

## הערות לחקיקה

### בעקבות דו"ח ועדת לנדוי

ביום 5.11.80 הוגש לשר המשפטים דו"ח הוועדה לבדיקת המבנה והסמכויות של בתי המשפט שבראשות נשיא בית המשפט העליון. בחודש פברואר 1981 נערך בפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית בירושלים יום עיון שנושאו המלצות ועדת לנדוי. אנו מפרסמים להלן מספר תגובות של אנשי אקדמיה ופרקטיקה על המלצות הוועדה והשלכותיהן בתחומים שונים של המשפט. הדברים מבוססים בעיקרם על הרצאות שנישאו במהלך יום העיון. שתי המלצות של הוועדה כבר נכללו בהצעת חוק בתי המשפט (תיקון מס' 14), התשמ"א—1981 (סעיפים 1 ו-2), ובסעיף 2 להצעת חוק השופטים (תיקון מס' 7), שהונחו על שולחן הכנסת ביום 9.3.81.

בימים אלה גובש במשרד המשפטים תזכיר הצעת חוק בתי המשפט (תיקון) (שינויים במבנה וסמכויות בתי המשפט), התשמ"א—1981. בהמשך לרשימות התגובה על המלצות הוועדה אנו מפרסמים את תזכיר הצעת החוק ומצפים לתגובות בתקווה שאלה יפלו על אוזן קשבת במהלך הכנת החוק החדש.

## הערות על הדו"ח של הוועדה לבדיקת המבנה והסמכויות של בתי המשפט ובעיית ההפרדה בסמכות בערכאה ראשונה

מאת

פרופ' סטיבן גולדשטיין \*

א. פתח דבר. ב. צידוקים אפשריים להפרדת הסמכות ויישומם. 1. ניצול מומחיותם של שופטים. 2. התאמת הטיפול הדיוני לסוג העניין. 3. הצבת שופטים בעלי מיומנות או ניסיון פחותים לדון בעניינים שחשיבותם פחותה. 3. חסרונותיו של המבנה המוצל הקיים. 4. מבנהו של בית המשפט המאוחד המוצע. 1. טיפול בתכיעות קטנות. 2. הקשר בין בתי הדין לעבודה ובין בית המשפט המאוחד. 3. הקמת מחלקות אתרות בבית המשפט המאוחד. 4. ביטול חלוקת הסמכות בענייני מקרקעין. 1. סיכום.

### א. פתח דבר

הדין-יחשבון של הוועדה לבדיקת המבנה והסמכויות של בתי המשפט (ועדת לגדוי) שהתפרסם בנובמבר 1980 עורר התעניינות רבה הן בקרב משפטנים והן בקרב הציבור הרחב. עיקר המלצות הוועדה מתייחס לענייני בית המשפט העליון, להקמת מחלקה לערעורים בתוך בתי המשפט המחוזיים ולניהול משפטים פליליים. נושאים אלה, אשר דנו בהם ובוודאי ידוגו בהם גם בעתיד, מהווים כולם המלצות לשינוי המצב הקיים. לעומת הצעות אלה לשינוי המצב הקיים, רצוני לדון ברשימה זאת בחלקו של הדו"ח שאיננו ממליץ על שינויים ניכרים, אלא דוחה את ההצעות לעשות כן. כוונתי להפרדה שבין בתי משפט השלום ובין בתי המשפט המחוזיים כערכאה ראשונה במישור האזרחי<sup>1</sup>.

\* רשימה זו מבוססת על הרצאה שנשאתי ביום עיון על דו"ח ועדת לגדוי, שנערך ב-13.1.81 מטעם המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי ע"ש הרי סאקר, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים. תודתי נתונה למר גד ויסקינד על עזרתו בהכנת רשימה זאת.

1 ברשימה זאת אתייחס אך ורק למישור האזרחי, למרות שבתי המשפט המחוזיים ובתי משפט השלום נפרדים גם במישור הפלילי. הסיבה העיקרית לצמצום התייחסותי היא, שאיני מתמצא מספיק במישור הפלילי כדי לנקוט עמדה לגביו. בנוסף לכך, רוב הבעיות המת-עוררות מפיצול הסמכות בין שני סוגי בתי המשפט מתייחסות למישור האזרחי דווקא. למרות אי-בקיאותי במישור הפלילי התרשמתי היא, שאם יחליטו לאחד שני סוגי בתי משפט על מנת להתגבר על הבעיות שבמישור האזרחי, הצעה שאני מחייבה, לא יהווה המישור הפלילי סיבה לא לעשות כן.

שלגביה דחתה הוועדה הן את ההצעה לאחד (או במינוח הוועדה "להאחיד") את שני סוגי בתי המשפט כערכאה ראשונה אחת ומאוהדת והן את האפשרות המרחיקה לכת פחות — להשאיר את הפילוג בין שני סוגי בתי המשפט, אך יחד עם זה לשנות באופן ניכר את החלוקה ביניהם.

כבר באביב שנת 1977 הציג פרופ' ש' גנוסר לאחד את בתי משפט השלום עם בתי המשפט המחוזיים, כפי שאיחדו האנגלים את סוגי בתי המשפט שלהם לפני מאה שנה<sup>2</sup>. פחות משנה אחרי פרסום מאמרו של פרופ' גנוסר, בינואר 1978, מתח נשיא בית המשפט העליון דאז, כב' השופט זוסמן, במעמד השבעת שופטים, ביקורת חריפה על מבנה בתי המשפט הישראליים וסיכם את דעתו באומרו: "גם התורכים נהגו כך, זהו הצידוק היחיד למבנה בתי המשפט כיום"<sup>3</sup>. בהתייחסו למבנה האומלל של בתי המשפט אמנם התכוון כב' הנשיא זוסמן בעיקר לעיסוק בית המשפט העליון בערעורים רבים שבזכות ושאינם מעוררים פלוגתות משפטיות עקרוניות, אולם הוא התכוון גם להפרדה בין בתי המשפט המחוזיים ובין בתי משפט השלום והמליץ במפורש על איחודם.

לי נראה, שלעומת גישתה של ועדת לנדוי צודקים פרופ' גנוסר וכב' השופט זוסמן ומן הראוי לאחד את שני הסוגים של בתי המשפט. ואם משום מה אין נכונות לעשות כך, הכרח הוא לשנות באופן ניכר את החלוקה בין שני סוגי בתי המשפט, וכונותי בעיקר לביטול חלוקת הסמכות המבוססת על סוגים שונים של תביעות קרקעיות.

אני ער לעובדה, שהוועדה רצתה להמליץ על שינויים מעשיים, היינו שינויים שניתן לבצעם בתנאי משקנו היום, אולם נראה לי ששתי ההצעות הנ"ל, שהוועדה דחתה אותן ושאני מחייבן, הן גם נכונות עקרונית וגם מעשיות אפילו מבחינת האפשרות לבצען בטווח הנראה לעין.

על מנת לנמק את דעתי אלה אתחיל בניתוח הסיבות המצדיקות פיצול של הסמכות בערכאה ראשונה כדי לבחון אם צידוקים אלה יפים הם בעניין הפיצול בין בתי משפט השלום ובין בתי המשפט המחוזיים. לי נראה, שניתן להצביע על שלושה נימוקים שהיו מצדיקים פיצול כזה והם: (1) ניצול מומחיותם של השופטים; (2) התאמת הטיפול הדיוני לסוג העניין; (3) הצבת שופטים בעלי מיומנות או ניסיון פחותים לטפל בעניינים שחשיבותם פחותה.

## ב. צידוקים אפשריים להפרדת הסמכות ויישומם

### 1. ניצול מומחיותם של שופטים

הקמת בתי משפט נפרדים על מנת להציב בהם שופטים, שהם מומחים בעניינים מיוחדים שהם בגדר סמכות בית המשפט הנפרד, היא בהחלט הצדקה מקובלת. הדבר מצדיק הפרדה בין אם מדובר במינויים לשופטים של אנשים שהם כבר מומחים בתחום המוגדר ובין אם מדובר בצבירת מומחיות על-ידי התמחות תוך כדי שבתו של השופט בבית המשפט המיוחד. אולם ברור, שנימוק זה אינו מצדיק את הפילוג שבין בתי

2 ש' גנוסר, "עיכוב הדיון", הפרקלים לא (תשל"ז) 29-31.

3 הארץ מיום 17.1.78, עמ' 11.

המשפט המחוזיים ובין בתי משפט השלום. ראשית, אפילו אם היתה קיימת מומחיות של השופטים בקשר עם העניינים המהווים את בסיס ההבדלה בין שני סוגי בתי המשפט, ניתן במקרים רבים לשמור על מומחיות זו ולא לגרום את החסרונות הנובעים מקיומם של בתי משפט נפרדים, וזאת על-ידי הקמת מחלקות שונות בתוך בית משפט אחד ומאוחד<sup>4</sup>, או על-ידי חלוקה מנהלית של התיקים אפילו ללא חלוקה פנימית של בית המשפט למחלקות. הוועדה עצמה הצביעה על היתרונות שבניצול כוח האדם בהקמת מחלקה לערעורים בבתי המשפט המחוזיים, לעומת הקמת בתי משפט נפרדים לערעורים, וכן על היעילות שבחלוקה מנהלית של תיקים.

ברם, לגבי ההפרדה בין בתי משפט השלום ובין בתי המשפט המחוזיים אין הנימוק של מומחיות תופס כלל; שהרי הסמכות בערכאה ראשונה מחולקת בין בתי משפט השלום ובין בתי המשפט המחוזיים בעיקר לפי שני מבחנים: (א) המבחן הכללי שהוא סכום התביעה או שווי הנושא (להלן "שווי העניין") שהיום הוא 75,000 שקל<sup>5</sup>; (ב) ההסדר המיוחד לגבי מקרקעין, המבדיל בין חלוקה, חזקה ושימוש במקרקעין שהם בסמכותם של בתי משפט השלום, ובין "תביעות אחרות הנוגעות למקרקעין" — והכוונה בעיקר לתביעות המתייחסות לבעלות, שהן בסמכותם של בתי המשפט המחוזיים<sup>6</sup>. לגבי שווי העניין, מובן מאליו שאין פה מקום לדבר על מומחיות משפטית. כמו כן איני חושב שיש חולק על כך שאין לשופטי שלום, לעומת שופטים מחוזיים, מומחיות משפטית בענייני חלוקה, חזקה ושימוש במקרקעין, לעומת מומחיותם של השופטים המחוזיים בענייני בעלות במקרקעין.

אין טעם להרחיב כאן את הדיבור על סיבת היווצרותה של חלוקת הסמכות המבוססת על ענייני מקרקעין ותולדותיה. ברם, אין שום ספק שדברים אלה אינם קשורים כלל למומחיותם המשפטית של השופטים.

