

השלכת דו"ח ועדת לנדוי על הדיון הפלילי

מאת

פרופ' אליהו הרנון

א. מבוא. ב. ועוד על בית המשפט הקליון. ג. על בית המשפט המחוזי ובית משפט השלום. ד. דן יחיד בפלילים. 1. מהי הגישה העקרונית הרצויה? 2. הדין הקיים. 3. המלצות הוועדה. 4. הערעור בשאלת המתב. 5. לסיכום עניין זה. ה. הרחבת סמכותם של פרקליטי המתחז להגיש אישומים בפשע לבית משפט השלום. 1. הדין הקיים. 2. המלצת הוועדה. 3. ביקורת.

א. מבוא

ייאמר מיד: הוועדה ראויה לשבח על העבודה היסודית שעשתה. זוהי אולי הפעם הראשונה, מאז קום המדינה, שבמאמצים לא מעטים הוכן והוגש לנו מידע כה מקיף על עבודת בתי המשפט ונעשה ניתוח מעמיק של הגורמים לעליית העומס הרובץ על מערכת בתי המשפט.

מן הנתונים האלה, המוצגים במרוכז, מתקבלת תמונה תמורה ומדאיגה. ואי אפשר שלא להסכים עם חברי הוועדה הכותבים בדו"ח:

"פיגורים בהליכי השיפוט בשל עומס יתר פוגעים בעשיית הצדק ובחקר האמת... עומס בבתי המשפט טומן בחובו סכנה לסדר החברתי התקין... [וסכנה] לאיכות ההליך השיפוטי".

אשר להמלצות הוועדה, רצוני להעיר תחילה הערה כללית: בצד הצורך למצוא פתרונות מהירים ומידיים כ"הוראת שעה" – צריך לבחון את ההמלצות אם הן תואמות את הרצוי בראייה לטווח הארוך יותר: באיזו מידה מקרבים אותנו השינויים המוצעים בדו"ח אל המערכת האידיאלית של בתי המשפט שתהיה טובה למשך שנים רבות. יש לזכור, כי ועדה נכבדה כזאת אין ממנים לעתים קרובות, וגם רשויות החקיקה והמינהל לא יתפנו לעסוק בשינויים יסודיים מדי שלוש-ארבע שנים.

טוב היה אילו הציגה הוועדה את המודל האידיאלי שאליו יש לחתור, בהנחה שמת-

1 דו"ח הוועדה לבדיקת המבנה והכמותיות של בתי המשפט, בראשות השופט משה לנדוי (להלן: דו"ח ועדת לנדוי), עמ' 8.

2 על הצעות לאיחוד בתי משפט השלום עם בתי המשפט המחוזיים ראה, למשל: ש' גינוסר,

עלמים לרגע מן המצב הקיים. ואחר כך צריך היה לבדוק כיצד מתאימים את המצב הקיים אל אותו מודל; כיצד עושים זאת בהדרגה, בשלבים, תוך התחשבות הכרחית באילוצים תקציביים ובאפשרויות מבחינת כוח האדם השיפוטי והמנהלי. דברים אלה נרמזים גם בדו"ח, אך יש בו יותר הדגשה של דחיפות הנושא והצורך בפתרונות מהירים. מהי בעיניי המערכת הרצויה של בתי המשפט?

1. צריך להיות מבנה הירארכי של שלוש ערכאות:
 - (א) ערכאה ראשונה לכל עניין אזרחי או פלילי²;
 - (ב) ערכאה שנייה, גבוהה יותר ועצמאית, לערעורים³ ולעניינים מנהליים;
 - (ג) בית משפט עליון.
2. על כל פסק דין של הערכאה הראשונה יהיה ערעור אחד בזכות אל ערכאת הערעור. ערעור שני מערכאת הערעור אל בית המשפט העליון יהיה ברשות בלבד.
3. בערכאה השנייה תוקם גם מחלקה לעניינים מנהליים לעתירות נגד רשות ציבורית (כערכאה ראשונה). ערעור על פסק דין שיינתן במחלקה זו יהיה לבית המשפט העליון, על-פי רשות מאת שופט של בית המשפט העליון.
4. בית המשפט העליון יעסוק אפוא בבעיות משפטיות עקרוניות, ובשאלות בעלות עניין ציבורי. הוא יהיה בית המשפט לחוקה ואליו יגיעו רק הערעורים החשובים, ברשות, על פסקי הדין בעניינים אזרחיים, בעניינים פליליים ובעניינים מנהליים.

