

הרפורמה במערכת בתי-המשפט

בעמודים הבאים מוצגים עיקרי הדברים מתוך שני כנסים: ערב עיון לזכרו של ארוין שמרון* / שנערך בבנין המרכז המשפטי בירושלים ב-17.6.89, ופורום משפטי שהתכנס בפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית בירושלים ב-24.3.92**.

שר-המשפטים, מר דן מרידור

בתי-המשפט בארץ נהנים מיוקרה רבה ומאמינות גבוהה בעיני הציבור בארץ ובעולם, גם כשהם מתמודדים עם שאלות קשות מאוד ועם מצבים מיוחדים במינם שבהם אנו מצויים לאחרונה. בה-כשעה נפגעים בתי-המשפט מכך שאינם מספיקים לתת את פסקי-הדין, את השירות שעליהם לתת לאזרחים, בזמן סביר. הצדק והמשפט אינם ניתנים בזמן נכון, ואם יש מחלה עיקרית אחת למערכת, זו המחלה או זהו הסימפטום. אנשים מחכים שנים לפסקי-דין ולהוצאה-לפועל של פסקי-דין שניתן, ולפעמים מעדיפים מנגנונים אחרים של עשיית הסדרים כינם לבין עצמם, ולא דווקא בדרכים המקובלות עלינו. מכל אלה משתמע, שבמובן זה המערכת איננה ממלאת כראוי את תפקידה.

* ארוין שמרון ז"ל היה משפטן שעשה רבות כתחום הציבורי, הרבה לפני היותו עורך-דין מצליח. הוא היה ממעצביה של הפרקליטות ואף שימש כפרקליט המדינה; הוא עסק בהדרכת עורכי-דין במסגרת הפרקליטות הצבאית, ואף עמד בראש ועדת החקירה לבירור נושא הפשיעה בישראל. ערב העיון לזכרו נערך עליי קן ארוין שמרון למחקר משפטי בשיתוף עם לשכת עורכי-הדין והפקולטה למשפטים של האוניברסיטה העברית בירושלים.

** בערב זעיון השתתפו: שר המשפטים, דן מרידור; נשיא בית-המשפט העליון, השופט מאיר שמגר; השופטת הדסה כן-עוז, סגנית נשיא בית-המשפט המחוזי בתל-אביב; השופט מרדכי כן-דוד, נשיא בית-המשפט המחוזי, מנהל בתי-המשפט; עו"ד יעקב רובין, ראש לשכת עורכי-הדין בישראל; פרופ' יצחק זמיר, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים; פרופ' סטיבן גולדשטיין, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים; חה"כ אוריאל לין, יושב ראש ועדת חוקה חוק ומשפט, בפורום המשפטי השתתפו: השופט ורדימוס זיילר, נשיא בית-המשפט המחוזי; פרופ' סטיבן גולדשטיין, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים; חה"כ אוריאל לין, יושב ראש ועדת חוקה חוק ומשפט; עו"ד דרור חוטרישי, ראש לשכת עורכי-הדין בישראל. כן נשאו דברים מהקהל: השופט משה טלגם, שופט בית-המשפט המחוזי בתל-אביב, עו"ד יונה בלטמן ועו"ד אליהו כן-טובים. תואריהם של הדוברים מופיעים כפי שהיו בעת שנשאו את דבריהם.

הדוברים נצרכו ועודכנו בידי חברי מערכת "משפטים".

אני חושב שאפשר לומר בביטחון כי מבנה בית-המשפט וסמכויותיו אינם המקור היחיד לבעיה שתיארתי עכשיו. אני מעז גם לומר, שזאת לא הסיבה העיקרית לבעיה העומדת בפני בתי-המשפט והציבור. להערכתי, יש מגוון רחב של סיבות אשר הצטברו במשך השנים, שבגללן אנו נמצאים היום במצב שבו אנחנו נמצאים. יש היום כ-700 אלף תיקים בשנה בבתי-המשפט, כולל בהוצאה-לפועל – מספר כפול כמעט מזה שהיה לפני 10 שנים¹. יש הרבה מאוד תיקים שלדעתי אינם צריכים להגיע לבית-המשפט ואכן נעשים מאמצים להסיר מן המסלול המשפטי סוגים שונים של סכסוכים. חוק העבירות המנהליות אמור היה להיות פתרון חלקי. שיפור דרכי גבייתם של הקנסות יכול אף הוא להקל וכך גם הוצאת עניינים שלמים מההליך המשפטי אל ההליך המנהלי (כמו, למשל, נושא חוק הפיצויים לנפגעי תאונות-דרכים, נושא העומס את בתי-המשפט ושעליו שוקדת ועדה בראשות השופט בדימוס צבי ברנזון²). אנחנו עוברים למחשוב של בתי-המשפט ודואגים גם לשיפור ולתיקון המבנים המשמשים את בתי-המשפט. כמרכז אנו מתמודדים עם הבעיה של חוסר בשופטים. סוגיה נוספת היא העבודה בבתי-המשפט. המעבר לחמישה ימי-עבודה בשבוע ופקקים במקומות שונים במערכת מחייבים פתרונות כמו עבודה בשעות אחר הצהריים ועוד.

כדי להצליח בשינויים שאנחנו מתכננים ועושים, צריך שיהיה שיתוף-פעולה. דרוש שיתוף-פעולה של הכנסת, של ציבור עורכי-הדין, של ציבור השופטים ושל כל המערכת המנהלית. כך לגבי שינויים בתוך מערכת בתי-המשפט וכך גם אם ברצוננו להוציא מתוך המערכת מיני עניינים למסלולים אחרים.

נשיא בית-המשפט העליון, השופט מאיר שמגר

אפתח בהנחת כמה יסודות אשר הייתי רוצה שנבנה עליהם את החלופות שיוצגו בפנינו. אלכסנדר ביקל, איש דיני החוקה והפילוסוף, כינה את מערכת השיפוט בשם "הזורוע הפחות מסוכנת", הווי אומר הפחות מסוכנת מבחינת רצונותיה ושלטתה בכוחות ובסמכויות, וזאת תוך זיקה עיונית ומעשית לאיזונים שבשלטון הדמוקרטי ולהתמודדות מול הזורוע המבצעת והזורוע המחוקקת. אין ספק שיש יסוד לתיזה של ביקל, שהרי אין למערכת השיפוטית לא החרב ולא הארנק, כדברי המילטון. אולם אם מקבלים תיזה זאת אין פירוש הדבר, שיש לשכות את החובה לייחד את מקומה של הזורוע השיפוטית כזורוע עצמאית ובלתי-תלויה. היותה הפחות מסוכנת אין פירושה של דבר שהיא יכולה להיות תלויה במסגרת אחרת אשר מכתיבה לה את פעולתה השיפוטית. אני מדגיש דברים אלו כי בלהט הויכוח סביב מבנה וסמכויות עלול להישכח קו מנחה יסודי זה. אין לבצע שינויים בתוך המערכת השיפוטית מבלי לתת את הדעת מה יהיו ההשלכות על יכולתה לתפקד.

כן, יש לזכור כי המערכת השיפוטית תלויה במידה רבה בדעת-הקהל אשר

1 בסוף שנת 1991 היו 480,667 תיקים תלויים ועומדים בכלל מערכת בתי-המשפט בארץ (למעט הוצאה לפועל). מתוך זה 355,531 בבית-משפט מחוזי ושלום, 3991 בבית-המשפט העליון, והשאר בערכאות אחרות.

2 מאז נאמרו הדברים פורסמו מסקנות הוועדה. ראה דין וחשבון הוועדה בנושא בדיקת יישומו של חוק הפיצויים לנפגעי תאונות הדרכים – 1991. המסקנות הוגשו במאי 1991.

סביבה. טול את האמון מן המערכת השיפוטית, ומתמוטטת היכולת שלה לפסוק בעניינים הבאים לפניו – דבר שאף יפגע בשלטון החוק. אין הכוונה לעניינים הגדולים דווקא, אלא גם לעניינים הקטנים; שהרי, לדוגמא, מי שמקבל הכרעה שיפוטית אשר לפיה עליו לפנות דירה, מקבל היום את הדין מתוך הבנה שכל חברה מאורגנת איננה יכולה להתקיים אם אין בה מוסד של הכרעה בסכסוכים, שמכבדים את הכרעותיו.

מערכת שיפוטית במדינה דמוקרטית אמנם גם חייבת להיות מוכנה לקבל ביקורת, אולם ביקורת אין פירושה עלבונות, הדבקת כרחים, שימת חומר-נפץ ליד דלתו של השופט או איומים. מי שפותח פתח לאווירה מסוג זה צריך להיות מוכן לקצור גם את הקציר שיתפתח מכך. יש לכבד את הערכים הבסיסיים שהם סממנים חיוניים של חברה דמוקרטית. מה שנהרס לא ייבנה לאחר-מכן מחדש.

ההצעות המהותיות כאשר למבנה בתי-המשפט וסמכויותיהם סובבות למעשה סביב צירים שאינם משתנים. השאלות שבפנינו הן: האם צריכה לקום ערכאת-ערעור אשר קולטת את הערעורים הבאים מבית-המשפט המחוזי ובית-משפט השלום, או רק מבית מבית-המשפט המחוזי, כדי שנעבור לשיטה של סינון ובחירה של הנושאים הבאים לבית המשפט-העליון? אם כן, האם זו צריכה להיות ארצית או בצורת מחלקות בתוך בתי-המשפט המחוזיים, כפי שהציעה ועדת לנדוי? שמא אין אולי צורך בכל התיקונים האלה ואפשר לפתור את הבעיה על-ידי השארת שלוש ערכאות והעברת כל העבודה מבית-המשפט המחוזי, פרט ליוצאים מן-הכלל מסוימים, לבית-משפט השלום; או שמא אפשר להשאיר את המצב ללא שינוי ורק להגדיל את מספר השופטים בבית-המשפט העליון, או אולי אף זה לא.

ללא כל קשר לשינויים במבנה, דרושות כמובן פעולות נוספות רבות ומסועפות. אני, למשל, בין אלה הגורסים, שפעולות החקיקה אינן מספיקות. יש נושאים, כמו למשל הקושייה מהי "תאונה", או מהו "כלי רכב", שהעסיקו את בתי-המשפט במשך שנים רק מכיוון שהחקיקה בעניינם היתה מצומצמת מדי. יש צורך במעקב קבוע של החקיקה אחר הפסיקה לשם סתימת פרצות – דבר שיביא אף הוא לצמצום הנושאים להתדייניות.

זה זמן רב מדברים על הוצאת נושאים מבתי-המשפט; הדבר אפשרי, אך כרוך בפעולות נוספות. מאות אלפי תיקים שיוצאו מבתי-המשפט יזדקקו לטיפול באמצעות ברירת משפט לפי חוק סדר הדין הפלילי או על-פי חוק העבירות המנהליות. האם מישהו קרא פעם את חוק העבירות המנהליות שבא ליתר פניה לבית-המשפט, ובדק כמה פעמים אפשר לחזור לבית-המשפט על-פי החוק האמור? בכל חקיקה כזאת קיימת ההתמודדות בין הרצון להגן על הפרט כאשר הוא מופיע בפני בית-המשפט לבין הרצון לייעל. כל זאת מבלי לעשות דברים סוחפים השוללים את זכויותיו. הפשרה בין היעול לבין הגנת הפרט שהושגה בכל הנוגע לעבירה מינהלית היא כי מוזמנים לבית-המשפט שלוש פעמים. במה מקטינים את העיסוקים של בית-המשפט? אבל זה רק פרט קטן. כיום לא נעשה שימוש רחב בחוק העבירות המנהליות בשל היותו בלתי-אפקטיבי: אין סנקציה מעשית (לבד מבעירות תעבורה) ואין מערכת-אכיפה. בלי יצירת מרכז לגביית קנסות, ובלי

טיפול בנהלים הקבועים בתוך העבירות המנהליות, היכולת להעביר מאות אלפי תיקים מבית-משפט שלום לטיפול מנהלי איננה אפקטיבית.