הדברים הנ"ל נאמרו לגבי מומחיות משפטית, היינו, בקיאות מיוחדת בסוגיית המשפט שבה מדובר. אולם, מן הראוי לציין, שתפקידו של שופט בערכאה ראשונה איננו מתמקד בפתירת קושיות משפטיות דווקא, אלא בניהול המשפט ובהכרעה בשאלות העובדתיות השנויות במחלוקת בין הצדדים. לעתים כרוך בהכרעות אלה הצורך להחליט בעניין מהימנותם של עדים. דברים אלה אינם דורשים מומחיות משפטית אלא "מומחיות חיים", היינו, חוש מיוחד וניסיון חיים רחב. אין בין מומחיות חיים זאת ובין חלוקת הסמכות בין בתי משפט השלום ובין בתי המשפט המחוזיים ולא כלום.

4 ולכן, כפי שאני אעמוד עליו להלן, אפילו במקרה שבו תופס הצידוק של מומחיות, כגון בענייני דיני עבודה, עדיף בעיני להקים מחלקה לענייני עבודה בתוך בית משפט מאוחד על-פני הקמת בית דין לעבודה בנפרד.

5 חוק בתי המשפט, תשי"ז-1957, סעיף 28(א)(2). מטעמי נוחיות מקובל להגדיר את המבחן הזה כמבחן שווי העניין וכך אעשה ברשימה זאת. אולם מן הראוי לציין, שהשווי הקובע הוא שווי התובענה המושגת וזה אינו בהכרח שווי העניין בכללו. ראה את הדיון בפרק הבא של הרשימה.

6 שם, סעיף 28(א)(3); ראה גם שם סעיף 18(1). בנוסף לחלוקה העיקרית הזאת יש סוגיות, כגון ענייני ירושה, עניינים שונים המתייחסים למעמד האישי, הליכי פשיטת רגל, וענייני פירוק חברות, המתנהלים בבתי המשפט המחוזיים ולא בבתי משפט השלום; ולעומתם, תביעות לקביעת גיל שלגביהן הסמכות הבלעדית ניתנת לבתי משפט השלום. על חשיבותן של סוגיות אלה בקשר עם מבנה בתי המשפט הרצוי אעמוד להלן.

## 2. התאמת הטיפול הדיוני לסוג העניין

יש מקרים, שבהם מקימים בתי משפט נפרדים, כדי לאפשר הנהגת טיפול דיוני מיוחד בהתאם לסוג העניין. דוגמה טובה לכך היא בתי המשפט לתביעות קטנות, שבהם מטפלים בתובענות קטנות לפי סדר דין מיוחד שהוא פשוט יותר מהרגיל. כמו כן מפשטים בהם את כללי הראיות.<sup>7</sup> למרות שמקובל להקים בתי משפט נפרדים על מנת להשיג מטרות שכאלה,<sup>8</sup> ניתן גם כאן להשיג את אותן התוצאות ביתר יעילות על-ידי הקמת מחלקות מיוחדות בתוך בתי משפט מאוחדים, כדוגמת בתי המשפט לתביעות קטנות כחלק של בתי משפט השלום, ועוד אדון בכך בהמשך.<sup>9</sup>

ברם, חשובה העובדה שאף אם היה מוצדק להקים בתי משפט נפרדים כדי להשיג את המטרה של ניהול עניינים מיוחדים בטיפול דיוני מיוחד, כפי שאסביר בפרק הבא של רשימה זאת, בבתי משפט השלום לא מוגשות תובענות מיוחדות ועל כן מבחינה זאת אין הם דומים לבתי משפט לתביעות קטנות. להפך, מטפלים בהם בתביעות ששווין הוא עד 75,000 שקל (שלא לדבר על תביעות מקרקעין, ששווין עשוי להגיע למיליוני שקלים), וזאת ללא סדר דין פשוט מהרגיל וללא כללי ראיות מיוחדים.

אמנם עדיין קיימים הבדלים שוליים בסדר הדין בין בתי משפט השלום ובין בתי המשפט המחוזיים, כגון הצגת שאלונים<sup>10</sup> וקדם-משפט<sup>11</sup>. ברם, אין שום ספק שההבדלים האלה אינם משפיעים הרבה על אופי הדין<sup>12</sup>. יתרה מזאת, לאחרונה ניכרת נטייה גוברת והולכת לבטל אף את ההבדלים האלה ולהשוות לגמרי את סדר הדין בשני

7 ראה חוק שיפוט בתביעות קטנות, תשל"ז—1976, סעיפים 2(א) ו-4; תקנות שיפוט בתביעות קטנות (סדרי דין), תשל"ז—1976. דוגמה שנייה היא שיתוף נציגי ציבור בדיונים בבתי הדין לעבודה. ראה חוק בתי הדין לעבודה, תשכ"ט—1969, סעיפים 1, 10—16 יחד עם סדרי דין מיוחדים החלים בבתי הדין האלה. ראה תקנות בית הדין לעבודה (סדרי דין), תשכ"ט—1969.

8 G.D.S. Taylor, "Special Procedures Governing Small Claims in Australia", in: M. Cappalletti (gen. ed.), *Access to Justice*, vol. II 598; G. Applebey, "Small Claims in England and Wales", *ibid.*, 685; E. Johnson, Jr. et al., "Access to Justice in the United States", *ibid.*, vol. I 915, 935.

9 ראה גם את החיבורים שנוכרו בהערה הקודמת.

10 אין אפשרות להציג שאלונים בבתי משפט שלום. ראה תקנה 115 לתקנות סדר הדין האזרחי, תשכ"ג—1963, המוגבלת לבתי המשפט המחוזיים.

11 אין אפשרות לקיים קדם-משפט בבתי משפט שלום. ראה תקנה 140 לתקנות סדר הדין האזרחי, תשכ"ג—1963, המוגבלת לבתי המשפט המחוזיים.

12 ראה את ע"א 202/70 אליהו נ' יהוקאלי, פ"ד כה(2) 425, שבו אמר הנשיא אגרנט, שאין לראות בו בבית משפט שלום מעין בית משפט לתביעות קטנות לצורך הכלל שאין בית משפט לתביעות קטנות משתיק בית משפט רגיל מבחינת פלוגתא פסוקה, "והן מפני סדרי הדין הנהוגים שם [היינו בבית משפט השלום] — וזה החשוב כאן — אינם פחות יסודיים, בעיקרם של דברים, מאלה הנהוגים בבית המשפט המחוזי" (עמ' 435 מול האות ד'). בעניין ההבדלים הזעירים הקיימים בין שני סוגי בתי המשפט ניתן להצביע גם על תקנות 17 ו-158 לתקנות סדר הדין האזרחי, תשכ"ב—1963, המקנות ברירה לנתבע בבית משפט שלום לא להגיש כתב הגנה כאשר שווי העניין הוא פחות מעשרים וחמישה שקל. אולם למרות שתקנות אלה לפי לשונן מתייחסות לבתי משפט שלום, ברור שהכוונה היתה לתביעות קטנות מאוד והגבלת התקנות לבתי משפט שלום דווקא מעידה רק על העובדה שתביעות קטנות כאלה מוגשות רק בבתי משפט השלום. יתרה מזו, אין משמעות מעשית

סוגי בתי המשפט<sup>13</sup>. מכאן, שאין להצדיק את פיצול הסמכות בין בתי משפט השלום ובין בתי המשפט המחוזיים בהסתמך על הנימוק של טיפול דיוני מיוחד.

### 3. הצבת שופטים בעלי מיומנות או ניסיון פחותים לדון בעניינים שחשיבותם פחותה

הצידוק השלישי והאחרון שנראה לי כי בכוחו להצדיק הפרדה, הוא האפשרות שללא מומחיות וללא הפעלת טיפול דיוני מיוחד ניתן לנצל אנשים שהם פחות מיומנים או פחות בעלי גיסיון מאשר שופטים אחרים לטפל בעניינים שחשיבותם פחותה לעומת משפטים אחרים מבחינת ערכם או מבחינת הקושי המשפטי והעובדתי שבהם. נימוק זה דווקא הוא הנימוק המפורט העיקרי שמביאה ועדת לנדוי כדי להצדיק את המשכת ההפרדה בין בתי משפט השלום ובין בתי המשפט המחוזיים. ואלה דברי הוועדה, המנוסחים בלשון עדינה:

"הנחה שניה היא שלערכאה הראשונה יתמנו בדרך כלל משפטים יותר צעירים אשר טרם הגיעו לשורה הראשונה של המקצוע, אך הם כבר בולטים בכשוריהם והם רואים את עתידם בתוך מערכת השיפוט, בעוד שהמועמד האידיאלי למינוי לבית המשפט המחוזי כבר קנה לעצמו שם בעיסוק ממושך יחסית בערכאת השיפוט הראשונה או בתור עורך דין או בתור פרקליט בשירות הציבור. המינויים שנעשו עד כה לבית משפט השלום ולבית המשפט המחוזי היו מבוססים על הבחנה על פי הקווים שתוארו. העלאה סטיונית בדרגה של כל השופטים בבית משפט השלום והשוואת דרגתם לדרגת השופטים המחוזיים אינן נראות לנו מוצדקות"<sup>14</sup>.

נימוק זה הוא בעייתי אף מבחינה עקרונית, אולם אני מוכן להניח שהוא מקובל. למרות זאת, ברור לי שהוא אינו תופס בהקשר שלנו. ראשית, הוועדה מתארת מצב

היום לתקנות 17 ו-158 ולאחרונה המליצה הוועדה המייעצת לעניין סדר הדין האזרחי, בראשות כב' השופט עציוני, על ביטולן, וזאת כחלק ממגמה כללית להשוות את סדרי הדין האזרחי בשני סוגי בתי משפט. ראה: דנציגר, "הוועדה המייעצת לעניין סדר הדין האזרחי (ועדת עציוני)", הפרקליט לד (תשמ"א) 159. ראה גם הערה 13 להלן.

13 כאשר הותקנו תקנות סדר הדין האזרחי, תשכ"ג-1963, ההבדלים העיקריים בסדר הדין בין בתי משפט השלום ובין בתי המשפט המחוזיים היו בתחומים הנ"ל, היינו שאלונים וקדם-משפט וכמו כן היו הבדלים זעירים יותר לגבי גילוי מסמכים. ראה תקנות 123 ואילך. מאז קירבו את המצב אצל בתי משפט השלום לזה שחל בבתי המשפט המחוזיים. ראה תקנות סדר הדין, תשכ"ט (תיקון מס' 5), ק"ת 1866. כמו כן התקינו תקנה חדשה הקשורה לאותו התחום, היינו גילוי מוקדם, המאפשרת בדיקת נכס מטעם בעל דין (תקנה 139 שהתקבלה בתש"ל תיקון מס' 5, ק"ת 2528), שחלה הן בבתי משפט השלום והן בבתי המשפט המחוזיים ללא כל הבדל. לבסוף, לאחרונה המליצה הוועדה המייעצת לעניין סדר הדין האזרחי בראשות כב' השופט עציוני להחיל בבתי משפט השלום הן הצגת שאלונים והן את השימוש בקדם-משפט, כפי ששניהם נהוגים בבתי המשפט המחוזיים ולהשוות לגמרי את סדר הדין בשני סוגי בתי המשפט, למעט השוני הלא-מהותי הנמצא בתקנה 132. ראה דנציגר (לעיל, הערה 12).

