא זה לא היו מלאים, דבר אשר מנע מהוועדה להגיע להמלצות מגובשות. נוכל רק לציין, שהנושא ראוי לבחינה יסודית. יש לשקול, אם לא ראוי לבטל את משרת הרשם בבית משפט השלום, כך שעניינים הנדונים היום על ידי הרשמים יידונו על ידי שופטי בית משפט השלום. הדבר יחייב, כמובן, הגדלה מתאימה במספר שופטי בית משפט השלום. נזכיר, שעם הרחבת סמכויותיו של בית משפט השלום, חלק גדול מעבודת הרשמים בערכאה זו יהיה דומה בתוכנו לעבודת הרשמים בבתי המשפט המחוזיים כיום. אלה האחרונים, כולם שופטים אשר התמנו שופטים בבית משפט השלום.

בתוך כך, יש לבחון בפרוטרוט את העניינים המצויים בסמכותם של הרשמים ולשקול אם אין מקום לתחימה מושכלת יותר של סמכותם. המלצת הוועדה היא, שתוקם לעניין זה ועדה מיוחדת אשר לאחר שיובאו בפניה כל הנתונים הרלבנטיים, תוכל להמליץ בנושא זה.

שינוי שמו של בית משפט השלום

75. עם הרחבת סמכויותיו של בית משפט השלום והפיכתו לערכאת הדיון המרכזית, חוזרת ועולה השאלה האם לא מן הראוי לשנות את שמה של ערכאה זו. מבין ההצעות שעלו בפני הוועדה בנושא זה, מציעה הוועדה לשקול, למשל, אם השם "ערכאה ראשונה" או "בית המשפט המרכזי", או שם דומה אחר, לא יהיה הולם יותר. בפרט, שבעתיד תורחב עוד יותר סמכות בית משפט השלום והוא יהפוך לערכאה דיונית כללית. כמו כן, מציעה הוועדה - נוכח העובדה שבית המשפט המחוזי יהפוך לבית משפט שעיקר עיסוקו יהיה בדיון בערעורים - כי שמו של בית המשפט המחוזי ישונה ל"ערכאת הערעור" או ל"בית המשפט לערעורים", או לשם דומה.

גלימות בבית משפט השלום

76. על פי כללי לשכת עורכי הדין (מדי משפט), התשנ"א-1991, כוללים מדי משפט גלימה רק בהופעות של עורכי דין בפני בית המשפט העליון, בית המשפט המחוזי ובית משפט מיוחד. החובה ללבוש גלימה אינה חלה על עורכי דין המופיעים בפני בתי משפט השלום. בעבר עלתה הצעה בדבר חיוב עורכי דין להופיע גם בבית משפט השלום בגלימותיהם. כך המליצה גם ועדת לנדוי. אכן, המלצה זו, שהיתה ראויה בשעתה, בוודאי מתבקשת כיום, עם שינוי מעמדו של בית משפט השלום אשר סמכויותיו הורחבו במשך השנים, ועל פי המלצות הוועדה תורחבנה עוד בצורה משמעותית. יהיה בכך כדי להדגיש, ולו מבחינה סמלית, את התמורה שחלה במעמדו של בית משפט זה.

שער רביעי

בית המשפט המחוזי

77. לאחר העברת הסמכויות מבית המשפט המחוזי לבית משפט השלום, כמפורט בדין וחשבון זה, יפחת, במידה ניכרת, היקף העניינים אשר יידונו בבית המשפט המחוזי כערכאה ראשונה. עיקר עבודתו של בית המשפט המחוזי תהיה בשמיעת ערעורים מבית משפט השלום, אשר סמכויותיו כערכאה ראשונה יזכו להרחבה ניכרת, ובית המשפט המחוזי יהפוך לערכאת הערעורים המרכזית. עם זאת, כפי שפורט לעיל, עניינים לא מעטים – הן פליליים והן אזרחיים – ימשיכו, בשלב זה, להיות נדונים בבית המשפט המחוזי בשבתו כערכאה ראשונה.

בנוסף, המלצת הוועדה היא, שיתווספו למסגרת סמכותו של בית המשפט המחוזי כמה עניינים המצויים כיום בסמכותו של בית המשפט העליון. עיון בסמכויות הנתונות לבית המשפט העליון על פי דברי חקיקה שונים, מגלה כמה עניינים אשר אין הצדקה להותירם במסגרת סמכותו, ואשר ניתן להעבירם לבית המשפט המחוזי (ראו, למשל, הסמכות לפי סעיף 4א' לחוק גימלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון, התשכ"ט-1969, או סעיפים 79, 82 ו-102 לפקודת המכרות). העברת סמכויות זו לא תביא להעברת מספר תיקים רב מבית המשפט העליון, אך תיצור מערך סמכויות קוהרנטי יותר. הוועדה ממליצה לבצע בדיקה שיטתית של הסמכויות האמורות, ולהעבירן לבית המשפט המחוזי.

הסמכות בעניינים מנהליים

78. נושא הדורש דיון מיוחד נוגע לעניינים מנהליים מסוימים, אשר הוועדה ממליצה להעבירם מבית המשפט העליון (בשיבתו כבית המשפט הגבוה לצדק) לסמכות בתי המשפט המחוזיים.

א. על פי המצב המשפטי היום, בית המשפט העליון, בשיבתו כערכאה ראשונה כבית משפט גבוה לצדק, הוא הערכאה העיקרית המופקדת על הביקורת השיפוטית על פעולותיהם של גופים הפועלים על פי דין. בפני הוועדה לא היה חולק, כי רבים מן העניינים הבאים בפני בית המשפט הגבוה לצדק במסגרת סמכותו זו, הם פשוטים יחסית, ואינם טעונים דיון בפני הערכאה השיפוטית העליונה של המדינה. זאת ועוד, בחלק ניכר של העניינים הבאים בפני בית המשפט הגבוה לצדק במלאו פונקציה זו, קיימת מערכת דינים מפותחת ושלמה. בדרך כלל, אין עוד צורך שבית המשפט הגבוה לצדק יקבע נורמות בעניינים אלה. בנוסף, ישנם סכסוכים בעניינים מנהליים, אשר מעצם טיבם מתאימים לבידור בפני ערכאה נמוכה יותר, שכן במרכזם מצויות שאלות שבעובדה, אשר קשה לבררן בהליך שבבית המשפט הגבוה לצדק.

ב. על רקע שיקולים אלה, הסתמנה בפסיקת בית המשפט הגבוה לצדק בשנים האחרונות מגמה להעביר עניינים מסוימים לדיון בפני בית המשפט המחוזי, ובהם ענייני תכנון ובנייה (בג"ץ 4306/93 חלפון נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, פ"ד מז(4) 37) ענייני מכרזים (בג"ץ 991/91 פסטרנק נ' שר השיכון, פ"ד מה(5) 50), וכן עניינים הנוגעים לכהונתם של חברי מועצות של רשויות מקומיות (רע"א 1287/92 בוסקילה נ' צמח, פ"ד מז(5) 159).

ג. בהמשך למגמה זו, הונחה לפני חודשים אחדים על שולחן הכנסת הצעת חוק בתי משפט לעניינים מנהליים, התשנ"ז-1997 (הצעות חוק 2570, ה' בשבט התשנ"ז 13.1.1997). ההצעה מבקשת להתוות מסגרת סטטוטורית להעברה הדרגתית ומבוקרת של סמכויות מבית המשפט העליון בשיבתו כבית משפט גבוה לצדק לבתי המשפט המחוזיים. עיקרו של ההסדר המוצע הוא בהקמתן של מחלקות (להלן: מדורים) לעניינים מנהליים בכל אחד מבתי המשפט המחוזיים. מדורים אלה יקיימו ביקורת שיפוטית בעניינים המפורטים בתוספת לחוק. בהתאם להצעה, סמכותו המקבילה של בית המשפט הגבוה לצדק לדון בעניינים אלה אינה נשללת, אולם על פי דברי ההסבר, סמכותו של בית המשפט הגבוה לצדק תופעל רק בעניינים מיוחדים וחריגים, בהתאם לעיקרון בדבר קיומו של סעד חלופי.

על פי ההצעה, בית המשפט המחוזי ידון בעניינים שיועברו אליו בדרך זו בהתאם לאותם עילות, סמכויות וסעדים שלפיהם דן בית המשפט העליון בשיבתו כבית משפט גבוה לצדק (סעיף 6 להצעה). המטרה היא לשמור על ייחודו של המשפט המנהלי כפי שפותח עד עתה, ולהמשיך בהונה הרציפה של דיני המשפט המנהלי מבית המשפט הגבוה לצדק אל בית המשפט המחוזי.

כאמור, המודל המוצע הוא של העברה מדורגת של עניינים מבית המשפט העליון אל בית המשפט המחוזי. בשלב זה, מוצע להעביר למדורים המנהליים שורה מצומצמת יחסית של עניינים, ובהם עניינים מסוימים של אגודות שיתופיות לפי פקודת האגודות השיתופיות, ארנונות לפי כל דין, ענייני חינוך מסוימים, ענייני מכרזים שונים, ענייני רישוי עסקים לפי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, ענייני שירותי תיירות לפי חוק שירותי תיירות, התשל"ו-1976, ומספר ענייני תכנון ובנייה לפי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965.

על פי ההצעה, ניתן יהיה להוסיף או לגרוע מעניינים אלה. המטרה היא ליצור מנגנון גמיש, אשר יאפשר לכל הגורמים הנוגעים בדבר להעריך מבחינה מקצועית ומנהלית. המנגנון המוצע נועד לאפשר הפקת לקחים ותיקון טעויות. לפיכך קיימת האפשרות להחזיר עניינים לטיפול בג"ץ, באופן מלא או חלקי, אם יתברר כי ההעברה לבית המשפט המחוזי לא עלתה יפה.

יצוין, כי על פי ההסדר המוצע, יידונו במדורים המנהליים האמורים גם עררים מנהליים שונים המפורטים בתוספת לחוק, אשר נדונים היום בבית המשפט המחוזי כערעורים אזרחיים בדרך כלל. גם על הדיון בעררים אלה יחולו הכללים של המשפט המנהלי, בשנייה המחויבים.

ד. התפיסה העקרונית המונחת בבסיס ההצעה מקובלת על הוועדה. היא עולה בקנה אחד עם הגישה העקרונית עליה עמדנו, לפיה בשלב זה אין להעביר את כל העניינים של שמיצה ראשונה אל בית משפט השלום, ולפיה יש להשאיר עניינים מסוימים בבית המשפט המחוזי. ההצעה מתיישבת עם הכוונה, עליה עמדנו, לבצע את התמורות במבנה הסמכויות של בתי המשפט בצורה הדרגתית, אשר תמנע זעזועים בלתי הכרחיים. אכן, ישנם עניינים מנהליים רבים, אשר לדעת הוועדה אין מניעה עקרונית לכך שיידונו כבר עתה על ידי בית משפט השלום. ואולם, הוועדה סבורה כי בשום לב למצב המשפטי הקיים, מהלך של העברת כל התחום המנהלי אל בית משפט השלום הוא חריף וחד מדי. אימוץ המתכונת המוצעת בהצעת חוק בתי משפט לעניינים מנהליים, על פיה יועברו בשלב זה עניינים מנהליים מסוימים לבית המשפט המחוזי, יכשיר את הקרקע להעברתם, כולם או חלקם, בבוא העת, לבית משפט השלום.

ועוד, המשפט המנהלי הוא תחום מיוחד, הדורש מומחיות והפנמה של צורת חשיבה ייחודית. במדינות לא מעטות עניינים מנהליים מובאים בפני בתי משפט מיוחדים, אשר אינם חלק ממערכת בתי המשפט הרגילה. העברת הסמכויות לדון

בעניינים מנהליים דורשת היערכות מתאימה של הערכאה הדיונית, ומינוי שופטים מתאימים. ראוי, על כן, כי המהלך של העברת הסמכויות ייעשה בצורה מדורגת, רק לאחר שיתברר כי הערכאות הנמוכות נכונות לקלוט את התחום המשפטי האמור.

ה. מכל מקום, באמור לעיל אין כדי לגרוע מן היעד הסופי אותו רואה הוועדה לנגד עיניה - העברה של כל ענייני השמיעה הראשונה, ובתוכם חלק הארי של העניינים המנהליים, לבית משפט השלום. המהלך המוצע בהצעת החוק מהווה, להבנת הוועדה, צעד ראשון וחיוני בדרך להגשמת מטרה זו.

נזכיר בהקשר זה, כי בתי המשפט לעניינים מקומיים, הנמצאים בדרגה של בתי משפט השלום, דנים כבר היום בעניינים מן הסוג בו עוסקת הצעת החוק. לכך יש להוסיף, כי בעקבות פסיקת בית המשפט הגבוה לצדק חלק מן העניינים שבתוספת להצעת החוק - למשל, חלק מענייני המכרזים - מצויים כבר כיום בסמכות בתי המשפט השלום (בהתחשב בשוויו של המכרז ובסעד הנתבע). מספרם של עניינים אלה צפוי לגדול באופן משמעותי, אם תתקבל הצעת הוועדה להסיר את מגבלת הסכום המרבי לסמכותו של בית משפט השלום. בסמכותו של בית משפט השלום מצויים גם ענייני רישוי עסקים, לפי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, המקנה זכות ערעור לבית משפט השלום על החלטות בעניין ביטול רישיון או הוספת תנאים לו (סעיף 7א(ה) לחוק).

ו. בדברינו לעיל רמזנו לכך, שגם במודל הסופי כפי שהוועדה רואה אותו עתה יהיו עניינים מנהליים מסוימים שלא יועברו מבית המשפט העליון. הוועדה סבורה, כי ראוי שעניינים מסוימים של ביקורת שיפוטית על פעולות של גופים ציבוריים הפועלים על פי דין ישארו בסמכותו של בית המשפט העליון בשיבתו כערכאה ראשונה.

אכן, בדרך כלל טוב וגכון שעניין ישמע לראשונה בערכאה דיונית טרם הגיעו לבית המשפט העליון. כך, מתאפשרים הליכים נאותים של גילוי ועיון. מתאפשרות חקירות נגדיות. נוצרת תשתית נאותה לבירור מלא של העובדות הנוגעות לעניין. הדיון בערכאה דיונית גם מקנה לצדדים זכות ערעור בסופו של ההליך, זכות אשר אינה קיימת כאשר הערכאה הראשונה בעניין פלוני היא גם הערכאה השיפוטית העליונה של המדינה.

עם זאת, לעיקרון זה יש חריגים. עמדת הוועדה היא, כי יש להותיר על כנה את סמכותו של בית המשפט הגבוה לצדק לדון כערכאה ראשונה בעניינים מסוימים, אשר

יש להם חשיבות ציבורית או חוקתית מיוחדת. אכן, בפני הוועדה עלתה הטענה, כי גם עניינים אלה יכולים להידון על ידי ערכאות נמוכות יותר. טענה זו נסמכה על המצב המשפטי במדינות כמו ארצות הברית ואנגליה. ואולם, המצב החוקתי בישראל שונה מזה שבאנגליה או בארצות הברית. המבנה החוקתי בישראל מצוי בעיצומו של תהליך עדין וסבוך של גיבוש ועיצוב. במצב הדברים הנוכחי, יש חשיבות רבה לקיומה של ערכאה הנהנית ממעמד ומיוקרה, אשר תוכל לקבוע נורמות וליתן הגנה אפקטיבית, בזמן אמת, לזכויות האזרח. לכן, יש להשאיר את אותם עניינים בעלי החשיבות החוקתית, או הציבורית המיוחדת, לסמכותו של בית המשפט הגבוה לצדק כערכאה ראשונה.

המסקנה מכל האמור לעיל היא, שיש להעביר, בשלב זה, חלק מהעניינים המנהליים אשר בסמכות בית המשפט הגבוה לצדק אל בית המשפט המחוזי, כמוצע בהצעת חוק בתי המשפט לעניינים מנהליים, התשנ"ז-1997. לאור הניסיון שיצטבר, תישקל העברתם של עניינים נוספים.

ו. בשולי הדברים יוער, כי בשלבים מוקדמים של גיבוש הצעת חוק בתי המשפט לעניינים מנהליים, הוצע כי השופטים שיכהנו במדורים המנהליים ימונו על ידי שר המשפטים. בסופו של דבר, ההצעה שהונחה על שולחן הכנסת מסמיכה את נשיא בית המשפט העליון למנות את השופטים (סעיף 2(ב) להצעה).

הוועדה סבורה, כי ההסדר שבהצעת החוק משקף את המצב הראוי. לדעת הוועדה, מן הראוי להחיל הסדר דומה באותם דברי חקיקה המקנים לשר המשפטים סמכויות במינוי שופטים לתפקידים שונים במערכת בתי המשפט ולטריבונלים שונים. הכוונה היא, בין השאר, לסמכויות שר המשפטים במינוי שופטים בפועל לערכאות השונות; במינוי שופטים של בית משפט השלום כשופטים של בית משפט לעניינים מקומיים, כשופטי נוער או כשופטים של בית המשפט לענייני משפחה; במינוי נשיאים וסגני נשיאים של בתי המשפט המחוזיים ובתי משפט השלום; במינוי רשמים או סגני רשמים לבתי המשפט השונים; ובמינוי שופטים ממערכת בתי המשפט לכהן בעשרות גופים סטטוטוריים וטריבונלים, במקרים רבים אף ללא הסכמת נשיא בית המשפט העליון (לרשימה מדגמית של סמכויות כאלה ראו נספח ר').

אכן, מעורבות יתר של שר המשפטים, שהוא חלק מן הרשות המבצעת, במינוי שופטים, יש בה פגיעה בלתי הכרחית בעיקרון הפרדת הרשויות ובאי תלותה של הרשות השופטת. אין זה רצוי, לדעת הוועדה, שמסגרת הסמכויות של שופטים

במערכת בתי המשפט תקבע על ידי שר המשפטים. בדומה, הוועדה סבורה כי אין זה רצוי ששר המשפטים ימנה שופטים לתפקידים מיוחדים מחוץ למערכת.

הוועדה ממליצה, שבכל מקרה בו יידרש למנות שופט לעמוד בראש ועדה או להיות חבר בה, יודיע על כך שר המשפטים לנשיא בית המשפט העליון, והוא יחליט על זהותו של השופט שיתמנה לתפקיד. אשר למינויי שופטים בתוך מערכת בתי המשפט, סבורה הוועדה כי ראוי שעניין זה יימסר באורח בלעדי לנשיא בית המשפט העליון.

ערעורים בענייני אתיקה ומשמעת

79. נושא נוסף אשר יש לתת עליו את הדעת, הוא ערעורים בנושא שיפוט משמעת של בעלי מקצועות או של נושאי תפקידים מסוימים. חוקים שונים מסדירים את עיסוקם של בעלי מקצוע ושל נושאי תפקידים מחילים עליהם חובה לציית לכללי התנהגות ההולמים את עיסוקם. ההסדרים בדבר כללי אתיקה מקצועית במקצועות השונים מוצאים ביטויים בחקיקה ראשית, או בחקיקת משנה שהותקנה על פיה. החוקים השונים מסדירים גם את אפשרות הערעור על הכרעת הפורום המשמעת המוסמך בכל מקצוע למערכת בתי המשפט הרגילים. עיון בחוקים השונים מלמד שהחוקים השונים אינם מפנים לערכאת ערעור אחידה.

בשורה של מקצועות, הערעור הוא לבית המשפט העליון. כך בערעור על החלטת בית הדין המשמעת הארצי של עורכי הדין, הדין בהתנהגות עורכי דין, ובערעור על החלטת בית הדין הארצי הדין בעניינם של נוטריונים. כך גם בעררים על החלטת שר הבריאות, אשר בסמכותו להטיל סנקציות משמעתיות על רופאים, על רופאי שיניים ועל רוקחים. כך בערעור על החלטת מועצת רואי החשבון ומועצת השמאים, וכך בערעור על החלטות בית הדין המשמעת של עובדי המדינה.

במקצועות אחרים הערעור בענייני משמעת הוא לבית המשפט המחוזי. כך בערעור על החלטת שר הבריאות המטילה סנקציה משמעתית על וטרינרים; כך בערעור על החלטת ועדת המשמעת של פסיכולוגים; בערעור על ועדת האתיקה של המהנדסים והאדריכלים; בערעור על החלטת שר הבריאות ביחס למהפנטים; בערעור על החלטת המפקח על הביטוח לבטל רישיון לסוכן ביטוח; בערעור על החלטת ועדת משמעת של עורכי פטנטים; בערעור על החלטת ועדת משמעת לעובדים סוציאליים;

בערעור על החלטת ועדת המשמעת ביחס ליועצי השקעות ובערעור על החלטות של ועדת משמעת של חוקרים פרטיים.

ישנם גם חוקים, על פיהם הערעור הוא לבית משפט השלום. כך בערעור של אופטומטראי על החלטת מנכ"ל משרד הבריאות בדבר סנקציות משמעתיות שהוא מטיל עליו. כך גם בהחלטות משמעתיות לעניין סוכני ופקידי מכס, אשר נתקבלו על ידי מנהל המכס ומס ערך מוסף (רשימה של סעיפי החוקים המתייחסים לערעור מגופים משמעתיים שונים לערכאה מערכאות בתי המשפט הרגילים, מפורטת בנספח ד' לדין וחשבון זה).

המצב המתואר אינו מניח את הדעת. אין כל קו מנחה ועקבי אשר יצדיק את האבחנה בין ענייני משמעת אשר הערעור בהם הוא לבית המשפט העליון, ובין עניינים שהערעורים בהם מופנים לבית המשפט המחוזי או לבית משפט השלום. לדעת הוועדה, יש לקבוע ערכאה אחת אליה יוגשו הערעורים בענייני משמעת. הערכאה המתאימה לכך היא בית המשפט המחוזי. העקרונות הכלליים בדבר שמירה על כללי אתיקה מקצועית הונחו בפסיקתו של בית המשפט העליון. ככלל, אין מניעה שבית המשפט המחוזי ידון בערעורים אלה. באותם מקרים נדירים בהם תתעורר שאלה עקרונית ניתן לקבוע אפשרות להביאה לדיון לבית המשפט העליון בדרך של ערעור, לאחר נטילת רשות.

חלוקה למדורים

80. המלצת הוועדה היא, שבית המשפט המחוזי יחולק אף הוא למדורים. ביסוד המלצה זו שיקולים דומים, בחלקם, לאלה אשר מצדיקים הקמת מדורים בבית משפט השלום. המדורים אשר מוצע להקים הם: ערעורים אזרחיים, ערעורים פליליים, מדור פלילי, מדור כלכלי (מסים, ניירות ערך וכיוצא באלה), ומדור אזרחי כללי.

מספר השופטים בבתי המשפט המחוזיים

81. עם העברת הסמכויות מבית המשפט המחוזי לבית משפט השלום, כמוצע בדין וחשבון זה, יקטן נפח התיקים אשר בית המשפט המחוזי יידרש לדון בהם כערכאה

ראשונה. היקף המינויים בעתיד של שופטים לבית משפט המחוזי צריך להיות בהתאם לכך. עם זאת, הוועדה סבורה כי אין מקום לפגוע במעמדם של השופטים המכהנים היום בבתי המשפט המחוזיים. עמדה זו של הוועדה מעוגנת בכך, שהירידה בנפח העבודה של בית המשפט המחוזי לא תהיה מיידית. יש לזכור, כי יישומה של העברת הסמכויות על פי המוצע בדין וחשבון זה, יוכל להתבצע רק על ידי תיקונים בחקיקה, אשר מטבע הדברים אורכים פרק זמן. זאת ועוד, טיפול במלאי התיקים הקיים, בהתחשב בעומס העבודה הנוכחי בבתי המשפט המחוזיים, גם הוא יצריך עבודה מאומצת של בית המשפט המחוזי לפרק זמן לא קצר.

עוד יש ליתן את הדעת לכך, שבהצעות הוועדה יש גם כדי להוסיף לסמכויות בית המשפט המחוזי. כך, יידרש בית המשפט המחוזי לדון בעניינים מנהליים ובערעורים בעניינים משמעתיים אשר לא היו בסמכותו עד כה. יש גם לזכור, שהדיון בהרכבים בפשעים חמורים גוזל ימי דיון רבים משופטים, בעיקר מאז חוק בתי המשפט (תיקון מספר 16), התשנ"ב-1992, אשר הרחיב בצורה משמעותית את סוגי העניינים הפליליים אשר יש לשמעם בהרכב שלושה. עתה, בעקבות הוספתו של סעיף 61 לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים), התשנ"ו-1996, אשר קיצר את תקופת המעצר עד תום ההליכים משנה לחצי שנה, יידרשו בתי המשפט המחוזיים לדון בהקדם בתיקים אלה. גם כמות הערעורים אשר יגיעו לבית המשפט המחוזי צפוי לגדול במידה ניכרת בעקבות העברת הסמכויות הנרחבת לבית משפט השלום.

נוכח מכלול שיקולים אלה, סבורה הוועדה כי די יהיה בתהליך הפרישה של שופטים מבית המשפט המחוזי עם הגיעם לגיל פרישה, כדי להביא באופן הדרגתי להתאמת מספר השופטים בבתי המשפט המחוזיים לעומס העבודה בבתי משפט אלה. זאת, כפי שמבקשת הוועדה לחזור ולהדגיש, מבלי צורך לפגוע בדרך כלשהי במעמדו של כל אחד משופטי בית המשפט המחוזי.