אני חוזר כעת לעניין הרפורמה. ראשית, יש לוודא שכל שלב של הרפורמה מתקן ומשפר את המצב בבתי-המשפט וכי היא תיעשה באופן השומר על העקרונות הבסיסיים של מערכת המשפט שלנו. שנית, תכנון הרפורמה צריך להביא בחשבון את המשמעות לגבי השופטים המכהנים במשרתם, ציפיותיהם וקידומם. לא נציע הצעות אשר ציבור השופטים איננו שלם אתן, כי הוא זה הצריך לבצע את הרפורמה הזאת.

לסיכום: צריכים להתקדם בחזית רחבה מאוד של הרכה נושאים בעת ובעונה אחת. זה דורש מאמץ קשה, ואני מקווה שאנחנו נצליח בו.

השופטת הדסה בן-עתו, סגנית נשיא בית-המשפט המחוזי בתל-אביב

מקובל היום בעולם, שמינהל בתי-המשפט הוא מקצוע. בארה"ב, עם המומחיות הידועה המקובלת והנהוגה שם, עושים כבר דוקטורטים בניהול בתי-משפט. נודמן לי לבקר במקומות שבהם עוסקים בעניין הזה בארה"ב וראיתי את ההתמקצעות, המגוונות לפעמים, בנושא הזה. ככל הידוע לי, אין בישראל בעלי-מקצוע כאלה, ואנחנו גם לא יבאנו בעלי-מקצוע כאלה. בהעדר מומחיות הנלמדת ונרכשת, לא נותר לנו אלא הניסיון שנרכש בארץ, וכמידה מסוימת על-ידי חילופי ביקורים ושיחות עם עמיתים בארצות אחרות.

כולנו חשים שנחוצו שינוי מסוים. הרפורמה זו אולי מלה גדולה מדי, אבל נחוצו שינוי. המערכת, למרות חסרונותיה המוכרים לנו, צברה הרבה מאוד יוקרה בציבור, לא רק בארץ אלא גם בעולם, וכמידה רבה של צדק. אבל כמו בהרבה מערכות בארץ הגענו לאיזו פרשת-דרכים, ולא רק בגלל העומס. עברו 40 שנה, הונחו אבני-יסוד, הוצבו סימני העצור הבולטים למינהל, סומנו החצים וסימני-הדרך לכלל הציבור והגיע אולי זמן לפסק-זמן מסוים כדי לחשוב, כדי להעריך, כדי לראות מה עשינו טוב, במה שגינו ומה צריך לשנות.

עם זאת, עלינו להיזהר מאוד דווקא בשל הלחצים: לחצי המערכת, לחצי הכמויות, לחצי הסתכת, הלחצים של הציבור וכדומה. קיימת סכנה רצינית מאוד שמא ניחפז בדרכנו יותר מדי, וחלילה לנו שאגב עשיית השינויים נפגע באבני-היסוד ובמה שרכשנו עד היום, וזה הרבה מאוד. הנושא רחב מאוד, ולכן אעלה כמה רעיונות בקווים מאוד כלליים.

לויכוח על הרפורמה לא אתייחס; רק אומר שהעובדה שכל כך הרבה שופטים נטלו חלק רגשי ורגשני בוויכוח, גם אם לא היה להם ענין אישי בו, מצביעה על המעורבות הגדולה שיש לציבור השופטים בארץ במה שקורה במערכת ובעתידה. מדובר באנשים שמבלים עשרות שנים במערכת ומרגישים שותפות בה. מכך לא ניתן להתעלם.

השר דיבר על העומס ועל היעילות. מובן שמבחינה זאת כולנו מאוד לא מרוצים מהשירות שאנחנו מגישים לציבור, אבל כל נטעה ונחשוב שרפורמה כלשהי תפתור את הבעיה הזאת בצורה משמעותית, מבלי שיתלוו אליה אמצעים נוספים וחשובים.

רפורמה בסמכויות בתי-המשפט ללא רפורמה יסודית ביותר במינהל בתי-המשפט, דינה להיכשל. היום חסרים לנו אמצעים. איני מתכוונת רק למחשבים ולבניינים, תחומים שבעייתיותם מוכרת, ולהעדר די מתמחים ועזרה בתחום המזכירות. אני רוצה לדבר על פנאי – פנאי למחשבה, פנאי לכתיבה ופנאי לקריאת ספר. רבותי, מבצעים של יעילות יפגעו במערכת בצורה חמורה ביותר, ואני צרה למצבור התיקים שמונח. אם נהפוך למכונות של יעילות, נפגע בציפור-נפשנו. חייבת להימצא הדרך שבה ניתן את השירות לציבור, אבל ניתן אותו ברמה שאינה נופלת מהרמה שבה אנחנו נאחזים בקושי עד היום.

באשר לרפורמה עצמה: דובר הרבה מאוד על הצורך ברפורמה כדי לפתור את העומס הנורא הקיים בבית-המשפט העליון; ואכן, זוהי אחת הבעיות המרכזיות היום במערכת. לא ייתכן ששופטים בבית-המשפט העליון יעבדו כפי שהם עובדים היום ולא ייתכן שאזרחים ימתינו לפסקי-דין בבית-המשפט העליון, למרות העבודה הקשה של השופטים, כפי שהם ממתינים היום. הדבר חייב להיפתר. עם זאת, אם תיעשה רפורמה, היא חייבת להקיף את כל המערכת, גם אם לא תיעשה כבת-אחת. צריכה להיות תוכנית-אב.

למערכת המשפט יש שני תפקידים עיקריים: האחד הוא קביעת הנורמות, ההגנחיות; והשני הוא היישום של הנורמות האלה תוך מתן שירות לציבור. אם נפתור את הבעיה של קובעי הנורמות, אבל נשאיר את הערכאות האחרות שהציבור הרחב פונה אליהן, במצב שבו הן אינן יכולות להתמודד עם המעמסה של יישום הנורמות בצורה נבונה, צודקת ונכונה, לא עשינו דבר. אני מסכימה שצריכים להיות סדרי-עדיפויות, אבל הייתי מציעה שלא ניחפו ושלא נעשה טלאים על גבי טלאים, כי זו עדיין אחת המערכות הטובות במדינה. זו מערכת שעדיין בוחנת כל פרט קטן שבקטנים ובודקת את עצמה בדרך של ערעור ועוד ערעור. האזרח מרגיש שמקדישים מחשבה ותשומת-לב לכל פרט קטן בשיגור-וריו והדברים האלה עלולים ללכת לאיבוד אם לא ניזהר, ונסתכל על הרפורמה רק כעל מירון לקראת ההתייעלות.

איננו יכולים להיות כבולים בכבלי היש. כדי להתרענן צריך לעתים קרובות לשנות. עם זאת, עם הקידמה ועם השינוי, כולנו ערים לכך שנוצרה מסורת. לא רק שנוצרה מסורת, אלא נוצרו מיתוסים מסוימים שאולי הם לא הגיוניים; ואולי לו התחלנו מהתחלה, לא היינו בונים את המערכות כמו שבנינו אותן. אבל מה שנעשה צבר הרבה יוקרה. אין להעלות על הדעת את מדינת ישראל בלי בג"ץ, למשל, כמות שהוא, עם כל הביקורות שיש ושאוּלי לחלק מהן ניתן למצוא פתרון בשינויים מנהליים וכדומה.

איני מתכוונת לומר, שבג"ץ חייב להישאר בדיוק כמות שהוא היום. מבלי לפרט, אני מסכימה לכל דבריו של פרופ' זמיר, גם לעניין הורדת חלק מהבג"צים לבית-משפט יתור נמוך (ולפי דעתי – לבית-המשפט המחוזי), גם לסוג הבג"צים שצריך להוריד, גם לאפשרות של ערעור וגם לכך שלא מדובר רק בהסרת עומס מבית-המשפט העליון, אלא שראוי להם לבג"צים האלה להישמע תוך בירור העובדות (ולרוב מדובר גם בעניינים לוקליים שהשופטים באותה עיר יכולים לדון בהם אולי בצורה יותר נרחבת).

באשר להצעות בדבר יתר נוקשות בניהול משפטים: אילו הייתי דבורה שיושבת תחת התומר, עושה צדק ושופטת את העם משפט-צדק, בלי דיני-ראיות, בלי פרוצדורה ובלי בית-משפט של ערעור – היתה לי חגיגה ואולי גם למתריינים; ואולי הייתי מסיימת מהר מאוד. לשם כך יש לשנות חוקים. הבעיה היא, שהשופטים יושבים היום כשידיהם כבולות והם מבזבזים המון זמן שיפוטי על מחשבה איך לצאת ממצוקות של חוסר-יעול ועדיין לא לחטוא כך שמחר בית-המשפט לערעורים יחזיר את העניין או יבטל אותו. רבותי, כדי ששופט במשפט פלילי ייכנס לאולם ויתחיל לשמוע את המשפט, יש כל-כך הרבה מערכות שצריכות להיות מושלמות ולפעול כראוי; ואם אפילו אחת מהן אינה פועלת בסדר, אי-אפשר לפתוח במשפט. כולכם מכירים את הדוגמאות. אפשר לפשט את הדברים ואפשר לפשט את דיני-הראיות. הזדמן לי לראות שיטת-משפט שבה בכלל לא קיימים דיני-ראיות, והם חיים לא כל-כך רע.

רבותי, אני מדברת מפי חברי בכאב לב, כי כשאומרים לנו תתייעלו, אבל אנא אל תפגעו ברמת השפיטה, אז משהו צריך להגיד לנו איך עושים את זה. איך באים הביתה עם תיק ענק ורציני שבו אלפיים עמודי סיכומים, ו-60 ישיבות כאשר אין לך ימים לכתיבה, כי הזמן השיפוטי שלך נחשב רק הזמן שאתה יושב על הכסא ושומע עדים, מבלי שיעריכו שזמן שיפוטי זה גם קביעה, כתיבה ועיון.

מלה אחת על ערכאת-הערעור. לא ראוי שבית-המשפט העליון ימשיך לעבוד כפי שהוא עובד היום ושאותם השופטים המוכשרים לקבוע את הנורמות יהיו חייבים לשמוע ערעור על שישה חודשי מאסר; אלא שאם יקימו ערכאת-ערעור ארצית לכל הערעורים על בית-משפט השלום ובית-המשפט המחוזי, זאת תהיה בכייה לדורות: ראשית, במהרה ייווצר שם העומס והפקק שיש היום בבית-המשפט המחוזי; שנית, אם מדובר בערכאה ארצית, יריצו אנשים מכל הארץ לערעורים בעניינים קטנים, וזו תהיה פגיעה של ממש בזכות הערעור; שלישית, מן הראוי שבית-המשפט המחוזי ימשיך באופן לוקלי לדרך בערעורים על בתי-המשפט הנמוכים יותר: תעבורה, עניינים מקומיים ובית-משפט שלום. זאת, גם מטעמים מנהליים וגם מטעמים ענייניים – לא כל-כך גרוע הדבר ששופטים יתנסו בערעורים יותר פשוטים, יותר קלים, בטרם יעלו לערכאת-ערעור יותר גבוהה.

לסיכום, רבותי, אם יבצעו את הרפורמה באותם העניינים שאינם שנויים במחלוקת, שהם בקונסנזוס; אם יגייסו את שיתוף-הפעולה גם של עורכי-הדין וגם של השופטים; אך לפני הכול ולמעלה מהכול, אם יתנו לנו את הכלים, אם יתנו לנו את הקש ואת התבן ולא יבקשו מאתנו כמו מהיהודים במצרים לעשות לבנים בלי התבן, אז אולי נשכ ונראה בעתיד מערכת-משפט קצת יותר טובה.

השופט מרדכי בן-דור, נשיא בית-המשפט המחוזי, מנהל בתי-המשפט

אני מבקש להיכנס ישר לגובה-הארות ולדבר על נושאים מסוימים, שעליהם אנחנו חייבים לתת את הדעת ושכשום פנים ואופן אסור לנו לראות עצמנו פטורים מלנקוט עמדה לגביהם.