14 דו"ח ועדת לנדוי, עמ' 31.

שאילו היה קיים הוא היה דומה מאוד לשיטת ניהול הרשות השופטת בארצות יבשת אירופה, היינו, בשלב מוקדם בוחרים משפטנים בקריירה של שופט, מתמחים במקצוע השפיטה, מתמנים קודם כשופטים זוטרים לבתי משפט זוטרים ואם הם מצליחים — זוכים לקידום במסלול השפיטה בדומה לפקידים ממלכתיים אחרים העולים בסולם הדרגות שלהם.

ברם, זה אינו המצב בארץ. אצלנו אין מתמחים במקצוע השפיטה. נכון הוא, שלעתים ממנים משפטנים צעירים לכס השפיטה בבתי משפט השלום, אבל אין זה כלל הנכון תמיד. לבסוף, אמנם לעתים ממנים את שופטי בתי המשפט המחוזיים מתוך ציבור שופטי בית משפט השלום, אבל גם כאן אין זה תמיד כך והרבה מינויים לבתי המשפט המחוזיים באו מחוץ לציבור השופטים, ובצדק.

אין זה אומר שאין זה רצוי למנות משפטנים צעירים מצוינים לכס השפיטה. ברם, עובדה היא, ששיטתנו אינה בנויה על מינוי צעירים והעלאתם בדרגה. זאת ועוד, ניתן יהיה להמשיך ולמנות משפטנים צעירים מצוינים לבית משפט מאוחד כערכאה ראשונה ואם יהיה צורך להתחשב בעובדה שהם בעלי ניסיון פחות מאשר חבריהם השופטים הוותיקים, ניתן לעשות כך על-ידי חלוקת התיקים, כפי שכבר עושים בכל בית משפט כאשר מתחשבים בשופטים חדשים.

אולם, הסיבה העיקרית המחייבת אותי לדחות את הצידוק הזה אינה מתייחסת דווקא לסוג השופטים המכהנים בבתי משפט השלום, אלא לסוג העניינים המטופלים בהם. מינוי שופטים זוטרים לבית משפט מיוחד יכול להיות מוצדק רק אם הם מטפלים שם בעניינים זוטרים, וזה אינו המצב אצלנו בכל הנוגע לבתי משפט השלום.

קיצורו של דבר, אין הבדל ניכר — במישור האזרחי לפחות — בין העניינים המובאים לפני בתי משפט השלום ובין אלה המובאים לפני בתי המשפט המחוזיים, לא מצד השיבותם ולא מצד דרגת הקושי המשפטי או העובדתי הקשור אליהם.

כבר הוזכרתי את שני סוגי הסמכות העיקריים: שווי העניין והחלוקה לגבי תביעת מקרקעין ועתה אתייחס לכל אחד מהם ביתר פירוט. כאמור, היום מוסמכים בתי משפט השלום לדון בתביעות, שאינן בגדר מקרקעין, ששווי עניינן אינו עולה על 75,000 שקל. האם ניתן לומר שכאן מבדילים בין תביעות לפי חשיבותן או לפי דרגת הקושי שלהן? נראה לי שלא. שווי העניין כמבחן לחשיבותן לגבי המחדיינים הוא בעייתי כשלעצמו, מכיוון שחשיבותן של סכום לגבי מתדיין היא בהכרח יחסית. ייתכן ש-75,000 שקל הוא סכום זעיר עבור חברה גדולה, אבל עבור אדם מן היישוב ייתכן שסכום זה הוא בעל חשיבות גדולה.

שנית, למרות שמטעמי נוחיות מקובל להגדיר את המבחן הנדון כשווי העניין, לאמיתו של דבר לא בכך מדובר, כי אם בשווי התובענה המוגשת, היינו, סכום התביעה או ערכו על הנכס שהוא הנשוא המידי של התביעה. ייתכן אפוא, שתביעה קטנה יחסית שהוגשה לבית משפט שלום תכריע בגורלה של עסקה גדולה מאוד, וזאת לא רק מבחינה מעשית אלא גם מבחינה משפטית, על-ידי החלת כללי מעשה בית דין.<sup>15</sup>

שלישית, הסכום הקובע היום, 75,000 שקל, אינו סכום מבוטל אפילו כשמתייחסים אליו באופן מוחלט ולא יחסית. ניתן, למשל, להשוות את הסכום הזה לסכום הנחשב

באמת לסכום קטן, 5,000 שקל, שהוא סכום התקרה של בתי המשפט לתביעות קטנות, על מנת לעמוד על ההבדל ביניהם. זאת ועוד, בשנים האחרונות גברה והלכה הנטייה להעלות את סכום התקרה בבתי משפט השלום בשיעורים גבוהים יותר משיעור האינפלציה, דבר שנעשה על מנת להעביר עוד תיקים מבתי המשפט המחוזיים לבתי משפט השלום. ועדת לנדוי עצמה מברכת על המגמה הזאת ומציעה לבדוק "אם ניתן להגביר את המגמה הזאת, על-ידי הגדלה נוספת של תיקרת הסמכות של בית משפט השלום, מעבר למתחייב משיעור האינפלציה"<sup>16</sup>.

ודבר אחרון, בקשר עם שווי העניין כמבחן החלוקה, ברור שאין קשר הכרחי בין שווי עניין ובין סיבוכו או מידת הקושי המשפטי או העובדתי שבו והרבה תיקים המוגשים לבתי משפט השלום מעמידים לפני שופטי שלום שאלות משפטיות או עובדתיות קשות ומסובכות מאוד.

ברור אף יותר הוא המצב בעניין סוג חלוקת הסמכות השני המבדיל בין תביעות מקרקעין וחלוקתם, חוקה ושימוש, שהם בסמכות בתי משפט השלום ובין "תביעות אחרות הנוגעות במקרקעין", והכוונה היא בעיקר לתביעות בדבר בעלות, שהן בסמכותם של בתי המשפט המחוזיים. אין שום ספק, ששווין של תביעות רבות שעניינן חלוקה, ושימוש מגיע למיליוני שקלים וכמוכן שכרוכות בהן שאלות משפטיות ועובדתיות קשות ומורכבות ביותר. אמנם, ועדת לנדוי ממליצה על הפיכת הלכת קלקודה<sup>17</sup> על-ידי העברת תביעות בעניין חכירה לדורות מבתי משפט השלום לבתי המשפט המחוזיים, אולם תיקון קל זה לא ישנה את המצב הכללי הנ"ל.

יתרה מזו, סעיף 35 לחוק בתי המשפט, תשי"ז—1957, המעניק סמכות נגררת להכריע בשאלות אגב אף אם הן בסמכותו הייחודית של בית משפט אחר<sup>18</sup>, וההלכה הפסוקה שהכירה בהרחבת הסמכות על-ידי קשירת סעד טפל לסעד עיקרי אף אם הסעד הטפל כשלעצמו הוא בסמכותו הייחודית של בית משפט אחר<sup>19</sup>, גורמים הלכה למעשה לכך שבתי משפט השלום אינם מוגבלים אפילו לחלוקה, לחוקה ולשימוש בענייני מקרקעין, אלא הם מכריעים בכל מיני פלוגתות בקשר עם מקרקעין, כולל בעלות. כמו כן מוסמכים בתי משפט השלום לדון בעניינים שאחרת יהיו בסמכותם הייחודית של בתי המשפט המחוזיים, אם בגלל שווים ואם בגלל יחסם למקרקעין, כאשר הם מועלים בתביעה שכנגד אם התביעה המקורית שהוגשה בבית המשפט המחוזי והתביעה שכנגד "נושאן אחד או שהן נובעות מאותן הנסיבות"<sup>20</sup>.

16 דו"ח ועדת לנדוי, עמ' 28.

17 ע"א 145/58 קלקודה נ' "אגוד" ואח', פ"ד יג 260, שבו נפסק שתביעה לאכיפת חוזה לחכירה, ולו חכירה לתקופה ארוכה הטעונה רישום, היא בגדר תביעה "בדבר חוקה" ולכן בסמכותו הייחודית של בית משפט השלום.

18 מן הראוי לציין גם את ההלכה הפסוקה, שצימצמה את הסייג לסעיף 35 כלפי אי-תחולת פלוגתא פסוקה לגבי החלטות אלה, ועל-ידי כך עוד הרחיבה הלכה למעשה את סמכותם של בתי משפט השלום: ע"א 473/67 עזבון המנוח ראובן שטיין ואח' נ' ליא ואח', פ"ד כב (1) 552; ע"א 202/70 אליהו נ' יחזקאלי (לעיל, הערה 12); ע"א 153/71 יורש המנוחה אלמשולר נ' בנינים ברחוב אלנבי בתל-אביב כע"מ ואח', פ"ד כב (1) 693.

19 ראה לדוגמה ע"א 145/58 קלקודה נ' "אגוד" ואח' (לעיל, הערה 17); ע"א 27/277 טובי ואח' נ' רפאלי ואח', פ"ב לא (3) 561; בר"ע 16/79 מדינת ישראל נ' גל ואח', פ"ד לב (3) 494.

20 חוק בתי המשפט, תשי"ז—1957, סעיף 28(א)4.



אותם ההסדרים פועלים בשני הכיוונים וגורמים לכך שבתי המשפט המחוזיים דנים בעניינים שהם בסמכות הייחודית כניכול של בתי משפט השלום<sup>21</sup>. יתרה מזו, קיימים שני גורמים נוספים היוצרים מצבים שבהם בתי המשפט המחוזיים דנים בתביעות ממון ששוויין פחות מ-75,000 שקל. כוונתי לאיחוד עילות ולצירוף בעלי דין. לצורך ההפרדה בין שני סוגי בתי המשפט, כאשר עילות שונות מאוחדות בתובענה אחת, השווי הקובע הוא סך הכל של כל העילות המאוחדות<sup>22</sup>. יוצא אפוא, שעל-ידי איחוד עילות יוסמך בית משפט מחוזי לדון בתובענה למרות שאף אחת מהעילות המאוחדות אינה עולה על 75,000 שקל, וזאת אפילו כאשר אין קשר כלל בין העילות פרט לזהות בעלי הדין<sup>23</sup>. כאשר מצורפים בעלי דין אחדים בתובענה אחת, אם כתובעים אם כנתבעים, השווי הקובע הוא סך כל העילות של בעלי הדין המצורפים או נגדם לפי העניין<sup>24</sup>. רק לגבי צירוף בעלי דין, לעומת איחוד עילות בידי תובע אחד, התקנות המסדירות את עניין הצירוף דורשות זיקה בין המצורפים<sup>25</sup>.

