

## קווי יסוד לרפורמה

מחשבות על דמות מערכת השפיטה  
בעתיד מתוך עיון בבעיות ההווה

מאת

שמעון שטרית

### א. מבוא

יום העיון שהוקדש לרפורמה בבתי המשפט, וקובץ זה שצמח ממנו, עוסקים בשאלה – כיצד נוכל לשפר את ההליך השיפוטי ואת מערכת בתי המשפט. לפעמים נדמה, שבנושאים המטרידים אותנו, כל הנביאים מתנבאים כאן בשפה אחת. אני נטלתי על עצמי את המשימה לבחון ממרחק, ובאופן יותר כולל, את הבעיות המרכזיות במערכת בתי המשפט.

לפני שאגש לגוף העניין אני מבקש להעיר הערה מקדימה. יש בה, בחברה הישראלית פרדוקס מפליא. החברה הישראלית נותנת אמון גדול במערכת השיפוט ובמערכות נוספות התומכות ומשתתפות בהכרעת סכסוכים בכל התחומים. וראיה לכך – המשימות הנוספות המוטלות עליהן. תפקידן של המערכות המשפטיות, בתי המשפט, היועץ המשפטי ודומיהם, הולך ומתרחב.

ניתן היה אפוא לצפות שחברה המכבדת את בתי המשפט שלה ומוסרת להם כל כך הרבה סמכויות ומשימות נוספות, תעניק להם הגנה חוקתית גבוהה ותקציב הולם. ואולם, ראה זה פלא – לא היא. לעומת האמון שניתן לבתי המשפט והמשימות הרבות שנמסרו להם, ולעומת התרחבות המטלות, אין עד היום הגנה חוקתית נאותה למערכת בתי המשפט, וגם התקציב, שהשפעתו על אפשרויות השיפור בבתי המשפט גדולה ביותר, זוכה ליחס הפוך; ולכן המשימה העומדת בעיקר בפני מי שיש להם תשומה, צנועה ככל שתהיה, במערכות השלטוניות הקובעות את חלוקת התקציבים במדינת ישראל, משימתם היא להביא למתאם בין יחסה החיובי של החברה אל מערכת השפיטה שלה לבין תמיכתה המעשית בה. ברשימתי זו אגדיר תחילה כמה מושגים הקשורים לבית המשפט ולמלאכת השפיטה. לאחר מכן אצביע על הגורמים המעצבים את תפקיד בית המשפט בחברה ואת משקלם היחסי של ערכי היסוד במערכת השפיטה. בהמשך אציג את הגורמים המביאים לפיגורים ולעומס בבתי המשפט ואת המודלים להתמודדות עם הפיגורים והעומס. ולבסוף אעיר הערות אחדות בשאלת מבנה בתי המשפט.

\* שמעון שטרית הוא פרופסור למשפט, וחבר כנסת.

### ב. בית המשפט ומלאכת השפיטה: הבהרת מושגים

התפקיד העיקרי של בית המשפט בחברה הוא הכרעה בסכסוכים. כאשר הצדדים המעורבים בסכסוך אינם מצליחים להגיע לפתרון בכוחות עצמם מובא הסכסוך להכרעה בית משפט. קיומו של אורגן חברתי, שתפקידו להכריע בסכסוכים באופן נייטרלי וללא משוא פנים, מבטיח סדר חברתי וסדר ציבורי בחברה. בד בבד, אגב ההכרעה בסכסוכים מפתחים כתי המשפט את המשפט, מעצבים נורמות משפטיות ומשפיעים בדרך זו על אורח חייה של החברה. כתי המשפט מכריעים אפוא בסכסוכים על-ידי צווים אופרטיביים, אך הם גם ממלאים משימות חינוכיות ומוסריות – כלפי הצדדים במשפט וכלפי הציבור כולו.<sup>1</sup> כמו כן, המודעות לקיומה של מערכת שיפוטית בעלת סמכויות אכיפה, משפיעה על התנהגות האנשים בניהול ענייניהם העסקיים והאישיים וגורמת להם להשתדל ולמצוא פתרון לסכסוך, בלי להיזרק להכרעה בית המשפט. תופעה זו מוכרת בספרות כ"השפעתו של צל המשפט".