יודגש עוד, כי עמדת הוועדה היא, שאין לעצור כליל את מינוים של שופטים לבית המשפט המחוזי. הדרך שיש לנקוט בה היא של מינוי שופטים בשיעור מופחת משיעור הפורשים ממנו, בהתאם לצרכים של בתי המשפט המחוזיים כפי שיהיו מזמן לזמן. על פי הערכות שנמסרו לוועדה, בסופה של הרפורמה המוצעת בדין וחשבון זה ידרשו כשישים שופטים מחוזיים, על פי נפח התיקים דהיום, במקום תקן של תשעים ושלושה שופטים מחוזיים המכהנים היום.

שער חמישי

בית המשפט העליון

בית המשפט העליון כערכאת ערעור

82. רבים מקרב האישים שהופיעו בפני הוועדה, התייחסו לשאלה מהם העניינים אשר צריכים להשאר, בסופו של תהליך, בסמכותו של בית המשפט העליון. באשר למעמדו של בית המשפט בשמיעת ערעורים, אין חולק כי אין מקום שבית המשפט העליון ישמע ערעורים על עניינים אשר אינם מעוררים בעיה משפטית של ממש. על פי הנתונים שהובאו בפנינו, כ-90 אחוזים מן העניינים האורחיים, המהווים שני שלישים מעבודתו של בית המשפט העליון, הם מקרים "קלים", בהם לא מתעוררות בעיות משפטיות סבוכות. כך גם בערעורים פליליים. התוצאה היא, שבית המשפט העליון מקדיש היום משאבים רבים לעניינים אשר אין להם יתרון יחסי, במקום להתמקד בעניינים אשר בדיון בהם באים לידי ביטוי ייחודו וסגולותיו. מתכונת זו אינה יעילה. קיימת הסכמה כללית, כי המצב הנוכחי, בו נדרש בית המשפט העליון לדון בכ-9,400 הליכים בשנה, הוא מצב בלתי נסבל. אין לכך אחר ורע באף אחד מבתי המשפט העליונים במדינות השונות. זהו אחד הטעמים המרכזיים לצורך להעתיק את מרכז הכובד בשמיעת ערעורים אל הערכאה השנייה, בית המשפט המחוזי, אשר תהפוך לערכאת הערעורים העיקרית.

עם זאת, סבורה הוועדה כי אין מקום לכך שבית המשפט העליון ידון רק בעניינים שברומו של עולם ולא יעסוק כלל בערעורים אורחיים ופליליים. הוועדה מסכימה, כי חשוב שבית המשפט העליון ימשיך להיות מעורב בגיבוש ההלכה בעניינים אלה. חשוב שהוא לא יתנתק ממציאות חייו של האורח ביום-יום. הוועדה סבורה, כי בית המשפט העליון צריך להישאר הסמכות המשפטית העליונה במערכת

המשפט. עליו לקבוע את ההלכות המרכזיות ולחלש את החידושים העיקריים. לשם כך, יש ליצור מנגנון אשר יאפשר לו לדון בערעורים, במקרים המצדיקים דיון בבית המשפט העליון דווקא, וזאת על ידי כך שהערעורים לבית המשפט העליון יהיו, בעיקרם, על פי רשות שתינתן על ידו.

מטרה זו תושג עם העברת הסמכויות הנרחבת מבית המשפט המחוזי אל בית משפט השלום, אשר תקטין, משמעותית, את מספר הערעורים בזכות בהם יידרש בית המשפט העליון לדון. בית המשפט העליון ישמש כערכאת ערעור ראשונה, בעיקר על פסקי דין של בית המשפט המחוזי כערכאה ראשונה. כן מוצע, שבית המשפט העליון ימשיך להיות ערכאת ערעור ראשונה בעניינים מיוחדים בעלי חשיבות עקרונית, או כאלה שקיים צורך לדון בהם בדחיפות. כך, לדוגמה, בערעורים על החלטות של ועדת הבחירות המרכזית. בית המשפט העליון ישמש ערכאת ערעור ראשונה גם בערעורים על פסקי דין של טריבונלים בהם מכהן שופט בית המשפט המחוזי, כדוגמת בית הדין להגבלים עסקיים ובית הדין לחוזים אחרים. בשל חשיבותם העקרונית של פסקי הדין של בתי דין אלה, מומלץ שהרכב השופטים המכהן בהם יישאר ללא שינוי, דהיינו שימשיכו לכהן בהם שופטים מחוזיים. ערעורים בכל העניינים האחרים, בהם ידון בית משפט השלום כערכאה הראשונה, יגיעו לבית משפט העליון רק במסגרת ערעור ברשות.

בית המשפט העליון כערכאה ראשונה

83. עניין אחר הוא שיבתו של בית המשפט העליון כערכאה ראשונה כבית משפט גבוה לצדק, בעניינים מסוימים. המגמה הכללית היא לצמצם את המקרים בהם יושב בית המשפט העליון כערכאה ראשונה. זאת, הן מן הטעם של מתן אפשרות ערעור על עניינים המגיעים לבתי המשפט, והן מן הטעם שעניינים רבים מתאימים יותר לדיון בפני ערכאה נמוכה. על מגמה זו עמדנו בדיון על העברת העניינים המנהליים לבית המשפט המחוזי. בעת העברת עניינים מבית המשפט העליון לבית המשפט המחוזי, יהיה מקום לשקול גם את הצורך, עליו עמדנו, בערכאה גבוהה, הנהנית מן המעמד הנדרש, כדי לדון באופן אפקטיבי בסכסוכים רגישים מבחינה ציבורית או משפטית. העיקרון צריך להיות, שלבית המשפט העליון יישמרו סמכויות כערכאה ראשונה, רק ככל שהדבר דרוש למימוש התפקיד האמור.

מספר השופטים בבית המשפט העליון

84. התקן של שופטי בית המשפט העליון היום הוא ארבעה עשר שופטים. על פי עומס העבודה היום ובעתיד הקרוב, תקן זה הוא מינימלי. על אף המאמצים המוקדשים לכך על ידי שופטי בית המשפט העליון, לא ניתן להתגבר על כמות התיקים הרבה המוגשת לבית המשפט העליון ועל הפיגור בשמיעת התיקים הנובע מכך. יתר על כן, עד שהשינוי בסמכויות שעל פי דין וחשבון זה יבוצע ויביא להפחתה משמעותית בעומס המוטל על בית המשפט העליון, יש לשקול את האפשרות למינוי בפועל של שופט, או כמה שופטים, לבית המשפט העליון (מעבר לתקן השופטים הקיים), כדי לסייע בסגירת הפיגור הקיים בשמיעת התיקים בבית המשפט העליון.

לעומת זאת, בעתיד, עם העברת הסמכויות מבית המשפט המחוזי לבית משפט השלום, כשבית המשפט העליון לא יידרש עוד לשמש ערכאת ערעור ראשונה במספר רב ביותר של עניינים, ניתן יהיה לשקול צמצום מספר השופטים בבית המשפט העליון לעומת מספרם היום. וגם זאת, כאשר מרבית הערעורים יהיו על פי רשות שתינתן, ויובטח שהעניינים אשר בית המשפט העליון יידרש לדון בהם יהיו כולם בעלי חשיבות כללית או בעלי קושי מיוחד, וכל בית המשפט העליון לדון בעניינים המתאימים בהרכב מורחב. כך יובטח, שהלכה שתיקבע על ידו, תהיה במרבית העניינים על דעת רוב שופטי בית המשפט העליון.

דיון נוסף

85. בפני הוועדה הובאה הצעה לבטל את הוראות הדין המאפשרות לקיים דיון נוסף בפסק דין אשר ניתן על ידי בית המשפט העליון (סעיף 18 לחוק יסוד: השפיטה וסעיף 30 לחוק בתי המשפט). הצעה זו אינה מקובלת על הוועדה.

הדיון הנוסף נועד למקרים ייחודיים בהם ההלכה שנפסקה על ידי בית המשפט העליון עומדת בסתירה להלכה קודמת שלו, ולמקרים שבהם נקבעה הלכה, אשר בגלל חשיבותה, קשיותה או החידוש שבה, יש הצדקה לקיום דיון נוסף בה. על פי אמת מידה זו, מספר המקרים בהם מוצדק לקיים דיון נוסף הוא מועט יחסית. אך באותם מקרים בהם הדבר מוצדק, נותן הדיון הנוסף לבית המשפט העליון הזדמנות לחזור ולדון בהרכב מורחב של שופטים בהלכה שנקבעה. כך ניתן להעמיד הלכה על

מכונה, ללא צורך להמתין לשעת כושר, אשר עשויה להזדמן, אם בכלל, רק כעבור שנים.

שימוש נכון בהליך הדיון הנוסף מחייב מיון קפדני של המקרים בהם יעתר נשיא בית המשפט העליון, או שופט אחר אשר ייקבע לצורך זה, לבקשה לדיון נוסף. הניסיון מלמד שנשיאי בתי המשפט העליון הקפידו על כך שרק במקרים הראויים ייתקיים דיון נוסף. ואכן, בחלק משמעותי של המקרים בהם נקבע שייתקיים דיון נוסף, שונתה בגדרו ההלכה.

לצורך הדגמה, מצורף לדין וחשבון זה פירוט כמות הבקשות לדיון נוסף שהוגשו בשנים 1994-1996, מספר המקרים בהם הוחלט על דיון נוסף ומספר המקרים בהם שונתה ההלכה בדיון הנוסף (ראו נספח ח' לדין וחשבון).

"ערעור מדלג"

86. בגדרי הדיון בסמכותו של בית המשפט העליון, ראוי לייחד מילים אחדות לאפשרות ליצור הליך מקוצר להבאת עניין מתאים היישר בפני בית המשפט העליון. הכוונה היא לעניינים יוצאי דופן אשר לפי כללי הסמכות הרגילים נמצאים בסמכותה של ערכאה נמוכה, ואשר מעוררים שאלה נכבדה בעלת חשיבות כללית. דוגמה מובהקת למקרה כזה עשויה להתעורר כאשר עולה טענה רצינית בדבר חוקתיותו של דבר חקיקה ראשי. עניין כזה יכול "לדלג" על פני שאר הערכאות היישר לבית המשפט העליון, כאשר אין מחלוקת עובדתית של ממש בין הצדדים, מחלוקת אשר פתרונה עשוי לייתר את ההתדיינות בשאלה המשפטית. גם כאשר ישנה מחלוקת עובדתית כזו, ייתכן שהדיון וההכרעה במקרה הספציפי מחייבים להכריע תחילה בשאלת חוקתיותו של חוק. גם במצב כזה, ניתן לשקול להעביר את השאלה החוקתית לבית המשפט העליון, ולהמשיך בהליכים בערכאה הדיונית בעקבות הכרעתו של בית המשפט העליון.

הבאת עניינים כאלה במהירות בפני בית המשפט העליון, מבלי להצריך את הערכאה הדיונית (או ערכאת הערעור הראשונה) לדון ולהכריע בהם, תקצר את משך הזמן עד להכרעה מוסמכת בעניין למינימום האפשרי. כך תמנע אי ודאות משפטית מתמשכת לעניין תוקפו של חוק, או לעניין פתרונה של סוגיה משפטית בעייתית וחשובה במיוחד. כך, ייחסכו גם המשאבים הכרוכים בהתדיינות בערכאות הנמוכות,

עת ניתן להניח כי העניין יגיע, בסופו של דבר, להכרעתו של בית המשפט העליון.

על רקע שיקולים אלה, סבורה הוועדה כי יש לשקול בחיוב קביעת סדרי דין אשר יאפשרו העברה ישירה של עניינים מסוימים מערכאה נמוכה אל בית המשפט העליון, עוד בטרם הוכרע ונדון בערכאה הדיונית. עם זאת, ראוי להדגיש כי לא מדובר במנגנון שיופעל על דרך השגרה. אכן, רק מקרים יוצאי דופן יצדיקו חריגה כה מהותית ממתכונת הדיון הרגילה, בדרך של הוצאת עניין מידי ערכאה אשר החלה בדיון בו. בשל טיבו יוצא הדופן של ההליך, ועל מנת להבטיח שימוש מושכל בו, סבורה הוועדה כי אם יאומץ, יש להתנות את השימוש בו בהסכמתם של שלושת הגורמים הנוגעים בעניין - הצדדים להליך, בית המשפט הדן בהליך ובית המשפט העליון, על ידי הנשיא או שופט שנקבע על ידו. בדרך זו יובטח כי רק מקרים הראויים לכך, מבחינת חשיבותם, יועברו במישרין לבית המשפט העליון. כך יישמר גם מעמדה של הערכאה הדיונית בניהול הליכים שהוגשו אליה, וייתן ביטוי הולם למאוויי הצדדים להליך, שהם המושפעים, בראש ובראשונה, מתוצאת ההליך. ראוי להזכיר, כי באנגליה נקבע מנגנון דומה ב-Administration of Justice Act 1969 (הליך הידוע בכינוי The Leap Frog Procedure), אשר מאפשר "הקפצת" עניינים במישרין אל בית הלורדים בהסכמת שלושת הגורמים האמורים (ראו סעיפים 12 ו-13 לחוק האנגלי).

יצוין, כי במקרים מסוימים, כאשר מתעוררת פלוגתא משמעותית בעניין שבעובדה, ניתן לבצע את "הדילוג" גם לאחר שהערכאה הדיונית הכריעה בשאלה העובדתית. כאשר הערכאה הדיונית היא בית משפט השלום, נחסך באופן זה הצורך בשלב הביניים של ערעור לבית המשפט המחוזי, והעניין מגיע לבית המשפט העליון כשהוא בשל לדיון ולהכרעה בשאלה המשפטית הקשה אשר התעוררה בגדרו.

שער שישי

הקטנת העומס על ידי מתן פתרונות לחלק מהעניינים מחוץ למערכת בתי המשפט

87. במסגרת הטיפול בעומס המוטל על מערכת בתי המשפט, ניתן להצביע על כמה עניינים אשר נדונים היום בבתי המשפט, אך ראוי שימצאו את פתרונם מחוץ למערכת, ומכל מקום ייחסך הצורך שהמערכת תדון בהם. הוועדה ממליצה לעודד דרכי טיפול בסכסוכים אשר ייתרו את ההתדיינות בבית המשפט. על חלק מפתרונות אלה נעמוד עתה.

צווי ירושה וצווי קיום צוואה

88. מספר הבקשות למתן צו ירושה או למתן צו קיום צוואה אשר הוגשו לבתי המשפט, עמד בשנת 1996 על כ-16,000. בעבר, היה מוסמך לדון בבקשות אלה בית המשפט המחוזי. בחוק בית המשפט לענייני משפחה הועברה הסמכות לדון בבקשות אלה לבית משפט השלום. כאשר מוגשת התנגדות לבקשה, מועברת התובענה לדיון בבית המשפט לענייני משפחה (סעיף 4(ב) לחוק).

על פי נתונים סטטיסטיים, בי-90 אחוזים של בקשות אלה ניתן הצו המבוקש ללא כל התנגדות. יוצא, שעל בית המשפט להידרש למספר רב של תיקים אשר אין בהם, למעשה, כל מחלוקת ואשר הטיפול בהם הוא בעל אופי מנהלי בלבד. במצב דברים זה, ניתן להפקיד את הטיפול בבקשות אלה, אשר לא הוגשה בהן התנגדות, בידיו של גוף מחוץ למערכת בתי המשפט, ללא צורך בהעסקת שופטים ומנגנון בית המשפט בטיפול בהן. רק אם תוגש התנגדות לבקשה, הדיון בה יועבר אל בית המשפט לשם דיון והכרעה בבקשה.

ברוח זו המליצה ועדה בראשות סגן הנשיא א' גורן אשר הוקמה על ידי שר המשפטים, להעביר מבתי המשפט אל האפוטרופוס הכללי את הסמכות לתת צווי ירושה וצווי קיום צוואה בבקשות אשר לא הוגשה בהן התנגדות. היום, יש לאפוטרופוס הכללי מעמד על פי דין בהליכים המתקיימים בבקשות למתן צו ירושה או צו קיום צוואה. העתק של כל בקשה מועבר אליו, כבא כוחו של היועץ המשפטי לממשלה. הוא בודק את הנתונים שבבקשות ומחווה את דעתו אם יש עילה להתנגד למבוקש בהן, או אם יש לברר פרטים נוספים בכל הנוגע לאמור בהן. כשהאפוטרופוס הכללי מחליט שאין להתנגד לבקשה, וכאשר לא הוגשה כל התנגדות מצד אדם כלשהו, ניתן הצו על פי המבוקש בבקשה כדבר שבשגרה. זהו המצב ברוב רובן של הבקשות.

לדעת הוועדה, כאשר אין התנגדות לבקשה מצד כל אדם והאפוטרופוס הכללי, לאחר בחינת הנסיבות, הגיע למסקנה שיש מקום להיעתר לה, אין כל צורך להטריח בכך את בית המשפט. מן הראוי להסמיך את האפוטרופוס הכללי, אשר בחן את הנסיבות, ליתן צווי ירושה וצווי קיום צוואה בבקשות מסוג זה. במצב דברים זה, גם אין צורך בדיקה נוספת על ידי בית המשפט, אשר, על פי הפרקטיקה, באין לו כלים עצמאיים לבדוק את נכונות האמור בבקשה, סומך בלאו הכי על בדיקתו של האפוטרופוס הכללי. הצעה ברוח זו הונחה על שולחן הכנסת כהצעת חוק מטעם הממשלה (הצעת חוק הירושה (תיקון מספר 7), התשנ"ז-1997 (הצעות חוק 2637, י"א בתמוז התשנ"ז, 1997, בעמוד 452).

עמדת הוועדה היא, שיש לעודד ולזרז את ההליכים לקבלתה של הצעת החוק, כך שהחוק יחוקק וייכנס לתוקף במועד קרוב. קבלת ההצעה תמנע טיפול כפול בבקשות, ותחסוך כוח אדם ומשאבים אחרים. יהיה בכך גם לקצר את משך הזמן שבין הגשת הבקשה לבין מתן הצו. לאחר שהאפוטרופוס הכללי יגיע למסקנה שאין עילה להתנגד לבקשה יוכל הצו להינתן מיידית, ללא כל עיכובים נוספים. כאמור, בתי המשפט יידרשו לבקשות מסוג זה רק באותם מקרים מועטים בהם תוגש התנגדות, או שיתעורר בהם צורך בדיון מטעם אחר כלשהו.

העברת חלק מתביעות בסדר דין מקוצר לביצוע בהוצאה לפועל, ללא צורך בהגשת תובענה לבית המשפט

89. סעיף 81א לחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967, קובע ששטר חליפין, שטר ושיק כמשמעותם בפקודת השטרות (להלן: שטר) ניתנים לביצוע כמו פסק דין של בית משפט. נושה על פי שטר רשאי לפנות בבקשה ללשכת ההוצאה לפועל לביצוע השטר, ללא צורך בפסק דין המכיר בחוב על פי השטר. החייב על פי השטר רשאי להגיש ללשכת ההוצאה לפועל התנגדות לביצוע הבקשה. משהוגשה התנגדות, מעוכב ביצוע השטר והעניין מועבר על ידי ראש ההוצאה לפועל לבית המשפט אשר דן בהתנגדות. דינה של ההתנגדות הוא כדין בקשה לרשות להתגונן בדיון בסדר דין מקוצר על פי תקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984 (להלן: תקנות סדר הדין האזרחי).

הסדר זה בא למנוע את הצורך בהגשת תובענה לבית המשפט ובטיפול בה על ידי בית המשפט. הוא מבוסס על העובדה שרק אחוז קטן של החייבים על פי שטרות מבקשים רשות להתגונן בפני תובענות על יסוד שטרות. כך גם נמנעות עבודה מנהלית רבה והוצאות מיותרות. נחסכים ההליכים המנהליים הכרוכים בפתיחת התיקים ובמשלוח הזמנות לצדדים. נחסך זמנם של הצדדים ונמנע בזבוז זמן שיפוטי יקר בעניינים אשר אינם מצדיקים זאת.

הסדר חוקי זה של ביצוע שטרות הונהג בשנת 1969 והוכיח את עצמו. מנימוקים דומים לאלה אשר עמדו ביסודו של הסדר זה, ראוי להרחיבו לחלק מן העניינים בהם חל סדר דין מקוצר לפי תקנות סדר הדין האזרחי. נתונים סטטיסטיים מלמדים, שבכ-92 אחוזים מהתיקים הנדונים בסדר דין מקוצר לא מוגשת בקשה לרשות להתגונן. כ-25 אחוזים מכלל התיקים מסתיימים בביטול או במחיקה של התביעה בשל הסדר החוב תוך המועד להגשת בקשה לרשות להתגונן. בכ-67 אחוזים נוספים אין הנתבע מבקש רשות להתגונן. אם נזכור שתובענות המוגשות בסדר דין מקוצר מהוות למעלה מ-50 אחוזים מסך התיקים האזרחיים המוגשים, קל לשער את החיסכון הרב בעבודת בתי המשפט שהיה מושג אילו הונהג ההסדר החל לגבי שטרות גם בעניינים נוספים המוגשים היום בדרך של תביעות בסדר דין מקוצר. אפשרות זו בוודאי מצדיקה ניסוי.

ברות זו הוכן תזכיר הצעת חוק במשרד המשפטים (הצעת חוק ההוצאה לפועל (מימוש תובענות), התשנ"ב-1992). ההצעה חלה על תביעות בסדר דין מקוצר שהן

"מכות חיוב לשלם סכום כסף קצוב שעילתו בהוראה מפורשת של חיקוק", כגון אגרות והיטלים ששיעורם נקבע בחוק, וכן "תביעות של רשות מקומית לתשלום סכום כסף קצוב המגיע לה בחזקת רשות מקומית על פי כל דין כארנונה, כהיטל, כאגרה או כדמי השתתפות". ההצעה אינה חלה על תביעות בסדר דין מקוצר מכוח חוזה או התחייבות, או על תביעות לסילוק יד ממקרקעין. על פי ההצעה, התביעות עליהן היא חלה ואשר מצויות כיום בסמכותו העניינית של בית משפט השלום, יועברו ישירות לטיפול בלשכת ההוצאה לפועל.

עקרונות הצעה זו מקובלים על הוועדה, ויש לורו את הליכי חקיקתה. באותם מקרים מעטים בהם יחלקו חייבים על החוב הנטען, יוכלו להגיש התנגדות ועניינם יידון על ידי בית המשפט. מכאן, שבקבלת העקרונות של הצעת החוק אין פגיעה בעניינם של חייבים. עם זאת, יהיה בקבלת ההצעה כדי להקל על העומס המוטל על בתי המשפט ולהביא להפחתה משמעותית במספר התיקים המטופלים בהם.

הוועדה ממליצה, שיעשו בדיקה ומחקר על מנת לבדוק אם אין נושאים נוספים אשר ניתן להחיל לגביהם הסדר דומה לזה אשר מצא את ביטויו בסעיף 81 לחוק ההוצאה לפועל.

הרחבת השימוש בחוק העברות המנהליות

90. חוק העברות המנהליות, התשמ"ו-1985, בא לענות על ריבוי המסיבי של עברות פליליות בחיקוקים שונים. כמוסבר בהצעת החוק שקדמה לחקיקת החוק, ההתפתחות הגדולה של העת החדשה בתחומים רבים של חיי החברה והמשק הביאה עמה גם מספר גדול של חוקים חדשים המסדירים תחומים אלה, ואשר קובעים, בין היתר, עונשים על הפרת ההסדרים שבהם. מדובר בהסדרים בתחומים כמו בטיחות בדרכים ומפעלים, מסחר ומחירים, תכנון ובנייה, ניקיון ובריאות ומיסוי. מכוח החוקים המטפלים בתחומים אלה ובתחומים דומים נוספים, הותקנה חקיקת משנה, הקובעת פעמים רבות עברות ועונשים. עברות חדשות אלה, בחלקן הגדול, שונות באופן מן העברות הפליליות המסורתיות. אין הן נמנות עם העברות שיש עמן, על פי התפיסה המקובלת, פגם במוסר וקלון. במהותן הן עברות הסדר (*mala prohibita* - להלן: עברות מנהליות). חלק גדול מעברות אלה הן עברות של אחריות קפידה, המתגבשות אף ללא כוונה פלילית. קביעת עברות אלה שבצידין עונשים נועדה לשפר

את אכיפת ההסדרים החוקיים בתחומים האמורים, כדי לקבוע דפוסי התנהגות חדשים ולהרתיע מפני הפרתם.

ההליך הפלילי המקובל אין בו כדי לענות על המטרה שביסוד החיקוקים האמורים. ההליך הפלילי הרגיל מסורבל ויקר, ולעתים ממושך. בשל העובדה שלרשות הרשויות המופקדות על אכיפת החוק עומדים משאבים מוגבלים, ניתנת עדיפות גבוהה יותר לעבירות חמורות יותר ומוזנח הטיפול בעבירות הנוכרות. העומס הרב על רשויות התביעה ועל מערכת בתי המשפט עושה את אכיפתן של עבירות אלה בדרך של הגשת כתבי אישום לבלתי אפשרית. וגם זאת, במרבית המקרים אין הצדקה להטיל על מי שעבר עבירות אלה כתם של הרשעה בפלילים.

חוק העבירות המנהליות מציע דרך אלטרנטיבית להליך הפלילי הרגיל. על פי הוראות החוק, ניתן לקבוע בתקנות שעבירות לפי חוקים המנויים בתוספת לחוק, ולפי חקיקת משנה שהותקנה על פי אותם חוקים, הן עבירות שניתן להטיל בגינן קנס בדרך מנהלית. התקנות שלפי חוק העבירות המנהליות מותקנות על ידי שר המשפטים, בהסכמת השר הממונה על ביצוע החוק המסוים שעל פיו נקבעו העבירות ובאישור ועדת חוק חוקה ומשפט. בתקנות שעל פי החוק נקבע גם שיעור הקנס המנהלי בגין העברה. מפקחים ורשמים אשר יתמנו בדרך הקבועה בחוק רשאים יהיו להטיל על מי שעבר עברה מנהלית את הקנס הקבוע בתקנות. החוק מעניק לרשויות התביעה סמכות להגיש הליך פלילי במקום הטלת קנס מנהלי, אך זהו היוצא מן הכלל, בן ניתן לעשות שימוש רק מטעמים שירשמו, ואשר הנאשם רשאי לעיין בהם (סעיף 15 לחוק, בג"צ 5537/95 אפרתי נ' אוסטפלד, פ"ד מו(3) 501). החוק גם מאפשר למי שקיבל הודעה על קנס מנהלי לערער על גובהו או לבחור בקיום הליך פלילי נגדו.