מזה כמה שנים שאין בתי-המשפט יכולים בכוחותיהם-הם לפתור את כל

הבעיות. אם הוגשו 750 אלף תיקים בשנה הקודמת, כאשר פעלו 262 שופטים בלבד³, קל-וחומר שעלינו להשיב על השאלה כיצד אנחנו עומדים להיערך בעתיד, כאשר ללא כל ספק מספר התיקים ילך ויגדל. עלינו לבחון מה התשובה שמערכת בתי המשפט עומדת לתת למספר עצום ורב זה של תיקים, שעה שאין בידה להתגבר אלא על חלק מן התיקים בלבד, יהיה חלק זה ניכר ככל שיהיה.

מוכן שהתשובה הפשטנית העולה מיד על הדעת היא לומר: טוב, אם 262 שופטים לא יספיקו, נכפיל את המספר, ואולי 500-600 שופטים יספיקו; כמרכן, אם תקציב של 63 מיליון שקלים בשנה הקודמת לא היה מספיק, אולי נקדיש לזה, למשל, 200 מיליון שקלים⁴. התשובה היא פשטנית, לא רק משום שכולנו יודעים כי במציאות של חיינו פתרונות כאלה אינם ניתנים להשגה, אלא גם מנימוקים אחרים שהם חשובים יותר לנו, למשפחת המשפטים, ושעל חלק מהם אעמוד בהמשך הדברים.

אני חושב שעלינו לבדוק אם בתי המשפט עוסקים בדברים שבאמת צריכים וחייבים להגיע לבתי המשפט. נראה לי שישנו אחוז גבוה של עניינים שאיננו צריך להגיע כלל לבתי המשפט. על-פי אופיים ומהותם של עניינים אלה, אין כל הצדקה שתביעות מיותרות אלה תידונה בבית המשפט דווקא. כלומר: במקום להוסיף שופטים על התיקים הנוספים מעת לעת ומשנה לשנה, אני מציע שנבדוק אם לא חיוני לצמצם את מספר התיקים. אכן, עלינו להציע ולתת פתרון גם לאותם עניינים שלא נחיר להם להגיע בצורה ישירה לבתי המשפט. ישנם הרבה מאוד עניינים שבהם לא השופטים עצמם צריכים לברר וללבן את כל העובדות, אלא די יהיה אם יידונו על-ידי גופים אחרים ותהיה תמיד דלת פתוחה לפנות לביקורת של בתי המשפט, כפי שהדבר נעשה כיום, למשל, לגבי בוררויות. בתי המשפט תמיד יוכלו לפקח על הנעשה בתחום זה, אך בזרוע ארוכה, ממרחק מסוים, לאחר בירור ופסיקה של מוסדות אחרים.

כאן אני מגיע ובא להצעה שנייה, המשלימה את הראשונה: אני חושב שלציבור עורכי הדין נועד תפקיד הרבה יותר גדול מזה שהסתפקו בו עד עכשיו. הרי כל אחד ואחד מאתנו יודע היטב שאם נבקש להגדיל את מספר השופטים הם יבואו מבין שורות עורכי הדין. ישנם היום הרבה עורכי-דין, שאין שום סיבה שלא יטלו חלק במילוי תפקידי שפיטה שהם כשירים להם. אם אין כהונות שופטים פנויות בשלב זה, כי אז מן הראוי כי יטלו חלק באותם עניינים שנמצא שאין זה מן ההכרח שיידונו בין כותלי בית המשפט דווקא. אם אנחנו מתפשרים אחר פתרון למיליון תיקים ומעלה, מן ההכרח שחלקם יידון בין כותלי בית המשפט, וחלקם במסגרות אחרות, על-ידי עורכי-דין.

אני מבקש להתייחס לנושא נוסף, והוא התביעה לשיפורים, לייעול. אנחנו עוסקים בשטח שלגביו אסור שתהיה הכחנה בין "עניינים גדולים" לבין "עניינים

3. הנתונים מתייחסים לשנת 1988. בשנת 1991 הוגשו בכלל מערכת בתי המשפט 816,575 תביעות ונסגרו (כולל תיקים משנים קודמות) 786,596 תיקים. מתוך זה בבית המשפט המחוזי הוגשו 551,655 והסתיימו 518,763, ובבית המשפט העליון הוגשו 5985 והסתיימו 6007 תיקים.

4. הנתונים מתייחסים לשנת 1988. בשנת 1991 היה תקציב מערכת בתי המשפט 187,923,000 ש"ח. מספר השופטים המכהנים נכון לאוקטובר 1992 הוא 301.

קטנים". ישנה נטייה פסולה, לדעתי, לחשוב שבסוגים מסוימים של תיקים אזרחיים ופליליים, בענינים קטנים לכאורה (ודוגמא טובה היא בתי-דין לתעבורה), צריך ליצור הליכי דיון מקוצרים, נורמות אחרות של בירור הדיון או של קביעת הדין, מאשר בענינים אחרים שלהם צריך להקדיש את מיטב הזמן ואת כל תשומת-הלב. לדעתי, עניין מסוים שהגיע לבית-משפט צריך להידון כמו כל עניין אחר בבית-משפט. יש להקדיש לו את כל תשומת-הלב הראויה, להקציב זמן עבורו ולתת עליו את הדעת, כמקובל בבתי-המשפט. השאלה היחידה והמבחן הקובע הם, האם העניין המסוים הנדון צריך להגיע לשערי בית-המשפט.

להצעות ולדעות המושמעות כאן עלי להוסיף ולהביא הצעות של משתתף נוסף שאיננו אתנו, לצערנו הרב. כוונתי כמובן לארון שמרון ז"ל. אני רוצה להביא לצורך הנושא שלפנינו המלצות של הוועדה בראשות ארון שמרון לבירור נושאי הפשיעה בישראל, אשר ככל ועדה שמתמנית לבירור מצב משפטי בנושא זה או אחר, נתקלה גם היא בבעיה הזו של מבנה בתי-המשפט. בדו"ח הוועדה, שהוגש בפברואר 1978, קיימות שש המלצות בנושא זה, ואעבור עליהן בקצרה.⁵ ההמלצה הראשונה דיברה על קביעת מספר מתאים של שופטים שידונו בעניינים הרבים המוגשים לבתי-המשפט. כאמור, אני מציע שאנחנו נקבע תחילה את סוגי העניינים שמן הראוי שיכואו לבית-המשפט, ורק אחר-כך נקבע את מספר השופטים המתאים לבירורם.

ההמלצה השנייה היתה לשקול הקמת משמרת שנייה של בתי-משפט בשעות אחרי-הצהריים לניצול יעיל של המתקנים הקיימים. זוהי הצעה שצריך לתת עליה את הדעת. אני תומך בהצעה, ולדעתי, הבעיה הזו צריכה להיבדק מהיבט אחר לחלוטין מזה של אפשרויות השופטים ועורכי-הדין. אנחנו חייבים לזכור שאנחנו נותנים שירות לציבור, וחלק ניכר מהציבור יוצא נפגע מהעובדה שבתי-המשפט פתוחים רק לפני-הצהריים. ישנם אנשים רבים, חלקים גדולים באוכלוסייה, שהיו מקבלים שירות טוב כהרבה אילו בתי-המשפט היו פתוחים בשעות אחרי-הצהריים. לפי שעות העבודה הנהוגות כיום יוצאים נפסדים גם צרכי המשק מבחינה כלכלית, ואובדים ימי עבודה. את הנושא הזה צריך לבדוק מבחינת סוגי העניינים, כמו למשל, בתי-דין לתביעות קטנות, בתי-משפט לתעבורה ונושאים משפטיים אחרים שיכולים להתברר, לטובת הציבור, בשעות אחרי-הצהריים.

ההמלצה השלישית של ועדת שמרון היתה להגביל את השיפוט בפני בתי-המשפט המחוזיים רק למשפטים שהעונש המירבי בהם הוא מאסר-עולם. אני הייתי רוצה להרחיב המלצה זו, מבחינת רעיון חלוקת הנושאים שבה, ועוד אחזור אליה בהמשך בדברי לגבי מבנה בתי-המשפט.

המלצה רביעית שהמליצה ועדת שמרון היתה, להרחיב את סוגי העניינים שבהם ישב בערעור שופט דן יחיד. המלצה זו נתקבלה לאחרונה, סוף-סוף, וצריך להזכיר את זכותו של עורך-הדין שמרון וועדתי, שהיו בין הראשונים להעלות פתרון זה.⁶

5 דו"ח הוועדה לבירור נושאי הפשיעה בישראל, ירושלים, 1978, עמ' 92.

6 לעניין זה ראה סעיף 26 לחוק בתי-המשפט [נוסח משולב], חש"מ"ד-1984, כפי שתוקן בחיקוק מס' 15, ס"ח תשנ"ב, 68.

המלצה חמישית היתה לשקול תוספת שעות שיפוט לשופטים. המלצה זו ראויה לתגובה מיוחדת ומפורטת, ולא אוכל, לצערי, להתייחס אליה במסגרת הנוכחית. ההמלצה השישית היתה, שבמקרים של ניצול-לרעה של סדרי-הדין על-ידי עורכי-הדין, בדרך שאינה הולמת את כבוד המקצוע, מתבקשים השופטים להודיע על כך לוועדות-האתיקה של לשכת עורכי-הדין. הכתובת הישירה והתגובה הראויה להצעה זו צריכה, לדעתי, לבוא תחילה מצד הלשכה.

אני רוצה לחזור לאחת ההמלצות, מפני שנדמה לי כי היא המפתח לשאלת הרפורמה של בתי-המשפט. כיום החלוקה של בתי-המשפט היא שרירותית: חילקו את בתי-המשפט לשלושה חלקים, לשלושה "מוסדות", כאילו כל העניינים הבאים בפתח בית-המשפט הם רק משלושה סוגים. ההיגיון בכך הוא, שעניין חשוב ביותר מגיע לבית-המשפט העליון, עניין חשוב פחות מגיע לבית-המשפט המחוזי ויתר העניינים מגיעים לבית-משפט השלום. אבל כל אחד ואחד מאתנו יודע, שישנם הרבה יותר סוגים שונים ומגוונים של עניינים מאשר שלושת הסוגים האלה. כל אחד ואחד מאתנו היום מסכים, למשל, שאי-אפשר בלי ערכאת-ערעורים. יש מחלוקת כיצד היא צריכה להיות מורכבת, אבל כבר כולנו מסכימים שנושא הערעורים איננו מוצא את מקומו בחלוקה השרירותית הזאת לשלושה.

אני מציע שנחלק את בתי-המשפט לפי הצרכים, לפי נושאים, ולא לפי מספר הערכאות. אם התוצאה של חלוקה כזו תהיה ארבע ערכאות, אל ניבהל מכך. אינני יודע אם הביטוי "ארבע ערכאות" מתאים, מפני שישנו בית-משפט הן בסוג אחד של עניינים וישנו בית-משפט אחר הן בסוגים אחרים של עניינים. יש לבדוק אם יש מקום להקים בית-משפט לענייני משפחה או בית-משפט לעניינים פיסקליים וכדומה. אני מדבר כל הזמן על עניינים ועל נושאים, ולא דווקא על "ערכאות" או "דרגות", משום שהחלוקה צריכה להיות לרוחב ולא מאונכת. אנחנו לקחנו וחתכנו לאורך ואמרנו שיהיו שלושה בתי-משפט: שלום, מחוזי ועליון, אבל לא בדקנו את הנושאים שבהם מטפלים השופטים.