יוצא מכל הנ"ל, שגם הנימוק של הצבת שופטים בעלי מיומנות או ניסיון פחותים לטפל בעניינים שחשיבותם פחותה אינו יכול להצדיק את ההפרדה בין בתי משפט השלום ובין בתי המשפט המחוזיים ומכאן אני מסיק שאין כל צידוק לפילוג זה. אולם, אין בהסקת מסקנה זאת סוף פסוק. השאלה שלפנינו איננה האם מוצדק יהיה היום להקים, בבחינת יש מאין, בתי משפט נפרדים בערכאה ראשונה ואף איננה האם צדקו מי שהקימו בזמנו את המערכת הנוכחית, אלא האם עלינו לשנות היום את המבנה הנוכחי על-ידי ביטול ההפרדה ואיחוד שני סוגי בתי המשפט. על מנת להשיב על השאלה הזאת אין זה מספיק להצביע על העובדה שההפרדה אינה מוצדקת. חובה על המחייב שינוי מצב קיים גם להוכיח שההסדר הקיים אינו פועל כראוי ושחסינותו של ההסדר הקיים עולים בחומרתם על בעיות המעבר המתלוות לכל שינוי. לי נראה, שניתן להרים את נטל ההוכחה הוזה ואת זה אנסה לעשות עתה.

21 הכוונה העיקרית כאן היא למעשה בית דין במובן פלוגתא פסוקה. ראה הערה 18 לעיל. ניתן להשוות הסדר זה עם חוק שיפוט בתביעות קטנות, תשל"ז-1976, סעיף 2(א), שבו הגביל המתקק את סמכותם של בתי המשפט לתביעות קטנות בעניין תביעות שכנגד לתביעות שאינן עולות על התקרה של בית המשפט בעניין תביעות מקוריות. מן הראוי לציין, שבעניין תביעות שכנגד בתי המשפט המחוזיים, לעומת בתי משפט השלום, אינם מוגבלים לתביעות שכנגד הנובעות מאותן הנסיבות שעליהן מבוססת התביעה המקורית והם מוסמכים לדון בכל תביעה שכנגד שמגיש הנתבע אפילו כאשר אין כל קשר בין התביעה המקורית ובין התביעה שכנגד.

22 תקנות סדר הדין האזרחי, תשכ"ג-1963, תקנה 48(ג).

23 אין שום הגבלה על איחוד עילות הדורשת קשר ביניהן. השווה תקנה 48(א) בעניין איחוד עילות עם תקנות 19 ו-20 המתייחסות לצירוף בעלי דין. נכון הוא, שקיימת אפשרות שבהפעלת שיקול דעתו שופט בית משפט מחוזי יחליט להוציא כמה מהעילות מכלל התובענה לפי תקנה 52, וייתכן שהוצאה כזאת תשפיע על סמכות בית המשפט. אולם אין הלכה פסוקה לגבי שאלה זאת ודין מקיף בה יחרוג ממסגרת רשימה זו.

24 ראה ע"א 18/55 מ' אזור ואח' נ' מ' גולדברג ואח', פ"ד ט 946; המ' 236/65 שינפלד ואח' נ' מני, פ"ד יט (3) 143.

25 אמנם סעיף 37 לחוק בתי המשפט, תשי"ז-1957, מקל על תובע אשר מגיש את תובענתו בסוג בית המשפט הלא נכון על-ידי הרשאת העברת העניין לבית המשפט שלו הסמכות במקום סילוקה. ראה גם תקנה 106(ג). אולם הסדר זה אינו מבטל את ההתדיינות על השאלה האם הוגשה התביעה בבית המשפט הנכון.

### ג. חסרונותיו של המבנה המפוצל הקיים

אין חולקים על הצורך ליצור, ודווקא בתקופת צנע, הסדרים המאפשרים ניצול מירבי של כוח האדם היקר והמצומצם. דבר זה מדגישה גם ועדת לנדוי לגבי שאלות שונות המתעוררות בדו"ח, כגון הבחירה בין בית משפט לערעורים נפרד ובין מחלקה לערעורים בתוך בתי המשפט המחוזיים. אין ספק, שבתי משפט מאוחדים מאפשרים ניצול של כוח אדם טוב יותר מאשר בתי משפט נפרדים. לכן, למען היעילות, עלינו לחייב את איחודם של שני בתי המשפט.

חסרון גדול יותר של ההסדר הקיים הוא, שכתוצאה מן הסמכות המפוצלת בין שני סוגי בתי המשפט בערכאה ראשונה מתנהלת התדיינות דיונית מיותרת המכבידה הן על המתדיינים והן על בתי המשפט. מטבע הדברים, כל סמכות מחולקת מביאה להתדיינות על השאלה האם בחר התובע בבית המשפט הנכון, ואין חולקים על כך שהתדיינות כזאת אינה רצויה כלל. מטרת הכללים הדיוניים, הכוללים את כללי הסמכות, היא לאפשר לבעלי הדין להתדיין על השאלות המהותיות השנויות במחלוקת בייעילות ובהגינות ולא לסבכם בהתדיינות שוא על שאלות דיוניות דווקא. הדבר חמור במיוחד כאשר מבחן הסמכות המפוצלת אינו ברור. וזה המצב אצלנו במיוחד בעניין הפרדת הסמכות בין בתי משפט השלום ובין בתי המשפט המחוזיים בדבר תביעות בענייני מקרקעין.

לא זה המקום להרחיב את הדיבור על ההלכה בעניין הסמכות בדבר מקרקעין, אבל אין לי ספק שאין חולקים על כך שהלכה זאת אינה ברורה דיה — אם להשתמש בלשון המעטה. לשם הדגמה די אם נזכיר מקצת מן הבעיות, כגון חלוקה לפי הסכם לעומת חלוקה לפי החוק<sup>26</sup>, שימוש "תוך שמירה על גוף הנכס"<sup>27</sup>, קביעת הסמכות לפי הסעד המבוקש לעומת מהות העניין<sup>28</sup> וקביעת מה הוא הסעד העיקרי לעומת הסעד הטפל<sup>29</sup>. ניתן בהחלט לשפר את מצבה הנוכחי של ההלכה הפסוקה המעורפלת על-ידי פסיקה ברורה ואחידה יותר. אולם חלק ניכר מבעיות ההלכה נובעות מטבעם של הדברים. לכן יהיה קשה מאוד לתקן את המצב לגביהן, וזאת מכיוון שעסקות נפוצות בענייני מקרקעין הן מורכבות מאוד ואינן ניתנות לסיווג לפי המושגים הפשוטים: שימוש, חזקה, בעלות וכיו"ב. טול לדוגמה את הפרשה המפורסמת (ואולי מדויק יותר לומר "הידועה לשמצה") פזבי נ' רפאלי<sup>30</sup>, שנסכה על עסקת מקרקעין נפוצה מאוד, "עסקת אהוים", שבה הסכים בעל המקרקעין עם קבלן שהלה יבנה מספר דירות על המקרקעין ולאחר תום הבנייה יקבל הקבלן את המקרקעין למעט מספר דירות שתישארנה בבעלות בעל המקרקעין המקורי. מטבע הדברים החזיק הקבלן במקרקעין במשך תקופת הבנייה. על מנת להבטיח שלאחר סיום הבנייה תימסר הבעלות במקרקעין לידי חתם בעל

26 ראה ע"א 178/56 נחום יצחק מרקין נ' רחל מרקין-וינקלר, פ"ד יא 1080; בר"ע 39/69 טוביה אברמזון נ' טיבדיה אברמזון, פ"ד כג (1) 459.

27 ע"א 37/59 שמש נ' "מפעל המים", פ"ד יג 834; ע"א 524/63 גולדמן נ' אלגרבל, פ"ד יח (3) 74; ע"א 294/65 ככר הרצל בע"מ נ' ראובן גולדברג ואח', פ"ד יט (4) 107.

28 ראה פסקי הדין המוזכרים בהערה 19 לעיל.

29 שם.

30 ראה לעיל, הערה 19.

המקרקעין על ייפוי-כוח בלתי חוזר שייפה את כוחו של עורך דינו של הקבלן להעביר לו את הבעלות. לדעת בעל המקרקעין לא עלה הדבר יפה והוא תבע להכריז שהעסקה בטלה ומבוטלת מחמת אי-קיום ההסכם מצד הקבלן. כיצד היה ניתן לסווג תביעה שכזאת, מה גם שנוסח כתב התביעה הושפע מן העובדה שהתובע רצה לחסוך את אגרת בית המשפט, רצון שהתנגש עם רצונו להגיש את תובענתו בבית משפט מחוזי. אין פלא אפוא, שבתי המשפט התקשו לסווג את התובענה הזאת במשבצת הנכונה לפי המושגים הפשוטים של חוקה ובעלות.

זאת ועוד. מדעת הרוב בפרשת טובי עולה, שבעסקות מורכבות כאלה סיווג התובענה לצורך קביעת הסמכות תתבסס על ניסוחו של כתב התביעה, היינו, אם עורך דינו של התובע הוא בעל כשרון מספיק או תחכום מספיק, הוא הוא שיקבע את הסמכות לפי צורת כתב התביעה שיגיש. הסדר כזה אינו תקין כלל. הוא מנוגד לכלל הגדול החל לגבי סמכות עניינית הקובע, שלעומת סמכות בינלאומית וסמכות מקומית, סמכות עניינית היא תוצאה של מדיניות משפטית של המדינה ואין בידי בעלי הדין שום זכות להכריע בה. מן המפורסמות היא, שאין בעלי דין זכאים להסכים ביניהם להעניק סמכות עניינית לבית משפט שאין לו סמכות לפי החוק. אין חוסר סמכות עניינית הגנה אישית של הנתבע ולכן אין הוא מוסמך לוותר עליה ועל בית משפט, אפילו בשלב ערעור, להעלות עניין של חוסר סמכות עניינית מיזמתו הוא. לכן מצב, שבו סמכות עניינית מתבססת הלכה למעשה על צורת ניסוח כתב התביעה, אינו תקין; ויתרה מזו, הוא עלול לעורר תחושת ביטול וזילזול כלפי התהליך כולו.

לבסוף, וגרוע מכל — הסמכות המפוצלת מחייבת את בעלי הדין לעתים לא רחוקות לפצל תובענות שהיו צריכות להיות מוגשות כתובענות מאוחדות<sup>31</sup>. למשל, במקרים לא מעטים צריך להגיש תביעה לפיצויים ותביעה לסעד בעין לבתי משפט שונים; פיצויים — לבית משפט מחוזי ואילו תביעת הסעד בעין — לבית משפט השלום, מכיוון שהוא בגדר חוקה או שימוש במקרקעין.

אין ספק, שלמצב זה יש חסרונות רבים וחמורים העולים על בעיות המעבר הכרוכות בשינוי. ועדת לנדוי עצמה היתה ערה לבעיות אלה — כפי שמעידים הדברים שלהלן, המופיעים במבוא לדו"ח:

"סדרי דין בלתי-ברורים וחלוקת סמכויות בלתי-ברורה עלולים לגרום להתדיינות מיותרת ולבזבוז משאבים הן של בעלי הדין והן של בתי המשפט עצמם, שכן בעלי הדין מעונינים בהכרעה שיפוטית לגוף העניין ולא בהתדיינות בשאלות מקדמיות כאלה. על כן ראויה תחיקה היוצרת אפשרות לקיום דיונים מרובים מסוג זה לרפורמה. סוגית סדר הדין המקוצר בדיון האזרחי וכן חלוקת הסמכויות בין בית המשפט המחוזי ובית משפט השלום בעניני מקרקעין הן דוגמאות לתקלה זו"<sup>32</sup>.