ב. ועוד על בית המשפט העליון

כיום קיימת אנומליה מסוימת. בית המשפט העליון הוא המוסד השיפוטי הגבוה במדינה והחלטותיו מחייבות את כל בתי המשפט הנמוכים ממנו. למעשה, הוא עוסק לעתים בחקיקה שיפוטית, וכן הוא פועל כבר כבית משפט קונסטיטוציוני וכנראה יהיה גם בית המשפט לחוקה על-פי הצעת חוק-יסוד — החקיקה⁴. להחלטותיו יש משקל מוסרי והשפעה רבה על החברה בישראל וכבר יצאו לו מוניטין גם מחוץ לגבולות המדינה. עם זאת, בית המשפט העליון נדרש לעסוק גם בשאלות הרבה פחות עקרוניות, כגון אם היה או לא היה סיוע לעדות יחידה של שותף לעבירה — שאלות שאין לזלזל בהן כלל במסגרת היחסים שבין התובע לנתבע או לנאשם, אך אין להן חשיבות כללית ואין בהן עניין לכלל⁵. תיקים אלה מגיעים אל בית המשפט העליון בעיקר במסגרת

1. "השבות על הצעת חוק בתי המשפט, תשט"ו-1955", חוק ומשפט, גיליון 20 (תשט"ז), עמ' 1; שי גינזור, "עיצוב הדין", הפרקליט לא (תשל"ז) 29; א' זליקסון, "על הצורך ברפורמה של מערכת בתי המשפט בארץ", הפרקליט כ (תשכ"ד) 270.
2. לנימוקים בעד ונגד ערכאת ערעורים חדשה מתחת לבית המשפט העליון ראה: מ' כהן, "בית משפט גבוה לערעורים", משפטים ה (תשל"ד), 495; א' זיתקון, "המשפט להלכה ולמעשה", משפטים ט (תשל"ט), 355, 357.
3. "ח"ח תשל"ח 326.
4. כל הבודק את היקף פעילותן של הערכאות השיפוטיות הגבוהות ביותר במדינות אחרות — הן אלה המבוססות על המשפט המקובל והן אלה שבאירופה הקונטיננטלית — ייווכח לדעת, שההיבט האופייני המשותף להן הוא, שאין הן נדרשות אלא למספר קטן של פניות כדי לאפשר דיון מעמיק והחלטות עקרוניות, שיוזרו את הדרך לציבור הרחב. במחקר שנתפרסם

הערעורים בזכות. אשר על כן, צודקת הוועדה בהמלצתה שלהבא ערעורים אזרחיים וערעורים פליליים לא חמורים לא יגיעו אל בית המשפט העליון אלא ברשות; דהיינו, שבית המשפט ידון רק בשאלה שעברה "סינון" ונמצאה בעלת חשיבות משפטית מיוחדת. אולם, התיקון הוה לא נעשה עד תום: הוועדה מציעה שגם להבא ימשיכו להגיש ישירות אל בית המשפט העליון ערעורים פליליים בפשעים חמורים, ערעורים שיוגשו בזכות, מן הערכאה הראשונה. אחת הסיבות לכך היא, שהוועדה סברה כי מחלקת הערעורים בבית המשפט המחוזי אינה הערכאה המתאימה לערעור על פסק דין של בית משפט מחוזי בהרכב של שלושה, הדין בעבירות הפליליות החמורות. אולם אילו המליצה הוועדה על הקמת ערכאת ערעורים נפרדת — כפי שציינתי במודל — היה הדבר מוצא את פתרונו הנכון שם.