כדי לשפר את הבנת מהותו של ההליך השיפוטי, מן הראוי להבהיר את המושגים "בית משפט" ו"שפיטה". תחילה נעסוק במאפייני בית המשפט. תשעה הם מאפייניו העיקריים של בית המשפט:<sup>2</sup> א. בית המשפט הוא גוף שלטוני; ב. גוף זה נהנה מאי תלות ברשות המבצעת וברשות המחוקקת; ג. הוא נשלט על ידי שופטים; ד. הוא אינו יוזם עניינים המובאים בפניו אלא הצדדים מגישים לו עניינים להכרעה; ה. תפקידו העיקרי של בית המשפט הוא להכריע בסכסוכים; ו. בית המשפט חסר פניות ואסור שיהיה לו עניין בתוצאות הסכסוך; ז. הוא פועל על פי פרוצדורה פורמלית; ח. כל הצדדים זכאים להישמע, לפני הכרעתו בעניין; ט. בית המשפט אינו יכול לסרב לטפל בסכסוך, אלא חייב לדון בכל העניינים המובאים להכרעתו, כתנאי שהעניינים שפטים, והתובעים הם בעלי זכות עמידה. להכרעתו של בית המשפט מובאים עניינים מכל תחומי המשפט, לרבות עניינים פליליים, אזרחיים, מנהליים וחוקתיים. כדי להבטיח צדק בכל העניינים עוצבה מערכת מורכבת ומפורטת של כללים, ומערכת זו מסדירה את דרכי ההכרעה של בית המשפט בסכסוכים השונים. כללים אלו מבטיחים את זכויותיהם של האנשים הנאשמים בהפרת החוק, ומכוונים לעשות צדק ולהבטיח משפט הוגן על ידי הכפפת התביעות הנוגדות לחקירה נמרצת ויסודית כדי להגיע לאמת.

"שפיטה" הוא מונח המתאר את מלאכתם של כתי המשפט. השפיטה מתארת את דרך פעולת ההכרעה בסכסוך. היא כוללת הגדרת המחלוקת, שמיעת ראיות על העובדות, ומסתכמת בפסק דין או בצו.<sup>3</sup> השפיטה מתאפיינת בארבעה סימנים עיקריים:<sup>4</sup> ראשית, היא ממוקדת ומצומצמת רק לסוגיות העומדות בפני השופט. שנית, היא מפורטת ומדוקדקת. שלישית, בית המשפט חייב לפעול כשבעלי דין פונים אליו. ורביעית, הליך קביעת העובדות בה לא בהכרח תואם הליכי קביעת עובדות בתחום החברתי הכללי.

1 ראה, למשל פסקי דין קואסמה, פד" (ה) 113, 136 (המלצה לתח הזדמנות שמיעה למגורשים למרות דחיית העתידיה) פס"ד ארג'וב, פד" (מכ) 1, 353, 378, 380 (המלצה להקים ערכאת ערעורים כשטחים).  
2 McKay, "Civil Litigation and the Public Interest", 31 *U. Kan. L. Rev.* 355, 359-60 (1983).  
3 Resnik, "Managerial Judges", 96 *Harv. L. Rev.* 374, 409 (1982).  
4 D.L. Horowitz, *The Courts and Social Policy*, 35-45 (1977).

לדעתי,<sup>5</sup> יש בשפיטה שלושה חלקים הנבדלים זה מזה מבחינה מושגית: החלק הראשון – המנהלי, השני – הדיוני, והשלישי – פסיקת הדין המהותי. לשופטים יש אחריות מנהלית לנהל את התיקים התלויים ועומדים בפניהם, לקבוע מועדים לשמיעתם, לארגן את עומס התיקים המוטלים עליהם ולזרז את שמיעת המשפטים. התפקידים הדיוניים של השופטים כוללים את ניהול המשפט, ושמיעת העדים וטענות הצדדים בהתאם לדיני הראיות ותקנות סדר הדין; במסגרת זו על השופטים להחליט בעניינים של זימון עדים ופיקוח על חקירתם, הגדרת הסוגיות שבמחלוקת ופסיקת הוצאות וכן בענייני דחיית מועדים.<sup>6</sup> לבסוף, בא שלב פסיקת הדין המהותי: לאחר ששמע השופט את העדויות והטענות ולמד את הראיות הוא חייב לפסוק בכל השאלות המשפטיות והעובדתיות ולהכריע בהן. פסיקת הדין המהותי באה על סמך הממצאים העובדתיים ותוך יישום ההלכות המשפטיות לעובדות המקרה.