דומה, כי בהסדר שנקבע בחוק יש יתרונות רבים. יש בו כדי להביא לשיפור האכיפה של חיקוקים הקובעים עבירות מנהליות. יש בכוחו להקל באופן ממשי על מערכת התביעה ומערכת בתי המשפט. הוא מאפשר לאדם שעבר עברה מנהלית לשאת בעונש מתאים, מבלי שיוכתם בכתם של עברה פלילית. יתרונות אלה מקנים עדיפות טבועה, בעבירות הסדר מן הסוג הנדון כאן, לדיון במסגרת של עבירות מנהליות. ברם, חרף יתרונות אלה, היום תחום הפרישה של התקנות שהותקנו על פי החוק הוא מוגבל. התקנות שהותקנו אינן מכסות עניינים ודברי חקיקה רבים אשר ראוי היה להביאם תחת כנפי חוק העבירות המנהליות. רבים מאלה שהופיעו בפני הוועדה גרסו שלא נעשה די שימוש בהוראות חוק זה. עבירות בתחומים רבים כמו תכנון ובנייה, צרכנות, לפי חוק ופיקוח על מצרכים ושירותים, ובתחומים רבים

נוספים, טרם זכו להתקנת תקנות אשר יכללו אותן במערכת העברות המנהליות. רבות מהעברות בתחומים אלה ממשיכות להעסיק את בתי המשפט, ללא הצדקה עניינית לכך, או גרוע מכך – אינן זוכות כלל לאכיפה. על רקע היתרונות הגלומים במתכונת האכיפה שנקבעה בחוק העברות המנהליות, סבורה הוועדה כי רצוי שהגורמים המוסמכים במשרד המשפטים יפעלו כדי לכלול במסגרת ההסדר שעל פי חוק העברות המנהליות חוקים נוספים המתאימים לכך, ויפעלו לקידום חקיקת משנה מתאימה אשר תביא להרחבת תחומי פרישתו של חוק העברות המנהליות.

הרחבת האכיפה באמצעות חוק העברות המנהליות מותנית בכך שיוקם מנגנון מתאים לגביית הקנסות המנהליים. באין מנגנון כזה, אשר יבטיח את גביית הקנסות המנהליים, ייפגע שלטון החוק על כל ההשלכות הכרוכות בכך. כמו כן, עלול הדבר להביא לרתיעה מלהשתמש בדרך האכיפה המנהלית, ולהגברת השימוש בדרך של הגשת כתבי אישום במקרים בהם דרך האכיפה שלפי החוק היא הראויה. חוק המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, התשנ"ה-1995, והתקנות שהותקנו על פיו, יוצר מנגנון גבייה כזה והוא מיועד, בין היתר, להבטיח את גבייתם של קנסות מנהליים (כעולה מהגדרת "חוב" בחוק המרכז לגבייה). דא עקא, שלפי סעיף 14 לחוק זה יחול החוק על קנסות מנהליים שיוטלו החל ממועד שיקבע שר המשפטים בצו. צו כזה טרם הוצא.

סיכומם של דברים, יש להרחיב את תחולת חוק העברות המנהליות ולהבטיח קיומו של מנגנון לגביית קנסות מנהליים. חיבורם של שני אלה על יסוד התשתית החוקית הקיימת, יבטיח אכיפה יעילה של החוק, ויסייע בהקלת העומס שבבתי המשפט.

בוררות, פסק דין על דרך הפשרה ופישור

91. מן המפורסמות הוא, שיצר ההתדיינות של הישראלי הממוצע מפותח. ועדת לנדוי עמדה על שיעור ההתדיינות הגבוה בחברה הישראלית. מאז הוגש הדין וחשבון של ועדה זו לא חל שינוי לסובה בתופעה זו. יצר ההתדיינות זה מביא לכך ששיעור העניינים בהם מושגות פשרות נמוך מהמקובל בארצות אחרות. בשל תופעה זו רבים הדיונים במשפטים אזרחיים אשר ניתן היה למונעם או לקצרם. דבר זה מגדיל גם הוא את העומס המוטל על בתי המשפט. השאלה המתבקשת היא, האם נעשה די כדי להקל

מעומס זה על ידי העברת סכסוכים אורחיים לדרכים אלטרנטיביות. נדון עתה בשלוש דרכים אלטרנטיביות לפתרון סכסוכים: בוררות, פשרה ופישור.

בוררות

92. א. אחת הדרכים האלטרנטיביות לפתרון סכסוך בין צדדים היא בדרך של קיום בוררות ביניהם. הניסיון מלמד, שדרך זו לא קנתה לה אחיזה מספקת בציבור הישראלי. עניינים רבים בעלי אופי מסחרי ואחר ראוי היה שימצאו את פתרונם בדרך זו. למרבה הצער, לא זה המצב. גם הקמת גופים אשר מטרתם עידוד הפתרון של סכסוכים בדרך של בוררות, לא הביאה לשינוי ממשי בדפוסי ההתדיינות, ולא הפחיתה את הפניות הרבות לבתי המשפט לשם פתרון סכסוכים אורחיים. גם העלות הנמוכה יחסית של בוררות במסגרת מוסדות אלה, לא היה בה כדי לשנות את התמונה. לשכת עורכי הדין ניסתה אף היא את כוחה בתחום זה והרימה תרומה חשובה בהסדרי בוררות, בתעריפים צנועים יחסית, אך לא היה בכל אלה כדי לתעל את הסכסוכים באופן משמעותי למסגרת הליכי בוררות.

דרך אפשרית להפניית מספר גדול של סכסוכים לבוררות היא לעודד יצירתה של נורמה, על פיה בחוזים מסחריים יותנה שכל סכסוך הנובע מהם יועבר לבוררות. הסיכוי כי הצדדים יסכימו לכך מראש, כשהיחסים ביניהם תקינים ובטרם התעורר בפועל סכסוך, גדול בהרבה מן הסיכוי שתתגבש הסכמה לבוררות לאחר פרוץ הסכסוך כשההתדיינות בפתח. הכנסת סעיפי בוררות כאלה בהתקשרויות של גורמים גדולים, אשר נקשרים במספר רב של הסכמים מידי שנה – למשל, חווי ביטוח או בחוזים למכירת דירות – היתה יכולה לחסוך התדיינויות לא מעטות, אשר רובן נמשכות זמן ניכר וכרוכות בעניינים טכניים רבים. רצויות, על כן, פעולות הסברה נמרצות בכיוון זה, אשר יעודדו את השימוש בסעיפים מסוג זה.

נוכיר בהקשר זה את הוראת סעיף 4(8) לחוק החוזים האחדים, תשמ"ג-1982, על פיה נמנה על התנאים שחוקה עליהם שהם מקפחים גם "תנאי השולל או המגביל את זכות הלקוח להשמיע טענות מסוימות בערכאות משפטיות או להיזקק להליכי משפט אחרים, והכל למעט הסכם בוררות מקובל". משמע, שלגבי הסכמי בוררות מקובלים בחוזים אחדים לא עומדת החוקה שבסעיף 4 לחוק.

ב. להשלמת הדיון בסוגיית הבוררות נפנה לסעיף 79 לחוק בתי המשפט. סעיף זה הוא חלק מיוזמה חקיקתית שננקטה בשנת 1992, ואשר נועדה ליצור כלים ליישוב סכסוכים אורחיים בדרכים אלטרנטיביות.

סעיף 79 כי כאשר נראה לבית המשפט שהסכסוך ראוי להידון בבוררות, הוא רשאי, בהסכמת בעלי הדין, להעביר את הסכסוך, או חלקו, לבוררות. במקרה כזה, יחול על הבוררות חוק הבוררות בשינוי אחד הנוגע לערכאה המוסמכת. הסמכויות לפי חוק הבוררות ביחס לאותה בוררות יהיו נתונות לבית המשפט שהעביר את הסכסוך לבוררות, ולא דווקא לבית המשפט המחוזי (ראו לעיל, בפסקה 27; להוראה דומה ביחס לבית המשפט לתביעות קטנות, ראו בסעיף 65 לחוק בתי המשפט). למרבה הצער, השימוש בהוראות אלה אינו רב, בשל היעדר הסכמה מצד בעלי הדין להעביר את הדין לבוררות.

פסק דין על דרך הפשרה

93. לצד העברת עניינים לבוררות, נקבעו בחוק בתי המשפט, במסגרת התיקון האמור משנת 1992, שתי דרכים נוספות לפתרון סכסוכים. הדרך האחת (סעיף 79א), היא מתן פסק דין על דרך הפשרה, אם הצדדים הסכימו לכך. יתרונה של דרך זו הוא בפישוט והחשה של הדין. במסגרת זו ניתן להסכים על דרך מקוצרת של הבאת העובדות וטיעוני הצדדים בפני בית המשפט, בין היתר, על ידי הגשת המסמכים הנוגעים לעניין וקיום דיון קצר שלא על פי סדרי הדין ודיני הראיות המקובלים בבתי המשפט. בית המשפט רשאי לנמק את פסקו בקצרה, ואף לא לנמקו כלל. יתרון נוסף של דרך דיון זו הוא בכך שהיא מביאה להקטנת שיעור הערעורים על פסקי הדין, בשל נטייתם של בתי המשפט לערעורים שלא להתערב בפסקי הדין שניתנו על דרך הפשרה, תוך שימת דגש על הסכמתם של בעלי הדין. שפסק הדין יינתן על דרך הפשרה.

מסלול דיוני זה של מתן פסק דין על דרך הפשרה, נכלל לראשונה בסעיף 4(ג) לחוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים, תשל"ה-1975, אשר דומה בתוכנו לסעיף 79א. הניסיון הראה, שבמקרים רבים הסכימו בעלי הדין למתן פסק דין על דרך זו, ונחסך זמן שיפוטי רב. דרך זו יפה לתביעות אשר ההכרעה בהן מבוססת על אומדנים, ולתביעות שבהן מוכנים בעלי הדין לסמוך על הערכותיו וקביעותיו של בית המשפט, אף ללא מיצוי כל האמצעים הדיוניים העומדים לרשותם. היא קונה לה מקום בדיונים המתקיימים בבתי המשפט השונים, לרבות בדיונים בבית המשפט העליון, כשלא מתעוררות שאלות משפטיות עקרוניות או בעלות חשיבות. יש לברך על השימוש בדרך זו במקרים המתאימים.

פישור

94. א. דרך אלטרנטיבית נוספת שנקבעה בחוק בתי המשפט מעוגנת בסמכות שהוקנתה לבית המשפט להעביר סכסוכים להליך של פישור (סעיפים 79ג, 79ד). פתרון זה ליישוב סכסוכים טרם קנה לעצמו די אחיזה והכרה בקהילה המשפטית. אשר על כן, רואים אנו להרחיב בו מעט.

ב. סעיף 79ג לחוק בתי המשפט מקנה לבית המשפט סמכות להעביר עניין אזרחי בו הוא דן להליך של פישור. המדובר בהליך שבו נועד מפשר, בדרך כלל אדם נייטרלי, עם בעלי הדין, כדי להביאם לידי הסכמה ליישוב הסכסוך, מבלי שיש בידו סמכות להכריע בו (סעיף קטן (א)). בין היתר, נעשה הדבר על ידי בירור הנושאים שבמחלוקת, גילוי המידע הדרוש בקשר לסכסוך והצעת אפשרויות לפתרון (תקנה 2 לתקנות בתי המשפט (פישור), התשנ"ג-1993).

על פי החוק, תנאי מוקדם להעברת עניין להליך של פישור הוא הסכמת הצדדים. בית המשפט רשאי להגדיר, בהסכמת הצדדים, את תנאי הפישור (סעיף 79ג(ב)), המפנה לסעיף 79ב(א) לחוק. בעלי הדין הם הממנים את המפשר, באישור בית המשפט. מקום בו הצדדים לא מגיעים להסכמה בעניין זה, בית המשפט רשאי למנות מפשר מתוך רשימה שהגישו לו בעלי הדין, ואם לא הגישו - על פי בחירתו (סעיף 79ב(ב) לחוק, אשר הוחל על הליכי פישור בסעיף 79ג(ב)).

הדרך הקבועה בחוק יוצרת מסלול אפשרי אחד לפתרון סכסוכים בדרך של פישור. אין היא הדרך היחידה. צדדים יכולים להסכים בינם לבין עצמם לפתור סכסוכים בדרך של פישור, מבלי להגיע כלל לבית משפט. בדומה להסכם בוררות, קביעה כזו יכול ותיעשה לפני התגלעות סכסוך, או בעקבותיה.

ג. הרעיון העומד בבסיס מוסד הפישור הוא ליצור מסגרת, אשר תסייע לצדדים להגיע להסכמה אשר לא היו מגיעים אליה ללא התערבות של גורם שלישי. הליך הפישור אינו מסתיים בפסק דין או בהחלטה של המפשר. המפשר אינו מכריע בסכסוך. תפקידו הוא/לסייע לצדדים להגיע להסכמה ביניהם.

בניתובם של עניינים מסוימים להליכי פישור יש כמה יתרונות. יתרון אחד מתמקד בצדדים לסכסוך. פעמים רבות, פתרון המושג בדרך של שיתוף פעולה אשר בסופו הסכמה עדיף, מבחינת האינטרס של הצדדים, על פני הכרעה בהליך משפטי, המושגת לאחר התעמתות של הצדדים. כזה הוא המצב, כאשר הקשר בין הצדדים צפוי להמשך, גם לאחר חיסול הסכסוך המסוים שביניהם. כך, כשמדובר בשותפים

לעסקים, בדיירים בבית משותף, בעובד ומעביד, בספק ולקוח, במשכיר דירה ושוכר, ביצרן וסוכן ובבני זוג. ההנחה היא, כי פתרון המושג באמצעות שיתוף פעולה מקדם את היחסים התקינים בין הצדדים. בכך נשמר האינטרס ארוך הטווח של הצדדים. מבחינה זו, לפתרון בדרך של פישור יש יתרון ברור על פני הכרעה שיפוטית בין עמדותיהם הקוטביות של הצדדים.

מובן, כי ביסוד דברים אלה ניצבת ההנחה, כי הצדדים יכולים להגיע לפתרון הוגן וצודק בדרך של הסכם. מקום בו קיים פער ממשי ביכולת המיקוח של הצדדים, הנחה זו מעוררת קושי. מקרים כאלה, על כן, אינם מתאימים לפישור או, למצער, מחייבים כי הצד החלש יהיה מיוצג במסגרת הליכי הפישור.

יתרון נוסף עבור הצדדים נוגע ליכולתם לעצב פתרון גמיש לסכסוך שביניהם. בית המשפט מוגבל מבחינת הסערים אותם הוא מוסמך להעניק לצדדים. יתרה מזאת, לעתים קרובות תוצאת ההכרעה השיפוטית היא כי צד אחד זוכה בהכרה מלאה בעמדתו, ועמדתו של הצד השני נדחת כליל. הליך הפישור מאפשר לצדדים לעצב פתרון לסכסוך, אשר ישפר את מצבם של שני הצדדים.

בתוך כך, הליך הפישור מקדם את האוטונומיה של הצדדים לסכסוך, ומאפשר להם שליטה גדולה יותר בעניינם. הצדדים נדרשים להגדיל את תרומתם האישית לעיצוב הפתרון לסכסוך ביניהם. יש לזכור, כי הליך הפישור יכול להתנהל אף ללא ייצוג על ידי עורכי דין (ראו תקנה 6(2) לתקנות בתי המשפט (פישור), התשנ"ג-1993). אין תימה אפוא, כי בספרות צוינו מחקרים, אשר עולה מהם כי צדדים לפישור נוטים יותר לקיים את הפתרון עליו הסכימו, מאשר לקיים פסקי דין שניתנו על ידי בית משפט.

ד. מן האמור לעיל עולה, כי קיים אינטרס ציבורי בהרחבת השימוש בהליכי פישור בעניינים מסוימים. בהרחבת הליכי הפישור גלום גם יתרון ברור למערכת בתי המשפט. סיומו של סכסוך בדרך של פישור מוציא את ההליך ממערכת בתי המשפט. הוא חוסך את הצורך לדון בעניין, הן בערכאה ראשונה והן בערכאת ערעור. הוא מאפשר למערכת בתי המשפט להקדיש את משאביה לדיון באותם עניינים בהם דרושה ההכרעה השיפוטית, ולהאיץ את הטיפול בהם.

ה. הליכי פישור, כמו הליכים אלטרנטיביים אחרים לפתרון סכסוכים, מקובלים מאוד בעולם הרחב. הניסיון בארצות הברית, למשל, מלמד כי הליכים אלה זוכים להצלחה ניכרת בתחומים שונים. מדין וחשבון בנושא זה שחובר לאתרונה

(Court - Referenced ADR In New York - Final Report of the Chief Judge's New York State Court Alternative Dispute Resolution Project (May 1, 1996))
עולה כי קיימים מודלים רבים ומגוונים של הליכי פישור. המסקנה הכללית העולה מן הדין וחשבון היא, כי מקום בו קיימים בדין הסדרים אפקטיביים לפתרון סכסוכים בדרך אלטרנטיבית, בעלי דין ועורכי דין מוצאים אותם הוגנים ומשביעי רצון (עמוד 14). מחברי הדין וחשבון מציינים עוד, כי הליכים כמו פישור מועילים בהפחתת העומס על בתי המשפט (עמוד 15). לא למותר להפנות, בהקשר זה, לנתונים המרשימים בנוגע להצלחת הליכי פישור בסכסוכים בין הורים בקשר לאחזקת ילדים והסדרי ראייה (ראו S. Kuhn, "Mandatory Mediation: California Civil Code (Section 4607" 33 Emory Law Journal 733 (1984) 739).

1. הניסיון הישראלי בהליכי הפישור הוא דל ובלתי שלם. התיקון לחוק בתי המשפט, שקבע הסדרים בנושא פישור, נתקבל בשנת 1992. התקנות על פי החוק התקבלו רק בשנת 1993. בתקופה שחלפה מאז, לא צבר השימוש בהליך זה תנופה של ממש. הפישור לא הפך לדרך מקובלת לפתרון סכסוכים.

עד עתה נעשו ניסיונות בודדים בבתי המשפט בישראל לקיים תכניות להפעלת הליכי פישור. ניסיון אחד נעשה בבית משפט השלום בתל-אביב. המדובר בניסוי אשר נמשך שלושה חודשים, בין נובמבר 1995 ובין פברואר 1996. במסגרת ניסוי זה, נקבעו 135 תיקים לישיבת קדם פישור. מתוכם, הועברו לפישור 56 תיקים. ב-13 הסתיים הפישור בהצלחה.

בבית משפט השלום בירושלים התקיים "פרויקט הפישור הירושלמי". במסגרת פרויקט זה הופנו לפישור, בתקופה שבין ינואר 1996 ובין יולי 1996, 58 תיקים. ב-22 מן התיקים, הצדדים לא הופיעו לפישור במועד שנקבע. מתוך 33 התיקים הנותרים, נסתיימו 16 בעקבות הליך פישור מוצלח.

פרויקט אחר נערך בבית המשפט לתביעות קטנות בחיפה, ומצוי עתה בעיצומו. פרויקט זה נערך על פי הצעה של המרכז הישראלי לגישור. גם כאן, מדובר במספר תיקים מצומצם יחסית, ולא ניתן להסיק מסקנות ברורות בדבר הצלחת ההליך ומתכונתו. עד עתה נערך גישור ב-11 עניינים בלבד במסגרת פרויקט זה.

יצוין, כי בימים אלה נעשה ניסיון להפעיל הליכי פישור גם בהתדיינויות הנערכות בבית המשפט העליון. לצדדים בתיקים הנמצאים מתאימים לכך מוצע להעביר את העניין לפישור, הנערך על ידי שופטים בדימוס. עד עתה נרשמו כמה

הצלחות, בין השאר בעניין הידוע של הביציות המופרות של בני הזוג נחמני, אשר נסתיים בהסכם כתוצאה מהליך הפישור.

ז. מתיאור זה עולה המסקנה, כי אין די נתונים ישראלים המאפשרים לקבוע ממצאים ברורים לעניין יעילותם של הליכי הפישור. טרם נצבר די ניסיון. אכן, יש לברך על הניסיונות שנעשו ונעשים בבתי משפט שונים. ואולם, על מנת לפתח אמות מידה לאיתורם של אותם עניינים המתאימים להליכי פישור, וכדי לעמוד באופן מושכל על ההסדרים האופטימליים בהליכי פישור, יש לשקול את האפשרות לכונן בהנהלת בתי המשפט צוות משימה קבוע, אשר יופקד על הנושא. בין השאר, יהיה הצוות אחראי לפתח תכניות ניסיוניות של פישור בבתי המשפט השונים. על בסיס הלקחים שיופקו מתכניות כאלה, ניתן יהיה לעצב הצעות אופרטיביות בדבר הדרכים להפעיל מכשיר זה הלכה למעשה.

ח. מעבר להצעה זו, על בסיס החומר שהובא בפני הוועדה ניתן לעמוד על כמה מסקנות נוספות.

ראשית, קיומו של הליך הפישור ויתרונותיו לא הופנמו על ידי קהיליית עורכי הדין, כמו גם על ידי הציבור הרחב. על פי התרשמותם של יוזמי הפרויקטים הנזכרים לעיל, המודעות לקיומו של ההליך, למאפייניו המרכזיים וליתרונות הגלומים בו היא נמוכה. בשל כך, ניכר יחס ספקני כלפי ההליך, למרות שאין בקיומו של פישור, אם הוא לא עולה יפה, כדי לחסום את האפשרות לנהל הליך בבית משפט (סעיף 79ג) לחוק, ולמרות החיסיון המוענק בחוק לדברים שנמסרו בהליך הפישור מלשמש ראיה במסגרת הליך אזרחי (סעיף 79ג) לחוק. קידום השימוש בהליך זה מחייב פעולות הסברה וחינוך נמרצות להטמעת מאפייניו, מהותו ויתרונותיו. אם יוקם צוות המשימה הנזכר בפסקה ז' לעיל, ניתן יהיה להפקידו גם על משימה זו.

שנית, קיים צורך באיתור מועמדים מתאימים לתפקיד מפשר ובהכשרתם. הליך הפישור על פי חוק בתי המשפט הוא הליך מוסכם. לא ניתן לנקוט בו ללא הסכמה של הצדדים. על פי החוק, הצדדים בוחרים לעצמם מפשר, ואם אין הם מגיעים להסכמה, ממנה בית המשפט מפשר מתוך רשימה הנערכת לפי תקנות בתי המשפט (מינוי מפשר), התשנ"ו-1996. במצב דברים זה, יש חשיבות לכך שניתן יהיה להציע לצדדים מפשרים, אשר יהיו מקובלים עליהם ואשר יוכלו לסייע להם בפתרון צורך והוגן של הסכסוך. רצוי כי המפשרים יהיו בעלי מקצוע אשר קנו לעצמם מוניטין בתחומם, ואשר הצדדים יאמינו ביכולתם לסייע להם. שאלה אחרת היא, האם רצוי כי לתפקיד

מפשר ימונו עורכי דין דווקא. בשאלה זו קיימות מחלוקות, אשר נסבות, מחד, על חשיבות ההשכלה המשפטית של המפשר, ומאידך, על חשיבות כישוריו בתחום התקשורת הבינאישית. מכל מקום, רצוי כי ברשימת המפשרים יהיו גם אנשי מקצוע בעלי מומחיות ספציפית בעניינים שונים, כגון חשבונאות, שמאות והנדסה, כדי שאלה, בכשירותם כמפשרים, יוכלו לקדם ביצילות את פתרונם של סכסוכים בעניינים בהם הם מומחים.

שלישית, יש למצוא דרך יעילה ואפקטיבית לאתר את התיקים המתאימים לפישור, בשלב מוקדם ככל האפשר. כך יימנעו הליכים מיותרים ויקוצר משך הזמן עד לסיום הסכסוך בין הצדדים. ייתכן, כי לשם כך יש לקבוע מראש כי סוגים מסוימים של תיקים, אשר הוגשו לבית המשפט, יהיו "מועמדים לפישור". תיקים אלה יועברו על ידי המזכירות לידי גורם מקצועי בבית המשפט, אשר יסנן את התיקים על פי התאמתם להליך הפישור. כאמור, את הקריטריונים למיון יש לקבוע על בסיס הנתונים שייאספו במסגרת התכניות הניסיוניות שייערכו.

רביעית, קיימות גישות שונות ביחס לאופן בו יש לקדם את הליכי הפישור, משעה שהתברר כי עניין מסוים נמצא לכאורה מתאים לפישור. על פי גישה אחת, יש לקבוע לתיקים אלה תאריך לקדם משפט על פי התור הרגיל בבית המשפט. עם ההזמנות לדיון הצדדים יקבלו מבית המשפט חומר רקע, המתאר את היבטיו השונים של הליך הפישור. על בסיס חומר זה, יוכלו להחליט אם הם חפצים לנסות ולפתור את הסכסוך בדרך זו. הפישור ייערך, אם הצדדים ירצו בכך, בתקופת הביניים עד למועד שנקבע לקדם המשפט. יתרונה של גישה זו בכך, שהיא מעקרת את חששם האפשרי של הצדדים כי אם הליך הפישור לא יעלה יפה, יידחה מועד הדיון בעניינם וההליכים יתארכו. זכויותיהם של הצדדים, לעניין מועד הדיון בעניינם, נשמרות. אין להם מה להפסיד מקיומו של פישור.

