

## רפורמה בסד"א – הקדמה

מאת

משה גל\*

תנובת המאמרים והבעות הדעה בתחום סדר הדין האזרחי זוכה לעדנה בתקופה האחרונה, בעקבות פרסום טיוטת תקנות סדר הדין האזרחי, התשע"ה–2014 במסגרת הרפורמה המוצעת. פרסום מקבץ של מאמרים, יהיו ביקורתיים ככל שיהיו, הוא אפוא משב רוח רעננה. כמדומה הדבר שבדור האחרון חלה דעיכה רבה בענף משפטי זה, לא רק בהיקף המחקרים אלא גם, ואף בעיקר, בהתייחסות אל סדרי הדין כחלק מההליך המשפטי. אלה נתפסים אצל לא מעט מהגופים הקשורים להליך האזרחי כעניין של טורח וכהסדרים מלאים ומיותרים שכמעט שאין בהם צורך.

על רקע זה נדרש הסדר שיהיה בו כדי לשנות באחת את ה"תרבות", או שמא "תת-התרבות", של ההתנהלות הדיונית בהליך האזרחי תוך התאמת המסגרת הדיונית לעידן המודרני. ואכן, תקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד–1984 והעקרונות הדיוניים בהליך האזרחי נקבעו ברובם בתקנות משנת 1963, כאשר בשנת 1984 הם עברו עדכון מינורי בלבד וניסוחי בעיקר. לאחר מכן הותקנו מעט לעת תיקונים, לעתים של פרקים שלמים ולעתים של תקנות בודדות, בלא ראייה קוהרנטית של ההסדר בכללותו. הקדמה הגיעה אל פתחה של מערכת בתי המשפט בתכנת מחשוב מהמתקדמות בעולם, בשיפור ניכר של המבנים ובסביבת העבודה של שמיעת המשפטים, בכלי עזר שיפוטיים כגון עוזרים משפטיים, בהתקדמות ניהולית ומנהלית ניכרת ועוד כיוצאים באלה, אך מאחור נותרו פיתוחם של כלי העבודה לשמיעת המשפט האזרחי (וכן של הפלילי ודיני הראיות). שמיעת ההליך ויתר סדרי הדיון האזרחיים כיום דומים במהותם לאלה משנות הארבעים והחמישים של המאה הקודמת.

ניתן למצוא דוגמאות רבות לרפורמות, בהיקפים שונים, שנערכו בכללי הפרוצדורה האזרחית: בארצות הברית (The Civil Justice Reform Act of 1990 – CJRA – 1990), באנגליה (1999 – הרפורמה של לורד וולף (Access to Justice) ורפורמה נוספת לאחרונה, ב-2013 – רפורמת ג'קסון) ובהונג קונג (2009). הגם שהימשכות הליכים היא בעיה אופיינית לכלל מערכות בתי המשפט, חומרתה בישראל היא רבה בהשוואה למדינות המפותחות. הימשכות הליכים זו פוגעת באמון הציבור במערכת המשפט וביכולתה של המערכת למלא אחר ייעודה ביעילות. בראש ובראשונה היא פוגעת בציבור המתדיינים, הזכאי להליך משפטי הוגן ויעיל. משפט ממושך עד כדי אי-סבירות איננו משפט צדק. בשל האמור יזמה מערכת בתי המשפט, בשיתוף עם אגף התקציבים במשרד האוצר, תהליך משותף לגיבוש תכנית נרחבת לשיפור ולייעול עבודתה של מערכת בתי המשפט.

\* שופט ומנהל בתי המשפט בדימוס.

התהליך קיים בסיועה המקצועי של חברה לייעוץ אסטרטגי בשם "שלדור", אשר לוותה על ידי הלורד וולף, שכאמור הוביל רפורמה ניכרת במערכת בתי המשפט באנגליה, ועל ידי פרופ' וייסברוט, שתכנן רפורמה במערכת הפדרלית באוסטרליה.

הרפורמה המוצעת בסדר הדין האזרחי היא נדבך אחד בלבד בשלל ההמלצות שגובשו לשם ייעול עבודתה של מערכת בתי המשפט, ובהן המלצות בעניין התשתית הניהולית של המערכת, התמודדות עם צמצום "מלאי ותיק" של תיקים, ניהול פרואקטיבי של ההליך השיפוטי ועוד. מערכת בתי המשפט פועלת בימים אלה במרץ לבחינה וליישום של כלל ההמלצות. הרפורמה המוצעת בתיקון תקנות סדר הדין האזרחי היא אחת מהן.

מטרתה של הרפורמה המוצעת היא לעצב הסדר חדש שיהיה בו כדי להחזיר את מעמד התקנות ככלי מרכזי וחשוב לניהול סדרי המשפטים האזרחיים, כדי לייעל, לפשט ולקצר את ההליכים האזרחיים תוך קיומו של הליך שיאפשר להגיע לתוצאה נכונה וצודקת וביעילות מרבית.

על מנת לעשות כן מבקשות התקנות המוצעות להשיג כמה מטרות: להביא לפישוט ולהאחדה של סדרי הדין הקיימים. ההבדל הבולט הראשון שבין התקנות המוצעות לתקנות הקיימות הוא בצמצום מספר ההוראות, למניעת עומס קוגניטיבי, לביטול הסדרים מיושנים ומיותרים ולהקלה בהתמצאות. הבדל בולט נוסף הבא לידי ביטוי בהצעה הוא יצירת מסגרת אחידה לפתיחת תובענות בבתי המשפט תוך ביטול הסדרים מיוחדים הקיימים כיום. תובענה תיפתח באמצעות כתב תביעה בנוסח אחיד. יצוין כי גם תביעה המוגדרת תביעה ב"דיון מהיר", הגדרה שתוסיף לחול על תביעות שסכומן אינו עולה על 75,000 ש"ח (בסייגים שנקבעו), תוגש ככל כתב תביעה לפי התקנות, אולם היא תיבדל מתביעה אחרת באופן ניהול הדיון בה.