ג. על בית המשפט המחוזי ובית משפט השלום

נראה שהשינויים המוצעים בדו"ח לגבי עבודת בית המשפט העליון אמנם יקלו במידה ניכרת מן העומס. גם גימוקי הוועדה בעד ביטול הדיון הנוסף משכנעים בהחלט. אולם קשה יותר לומר את אותם הדברים על המלצות הוועדה בעניין בית המשפט המחוזי, שאליו "מגלגלים" סמכויות רבות (טיפול בחלק ניכר של הבג"צים ודיון ברוב הערעורים מבית המשפט המחוזי שעד עתה מתבררים בבית המשפט העליון).

כדי להקל מן העומס הרובץ על בתי המשפט המחוזיים ממליצה הוועדה לנקוט, בין השאר, שתי דרכים:

- (א) להסמיך שופט דן יחיד לדון במקצת המשפטים הפליליים אשר חייבים כיום להידון בפני הרכב של שלושה שופטים;
- (ב) להרחיב את סמכותם של פרקליטי המחוז להעמיד נאשמים בפשע לדין בבית משפט השלום במקום בבית המשפט המחוזי.

ד. דן יחיד בפלילים

1. מהי הגישה העקרונית הרצויה?

טענתי היא, שבעניין פלילי, שאיננו פעוט, צריך להיות מותב של שלושה בערכאה הראשונה. שקילת הראיות, הכרעת הדין והענישה צריכים להיעשות בידי שלושה שופטים, ולא בידי שופט אחד.⁶ הדבר נכון במיוחד בשיטתנו המשפטית, כאשר לערכאה הראשונה

על בית הלורדים השיפוטי, למשל, מציינים מחבריו: "Its small case load... includes only the *crème de la crème* of legal conundra (ranging over the entire field of civil and criminal law) which require the most weighty consideration and which have the widest implications in raising issues of general public importance". L. Blom-Cooper & G. Drewry, *Final Appeal* (Oxford, 1972) 64

6 כפי שהדגיש, למשל, בית המשפט העליון, מפי השופט שמגר, בעניין דדה נ' מ"י, ע"פ 313/79, פ"ד לד(2) 57, 65, בפרשו את סעיף 15 לחוק בתי המשפט, תשי"ז—1957. על ההבדלים המשמעותיים שבין דן יחיד ובין הרכב של שלושה, ראה גם ע"פ 560/78, 476 ביטון נ' מ"י, פ"ד לג(2) 757.

יש סמכות כה רחבה בשאלות של מהימנות. כל שופט, ויהיה המוכשר ביותר, חשוב שיהיו לו שופטים עמיתים בהרכב, אתם יוכלו להתייעץ. כדברי הוועדה עצמה בדו"ח⁷ בהקשר אחר⁸: "יש ויש מעלה גדולה בחילופי הדעות בין שופטים היושבים לדין יחדיו, תוך ביקורת הדדית ושקלא וטריא משותפים". הרעיון המונח ביסוד הכלל של המשפט העברי, שאין בית דין פחות משלושה⁹, ושבדיני גפשות אף למעלה מזה — עשרים ושלושה¹⁰! — רווח גם בשיטות משפט אחרות: בתחום הפלילי אין מוסרים לדין יחיד את השפיטה בעבירות תמורות. באשר להרכב יש, כידוע, גישות שונות: שופט עם מושבעים (כמו באנגליה ובארצות הברית) או טריבונלים מעורבים של שופטים מקצועיים עם אסורים — כפי שמקובל באירופה הקונטיננטלית. יש שהנאשם רשאי לוותר על מושבעים, אך זו זכותו הוא; אין החוק כופה עליו להישפט בפשע בפני דין יחיד!