על פי גישה אחרת, מועלית האפשרות לקיים פישור על ידי בית המשפט בעת קדם המשפט. יתרונה של הצעה זו בכך, שהיא יוצרת אפשרות להציג בפני הצדדים את מהות ההליך באופן מלא. התייחסותם לשאלה האם ברצונם לילך בנתיב זה תהיה על בסיס מידע מלא ושקילה של יתרונות ההליך לכל חסרונותיו. חסרונה של גישה זו בכך, שהליך הפישור, אם יסכימו הצדדים לקיימו, יתחיל בשלב מאוחר יותר, כך שיתארך הזמן עד להכרעה בסכסוך.

יש חשיבות לשלב בו נעשית ההפנייה לפישור. ניתוב מוקדם מגביר את החיסכון במשאבים. לעומת זאת, ניתוב מאוחר יותר, הנעשה לאחר ביצוע הליכים מוקדמים, מאפשר הבהרה של העניינים השנויים במחלוקת, ועשוי לסייע להצלחת הפישור. דומה, כי גם כדי לקבוע מסמרות בעניין זה, דרוש בסיס נתונים רחב אותו ניתן יהיה לקבל מתוך התכניות הניסיוניות שיופעלו.

יישוב סכסוכים בדרכים אלטרנטיביות והמדינה

95. במסגרת הדיון בהליכים אלטרנטיביים לפתרון סכסוכים, ראוי לעמוד על החשיבות הרבה של עמדת המדינה בסוגיות אלה. המדינה היא אחד הצרכנים הגדולים של מערכת בתי המשפט, גם כשמדובר בעניינים אזרחיים. לאור האינטרס הציבורי המובהק במניעת התדיינות בלתי הכרחיות בבתי המשפט, ראוי כי המדינה תשקול לאמץ מדיניות של סיום סכסוכים בדרכים אלטרנטיביות, כאשר אין טעמים מיוחדים המחייבים דיון בבית המשפט דווקא. ראוי כי המדינה תהיה חלוץ בראש המחנה, וכי תוביל את התפנית ההכרחית בהתייחסותו של ציבור עורכי הדין והמתדיינים, לאפשרות של הכרעת סכסוכים מחוץ לכתלי בית המשפט.

ראוי לציון בהקשר זה צו נשיאותי של נשיא ארצות הברית משנת 1991, אשר קבע שעל פרקליט המופיע בהתדיינות בשם הממשל הפדרלי לעשות מאמץ סביר כדי לסיים את הסכסוך טרם הגיעו לבית המשפט. הפרקליט מטעם הממשל נדרש ליוזם את יישוב הסכסוך מחוץ לכתלי בית המשפט, ועליו להציע אפשרות זאת לצדדים האחרים להליך. על הפרקליט לנקוט בדרכים אלטרנטיביות ליישוב סכסוכים, כאשר השימוש בהן עשוי לתרום באופן ממשי ליישובן המהיר, ההוגן והיעיל של התביעות (ראו T. Baker, *Rationing Justice on Appeal* (St. Paul 1994) at p. 195).

הוועדה סבורה כי יש מקום לאמץ גישה דומה במערכת המשפט הישראלית. ראוי כי הגורמים המוסמכים במשרד המשפטים יוציאו הנחיה ברוח זו לפרקליטים המופיעים בשם המדינה, כאחד מן הצעדים הדרושים להטמעת היתרונות הגלומים בהליכים אלטרנטיביים לפתרון סכסוכים. בהקשר זה ראוי לציין כי במחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה מקובל, בעניינים מסוימים, נוהל פנימי של "קדם בג"ץ". במסגרת נוהל זה, מטופלות עתירות פוטנציאליות למול הגופים השלטוניים השונים, עוד בטרם הגשתן הפורמלית לבית המשפט הגבוה לצדק. לא אחת, בסיומו של טיפול זה, באים העותרים על סיפוקם, והעתירה אינה מוגשת לבית המשפט. כך, נחסך זמנם של כל הצדדים המעורבים, לשביעות רצון כולם. הוועדה סבורה כי נהלים מסוג זה

יפים לא רק בעניינים מנהליים, אלא גם בעניינים אזרחיים. ראוי כי פרקליטים המופיעים בשם המדינה יעשו את המאמצים הדרושים בכדי להביא סכסוכים לידי פתרון מחוץ לכתלי בית המשפט, מקום שהדבר אפשרי.

עוד ראוי לציין כי במצב הדברים הנוכחי, מערך התמריצים הפועל על אורגנים של המדינה מעודד התדיינות מיותרת מצידם. לכאורה, ניהול הליך משפטי אינו כרוך בעלות כלשהי עבור גופים אלה. לא מובאת בחשבון העלות העצומה הכרוכה בעומס הכבד המוטל על מערכת בתי המשפט ועל הפרקליטות השונות. יתרה מזאת, הפרקליטים המופיעים מטעם המדינה אינם מייצגים לקוח קונקרטי, ולפיכך עלולים להקלע למוטיבציית יתר "לנצח" תיקים, גם כאשר האינטרס הציבורי הכולל מחייב לסיים בשלב מוקדם בהסדר פשרה כלשהו. הוועדה מציעה, על כן, לעצב את מערך התמריצים הכולל, כך שאורגנים של המדינה יעדיפו לפנות להסדרים אלטרנטיביים לפתרון סכסוכים, מקום שהדבר מוצדק ויעיל.

אמצעי נוסף לקידומן של דרכים אלטרנטיביות לפתרון סכסוכים, הוא בהנחייתם של יועצים משפטיים אשר אחראים על ניסוח חוזים עבור המדינה במסגרת עבודתם, לכלול באותם חוזים תניות הקובעות כי סכסוכים הנובעים מאותם חוזים יידונו בהליך של בוררות או של פישור. בדרך זו, יחסכו דיונים משפטיים מיותרים, בעניינים אשר ניתן לספק להם פתרון יעיל וטוב יותר מחוץ לגדרה של מערכת בתי המשפט. הוועדה ממליצה לפעול בדרך זו.

שער שביעי

תיקונים בסדרי הדין ועניינים נוספים

96. הוועדה לא דנה במכלול התיקונים הדרושים בסדרי הדין. ועדה מיוחדת בראשות הנשיא (בדימוס) א' וינוגרד עוסקת בנושא זה. עם זאת, הועלו בפני הוועדה כמה הצעות לתיקונים בסדרי הדין, אשר הוועדה סבורה כי יש לאמץ. כמו כן, רואה הוועדה לנקוט עמדה ביחס לכמה עניינים, אשר אינם בבחינת סדרי דין. לעניינים אלה נפנה עתה.

הגבלת בקשות לרשות ערעור על החלטות ביניים

97. על פי המצב היום, "החלטה אחרת" של בית משפט השלום ושל בית המשפט המחוזי ניתנת לערעור לאחר נטילת רשות משופט של ערכאת הערעור (סעיפים 41(ב) ו-52(ב) לחוק בתי המשפט). זאת, בשונה מפסקי דין של כל אחת מערכאות אלה, בשבתן כערכאת דיון ראשונה, הניתנים לערעור בזכות.

בתי משפט לערעור מוצפים בבקשות למתן רשות ערעור על החלטות אחרות של הערכאה הדיונית, מרביתן החלטות ביניים. לבית המשפט העליון מוגשות כחמישים עד שישים בקשות כאלה מידי חודש. בחלק גדול מהבקשות נדרשות השלמות. הטיפול בהן דורש המצאת תגובות, ולפעמים המצאת תגובות שכנגד. עולה מכך, שהשופט הדן בכל בקשה כזו נדרש לחזור ולעיין בתיק כמה פעמים במרווחי זמן משתנים. כתוצאה מכך, הזמן השיפוטי המוקדש לטיפול בכל בקשה הוא רב. במרבית המקרים אין הצדקה למתן רשות ערעור, נוכח זאת שניתן לערער על כל החלטה ביניים במסגרת ערעור על פסק הדין. ברוב המקרים ההחלטה עליה מבקשים לערער אינה

מצדיקה התערבות של ערכאת הערעור קודם סיומו של הדיון בערכאת הדיון. לעתים קרובות, מתן האפשרות לערער ברשות על החלטת ביניים גורמת גם לעיכוב במהלך הדיון בערכאה הדיונית. אכן, במרבית המקרים לא ניתנת רשות ערעור מהנימוקים הנזכרים לעיל. נזכיר, שעל החלטות ביניים בהליך פלילי אין ערעור, לא בזכות ולא ברשות (להוציא החלטות בעניין פסלות שופט לגביה קיים ערעור בזכות, כאמור בסעיף 77א(ג) לחוק בתי המשפט, והחלטות לעניין גילוי מסמכים עליהן ניתן לערור לפי סעיף 74(ה) לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982). לא שמענו כי עובדה זו מביאה לעיוות דין.

במצב דברים זה, נשאלת השאלה האם יש הצדקה לאפשר ערעור ברשות על כל "החלטה אחרת" בהליכים אזרחיים. עמדת הוועדה היא, שיש להשיב על כך בשלילה. ישנן החלטות אחרות, אשר אין הצדקה לאפשר את תקיפתן במסגרת בקשה לרשות ערעור. כמו בהליכים פליליים, כך בהליכים אזרחיים, יש להותיר את תקיפתן של החלטות אלה במסגרת ערעור על פסק הדין.

98. עם זאת, בהחלטות מסוימות מוצדק שתשמר האפשרות לקבל זכות ערעור לאחר נטילת רשות. המדובר במיוחד בעניינים הבאים:

א. טענות של חוסר סמכות עניינית. יש לברר את שאלת סמכותו של בית המשפט לדון בעניין המובא בפניו כבר בתחילת הדיון. גישה זו עולה בקנה אחד עם ההצעה, לפיה אם לא תועלה טענה של היעדר סמכות עניינית בשלב מוקדם של הדיון, לא יהיה ניתן להעלותה בשלב מאוחר יותר (ראו פסקה 108 להלן).

ב. החלטות בעניין אישור תביעה כתובענה ייצוגית. מדובר בהחלטות אשר יש להן משמעות מרחיקת לכת לעניין מתכונת הדיון בתביעה. לפיכך, מוצדק לברר מחלוקות בשאלה זו בשלב מוקדם ככל האפשר.

ג. החלטות בעניין חיסיון. מצד אחד, כאשר מתקבלת טענה לחיסיון ובערעור מתברר שערכאת הדיון שגתה בעניין זה, עלול להתעורר הצורך לדון בחלק מההליך מחדש בשל חשיבותן של הראיות החסויות; מצד שני, דחיית טענת חיסיון וחיוב הטוען לחיסיון להעיד באותם עניינים, עלולים לגרום עוול שאינו ניתן לתיקון לטוען לחיסיון. אף אם יקבע לאחר מכן, בפסק הדין בערעור, שטענת החיסיון היתה מוצדקת, לא יהיה בכך כדי לתקן את המעוות.

ד. החלטות אחרות הניתנות לאחר פסק הדין ונבלעות בו, כגון החלטה בבקשה לביטול פסק דין אשר הוגשה לאחר מתן פסק הדין.

ה. ההחלטות בבקשות למתן סעד זמני. לא אחת יש במתן סעד זמני במסגרת הליך כדי להכריע את גורל התובענה כולה. לעתים מתן הסעד הזמני מקנה יתרון לאחד הצדדים אשר אם יישמר עד למתן פסק הדין, עלול להפר בצורה בוטה את האיזון בין הצדדים. לאור זאת, גם על החלטות בבקשות אלה יש לשמר את האפשרות של ערעור ברשות.

ו. החלטות בעניין מינוי מומחים על פי כל דין. בסוגי תביעות מסוימים השאלה אם ימונה מומחה אם לאו מהווה צומת חשוב. החלטה מוטעית בעניין זה עלולה להעלות את הדיון על מסלול מוטעה, ושינוי ההחלטה בערעור עשויה להביא לתפנית בכל מהלך הדיון. מוצדק, על כן, לתת אפשרות לערער על החלטה זו כבר בעיצומו של הדיון בערכאה הדיונית. כך, למשל, כשבית המשפט מסרב למנות מומחה רפואי במסגרת דיון בתביעה לפי חוק פיצויים-לנפגעי תאונות דרכים, תשל"ה-1975. אם ייקבע בשלב הערעור על פסק הדין כי בית המשפט טעה בהחלטתו, ימצא שכל חישוב הפיצויים שנערך בערכאה הדיונית מבוסס על תשתית עובדתית מוטעית, ויהיה צורך לעורכו מחדש. על מנת למנוע מצב בלתי רצוי זה, יש לאפשר לבעלי הדיון לבקש רשות לערער על החלטה זו עם נתינתה, ולא לחייבם להמתין לשלב שלאחר מתן פסק דין סופי.

באותם מקרים אשר נזכרו לעיל, יש לשמור על האפשרות לערער על החלטות אחרות, לאחר נטילת רשות. ביתר העניינים ניתן לבטל את האפשרות לערער ברשות על החלטות אחרות. צד הרואה עצמו נפגע מהחלטות אלה יוכל לערער עליהן במסגרת ערעור על פסק הדין.

לדעת הוועדה, יש לקבוע הוראה שתאפשר להוסיף עניינים בהם יתאפשר ערעור ברשות על החלטות אחרות, אם יתברר כי יש צורך בכך.

כמו בעניינים נוספים בהם מציעה הוועדה שינויים, הוכן בעניין זה תוכיה הצעת חוק במשרד המשפטים. יש לקדם את ההצעה ולזרז את הליכי החקיקה בה.

הוכחת עניינים רפואיים בתביעות על נזקי גוף

99. שאלה מרכזית המתעוררת בתביעות על נזקי גוף, היא מה הנזק הגופני שנגרם לתובע עקב התאונה בה נפגע. כדי לקבוע זאת, נדרשת חוות דעת רפואית אשר תפרט את הנזק הגופני שנגרם בתאונה, ותקבע את הנכות שנותרה, אם נותרה, עקב התאונה. הדין הוא, שעניין שברפואה יש להוכיח באמצעות מומחים רפואיים. כך בתביעות נזיקין המבוססות על פקודת הנזיקין (נוסח חדש), וכך בתביעות לפי חוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים, תשל"ה-1975 (להלן: חוק הפיצויים). אלא שסדרי הדין בדבר הגשת חוות דעת רפואיות על ידי מומחים אינם זהים בשני מסלולי תביעה אלה.

כך, בתביעה הנשענת על עילה לפי פקודת הנזיקין נדרש בעל דין המעוניין להוכיח עניין שברפואה לצרף לכתב תביעתו חוות דעת רפואית. בית המשפט יכול בכל שלב של הדיון למנות מומחה רפואי מטעמו ולא להסתפק בחוות דעת מטעם המומחים של בעלי הדין. כך ייעשה, כשיש חילוקי דעות בין מומחי הצדדים ולדעת בית המשפט דרוש הדבר כדי להגיע אל חקר האמת (פרק י"א לתקנות סדר הדין האזרחי).

הסדר בתביעות לפי חוק הפיצויים שונה. על פי הסדר זה, הצדדים אינם מצרפים חוות דעת רפואיות לכתבי הטענות שלהם. מי מהם הרוצה להוכיח עניין שברפואה חייב לפנות בבקשה מתאימה לבית המשפט כדי שיורה על מינוי מומחה רפואי להוכחת אותו עניין (סעיף 6א' לחוק הפיצויים וכן תקנה 2 לתקנות פיצויים לנפגעי תאונות דרכים (מומחים), התשמ"ז-1986; להלן: תקנות המומחים). הסדר זה נקבע בהסתמך על הניסיון, המלמד כי חוות דעת של מומחים מטעם הצדדים נוטות, בדרך כלל, לטובת הצד המזמין את חוות הדעת. לרוב מצריך הדבר, בלאו הכי, מינוי של מומחה מטעם בית המשפט. כך גם נמנעות הוצאות מיותרות על חוות דעת רפואיות מטעם בעלי הדין.

לכאורה, אין כל הסבר משכנע מדוע בכל התביעות על נזקי גוף לא יחול הסדר זה, שעה שבכולן מבקשים להוכיח את אותו הדבר עצמו – מצבו הרפואי של התובע. לא ברור מדוע יש צורך בהסדרים שונים באותו עניין. תהיה זו מתחדדת בתביעות בהן קיימת מחלוקת אם התאונה בה נפגע התובע היא תאונת דרכים, אם לא. אם מדובר בתאונת דרכים, אסור לתובע לצרף חוות דעת רפואיות לכתב התביעה. אם לא מדובר בתאונת דרכים, חייב התובע לצרף חוות דעת רפואיות. כיצד ינהג התובע,

כאשר הוא מבקש להוכיח עניין שברפואה אם במועד הגשת התביעה אין הוא יודע מה יפסוק בית המשפט בשאלה האם מדובר בתאונת דרכים?

כשהונהג ההסדר למינוי מומחים רפואיים בחוק הפיצויים ובתקנות שהותקנו על פיו, מבלי שהסדר דומה הוחל על תביעות בגין נזקי גוף לפי פקודת הנוזיקין, הוסבר הדבר בכך שההסדר מהווה ניסיון. ניסיון זה נמשך כשנים עשרה שנים. בינתיים ניתנה פסיקה רבה בנושא מינוי מומחים רפואיים, וכבר חלף המועד בו ראוי היה שתעשה בחינה השוואתית של שני ההסדרים ויוחלט איזה מהם עדיף. הוועדה סבורה, כי ראוי לקבוע בהקדם הסדר אחיד לכל התביעות על נזקי גוף. כך יימנעו טעויות ובלבול מיותר ויונהג אותו הסדר אשר ימצא יעיל וראוי יותר. על דעת מרבית העדים המנוסים בתביעות בגין נזקי גוף, ההסדר שבחוק הפיצויים הוא העדיף.

100. בדומה, סבורה הוועדה כי יש לקבוע עמדה אחידה לגבי הוראת סעיף 6' לחוק הפיצויים, אשר זה נוסחו:

"נקבעה על פי כל דין דרגת נכות לנפגע בשל הפגיעה שנגרמה לו באותה תאונת דרכים, לפני שמיעת הראיות בתביעה לפי חוק זה, תחייב קביעה זאת גם לצורך התביעה על פי חוק זה; ואולם בית המשפט יהיה רשאי להתיר לבעל דין בתביעה לפי חוק זה, להביא ראיות לסתור את הקביעה האמורה, אם שוכנע שמן הצדק להתיר זאת מטעמים מיוחדים שיירשמו".

המקרה הרגיל בו נעשה שימוש בסעיף זה הוא, כשתאונת הדרכים היוותה גם תאונת עבודה במובן חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה-1995 (להלן: חוק הביטוח הלאומי), ולפיכך נקבעה לנפגע דרגת נכות על ידי ועדה רפואית של המוסד לביטוח לאומי. מקרים כאלה הם רבים, שכן הם כוללים תאונות דרכים בהם נפגע התובע במסגרת עבודתו, לרבות מקרים בהם נפגע בדרכו אל העבודה וממנה. פעמים רבות, קביעת הנכות כאמור מחייבת בתביעת הנוזיקין של מי שנפגע בתאונת דרכים. בחלק גדול של המקרים די בקביעה כזו של דרגת הנכות כדי ליתר את הצורך במינוי מומחה או מומחים רפואיים על ידי בית המשפט. והנה, לסעיף זה אין תחולה בתביעות לפיצויים בגין נזקי גוף על פי פקודת הנוזיקין. מצב זה אינו מניח את הדעת. נדגיש בהקשר זה, שמרבית התביעות בגין נזקי גוף על פי פקודת הנוזיקין הן תביעות של נפגעי תאונות עבודה. לגבי אלה האחרונים, דרגת הנכות שנקבעה על ידי המוסד לביטוח לאומי משמשת רק לצורך קביעת הגימלאות שיקבלו מהמוסד לביטוח לאומי.

אותן גימלאות - בגין העבר ועבור העתיד - מנוכות מסכום הפיצויים שישולמו לתובע. אך למרות זאת, דרגת הנכות שנקבעה אינה משמשת ראייה לצורך חישוב הפיצויים שייפסקו לתובע.

מצב זה יש לשנות. גם בעניין זה רצוי להשוות את מצבם של תובעים על פי פקודת הנוזיקין לזה של תובעים לפי חוק הפיצויים. הדבר יכול להעשות על ידי חקיקת הוראה דומה להוראת סעיף 6' לחוק הפיצויים, אשר תחיל הסדר דומה גם על תביעות על פי פקודת הנוזיקין.

101. מתבקשת בהקשר זה הערה נוספת. הן בתביעות בגין נזקי גוף לפי פקודת הנוזיקין ולפי חוק הפיצויים והן על פי הוראות חוקים סוציאליים שונים המקנים לנפגע הטבות שונות, נדרשת קביעת דרגת הנכות של נפגע (ראו, למשל, סימנים ה' ו'ו' לפרק ה' של חוק הביטוח הלאומי, והפרק השלישי לחוק הנכים (תגמולים ושיקום) (נוסח משולב), תשי"ט-1959). במסגרת כל אחד מהחוקים השונים, הוקמו ועדות רפואיות נפרדות לשם קביעתה של דרגת הנכות לצורכי אותו חוק. התוצאה היא שקיימות ועדות רבות, שלכל אחת מהן מגנון אדמיניסטרטיבי משלה. לכך מזאת מתמנים מומחים רפואיים אשר חוות דעתם מוגשת לוועדות וכן מתמנים מומחים רפואיים לצורכי הוכחת עניינים שברפואה בתביעות על נזקי גוף. קיימים, אם כן, מגנונים רבים ושונים, אשר כולם נועדו לאותה מטרה - הוכחת מצבו הרפואי של הנפגע.

מצב זה אינו מוצדק והוא דורש שינוי. יש להקים מרכזים לבדיקות רפואיות בהם יהיה על הנפגע להיבדק לצורך קבלת חוות דעת רפואיות אשר יחייבו בתביעות על פי כל החוקים כולם, כולל בתביעות לפיצויים בגין נזקי גוף. הצעות ברוח זו הועלו בעבר, בין השאר על ידי נשיא בית המשפט העליון (לשעבר) מאיר שמגר. הקמת מרכזי בדיקות כאמור עשויה למנוע כפילויות, לחסוך בכוח מנהלי ובעלויות מיותרות רבות, ותבטיח קבלת חוות דעת רפואיות מהימנות מגורם אובייקטיבי. הקמת מרכזים כאלה תביא לחיסכון בהליכים ובמשאבים כספיים בתביעות על נזקי גוף לסוגיהן. כך גם יקוצר מהלך הדיון בתביעות על נזקי גוף.

כדי שהצעה זו תתקבל, נדרש שיתוף פעולה מצד גורמים שונים, ובהם המרכזים הרפואיים בהם אמורים להפתח מרכזי הבדיקות האמורים. כן נדרשת קביעה בדבר דרך המימון של מרכזים אלה וכיצד יתחלק נטל המימון בין כל הגורמים המעורבים. אלו הם רק חלק מהעניינים הדורשים הסדר. מטעם זה, לא מצאה הוועדה לנכון לגבש

הצעה מפורטת, קודם שתתקבל הסכמתם העקרונית של כל הגורמים המעורבים. עם זאת, הוועדה סבורה שיש להקדים ולדון בהצעה זו, על מנת להביא ליישומה המהיר.

דן יחיד בערעורים

102. הכלל הוא, שערעור על פסק דין שניתן על ידי בית משפט השלום נדון בבית המשפט המחוזי בפני הרכב של שלושה.

לכלל זה יש יוצאים מן הכלל, הן בשטח הפלילי והן בשטח האזרחי, לפיהם נדון ערעור בבית המשפט המחוזי בפני דן יחיד. כך בערעורים פליליים על פסקי דין של שופטי שלום או של שופטי תעבורה בכל העניינים המצויים בסמכותו של שופט תעבורה, פרט למקרים בהם פסק הדין הוא בעברות שהן מסוג פשע או עברות לפי סעיף 64 לפקודת התעבורה [נוסח חדש] (סעיף 37(ב)(4) לחוק בתי המשפט). כך בערעורים אזרחיים על פסקי דין של בית המשפט לענייני משפחה, למעט ערעורים בנושאים מסוימים כמפורט בחוק בתי המשפט (בסעיף 37(ב)(6)). כך גם בערעורים על פסקי דין של בית המשפט לתביעות קטנות, שהם ערעורים ברשות (סעיף 64 לחוק בתי המשפט).

נוכיר עוד, שבשורה של ערעורים המוגשים לבית המשפט המחוזי, על החלטות של ועדות ערר וטריבונלים שונים, כולל כאלה אשר בהם שופט בית משפט השלום מכהן כאחד מחברי הוועדה, נדון הערעור בבית המשפט המחוזי בפני דן יחיד.

בפני הוועדה הועלו הצעות להרחיב את סמכויות ערכאת הערעור לדון בדן יחיד בתחומים נוספים. היו שביקשו להרחיב את הסמכות לדון בדן יחיד בכל הערעורים בתחום הפלילי, שבהם הערעור הוא על העונש בלבד. הצעות כאלה הועלו בעבר ונדחו. הוועדה סבורה, שאין לסטות בהליכים אלה מן הכלל על פיו ערעור יידון בפני הרכב שלושה. עם זאת, ראוי להרחיב את הדיון בערעור בדן יחיד, לעניינים נוספים אשר מבחינת אופיים וחשיבותם מוצדק הדבר. עם עניינים מסוג זה נמנים העניינים אשר במסגרת סמכותם של בתי המשפט לעניינים מקומיים: עברות לפי פקודת העיריות, לפי פקודת המועצות המקומיות, חוק התכנון והבנייה, ולפי תקנות צווים וחוקי עזר שהותקנו על פיהם, וכן עברות על פי שורת חיקוקים המנויים בתוספת

השלישית לחוק בתי המשפט, לרבות תקנות צווים וחוקי עזר שהותקנו על פיהם (סעיף 55א) לחוק בתי המשפט).