אמת, חשוב שנרון בנושאים, כמו במהות תפקידיה של מערכת בתי-המשפט, אבל אני לא רואה סיבה וטעם שלא נזכיר גם את השופטים עצמם. ישנם שופטים ממדרגה ראשונה, טובים ביותר, הנמצאים באותה ערכאה ואינם יכולים לעלות לערכאה אחרת, ערכאה יותר גבוהה, מחמת הגבלות מספריות והעדר תקנים. אם אנחנו מדברים על איחוד ערכאות, עלינו לזכור שאנחנו מביאים לידי קיפאון יכולתם של חלק מן השופטים לתרום תרומה מלאה לצרכיה האמיתיים של המערכת המשפטית. אין להם דרך להתקדם לשום תפקיד יותר חשוב. יצירת מסגרות נוספות וחדשות תיתן לשופטים המתאימים את האפשרות למצות את יכולתם, והדבר יתרום גם למערכת המשפטית. צריך שתהיה אפשרות קידום מבית-משפט שלום לבית-משפט מחוזי, ואפשרות קידום נוספת מבית-משפט מחוזי לערכאת-ערעורים. השאלה החשובה היא אם הקמת ערכאות נוספות ואחרות היא לטובת הצדק והמשפט. אם על כך יש בפינו תשובה חיובית, אל נהסס ואל ניבהל מפני הפתרון הזה.

עו"ד יעקב רובין, ראש לשכת עורכי-הדין בישראל

זמן שיפוטי הוא מצרך יקר שקשה להשיגו. במערכת בתי-המשפט של היום יש כמה מאות שופטים ולאף אחד מהם אין די זמן לטפל בסכסוכים הצריכים פתרון. להבדיל ממה שאמרו או רמזו קודמי, בית-המשפט איננו בראש-ובראשונה מוסד הקובע נורמות. בית-המשפט צריך לספק לצרכן פתרון מהיר לסכסוך, ופתרון שנמשך שש עד שבע שנים איננו הולם.

מספר התיקים הולך ורב, והתוצאה מכך היא לא רק משך הזמן שבו אנחנו ממתינים לפסק-הדין, אלא שאין לאדם יומו האמיתי בבית-המשפט, כי השופט לא יכול להקדיש את הזמן השיפוטי הראוי לדיון בתיקו. זהו אפוא צדק חלקי. לפעמים השופט קולע למטרה; ולעתים השופט, שאינו חסין מטעויות, יכול גם שלא לקלוע למטרה.

לעניין ההצעות להקפיד בסדר-הדין צריך לזכור, שבית-המשפט הוא מוסד אנושי המטפל בבני-אדם, והוא איננו מכונה המייצרת צדק. הבעיות הן בעיות אנושיות, והגינותם של עורכי-הדין מחייבת אותם שלא לבקש פסק-דין כאשר, למשל, חבר מאחר. אנושיותו של השופט מקדמת בברכה יחס קולגיאלי בין עורכי-הדין.

לעניין בוררות-חובה – במדינה מתוקנת אי-אפשר לנעול את השער לבית-המשפט, ואולי מוטב שהאדם יפנה לבית-המשפט, וזה יוכל לברר תוך פרק-זמן לא-ארוך האם תיק מעלה בעיות משפטיות וראוי להיות נדון בבית-המשפט, או שמא זהו תיק עובדתי (למשל: פיצויים בגין תאונת-דרכים, כאשר השאלה היחידה היא מהו הסכום שבו צריך לזכות את התובע), שאז מוטב שישבו מומחים-לדבר וימצאו את התרופה המגיעת לתובע; ו"מומחים" – הכוונה לעורכי-דין, בעזרת שמאים, ומומחים אחרים, היכולים לפתור את הבעיות האלה. הם שיפסקו. אם תיק עבר לבוררות, ההצעה היא כי בשלב הראשון נאפשר לצד המפסיד לערער בצורה חופשית לבית-המשפט, בלי רשימת עילות סגורה. נבחן את הדבר במשך פרק-זמן מסוים ונראה באיזה אחוז של המקרים מתקבלים הערעורים ובאילו עילות. אז נתחיל לצמצם את זכות הפנייה הזאת.

פרופ' י' זמיר, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים

בניגוד לאחרים, אני מעלה על דעתי שבמדינת ישראל לא יפעל בג"ץ כפי שהוא פועל כיום, ואני רואה אפשרות לשינוי גדול בתחום הטיפול בעניינים מנהליים.

בג"ץ רן בעניינים מנהליים שאין צורך שיגיעו לבית-המשפט העליון. הטעם לכך היה נערץ בחששו של השלטון הבריטי להפקיד את סמכות הביקורת השיפוטית על החלטות שלטוניות בידי בתי-משפט נמוכים יותר, שבהם, בניגוד לבית-המשפט העליון, היו רוב השופטים אנשי הארץ. עם הקמת המדינה, כאשר התעורר הצורך ליצור מערכת יעילה של מנהל ציבורי ושל ביקורת על המנהל הציבורי, טוב היה שהסמכות הזאת היתה מצויה בידי בית-המשפט העליון, שבתקופה קצרה הצליח לקבוע ולהנחיל לנו מערכת מתקדמת של משפט מנהלי.

אלא שכיום, פרט להסבר ההיסטורי, אין לדעתי הצדקה למצב הא-נורמלי שבו בית-המשפט העליון דן כערכאה ראשונה בעניינים רבים שהם שוליים. בית-המשפט העליון דן בעניינים האלה גם כערכאה אחרונה, בניגוד לעיקרון המקובל, הקבוע אף בחוק יסוד: השפיטה, של זכות הערעור.

העובדה שבית-המשפט העליון דן כערכאה ראשונה בעניינים מנהליים, שהם כרבע מכלל התיקים הנדונים בפניו, משפיעה בהכרח גם על מהות השפיטה וטיבה. בית-המשפט העליון איננו הערכאה המתאימה לברר עובדות, לקבוע מהימנות עדים וכיוצא בזה. בית-המשפט העליון גם אינו יכול להיכנס לשאלה של מתן פיצוי כספי לאנשים שנפגעו כתוצאה מהחלטות מנהליות, כפי שראוי שיעשה וכנהוג בעולם. נוסף על כל אלה, כיוון שבית-המשפט העליון כל כך טרוד, אין לשופטים זמן לעבוד ולחשוב כפי שהיה רצוי. כל אלה אינן מחשבות אפיקורסיות שלי בלבד. ועדת השופט לנדוי למבנה ולסמכויות של בתי-המשפט הציעה בשנת 1980 דרך להעביר עניינים מבג"ץ אל בתי-המשפט המחוזיים. על-פי הצעה זו, יקבל שופט בית-המשפט העליון את העתירה ויחליט אם חשוב שבית-המשפט העליון ידון בה או שמספיק כי העתירה תוכרע בבית-המשפט המחוזי. עוד הציעה ועדת לנדוי, כי בבית-המשפט המחוזי תוקם מחלקה לעניינים מנהליים. מחלקה זו תדון באותם עניינים שיועברו מבית-המשפט העליון לבית-המשפט המחוזי, ובעניינים מנהליים רבים אחרים שממילא בית-המשפט המחוזי דן בהם כיום, כמו למשל הביקורת על פקידי השומה לפי פקודת מס הכנסה. הצעה זו של ועדת לנדוי, כמו הצעות אחרות, נתקלה בביקורת של הקהילה המשפטית ולכן לא מומשה.

במשרד-המשפטים נתגבשה הצעה חלופית, שלפיה מן הראוי להעביר באופן הדרגתי ומבוקר עניינים שונים מן הבג"ץ אל בית-המשפט המחוזי וגם אל בית-משפט השלום. בהתאם לכך הוכנה הצעת חוק השיפוט בעניינים מנהליים. הרעיון היה להעביר בהדרגה סמכויות מבג"ץ לבתי-המשפט הנמוכים יותר, כך שבבית-המשפט העליון יידונו בערכאה ראשונה רק עניינים בעלי חשיבות ציבורית, חברתית או משפטית מן המדרגה הראשונה. אלא שההצעה הזאת לא היתה מקובלת על בית-המשפט העליון, ולכן הפסיק משרד-המשפטים את הטיפול בה.

בית-המשפט העליון עדיין מעוניין להעביר מסמכותו נושאים מסוימים. לדוגמא: העניינים הנדונים לפי חוק רישוי העסקים, לפי חוק התכנון והבניה וענייני מכרזים. הטכניקה הנראית לבית-המשפט העליון ראויה לצורך זה היא תיקון החוקים הנוגעים בדבר, אלא שטכניקה זו איננה מעשית. גם אם אפשר יהיה לשנות חוק אחד או שניים כדי שבג"ץ ישתחרר מעניינים שאינו מוצא לנכון לדון בהם, זה יהיה אפס קצהו של מענה, ולא יפתור את הבעיה.⁷

אני סבור שגם בעניינים מנהליים בית-המשפט העליון צריך לדון רק בערעור על בתי-משפט נמוכים יותר. להוציא מקרים מיוחדים, אינני רואה סיבה ענינית לעשות דין מיוחד לעניינים המנהליים שיהיה שונה מן הדין הקיים בעניינים האזרחיים

7 מאז הזמן שבו נאמרו הדברים, פסק בית-המשפט העליון, בבג"ץ 991/91 דוד פסטרנק בע"מ ואח' נ' שר הבינוי והשיכון ואח', פ"ד מה(5) 50, כי הדיון בענייני מכרזים יועבר לבית-המשפט האזרחי. סמכות בית-המשפט הגבוה לצדק בעניינים אלה ממשיכה לעמוד, ובג"ץ ידון במקרים מיוחדים ויצאיר-דופן הראויים לכך.

והפליליים⁸. אינני חושב, שראוי להקים מערכת נפרדת של בתי-משפט מנהליים בישראל, אבל אני חושב שראוי לאמץ את המלצת ועדת לנדוי ולהקים מחלקה לעניינים מנהליים בבתי-המשפט הקיימים, שתאויש בעיקרה על-ידי שופטים שירכשו מומחיות בתחום מיוחד זה.

פרופ' סטיבן גולדשטיין, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים

נושא הרפורמה במערכת-המשפט נמצא על סדר-יומנו לפחות עשרים שנה. בשנות השבעים מתח נשיא בית-המשפט העליון דאז, כבוד השופט זוסמן ז"ל, ביקורת חריפה מאוד על מערכת בתי-המשפט וסיים את דבריו במשפט "גם התורכים נהגו כך. זהו הצידוק היחיד למבנה בתי-המשפט כיום".

אתחיל עם כמה דברים מוסכמים: (א) מערכת-השיפוט נועדה לשרת את הציבור ככללוחו – לא את ציבור השופטים, הפקידים, עורכי-הדין או המתדיינים, אלא את כלל הציבור, שבין השאר מקיים חובות ונמנע מלעשות צוללות משום שקיימת מערכת שיפוטית תקינה; (ב) המערכת זקוקה לאמון הציבור כדי לפעול כהלכה; אם המערכת איננה עונה על דרישות, משום שהיא עמוסה מדי, מיושנת ולא יעילה – האמון בה מתערער.

כמאמר שכתבתי בעבר⁹ הייתי בדעה, ואני עדיין בדעה זאת, שצריך לאחד את שני סוגי בתי-המשפט לערכאה ראשונה מאוחדת. ישנם דברים שאינם טובים במערכת כפי שהיא היום. ראשית, היא גורמת לכפילויות; שנית, זהה העיקר בעיני, היא מונעת את הגמישות הדרושה בניצול כוח-אדם. אין אפשרות לווסת את כוח-האדם הזה בין השאר בגלל החלוקה בין בתי-משפט לגבי סמכות עניינית ומקומית – חלוקה שאף גורמת להתדייניות מיותרות על שאלות סמכות.

ייתכן שצריך להקים מחלקות בתוך בית-משפט מאוחד, אבל לא דווקא לפי החלוקה למחוזי ולשלום. גם חלוקת התיקים הרגילה תהיה בהתחשב במידת הניסיון של השופט, כמו שהדבר היום. לגבי הבעיה שלכאורה תיווצר בנושא הקידום, אני חושב שהיום שופטי השלום, כציבור, ראויים לשמש שופטים מחוזיים. מעבר לכך, אינני בטוח שהדבר צריך להוות שיקול. גם במצב היום ישנה בעייתיות, שהרי מטרת הקידום היא לעודד שופטים; אם מקדמים מעט מאוד שופטים, כנגד כל אחד שמתקדם או שואף להתקדם ובא לידי סיפוק, יש הרבה יותר מתוסכלים שאינם מתקדמים.