הגישה שלפיה סדר הדין האזרחי הולם תחולת כללים ברורים (rules) ולא אמות מידה הניתנות לפרשנות (standards) אינה תקפה עוד, עם הרחבתה של חובת תום הלב על הפעלת זכויות דיוניות ועם ההכרה בזכות חוקתית של גישה לערכאות והכללת עקרונות חוקתיים בסדרי הדיון. בשל האמור הרפורמה מציעה לקבוע בחלקן הראשון של התקנות עקרונות יסוד של סדרי הדין האזרחיים. חלק זה מיועד להיות מורה דרך בכל הנוגע להתנהלות בהליכים אזרחיים באשר הם וכלי פרשני ראשון במעלה לסוגיות דיוניות שונות.

קביעת מדדי זמן וכמויות: על מנת להסיר חסמים הגורמים להתארכות דיונים בבתי המשפט וכן כדי להתמודד עם תופעות של היעדר התייחסות למועדים או של שימוש מרובה בניירת מעל ומעבר לנדרש, מוצע לכלול בתקנות הוראות המעגנות מדדי זמן והיקפים של כתבי טענות. כך לדוגמה לכתב התביעה עצמו נקבע מבנה חדש, אחיד ומוגבל בהיקפו, הכולל גם תצהיר לשם פירוט העובדות המבססות את טענות בעל הדין, שאליו יש לצרף בין השאר תצהיר גילוי מסמכים וחוות דעת מומחים. הוראות מקבילות נקבעו גם לעניין כתב הגנה. בד בבד עם קביעות בעניינים אלה, לצורך אכיפת התקנות נקבע בתקנות המוצעות כי מסמך שבעל דין מבקש להגיש לבית המשפט ואשר אינו עומד במדויק בדרישת התקנות או בהוראת בית המשפט, לרבות לעניין המועדים שהוקצבו להגשתו או לעניין היקפו, לא יקובל. במילים אחרות: יהיה אי אפשר להגיש מסמך החורג מהוראות התקנות או מהחלטת בית המשפט. התפקיד לבדוק את התאמת המסמך להוראות התקנות או להחלטת בית

המשפט יוטל על בעל תפקיד חדש, הוא "המזכיר המשפטי", עורך דין במקצועו. על החלטתו יהיה ניתן להשיג בפני שופט.

מטרה נוספת היא להביא לגילוי הדדי ולשקיפות מלאה בין בעלי הדין לפני הגשת התובענה ובמהלכה. התקנות המוצעות כוללות הסדר חדש שעניינו "פעולות מקדמיות לפני הגשת כתב תביעה", שמטרתו העיקרית להביא לכך ששלב הגשת כתב התביעה לא יהיה למעשה השלב הראשון של ההליך. הסדר זה נועד לגרום שהנתבע יתוודע מראש לטענות המועלות נגדו, ושהתובע ידע על עמדת ההגנה עוד לפני הגשת המסמך הפורמלי. בעת הגשת כתבי הטענות ובמועד קדם-המשפט הראשון כבר יהיו הצדדים מודעים האחד לטענות משנהו, והדיון צפוי להיות יעיל וענייני הרבה יותר. ואכן, הסדר חדש זה נועד בראש ובראשונה להביא את ההצדדים להיערך היטב לקראת ההליך וללבן את יריעת המחלוקת קודם שיינקטו הליכים משפטיים, תוך גילוי הדדי ושקיפות מלאה בין הצדדים, בכפוף לכל דין ובאופן שיאפשר להם להיות מוכנים כראוי לתחילת המשפט.

מובן כי פעולות מקדמיות אלה, שנועדו להתקיים לפני הגשת כתב התביעה, עשויות גם להביא, כמטרה משנית, את הצדדים ליישב ביניהם את הסכסוך מחוץ לכותלי בית המשפט עוד בטרם יידרשו להגשת כתבי טענות.

בגיבוש ההצעה עמד גם הצורך לקדם את הגישה לערכאות השיפוטיות, להבטיח קיומו של הליך ראוי והוגן, ובתוך כך למנוע בזבוז זמן שיפוטי יקר, שהוא משאב ציבורי מובהק ומוגבל. בהקשר זה יש לציין כי המצב הנוכחי, שבו קיים סרבול בהתנהלות ההליך השיפוטי ומשך הזמן עד להכרעה שיפוטית בסכסוך הוא ארוך, הביא לידי כך שלא מעט מתדיינים פוטנציאליים נמנעים מלבוא אל שערי בית המשפט. תכלית הרפורמה המוצעת היא להביא לשינוי במצב דברים זה באופן שיגביר את אמון הציבור במערכת המשפט ובכך יגביר את הגישה אליה.

לסיום יצוין כי תזכיר התקנות המוצעות פורסם להערות הציבור, ויש להניח כי לפי הערות אלה ולפי הנאמר במאמרים שונים יוכנסו בתקנות המוצעות שינויים כאלה ואחרים, ולכן נוסחן כפי שפורסם עוד צפוי להשתנות.

התקנות המוצעות טומנות בחובן שינויים ניכרים בהסדרים הדיוניים ובדרך ניהול ההליכים האזרחיים לעומת התקנות הקיימות. ברי כי כל שינוי בתקנות, ודאי רפורמה מקיפה, צפויים ליצור שאלות פרשניות, התדייניות ארוכות וריבוי בקשות, אך אנו משוכנעים כי היתרונות שיושגו מיישום ההצעה יעלו על החסרונות הנלווים למהלך כאמור.