2. הדין הקיים

לפי חוק בתי המשפט (סעיף 15(א)) בית המשפט המחוזי חייב לדון בשלושה בעבירות שעונשן מוות ובעבירות שעונשן מאסר עשר שנים או יותר. שינויים שנעשו בחוק בעשר השנים האחרונות איפשרו לסטות גם מדרישה צנועה זו, וכך נקבע כי במספר מוגבל של עבירות שדינן 10 שנים ומעלה מוסמך בית המשפט המחוזי לדון בהרכב של שופט אחד (סמים, גניבות, שוד, מרמה, החזקת נשק וכו')¹¹.

3. המלצות הוועדה

אמנם גם הוועדה מסכימה, "שלעולם עדיפה שמיעת משפט בהרכב של שלושה משמיעתו של דין יחיד"¹², אבל המלצות הוועדה הן בכיוון ההפוך: הוועדה ממליצה להעביר שורה ארוכה של פשעים חמורים מהרכב של שלושה לדין יחיד! על כגון דא נאמר: "על הראשונים אנו מצטערים...".

ומעניין לראות באילו עבירות מדובר (נספח 8): הרשימה כוללת הצתה, שעונשה המירבי 15 שנה, חבלה בכוונה מחמירה, שעונשה המירבי 20 שנה, ואפילו הריגה, שעונשה המירבי גם הוא 20 שנה. האומנם אפשר להשלים עם "הורדתן בדרגה" של עבירות כגון אלה?

לחילופין, קשה גם להבין מה היה המבחן שהינחה את הוועדה בשאלה: מה יועבר לדין יחיד ומה יישאר בהרכב של שלושה. לפי דו"ח הוועדה, הרכב של שלושה ימשיך להיות הכרחי לגבי כמה עבירות שעונשן המירבי הוא 10 שנים (כגון דרישת נכס באיום

7 דו"ח ועדת לנדוי, עמ' 19.

8 כאשר היא דוחה, לפי שעה, את הרעיון שבבית המשפט העליון ייקבע זמנית ששופט אחד ידון ויכריע בערעורים ובעתירות.

9 ראה, למשל, רמב"ם, הלכות סנהדרין, א, ד.

10 ראה, שם, ה, ב.

11 ראה חוק העונשין, תשל"ז—1977, סעיף 501; פקודת הסמים המסוכנים (נוסח חדש), תשל"ג—1973, סעיף 29.

12 דו"ח ועדת לנדוי, עמ' 20.

כשהעבריין נושא נשק חם). לעומת זאת ממליצה הוועדה להעביר לדין יחיד עבירות שעונשן המירבי הוא 15 שנה או אפילו 20 שנה, כפי שראינו. אשר למהות העבירות: בשוד מזוין, כאשר יש רק חשש לסיכון חיי אדם, הייב להיות הרכב של שלושה; ואילו בהריגה — כאשר נגרם מוות — די בדין יחיד? ועוד: אינוס — בשלושה; אינוס במרמה¹³ או מעשה סדום — שופט אחד?!

4. הערעור ושאלת המותב

לשאלה, אם יידון הנאשם בפני דן יחיד או בפני מותב של שלושה, יש גם השלכה נוספת חשובה בקשר לערעור: לפי המלצות הוועדה, ערעור על פסק דין מחוזי שניתן על-ידי דן יחיד יוגש בזכות אל מחלקת הערעורים שתוקם בבתי המשפט המחוזיים (ורק ברשות — ערעור שני לבית המשפט העליון), ואילו ערעור על פסק דין מחוזי שניתן על-ידי הרכב של שלושה שופטים יוגש בזכות ישירות לבית המשפט העליון. גם הבדל משמעותי זה מעורר את התמיהה שתמהנו על מיון הפשעים שעשתה הוועדה: מה יידון בפני שופט יחיד ומה יישאר לסמכות מותב של שלושה.