ניסיון הרפורמה נכשל בעבר בעיקר בגלל התנגדותם של שופטים מחוזיים. כיום אנחנו הולכים על מה שנקרא רפורמה זוחלת. הכוונה היא להעביר יותר ויותר תיקים מהמחוזי לשלום וגם למנות יותר שופטים לשלום ופחות למחוזי. תקרת הסכום שבית-משפט השלום מוסמך לפסוק לגביו, הועלתה ל-450,000 ש"ח, ובעניין פלילי מוסמך היום בית-משפט השלום לדון בעבירות שעונשן עד שבע שנות-מאסר, והכוונה היא להמשיך בדרך זו. היו שהתנגדו לשינוי אחרון זה בטענה

8 לאחרונה חוקק חוק בתי הדין המנהליים, תשנ"ב-1992, ס"ח תשנ"ב 1385.

9 S. Goldstein, "On Unifying the Israeli Trial Court Structure", 18 Is.L.R. (1983) 76.

שופטי-שלום אינם מסוגלים ואין זה רצוי שידונו בדברים כל-כך כבדי-משקל. לעניות דעתי זה טיעון לא נכון, גם בהכירי את שופטי-השלום שלנו וגם בהתחשב בעובדה שתמיד ניתן יהיה לווסת תיקים לשופטים ותיקים יותר.

נימוק נוסף לעניין הרפורמה והפעם בעניין בית-המשפט העליון. אומרים שצריך להקל על בית-המשפט העליון, דהיינו, להניח לשופטים בו להתרכז בדברים שהם צריכים לטפל בהם, בג"צים וערעורים ברשות, וכדי לעשות כן יש להפחית את העומס שקיים בשל הערעורים בזכות מבתי-משפט מחוזיים. אני תומך בגישה זאת, אולם ברצוני להדגיש עתה היבט אחר של הבעיה, היבט שטרם זכה להתייחסות בדיוננו. ממחקר שערכתי מסתבר, כי הטיפול בערעורים בזכות אורך זמן רב בהרבה מזה שאורך הטיפול בערעור שני, ברשות, ואף הרבה יותר מהזמן שהמחוזי זקוק לו כדי לטפל בערעור¹⁰. יש להוריד את הטיפול בערעורים בזכות מהעליון גם לטובת ערעורים אלה עצמם, שסדר-העדיפות בבית-המשפט העליון אינו לטובתם — דבר המתבטא במשך הטיפול וכרמתו.

מאידך גיסא, עולה השאלה האם טוב לנתק את בית-המשפט העליון מערעורים יומיומיים כפי שהוא מטפל בהם היום. יש הגורסים שאין הניתוק ראוי, אך בעיני גישה זו היא רומנטית מדי ולא שווה את המחיר.

אינני סבור שאיחוד הערכאות והקמת ערכאת-ערעור הם תרופת-פלא. זה יתרום ליעול המערכת, אך צריך להשלים זאת על-ידי דברים רבים אחרים — יותר שופטים, שינוי לוח-השימוע של משפטים, מבנים יותר טובים, טכנולוגיה, מחשוב, יותר שימוש בפיסור וכו'. גם ציבור עורכי-הדין יכול לתרום ליעול המערכת.

גם רפורמה בסדר-הדין יכולה להועיל. לדוגמא: שינוי המנהג שעדות היא בעיקר בעל-פה. זו שיטה יקרה ביותר, שאולי שווה את המחיר כאשר מדובר בשימוע רצוף, ופסק-דין שניתן מיד לאחר שהשופט שומע את העד, כפי שהדבר נעשה מעבר לים, אך לא כך אצלנו, כשפסק-הדין ניתן זמן רב לאחר העדות. כדאי אולי לאמץ את הגישה, שלפיה לא מחייבים עדויות בעל-פה בכל מחיר¹¹.

יש לפעול לפי התקנה הקובעת שעל שופט לכתוב פסק-דין תוך 30 יום. אין גם צורך לכתוב פסק-דין כה ארוכים. הבעיה היא איך לשנות את דפוסי ההתנהגות — גם של ציבור עורכי-הדין וגם של ציבור השופטים.

עד שתיעשה רפורמה ניתן לתקן פגמים מוסכמים, לדוגמא: חלוקת הסמכות לעניין מקרקעין. הצעה לכך היתה ב-1985, אך מאז לא נעשה דבר בנושא זה.

השופט ורדימוס זילר, נשיא בית-המשפט המחוזי

אתחיל כבעיית התארכותם היתירה של המשפטים, שהיא הרעה החולה של בית-המשפט. כשבאים לדון בענייני הרפורמה, יש לצאת מנקודת-התחלה של

10 על-פי מחקרו של פרופ' גולדשטיין נמשך טיפול בערעור בבית-המשפט המחוזי בשנת 1987 5.3 חודשים, טיפול בכל הערעורים בבית-המשפט העליון 20.5 חודשים, וערעור בזכות 20.8 חודשים. בשנת 1985 היו המספרים, בהתאמה, 4.2, 26.9 ו-26.4 חודשים. המספרים משקפים את חציון הערעורים באותה שנה, ומבוססים על עיבוד נתונים, שנלקחו מתוך השנתון הסטטיסטי המשפטי.

11 ראה תקנות 168-169 לתקנות סדר הדין האזרחי, תשמ"ד-1984, כפי שתוקנו בתיקון מס' 2, תשנ"א-1991. ק"ת תשנ"א, 1228.

התוצאה: מה אנחנו רוצים להשיג. אנחנו רוצים, ששירות הצדק שאנו נותנים יהיה שירות ברמה, ושירות מהיר. לעניין הרמה אני לא חושב שהבעיה גדולה. הדבר האקוטי הוא המהירות, וזוהי הנקודה הראשונה שעלינו לתת עליה את הדעת. לפני עשר שנים סברתי, וגם היום אני סבור, שאיחוד ערכאות הוא דבר טוב. היתרונות שבו גוברים על החסרונות; הגמישות שבניהול יכולה לייעל. דומה הדבר לעשרה כבישים של נתיב אחד – כאשר בכל אחד מהם יש משאית אחת, כולם יזדחלו. לעומת זאת, באוטוסטרדה של עשרה נתיבים היכולת לווסת גדולה וגמישה הרבה יותר. איחוד הערכאות יביא אף להתמחות שופטים שתסייע לעשיית צדק ותאפשר ניצול יעיל יותר של כוח-האדם; שהרי קורה ששופט חולה, יוצא לשירות מילואים וכדומה.

מוכן שיש גם חסרונות. יש עורכי-דין מהשורה הראשונה שיחששו אולי להיכנס כשופטים למערכת חדשה בה הם יכולים להיות מופנים לטיפול בקטנות, ואולי נימצא חסרים בהיצע מתאים של כוח-אדם שיפוטי. יש גם חשש מפני הטלת עומס על שופטים מתחילים. עניין זה יכול להיות מוסדר באמצעים מנהליים. הפריט היקר ביותר בבית-המשפט הוא זמן פרונטלי: הזמן שאדם בא ומדבר לפני בית-המשפט. כל חיסכון בזמן פרונטלי הוא יצירת יש מאין – הכנסת יותר משפטים על אותו מספר חדרים, שופטים, פקיד-עזר וכו'.

הצלחנו ליצור מיני רפורמה של איחוד ערכאות על-ידי העברת קשת סמכויות מאוד רחבה לבית-משפט שלום, ולדעתי בצדק. המגמה היא שבית-המשפט המחוזי ייהפך לבית-משפט לערעורים ולעניינים כבדים ומיוחדים. כך יגיעו לבית-המשפט העליון פחות ערעורים בזכות, ותגדל יכולתו לבחור את הערעורים שבהם ידון. נוסף על כך יש גם הורדה כלפי מטה של עניינים מנהליים, לדוגמא: המכרזים שהורדו מבית-המשפט העליון לבית-המשפט המחוזי¹² ועתירות אסירים שהורדו על-פי חוק¹³. ישנה אף הצעה לביטול האיסור על בית-המשפט להוציא צווי-מניעה נגד המדינה, מה שיאפשר "בג-ציזציה" יותר גדולה של בתי-המשפט הנמוכים.

מבחינה קונספטואלית קשה מאוד לפתור את בעיית הזמן הפרונטלי על-ידי הוצאת עניינים החוצה. קשה להגיד לאדם "לך לכוררות בעל-כורחך". אך זמן פרונטלי ניתן ליצור אף באמצעים אחרים, וברצוני למקד את תשומת-לבכם לרפורמה גדולה מאוד שנעשתה בשטחים אחרים במשפט ושהפועל היוצא שלה הוא חסכון בזמן פרונטלי. דוגמא אחת מצויה בשינוי של תקנות סדר-הדין ברבר קביעת מומחים¹⁴. העובדה שבית-המשפט יכול לכפות מינוי מומחה מטעמו, הביאה לכך, שהרבה הכרעות משפטיות ועובדתיות עברו למומחים ויצאו מבית-המשפט. בכך נחסך זמן רב של בית-המשפט, שבעבר צריך היה להכריע בין חוות-דעת של מומחים שהביאו הצדדים.

מינוי מומחים בחיקי תאונות-דרכים¹⁵ היה צעד נוסף, וייתכן אף גדול מדי. פה

12 ראה הערה 7 לעיל.

13 ראה תקנות סדרי דין (עתירות אסירים), תש"ם-1980.

14 ראה תקנות סדר הדין האזרחי, תשמ"ד-1984, תק' 130.

15 ראה חוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים, התשל"ה-1975, ס' 6א ו-6ב; תקנות פיצויים לנפגעי תאונות דרכים (מומחים), תשמ"ז-1986.

המחוקק לא רק שכפה על הצדדים להביא מומחה, אלא אף הוציא החוצה את העניין העומד ביסוד-היסודות של כל תביעת נזיקין – שאלת הנזק הגופני. יוצא, שלאחר ביטול שאלת האחריות, קביעת טבלאות לעניין הפיצויים הבלתי-ממוניים, הופכים את הדיון בתאונות-הדרכים בבית-המשפט לפיקציה. יש כאן מתימטיקה מוחלטת, וצריך לחשוב האם לא הגיע הזמן להוציא את העניין מבית-המשפט. אפשר אולי לנהוג בדרך זו לגבי נושאים נוספים. הבאתי את הדוגמא של תאונות-דרכים לא משום שחשבתי שזה הדבר הטוב ביותר להתחיל בו, אלא מכיוון שהמחוקק כבר התחיל בו.

יש דרכים נוספות ליצירת זמן פרונטלי:

יש לבדוק מתוך העניינים הבאים לפני בית-המשפט מה הכרחי שיבוא כעניין פרונטלי, כגון חקירה נגדית, ומה לא. דברים, כגון חקירה ראשית, סיכומים וערעורים, אין הכרח שיישמעו בעל-פה.

שמיעה על-ידי דן יחיד אף היא חוסכת זמן פרונטלי¹⁶. בשנים האחרונות צמצם החוק מקרים שיש לדון בהם בהרכב, והיום נשאר למעשה רק עבירת ה"רצח", ואולי עוד עבירה אחת, הנשמעות בפני שלושה שופטים.

בחוק הפטנטים ובכמה חוקים נוספים יש הוראה מפורשת המאפשרת לשופט לקחת לעצמו עוזרים שיעצו לו בעניינים שבמומחיות. דבר זה יכול להביא להיסכון גדול בזמן ולהיות מיושם גם בפלילים. חוסר-היכולת של בית-המשפט למנות מומחים מטעמו או לקחת לעצמו מומחים כחלק ממנו מקשה עליו בהתמודדות עם מערכות מאוד מסובכות, בעיקר כלכליות – דבר המביא לבזבז זמן. יש רגישות גדולה בנושא הזה משום שמדובר בזכות, בחירויות-האזרח וביכולתו להגן על עצמו.