בעבר כבר הועלתה הצעה, שערעורים על פסקי דין של בתי משפט מקומיים ידונו בפני דן יחיד. אך ההצעה לא זכתה לעדנה. המתנגדים לה טענו, שבחלק מבתי המשפט אין בתי משפט מקומיים, והעברות בהן דנים בתי משפט מקומיים נדונות בבתי משפט השלום. במקרים כאלה, הערעור יהיה למותב שלושה בבית המשפט המחוזי. על רקע זה נטען, שאין מקום ליצור, לצורך הערעור, הבחנה התלויה בטיב ערכאת השיפוט ולא בטיב העניין.

אולם, טענה זו כוחה יפה רק נגד קביעה בחוק, לפיה ערעורים על פסקי דין של בתי משפט מקומיים ישמעו בפני דן יחיד. תש כוחה של טענה זו, אם ייקבע שדן יחיד ידון בערעורים על פסקי דין באותם עניינים אשר על פי החוק בית המשפט לעניינים מקומיים מוסמך לדון בהם, בין שפסקי הדין ניתנו על ידי בית המשפט לעניינים מקומיים ובין אם ניתנו על ידי בית משפט השלום. אמת המידה להסדר המוצע היא, אפוא, טיב העניין הנדון, ולא הערכאה אשר על פסק דינה יוגש הערעור.

החיסכון הצפוי בכוח האדם בערכאת הערעור (בבית המשפט המחוזי) מצדיק לשנות את החוק כאמור, ולו לתקופת ניסיון.

השתלמויות לשופטים

103. הוזכרו בדיון וחשבון זה, בהקשרים שונים, את הצורך בהשתלמות ובהתמחות של שופטים בתחומי המשפט השונים. המשפט אינו שוקט על שמריו. הדין זוכה לשינוי והתחדשות בדברי חקיקה חדשים ובפסקי דין, בעיקר אלה של בית המשפט העליון, המפתחים את המשפט ומחדשים את הדין. עבודת השיפוט דורשת ידיעה כללית בתחומי משפט רבים ומגוונים. על כן, כרוכה היא בלימוד מתמיד. על השופט להיות מעודכן בהוראות הדינים השונים ובהשלכות ההרדיות שביניהם. נדרשת ממנו אוריינטציה משפטית רחבה ויכולת להתמודד עם השאלות הצצות במהלך דיונים המתקיימים בפניו. לאור זאת, דורשת מלאכת השפיטה לימוד והשתלמות, ולשם כך הוקם המכון להשתלמות שופטים על שם השופט "זוסמן".

המכון הוקם בשנת 1984 והחל את פעילותו בהשתלמויות בודדות עד שהפך למערכת ארגונית מסודרת במסגרת הקדש. מוסדותיו המרכזיים של המכון הם מועצה אקדמית, המורכבת משופטים בערכאות השונות ומדיקני הפקולטות למשפטים, והנהלה, הכוללת מנהל, משנה למנהל ושני סגנים, כולם שופטים. המכון מנוהל על ידי השופטים ולמענם. הוא עצמאי בפעולתו, במובן זה שצוות המכון - השופטים עצמם - מחליט על סוגי ההשתלמויות ועל זהות המשתתפים בהן, תוך מתן עדיפות להשתלמויות שנבחרו על ידי השופטים.

מטרותיו של המכון להשתלמות שופטים הן, בין היתר, לשפר את הרמה המקצועית של השופטים והרשמים במערכת בתי המשפט, להכשיר שופטים חדשים, לעדכן את השופטים ואת הרשמים בחקיקה ובפסיקה חדשה, ליזום ולארגן השתלמויות משותפות לשופטים מישראל ולשופטים מחוץ לארץ על בסיס הדדי, להזמין שופטים ופרופסורים מחוץ לארץ כאורחים לדיונים בארץ, ליזום ולארגן השתלמויות משותפות לשופטי ישראל ולדיינים של בתי הדין הדתיים ולסייע לשופטי ישראל להשתתף בהשתלמויות בחוץ לארץ.

כל אחד מהשופטים ומהרשמים המכהנים במערכת השיפוטית זכאי היום במוצא לעשרה ימי השתלמות בשנה. שופטים חדשים המצטרפים למערכת זכאים לימי השתלמות נוספים. השתלמויות מיוחדות נערכות לשופטים העוסקים בנושאים מסוימים, כגון: שופטי תעבורה, שופטי נוער, שופטי משפחה, רשמים ושופטי בתי משפט מנהליים. המכון מקיים גם השתלמויות לעורכי דין המועמדים למשרת שיפוט. במסגרת זו ניתנת לעורכי דין אלה הזדמנות לעמוד על מאפייניה של עבודת השיפוט, וניתן לעמוד על כישוריהם של עורכי הדין אשר שוקלים אם להציג את מועמדותם לכהונה שיפוטית.

בתחילת דרכו מומן המכון מכספי עזבונות, ובשנים האחרונות הוא מתקצב על ידי משרד המשפטים. המכון עומד לקבל מעמד של יחידת סמך עצמאית במסגרת משרד המשפטים. המכון פעל רבות במשך שלוש עשרה שנות קיומו. התקיימו בו מידי שנה עשרות השתלמויות בנושאים שונים (בשנת 1997 אמורות להתקיים ארבעים ושבע השתלמויות). הכול סבורים, כי המכון ממלא תפקיד חשוב לתועלתם של כלל השופטים ולטובת המערכת השיפוטית. המדובר במוסד שקנה לו מקום של קבע, ולא ניתן לתאר עוד את המערכת השיפוטית בלעדיו.

לדעת הוועדה, יש מקום עתה, לאחר שהמכון להשתלמות שופטים התבסס וקנה לו שם ומעמד, להרחיב ולהעמיק את פעילותו. עד עתה קיים המכון השתלמויות שמשכן לא עלה על שבוע ימים. לדעת הוועדה, ראוי שלצורך השתלמות בשטחים הדרושים התמחות מיוחדת - כגון, דיני מסים או דיני ניירות ערך - יקיים המכון השתלמויות לפרקי זמן ארוכים יותר. כך תתאפשר גם שימת דגש על לימודים בנושאים נלווים - כמו כלכלה, ראיית חשבון וכיוצא באלה - הדרושים לכל שופט אשר נדרש לדון בנושאים מסוג זה. בנוסף ללימוד עצמי ולהשתלמויות במסגרות אחרות בהן יכולים שופטים להשתתף, בארץ ובחוץ לארץ, חשוב שתינתן הזדמנות לשופטים להשתתף בהשתלמויות כאלה גם במסגרת המכון. הנושאים להשתלמויות כאלה ואורכן יקבעו על פי צורכי המערכת השיפוטית ובמגמה להיטיב ולשפר את עבודתה.

לשם כך נדרשת הרחבה של מסגרת פעילותו של המכון, הנשענת היום על התנדבות של שופטים בארגון השתלמויות ובהוצאות בהן, וכן על מרצים אחרים המסייעים בעבודת המכון. המכון פועל היום במסגרת תקציבית מצומצמת למדי. הרחבת פעילותו מחייבת גידול ממשי בתקציב העומד לרשותו. אין ספק, שהמאמץ והמשאבים שיוקדשו לכך ישאו פרי ויצדיקו את עצמם.

הוועדה ממליצה אפוא, לתת לעניין זה תשומת לב מיוחדת. ראוי שמוסדות המכון ייערכו להכנת השתלמויות ברוח הדברים לעיל, ושהגורמים שבידם הדבר יקצו את התקציבים הדרושים לשם כך.

שופט עמית

104. "שופט עמית", הכוונה לשופט אשר ימשיך לכהן במשרה חלקית כשופט על אף שפרש, אם משום שהגיע לגיל קצבה ואם קודם הגיעו לגיל קצבה, והכול בהסתמך על הוראות חוק המאפשרות זאת.

שופט חייב לפרוש לגימלאות בהגיעו לגיל שבעים (סעיף 13(א)(1) לחוק בתי המשפט). שופט רשאי לפרוש לקצבה גם קודם הגיעו לגיל קצבה, בהתמלא תנאים מסוימים: לאחר שכיהן עשרים שנים, אם הגיע לגיל שישים; לאחר שכיהן חמש עשרה שנים והגיע לגיל שישים וחמש. שופט בית משפט השלום רשאי לצאת לקצבה לאחר

שכיהן עשרים שנים אם הגיע לגיל חמישים, או לאחר שכיהן חמש עשרה שנים, אם הגיע לגיל חמישים וחמש (סעיפים 13(ב) ו-13(ג) לחוק בתי המשפט).

סעיף 8 לחוק יסוד: השפיטה, קובע כי שופט שיצא לקצבה יכול שיתמנה לתפקיד שופט לזמן בדרך ובתנאים שנקבעו בחוק. סעיף זה מאפשר חקיקה בדבר המשך כהונתם של שופטים בתפקיד שיפוטי שפרשו לקצבה.

עד כה נעשה שימוש מצומצם בסעיף זה אשר בחוק יסוד: השפיטה. בסעיף 57(א) לחוק בתי המשפט נקבע, ששר המשפטים בהסכמת נשיא בית המשפט העליון רשאי למנות שופט בגימלאות לתקופה ובתנאים שיקבע, לתפקיד של שופט בבית משפט לעניינים מקומיים. סעיף 66 לחוק בתי המשפט קובע הוראה דומה לעניין מינוי שופטים בגימלאות כשופטים בבית משפט לתביעות קטנות. בעבר נעשו מספר מינויים על פי סעיפים אלה, כולל מינויים של שופטים מחוזיים בקצבה אשר מונו כשופטים בבית משפט לעניינים מקומיים או כשופטים בבית משפט לתביעות קטנות.

שתי ההוראות האמורות אינן מנצלות במלואן את האפשרויות הטמונות בסעיף 8 לחוק יסוד: השפיטה. אין בהן מיצוי מלא של הפוטנציאל השיפוטי של שופטים שפרשו לקצבה, שופטים אשר מסוגלים ומוכנים להמשיך בשיפוט במשרה חלקית, אם בערכאה בה כיהנו ואם בערכאה נמוכה יותר.

במאמרו "שופט בכיר: הצעה לדיון" (המשפט, בטאון בית הספר למשפטים המכללה למינהל, כרך ג' בעמוד 97), עומד המשנה לנשיא שלמה לוין – בהתייחסו לרעיון של שופט עמית תחת הכותרת של "שופט בכיר" – על היתרונות הגלומים במינוי שופטים אשר פרשו לקצבה כשופטים במשרה חלקית. הוא מפרט על אודות הניסיון האמריקאי המוצלח בנושא זה. כך, הוא מציין שכשליש מבין השופטים המכהנים בבתי המשפט הפדרליים בארצות הברית הם שופטים בכירים, ומוסיף כי "המציאות בארצות הברית הוכיחה שהמערכת השיפוטית יצאה נשכרת מקיומו של מוסד השופט הבכיר ושופטים דגולים רבים המשיכו לתרום לה ממיטב אונם וכשרונם אף שהגיעו לגיל מתקדם".

האפשרות של מינוי שופטים בגימלאות לשופטים עמיתים יש עמה, במקרים רבים, ברכה גם לשופטים ותיקים וגם למערכת השיפוטית. יש שופטים המגיעים לגיל קצבה אך עדיין מעוניינים ומסוגלים להקדיש מידעיותיהם, ממרצם ומניסיונם למערכת השיפוטית, ולו במשרה חלקית. סגירת הדלת בפניהם להמשך עבודה

שיפוטית יש עמה הפסד למערכת. שופטים אחרים הוכאים לפרוש לגימלאות, על אף שלא הגיעו לגיל פרישה, מוכנים ומסוגלים להמשיך ולתרום למערכת, אך עבודה בהיקף של משרה מלאה קשה עליהם. היום לא עומד בפניהם פתרון הביניים להמשיך ולכהן כשופטים במשרה חלקית. על כך יש להצטער. המשך כהונה במשרה חלקית, לאחר פרישתו של שופט כזה לקצבה, אינה כרוכה בעלות כספית של ממש, שכן ההפרש בין עלות קצבתו של השופט לבין תשלום משכורתו אינו הפרש משמעותי. וכנגד הפרש קטן זה, עומד היתרון שבהפקת תועלת משירותו ומהניסיון הרב שרכש בשנותיו כשופט.

כבר לפני שנים עלתה הצעה ברוח זו בהצעת חוק השופטים (תיקון), התשמ"א-1981, אשר הוכנה במשרד המשפטים. הוצע בה, להוסיף סעיף בחוק השופטים, על פיו ניתן יהיה למנות שופט אשר יצא לגימלאות לכהונה בבית המשפט בו כיהן קודם יציאתו לקצבה, או לכהונה בבית משפט בערכאה נמוכה יותר. על פי ההצעה, המינוי יכול להיות לתקופה של שנה ולהתחדש מידי תקופה, כל עוד לא הגיע השופט לגיל שבעים וחמש שנים.

בשנים האחרונות שב ועלה הרעיון. שופטי בית המשפט העליון חיוו עליו את דעתם החיובית. הרעיון הועלה בפני הוועדה על ידי מספר עדים שהופיעו בפניה. הצעת חוק בנושא זה נמצאת בשלבי הכנה במשרד המשפטים. אכן, בשיבוץ שופטים בגימלאות לתפקידי שיפוט רגילים גלומים יתרונות. עם זאת, מימוש הצעה זו דורש ליבון והסדר של מספר סוגיות: קביעת מגבלות הגיל לכהונת שופט עמית; קביעת איסורים והגבלות לשופטים אלה כל עוד הם מכהנים כשופטים עמיתים; קביעת הפורום אשר יחליט על מינוי שופטים עמיתים וקביעה של אורך תקופת המינוי כשופט עמית ושל תדירות המינוי מחדש.

בכפוף להסדרתם של עניינים אלה, המלצת הוועדה היא, שיש לקבל את הרעיון בחיוב, ולקדמו.

פסיקת הוצאות

105. אחת ההצעות שהועלו בפני הוועדה היתה לעשות שימוש בפסיקת הוצאות בשיעור גבוה כאמצעי הרתעה מפני נקיטת הליכי סרק, חסרי בסיס ממשי. הרתעה כזו עשויה להפחית מהעומס המיותר המוטל על בתי המשפט. התומכים בהצעות אלה

מצביעים גם על העובדה, שפסיקת הוצאות נמוכות ובלתי ריאליות על ידי בתי המשפט גורמת למתדיין אשר זכה בדינו חסרון כיס ופוגעת באופן בלתי מוצדק בזכויותיו. היא מרתיעה מפני הגשת הליך כנגד החייב או המפר ופוגעת בכדאיות ההליך.

בהצעה להטיל הוצאות עונשיות על צד המגיש הליך סרק, טמון היגיון רב. עם זאת, יש בה כדי לעורר כמה קשיים. מתעוררת השאלה כיצד ייקבע מהו הליך סרק לצורך זה - האם הדבר יוכרע על פי אמת מידה סובייקטיבית המתמקדת במניעי התובע, או שמא על פי אמת מידה אובייקטיבית המתמקדת בטיב הטענות המועלות? לשאלה זו מתווספת סוגיה מטרידה נוספת. הטלת הוצאות בשל נקיטת הליכי סרק עלולה להרתיע מתדיינים בכוח מלבוא בשערי בית המשפט, בשל החשש פן עניינם ייחשב בדיעבד לעניין סרק. הזכות החוקתית לגישה לבתי המשפט עלולה להיפגע. בשל כך, מתבקשת גישה זהירה ביחס להצעה זו. אין מקום לאמצה, בהיעדר נתונים ברורים שיוכיחו כי אמנם תועלתה רבה, ונזקה מועט. אכן, אין בנמצא נתונים בדוקים המלמדים כי יש יסוד מציאותי להנחה לפיה הטלת הוצאות עונשיות תביא להפחתה משמעותית במספר תיקי הסרק המוגשים. אין גם נתונים המלמדים על היחס בין התועלת הצפויה ממהלך זה לבין הנזק אשר עלול להיות כרוך בו. במצב דברים זה, ולנוכח הצורך בגישה הזהירה עליו עמדנו, סבורה הוועדה כי אין מקום לשנות את המצב הקיים, על פיו רק במקרים מיוחדים, ייפסקו הוצאות בשיעור גבוה בעקבות הגשת הליכי סרק.

עם זאת, יש לשנות את הגישה שעל פיה במקרים רבים אין בתי המשפט פוסקים הוצאות ריאליות לצד הזוכה בדיון. כשמוכח גובה שכר הטרחה בו נשא הצד הזוכה וכאשר זה עומד בקנה המידה של שכר טרחה ראוי ומקובל, יש לפסקו במלואו לצד הזוכה באין נימוקים מיוחדים שלא לעשות כן. כקנה מידה לשכר ראוי יכול לשמש התעריף המינימלי המומלץ לפי כללי לשכת עורכי הדין.

"סדרן עבודה"

106. עניין אחר אשר הוועדה סבורה כי מן הראוי לשקול הוא יצירת פונקציה של "סדרן עבודה" בבתי משפט גדולים. הכוונה היא למינוי אדם בעל השכלה משפטית

שימיון ויסווג את התיקים, על פי קריטריונים של קושי משפטי, מורכבות עובדתית ופרמטרים דיוניים.

פעולה זו של מיון וסיווג תאפשר קבלת החלטות מושכלת בדבר המשך הטיפול בתיק. כך, ניתן יהיה להחליט אם לקבוע סיכומים בכתב או טיעון בעל פה על פי סוג התיק ודרגת הקושי שלו. ניתן יהיה להקצות ביתר יעילות את השופטים לתיקים השונים ולחלק באופן שוויוני ככל הניתן את העומס בין השופטים. בתוך כך, תתאפשר חלוקה יעילה יותר של התיקים למועדי דיון, בהתאם לדרגת הקושי שלהם ולזמן המוערך לדיון בהם. המיון והסיווג יסייעו גם בהפניית הליכים מסוימים לפישור או לבוררות. כל אלה יקלו על בתי המשפט לעשות שימוש מושכל במשאבים השיפוטיים העומדים לרשותם, ולהתמודד עם העומס המוטל עליהם.

עם זאת, לא ניתן לחוות דעה מגובשת על יתרונותיה וחסרונותיה של הצעה זו, שכן היא טרם נוסתה בפועל. הוועדה מציעה, כי הנהלת בתי המשפט תזווג תכנית לניסוי הצעה כזו. אם תתברר כמוצלחת, ניתן יהיה ליישמה בבתי המשפט השונים.

הנמקת פסקי דין

107. בפני הוועדה הועלו הצעות שונות אשר מבקשות להביא לקיצור פסקי דין בכל הערכאות. הועלתה הצעה, לפיה בערכאות הדיוניות תערך הבחנה בין פסק דין מנומק לבין פסק דין רגיל. על פי הבחנה זו, יהיה על השופט לכתוב בדרך כלל פסק דין "רגיל", בו יהיה רשאי לציין רק את עיקרי העובדות, את ההנחות המשפטיות ואת מסקנותיו. בחלק מהעניינים יוכל השופט, על פי בחירתו, לכתוב פסקי דין מנומקים מעמיקים יותר.

אין חולק, כי כתיבת פסקי דין היא מלאכה הדורשת עבודה רבה, וכי היא נוטלת חלק גדול מזמנו של כל שופט. הכול מסכימים גם, כי הארכה בפסקי דין שלא לצורך אינה מהווה שימוש יעיל במשאב הזמן השיפוטי. התאמת אורכו של פסק דין ומידת עומקו לטיב העניין הנדון בו חשובה, על כן, לתפקודו היעיל של השופט. יחד עם זאת, דומה כי אין זה ראוי לוותר על דרישת ההנמקה. המתדיינים, אשר פסק הדין חורץ את גורלם זכאים לדעת מדוע הגיע בית המשפט לתוצאה פלונית. יש לכך חשיבות גם כדי שיוכלו לממש באופן אפקטיבי את זכותם לערער על פסקי דין. זאת ועוד, תהליך ההנמקה של פסק דין מחייב את השופט לשקול את כל הטענות

והשאלות המתעוררות ולהתמודד עמן. בכך קטן הסיכון לטעויות. הנמקה מלאה של פסקי הדין חשובה גם לאמון הציבור במערכת השפיטה, ולתדמיתה כמערכת אשר הכרעותיה אינן שרירותיות כי אם מבוססות על שקילה עניינית וקפדנית. כל אלה מצביעים על כך, שלא ניתן לוותר על דרישת ההנמקה. עם זאת, על השופטים להקפיד שמסגרת ההנמקה של פסקי דין תהלוט את נסיבות המקרה ואת צורכי ההכרעה, ולא תחרוג מהם. הוועדה סבורה, כי אין מקום להרחיק מעבר להמלצה כללית זו, וכי אין מקום לכונן הסדר מנדטורי, אשר יתווה מגבלות פורמליות להיקף ההנמקה שבפסקי דין.

108. דברים אלה יפים גם לבית משפט של ערעור. בפני הוועדה הועלתה הצעה ליצור מסלול דיוני אשר בגדרו יתאפשר לבית המשפט של ערעור, כולל בית המשפט העליון, לקבוע כי החלטות מסוימות שלו לא תתפרסמנה ולא ניתן יהיה לסמוך עליהן כתקדים בטעון בבית המשפט או בפסיקה מאוחרת. בבסיס הצעה זו עומדת המחשבה, כי אין מקום להשקיע עבודה רבה בליטושם ובעריכתם של פסקי דין בעניינים פשוטים יחסית, וכי אי פרסומם של פסקי דין כאלה (וכפועל יוצא, שלילת האפשרות להסתמך על פסקי דין אלה כתקדים) ימנע השקעת עבודה שיפוטית מיותרת בהם.

הצעה זו מבוססת על מדיניות הנקוטה בבתי משפט פדרליים לערעורים בארצות הברית. ברם, שם הדבר מעורר מחלוקת. המתנגדים למדיניות זו מצביעים על כך, שגם פסקי דין פשוטים לכאורה, אשר מיישמים עקרונות או דינים קיימים, הם בעלי ערך תקדימי. מניעת פרסומם של פסקי דין כאלה עלולה לפגוע בפונקציה של בית המשפט בקביעת תקדימים. המתנגדים למדיניות של פרסום סלקטיבי מצביעים גם על כך, שהתועלת הצפויה מן המדיניות של הגבלת פרסום היא ספקולטיבית, וכי קשה לכמת את החיסכון הצפוי בזמן שיפוטי עקב הפעלת מדיניות כזו.

בארצות הברית התפרסם מחקר, המלמד כי בתיקים אשר פסקי הדין בהם אינם מתפרסמים מהירות הדיון גבוהה בשיעור ניכר מאשר בתיקים אחרים (ראו T. Baker, *Rationing Justice on Appeal* (St. Paul, 1994) at pp. 132-133). עם זאת, לא ניתן ללמוד ממחקר זה האם ההבדל נעוץ בכך שפסקי הדין אינם מתפרסמים, או בטיבו של התיק עצמו. כן הצביע המחקר על תופעות בעייתיות ביחס לפסקי דין שלא פורסמו. התברר, למשל, כי לחלק מפסקי הדין שלא פורסמו יש ערך תקדימי.

קשה, על כן, להסיק מסקנה חד משמעית מן הניסיון האמריקאי. כדי לקבל החלטה מושכלת לגבי אימוץ הסדר דומה אצלנו, יש לשקול עריכת ניסיון ברות

העקרונות הנזכרים. על בסיס הממצאים שיתקבלו, ניתן יהיה להחליט האם יש מקום לאמץ הסדר כזה.

סמכות עניינית

109. לדעת הוועדה, אף כי לאחד מחבריה היו הסתייגויות בנושא זה, על רקע השינוי המבני היסודי הצפוי במערכת המשפט יש מקום לעשות שינויים בדינים הנוגעים לטענות בדבר הסמכות העניינית. על פי הדין הקיים, ניתן להעלות טענה בדבר היעדר סמכות עניינית בכל שלב של הדיון. קבלתה של טענה זו מוליכה לביטול הדיון הקודם, אלא אם מחליט בית המשפט המוסמך, אליו הועבר הדיון, להמשיך ולדון בו מן השלב שאליו הגיע בית המשפט הקודם (סעיף 79(א), חוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984). כך גם יוצא, כי כאשר מדובר בהתדיינות שנמשכה שנים ארוכות בערכאה דיונית, ובערעור על פסק הדין מושמעת לראשונה ומתקבלת טענה כי פסק הדין ניתן בהיעדר סמכות עניינית, הרי שדינו של פסק הדין שניתן להתבטל.

לוועדה נמסר, כי בימים אלה מצויה בשלבי הכנה במשרד המשפטים הצעת חוק אשר תכליתה לחולל שינוי מהותי במצב זה. על פי ההצעה, ישתנה אופיה של טענת הסמכות העניינית מטענה מהותית, היורדת לשורשו של עניין, לטענה בעלת אופי דיוני, הדומה בטיבה לטענה בדבר היעדר סמכות מקומית. הוועדה סבורה כי המגמה שבהצעת החוק היא ראויה. יש בה כדי למנוע בזבוז זמן דיון יקר, מקום בו מתברר בדיעבד כי דיון ממושך התקיים בערכאה לא נכונה. היא מונעת את הצורך לנהל מחדש את כל ההליך, מקום בו התגלתה טעות לעניין הסמכות. היא מונעת אופורטוניזם מצד בעלי דין, אשר ממתנים עד סיום ההליך כדי להחליט על פי תוצאתו אם לעורר טענה בדבר היעדר סמכות עניינית: אם יזכו בדיון, לא יעוררו את הטענה; אם יפסידו בדיון, יערערו בטענה שכל ההליך היה כלא היה בשל היעדר סמכות עניינית. לבית המשפט אשר נתן את פסק הדין.