פרופ' מאורו קפילטי גורס כי המרכיב המנהלי והדיוני מהווים שלב אחד, משום ששניהם מהווים דרך לשליטה על ההליך השיפוטי.<sup>7</sup> דעתי היא, כי יש להבחין בין החלק המנהלי לבין החלק הדיוני משום השפעתו של החלק הדיוני על פסיקת הדין. כמו כן, לאבחנה יש נפקות משפטית, למשל, עד כמה ניתן להצדיק שליטה מנהלית על מלאכת השפיטה.<sup>8</sup> כגון על-ידי נשיא בית המשפט. הנפקות היא, שלנשיא בית המשפט תהא סמכות להורות או להנחות בשלב המנהלי, אך לא בשלב הדיוני ולא בשלב פסיקת הדין המהותי.

### ג. הגורמים המעצבים את תפקיד בית המשפט בחברה

תפקיד בית המשפט בחברה תלוי בחוקה הנוהגת<sup>9</sup> באותה חברה ובנסיבות נוספות הקיימות באותה שעה, כולל האקלים הפוליטי והחברתי, המסורות הקיבוציות של המוסדות השיפוטיים וההשקפות והנטיות האישיות של השופטים.

תפיסת התפקיד השיפוטי היא תוצאה של שילוב תפיסת השופטים את תפקידם ושל ציפיות הציבור מהרשות השופטת ומהרשות המבצעת גם יחד. מטבע הדברים אין הסכמה בין השופטים לבין עצמם, ואין הסכמה בין השופטים ובין הציפיות של אחרים מן התפקיד השיפוטי וההליך השיפוטי. גם הנסיבות אינן קבועות והן משתנות בעקבות שינויים חברתיים, מדיניים וכלכליים. התוצאה היא שתפקיד השופטים בחברה אינו סטטי אלא דינמי ושרוי בשינוי מתמיד. את היקפו ואת הקווים התוחמים אותו קובעים השופטים והמוסדות החברתיים והפוליטיים האחרים בתהליך דינמי מתמיד.

בשנים האחרונות ניכר תהליך ברור של התרחבות התפקיד השיפוטי, וכן חל שינוי

5 S. Shetreet, "Judicial Responsibility", *Israeli Report of the XI International Congress of Comparative Law*, 88-89 (1982)

6 M. Cappelletti, "Who Watches the Watchmen?" *A.J. Comp. L.* 1 (1983), p. 6

7 שם, עמ' 6.

8 S. Shetreet, "Judicial Independence: New Conceptual Dimensions and Contemporary Challenges", in Shetreet, ed., *Judicial Independence The Contemporary Debate* 590 at 637 (1985)

9 S. Shetreet, "Judging in Society: The Changing Role of Courts", in S. Shetreet, *The Role of Courts in Society* (1988) pp. 467, 468-470

כאופיים המסורתי של העניינים שהובאו להכרעה לפני בית המשפט.<sup>10</sup> בתי המשפט פעילים עתה יותר בקביעת מדיניות במישורים רבים. יחד עם זה עוסקים בתי המשפט יותר ויותר בעניינים, שלהכרעה בהם נודעת חשיבות ציבורית החורגת מגדר הסכסוך הספציפי בין בעלי הדין באותו עניין, ומשפיעה על כלל החברה. התפתחויות אלו ואחרות הביאו להגדלה ניכרת במספר התיקים המוגשים לבתי המשפט. העומס הגדל והולך בבתי המשפט והפיגורים והסחבת, שמקורם במגוון גורמים,<sup>11</sup> הביאו את החברה לשים דגש על אמצעי היסכון ויעילות, שמטרתם הכוללת, שהתחזקה והתעצמה, היא הדגשת שיקולי היעילות. החברה ומוסדותיה מצפים מן השופטים להנהיג טכניקות חדשניות ולפתח שיטות עבודה יעילות במלאכת השפיטה.<sup>12</sup>

#### ד. משקלם היחסי של ערכי היסוד במערכת השפיטה: יעילות מול צדק

התרחבות התפקיד השיפוטי וגידול העומס על בתי המשפט מחריפים את התחרות על הבכורה, ואף גורמים למתיחות, בין ערכי היסוד השונים. נוצרת דילמה בין ערך היעילות לבין ערך שמירת האיכות הגבוהה בהליך השפיטה. להלן נסקור בקצרה את ערכי היסוד של מערכת השפיטה, נבחן את יחסי הגומלין ביניהם ונעריך את משקלם היחסי בשיקולים ובחשיבה של קובעי המדיניות החברתית והחקיקתית. מערכת השפיטה מבוססת על כמה ערכי יסוד, אשר משקפים את ערכיה של החברה. ערכי היסוד קשורים זה בזה ביחסי גומלין הדוקים; לעתים הם מתזקקים זה את זה ולעתים הם עומדים זה לעומת זה בעימות או בהתנגשות.