לגבי העניינים המשפחתיים – אין ספק שיש להעבירם לבית-משפט אחד שילקט וימזג את כל הדברים. הטיפול במשפחה יהיה אז יותר יעיל, יותר צודק וייערך בראייה ממוקדת על-ידי גורם אחד. היום זה מפוזר. ישנן סמכויות בידי בית-משפט השלום, לדוגמא: עניין החזקת ילדים, שנדון בבית-משפט לנוער, כשהוא מוציא ילדים מח"קת המשפחות שלהם ומעבירם לאומנה או למקומות מתוך למשפחותיהם; סמכות הפרדה שנותן חוק האלימות¹⁷, פירוק וחלוקת רכוש מקרקעין, שזה הנכס העיקרי; ולעומת זאת, תביעת מזונות, שהיא תביעה יחסית קטנה, נשארה במחוזי, ללא שום היגיון.

לסיום: ראשית, אנו רואים כי ניתן לשנות הרבה בשיטת הצנע-לכת; ושנית, אם המדיניות היא הפיכת בית-משפט שלום ל"trial court" עיקרי, ובית-משפט מחוזי – לערכאת-הערעור והעניינים החשובים, צריך לעשות את המלאכה עד תומה ולהוריד מבית-המשפט המחוזי עניינים קטנים. כיום קיימים כעניין זה אבסורדים, כגון שצו-מניעה על בניית גורד שחקים השווה מיליונים נותן בית-משפט שלום; ולעומת זאת, צו-עשה לבניית גדר שנהרסה, שזה עשייה במקרקעין, נשאר בבית-משפט מחוזי.

16 ראה סעיף 26 לחוק בתי-המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984.

17 חוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א-1991.

חבר הכנסת אוריאל לין, יו"ר ועדת חוקה חוק ומשפט

לדעתי, אין צורך ברפורמה במבנה מערכת בתי-המשפט, והערכאות הקיימות – בתי-משפט השלום, המחוזי והעליון, מספיקות בהחלט. אל נשכח שיש לנו גם בתי-דין, טריבונלים שיפוטיים וכו'. מדובר במערכת נותנת-שירותים אדירה מאין כמוה בישראל. זוהי ממש תעשייה, תעשיית הצדק, שבה מושקעים משאבים אדירים. את המערכת הזו עלינו לייעל, מבלי שיפגעו איכות המוצר והשירותים שהיא מספקת.

בכנסת הקודמת הגיש שר-המשפטים דאז, בתמיכת נשיא בית-המשפט העליון, הצעת חוק שהיה בה משום שינוי במבנה מערכת בתי-המשפט. היה זה אחד המקרים הנדירים שכנסת ישראל במליאה, בהצעת חוק ממשלתית בקריאה ראשונה, ממש התקוממה מול הצעת חוק והפילה אותה, תוך הבעת דעה נחרצת כנגד הרפורמה במבנה מערכת בתי-המשפט בישראל.

בינתיים, בכנסת הנוכחית, העברנו רפורמה, די מקיפה לדעתי אך עוד לא שלמה, במערכת בתי-המשפט, כשרפורמה זו בנויה על תפישה של חמש נקודות פשוטות: הדבר הראשון – הרחבת סמכות בית-משפט השלום והגדלת מספר השופטים בו. בית-משפט השלום יהפוך להיות ה-workhouse של המערכת השיפוטית ביישראל, וכתוצאה מכך יישמש בית-המשפט המחוזי, יותר מאשר היום, ערכאת-ערעור, ובית-המשפט העליון יקבל פחות ערעורים.

החלק השני, שבו לדאבוני הרב לא יום משרד-המשפטים די הצעות חוק, הוא החלק של ביטול כפילויות, כמו, למשל, ענייני חזקה מול עניינים של בעלות במקרקעין, שהדיון בהם באותה פרשה עצמה מפוצל בין המחוזי לשלום. הנושא השלישי, שבו נעשו כמה שינויים, הוא הרחבת סמכותו של הדן היחיד. נקודה רביעית היא חיזוק הצד האדמיניסטרטיבי והניהולי של בתי-המשפט. הנושא החמישי עניינו הרחבת המערכת המקבילה, או מה שאנחנו מכנים יישוב סכסוכים מחוץ למסגרת של המערכת השיפוטית.

אם אנחנו מגשימים את הרפורמה השקטה הזו על-פי חמשת הכיוונים האלה, אין, לפי דעתי, צורך ברפורמה במבנה ואין גם מקום להעלות את רעיון שילוב הערכאות בין השלום למחוזי. מה שקרה הוא, שהרפורמה במבנה ריתקה כל-כך הרבה אנרגיה ועוררה ויכוח ופולמוס חריפים כל-כך, עד שבמקום לעסוק בדברים שאפשר היה להשיגם ולהגיע בהם לתוצאות מהירות יחסית וטובות, הוקדשה האנרגיה לוויכוח אם לעשות שינוי במבנה או לא.

כיום יש להגדיר לא רק את המטרה, אלא גם את האמצעים והדרך להשגתה, ובכך אני חולק על אלו האומרים כי "לא חשוב באיזו דרך הולכים, העיקר להשיג את המטרה".

הרפורמה במערכת בתי-המשפט אינה נוגעת רק לבית-משפט שלום, מחוזי ועליון, אלא מתייחסת באותה מידת חשיבות גם להוצאה-לפועל וגם לבתי-הדין הרבניים, והרבה מאוד חוקים ותיקונים נוגעים לגופים אלו. מבחינת מהות השינויים, הרי שבמסגרת תיקון מס' 18¹⁵, התיקון החשוב

יותר בחוק בתי המשפט, ניתן לציין את ההגמשה באפשרות להביא לידי סיום את תקופת כהונתו של שופט (וזאת, לצד ההעלאה בדרישות הכישורים לשופטי השלום המתמנים), את העובדה כי ערעור על החלטת ביניים של בית משפט מחוזי או על פסק דין של בית משפט מחוזי בערעור על פסק דין או החלטה של בית משפט שלום, שניתן בדין יחיד, יישמע גם בעליון על ידי שופט יחיד; וכן את כל המוסדות של הוצאת סכסוכים החוצה מהמערכת השיפוטית, כמו מוסד הפישור, הבוררות בהסכמת הצדדים וגם הפשרה בהסכמת הצדדים.

בתיקון מס' 19¹⁶ הורחבה, לא כלי התנגדות של חברי בוועדת החוקה, סמכותו של בית משפט השלום לדרון בעבירות שהעונש עליהן מגיע לכרי שבע שנות מאסר, עם חריגים המנויים בחוק שבהם ניתן לפרקליט מחוז שיקול דעת להעמיד לדין בבית משפט שלום בגין עבירות חמורות יותר (כמו, למשל, בפקודת הסמים), או לפנות למחוזי בעבירות צווארון לבן או בעבירות חמורות אחרות שהעונש עליהן נע בין חמש לשבע שנות מאסר. אני עצמי בהחלט נגר שיקול דעת זה הניתן לפרקליטים, בפרט כשעצם ההחלטה הזו של פרקליט המחוז שהעניין יידון בבית משפט שלום ולא במחוזי, מקטינה את העונש המירבי על אותו עניין מ-15 שנות מאסר, למשל, ללא יותר משבע שנים, והרבר משנה נורמה עונשית שהמחוקק קבע. לפי דעתי, זהו דבר פסול. במקביל הורחבה סמכות בית משפט השלום בתביעות אזרחיות מ-150,000 ש"ח בשנת 1984 עד ל-450,000 ש"ח כיום, תוך שנקבע כי סכום זה יוצמד למדד לשם שמירה על ערכו.

הצעת חוק נוספת, פרטית, שנחקבלה, עוסקת בערעורים על משפטי תעבורה שבדרך כלל נשמעו במחוזי בהרכב של שלושה, וקובעת שניתן לדרון בהם, חרץ מבעבירות של גרימת מוות, בדין יחיד²⁰. לשר המשפטים ולנשיא בית המשפט העליון תהיה סמכות, המצריכה את אישור ועדת חוקה חוק ומשפט, להרחיב את המסגרת הזו בנושאים שטרם הושגה בהם הסכמה עד היום. בתיקון מס' 16 הוספה גם הקביעה, שבית משפט השלום יהיה מוסמך לפסוק בענייני מזונות. על אף התנגדויות שנבעו מהרצון שיהיה מעבר של כלל נושאי האישות שבין שני צדדים, נראה היה לנו שמדובר במסה גדולה וכונושא שטבעי יותר שיהיה בבית משפט השלום מאשר בבית משפט מחוזי. סעיף זה הוא לא להפעלה מיידית, אלא בתאריך שייקבע על ידי נשיא בית המשפט העליון ושר המשפטים, כאשר ישתכנעו כי בתי משפט השלום אכן ערוכים לקלוט תוספת זו של תביעות.

תיקון חוק נוסף, ישן יותר, הוא בנושא של פסיקה אזרחית אגב דיון במשפט פלילי²¹. אם חושב השופט שלקורבן עבירה מגיע פיצוי, מדוע לשלוח את אותו אדם לפתוח בהליכים אזרחיים? אני יודע שזה לא אידיאלי, וגם מוגבל ל-30,000 ש"ח, אבל למיטב ידיעתי לא נעשה בזה שימוש מספיק.

אומר עוד בקיצור, כי הועברו ארבעה חוקים חשובים בתחום ההוצאה לפועל²² שניים מהם מקיפים מאוד, אחד מהם מוציא את הביצוע של פקודות המאסר מתקציב המדינה, שבו לא ניתן למצוא מקורות לעניין זה. לשם הגברת היעילות

19 ס"ח תשנ"ב, 143.

20 חוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984, ס' 37(ב).

21 חוק העונשין, התשל"ז-1977, ס' 77. הסכום צורכן ל-37,500 ש"ח.

22 התיקונים לחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967: (תיקון מס' 9), ס"ח תש"ן, 126; (תיקון מס' 12), ס"ח

בהוצאה-לפועל וכדי למנוע מצב שבו נמשך הדבר שנה ויותר לבצע פקודות-מאסר, קבענו בחוק אגרה מיוחדת, שהכנסותיה תלכנה ישירות מגזברות בתי-המשפט למשטרה לצורך הקמת יחידה מיוחדת שתבצע את פקודות-המאסר תוך תקופת-זמן מוגבלת של שלושים יום. זו דוגמא להבנה, כי אי-אפשר יותר להתבסס על מקורות תקציביים חיצוניים לשם שיפור המערכת, ויש ליצור מכשירים חוץ-תקציביים. נעשו גם ארבעה תיקוני חוק לעניין בתי-הדין הרבניים²³, ובאופן כללי ניתן לומר, שחלק גדול מהקווים שקבענו לעצמנו אכן הושלמו בחקיקה שנעשתה בשלוש השנים האחרונות.

מעבר לשינויים והרפורמות שבסמכויות, יש לדעתי מקום לכמה הצעות שיתרמו ליעילות המערכת מבלי לפגוע באיכותה ובשירותי הצדק שהיא מספקת. ראשית, באשר לקצב הדיונים והדחיות בהם. ממחקרים שנערכו עולה, כי לא חוסר זמן שיפוטי הוא המעכב את קצב התקדמותו של תיק, אלא יש משקל ניכר מאוד הן להתנהגות סניגורים והן לנושאים פרוצדורליים שבמערכת. המערכת מתאימה את עצמה לשיטת העיכובים, ויש לשפר מצב זה ולהופכה לחמורה ולנוקשה הרבה יותר בתחום זה, ופחות סלחנית לדחיות למיניהן. אולי עו"ד רוכין יאמר שזו התנהגות לא אנושית. אך מה זה בכלל להיות אנושי? אם אני אנושי ומתחשב ברשלנות ובהזנחה של צדדים מסויימים האם אני לא בלתי אנושי כלפי אחרים שמחכים בתור? אנושי זה לא רק להתחשב באלה הנמצאים לפניך ברגע זה, אנושי זה להיות אנושי כלפי כלל המערכת משום שיעילות המערכת זו אחת התרומות הכי אנושיות שאפשר לתת לכלל הציבור. אני לא אומר שגולך לקיצוניות, אלא ניישר את המערכת באופן ריאליסטי על-פי נורמות יעילות יותר. לדוגמא, ניתן אולי לבחון אפשרות, שנגקטה בארה"ב, של קביעת לוח-זמנים נוקשה לכל שלב ושלב בהתקדמות הטיפול בתיק פלילי. בכלל, מרגע שמתחילים לשמוע את הראיות, יש לממש את העיקרון שכבר מצוי בסדר-הדין הפלילי, שהראיות יישמעו ברציפות ולא בהפסקות. בכך ייחסכו זמן ואנרגיה רבים.