ייתכן, כי לתוצאה הקשה המוכתבת על ידי הדין הקיים היה מקום, בתקופה בה היה בית משפט השלום ערכאה נמוכה, אשר טיב העניינים הנדונים בפניו היה מוגבל ביותר. ואולם, קשה להצדיק תוצאה זו על רקע המגמה הנמשכת להרחיב את סמכותו של בית משפט השלום. אין לשכוח, כי כבר עתה דן בית משפט השלום במגוון רחב

של עניינים, ובכלל זה תביעות כספיות עד מיליון ש"ח, וענייני מקרקעין שונים ללא כל הגבלה של סכום. האם במצב זה יש הצדקה לומר כי אין כל תוקף לדיון שנערך בבית משפט השלום, בעניין המצוי בסמכותו העניינית של בית המשפט המחוזי, וכי דיון זה ראוי להתבטל?

הוועדה סבורה, כי יש להשיב לשאלה זו בשלילה. לדעת הוועדה, אין כיום הבדל כזה בין שתי הערכאות, המצדיק תוצאה כה קשה. מסקנתה זו של הוועדה מתחזקת עוד יותר, נוכח השינוי המוצע במערך הסמכויות של בתי המשפט. כמתואר בהרחבה לעיל, על פי הצעת הוועדה יהפוך בית משפט השלום לערכאה דיונית כללית. הוא ייהנה מהסמכות לדון במכלול רחב ביותר של עניינים, פליליים כאזרחיים. במצב דברים זה, אין עוד מקום לתפיסה, לפיה מדובר בערכאה נחותה. אין עוד מקום להתייחס לדיונים שנערכו בבית משפט השלום כאילו לא התקיימו. בדומה, אין הצדקה לביטולו של פסק דין אשר ניתן על ידי בית המשפט המחוזי לאחר דיון שהתקיים בפניו, בשל טענה שהסמכות לדון בעניין היתה של בית משפט השלום. אין עוד מקום לתוצאה של בזבוז זמן שיפוטי יקר בשל פגם דיוני מסוג זה (ראו ע"א 1049/94 דור אנרגיה (1988) בע"מ נ' חמדן (טרם פורסם), בפסקה 7 לפסק הדין).

בכל הדברים שנאמרו עד כאן, אין כדי לחסום לחלוטין את הדרך בפני העלאת טענה של היעדר סמכות עניינית. ואולם, בדומה לטענה בדבר היעדר סמכות מקומית, תשמע טענה זו רק אם תועלה בהודמנות ראשונה. בעל דין אשר נמנע מלעשות כן, או שטען טענת חוסר סמכות וכשנדחתה טענתו לא ביקש רשות ערעור על ההחלטה, או שבקשתו לרשות ערעור נדחתה, יהיה מנוע, בשלב מאוחר יותר של ההליך או בערעור, לערור טענה בדבר היעדר סמכות. דברים אלה נכונים הן לדיון שנערך בבית משפט השלום ומקומו היה בבית המשפט המחוזי, והן למצב ההפוך. בשני המצבים, אין מדובר בפגם אשר חומרתו היא כה קשה עד כי מוצדקת תוצאה של בטלות מוחלטת.

ודוק: הצעה זו מתייחסת אך ורק לעניינים שבסמכות מערכת בתי המשפט הכלליים. אין היא מתייחסת לעניינים שבסמכותם הייחודית של ערכאה או של טריבונל מחוץ למערכת בתי המשפט, כדוגמת בית דין דתי, אשר נדונו בערכאה אזרחית. אין היא חלה גם על מצב הפוך, בו גוף מחוץ למערכת בתי המשפט הכלליים דן בעניין המסור להכרעת בית משפט. במצבים אלה, סבורה הוועדה כי אין מקום לשנות את הדין הקיים.

לא למותר לציין, כי בית המשפט יוכל, בתחילת הדיון, להידרש לעניין הסמכות
מיוזמתו, ואם ראה צורך בכך - להעביר את העניין לבית המשפט המוסמך. בדרך זו,
ניתן יהיה להבטיח כי כללי הסמכות העניינית לא ייעקפו במכוון על ידי הצדדים, וכי
תכליתם לא תסוכל.

שער שמיני

יישומה של הרפורמה

הצעדים הדרושים ליישומה של הרפורמה

110. במידה שהרפורמה המוצעת בדין וחשבון זה תתקבל על ידי מי שמינה את הוועדה, תדרש שורה של צעדים כדי ליישמה. נעמוד עתה על המהלכים העיקריים אשר יידרשו כדי להוציא את הצעות הוועדה מן הכוח אל הפועל.

תיקוני חקיקה

111. גדרשים תיקוני חקיקה, הן בחוק בתי המשפט והן בחוקים אחרים, כדי ליצור את מערך הסמכויות החדש. לשם כך, רצוי שיוקם במחלקת החקיקה של משרד המשפטים צוות, אשר יתווה וינסח את תיקוני החקיקה הדרושים לביצוע המלצות הוועדה שיאומצו.

הוספת תקנים של שופטים לבית משפט השלום

112. המלצת הוועדה בדבר העברת סמכויות אל בית משפט השלום מחייבת הגדלה של מספר תקני השופטים בבתי משפט השלום. העומס הרב בבתי משפט השלום, שהוא פרי הגידול המתמיד במספר התיקים המוגשים לבתי משפט אלה, מחייב ממילא הגדלה ניכרת במספר השופטים בערכאה זו. זאת, גם אם לא יבוצע שינוי הסמכויות המוצע בדין וחשבון זה. בקרב מי שהופיעו בפני הוועדה, לא היה חולק על הצורך המיידי הלוחץ בתוספת משמעותית במספר השופטים בערכאה זו. בנוסף, בעקבות העברת הסמכויות הצפויה לבתי משפט השלום, יהיה צורך למנות שופטים נוספים לבתי משפט אלה, בכדי להתמודד עם התוספת במספר התיקים שתבצע מהעברת

הסמכויות. בצד הגידול במספרי שופטי בית משפט השלום, ילך וייקטן בהדרגה מספר השופטים בבתי המשפט המחוזיים (ראו פסקה 81 לעיל). הוועדה מציעה, שכדי לענות על מצוקת העומס בבתי משפט השלום היום ועל הגידול במספר התיקים עקב העברת הסמכויות המומלצת מבית המשפט המחוזי לבית משפט השלום, יבוצע מהלך בהדרגה במשך שלוש שנים, בגדרו יצורפו מידי שנה עוד כעשרים שופטי שלום למערכת. דהיינו, תוספת של שישים שופטים במשך שלוש שנים לבית משפט השלום. המלצה זו אינה מביאה בחשבון את הגידול הטבעי במספר התיקים בהם יידרשו בתי משפט השלום לדון בתקופה זו. במהלך יישום הרפורמה, ייערך מעקב וניתן יהיה לבחון באיזו מידה יש צורך לתקן אומדן זה בדבר מספר התקנים הנוספים הדרושים.

פתרון למצוקת הבינוי

113. לסוגיית המבנים בהם ממוקמים בתי המשפט ולתנאים הפיסיים בהם, חשיבות רבה. אין מדובר רק בשאלה של קיום התנאים הפיסיים המינימליים שהם הכרחיים כדי לאפשר דיונים ועבודת מנהלה בתנאים נאותים. מדובר בעניין המשליך על מראה פני בתי המשפט בעיני הציבור, ועל היחס לו זוכים בתי המשפט מן הבאים בשעריהם. ראוי, על כן, לייחד כמה מילים גם בנושא זה.

בחלק גדול מבתי משפט השלום קיימת כיום מצוקת בינוי משמעותית, המונעת מבית המשפט לתפקד ברמה הנדרשת. הצרכים היסודיים לעניין זה הם ברורים וידועים. לשופטים דרוש אולם, בו יוכלו לקיים את הדיונים המשפטיים. רק כך ניתן לאפשר לציבור בכלל ולאלה המעוניינים בהליך המשפטי בפרט, להיות נוכחים במהלך הדיון. רק כך ניתן להבטיח את פומביות הדיון כנדרש על פי החוק. כמו כן דרושה לשופט לשכנה, בה יוכל לבצע את כל אותם מרכיבים של העבודה השיפוטית אשר אינם חלק מן הדיון השיפוטי. לצד אלה, יש צורך בכל בית משפט באכסניה הולמת לכל הצוות המנהלי, וכן לתיקים תלויים, לארכיב ולספרייה. וכמובן, יש ליצור תנאים נאותים גם עבור הציבור הרחב, אשר נזקק לשירותיהם של בתי המשפט ומבלה בהם לעתים שעות לא מעטות.

המצב היום אינו מניח את הדעת. בחלק מבתי המשפט הצפיפות רבה, וחסרים לשכות ואולמות משפט בכמות העונה על הצרכים. על מנת להמחיש את הדברים, במערכת בתי המשפט (כולל בתי הדין לעבודה), יש תקנים ל-414 שופטים ו-63 רשמים. בפועל קיימים רק 326 אולמות משפט ו-370 לשכות. בשל מיעוטם של אולמות, נדרש, לעתים, שופט להמתין לכך שאולם יתפנה על מנת שיוכל לקיים את

הדיון המשפטי. בשל כך, נאלצים שופטים ורשמים לקיים חלק מהמשפטים בשעות אחר הצהריים, ולשכות שופטים ואולמות. משפט מנוצלים על ידי השופטים והרשמים בשיטת "המיטה החמה". התוצאה היא, שמספר שופטים משתמשים באותה לשכה בשעות שונות של היום, כך שאין לשופט או לרשם לשכה משלו, בה מובטחת פרטיותו.

כפתרון חלקי וזמני לבעיה זו, הורחבו 77 לשכות והן משמשות "אולם-לשכה". כלומר, גם לשכה של השופט וגם אולם לשמיעת משפטים. במקרים אלה נפגעת, מחד, הפרטיות הנדרשת לשופט בלשכתו, המשמשת אותו לעיון ולכתיבה, ומאידך, אולם הדיון הוא צר וקטן מהנדרש. כך נמנעת, לעתים, האפשרות לקיים במלואה את דרישת פומביות הדיון. דיון בתנאים אלה גם מכביד על המתדיינים וגורם לאי נוחות ניכרת. מדובר, על כן, בפתרון לשעת מצוקה, ולא בפתרון הולם לאורך זמן.

פתרון אחר בו נעשה שימוש על ידי הנהלת בתי המשפט, הוא ניצול אולמות הדיון לדיונים בשעות אחר הצהריים. היום, מתקיימים דיונים אחר הצהריים בענייני תעבורה ובתביעות קטנות, וכן חלק מהדיונים של בתי הדין לעבודה. הנהלת בתי המשפט מבקשת להרחיב הסדר זה גם לשמיעת משפטים בעניינים אחרים. יש נכונות לכך הן מבחינת השופטים והן מבחינת הצוות המנהלי. דא עקא, שהדבר קשה לביצוע מנימוקים שאינם תלויים במערכת בתי המשפט. נמסר לוועדה, כי מתנגדים לכך עורכי הדין, אשר מבקשים לשמור את שעות אחר הצהריים לעבודה משרדית. התנגדות דומה קיימת בקרב הפרקליטות וכן בקרב גורמים במשטרה, אשר מייצגים את המדינה בהליכים שונים. יש לקוות שבעניין זה יעשו הגורמים הנזכרים מאמץ בכדי להתאים את עצמם לאמצעים העומדים לרשות המערכת, ובכדי לסייע בהפקת המרב מן המשאבים הקיימים.

זה כמה שנים מנסים שר המשפטים והנהלת בתי המשפט לסגור את הפער בין הצרכים לבין האמצעים בסוגיית המבנים הדרושים למערכת בתי המשפט. קיימות תכניות בנייה של היכלי משפט בכמה מקומות ברחבי הארץ. במקומות אחרים יש צורך למצוא פתרון מידי לצפיפות השוררת בבתי המשפט. צפיפות זו תחמיר עם מינויים של שופטים נוספים כתוצאה מהגידול במספר התקנים. המצב יוחמר במיוחד בבתי משפט השלום, בהם יגדל תקן שופטי השלום עם ביצועה של הרפורמה על פי דין וחשבון זה. יצוין, כי בחלק מהמבנים הקיימים של בתי משפט, אין אפשרות לבצע הרחבות או בנייה נוספת. במקרה כזה נדרשת הקמת מבנים נוספים.

לוועדה גמסר, כי הנהלת בתי המשפט נערכת למציאת פתרונות שיענו על הדרישות בהעמדת מבנים נוספים לרשות מערכת בתי המשפט. תכניות אלה כוללות, ללא קשר לרפורמה המוצעת, תוספת של 38 אולמות משפט, 5 אולמות-לשכה ו-42 לשכות במהלך השנים 1997-1999, לפי הפירוט שבנספח ט' לדין וחשבון זה.

כאמור, על פתרונות הבינוי לתת תשובה גם לגידול הצפוי במספר השופטים בבתי משפט השלום, בעקבות הרחבת הסמכות של בתי משפט אלה כמוצע בדין וחשבון זה. הנהלת בתי המשפט מסרה לוועדה נתונים לגבי הקצאתם של שישים שופטים נוספים אשר יתווספו לבתי משפט השלום ברחבי הארץ. פרישה זו, המבוססת על הערכת מספר התיקים שיועברו לבתי משפט השלום (על בסיס נתוני שנת 1996), מפורטת בנספח י' המצורף לדין וחשבון זה; פתרונות בינוי לשופטים שיתווספו במסגרת הרפורמה מפורטים בנספח י"א המצורף לדין וחשבון זה.

לסיכום עניין זה, לא רק שמערכת בתי המשפט כורעת תחת נטל עומס התיקים, היא אף מתפקדת בתנאים פסיים קשים במספר לא מועט של בתי משפט. הוועדה סבורה, כי פעולות הבנייה, או העמדת מבנים לרשות המערכת בדרך אחרת, הן הכרחיות, אם יש כוונה אמיתית להביא לשינוי משמעותי בתפקוד המערכת ובטיב השירות שהיא מספקת.

הצוות המנהלי

114. בד בבד עם פעולות הבינוי, יש לתגבר באופן משמעותי את המערך המנהלי בבתי משפט השלום. אכן, קיומו של מערך מנהלי הולם מהווה תנאי הכרחי ליכולת של המערכת ליתן שירות טוב למתדיינים בה. הוא תנאי הכרחי גם ליכולתה של המערכת לתפקד באופן יעיל ולעשות שימוש אפקטיבי במשאבים העומדים לרשותה. דברים אלה מתחדדים עוד יותר על רקע תוספת הסמכויות והשופטים לבית משפט השלום. אלה יחייבו תוספת מתאימה של כוח אדם מיומן למערך המנהלי.

יש ליתן את הדעת גם לכישוריו של הצוות המנהלי בבתי המשפט. במסגרת זו יש לשקול בחיוב שילוב של בעלי השכלה משפטית בצוות המנהלי. תפקידים מסוימים המוטלים על הצוות המנהלי יוכלו להיעשות בצורה מושכלת יותר על ידי בעלי השכלה משפטית. כך, לדוגמה, קביעת זמן שמיעה לתיקים השונים, מיונם של תיקים על פי מידת קשיים וקביעת התיקים הראויים להיות מועברים לפתרון מחוץ לכתלי בית המשפט, דורשים ידע משפטי.

לצד זה, סבורה הוועדה כי רצוי למנות בבתי משפט גדולים בהם יש הצדקה לכך – למשל, בבתי משפט השלום או בבתי המשפט המחוזיים בתל-אביב, חיפה וירושלים – מנהל כללי, אשר אינו שופט, בעל הכשרה וניסיון בתחומי הניהול. מדובר בארגונים מורכבים, המשרתים קהל גדול במגוון רב של עניינים. חשוב, על כן, ליצור פונקציה ניהולית מקצועית, אשר תספק סיוע מקצועי בתחום זה לנשיאי בתי המשפט הגדולים. יש לשקול, אם ניתן למזג משרה זו עם משרת המזכיר הראשי באותו בית משפט, ובלבד שמי שימלא תפקיד ניהולי זה יהיה בעל ידע וניסיון מתאימים בענייני ניהול.

מתבקשת גם הערה כללית בנושא ניהול מערכת בתי המשפט. אדמיניסטרציה שיפוטית ראויה ומתאימה עשויה לייעל את עבודת המערכת, ולהקל הן על השופטים, הן על עובדי המנהל והן על הבאים בשערי בתי המשפט. בעולם המערבי יש התקדמות ומודרניזציה מתמדת של העבודה המנהלית במערכות בתי המשפט. כדי להנהיג שיטות ניהול שיפוטיות מודרניות, נדרשים לימוד וייעוץ תמידיים. הנהלת בתי המשפט צריכה להיות מודעת לכך ולהעזר בעצת מומחים הבקאים בשיטות ניהול של בתי משפט ברחבי העולם.

מחשוב ועזרים טכניים

115. בשנים האחרונות, עוברת על העולם "מהפכת המידע". במרכזה של מהפכה זו עומדת ההתקדמות הטכנולוגית-המואצת בתחום המחשבים וביכולת להעביר ולקבל מידע באמצעות תקשורת בין מחשבים. התפתחות זו גושאת בחובה בשורה גם עבור מערכת המשפט. אין מחלוקת, כי שימוש במערכות מחשב מתקדמות במערכת בתי המשפט עשוי לייעל מאוד את ההליך המשפטי, על כל שלביו.

בגדר זה, ניתן לאפשר מערך של הגשת מסמכים לבית המשפט בדרך אלקטרונית, ולכנות תיק שלם של בית המשפט אשר כל כולו מצוי על גבי המחשב. לכך חשיבות גדולה בחיסכון בזמן ובאמצעים עבור הציבור הנוקק לשירותי בתי המשפט, אשר לא יצטרך לכתת רגליו אל בית המשפט ולא יאלץ לבזבז זמן על פעולות כמו הגשת מסמכים. בכך אף יש תועלת רבה למערכת, אשר לא תודקק לכוח אדם רב כדי לספל בקבלת מסמכים. המעבר לתיק ממוחשב עשוי לייעל גם את מלאכת השיפוט, בכך שיקל על ההתמצאות בתיק ועל איתור החומר הרלוונטי. בניית מערך ממוחשב תניח את הבסיס למאגר נתונים אשר יאפשר קבלת החלטות מושכלות ברמה הארגונית על יסוד הנתונים שנאספו. המדובר, למשל, במידע על אודות כמות

התיקים המוגשת לבית המשפט בפרק זמן מסוים, לפי עניינים ולפי סוגי הליכים, ועל אודות כמות התיקים התלויים ועומדים בכל בית המשפט, במדור מסוים או אצל שופט מסוים. שימוש נכון במידע כזה ייעל את העבודה בבית המשפט, ויסייע בחלוקה טובה יותר של עומס העבודה בין השופטים השונים ובין המדורים השונים.

קיימת גם אפשרות טכנית ליצור מערך ממוחשב של משלוח ההזמנות לדיון. לפחות ככל שמדובר במשלוח הזמנות לעורכי הדין, אשר יש להם מערכות מחשב במשרדיהם, יש ליצירת מערכת כזו פוטנציאל רב לחיסכון בעבודה מנהלית, ולהפחתת מספר התקלות והשיבושים המתרחשים לא אחת בנושא זה.

על פי המידע שהובא בפני הוועדה, המחשוב במערכת המשפט הוא כיום חלקי, ובחלקו אינו עומד בסטנדרטים המודרניים. יש צורך בתפנית חדה בעניין זה. חשוב לצייד את בתי המשפט, ואת השופטים, בכלים ממוחשבים אשר יאפשרו להם לייעל את עבודתם, מן ההיבט המנהלי ומן ההיבט השיפוטי. חשוב להעביר בעניין זה השתלמויות, על מנת להקנות לשופטים יכולת לעשות שימוש יעיל בכלים אלה ולמצות את הפוטנציאל הרב הטמון בהם. מחשוב מתקדם, והיכולת להפעיל אותו, הם חיוניים לתפקודה התקין של מערכת משפט מודרנית.

116. ההתפתחות הטכנולוגית אינה מתמצה רק בהתקדמות בתחום המחשבים. כבר היום, מאפשרת ההתפתחות הטכנולוגית בתחום התקשורת לקיים דיון, אשר חלק מן המשתתפים בו, כגון עדים ועורכי דין, אינם נמצאים באולם המשפט, ולעתים אף נמצאים במדינה אחרת. טכנולוגיה זו עשויה לחסוך זמן ואמצעים רבים. היא מאפשרת להתגבר על קשיים, כמו ריחוק פיסי של צד חיוני למשפט, או קושי אחר במתן עדות מסוימת בפני בעל דין (למשל, עדות קרבן אונס בפני הנאשם במעשה).

דוגמה אחרונה זו מלמדת, כי העולם אינו קופא על שמריו, וכי קיימת התקדמות מתמדת הפותחת אפשרויות שונות בפני מערכת השפיטה. עניין זה לא עמד, אמנם, במרכזה של המשימה שהוטלה על הוועדה. על כן, לא עמדנו כאן אלא על מספר עניינים המדגימים את הפוטנציאל הגדול הגלום בתחום זה. ניתן לצפות כי תוך שנים מעטות תגרום המהפכה הטכנולוגית לשינויים מהותיים בהליך המשפטי, על כל שלביו והיבטיו. יהיה זה אחד האתגרים הגדולים בפניהם תעמוד מערכת המשפט, במסגרת השינויים המבניים והארגוניים שעוד נכונים לה.

תקציב

117. כל הדרישות הנזכרות לעיל הן הכרחיות להצלחת הרפורמה ודורשות גיבוי תקציבי. מערכת בתי המשפט עומדת על פרשת דרכים מבחינת קשייה והעומס המוטל עליה. שינוי פניה של המערכת יתאפשר רק אם יינתנו קדימות ועדיפות לאותם צרכים חיוניים עליהם הצבענו. הציבור ונבחרי אינם יכולים להסתפק בהצבעה על קשיים וליקויים הדורשים תיקון. תנאי לתיקון המצב הוא השקעת המשאבים הדורשים לכך.

ועדת מעקב

118. השינויים והפעילויות עליהם ממליצה הוועדה בדיון וחשבון זה, מחייבים הקמת מנגנון לתיאום ולמעקב, אשר יבטיח ביצוע יעיל של הפעולות הנדרשות במסגרת לוח זמנים סביר. לשם כך מוצע להקים ועדת מעקב, אשר תסייע בידי נשיא בית המשפט העליון ובידי שר המשפטים, בקידום של ההיבטים הארגוניים והמעשיים הכרוכים במימוש המלצות הוועדה. יהיה על ועדת המעקב להצביע על עיכובים, אם יחולו, במימוש המלצות שונות. יהיה עליה לסייע בתיאום בין הגורמים השונים אשר יפעלו למימוש ההמלצות. מוצע, כי הרכב הוועדה ייקבע על ידי נשיא בית המשפט העליון ושר המשפטים, אשר יובילו, מטבע הדברים, את יישום ההמלצות.

לוח הזמנים ליישום הרפורמה

119. הוועדה ממליצה לבצע את הרפורמה המוצעת בדיון וחשבון זה באופן הדרגתי. עם זאת, מצבה של מערכת בתי המשפט מחייב נקיטת פעולה נמרצת. לוח הזמנים לביצוע הרפורמה המוצעת צריך לשקף צורך זה. בהתחשב באילוצים השונים, סבורה הוועדה כי מסגרת הזמן הכוללת לביצוע הרפורמה המוצעת, על היבטיה השונים, צריכה להיות שלוש שנים, כך שתאריך היעד להשלמת הרפורמה יהיה חודש ספטמבר של שנת אלפיים. במהלך תקופה זו ישונה מערך הסמכויות כמוצע בדיון וחשבון זה, וימונו שישים שופטי שלום נוספים, בנוסף למינוי שופטים כנדרש על פי הגידול הכללי במספר העניינים המובאים בפני מערכת בתי המשפט.

את הצעד הראשון במימוש הרפורמה ניתן ורצוי לבצע במועד קרוב יותר. אם תתגבש הסכמה עקרונית למהלכים המוצעים בדיון וחשבון זה, ראוי להגדיל, חלקית, את סמכות בתי משפט השלום תוך פרק זמן של שנה, עוד קודם ליישום ההמלצות

האתרות של הוועדה, ובד בבד לבחור שופטים נוספים הדרושים לבתי משפט השלום. הכוונה היא, כי במסגרת הצעד הראשון האמור תועבר לבית משפט השלום הסמכות לדון בכל התביעות הכספיות, כולל תביעות בגין נזקי גוף, ללא הגבלת סכום. כמו כן, ניתן יהיה במסגרת זו להעביר לבית משפט השלום את הסמכות לדון בכל התביעות בענייני מקרקעין, לרבות תביעות בענייני בעלות. מינוי עשרים שופטים לבית משפט השלום כבר במקביל למהלך האמור, יסייע להתמודד באופן זמני עם הגידול במספר התיקים שיידונו בבית משפט השלום עקב שני השינויים האמורים (ארבעים שופטי השלום הנוספים ימונו במהלך שנתיים נוספות – בכל שנה עשרים שופטים – ובד בבד תועברנה הסמכויות הנוספות לבית משפט השלום). תיקוני החקיקה הדרושים לביצוע מהלך כזה הם תיקונים קלים לביצוע בחוק בתי המשפט, כך שניתן להעריך לקראתם תוך זמן קצר ביותר. ראוי שמהלך זה ייעשה בתאריך קרוב, ותחילתו יהיה כבר במהלך שנת הכספים הנוכחית. תאריך היעד המומלץ להשלמת ביצוע מהלך זה הוא בעוד כשנה, היינו 1.9.98.