בלב מערכת השפיטה עומד עקרון אי התלות של השופטים. עיקרון זה הוא חיוני כדי שהשופטים ימלאו את תפקידם בהכרעה סכסוכים ובפיתוח נורמות משפטיות חדשות. ערך אחר, הוא הערך של הבטחת איכות גבוהה של הליך השפיטה: כי משפט יהיה משפט צדק, ושההלכות המשפטיות שיפותחו יהיו טובות ויעילות למערכת המשפט. ערך נוסף של מערכת השפיטה הוא שמירת אמון הציבור בבתי המשפט; אמון שבלעדיו לא יוכלו בתי המשפט למלא כראוי את תפקידם. גם יעילות הליך השפיטה ובתי המשפט הוא עקרון יסודי העומד בבסיסה של מערכת בתי המשפט. עיקרון זה מחייב ניהול יעיל של בתי המשפט וניהול יעיל של המשפטים ושאר מרכיבי המערכת המשפטית, כמו החקירה והתביעה. לבסוף, יש להזכיר את הצורך החשוב של נגישות אל המערכת השיפוטית, ובכלל זה: הבטחת נגישות מבחינה כלכלית (הבטחת מחיר סביר לשירותים השיפוטיים, והבטחת סיוע משפטי למי שידו אינה משגת); הבטחת נגישות גיאוגרפית על ידי פרישה גיאוגרפית של בתי המשפט, ונגישות מבחינת תודעת האזרחים לזכותם לגשת למשפט, להשיג באמצעותו את המגיע להם, הן בהכרעה והן באכיפת זכויותיהם על ידי בית המשפט. עקרונות אלו משפיעים אהדדי: בתי משפט יעילים מתזקקים את אמון הציבור בהם

10 S. Shetreet, "Adjudication: Challenges of the Present and Blueprints for the Future", in Festchrift für Walther J. Habscheid Zum 65 Geburtstag, 295, at 298-299 (1989).

11 הגורמים האלה כוללים בין היתר, גידול באוכלוסיה, עליית רמת התיעוש והטכנולוגיה, נטייה גוברת של החברה הישראלית ליישב סכסוכים על ידי ההדינות בבית משפט.

12 E. Fiss, "The Supreme Court 1978 Term — Foreword: The Forms of Justice", 93 *McKay; Harv. L. Rev. L.*, לעיל הערה 2, עמ' 364.

ומפחיתים את הוצאות השירות המשפטי בבתי המשפט, אבל הגדלת היעילות מחייבת הפעלת פיקוח גדול יותר על השופטים, ובכך יש פתיחת פתח להתערבות ופגיעה באי התלות; הגברת הנגישות אל בתי המשפט מגדילה את העומס ואת הפיגורים, ויוצרת לעיות של חוסר יעילות; אמצעים להשגת יעילות בהכרעה בסכסוכים משפיעים על איכות הליך השפיטה ועשויים אף לגרום להתערבות בלתי ראויה ולפגיעה באי תלותם של השופטים.<sup>13</sup> עקב התגברות העומס והפיגורים ועלייתם של שיקולי היעילות, מן הראוי לציין בהדגשה מיוחדת את הצורך למצוא את האיזון הנכון בין שיקולי יעילות המערכת השיפוטית לבין הבטחת התפקוד השיפוטי המסורתי והערכים האחרים שהזכרנו. הגידול בעומס התיקים בבתי המשפט והפיגורים בהליכי השפיטה גרמו להשפעות שליליות על ניהולה של מערכת הצדק. נורמות אדברסריות הוחלפו בנורמות אחרות,<sup>14</sup> כמו הפרקטיקה של עסקות טיעון.<sup>15</sup> שהפכו לנוהג קבוע ולחלק כמעט חיוני בדרכי ניהול מערכת הצדק הפלילי.