למקרא הדברים בתחילת הדו"ח שמחתני, מכיוון שציפיתי לאורם שהוועדה תמליץ

31 ראה ע"א 29/58 לוי נ' עקריש, פ"ד יב 1457.

32 דו"ח ועדת לנדוי, עמ' 8.

על איחוד שני סוגי בתי המשפט או לפחות על שינויים ניכרים בחלוקת הסמכות ביניהם, במיוחד בקשר עם מקרקעין. לאכזבתי הרבה לא נתגשמה ציפייתי<sup>33</sup>. מן הראוי להתייחס לדבר נוסף שאינו מופיע במפורש בדו"ח, אבל אולי ניתן למצוא בין השיטין. כוונתי לטענה, שאין לאחד את שני בתי המשפט מחמת התנגדותם של השופטים המחוזיים, שיראו בכך פגיעה בכבודם.

כבר במעמד השבעת השופטים בינואר 1978, שהזכרתי לעיל, הגיב שר המשפטים דאז, שמואל תמיר, על דרישתו של נשיא בית המשפט העליון דאז, השופט י' זוסמן, לאחד את שני סוגי בתי המשפט במלים אלה: "אני לומד את הנושא ועלי להיפגש בעניין זה עם שופטי בית המשפט המחוזי"<sup>34</sup>. גם ביום העיון על הדו"ח של ועדת לנדוי שנערך בירושלים ב-13.1.81 התייחסו הן נשיא בית המשפט העליון השופט מ' לנדוי והן שר המשפטים מר מ' נסים להתנגדותם של השופטים המחוזיים לאיחוד ולפגיעה בכבודם, העלולה להיווצר בעקבות האיחוד, כעובדות שעלינו להביא בחשבון בהתייחסותנו לבעיה זאת.

עם כל הכבוד לדוברים הנכבדים ולשופטים המחוזיים, אני חולק על הגישה שעמדת השופטים המחוזיים בנדון היא המכרעת. ראשית, אין זה נכון שכל השופטים המחוזיים שוללים את האיחוד. הוכחה לכך היא עמדת השופט זילר, כפי שהוא הציגה ביום העיון הנ"ל. שנית, אם עלינו להתחשב בחששותיהם של השופטים המחוזיים מפגיעה בכבודם עקב האיחוד, עלינו גם להתחשב בתחושת הנחיתות המתמדת של שופטי השלום הנובעת מן המצב הנוכחי במיוחד לאור ההגמקה הנ"ל של ועדת לנדוי. לי נראה, שתחושת הנחיתות המתמדת הזאת עולה על תחושת הפגיעה הזמנית בכבודם של השופטים המחוזיים העלולה להיווצר עקב האיחוד. והחשוב ביותר, אם איחוד שני סוגי בתי המשפט יהיה לתועלת מערכת בתי המשפט ולפיכך לתועלת הציבור כולו, אל לנו להניח לציבור אחד הנוגע לעניין להכשילו.

לכן נראה לי, שמן הרצוי לאחד את בתי משפט השלום ובתי המשפט המחוזיים לערכאה ראשונה אחת ומאוחדת. ואם כן נשאלת השאלה מה יהיה מבנהו של בית המשפט המאוחד הזה, האם הוא יחולק למחלקות, ואם כן איזה? אין רצוני להציע ברשימה זאת הצעה מקיפה, מושלמת וגמורה בעניין זה. הצעה כזאת תצריך רשימה לעצמה. יתרה מזו, היא תדרוש מחקרים, בדיקות וחקירות שטרם נערכו. יחד עם זה, חובתו של המחייב הקמת בית משפט מאוחד לתאר את מבנהו של בית המשפט הזה כפי שהוא רואה אותו, ולו גם בצורה שאינה מושלמת ובאופן טנטטיבי<sup>35</sup>.

33 מן הראוי לציין, שלעומת טיפולה בסוגיית פיצול הסמכות בין שני בתי המשפט כן המליצה הוועדה להגשים את שאיפתה המקבילה בעניין סדר הדין המקוצר על-ידי ביטולו של ההסדר המיוחד.

34 הארץ מיום 17.1.81, עמ' 11.

35 בפרק הבא אתייחס במפורש רק לבית דין אחד הקיים היום בנפרד, כוונתי לבית הדין לעבודה, וגם לגביו לא אנקוט עמדה פסקנית. למרות שניתן יהיה להקיש מדיוני בעניין בית הדין לעבודה על מסודות אחרים, לא אדון בנפורש ברשויות משפטיות ומעין משפטיות אחרות, כגון בתי המשפט העירוניים, בתי הדין לשכירות והמפקחים על בתים משותפים. אולם אני מסכים עם ועדת לנדוי שרצוי, לפחות, להדק את הקשרים בין בתי משפט השלום (או, במבנה שאני מציע, בין בית המשפט המאוחד) ובין בתי המשפט העירוניים. ראה דו"ח ועדת לנדוי, עמ' 34-35.

## ד. מבנהו של בית המשפט המאוחד המוצע

בחלק זה אדון בשלושה נושאים הקשורים למבנה בית המשפט המאוחד כערכאה ראשונה, ואלה הם: (1) טיפול בתביעות קטנות; (2) הקשר בין בתי הדין לעבודה ובין בית המשפט המאוחד; (3) הקמת מחלקות אחרות בתוך בית המשפט המאוחד.

## 1. טיפול בתביעות קטנות

כפי שכבר הזכרתי, בתי המשפט לתביעות קטנות קיימים היום כמחלקות בתוך בתי משפט השלום.<sup>36</sup> הנימוקים שעליהם כבר עמדתי, ובמיוחד זה של הנהגת טיפול דיוני מיוחד בתביעות אלה, מצדיקים המשך הטיפול בתביעות קטנות בבית המשפט המאוחד כפי שהוא קיים היום בבתי משפט השלום.<sup>37</sup>

## 2. הקשר בין בתי הדין לעבודה ובין בית המשפט המאוחד

ב־1969 הוקמו בארץ בתי דין נפרדים לענייני עבודה.<sup>38</sup> המערכת הנפרדת הזאת מורכבת מבתי דין אזוריים כערכאות ראשונות ובית הדין הארצי כערכאת ערעור. מן הנימוקים שהבאתי לעיל יוצא, שמוצדק לייחד את ענייני העבודה ולטפל בהם בנפרד מעניינים אחרים, וזאת בגלל שתי סיבות עיקריות: (א) המומחיות הרצויה, בעיקר מומחיות במערכת יחסי עבודה; (ב) הטיפול הדיוני המיוחד שמנהיגים בבתי דין אלה ובעיקר השימוש בנציגי הציבור כשופטים יחד עם שופטים מקצועיים.<sup>39</sup> אולם מסקנה זאת לא בהכרח מחייבת מערכת בתי דין נפרדת לעומת קיום מחלקות לענייני עבודה כחלק בלתי נפרד מבתי המשפט הכלליים.

כפוף להיסוסי שאפרט להלן, אני נוטה לדעה שכדאי יהיה לכלול את בית הדין לעבודה כחלק בתוך בית המשפט המאוחד בערכאה הראשונה, וזאת משתי סיבות. ראשית, כפי שכבר הזכרתי, הכללת טיפול מיוחד במחלקה בתוך בית משפט כללי, לעומת הקמת בית דין מיוחד למטרה זו, מאפשרת יתר יעילות בניצול כוח האדם. להנהלת בית המשפט ניתן לווסת את כוח האדם ולהעביר את השופטים מעניין לעניין, ממחלקה למחלקה, לפי דרישות עומס העבודה וזאת אפילו אם בדרך כלל מאוישת המחלקה המיוחדת לא בתורנות אלא בשופטים קבועים.

ועדת לגדוי עצמה הכירה בעובדה זאת בהציעה להקים מחלקות בבתי המשפט

36 ראה חוק שיפוט בתביעות קטנות, תשל"ו—1976, סעיף 1 שלו קובע, ש"שר המשפטים רשאי להסמיך בית משפט שלום פלוני לשבת כבית משפט לתביעות קטנות". השווה מעמדו של בג"צ כחלק מבית המשפט העליון, לפי סעיף 7 לתוק בתי המשפט, תשי"ז—1957, ומעמדו של בית המשפט לימאות, שהוא חלק מבית המשפט המחוזי בחיפה כערכאה ראשונה ושל בית המשפט העליון כערכאת ערעור. ראה חוק בית המשפט לימאות, תשי"ב—1952, סעיפים 2 ו-6.

37 מסיבות שתתבררנה בדיון הבא בעניין בתי דין לעבודה הייתי שולל כליל את האפשרות להרחיק לכת ולהקים בתי משפט נפרדים לתביעות קטנות.

38 חוק בית הדין לעבודה, תשכ"ט—1969.

39 ראה הערות 4 ו-7 לעיל.

המחוזיים הן לערעורים והן לעניינים מנהליים. בלי לחייב את גישתה בעניינים הספציפיים האלה, ששניהם קשורים להצעות אחרות של הוועדה<sup>40</sup>, ניתן בהחלט לייחס את דברי הוועדה שלהלן גם לעניין הקמת מחלקה לענייני עבודה בבית משפט כללי:

"הקמת מחלקה זו לעניינים מנהליים תאפשר התמחות השופטים בעניינים שבתחום המשפט המינהלי וכן יהיה מקום, בעת מינוי שופטים, להביא בחשבון, אם המועמד עשוי לפי הכשרתו הקודמת לתרום תרומה מיוחדת לעבודת המחלקה הזאת. אבל מינויו של שופט יוסיף להיות לבית המשפט המחוזי בתור שכזה. כמו בנושאים אחרים של הצבת שופטים לסוגי משפטים מסויימים, יש לשמור גם כאן על גמישות וניידות באופן ששופט לא חייב להיות צמוד לעולם המחלקה מסויימת דווקא, אלא ניתן להעבירו לשמיעת משפטים וערעורים אחרים, לפי צרכי בית המשפט, וניתן גם להוציאו מן המחלקה שאליה הוצב ולהעבירו לתפקיד אחר באותו בית משפט, הכל כפי שיחליט נשיא בית המשפט המחוזי, הממונה על חלוקת העבודה בבית המשפט שבו הוא מכהן"<sup>41</sup>.

שנית, ואולי חשוב יותר, למרות שהוא פחות גלוי לעין, הוא החשש מהפרדת יתר שעלולה לגרום הקמת בית דין מיוחד, לעומת הקמת מחלקה בתוך בית משפט כללי. במה דברים אמורים? בסכנה של ניתוק וניכור מן המשפט הכללי הטמונה בהפרדת יתר, למרות הנימוקים שהזכרתי לעיל המצדיקים הפרדה מסויימת על מנת להשיג את המטרות של מומחיות והנהגת טיפול דינוי מיוחד.