5. לסיכום עניין זה

(א) אם רוצים להמשיך ולהעביר את סמכות השיפוט מהרכב של שלושה לדין יחיד, רצוי להתבסס על העונש המירבי כקנה מידה. אם סבורים שלגבי עבירות מסוימות העונש המירבי הקבוע בחוק אינו הולם, אוי צריך לתקן את דיני העונשין, אך בעניין השיפוט יש לשמור על קנה המידה האמור, שהוא יותר אובייקטיבי ויוכל להתקבל ביתר הבנה בציבור הרחב.

(ב) נכונות הוועדה להמליץ, שאפילו עבירות חמורות כגון הריגה ועבירות אחרות שעונשן 20 שנה יידונו בפני שופט אחד, מעוררת את השאלה, כלום לא עדיף לבטל כליל את הדרישה להרכב של שלושה בפלילים, ובמקום זה לקבוע שכל משפט פלילי בערכאה ראשונה יהיה בפני דן יחיד (אולי עם חריג יחיד: רצח).

(ג) יחד עם זאת, לדעתי כל המגמה הזאת אינה נכונה. הכיוון צריך להיות הפוך: יש לעצור את התהליך של העברת סמכות השיפוט בעבירות נוספות לדין יחיד, ולחתור בהדרגה להרכב של שלושה בעבירות שאינן קלות, בשים לב לאפשרויות מבחינת מספר השופטים, אילוץ תקציב ועוד.

13 יצוין, כי אינוס במרמה היתה העבירה שיוחסה לרחמים דדה (לעיל, הערה 6). משפטו נתברר בטעות בפני דן יחיד. התקלה נתגלתה רק בשלב הסיכומים וניסיונו של השופט לתקן את כתב האישום שוב לא הועיל. הערעור נחקבל (ברוב דעות). בית המשפט העליון קבע, שכל ההליכים בפני בית משפט קמא, לרבות פסק הדין, בטלים מעיקרם.

ה. הרחבת סמכותם של פרקליטי המחוז להגיש אישומים בפשע לבית משפט השלום

1. הדין הקיים

בשני סוגי פשעים יש כבר כיום לתביעה הרשות להעמיד את הנאשמים לדין בבית משפט השלום במקום המחוזי: בעבירות התפרצות¹⁴ ובעבירות סמים¹⁵; דבר שכמובן מגביל את העונש המירבי ל-3 שנים.

2. המלצת הוועדה

כעת באה הוועדה וממליצה להרחיב דרך זו ולהחילה על שורה ארוכה של פשעים — למעלה מ-50! — שהעונשים המירביים עליהם נעים בין 4 ל-9 שנים. הברירה תינתן לפרקליט המחוז אישית, ואם יחליט להעמיד לדין בבית המשפט המחוזי (שהיא האפשרות היחידה כיום, כל עוד לא שונה החוק), יהיה הנאשם רשאי להשיג על כך בכתב לפני נשיא בית המשפט המחוזי, והנשיא (או הנשיא התורן) יחליט בדבר לאחר קבלת תגובה בכתב של פרקליט המחוז¹⁶.

3. ביקורת

כיוון שכבר לא מדובר בחריגים מצומצמים (סמים, התפרצות), אלא בקבוצה גדולה של פשעים, ניתן לומר, שלמען היעילות, מוצעת כאן שיטה חדשה של קביעת עבירות ודירוגן. לדוגמה: עדות שקר. המחוקק קבע, שעבירה חמורה זו דינה בדרך כלל שבע שנים, ואם עשה אותה אדם בעד טובת הנאה — דינה 9 שנים. כעת ממליצה הוועדה שפרקליט המחוז יוכל ליצור על-פי שיקול דעתו מעין עבירה שלישית של עדות שקר שדינה 3 שנים. האם דבר זה הוא את העקרונות המקובלים עלינו מכבר? וגדולה מזו, אם תתקבל המלצת הוועדה, הרי כאשר יחליט פרקליט המחוז להעמיד לדין על עדות שקר בבית המשפט המחוזי, יהיה עליו להצדיק זאת בכתב, אם הנאשם יגיש השגה לנשיא בית המשפט המחוזי. כאן יוצרים אפוא הליך חדש שעלול לגרום סרבול והפסד זמן, הן של פרקליט והן של שופט.