בספרות המשפטית נמתחה ביקורת הן על מעורבותו היתרה של השופט בניהול תיקים, הן על הדגשה יתרה של הכרעה בפשרה וללא קיום משפט ופסיקת הדין, כגון בדרך של קדם-משפט, והן על מעורבותם של שופטים באכיפת פסיקתם בשלב שלאחר מתן פסק הדין ועיסוקם באכיפה וניהול בתר-שיפוטיים. בניגוד לפרופ' רזניק,<sup>16</sup> איני שותף לדאגה ממעורבות יתר של שופטים בניהול שיפוטי בזמן המשפט ולאחריו. ואולם דואג אני שמא יושם דגש רב מדי על שיקולי יעילות על ידי מחוקקים, שופטים ומנהלנים. עמדה זו הבעתי גם בעבר בהודמנויות שונות מאז 1976 ואילך.<sup>17</sup>

בעיה אחרת הראויה לציון, אף כי סימניה עדיין אינם ניכרים אצלנו, בשל המשאבים הרלים המוקצבים למערכת השיפוטית בישראל, היא בעיית הביורוקרטיזציה של השפיטה. למשל, תפקידו של שופט מחוזי פדרלי בארה"ב עבר שינוי שהפך אותו ממקבל החלטות יחיד לראש ארגון מנהלי מורכב. פסקי הדין שלו, שאמורים לפי הציפייה המסורתית להיות החלטות אישיות, הם למעשה החלטות מוסדיות, שלוקחים בהן חלק עוזרים משפטיים ומתמחים. גם בערכאות הערעור נפוץ יותר ויותר השימוש בצוות מחקר של משפטנים לשם הכנת פסקי הדין, תופעה שזכתה לכינוי "הרשות השופטת הנסתרת", ישות שהיא אנונימית ואינה כפופה לאחריות ישירה.<sup>18</sup>

למען הסר כל ספק הריני מבקש להדגיש, שאין אני מציע צמצום או ביטול אמצעי יעילות הנחשבים כה חיוניים להליך השיפוטי בעידן העומס והפיגורים בבתי המשפט. ואולם אני מציע ומפציר כי מדי פעם בפעם נעצור לשעה קלה, ונעריך מחדש את המגמות המסתמנות בשינויים שאנו מנהיגים בהליכי המשפט וכדי לקבוע האם מקובלת עלינו

- 13 S. Shetreet, "The Limits of Expeditious Justice", in Canadian Institute for the Administration of Justice", *Expeditious Justice*, 21 (1979)
- 14 Jacobs, *Court and Organisations*, 208
- 15 פרופ' א' הרנון, ד"ר ק' מן, *עסקאות טיעון בישראל* (1981).
- 16 Resnik הערה 2, עמ' 380.
- 17 שמעון שטרית, "בעיות ערכיות ומעשיות במינהל המערכת השיפוטית", *הידושים והתפתחויות בחקיקה ובמשפט: קובץ הרצאות בימי עיון לשופטים, תשל"ו 80-98* (תשל"ז); S. Shetreet, *The Administration of Justice: Practical Problems, Value Conflicts and Changing of British Concepts*, 13 *Columbia University L. Rev.* 52-80 (1979)
- 18 ראה ביקורת על כך: Bird, "The Hidden Judiciary", 17 *Judges J.* 4, (1978)

#### שמעון שטרית

השפעתם על ערכי היסוד של המערכת השיפוטית שלנו. לי נראה כי השינויים הללו נוטים להדגיש יותר מדי את שיקולי היעילות, תוך התפשרות על הערכים האחרים. וכאן המקום להציג בקצרה את מכלול הגורמים שגרמו לעומס ולפיגורים במערכת השיפוטית ובהליכי השפיטה.

#### ה. הגורמים לעומס ולפיגורים בבתי המשפט

הגורמים לעומס בבתי המשפט ולפיגורים בהליך השיפוט הם רבים ומגוונים. גורמים אלה כוללים בין השאר את גידול האוכלוסייה, עלייה בעבריינות, תיעוש ותחכום כלכלי, רפורמות תחיקתיות המצריכות הכרעה שיפוטית בשאלות פרשנות חוק, הנהגת מערכות חוקים להסדרת תחומים רבים נוספים, הגברת הנגישות לבתי המשפט, כולל תביעות קיבוציות והרחבת זכות העמידה והשיעור הגבוה של ההתדיינות בחברה הישראלית. בהקשר זה יש להזכיר, כפי שכבר ציינו, כי היקף תפקיד בתי המשפט בחברה הישראלית התרחב. משמעות מגמה זו, שעליה עמדתי במקום אחר ב"ת פירוט"<sup>19</sup> היתה, כי שאלות, שבעבר הוכרעו על ידי הרשויות הפוליטיות, ממשלה וכנסת, נידונות ומוכרעות בבתי המשפט.<sup>20</sup> להלן נסקור בקצרה את הגורמים הללו שהביאו לעליית העומס והפיגורים בבתי המשפט.