אמנם ניתן לסווג את המשפט לענפים שונים (כדוגמת המקצועות הנלמדים בפקולטות למשפטים) ולענפי משנה לאין ספור; ולכל ענף ולכל ענף-משנה יש עקרונות וכללים משלו. ברם, קיימים גם כללי יסוד, הן מהותיים והן דינויים, בתורת המשפט, המשמשים כעקרונות-על של המשפט כולו. יתרה מזו, בכל אחד מאבות הענפים, כגון חיובים, קיימים כללים ועקרונות החלים על כל המקצועות הכלולים באב-הענף, אם כי כפוף לשינויים המחויבים לפי העניין.

הסכנה שבהפרדת יתר של ענף-משנה, כגון דיני עבודה, מהמשפט הכללי היא שהענף המנותק לא ייוון ממעיינות המשפט הכללי ומעקרונות אבות-הענפים למיניהם. למרות הייחוד שבענייני עבודה, הם עדיין חלק בלתי נפרד מהמשפט הכללי ונשאבים מאבות-ענפים מסויימים, בעיקר מענף החיובים. ניתוק ממקורות אלה ומההתפתחויות בהם עלול להביא לצרות-אופקים ולקרתנות בקביעת ההלכה בענייני עבודה<sup>42</sup>.

40 הקמת מחלקה לערעורים בתוך בתי המשפט המחוזיים קשורה להמלצת הוועדה להקל על בית המשפט העליון בעניין ערעורים בוכות. כמו כן, הצעתה של הוועדה להקים מחלקה לעניינים מנהליים בבתי המשפט המחוזיים קשורה לקבלת דעת הוועדה שכדאי לשנות את הסדר הקיים בעניין עתירות לבג"צ. ראה דו"ח ועדת לנדוי, עמ' 15-16, 20-24, 29. בשני הנושאים איני נוקט עמדה ברשימה זאת.

41 דו"ח ועדת לנדוי, עמ' 29.

42 כבר קרו מקרים שניתן לייחסם להשפעת ניתוק כזה על בתי הדין לעבודה. כוונתי בעיקר לשתי סוגיות: (א) סדרת פסקי הדין בעניין אכיפת חוזה עבודה: דב"ע ג/3-9 "צרי" חב' לתעשייה פרמצבטית וימית בע"מ, ואח' נ' ד"ר צ' ריקס, פד"ע ד 477; בג"צ 254/73 צרי חברה פרמצבטית וימית בע"מ ואח' נ' ביה"ד הארצי לעבודה ואח', פ"ד כח(1) 372; דב"ע לב/43-3 סלמאן סלמאן נ' ההסתדרות הכללית, פד"ע ה 449; בג"צ 380/74

רצוי גם לציין, שהדבר אינו חד-סטרי. מניעת הפרדת יתר תאפשר גם למשפט הכללי להיות מושפע מן ההתפתחויות ההלכתיות בתחום המשנה שבמקרה הנדון הוא דיני עבודה.

לבסוף, הסכנה הנובעת מהפרדת יתר איננה מוגבלת אך ורק לקביעת הלכות, אלא קיימת גם בקשר עם הערכת עובדות, הפעלת שיקול דעת משפטי ויישום ההלכה כאשר השופט פוסק במשפט ספציפי. למרות המגמה המוצדקת להיעזר במומחיות בקשר עם דברים אלה אין להתעלם מן העובדה שלמומחיות המבוססת על קירבת יתר לתחום שעליו נסב המשפט יש גם היבטים שליליים. אחד היתרונות של שופט ביישוב סכסוכים הוא בכך שהוא אינו מומחה בתחום הספציפי הנדון לפניו וחוסר מומחיות זו, מאפשר לו לעתים לראות קשרים בין דברים הנראים שונים, ומאידך גיסא — להבחין בין דברים הנראים דומים — דבר שמומחים ובקיאים ממנו אולי אינם מסוגלים לעשותו. כלל של דבר, לריחוק השיפוטי יש יתרונות ניכרים.

אין, לדעתי, בכוחם של הנימוקים הנ"ל לבטל את הצידוקים שהבאתי קודם בעד טיפול מיוחד ובמידה מסוימת נפרד, בעניינים המתאימים לכך, כגון ענייני עבודה. השאלה הנשאלת היא הקושיה הנצחית של המשפט, היינו, כיצד למצוא את האיוון הנכון בין שתי שאיפות מוצדקות המתנגשות זו עם זו. ככלל, במקרה כזה מצוי שביל הזהב בהקמת מחלקה מיוחדת. בתוך בית משפט כללי, לעומת הקמת בית דין מיוחד נפרד. הסדר זה מאפשר טיפול נפרד בעניינים מתאימים תוך-כדי שמירה על יחסי-גומלין בין השופטים הממשיכים לשבת בבית משפט אחד ומאוחד. הסדר זה גם עונה על הדרישה לאפשר ניצול יעיל יותר של כוח האדם.<sup>43</sup>

סלמאן סלמאן נ' בית הדין הארצי לעבודה בירושלים ואח' פ"ד (1) 495; בג"צ 473/77 ההסתדרות הכללית של העובדים בא"י נ' בית הדין הארצי לעבודה ואח' פ"ד לב(1) 819; (ב) שאלת שפיטותו של הליך לבטל פסק בוררות שניתן בסכסוך כללי: בג"צ 578/75 פלונים נ' בית הדין הארצי לעבודה ואח', פ"ד (3) 382; דב"ע לח 4-5 ההסתדרות הכללית של העובדים בא"י ואח' נ' ארגון פרקליטי המדינה ואח', פד"ע יא 157. עיין גם בפסקי הדין המתייחסים לבעיה של התפטרות קולקטיבית: דב"ע לז/4-4 ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל ואח' נ' 'אלק' הרושת אלקטרונימכנית ישראלית בע"מ, פד"ע ח 57; בג"צ 566/76 'אלק' הרושת אלקטרונימכנית ישראלית בע"מ נ' ביה"ד הארצי לעבודה ואח', פ"ד לא(2) 197.

43 הדברים הללו נאמרים בקשר עם בית משפט מאוחד כערכאה ראשונה, הוא נושאה העיקרי של רשימה זאת. ברם, מן הראוי לציין, שנימוקים אלה יפים גם לעניין ערכאות לערעור שבהן קובעים הלכות. לכן, גם כאשר דרושה מומחיות בערכאה לערעור עדיף עקרונית להקים מחלקה מיוחדת לערעור בבית המשפט על-פני הקמת בית דין נפרד לערעור. גם נראה לי, שבערכאה הסופית חשוב ביותר שביית המשפט העליון הכללי יכול להכריע בכל עניין ולכן אין מקום לבית דין עליון נפרד ומסופקני אם יש מקום אפילו למחלקות בתוך בית המשפט העליון הכללי. עדיף לדעתי, שהדרישה לממחיות בבית המשפט העליון תבוא על סיפוקה על-ידי תלוקת התיקים.

יוצא אפוא, שעקרונית אני תומך בשילוב בית הדין הארצי לעבודה כמחלקה בתוך בית משפט לערעורים מאוחד וכמו כן באפשרות להגשת ערעורים בענייני עבודה, כמו בעניינים אחרים, לבית המשפט העליון. הסדר זה גם יענה על הדרישה למומחיות תוך-כדי פתרון הבעיות הקיימות היום לגבי היחס בין בית הדין הארצי לעבודה ובין בית המשפט העליון. לפי ההסדר הנוכחי אין פסקי דין של בית הדין הארצי לעבודה ניתנים לערעור בבית המשפט העליון, אבל הם כן חשופים להתערבות בג"צ. הסדר זה אינו תקין כלל. הכללים

יוצא אפוא, שאילו עמדה על הפרק יצירת הסדר מבראשית, הייתי ממליץ, ללא הסתייגויות וללא היסוסים, על הקמת מחלקה לענייני עבודה בתוך בית המשפט המאוחד במקום הקמת בית דין נפרד לעבודה. ברם זאת איננה השאלה שלפנינו — בית דין נפרד לעבודה כבר קיים אצלנו מאז 1969. הבעתי את דעתי לעיל שאל לו למחייב שינוי להסתפק בהצעת הסדר שהיה רצוי להנהיגו מראש, אלא עליו להצדיק את השינוי, אם ביכולתו לעשות כן, על-ידי ציון הליקויים בתפקודו בפועל של ההסדר הקיים המחייבים שינוי על אף הקשיים המלווים כל שינוי.

למרות שבכתב מינויה נתבקשה ועדת לגדוי לדון בנושא בתי הדין לעבודה היא טרם הספיקה לעשות כן, לדבריה — מפני שרצתה להחיש את מסירת הדו"ח הזה "מפאת דחיפותם המיוחדת של רוב העניינים הנדונים בו"<sup>44</sup> ונושא בתי הדין לעבודה הוא "נושא מורכב הדורש עיון רב ויהיה צורך להקדיש לו דיון בנפרד"<sup>45</sup>.

אני מסכים, שהנושא מורכב ודורש דיון. איני מומחה לדיני עבודה ולא עקבתי די הצורך אחרי תפקודם של בתי הדין לעבודה בשתיים-עשרה השנים שחלפו מאז ייסודם. לכן, כל עוד לא נערכו מחקרים ודיונים מקיפים על טיב תפקודם של בתי הדין לעבודה אני נרתע מלנקוט עמדה פסקנית בפלוגתא זו.

### 3. הקמת מחלקות אחרות בבית המשפט המאוחד

עד כה התמקדתי בהפרדת הסמכות העיקרית הקיימת היום בין בתי משפט השלום ובין בתי המשפט המחוזיים, היינו, זאת המעוגנת בחוק בתי המשפט, תשכ"ז—1957, המבוססת על שווי העניין או על סוג התובענה בעניין מקרקעין. אני שולל הפרדה זאת ואין לי שום ספק שאין להנציח אותה, ולו גם באופן חלקי, על-ידי הקמת מחלקות על בסיס כזה בבית המשפט המאוחד שעל קיומו אני ממליץ.