נקודה אחרת היא אורכם של פסקי-הדין: מדוע לכתוב פסקי-דין ארוכים ולא לתת את עיקר ההנמקה בלבד ולהרחיב את מסגרת פסקי-הדין רק אם יוגש ערעור? נראה לי שיש לשקול הצעות אלה.

בתגובה לדברים שנאמרו הייתי רוצה להעיר כמה הערות:

אני בהחלט מקווה, כי יימשך הדיון במינוי שופטים לתביעות קטנות מקרב עורכי-הדין. יכול להיות שצריך בכלל להוציא את בתי-המשפט לתביעות קטנות ממסגרת מערכת בתי-המשפט.

הנושאים שהועלו כאן בדבר שימוש במומחים, צמצום זמן פרונטלי ודומיהם יכולים בהחלט להביא ליעול רב מאוד במערכת בתי-המשפט. עם זאת, לא הייתי

תשנ"א, 174; (תיקון מס' 10), ס"ח תשנ"א, 198. וכן חוק גביית חובות (ביצוע צו"ר מאסר) (הוראת שעה), התש"ן-1990, ס"ח תש"ן, 154.

23 חוק הדיינים, התשט"ו-1955 (תיקון מס' 11), ס"ח תשמ"ט, 69; (תיקון מס' 12), ס"ח תשמ"ט, 76; (תיקון מס' 14), ס"ח תשנ"א-1991. וראה חוק בתי דין דתיים (כפיית ציות) (תיקון מס' 2) התשנ"ב-1992, ס"ח תשנ"ב, 138.

מגיע למסקנה, למשל, שיש להוציא עניין כמו פיצוי נפגעי תאונות-דרכים, בהיותו כל-כך כבד-משקל, מפיקוח של בתי-המשפט, אפילו אם חלק גדול מההכרעה השיפוטית מוצא החוצה.

אני רוצה להזהיר ולומר לכם, שהגידול בפניות לבתי-המשפט אינו רק תוצאה של גידול באוכלוסייה, אלא גם תוצאה של חוקים שהכנסת מחוקקת. כך, למשל, החוק למניעת מפגעים סביבתיים, שיוצר מה שנקרא "תביעה ייצוגית" (class action) באשר למפגעים אקולוגיים. זה בהחלט יביא לריבוי תביעות. חוק אחר שהועבר מאפשר להוציא את התוקפן מתוך התא המשפחתי בפרוצדורה מהירה, וצפוי שיביא לריבוי תביעות. אבל אין ברירה: כאשר אנחנו עוסקים בנושאים שלפי דעת המחוקק הם כבדי-משקל ושהם נחוצים לעשיית צדק, השיקול של ריבוי התביעות הוא בהחלט ענייני, אבל אינו שיקול מכריע.

לגבי הנושא של יישוב סכסוכים מחוץ למסגרת מערכת בתי-המשפט, הרי שצריך לנסותו גם בארץ. אני לא מאמין בכוררות-חובה, אלא בהוצאת נושאים או קטעים שונים בדיון אל מחוץ לכותלי בתי-המשפט. כך, למשל, נשמעה הצעה שבמקום עדויות בעל-פה יוגשו תצהירים, ואם יש צורך יחקר העד אחר-כך. כך תוצא עבודה ממסגרת בתי-המשפט אל הפרקליטים, שיכינו את התצהירים.

חוק העבירות המנהליות נועד להחליף ולקצר את ההליך הפלילי הארוך, שאם לא כן, אם לא פועלים בטווח-זמן מתקבל על הדעת, מאבד המשפט הפלילי מערכו. השימוש בחוק אינו מספיק משום שהמערכת האופרטיבית שצריכה לבצע אינה מתפקדת ואינה אוכפת את הקנסות המנהליים.

עו"ד דרור חוטר-ישי, ראש לשכת עורכי-הדין בישראל

למעשה נועד נושא הרפורמה לפתור את הבעיה שכולנו מודעים לה: הסתבת בדיונים בבתי-משפט, או אם לקרוא לזה בצורה יותר יפה: עומס התיקים הקיים בבתי-המשפט. אין ספק שכל שינוי פנימי באותה מערכת המיועד להסיט את העומס מערכאה זו לערכאה אחרת, לא יפתור את הבעיה האמיתית שהיא כמות התיקים ביחס למספר השופטים. בתחום הזה ניסינו בלשכת עורכי-הדין להציע לכל הגורמים הרלבנטיים פתרונות אחרים, מעשיים, לבעיית העומס בבתי-המשפט.

פתרון אחר שהצענו, ואף התקבל, הוא שינוי בחוק פסיקת ריבית והצמדה, כדי לשמור על ערכם של החובות המשולמים ולמנוע אינטרס למשוך את ההליכים מצד החייבים. אולם פתרון זה נוגע רק לתחום קטן של הבעיה. הבעיה האמיתית נמצאת בכך שלא ייתכן להפוך את בית-משפט השלום לערכאה ראשונה האמורה לטפל בכל התיקים, כאשר אנו מטילים על שופטי-השלום לדון גם בתיקים של בתי-המשפט לתביעות קטנות. העיסוק בצוותא חזא בדיונים פעוטים, ולעתים כמעט ללא סדרי-דין או דינריות, יחד עם טיפול בתביעות אזהרות המגיעות לכדי מאות-אלפי שקלים, ובתיקים פליליים של עד שבע שנות-מאסר, מהווה מעמסה קשה מדי גם מבחינתו של השופט וגם מבחינתו של הציבור. אנחנו הצענו פתרון מעשי בתחום זה, פתרון הקשור גם בבעיית מינוי השופטים שתכנה-הכנסת לין התייחס אליה.

חלק לא-מבוטל מהבעיות של בתי-המשפט נעוץ בכך כי מכהנים שופטים שאולי התאימו מבחינת המחשבה הקודמת בעת מינוים, אבל לא תמיד הנסיון הוכיח זאת לאחר-מכן. אנחנו מתנגדים למינוי זמני של שופטים, וסבורים שכאשר שופט מתמנה הוא צריך לקבל מינוי-של-קבע, כפי שהדבר כיום. מאידך גיסא אין ספק שהכישורים המוכחים של מועמד כעורך-דין אינם בהכרח מתאימים לנדרש משופט. על-פי הצעתנו תיפתר הבעיה על-ידי כך שבתי-המשפט לתביעות קטנות יוצאו ממסגרת בתי-משפט השלום ויופעלו בשעות אחרי-הצהריים, באמצעות עורכי-דין שיתגדבו לשמש שופטים לנושא הזה. בכך יושגו כמה מטרות: (א) מקטינים את העומס המוטל על המערכת הנוכחית של בתי-המשפט; (ב) עומדים על כישוריהם והתאמתם של עורכי-דין שירצו במינוי-של-קבע בשפיטה; (ג) מאפשרים לשופטי-השלום להתרכז באותם תחומים שהועברו אליהם. ואם כבר הועברו אליהם תיקים של עד שבע שנות מאסר אין ספק שהמטלה היא קשה.

התיקון שהצענו, ואנו מציעים גם כעת, הוא תוספת בסעיף 66 לחוק בתי-המשפט, שתאפשר למנות לשופטים בתביעות קטנות גם "עורכי-דין בעלי כישורים להתמנות לשופטים מחוזיים". אגב, אין הכרח להשתמש במינוח של "שופטים" דווקא, אם בכך נעוצה הבעיה. ועדת חוקה חוק ומשפט קיבלה את ההצעה, אולם זו נפלה בסופו של דבר בשל התנגדות נשיא בית-המשפט העליון. לדעתנו — ואנו מתבססים גם על נסיונות שנעשו באנגליה ובארצות-הברית, שם שולבו בהצלחה עורכי-דין בשיפוט לא רק בנושאים כמו תביעות קטנות אלא בחתך אנכי שלם, ובכלל זה אף בעניינים פליליים רציניים — קיימים במערכת-המשפט כיום יותר מדי תיקים ועניינים והסטתם מערכאה זו לערכאה אחרת לא תפתור את הבעיה. כדי לפתור את הבעיה צריך ליצור ערכאה רביעית, אך לא זו שהוצעה ותוכננה בין בית-המשפט המחוזי לבית-המשפט העליון, ושלה התנגדנו, אלא כזו שתוציא עניינים מסוימים מהמערכת, ובמקרה זה את נושא התביעות הקטנות.

אנחנו מודעים לכך שבתוך המערכת הנוכחית כיום מטופלים כמיליון תיקים, ומכיוון שבהעדר די כסף איננו סבורים שאפשר להוסיף הרבה שופטים או לבנות הרבה בניינים, אזי הדרך היחידה לפתור את הבעיה היא להוציא עניינים מסוימים מתחום טיפולה של מערכת בתי-המשפט. הליכים של פישור ובוררות, שחבר-הכנסת לין התייחס אליהם הם אפשריים, אבל אינם יכולים לשמש פתרון. מטבע הדברים בוררות זה הליך די יקר, המחייב רצון של שני הצדדים, ובציבור יש רתיעה מפנייה להליך זה. יש כמה סיבות לרתיעה זו, ובין השאר משום שאין הליך של ערעור על החלטת בורר. אמנם יש אפשרויות לבטל פסק בורר לפי סעיף 24 לחוק הבוררות, אבל אלו הן אפשרויות מוגבלות. אגב, אני מצטער שדווקא אלו שהיו מוכנים לראות בסוג זה של פתרון, דהיינו: להיעזר בעורכי-דין כבוררים, מרפא לחוליים של בתי-המשפט, לא היו מוכנים להיעזר בעורכי-הדין כשופטים בבתי-משפט לתביעות קטנות.

בנושא ריבוי התיקים ניתן לנצל גם כלים נוספים במסגרת חקיקה קיימת. הפרקליטות יכולה לנצל יותר את חוק העבירות המנהליות כדי לצמצם את כמות התיקים. בהתייחסותי הקודמת לבתי-משפט לתביעות קטנות לקחתי זאת כאפשרות של שלב נוסף של מסגרת לטיפול בחוק העבירות המנהליות. כיום החוק של

עבירות מנהליות לא מיושם במלוא היקפו כיוון שחסרים גם "ממונה", כהגדרתו, וגם מרכז גבייה. לו ביצענו זאת במסגרת המערכת של בתי-משפט לתביעות קטנות, היה לנו גם ממונה בבתי-המשפט, וגם מרכז לגבייה מן ההוצאה-לפועל.

אני סבור שהפתרונות למערכת בתי-המשפט אסור להם שימצאו את מקומם ברפורמה מהותית, משום שחובה עלינו לשמור על יציבות מערכת המשפט. הרפורמה הנוכחית היא פתרון אפשרי ולגיטימי בהחלט, אבל הוא אינו יכול כשלעצמו לפתור את הבעיה האמיתית של בתי-המשפט – בעיית העיכובים בתהליך השפיטה. מדובר בהלכה כמו שולמן²⁴ שניתנה כתשע שנים לאחר שמיעת הערעור בתיק; מדובר ברעה חולה של מעצרים ואורך זמן הישיבה במעצר של אנשים שבסופו של דבר מתברר לעתים שהם חפים מפשע היא דוגמא כולטת לנזק שיש לפיגורים בשפיטה; מדובר לעתים – וזו דוגמא נוספת וקשה אף היא מהבחינה האנושית – בנושאים של מעמד אישי ואימון, שבהם חזינו לאחרונה בדוגמא של פגיעה בתוצאה שנראתה לבית-המשפט העליון כרצויה בשל דיון שנמשך שלוש-ארבע שנים. לא ייתכן שדיונים יימשכו זמן כה רב, והם יימשכו זמן רב, עד שלא יימצא פתרון לבעיות של קבוצות תיקים אלו ואחרות, וכמדומני שהדרך הנכונה להתחיל היא בבית-המשפט לתביעות קטנות.