##### 1. גידול באוכלוסייה

הגידול באוכלוסייה מהווה גורם חשוב בגידול העומס בבתי המשפט, אך הגידול בעומס והגידול באוכלוסייה אינם עומדים ביחס ישר זה לזה. גידול באוכלוסייה כשלעצמו אינו גורם בהכרח לעלייה בעבודת בתי המשפט. הגידול באוכלוסייה היה איטי וקבוע ואילו בגידול בעומס בתי המשפט ובעיקר בבית המשפט העליון היו עליות ומורדות, ובסיכומי של דבר ניכרה בו מגמה של גידול קבוע ומהיר יותר. בכל תקופה של חמש שנים עלה אחוז הגידול של העומס על הגידול באוכלוסייה.

##### 2. ההתדיינות בחברה הישראלית

שיעור ההתדיינות מתייחס לנכונות של בני החברה להכריע בסכסוכים ביניהם בדרך ההליך השיפוטי הפורמלי. אין שיעור ההתדיינות ניתן למדידה באופן ישיר, אך ניתן להערכה כמותית על ידי כמה אינדיקטורים: מספר התיקים האזרחיים לנפש המוגשים לבתי המשפט, מספר עורכי הדין לנפש ואחוז התיקים המסתיימים בפשרה יכולים ללמד על מידת הנטייה להתדיינות.

לגבי התיקים האזרחיים לנפש בשנים 1950 עד 1967 מראים הנתונים על עלייה עקבית; ב-1967 היתה ירידה במספר התיקים לאלף נפש אבל בשנים שלאחר מכן הנתונים מראים שוב על עלייה.<sup>21</sup> נתונים השוואתיים מראים ששיעור התיקים האזרחיים לנפש בישראל הוא

19 Shetreet, "Judicial Independence and Accountability in Israel", 3 *Int. and Comp. L.* 979, 980-988 (1984).

20 לניתוח סוגיה זו בפרוט, ראה שטרית, התפתחויות בדיני חוקה; סוגיות נבחרות. עומד להתפרסם במשפטים (1990).

21 בשנת 1984 האוכלוסייה עמדה על 4,199,700; ב-1980 הנתון היה 3,921,700 ובשנת 1970 הנתון היה 3,022,100. איש ראה השנתון הסטטיסטי 36 עמ' 3 (1985).

אחד מהגבוהים ביותר בעולם<sup>22</sup> למשל בשנת 1960 הוגש בישראל תיק אחד לכל 18 אנשים ואילו בקליפורניה היה תיק אחד ל-26 איש, בניו יורק 48 וביפן תיק אחד ל-378 איש. הנתונים ההשוואתיים לגבי אנגליה הם מפתיעים עוד יותר. ב-1970 הוגשו באנגליה 6.5 תיקים אזרחיים לכל 1000 איש בני 15 עד 23<sup>23</sup> וכישראל באותה שנה היו 75.2 תיקים אזרחיים לאלף איש מבני 15 ומעלה. הנתונים לגבי 1984 היו 96.5 תיקים אזרחיים שהוגשו לכל אלף נפש<sup>24</sup> ובשנת 1987 הגיע השיעור ל-104.3 תביעות אזרחיות לאלף נפש.

באשר למספר עורכי הדין — בשנת 1989 היו בישראל 8370 עורכי דין הרשומים בלשכת עורכי הדין<sup>25</sup> כשהאוכלוסיה מנתה ארבעה מליון ומעלה, ובשנת 1987 היו 9,536 עורכי דין באוכלוסיה של 4,406 מליון. בצד השיעור הגבוה של ההתדיינות והשיעור הגבוה של עורכי דין ביחס לאוכלוסיה, גם שיעור הפשרה מחוץ לבתי המשפט מלמד על הנטייה החזקה להתדיינות משפטית בחברה הישראלית. רק 33.5 אחוז מהתיקים שהוגשו לבתי המשפט המחוזיים, ו-38.4 אחוז מהתיקים שהוגשו לבתי המשפט השלום הסתיימו בפשרה. היתר הוכרעו בפסק דין על ידי בתי המשפט.<sup>26</sup>