ומבחינת המדיניות: האם רצוי למסור לפרקליטי המחוז שיקול דעת כה רחב, בלא הנחיות מוגדרות כיצד להפעיל שיקול דעת זה? יצוין, שספקות אלה כבר העלתה בעבר התביעה עצמה, כאשר תיקנו את פקודת הסמים המסוכנים¹⁷ ועוד הערה: השיטה החדשה המוצעת כאן תעניק כוח מרחיק לכת לפרקליטי המחוז. כולנו רוחשים את מלוא האמון לפרקליטים, אך מבחינה עקרונית צריך לזכור, שכל מתן שיקול דעת כה רחב טומן בחובו סכנות של שימוש לרעה; למשל, כדי ללחוץ על

14 ראה חוק בתי המשפט, תשי"ז-1957, סעיף 28(ב).

15 ראה פקודת הסמים המסוכנים, סעיף 30.

16 ראה דו"ח ועדת לנדוי, עמ' 27-28.

17 ראה דברי ההסבר של הצעת החוק לתיקון פקודת הסמים המסוכנים (מס' 3), תשל"ל-1970, ה"ח תשל"ל 260, 264.

השוד, שאולי אינו אשם, לעשות עיסקת טיעון. פלוני חשוד בביצוע פשע שעונשו המירבי 9 שנים, פשע הכלול ב"רשימת ה-50". והנה אומר לו פרקליט המחוז: "אם תודה, תועמד לדין בבית משפט השלום שם העונש המירבי הוא 3 שנים. אם תעמוד בסירובך להודות — תועמד לדין בבית המשפט המחוזי, שם צפוי שיפסקו לך 9 שנים!" אמנם גם לפי הדין הקיים יש לתביעה כוח "מיקוח", כי היא יכולה להשפיע על העונש גם בבית המשפט המחוזי בכך שלא תדרוש עונש חמור וכו'; אבל היום, בסופו של דבר, שיקול הדעת הוא בידי בית המשפט, שיכול גם שלא להתחשב בטיעונו של התובע לעונש, כפי שכבר אירע לא אחת. ואילו לפי המלצות הוועדה, החלטת פרקליט המחוז להעמיד לדין בבית משפט השלום היא הבטחה במאת האחוזים שהעונש הצפוי לא יעלה על 3 שנים!

מכל מקום, נכונותה של הוועדה להמליץ שבתי משפט השלום יהיו מוסמכים לשפוט אדם גם על מספר כה גדול של פשעים מראה, שגם לדעת הוועדה עצמה ההבדלים בין שופטי השלום לשופטים המחוזיים אינם גדולים כלל ועיקר. זהו אפוא חיזוק נוסף לאלה המצדדים בהאחדת בית משפט השלום עם בית המשפט המחוזי, מיוזג ה"תתי" וה"עילי"¹⁸, לערכאת שיפוט ראשונה אחת וכוללת — הצעה שלא התקבלה על דעת הוועדה, למרות הנימוקים החזקים בעד ההצעה שהיא עצמה מביאה בדו"ח¹⁹. האחדות הערכאות היתה מביאה לניצול יעיל יותר של כוח האדם השיפוטי²⁰, מגדילה את הגמישות ומקטינה את העומס, ואז גם לא היה כל צורך להסמיך את פרקליט המחוז ליצור סוג מיוחד של פשעים.

18 זהו המינוח שהציע מר מאיר שלי, כפי שנתפרסם בנספח 9 לדו"ח ועדת לנדוי (עמ' 56).

19 ראה דו"ח ועדת לנדוי, עמ' 30.

20 ככתוב בדו"ח, שם.