120. סוף דבר. מן האמור לעיל עולה, שהצלחתה של הרפורמה תלויה בפעולתה של הרשות המחוקקת בקבלת החקיקה המתאימה, ושל הרשות המבצעת בפעולת משרד המשפטים ובהקצאת תקציבים מתאימה. היא תלויה גם בשיתוף פעולה של הנוטלים חלק בפעילותה היומיומית של הרשות השופטת, ובכלל זה השופטים הנושאים בעול מלאכת השיפוט ועובדי מערכת בתי המשפט. הצלחת המהלך הנוכחי דורשת גם שיתוף הפעולה מצד ציבור עורכי הדין והפרקליטים בשירות המדינה. מערכת המשפט יקרה לכולנו. תפקודה התקין הוא מרכיב חיוני בקיומה של מדינה מתוקנת. רק במאמץ משותף של כל הגורמים, ניתן יהיה להצעידה קדימה. אנו מקווים ומאמינים, כי מאמץ זה ייעשה.

תמצית המלצות הוועדה

להלן תמצית ההמלצות הכלולות בדין וחשבון. למען הנוחות, מובאים בסוגריים השער והפסקאות הרלוונטיים, בהם נמצא הטקסט המלא הנוגע לכל המלצה והמלצה.

העברת סמכויות מבית המשפט המחוזי לבית משפט השלום, במסגרת שינוי במבנה סמכויות בתי המשפט

1. יש לשנות את מבנה מערכת בתי המשפט, ולאמץ מבנה הכולל שלוש ערכאות: ערכאה דיונית, אשר בה יידונו כל העניינים של ערכאה ראשונה; בית משפט לערעורים, אשר ידון בערעורים על פסקי הדין של הערכאה הדיונית. ובית המשפט העליון, אשר ידון בערעורים על פסקי דין של בית המשפט לערעורים על פי רשות שתיתן על ידו, וכן בעניינים בעלי חשיבות מיוחדת – חוקתית או ציבורית – אשר מצריכים דיון והכרעה בערכאה השיפוטית העליונה של המדינה (שער ראשון, פסקה 9 ואילך).

2. אימוץ המבנה המוצע מחייב העברת סמכויות מבית המשפט המחוזי לבית משפט השלום. העברה זו תעשה בצורה הדרגתית. המלצות הוועדה מתייחסות להעברת הסמכויות בשלב זה (שם, פסקה 21).

3. במסגרת הפיכתו לערכאה הדיונית המרכזית, יש להפוך את בית משפט השלום לערכאה השירית, אשר נתונה לה כל סמכות שאינה נתונה באופן מפורש לערכאה אחרת.

4. בשלב הראשון של הרפורמה המוצעת במבנה הסמכויות, יש לבטל את התקרה לסמכות בית משפט השלום לעניין סכום התביעה או שווי העניין שבה (ובכלל זה גם תביעות לפיצויים בגין נזקי גוף), כך שהסמכות לדון בתביעות כספיות, ללא הגבלת סכום, תהיה לבית משפט השלום; וכן יש לבטל את המגבלות הקיימות על סמכות בית משפט השלום לדון בסכסוכים במקרקעין (שער שני, פסקאות 22-26). מהלך זה ניתן וראוי לבצע בכל ההקדם (שער שמיני, פסקה 118).

במסגרת שינוי הסמכות בענייני מקרקעין, יש להתאים את ההסדר שבפקודת הסדר זכויות במקרקעין להסדר המוצע, ולקבוע כי כל הסכסוכים בנוגע למקרקעין באזור הסדר יידונו בבית משפט השלום (שער שני, פסקה 26).

5. בהמשך למהלך זה, מוצע להעביר עניינים נוספים לבית משפט השלום, ובהם:

א. כל ענייני הבוררות, בהם נדון סכסוך אשר מצוי בסמכותו העניינית של בית משפט השלום (שם, פסקאות 27-28).

ב. ערעורים על החלטות של רשמים בהוצאה לפועל (שם, פסקה 43).

ג. כל העניינים הפליליים אשר אינם מחייבים דיון בהרכב שלושה על פי החוק הקיים (שם, פסקאות 44-47). בית משפט השלום ידון בעניינים אלה בדין יחיד, אלא אם נשיא בית משפט השלום יקבע כי יש לדון בעניין מסוים בהרכב של שלושה שופטים (שם, פסקה 45). בניגוד למצב הנוהג, הגבול לסמכות הענישה של בית משפט השלום בעניינים פליליים יהיה, כפי שהמצב היום בבית המשפט המחוזי, כגובה העונש המקסימלי הקבוע בחוק (שם).

ד. עתירות אסירים לפי סעיף 62א' לפקודת בתי הסוהר (נוסח חדש), התשל"ב-1971, הנדונות כיום בבית המשפט המחוזי בפני דין יחיד (למשל, אלה הנוגעות לתנאי מאסר) (שער שני, פסקה 48).

ה. לגבי פירוקים ופשיטות רגל, מוצע לשקול הפעלת הסמכות לפי סעיף 173 לפקודת פשיטת הרגל, המאפשרת לשר המשפטים להסמיך בתי משפט השלום לדון בענייני פשיטת רגל (שם, פסקה 34).

ו. לגבי עניינים נוספים, המליצה הוועדה כי יש מקום לערוך בדיקה של העניינים אשר הסמכות בהם נתונה כיום לבית המשפט המחוזי מכוח חקיקה מפורשת, ולשקול את העברת הסמכויות בהם לבית משפט השלום (שם, פסקה 53).

מבנה בית משפט השלום

6. בית משפט השלום יחולק למדורים, אשר כל אחד מהם יעסוק בתחומים מוגדרים (שער שלישי, פסקה 56). במסגרת החלוקה למדורים, יוקם מדור בכל אחד מהתחומים הבאים: משפט אזרחי (כללי); תביעות לפיצויים על נזקי גוף; תביעות קטנות; תביעות כספיות עד 30,000 ש"ח; ענייני משפחה; ענייני כלכלה; עניינים מקומיים; תעבורה; משפט פלילי - חטאים ועוונות; משפט פלילי - פשעים (שם, פסקה 57).

7. לנשיא בית משפט השלום יהיה שיקול דעת בשיבוץ שופטים למדורים, על פי כישורי השופט, ניסיונו ומומחיותו. כן יהיה נתון לו שיקול דעת לנייד שופטים ממדור למדור. תהיה רוטציה בין שופטים במדורים השונים, אחת לפרק זמן שייקבע מראש. נשיא בית משפט השלום, בהתייעצות עם סגניו, ובכפוף לפיקוח וביקורת של נשיא בית המשפט העליון, יחליט על מעבר של שופטים בין המדורים השונים (שם, פסקאות 58-59).

8. החלוקה למדורים תהיה חלוקה מנהלית אשר לא תקבע גבולות של סמכות עניינית בתוך בית משפט השלום. כל שופטי הערכאה הראשונה יהיו מוסמכים לדון בכל העניינים שיהיו בסמכותה (שם, פסקה 60). עם זאת, המליצה הוועדה להשאיר בעינו את ההסדר הקיים של מינוי מיוחד לשיפוט בענייני משפחה ונוער (שם, פסקה 62).

בהקשר זה, הוצע לבטל את המינוי המיוחד לכהונת שיפוט לבית המשפט לעניינים מקומיים, ולקבוע כי כל שופט בית משפט השלום יוכל לכהן בבית המשפט לעניינים מקומיים, כאשר השגובץ למדור זה מסור לשיקול דעתו של נשיא בית משפט השלום (שם, פסקה 61).

9. מדורים הדורשים מומחיות מיוחדת, כמו מדור לענייני משפחה ומדור לענייני כלכלה, יוקמו רק באותם בתי משפט שלום שבערי המחוז הראשיות, כמו חיפה,

תל-אביב, ירושלים, באר שבע ונצרת. בבתי המשפט הקטנים יותר, המקומיים, יסופלו כל יתר העניינים (שם, פסקה 64).

בהקשר זה, הציעה הוועדה לשקול את האפשרות כי השופטים במדורים השונים בבתי המשפט האזוריים ישובו לפרקים בבתי המשפט המקומיים, ובדרך זו יענו על צרכים מקומיים ספציפיים שיווצרו (שם).

עניינים ספציפיים הנוגעים לבית משפט השלום ולמדוריו השונים

10. הוצע, כי עניינים לפי חוק הנוער (טיפול) יהיו חלק מענייני המשפחה, הנדונים בבית המשפט לענייני משפחה. שופטי הנוער העוסקים היום בשיפוט לפי חוק הנוער (טיפול) ימשיכו בכך, במסגרת בתי המשפט לענייני משפחה (שער שלישי, פסקה 65).

11. יבוטל המעמד השיפוטי המיוחד של שופטי תעבורה. במסגרת זו, יבוטל ההסדר לפיו שופטי תעבורה נבחרים בתחילה למינוי זמני. מי שימונו שופטי בית משפט השלום יוכלו לשמש גם שופטי תעבורה. יבוטל הצורך במינוי מיוחד של שופט תעבורה (שם, פסקה 66). שופטי תעבורה המכהנים היום במינוי של קבע, אשר יהיו מעוניינים להתמנות שופטי בית משפט השלום, יצטרכו להתמנות לכך על ידי הוועדה לבחירת שופטים. אלה שלא יהיו מעוניינים בכך או לא ימצאו כשרים לכך על ידי הוועדה לבחירת שופטים, ימשיכו לכהן כשופטי תעבורה (שם).

12. סמכותו של בית המשפט לתביעות קטנות תועלה לתביעות עד לסכום (או שווי) מרבי של 12,000 ש"ח. גם תאגידים יוכלו לתבוע בבית משפט זה (שער שלישי, פסקה 68).

13. הוועדה המליצה לערוך ניסוי, בו עורכי דין בעלי ניסיון רב בהופעות בתחום האזרחי, אשר פרשו מעבודה בפועל בעריכת דין, יסייעו בשפיטה בבתי המשפט לתביעות קטנות (שם, פסקה 70).

14. יאומץ סדר דין מיוחד בתביעות עד לסכום של 30,000 ש"ח, אשר בגדרו יקוצרו ויפושטו במידה משמעותית הליכי הביניים, ותורחב סמכותו של בית המשפט לנהל ולנווט את הדיון (שם, פסקה 71). פסקי הדין שיינתנו במסגרת זו יהיו נתונים לערעור בזכות (שם).

15. יוגדל מספרם של סגני הנשיאים בבתי משפט השלום, באופן שבראש כל מדור, בבתי המשפט הגדולים, יעמוד סגן נשיא (שם, פסקה 73). בנוסף, הומלץ על מינוי סגן נשיא בכל בית משפט בערי השדה, שבו מכהנים כמה שופטים (שם).

16. תשקל קביעתו של מעמד של "שופט בכיר" בבתי משפט השלום (שער שלישי, פסקה 73). תואר זה יוענק לשופטים על פי אמות מידה הכוללות, בין היתר, התייחסות לוותק וליכולתו של השופט. לשופט בכיר לא יהיו נתונות סמכויות נרחבות מאלה הנתונות לכל שופט (שם).

17. הומלץ לערוך בדיקה יסודית לעניין מעמדם של רשמים שאינם שופטים, ושל סמכויותיהם. הוצע להקים ועדה מיוחדת לעניין זה (שער שלישי, פסקה 74).

18. הומלץ לשקול את החלפת שמו של בית משפט השלום ל"ערכאה ראשונה", או "בית משפט מרכזי" או שם דומה, בעקבות הפיכתו לערכאה כללית (שם, פסקה 75).

19. עורכי דין יחויבו ללבוש גלימות גם בבית משפט השלום (שם, פסקה 76).

בית המשפט המחוזי

20. בית המשפט המחוזי יהפוך לערכאת הערעורים המרכזית (שער רביעי, פסקה 77).

21. בסמכות בית המשפט המחוזי בשיבתו כערכאה ראשונה ישארו שורה של עניינים, ובהם ענייני תובענות ייצוגיות (שער שלישי, פסקאות 29-32), ענייני פירוקים ופשיטות רגל (שם, פסקאות 33-34), ענייני תאגידים (שם, פסקה 35),

ענייני מסים (שם, פסקאות 36-37), ענייני ניירות ערך (שם, פסקאות 38-40), קניין רוחני (שם, פסקאות 41-42) ועניינים פליליים המחייבים הרכב של שלושה שופטים (שם, פסקאות 44-47).

22. תאומין ההצעה להעביר באופן הדרגתי עניינים מנהליים מבית המשפט העליון לבית המשפט המחוזי, ולהפוך את בית המשפט המחוזי לערכאה הראשונה השומעת עניינים אלה. כל זאת, מבלי לגרוע מסמכות בית המשפט העליון לדון באותם עניינים, כשהנסיבות יצדיקו זאת. עניינים מנהליים מסוימים, בעלי חשיבות חוקתית רבה, יישארו בסמכות בית המשפט העליון בלבד (שער רביעי, פסקה 78).

גם ערעורים בענייני אתיקה ומשמעת, בכל המקצועות ומשלחי היד, יהיו בסמכות בית המשפט המחוזי, ולא בסמכות ערכאות שונות, כפי שהיה עד כה (שם, בפסקה 79). על פסקי הדין של בית המשפט המחוזי בעניינים אלה ניתן יהיה לערער ברשות בית המשפט העליון (שם).

23. בנוסף לעניינים מנהליים וענייני משמעת, המליצה הוועדה כי תעשה בדיקה פרטנית של העניינים הנתונים לסמכות בית המשפט העליון על פי דברי חקיקה שונים, וכי יועברו לבית המשפט המחוזי כל אותם עניינים אשר אין הצדקה שדווקא בית המשפט העליון ידון בהם (שער רביעי, בפסקה 77).

24. בית המשפט המחוזי יחולק למדורים הבאים: ערעורים אזרחיים, ערעורים פליליים, מדור פלילי, מדור כלכלי (מסים, ניהות ערך וכיוצא באלה), ומדור אזרחי (שם, פסקה 80).

25. לא תהיה פגיעה בסמכויות ובמעמד של השופטים המכהנים היום בבתי המשפט המחוזיים. בשלב הביניים המוצע, יש להמשיך ולמנות לבית משפט זה שופטים, אך בשיעור מופחת משיעור הפורשים ממנו, בהתאם לצרכים של בתי המשפט המחוזיים כפי שיהיו (שם, פסקה 81).

בית המשפט העליון

26. בית המשפט העליון יישאר הסמכות המשפטית העליונה במערכת המשפט. בעקבות העברתם של רוב ענייני השמיעה הראשונה לבית משפט השלום, עיקר הערעורים בהם ידון בית המשפט העליון יהיו ערעורים ברשות (שער חמישי, פסקה 82).

בית המשפט העליון ישמש ערכאת ערעור ראשונה, בעיקר על פסקי דין של בית המשפט המחוזי כערכאה ראשונה, וכן בערעורים מיוחדים בעלי חשיבות עקרונית, כמו ערעורים על החלטות של ועדת הבחירות המרכזית (שם).

27. בית המשפט העליון, בשבתו כבית משפט גבוה לצדק, ידון, כערכאה ראשונה, בעניינים מנהליים בעלי חשיבות חוקתית, ובאותם עניינים בהם יש צורך בערכאה גבוהה כדי לדון באופן אפקטיבי בסכסוכים רגישים מבחינה ציבורית או משפטית (שער חמישי, פסקה 83).

28. נוכח העומס בו נתון בית המשפט העליון, מוצע כי תשקל האפשרות למינוי בפועל של מספר שופטים לבית המשפט העליון (מעבר לתקן השופטים הקיים). בעתיד, לאחר הפעלת הרפורמה המוצעת, יש לשקול צמצום מספר השופטים בבית המשפט העליון (שם, פסקה 84).

29. יש לאפשר העברה ישירה של עניינים מערכאה נמוכה אל בית המשפט העליון, באותם מקרים יוצאי דופן אשר לפי כללי הסמכות הרגילים נמצאים בסמכותה של ערכאה נמוכה, ואשר מעוררים שאלה נכבדה בעלת חשיבות כללית ("ערעור מדלג"). יש להתנות את השימוש בהליך זה בהסכמתם של שלושת הגורמים הנוגעים בעניין – הצדדים להליך, בית המשפט הדן בהליך ובית המשפט העליון (שם, פסקה 86).

פתרון סכסוכים מחוץ למערכת בתי המשפט

30. יש להסמיך את האפוטרופוס הכללי לטפל בבקשות למתן צו ירושה או צו קיום צוואה. בקשות בהן הוגשה התנגדות יועברו לדיון בבית המשפט. בבקשות אשר לא

הוגשה בהן התנגדות, יהיה האפוסטרופוס מוסמך ליתן את הצווים האמורים (שער שישי, פסקה 88).

31. יש לקבוע כי תובענות מסוימות, הנדונות כיום בסדר דין מקוצר - תביעות לתשלום אגרות והיטלים ששיעורם נקבע בחוק, וכן תביעות של רשות מקומית לתשלום סכום כסף קצוב המגיע לה בחזקת רשות מקומית על פי כל דין כארנונה, כהיטל, כאגרה או כדמי השתתפות - יועברו ישירות ללשכת ההוצאה לפועל (שם, פסקה 89). באותם מקרים בהם יחלקו חייבים על חובם הנטען, יוכלו להגיש התנגדות ועניינם יידון על ידי בית המשפט (שם).

32. יש להרחיב את השימוש בחוק העברות המנהליות, התשמ"ה-1985, בדרך של הרחבת תחומי הפרישה של החוק על עניינים וחוקים אשר אין הוא חל עליהם עתה. כן יש ליצור מנגנון מתאים לגביית הקנסות המנהליים. לצורך זה יש להפעיל את הסמכות החוקית להחיל את חוק המרכז לגביית קנסות אגרות והוצאות, התשנ"ה-1995, על גביית קנסות מנהליים (שער שישי, פסקה 90).

33. במסגרת הגברת השימוש בהליכים אלטרנטיביים לפתרון סכסוכים, יש להגביר את השימוש בבוררות. לצורך זה, יש לעודד קביעתן של תניות בוררות בסוגי הסכמים מסוימים - כמו הסכמים של המדינה, הסכמים למכר דירה, הסכמי ביטוח וכדומה (שם, פסקה 92).

34. יש לשים דגש על הליכי הפישור. במסגרת זו מוצע לכונן צוות משימה, אשר יהיה אחראי לפיתוח תכניות ניסוי להעברת עניינים לפישור, מתוך מטרה לעצב אמות מידה לבחירת העניינים המתאימים להידון בפישור (שם, פסקה 94). יש להפקיד את צוות המשימה גם על ביצוען של פעולות הסברה וחינוך נמרצות להטמעת מאפייניו, מהותו ויתרונותיו של הליך הפישור (שם).

35. על המדינה לאמץ מדיניות של סיום סכסוכים בדרכים אלטרנטיביות, אם אין טעמים מיוחדים המחייבים דיון בבית המשפט דווקא (שער שישי, פסקה 95). יש לעצב את מערך התמריצים הכלכלי, באופן שאורגנים של המדינה יעדיפו לפנות להסדרים אלטרנטיביים לפתרון סכסוכים, מקום שהדבר מוצדק ויעיל (שם). במסגרת זו יש

להגנות יועצים משפטיים אשר אחראים על ניסוח חוזים של המדינה, להתנות כי סכסוכים הנובעים מאותם חוזים יידונו בדרך של בוררות או פישור (שם).

תיקונים בסדרי הדין

36. יש להגביל את האפשרות להגיש בקשות רשות לערער על החלטות ביניים הגיתנות במהלך הליכים אזרחיים (שער שביעי, פסקה 97). הכלל צריך להיות כי תקיפת החלטות כאלה תעשה בסוף ההליך, לאחר מתן פסק דין. חריגים לכלל זה יש לקבוע רק במקרים מוגדרים (שם, פסקה 98) ובהם כאשר עולה טענה של היעדר סמכות עניינית; החלטות לאשר תובענה כתובענה ייצוגית; החלטות בעניין חיסיון; החלטות הגיתנות לאחר פסק הדין ובבלעות בו; החלטות בעניין סעדים זמניים; החלטות בעניין מינוי מומחים על פי כל דין.

37. יש לאמץ סדר דין אחיד לעניין מינוי מומחים והגשת חוות הדעת שלהם, בכל סוגי התביעות לפיצויים בגין נזקי גוף. הוועדה נוטה לקבל את ההסדר שבחוק הפיצויים לנפגעי תאונות דרכים כהסדר העדיף (שם, פסקה 99).

כן יש לקבוע הסדר אחיד לעניין התוקף שיש לקביעת נכות על פי כל דין, על מנת שתחול בכל התביעות לפיצוי בשל נזק גוף (שם, פסקה 100).

38. על מנת למנוע את הבזבוז הכרוך במנגנונים מיותרים לקביעת נכות לפי חוקים שונים, יש להקים מרכזי בדיקות רפואיות בהם יהיה על נפגע להיבדק ולקבל חוות דעת רפואיות אשר יחייבו לצורך תביעות על פי כל החוקים כולם (שם, פסקה 101).

39. יש לקבוע כי ערעורים על פסקי דין באותם עניינים אשר במסגרת סמכותם של בתי המשפט לעניינים מקומיים, יישמעו בפני דן יחיד (שם, פסקה 102).

המלצות שונות

40. יש להרחיב ולהעמיק את פעילותו של המכון להשתלמות שופטים (שם, פסקה 103). באותם שטחים הדורשים התמחות מיוחדת - לדוגמה, דיני מסים או דיני ניירות ערך - יש לקיים במכון השתלמויות ארוכות מן הנהוג כיום. בתוך כך, יש להרחיב באופן ממשי את התשתית התקציבית העומדת לרשותו של המכון (שם).

41. יש לקבוע הסדרים אשר יאפשרו לשופט אשר פרש לקצבה, בין בשל הגיעו לגיל שבעים ובין משום סיבה אחרת, להמשיך לכהן במשרה חלקית ("שופט עמית") (שער שביעי, פסקה 104).

42. יש לשנות את הגישה לעניין פסיקת הוצאות, ולאמץ גישה עקרונית לפיה, בהיעדר טעמים מיוחדים לקבוע אחרת, כאשר מוכח גובה שכר הטרחה בו נשא הצד הנוכה וזה עומד בקנה המידה של שכר טרחה ראוי ומקובל, יש לפסקו במלואו לצד הזוכה (שם, פסקה 105).

43. יש לשקול יצירת פונקציה של מיון וסיווג של התיקים, על פי קריטריונים של קושי משפטי, או מורכבות עובדתית, דיונית או משפטית בתיק (שם, פסקה 106). על ביצועה של פונקציה זו יופקדו בעלי השכלה משפטית (או רשמים). מן המיון ייגזרו החלטות לעניין המשך דרכו של התיק - המדור בו יידון, העברתו לפישור, וכיוצא באלה הכרעות (שם).

44. יש לשנות את הדין לעניין טענה בדבר היעדר סמכות עניינית, באופן שתהיה חובה על בעלי דין לעורר טענה לעניין זה בהזדמנות הראשונה, ולא יהיה ניתן לעוררה לראשונה בשלב מאוחר יותר של ההליך או במסגרת ערעור (שער שביעי, פסקה 109). בית המשפט יוכל לעורר טענה זו מיוזמתו, גם זאת בתחילתו של ההליך (שם).

יישום הרפורמה

45. יישום הרפורמה המוצעת, אם תאומץ, מחייב שורה של צעדים, ובהם:

א. תיקוני חקיקה. לשם כך, יש להקים במחלקת החקיקה של משרד המשפטים צוות, אשר יתווה וינסח את תיקוני החקיקה הדרושים (שער שמיני, פסקה 110).

ב. העברת סמכויות אל בית משפט השלום מחייבת הגדלת מספר תקני השופטים בבתי משפט השלום. המדובר בכשישים תקנים נוספים בבתי משפט אלה. לצורך השלב המידי, בו יועברו לבית משפט השלום כל התביעות הכספיות וכל התביעות בענייני מקרקעין, יש לתגבר את בתי משפט השלום בעשרים שופטים נוספים (שם, פסקה 111).

ג. יש למצוא פתרונות בינוי נאותים, במיוחד לבתי משפט השלום, אשר יאפשרו לבתי המשפט לתפקד באופן תקין, וליתן שירות הולם לציבור הרחב (שם, פסקה 112). על פתרונות הבינוי המוצעים ליתן פתרון גם לגידול הצפוי במספר השופטים בבתי משפט השלום (שם).

ד. יש לתגבר באופן משמעותי את המערך המנהלי בבית משפט השלום, ולהוסיף למערך זה כוח אדם מיומן (שער שמיני, פסקה 113). בבתי משפט גדולים יש למנות מנהל כללי, אשר אינו שופט, ואשר יוכל לספק סיוע מקצועי לנשיא בית המשפט בתחום הניהול (שם).

ה. יש צורך בתפנית חדה בכל הנוגע למחשוב בתי המשפט (שער שמיני, פסקה 114). יש לצייד את בתי המשפט, ואת השופטים, בכלים ממוחשבים אשר יאפשרו ייעול העבודה (שם). חשוב גם להעביר בעניין זה השתלמויות, כדי לאפשר מיצוי הפוטנציאל שבתהליך המחשוב (שם).

ו. לשם ביצוע כל הצעדים האמורים, נדרש גיבוי תקציבי. הקצאת משאבים היא תנאי הכרחי לתיקון המצב הקיים (שער שמיני, פסקה 116).