יש הסברים אחדים לתופעת ריבוי ההתדיינות בחברה הישראלית.<sup>27</sup> יתכן כי התופעה נובעת מהאופי הלאומי, המביא לידי נוקשות יתרה וסירוב לפשרה ולפיוס. גורם אחר להעדרת התדיינות הוא חוסר ודאות מהו הדין ומה פירושו הנכון של החוק; בהיעדר ודאות כדין, שני הצדדים נוטים ליטול על עצמם את הסיכונים שבהתדיינות מתוך תקווה שעמדתם תזכה במשפט והם נמנעים מפשרה מחוץ לכותלי בית המשפט. השיעור הנמוך של פשרות נובע גם מתחושה הרווחת בקרב חוגים רחבים בציבור, שלכל נזק חייבים להיות תרופה ופיצוי, אף כשהחובה המשפטית מוטלת בספק. גישה זו מחזקת על ידי תודעת זכויות גבוהה וגורמת לאדם לנסות ולהטיל אחריות על אחר בגין הנזק, על ידי תביעה משפטית כנגדו.

יש להזכיר כי לשיעור ההתדיינות הגבוה יש גם היבטים חיוביים. הוא מלמד על אמון הציבור בבתי המשפט וציפייה ציבורית גבוהה מהמערכת השיפוטית.

22 הנתונים לגבי תביעות אזרחיות ל-1000 נפש מעל גיל 15 היו כדלקמן:

1950	—	16.6
1955	—	38.8
1960	—	85.8 ; 105.8
1967	—	123.6 ; 106.1
1969	—	83.0 ; 75.2
1975	—	72.3 ; 77.8
1984	—	96.5 ; 100.7

1987 — 104.3 ראה השנתון הסטטיסטי 35, עמ' XIII, (1984); השנתון הסטטיסטי 39, עמ' 578 (1988).

23 *Judicial Statistics, England and Wales, 1976, Cmnd. 6875 Table C2, at 37*

24 ראה לעיל ה"ש 20.

25 השנתון הסטטיסטי 39, לוח כא/2 עמ' 578.

26 לשנת 1984 מספר התיקים שהושגה בהם פשרה בבתי משפט מחוזיים היו 10,981 מתוך 32,778 ראה סטטיסטיקה משפטית 1984, עמ' 54. בבתי משפט השלום הנתון הוא 45,514 מתוך 118,304. ר' שם בעמ' 64. (אמנם מהנתורים, נסחיים חלק ניכר ללא שמיעת ראיות; ר' מאמרו של ש' לויין להלן).

27 See Shetreet, "Overburdening of the Supreme Court of Israel; The Problems, The Effects and the Remedies" in *The Israeli Reports to the Tenth Congress of Comparative Law*, S. Goldstein, Editor, at 561 (1978).

**1. מודלים להתמודדות עם הפיגורים והעומס בבתי המשפט**

אני מציע שלושה מודלים תיאורטיים שיאפשרו התמודדות עם העומס והפיגורים בבתי המשפט. לתהליך המשפטי כמה מרכיבים ומשתתפים בו שופטים, דינים מהותיים מחד גיסא וכללי פרוצידורה מאידך גיסא. בהתאם לכך – ישנם שלושה מודלים עיקריים לפתרון בעיות של סחבת או של פיגורים.<sup>28</sup>

1. שימוש יעיל יותר במשאבים ובאמצעים הקיימים: בשופטים, בפרוצדורה, במכנים ובתקציבים.

2. הגדלת המשאבים והאמצעים. אותן בעיות שטופלו במשאבים נתונים יטופלו מעתה במשאבים מוגדלים ועל ידי כך יושג שיפור המצב.

3. הפחתת מספר התיקים המוגשים לבתי המשפט, כי אז באותם משאבים ואמצעים ניתן יהיה לטפל בצורה טובה יותר בכמות הקטנה יותר של התיקים הנכנסת למערכת.

את כל ההצעות המועלות לשיפור המצב בבתי המשפט, ניתן למיין על פי קטגוריות של מודלים אלה. המודל הראשון, שימוש יעיל, מחייב ניהול מקצועי, עזרים טכנולוגיים ושיטות תיוק מודרני. הוא מחייב שופטים אקטיביים המנהלים את המשפט ואינם נותנים לעורכי הדין לנהלו; אם עורך דין מבקש דחייה, על השופט לבדוק אם הדחייה דרושה לשם הבטחת הגינות וצדק או לשם נוחיות (ויש הבחנה ברורה בין שני אלה). להיענות רק לדחיות הדרושות מטעמי צדק והגינות ולדחות את האחרות. שימוש יעיל במערכת מחייב פרוצדורה יעילה, ומחייב תיקון סדרי הדין ודיני הראיות. למשל, בישראל תוקן לפני כמה שנים החוק ונקבע, כי פסק הדין במשפט פלילי יהווה ראיה במשפט אזרחי, שכן אין זה יעיל לשמוע פעמים תיק אחד.