שהיו צריכים להנחות את התערבותו של בג"צ בעניינים אלה הם מעורפלים ושנויים במחלוקת בין שופטי בית המשפט העליון. לכן התערבותו של בג"צ אינה שיטתית ואינה עקיבה. ראה בג"צ 319/78 שמן תעשיות בע"מ נ' בית הדין הארצי לעבודה בירושלים 2 ואח', פ"ד לד(2) 75; דב"ע לח/4—4 ההסתדרות הכללית של העובדים ואח' נ' מדינת ישראל, פד"ע י 78; בג"צ 403/71 מזכה לסיס אלכורדי נ' בית הדין הארצי לעבודה ואח', פ"ד כו(2) 66; בג"צ 148/71 בתי היוקוק בחיפה בע"מ נ' בית הדין הארצי לעבודה ואח', פ"ד כו(1) 18; בג"צ 473/77 ההסתדרות הכללית של העובדים בא"י נ' בית הדין הארצי לעבודה ואח', פ"ד לב(1) 819; בג"צ 410/76 נאי חרות ואח' נ' בית הדין הארצי לעבודה בירושלים ואח', פ"ד לא(3) 124; בג"צ 115/77 הסתדרות מכבי ישראל קופ"ח מכבי כוללת קופ"ח אסף, אגודה נ' בית הדין הארצי לעבודה ואח', פ"ד לב(1) 214; בג"צ 663/78 מנהלת קרית ארבע ואח' נ' בית הדין הארצי לעבודה ואח', פ"ד לג(2) 398; בג"צ 184/79 ההסתדרות הכללית, הארגון הארצי של עובדי צה"ל ואח' נ' בית הדין הארצי לעבודה ואח', פ"ד לד(1) 687.

יתר על כן, אין שום ביטחון שההלכה שקובע בג"צ אכן תיושם אחרי כן בבית הדין הארצי. עיין בפסקי הדין בעניין אכיפת חווי עבודה הנוכרים בהערה 42 לעיל. מה גם שבית הדין הארצי לעבודה אפילו נוקט עמדה שהוא אינו כפוף להלכות שקבע בית המשפט העליון מכיוון שלטענתו לא חל עליו סעיף 33 לחוק בתי המשפט, תשי"ז—1957. ראה דב"ע לג/3—9 "צריח" חב' לתעשייה פרמצבית וכימית בע"מ ואח' נ' ד"ר צ' ריקס (לעיל, הערה 42).

44 דו"ח ועדת לגדוי, עמ' 42.

45 שם.



ברם, בנוסף להפרדה העיקרית הזאת בין שני סוגי בתי המשפט קיימים חוקים מיוחדים המעניקים את סמכות השיפוט בענייניהם לאחד משני סוגי בתי המשפט, רובם לבתי המשפט המחוזיים. כוונתי לעניינים כגון ירושה<sup>46</sup>, המעמד האישי (הכולל, בין היתר אפטרופסות על-פי מינוי הן לקטינים והן לחולי-גפוש<sup>47</sup>, החזקה ומשמורת קטינים<sup>48</sup>, מזונות<sup>49</sup>, אימוץ ילדים<sup>50</sup>, הליכי פשיטת רגל<sup>51</sup>, פירוק חברות<sup>52</sup>, פירוק שותפויות<sup>53</sup> וענייני ימאות<sup>54</sup>.

כל העניינים הנ"ל מצויים היום בסמכותם של בתי המשפט המחוזיים, ולא בוו של בתי משפט השלום, ללא קשר לשוויים<sup>55</sup>. נשאלת השאלה האם דברים אלה, כולם או חלקם, מצריכים טיפול במחלקות מיוחדות בבית המשפט המאוחד שיקום. דעתי היא שלא.

מכל הדיון עד כה גובע, שהיתרונות הכרוכים באיחוד מתייבים את הממליץ על פיצול או על הפרדה להרים את נטל השכנוע שההפרדה המוצעת אכן תועיל. נקודת המוצא היא, שאין להקים מחלקות אלא אם כן יש סיבות מיוחדות המצדיקות את הקמתן. וזאת למרות שניתן להצביע על התקדים האנגלי. עם איחודם של בתי המשפט באנגליה בשנים 1873—1875 הוקמו בבית המשפט המאוחד (ה־High Court) שתי מחלקות מיוחדות, המחלקה לדיני היושר (ה־Chancery Division) והמחלקה לענייני ירושה, גירושין וימאות (ה־Probate, Divorce and Admiralty Division) ליד המחלקה הכללית (ה־Queens Bench)<sup>56</sup>.

למרות שעל פני הדברים איחוד בתי המשפט שעליו אני ממליץ ברשימה זאת דומה לאיחוד שהשיגו האנגלים לפני מאה שנה<sup>57</sup>, אין בכך כדי ללמדנו שעלינו להעתיק את שיטת המחלקות האנגלית. הקמת המחלקות הנ"ל באנגליה נבעה בעיקר מסיבות

46 חוק הירושה, תשכ"ה—1965, סעיף 151.

47 חוק הכשרות המשפטית והאפטרופסות, תשכ"ב—1962, סעיף 78.

48 שם.

49 חוק לתיקון דיני המשפחה (מזונות), תשי"ט—1959, סעיף 18.

50 חוק אימוץ ילדים, תשמ"א—1981, סעיף 26. לעומת כל העניינים הנ"ל, השייכים למעמד האישי והסמכות לדון בעניינים היא בידי בתי המשפט המחוזיים, סמכות השיפוט בעניין קביעת גיל מוקנית לבתי משפט השלום. ראה חוק קביעת גיל, תשכ"ג—1963, סעיף 1.

51 פקורת פשיטת הרגל (נוסח חדש), תשמ"מ—1980, סעיף 172. ראה גם שם, סעיף 173, בעניין האפשרות שתיתן סמכות גם לבתי משפט השלום.

52 פקודת החברות, סעיף 150.

53 פקודת השותפויות (נוסח חדש), תשל"ה—1975, סעיף 96.

54 ראה הערה 36 לעיל.

55 בחלק מהמקרים הנ"ל, כגון מזונות, יש סמכות מקבילה לבתי הדין הדתיים, ולגבי פירוק חברות המחוקק גם התיר מתן סמכות לבתי משפט השלום. ראה הערה 51 לעיל.

56 מבנה זה מעוגן היום ב־The Judiciary Act of 1925. עיין: R.M. Jackson, *The Machinery of Justice in England* (Cambridge, 1967) 25—68 בנוסף ל־High Court קיימים גם ה־County Courts, שמטרתם המקורית היתה לשמש כבתי משפט לתביעות קטנות. ראה בספרו של ג'קסון.

57 ה־High Court האנגלי הוא גם מאוחד מבחינת סמכותו המקומית. דיון בשאלה האם גם אצלנו כדאי יהיה לאחד את בתי המשפט מבחינת סמכות מקומית יחרוג ממסגרת רשימה זאת. על הנקודה הזאת עיין אצל גנוסר (לעיל, הערה 2) שם.

היסטוריות הקשורות לאופיים של בתי המשפט האנגליים שאוחדו, סיבות שאינן תופסות אצלנו. מעולם לא היה בארץ טיפול נפרד בעניינים שבדיני היושר כפי שהתקיים באנגליה לפני איחוד בתי הדין ליושר עם בתי המשפט למשפט המקובל. כמו כן, שני שלישים של מרכיבי המחלקה השנייה, ענייני גירושין וענייני ימאות, אינם גורמים חשובים בבתי המשפט שלנו, בניגוד למצב באנגליה. רק במקרים נדירים מתנהלים אצלנו ענייני גירושין בבתי המשפט המחוזיים ולא בבתי הדין הדתיים<sup>58</sup>. אמנם, כתוצאה מחיקוי האנגלים קיים אצלנו הסדר נפרד לענייני ימאות והם מתנהלים בבית המשפט המחוזי בחיפה<sup>59</sup>, אולם מטבע הדברים חשיבותם של עניינים אלה פחותה אצלנו בהרבה מאשר אצל האנגלים.

לבסוף, מן הראוי לציין, שהאנגלים עצמם אינם מרוצים ממבנה ה'High Court הנוכחי ונושא זה הוא סעיף קבוע על סדר היום בדיונים הנערכים באנגליה בקשר עם שיפור הרשות השופטת<sup>60</sup>.

לכן עלינו לבדוק את שאלת הקמת מחלקות בבית המשפט המאוחד ממבט ישראלי טהור ללא השפעות מיובאות מאנגליה. בולטת לעין העובדה, שלהוציא ענייני ימאות, פעלו עד כה בתי המשפט המתוונים ללא מחלקות מיוחדות בעניינים שהזכרתי לעיל. יתר על כן, אין שומעים קולות הקובלים על המצב הנוכחי ומחייבים הקמת מחלקות בתחומים אלה או באחרים. אמנם ועדת לנדוי המליצה על הקמת מחלקה לעניינים מנהליים בבית המשפט המחוזי, אולם הצעה זו היתה קשורה להמלצתה של הוועדה לשנות את ההסדר הקיים ולהעביר עתירות נגד רשויות ציבוריות מבג"צ לבתי המשפט המחוזיים<sup>61</sup>. זאת ועוד, ועדת לנדוי דחתה במפורש את ההצעה להקים מחלקות נפרדות לעניינים אזרחיים ולמשפטים פלייליים בבית המשפט המחוזי באומרה:

"בוודאי יהיו שופטים שיתמחו במיוחד בסוג זה או אחר של משפטים, אבל שוב מוטב להבטיח מידת ניינות גבוהה של שופטים בין סוגי משפטים אלה, כדי לשמור על נצול יעיל ביותר של כת האדם הקיים, לפי צרכי העבודה המשתנים לפעמים בפרקי זמן קצרים"<sup>62</sup>.

לדעתי הדברים האלה יפים גם לשאלת הקמת מחלקות בבית המשפט המחוזי על בסיסים אחרים. כמובן לא ועדת לנדוי ולא שום גורם אחר התייחסו לשאלה האם רצוי

58 ב"ב 1979 נתבררו בבתי המשפט המחוזיים רק 235 תובענות בענייני נישואין וגירושין. ראה סטטיסטיקה משפטית 1979, לוח 17, עמ' 30.

59 ראה הערה 36 לעיל.

60 ראה ג'קסון (לעיל, הערה 56).

61 הוועדה המליצה, שבנוסף לעתירות אלה תטפל המחלקה לעניינים מנהליים "בעניינים פיסקליים (ערעורים על שומה למס הכנסה, תביעות מכס וכיוצא באלה) וכן בתביעות שיעברו לבתי המשפט המחוזיים לפי הצעת חוק השיפוט בענייני מינהל, תשמ"מ-1980, שפורסמה זה עתה ('הית' תשמ"מ, עמוד 357)", דו"ח ועדת לנדוי, עמ' 29. אולם הרושם המתקבל מהדיון בנושא זה הוא, שהמניע העיקרי להצעה זו היא ההמלצה להעביר עתירות מבג"צ. מן הראוי לציין גם שבזמנו המליצה הוועדה לענייני רשויות מעין-שיפוטיות לא להקים מחלקה לעניינים מנהליים בבית המשפט המחוזי. ראה דו"ח הוועדה התיא, 1975, עמ' 13.

62 דו"ח ועדת לנדוי, עמ' 29.

להקים מחלקות לא בבית המשפט המחוזי כפי שהוא קיים היום אלא בבית המשפט המאוחד שיקום. היינו, השאלה היא האם האפשרות ששופטים שהם עתה שופטים של בתי משפט השלום יטפלו בעניינים שהזכרתי לעיל, עניינים שהם היום בסמכותו של בית המשפט המחוזי, מחייבת הקמת מחלקות על מנת למנוע משופטי בית משפט השלום לשעבר, או לפחות מחלק מהם, לטפל בעניינים אלה.