ז. יש להקים ועדת מעקב, אשר תסייע בידי נשיא בית המשפט העליון ושר המשפטים בקידום ההיבטים הארגוניים והמעשיים הכרוכים במימוש ההמלצות (שם, פסקה 117). במסגרת זו תעסוק הוועדה בתיאום בין הגורמים השונים, ובמעקב אחר לוח הזמנים לביצוע הרפורמה (שם).

46. מצבה של מערכת בתי המשפט מחייב נקיטה של פעולה נמרצת. לפיכך, מציעה הוועדה כי מסגרת הזמן הכוללת לביצוע הרפורמה המוצעת תהיה שלוש שנים (שער שמיני, פסקה 118). במהלך פרק זמן זה, תבוצע העברת הסמכויות המוצעת, וימונו שישים שופטים נוספים לבתי משפט השלום (שם), בנוסף למינויים אשר יידרשו עקב גידול במספר העניינים המוגשים לבתי המשפט.

47. כאמור לעיל, הוועדה מציעה, אם תהיה הסכמה עקרונית למהלכים העיקריים המוצעים, כי הצעד הראשון ברפורמה יבוצע ללא דיחוי ויושלם תוך שנה. המדובר בהגדלה של סמכות בתי משפט השלום, באופן שהם יהיו מוסמכים לדון בכל התביעות הכספיות, כולל תביעות לפיצויים נזקי גוף, ללא הגבלה של סכום; וכן בהעברה לבתי משפט השלום את הסמכות לדון בכל ענייני המקרקעין. במקביל, ימונו עשרים שופטים לבתי משפט השלום (שער שמיני, פסקה 118).

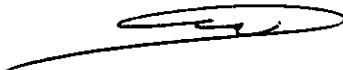
דין וחשבון זה נחתם ביום, כ"ה באב התשנ"ז (28 באוגוסט 1997).

פרופ' ברוך ברכה



חבר הוועדה

טובה שטרסברג-כהן



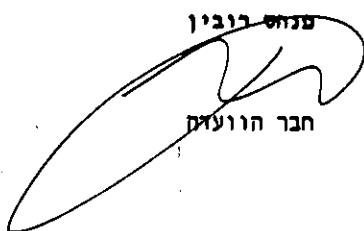
חברת הוועדה

תאודור אור



יושב ראש הוועדה

מנחם רובין



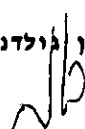
חבר הוועדה

חיים קלוגמן



חבר הוועדה

ד"ר אמנון גולדנברג



חבר הוועדה

נספחים

נספח א'

רשימת האישים שהופיעו בפני הוועדה (לפי סדר אלפביתי)

הנשיא א' כהן	עו"ד ד' אור-חן
עו"ד ד"ר ש' כהן	עו"ד ת' אורין
עו"ד י' כלוף	הנשיא מ' אילן
המשנה לנשיא ש' לוין	עו"ד י' אפק
השר (לשעבר) ד"ר ד' ליבאי	הנשיא ד' ארבל
הנשיא (לשעבר) מ' לנדוי	הנשיא ר' בודסקי
הנשיא א' לרון	מר י' בקר
השופט ד' מור	הנשיא א' ברק
מר א' מינסקביץ	השופטת ש' גדות
השופט א' מלמד	השופטת ב' גילאור
השר (לשעבר) ד' מרידור	השופט ג' גינת
עו"ד פ' מרינסקי	עו"ד ד' גרטנר
עו"ד י' פסטינגר	עו"ד י' הכהן
השופט ג' קלינג	השר צ' הנגבי
הרשם א' שחורי	הרשמת ר' ווקסמן
הנשיא (לשעבר) מ' שמגר	השופט י' זמיר
השופטת ת' שפירא	עו"ד ד' חוטר-ישי
עו"ד י' שפירא	עו"ד י' טוניק
השופט ע' שרון	השופט מ' טלגם

נספח ב'

מספר ההליכים שהוגשו לבית המשפט העליון
בשנים 1982 – 1996
ותקן השופטים באותן שנים

השנה	מספר ההליכים שהוגשו	תקן השופטים
1982	3,962	12
1983	4,409	12
1984	4,603	12
1985	5,070	12
1986	5,119	12
1987	5,061	12
1988	5,064	12
1989	5,517	12
1990	5,314	12
1991	5,985	12
1992	6,308	12
1993	7,206	14
1994	7,304	14
1995	8,164	14
1996	9,401	14

נספח ג'

רשימת עבירות אשר מוצע להעבירן לבית משפט השלום

- ייצור או סחר בנשק, ללא רשות לכך או מסירתו או מכירתו למי שאינו מורשה לכך (סעיף 144 לחוק העונשין).
- שוד ים (סעיף 169 לחוק העונשין).
- הרחה בחקירה והדחה בעדות, כשהן נעשות בנסיבות מחמירות מסוימות (סעיפים 245 ו-246 לחוק העונשין, יחד עם סעיף 249 לחוק העונשין).
- הריגה (סעיף 298 לחוק העונשין).
- שידול או סיוע להתאבדות (סעיף 302 לחוק העונשין).
- חבלה בכוונה מחמירה, על חלופותיה השונות (סעיף 329 לחוק העונשין).
- ניסיון לחבול בחומר נפיץ (סעיף 330 לחוק העונשין).
- מניעת הצלה מכלי שיט במצוקה (סעיף 331 לחוק העונשין).
- סיכון חיי אנשים בנתיב תחבורה (סעיף 332 לחוק העונשין).
- חבלה חמורה בנסיבות מחמירות מסוימות (סעיפים 333 ו-335 לחוק העונשין).
- שימוש ברעל מסוכן תוך סיכון חיי אדם או גרימת חבלה חמורה (סעיף 336 לחוק העונשין).
- עבירות חטיפה שונות (סעיפים 369-375 לחוק העונשין).

- גנבה בידי עובד ציבור (סעיף 390 לחוק העונשין).
- שוד (סעיף 402 לחוק העונשין) ודרישת נכס באיומים (סעיף 404 לחוק העונשין).
- עבירות פריצה והתפרצות, הנעשות תוך נשיאת נשק קר או חם (סעיפים 406 ו-407 יחד עם סעיף 408 לחוק העונשין).
- מסחר ברכב או בחלקי רכב גנובים (סעיף 413 י"א לחוק העונשין).
- הצתה (סעיף 448 לחוק העונשין).
- האבדת או הריסת כלי שיט או כלי טיס (סעיף 450 לחוק העונשין).
- עבירות לפי פקודת הסמים המסוכנים.

נספח ד'

עניינים שהוגשו בבתי המשפט המחוזיים בשנת 1996, לפי סוג העניין

1. עניינים אזרחיים

א. ערעורים אזרחיים		
1.	ערעורי מס הכנסה	427
2.	ערעורים אזרחיים בדין יחיד	1,095
3.	ערעורים אזרחיים בהרכב	2,611
4.	עררים שונים	723
5.	בקשות רשות ערעור	3,112
6.	ועדות ערר	915
סך כל הערעורים האזרחיים		8,843

2. הליכים בבית המשפט המחוזי כערכאה ראשונה

א. ענייני מקרקעין		
1.	(א) ענייני הסדר זכות במקרקעין	43
	(ב) תובענות אחרות במקרקעין	814
סך כל התובענות הנוגעות במקרקעין		857
2.	תובענות בממונות	
	(א) תובענות ממונות בסדר דין מקוצר	153
	(ב) תובענות נזיקין בסדר דין רגיל	1,467
	(ג) תובענות אחרות בממונות בסדר דין רגיל	915
סך כל התובענות בממונות		2,535
3.	ענייני בוררות	605
4.	פשיטת רגל, פרוק חברות, שותפויות ושעבודים	1,008
5.	ענייני ירושה	15,947
6.	ענייני הסעמד האישי	3,774
7.	כשרות משפטית	1,863
8.	ענייני אימוץ	219
9.	שאר העניינים האזרחיים	4,918
סך כל העניינים בבית המשפט המחוזי כערכאה ראשונה		31,006
ג. הליכים נלווים		83,716
סך כל העניינים האזרחיים		93,865

II. עניינים מליליים

3,987

א. ערעורים מליליים

ב. חליכים בבית המשפט המחוזי בערכאה ראשונה

1,037

369

4,098

366

1. תיקים מליליים בדרך יחיד

2. תיקים מליליים בהרכב

3. עתירות אסירים בדרך יחיד

4. עתירות אסירים נגד ועדות שחרורים (בהרכב)

5,780

סך כל העניינים בבית המשפט המחוזי בערכאה ראשונה

6,987

ג. בקשות שונות

16,724

סך כל החליכים המליליים

110,289

III. סך כל העניינים (מליליים ואזרחיים)

נספח ה'

עניינים שונים אשר מוצע לשקול את העברתם לבית משפט השלום

- חוק הבחירות לכנסת ולראשות הממשלה (נוסח משולב), התשכ"ט-1969, סעיפים 46 ו-47.
- פקודת המועצות המקומית (נוסח חדש), סעיף 8.
- חוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965, סעיף 19.
- פקודת הבטיחות בעבודה (נוסח חדש), התש"ל-1970, סעיף 245.
- חוק הגז (בטיחות ורישוי), התשמ"ט-1989, סעיף 19(א).
- חוק הספורט, התשמ"ח-1988, סעיף 4(א).
- חוק ביטוח נפגעי חיסון, התש"ן-1989, סעיף 5.
- פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי הציבור), 1943, סעיפים 2(2), 8.
- חוק בנייני ופינויי של אזורי שיקום, התשכ"ה-1965, סעיף 24.
- חוק רכישת מקרקעים (אישור פעולות ופיצויים), תשי"ג-1953, סעיף 3(א).
- חוק הרשויות המקומיות (הקניית רכוש ציבורי), תשי"ח-1958, סעיף 8.
- חוק התשלום, תשי"ד-1954, סעיף 2(ב).
- חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980, סעיף 17(ג).

- חוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967, סעיפים 40(ג) + 33 לחוק.
- פקודת פשעים (מניעתם), סעיפים 2, 4.
- חוק העברת אסירים לארצותיהם, התשנ"ו-1966, סעיף 10(א).
- חוק הצהרות מוות, התשל"ח-1978, סעיף 2.
- פקודת התעבורה (נוסח חדש), סעיף 55(א).

נספח ו'

רשימת חוקים בהם הוקנתה לשר המשפטים סמכות למנות שופטים בגופים מחוץ למערכת המשפט

- סעיף 5א'(1) לחוק אזוריים חופשיים לישראל, התשנ"ד-1994 (מינוי שופט שיכהן כיושב ראש הוועד הציבורי לפי החוק).
- סעיף 5(ב) לחוק בתי דין מנהליים, התשנ"ב-1992 (מינוי יושב ראש מותבים שהוא שופט, בהסכמת נשיא בית המשפט העליון).
- סעיף 3(בא)(1) לחוק לתיקון דיני הראיות (הגנת ילדים), התשט"ו-1955 (מינוי שופט נוער כחבר ועדה למינוי חוקרי נוער, אשר ישמש גם יושב ראש הוועדה).
- סעיף 2(ג) לחוק ההגבלים העיסוקיים, התשמ"ח-1988 (מינוי שופטים של בית המשפט המחוזי כאב בית דין של בית הדין להגבלים עסקיים וכמשנהו, לאחר התייעצות עם נשיא בית המשפט העליון).
- סעיף 30(א) לחוק הגנת כינויי מקור, התשכ"ה-1965 (מינוי שופט כראש ועדת ערר על החלטת רשם כינויי מקור).
- סעיף 5א(א) לחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967 (מינוי שופט כיושב ראש ועדת אישורים לביצוע פעולות בהוצאה לפועל).
- סעיף 2(א) לחוק הסדרים במיגור החקלאי המשפחתי, התשנ"ב-1992 (מינוי שופט שיכהן בראש הוועדה למינוי משקמים לפי החוק).

- סעיף 18(א) לחוק זכות מטפחים של זני צמחים, התשל"ז-1973 (מינוי שופט מחוזי כיושב ראש ועדה לזכויות מטפחים).
- סעיף 6(ג) לחוק החווים האחידים, התשמ"ג-1982 (מינוי שופטים מחוזיים כאב בית הדין של בית הדין לחווים אחידים וכממלא מקומו).
- סעיף 2(ב) לחוק חוקרים פרטיים, התשל"ב-1972 (מינוי שופט מחוזי כיושב ראש ועדת הרישוי אשר הוקמה לפי החוק).
- סעיף 141(א) לחוק המים, התשי"ט-1959 (מינוי שופט לבית הדין לענייני מים).
- סעיף 89 לחוק מס שבח מקרקעין, התשכ"ג-1963 (מינוי שופט כיושב ראש ועדת ערר לפי החוק).
- סעיף 50(א)(1) לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (מינוי שופט או שופט בדימוס כיושב ראש ועדת שחרורים).
- סעיף 16 לחוק עזרה משפטית למדינות חוץ (נוסח משולב), התשל"ז-1977 (מינוי שופט בקצבה לעשיית פעולות לפי החוק. למינוי דרושה הסכמת נשיא בית המשפט העליון).

נספח ז'

חלוקת סמכויות הערעור בעניינים משמעתיים בין בתי המשפט השונים

- א. הוראות על פיהן ערעור בענייני משמעת מוגש לבית המשפט העליון
- סעיף 71 לחוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א-1961.
 - סעיף 41(ג) לחוק הנוטריונים, התשל"ו-1976.
 - סעיף 47(א) לפקודת הרופאים [נוסח חדש], התשל"ז-1976.
 - סעיף 51 לפקודת רופאי השיניים [נוסח חדש], התשל"ט-1979.
 - סעיף 59 לפקודת הרוקחים [נוסח חדש], התשמ"א-1981.
 - סעיף 14(ד) לחוק רואי החשבון, התשט"ו-1955.
 - סעיף 15(א) לחוק שמאי מקרקעין, התשכ"ב-1962.
 - סעיף 43(א) לחוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963.
 - סעיף 16ט לחוק התביעות של קורבנות השואה (הסדר טיפול), התשי"ז-1957.
- ב. הוראות על פיהן ערעור בענייני משמעת מוגש לבית המשפט המחוזי
- סעיף 22(א) לחוק הרופאים הוסרינרים, התשנ"א-1991.
 - סעיף 44 לחוק הפסיכולוגים, התשל"ז-1977.
 - סעיף 20(א) לחוק המהנדסים והאדריכלים, התשי"ח-1958.

- סעיף 14(א) לחוק השימוש בהיפנוזה, התשמ"ד-1984.
- סעיף 7(ב) לחוק רישוי בעלי מלאכה, התשל"ז-1977.
- סעיף 102(א) לחוק הפיקוח על עסקי הביטוח, התשמ"א-1981.
- סעיף 149 לחוק הפטנטים, התשכ"ז-1967.
- סעיף 44 לחוק העובדים הסוציאליים, התשנ"ו-1996.
- סעיף 44(א) לחוק המועצות למוצרי פירות וירקות (ייצור וייצוא), התשל"ג-1973.
- סעיף 36(א) לחוק הסדרת העיסוק בייעוץ השקעות ובניהול תיקי השקעות, התשנ"ה-1995.
- סעיף 29(א) לחוק חוקרים פרטיים ושירותי שמירה, התשל"ב-1972.
- ג. **הוראות על פיהן ערעור בענייני משמעת מוגש לבית משפט השלום**
- סעיף 15(א) לחוק העיסוק באופטומטריה, התשנ"א-1991.
- סעיף 23(א) לחוק סוכני המכס, התשכ"ה-1964.

נספח ח'

בקשות שהוגשו לדיון נוסף
בשנים 1994 – 1996, ותוצאותיהן

השנה	סך הכול בקשות שהוגשו	הוחלט על דיון נוסף	מספר התיקים בהם שונתה התוצאה בדיון הנוסף	מספר התיקים בהם לא שונתה התוצאה בדיון הנוסף	סרם הוחלט
1994	54	7	4	3	-
1995	71	6	2	3	1
1996	76	3	1	-	2

נספח ט'

צפי בניית אולמות לבתי משפט (ללא קשר לרפורמה) בשנים 1997 – 1999

שנת 1997

בית המשפט	מספר אולמות	מספר אולם/לשכה	מספר לשכות	הערות
המחוזי ירושלים	3	1	4	
השלום ירושלים	3	1	4	ענייני משפחה
מחוז מרכז	1	0	1	
היכל המשפט תל-אביב	1		1	
מחוז דרום	3	0	3	
אשדוד	3		3	
מחוז חיפה	1	2	1	
השלום חיפה	1	1	1	ענייני משפחה
חדרה		1		
מחוז צפון	1	1	2	
טבריה	1	1	2	
סך הכול	9	4	11	

שנת 1998

בית המשפט	מספר אולמות	מספר אולם/לשכה	מספר לשכות	הערות
המחוזי ירושלים	1	0	1	
בית שמש	1		1	
מחוז מרכז	7	1	8	
בת ים	3		3	
כפר סבא	4		4	כתוצאה מחוצאת התוצל"פ
נתניה		1	1	
מחוז חיפה	3	0	3	
שלום חיפה	1		1	
חדרה	2		2	כתוצאה מחוצאת התוצל"פ
סך הכול	11	1	12	

שנת 1999

מספר לשכות	מספר אולם/לשכה	מספר אולמות	בית המשפט	חברות
2	0	1	המחוזי ירושלים	
2		1	המחוזי ירושלים	
8	0	8	מחוז מרכז	
4		4	פתח תקווה	
4		4	רחובות	
4	0	4	מחוז דרום	
4		4	אשקלון	
5	0	5	מחוז חיפה	
1		1	נחריה	
4		4	חדרה	
19	0	18	סך הכול	
42	5	38	סך הכול 1997-1999	

נספח י'

חלוקת שופטי בית משפט השלום שיתווספו לבתי המשפט בעקבות הרפורמה

מחוז חיפה	מחוז הצפון	מחוז הדרום	מחוז תל-אביב והמרכז	השלום ירושלים
5 חיפה	4.5 נצרת	1 באר שבע	17 תל אביב	7
2 חדרה	0.5 צפת	1 דימונה	1 הרצליה	
2 נהריה	1 בית שאן	1 קרית גת	2 בת ים	
4 עכו	2 טבריה	1 אשדוד	1 נתניה	
			2 פתח תקווה	
			2 כפר סבא	
			2 רמלה	
			1 רחובות	
13	8	4	28	7

סך הכול: 60

נספח י"א

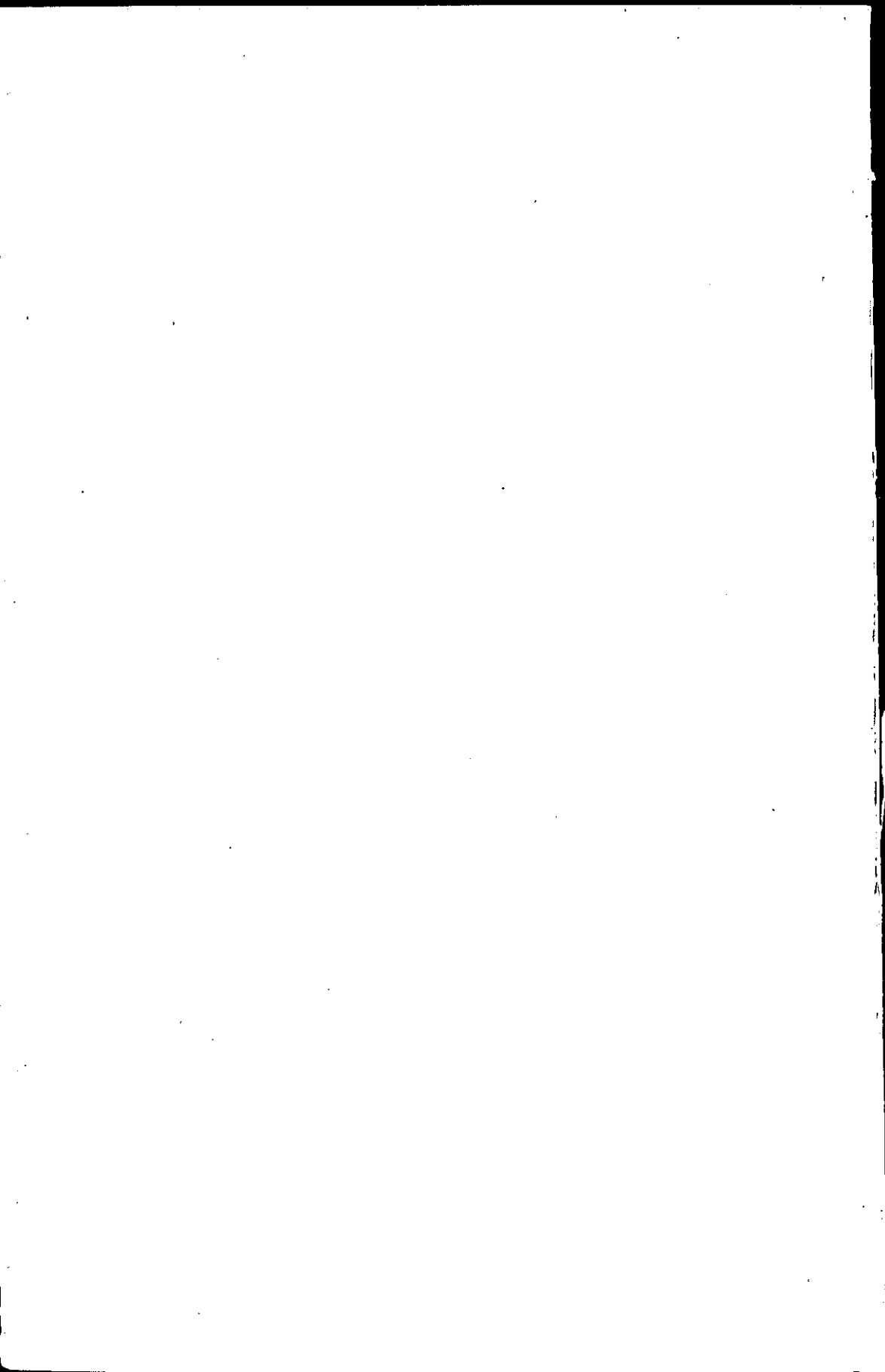
פתרונות בינוי לשופטים
שיתוספו במסגרת הרפורמה

בית המשפט	שופטים לחקנתא 1998-3 2000 -	חקנתא שופטים 98-2	חקנתא מבושט על 1998	חקנתא שופטים 99-3	חקנתא מבושט על 1999	חקנתא שופטים 2000-3	חקנתא מבושט על 2000
ירושלים	7	2	לפי תכנית הבנייה	2	לפי תכנית הבנייה	3	מסמרת שנייה
תל-אביב	17	5	מסמרת שנייה עד לשכירת מבנה (1)	7	מסמרת שנייה עד לשכירת מבנה (1)	5	שכירת מבנה
הרצליה	1		מסמרת שנייה	1	מסמרת שנייה		
בת ים	2	2	לפי תכנית הבנייה		לפי תכנית הבנייה		
נתניה	1			1	לפי תכנית הבנייה		
פתח תקווה	2			2	לפי תכנית הבנייה		
כפר סבא	2	2	לפי תכנית הבנייה				
רמלה	2	1	מסמרת שנייה			1	מסמרת שנייה
רחובות	1					1	לפי תכנית הבנייה
באר שבע	1			1	מסמרת שנייה עד לקבלת המבנה החדש שופט קבוע		
דימונה	1					1	מסמרת שנייה
קרית גת	1			1	מסמרת שנייה		
אשדוד	1						
נצרת	4.5	4	החל מאיכלוס הבניין החדש			0.5	מסמרת שנייה
צפת	0.5					0.5	מסמרת שנייה
בית שאן	1	1	שופט קבוע				
טבריה	2			1	מסמרת שנייה	1	מסמרת שנייה
חיפה	5	2	מסמרת שנייה	2	מסמרת שנייה עד להפעלת בית המשפט בקריית (2)	1	שכירת מבנה
חדרה	2					2	לפי תכנית הבנייה
נחריה	2			1	מסמרת שנייה עד להפעלת בית המשפט בקריית (2)	1	שכירת מבנה
עכו	4	1	מסמרת שנייה עד להפעלת בית המשפט בקריית (2)			3	שכירת מבנה
סך הכול	60	10		10		10	

הערה 1: יש להעריך בתחילת שנת 1998 לשכירת מבנה בגודל 5,100 ממ"ר לצורך איכלוס 17 שופטים מבית משפט שלום תל-אביב.

הערה 2: יש להעריך בתחילת שנת 1998 לשכירת מבנה בגודל 2,700 ממ"ר באזור הקריית לצורך איכלוס השופטים מהמקומות הבאים: חיפה - 3 שופטים; חדרה - 2 שופטים; עכו - 3 שופטים; נחריה - שופט אחד.

לוח זמנים להפעלת המבנה: 18 חודשים מיום המכרז.





משרד המשפטים
מסמך זה הינו העתק שנסרק בשלמותו ביום ובשעה המצוינים ,
בסריקה ממוחשבת מהימנה מהמסמך המצוי בתיק,
בהתאם לנוהל הבדיקות במשרד המשפטים.
על החתום

משרד המשפטים (חתימה מוסדית).



Geoda User

23 Oct 2013 06:04:49 +03:00

גודע כ"ס
משרד המשפטים
חשבונית זו הינה העתק שנוסר בשלמותו ביום ובשעה המצוינים,
בסריקה ממוחשבת מהימנה מהמסמך המצוי בתיק,
בהתאם לנוהל הבדיקות במשרד המשפטים.
על החתום
משרד המשפטים (חתימה מוסדית).