לסיכום: אני סבור שבאותו רגע שהמערכת תבין כי הבעיה האמיתית העומדת בפניה היא לאו דווקא ההקלה על עבודתם של השופטים, אלא טיפול מזורז יותר בהליכים המשפטיים מבחינת האזרח, ברגע שזה יהיה הדבר המרכזי העומד לנגד עיניה של המערכת – הפתרונות יימצאו.

השופט משה טלגם, שופט בית-המשפט המחוזי בת"א

במסגרת סימפוזיונים שונים שהתקיימו בעבר²⁵ חילקנו את הפתרונות לבעיה באופן סכימטי לארבעה סוגים: הגדלת משאבים, הפחתת המטלות מבתי-המשפט והתייעלות: בין אם בשכלול הכלים הקיימים ובין אם בחלוקה שונה של הנטל. יש דרכים שונות להתמודד עם הדברים האלה, וניתן לקחת בחשבון כמעט את כל ההצעות שהועלו כאן. אבל לדעתי, יש עניין אחד מאוד לא צודק וגובל באי-הגינות – הצעקה על הסחבת:

הנטל על השופטים גדל בעשר השנים האחרונות פי שניים. מדי שנה בשנה גדל שיעור התביעות והפניות לבית-המשפט בכ-10%, ומספר השופטים, שאינו גדל, בולע את הכמות הגדלה. אין מערכת בעולם שבה יושב השופט, כמו אצלנו, חמישה או שישה ימים בשבוע כאולם. עתה מנסים להגביר את היעילות ומכניסים יותר משפטים, אלא שלאחר המשפטים צריך לכתוב פסקי-דין, ולכך לא נותר זמן. הנסיון לפתור את הסחבת בהטלת עוד מעמסה על השופטים אינו הוגן ואינו טוב. שופט צריך להיות פנוי כדי שיוכל לשפוט בנחת ובחשומת-לב. חיוני ששופטים יזכו, כמו פרופסורים, לשנת-שבתון.

24 ע"א 358/83 שולמן נ' ציון חברה לביטוח בע"מ, פ"ד מב(2) 844.

25 ראה לאחרונה את הסימפוזיון שהתפרסם במחקרי משפט ח (תש"ן), בעמ' 9.

לדעתי, הדרך לפתרון בעיית הסחבת אינה בקבלת יותר משפטים, אלא בצמצום המטלות ובהוספת עזרים או דרכים שיאפשרו לשופטים להחיש את סיום המשפטים. אגב, אחת הדרכים לכך היא עניין ההזרמה. כפי שנהוג באנגליה, ייכנסו כל התיקים למקום אחד ויפחדו בין השופטים על-ידי שופט, רשם או אפילו הנשיא, שיכדוק לפני החלוקה באיזה סוג של עניין מדובר, פעוט או מסובך, ויחלק בהתאם לכך, והדבר יסייע גם ליצירת התמחויות בין השופטים.

צמצום המטלות יכול לבוא גם כהצעתו המעניינת של בנימין כהן, שלפיה יוכל שופט להעביר בכפייה לכורז או לפוסק עניין שבעובדה, ואם הצדדים מסכימים – גם את ההכרעה המשפטית, והפסק, בכל מקרה, יאושר על-ידי השופט.

נושא אחר שאני מציע הוא הוספת עוזרי שופטים. עוזרים מסוג אחר: במקום המתמחים המתחלפים כיום כל חצי-שנה ומשמשים עוזרים לשופטים, יש למנות עורכי-דין צעירים שישמשו לשופטים כעוזרים. לאלה יש כבר מידה מסוימת של ידע, והדבר יזרו את קצב השפיטה והפסיקה.

אולם חשוב יותר ענין הפוסקים: ישנם עורכי-דין רבים שעברו את השלב המכין להיות שופטים, עברו קורס במכון להשתלמות שופטים, וועדת-משנה בחרה אותם, והם אלה שיוכלו לעזור לשופט כפוסקים. הם אינם יכולים להתמנות לשופטים מפני שזה לא בסמכותנו, מפני שיש בעיה תקציבית ומפני שייתכן כי מוטב שהיו מעט שופטים אשר יהיו דרג המעורר יראת-כבוד. כך גם ניתן יהיה לאתר בשלב מוקדם את מי שאינו מתאים להיות שופט והוא לא ימונה להיות שופט, אלא אם יוכיח עצמו.

ולעניין הרפורמה במבנה: לא בונים שופט כרגולציות ולא בהנחיות ולא בפיקוח. שופט בונים בכך שבאים אליו בדרישה ומעמידים אותו במעמד שבו הציפייה ממנו היא "שיגדל" לתפקיד. לדעתי, הרגשת המחויבות והאחריות בונה את השופט, ולכן גם טוב שנשארו ערכאות של שלום ומחוזי. מגלים כיצד מתפקד שופט-שלום, ואז הוא עובר למחוזי. יש בזה עליה, ולא רק בדרגה.

בעקבות הרפורמה הזוחלת המעבירה עניינים כבדים לבית-משפט השלום כשהערעור מצוי בבית-המשפט המחוזי, יקטן מספר התיקים של ערעורים לעליון. עם זאת, לדעתי, יצטרכו להקים במשך הזמן בית-משפט לערעורים, מה גם שלא כל שופטי בית-המשפט המחוזי רוצים להיות שופטי-ערעור ולהתנתק מהשמיצה של משפטים בדרג ראשון. הדבר הוא גם לטובת המערכת, ששופט היושב בערעור ישב גם בערכאה ראשונה בעניינים החשובים יותר.

הערה עקרונית לגבי קציבת משך כהונתם של נשיאים וסגני נשיאים: כדי שנשיא יוכל לשמש קדנציה נוספת הוא צריך למצוא חן בעיני הרשות המבצעת (השר) בארבע שנות כהונתו הראשונות – זה לא נכון מבחינה קונסטיטוציונית. התיקון האחרון בענין זה – מכניס קלקול גדול וטעון שינוי.

עו"ד יונה בלטמן, פרקליט המדינה לשעבר

כמה הערות מהזיכרון ומהניסיון. לגבי עורכי-הדין, כדיינים וכשופטים: הצענו בעבר לשתפם בהרכבים של בתי משפט, ואנחנו חושבים שזוהי הצעה טובה.

קודם-כול כי היא עולה למדינה הרבה פחות כסף מאשר שופט; ושנית, אם אותו פוסק או עורך דין אינו טוב, אפשר לא להזמין אותו לשבת במוחב. זה גם כבוד אני חושב שאנשים יבואו, ואם זה טוב לאנגליה, זה יכול להיות טוב גם אצלנו. יש בארץ נסיון מסוים – עורכי-הדין המשמשים שופטים בשטחים.

בקשר לשיטה, אני לא רואה שום חשיבות בוויכוח איך מסדרים את מבנה בתי-המשפט, ובלבד שהתכלית הסופית העומדת לעיני המתדיינים בעניין היא קיצור התורים בבתי-המשפט וזירוז המשפטים. נדמה לי, שיש יותר שיטות-משפט מאשר מדינות בעולם, וכולן מחזיקות מעמד, כך שכל הקדושה שמייחסים דווקא למספר הערכאות אין לה שום משמעות, לדעתי, ובלבד שמשפטים יסתיימו במהירות.

בזמן שעזבתי את תפקידי כפרקליט המדינה, אני מקווה שהמצב השתפר, ישבו אנשים במעצר חצי-שנה עד לשמיעה הראשונה של משפטם בתל אביב והיו בערך 150 איש בארץ שמעצרים נמשך מעל לשנה ושנה-וחצי. חלק מאלה יצאו זכאים בסופו של דבר. מאות אנשים שצריכים לשבת בבתי-הסוהר יושבים בבתי-המעצר, שכל-כולם קיימים כדי לשבת בהם שבוע ולא שנה. אנשים יושבים חצי-שנה ושנה בבית-מעצר, שהשערות טומרות רק מלהיכנס לשם. כשהפניתי את חשומת-לבם של מי שצריכים לענות על מצב זה, נאמר לי שהמצב אינו כה חמור.

אני מתפלא על שופטים המסוגלים להיכנס לתפקידם ולקבל תיקים ה"שוכבים" שלוש וארבע שנים. כל מה שיעשה בעניין יבורך.

אני חושב שצריך להפנות את ההתייחסות גם אל עורכי-הדין. עם כל הכבוד והיקר שאני רוכש לחברי למקצוע, הרי שיש מהם המנצלים את הפיגורים ומייצעים ללקוחותיהם שלא להודות כאשמה אלא רק לאחר כמה ישיבות שנמשכות על-פני שנים, ואז טוענים לעינויי-הדין שנגרמו לנאשם והוא יוצא בלי שום דבר. יש כאן כביכול שירות טוב ללקוח אבל פגיעה חמורה במערכת. זהו מעגל שיש לשבור אותו באיזה מקום, ואני מצפה שגם עורכי-הדין ישתתפו בכך, ואולי גם הפרקליטים: לא באי הגשת כתבי-אישום, אבל בהסדרי טיעון שהם דבר חיובי וטוב, המאפשר לגמור את הדברים יותר מהר.

אני חושב, שיש לעשות בעניין זה באוניברסיטאות בשלב של חינוך עורכי-הדין, וגם בחינוך של עורכי-הדין הפעילים. כל עורך-דין צריך להביא בחשבון את הצורה שבה הוא נראה בתוך המערכת הזאת, ונדמה לי שהדמות או התדמית של בתי-המשפט והמקצוע כולו יורדת בשל התחושה שתפקידו של עורך-דין הוא "לשגע" את המערכת על-ידי סחבת, שבסופו של דבר פוגעת גם במהלכם של משפטים אזרחיים.

הייתי רוצה לראות גם גמישות בין המחוזות. אני יודע שיש כאן כעיות לוגיסטיות ואחרות, אך לדעתי העברת תיקים או העברת תקנים לתקופה מסוימת והחזרתם לאחר-מכן יסייעו לחסל את הפיגורים.

עו"ד אליהו בן-טובים

אנחנו מצויים בעיצומה של הרפורמה, והשינויים שנעשים במסגרתה יוצרים א-נומליות בשטח. כרצוני להדגים זאת בהתייחסות לשני ענינים:

ענין העברת סמכויות הבג"ץ בנושא המכרזים לבתי-המשפט הכלליים. בניגוד לעניין העברת הסמכות בנושא עתירות האסירים, שהרפורמה בו נעשתה בחקיקה, נעשתה הרפורמה בענין הפיקוח השפוטי על מכרזים על-ידי בית-המשפט העליון, בדרך של שינוי הלכה. לדעתי, המצב שנוצר, לפיו עניין המכרזים יורד לתוך המערכת הרגילה של בתי-המשפט, לא רק לבית-משפט מחוזי אלא גם לבתי-משפט השלום לפי השווי הכספי של התביעה אינו רצוי. השופטים צריכים להיזקק למאטריה חדשה, במסגרת המשפט המנהלי, והדבר עלול לגזול זמן שיפוטי רב יותר. ההיבט המדאיג יותר בנקודה זו הוא, שהרשויות יכולות לראות בכך סימן להחלשת הפיקוח השיפוטי על פעולותיהן. על-פי המנגנון החדש ניתן יהיה לערער על פסיקת בית-המשפט, בהתאם לעקרונות הקיימים ובכך "למשוך" הליך של מכרז, שתייב להיות מהיר ולקבל פתרונות מידיים.

ענין שני הוא ענין שיקול-הדעת אשר הוקנה לפרקליטי המחוזות להעמיד לדין בבית-המשפט המחוזי בגין "עבירות צווארון לבן", הגם שלמעשה הן מצויות בתחום סמכותו של בית-משפט השלום. אלמנט של שיקול-דעת אדמיניסטרטיבי בקביעת בית-המשפט שידון בענין, אינו רצוי, והוא יוצר בסיס לתחושות של אפליה ובעיות מנהליות מסובכות. מן הראוי היה לקבוע זאת בחוק בצורה אחידה, ללא הקניית שיקול-דעת.