תשובתי לשאלה זאת שלילית. הניסיון בעניינים כאלה בבית המשפט המחוזי מוכיח, שבמידה שדרושים מומחיות או ניסיון מיוחדים כדי לטפל כראוי בעניינים אלה, ניתן להשיגם על-ידי חלוקת תיקים בין השופטים ללא הקמת מחלקות מיוחדות. אם רוצים, ניתן גם לרכז בבית משפט אחד נושאים מיוחדים מבחינת המקום, בדומה להסדרים הקיימים בעניין פירוק חברות<sup>63</sup> ובענייני ימאות<sup>64</sup>.

זאת ועוד, המיחד והמאפיין את רוב העניינים הנ"ל, כגון ענייני ירושה, מינוי אפוטרופסים ופיקוח עליהם, החזקה ומשמורת קטינים, אימוץ ילדים, הליכי פשיטת רגל ופירוק חברות ושותפויות, איננו בכך שהם מציגים פלוגתות להכרעה, או פלוגתות משפטיות או פלוגתות עובדתיות, שהן מסובכות או קשות במיוחד. המכנה המשותף של אלה הוא אחר. איפיונם מורכב משני גורמים. ראשית, ייתכן מאוד שאין בהם התדיינות בין יריבים אמיתיים המחייבת הכרעתו של שופט פסיבי בעיקרו, אלא עיקר תפקידה של הרשות השופטת במקרים אלה לפקח על פעולות שלגביהן אין לסמוך על רצונו של הפרט. שנית, לעומת התדיינות רגילה שהיא בדרך כלל חד-פעמית, לעתים קרובות עניינים אלה מחייבים את הרשות השופטת לנהל דברים המתמשכים על-פני תקופות ארוכות. כללו של דבר, עניינים אלה הם יותר בגדר ניהול מאשר בגדר שפיטה.

לדעתי אין באיפיון זה שום סיבה להוציא מכלל השופטים המנהלים את העניינים האלה את ציבור שופטי בית המשפט השלום לשעבר. יתרה מזו, חלק ניכר של הטיפול בעניינים אלה מתרכז בבקשות ביניים והיתרים למיניהם שמי שעוסק בהם עתה בבית המשפט המחוזי הוא הרשם דווקא, שהוא שופט בית משפט שלום<sup>65</sup>.

יוצא אפוא, שאין להקים מחלקות חדשות בבית המשפט המאוחד שלהקמתו הקדשתי את דברי עד כה. נותר לי רק להביע את דעתי שאם אין נכונות לאחד את בתי משפט השלום עם בתי המשפט המחוזיים אני מחייב את ביטול חלוקת הסמכות בענייני מקרקעין.

63 פקודת החברות, סעיף 150, מסמיך את בית המשפט המחוזי בירושלים לטפל בפירוק, כפוף לסמכות השר להקנות, בצו, סמכות מקבילה לבתי משפט מחוזיים אחרים.

64 ראה הערה 36 לעיל.

65 בהנחה שבבית המשפט המאוחד ימשיכו רשמים לטפל בעניינים אלה, ניתן יהיה להשיג מומחיות וניסיון, אם רוצים בכך, אצל הרשמים גם על-ידי חלוקת תיקים. על מנת להשלים את התמונה בקשר עם העניינים שדנתי בהם כחלק זה של הרשימה כדאי לציין כמה מדובר מבחינת הכמות. ב-1979 נתבררו בבתי המשפט המחוזיים כערכאה ראשונה 22,576 עניינים אזרחיים, מהם 4,874 תביעות כספיות, 396 תובענות הנוגעות למקרקעין, 8,965 ענייני ירושה, 5,655 ענייני המעמד האישי (חלק הארי מאלה מחולק בין תביעות למוזנות — 2,637, ובין ענייני אפוטרופסות — 1,501), ומספר זעיר של תובענות בענייני פשיטת רגל (114), ענייני חברות (233) וענייני שותפויות (52) (סטטיסטיקה משפטית 1979, לוח 17, עמ' 30).

### ה. ביטול חלוקת הסמכות בענייני מקרקעין

ועדת לגדוי הציעה אמנם לשנות את ההסדר הנוכחי כלפי הסמכות בענייני מקרקעין על-ידי העברתן לבתי המשפט המחוזיים של תביעות בדבר חכירה לתקופה ממושכת. אולם תיקון זה הוא קל מדי וכמעט אין לו משמעות. לא סוגיה זו דווקא היא שעוררה בעבר בעיות ביישומה כפי שעוררו סוגיות אחרות שהזכרתי לעיל. ניתן גם להעיר, שהתיקון המוצע אינו מתיישב עם המגמה הקיימת לגבי שווי העניין שזוכרה לעיל, והיא העברת סוגי תיקים מבתי המשפט המחוזיים לבתי משפט השלום, הן כדי להקל על בתי המשפט המחוזיים מבחינת עומס עבודתם והן כדי להיטיב עם העם ולתת לו להתדיין קרוב לבית.

נשאלת השאלה, מדוע הסתפקה הוועדה בהצעת תיקון קל זה ולא המליצה על ביטול כללי של ההפרדה הזאת. התשובה היא, כנראה, שהוועדה לא סברה שקיימת דרך טובה יותר להסדיר את הסמכות בענייני מקרקעין מאשר הדרך הנוכחית.

ניתן להצביע על שלוש אפשרויות להסדיר את העניין אם מבטלים את ההסדר הקיים: (א) להעביר את כל התביעות בענייני מקרקעין לבתי המשפט המחוזיים; (ב) להעביר את כולן לבתי משפט השלום; (ג) להמשיך ולחלק אותן, אבל על בסיס שונה, היינו, כפי שמורה חוק בתי המשפט, תשי"ז—1957, לגבי יתר התביעות האזרחיות — לפי שווי העניין.

ועדת לגדוי התייחסה בדו"ח רק לאפשרות השלישית ודחתה אותה. אולם לי נראה, שלמרות שלכל אחת משלוש האפשרויות האלה יש חסרונות, כל אחת מהן עדיפה על-פני ההסדר הקיים. היתרון הגדול שבשתי האפשרויות הראשונות הוא שהן מבטלות את הצורך לסווג תביעות בדבר מקרקעין, כולן מוגשות לאותו סוג של בית משפט, השלום או המחוזי. ברם, בעובדה זאת יש גם חסרון מה. העברת תובענות אלה כולן לבתי המשפט המחוזיים תכביד על בתי המשפט האלה שהם כבר עמוסים. יתר על כן, פתרון זה היה סותר את המגמה הקיימת שהזכרתי לעיל להעביר עוד תיקים דווקא בכיוון ההפוך, היינו, לבתי משפט השלום.

לעומת זאת, העברת כל התיקים האלה לבתי משפט השלום איננה נקייה מבעיות משלה וזאת אם דבקים בדעה שעדיין יש הבדל מה בחשיבות בין סוגי התיקים המוגשים לשני סוגי בתי המשפט. ברור, שתביעה בדבר בעלות במקרקעין היא בעלת חשיבות רבה. כפי שהסברתי לעיל, מסופקני אם באמת קיים הבדל כזה היום ועובדה היא שלפי ההסדר הקיים בתי משפט השלום מכריעים אפילו בדבר בעלות. אולם, העברת תביעות בדבר מקרקעין לבתי משפט השלום היתה מבליטה עוד יותר את חוסר ההיגיון שבסירוב לאחד את שני סוגי בתי המשפט ולכן אין לצפות שגוף שאינו מוכן להמליץ על איחוד כזה אכן ימליץ על העברת תביעות בדבר מקרקעין לבתי משפט השלום.

ועדת לגדוי הטעימה את דחייתה של האפשרות השלישית, להתייחס לתביעות בדבר מקרקעין כפי שמתייחסים לתביעות אחרות, היינו, הסמכות תיקבע על-פי שווי העניין, באומרה שהיא חוששת "שהערכת שוויים של מקרקעין עלולה, היא עצמה, להוות נושא למחלוקת של התדיינות, עוד לפני הכניסה לביורור הסכום"<sup>66</sup>.

66 דו"ח ועדת לגדוי, עמ' 33.

אני בהחלט שותף לשאיפת הוועדה למנוע התדיינות דיונית מיותרת, אלא שהמצב הנוכחי הוא כזה המחייב התדיינות כזו ואיני סבור שתיקון המצב עליידי קבלת הפתרון הזה יביא ליתר התדיינות. נהפוך הוא.

היום, לגבי תביעות בדבר מיטלטלין וצווי מניעה למיניהם, קביעת הסמכות מחייבת הערכת שוויו של נשוא התובענה וזאת נעשתה ללא קשיים מיוחדים. זאת ועוד, בניגוד לתפוצים אחרים הערכת שוויון של מקרקעין היא דבר שכיח מחוץ לכותלי בתי המשפט וקל יהיה להיעזר בכלי ההערכה האלה לצורך קביעת הסמכות. מן הראוי להדגיש, שעל מנת לקבוע את הסמכות אין צורך לקבוע את שוויים המדויק של המקרקעין. הכרעה בעניין הסמכות מחייבת קביעה פשוטה יותר והיא מצומצמת לשאלה אם שוויים של המקרקעין עולה על תקרת בתי משפט השלום. ברוב רובם של המקרים התשובה לשאלה זאת תהיה מובנת מאליה. לבסוף, ניתן להפעיל גם כלפי הערכת שוויים של מקרקעין את הכלל המקובל ששווי העניין לצורך קביעת סמכות נקבע בידי התובע וניתן לנתבע או לבית המשפט להתכחש להערכת התובע רק אם הערכתו היתה חסרת כל יסוד או שהיא נקבעה שלא בתום לב.

#### ו. סיכום

דו"ח ועדת לנדוי דחה את ההצעה לאחד את בית משפט השלום ובית המשפט המחוזי לבית משפט אחד ומאוחד כערכאה ראשונה. עם כל הכבוד, אני חולק על דעת הוועדה ומחייב את איחוד שני סוגי בתי המשפט. אני ממליץ על המשך קיומו של בית המשפט לתביעות קטנות כמחלקה בבית המשפט המאוחד ואני נוטה לדעה שכדאי יהיה לכלול גם את בית הדין לעבודה כמחלקה בבית המשפט המאוחד. איני בדעה שאין להקים מחלקות אחרות, בבית המשפט המאוחד, פרט לזאת לתביעות קטנות ולזאת לענייני עבודה. את מומחיות השופטים ואת ניסיונם ניתן לנצל על-ידי חלוקת תיקים. לחילופין, ניתן לדעתי לבטל את חלוקת הסמכות המיוחדת בענייני מקרקעין ולטפל באלה, בכל הנוגע לקביעת הסמכות, לפי העיקרון הכללי המבדיל באשר לסמכות בין בית משפט השלום ובין בית המשפט המחוזי, היינו, שווי העניין.