במסגרת המודל של שימוש יעיל במשאבים קיימים ניתן להזכיר למשל, הנהגת תשלום כספי מרסן, היכול למנוע התמשכות המשפט; תשלום זה אפשר להטיל הן על בעלי דין, והן על עורך הדין; כדי ליעל את המערכת רצוי, בהליך הפלילי, להגביל את משך המעצר של חשוד לפני המשפט ובמשך המשפט. כאשר גם השופט וגם התובע והחוקר יודעים, שיש מגבלות זמן, הם יתחשבו באותה מגבלת זמן; יש בכך גם הצהרה ערכית, שאם עובר אותו משך זמן, נשללת מהאורגנים המשפטיים של החברה הזכות להמשיך ולהחזיק בעצור. אני אינני רואה בכך כל קושי. להיפך, אני חושב שאנחנו הרבה יותר 'ליברלים' כלפי התביעה הפלילית מאשר ארה"ב. בארה"ב מגבלת הזמן היא בגדר גרזן וגיליוטינה: חלוף הזמן יגרום לשחרור, ואילו אצלנו פונה התביעה לבית המשפט העליון ועם קצת מזל<sup>28</sup> נותן השופט ארכה והתביעה משאירה את החשוד במעצר. בארה"ב אין ההסדר בנוי על המודל של הארכה על ידי מנגנון גבוה יותר, אלא פשוט משחררים את העצור בתום התקופה הקבועה.<sup>29</sup>

בהגדלת משאבים כמודל, אין הכוונה רק להגדלת מספר שופטים, אלא להגדלת יחידות שיפוטיות. הוספת שופט אינה פותרת דבר. ליד כל שופט יש להוסיף גם לשכה, אולם,

28 Shetreet, "The Limits of Expeditious Justice" in Canadian Institute for the Administration of Justice, *Expeditious Justice*, 1-66 (1979). Shetreet, "Remedies for Court Congestion and Delay: The Models and the Recent Trend", 17 *Univ. of Western Ontario L. Rev* 35 (1978-79).  
 28 ישנן הבדלי השקפות בין השופטים בבית המשפט העליון כאשר להארכת מעצר עד תום ההליכים.  
 29 ראה Shetreet, "Time Standards of Justice" 5 *Dalhousie Law* 729 (1979).



מינהל ועוזרים. כלומר, יש להוסיף יחידה שיפוטית ולא רק שופט. יש גם להוסיף מערכות תומכות. במשפט פלילי, אם אין סנגור והחוק מחייב סנגור, היעדרו משבש את המערכת. לגבי הפחתה במספר העניינים המוגשים לבתי המשפט בישראל נעשה די הרכה. עודדנו והסדרנו הליכי כוררות ועשינו מאמצים לקדם פישור. ראוי להזכיר את הנהגת ה- No Fault Insurance — ביטוח חובה לפצוי נוקי גוף בתאונות דרכים ללא אשם וקביעת אחריות מוחלטת. גם זה מוציא עניינים מבית המשפט.

ניהול מקצועי של בית המשפט, לרבות ניהול התיקים בבית המשפט על-ידי שימוש בטכנולוגיה מתקדמת, יגביר את יעילות השימוש במשאבים שברשות בית המשפט. פיקוח מנהלי נאות של ראש בית המשפט על מינהל בית המשפט (הכפוף לסייגים הנובעים מההגנה על אי תלות שיפוטית), ושימוש במנהלנים מקצועיים בניהול בית המשפט<sup>30</sup> יועילו אף הם.

כדי להצליח לשפר את עבודת בית המשפט יש להנהיג מערכת סטטיסטית משוכללת, המבוססת על נוסחות של עומס משוקלל. אי אפשר להתייחס התייחסות אחת לתיקים קשים ומסובכים, המצריכים ימי שיפוט רבים ולתיקים קלים. חלוקת עבודה בבית המשפט, ותכנון לטווח קצר ולטווח ארוך הופך להיות קשה וכמעט בלתי אפשרי<sup>31</sup> בהיעדר מערך סטטיסטי נאות ומתחכם.

ההתמודדות עם הקשיים בעבודת בית המשפט יחייבו דיון מעמיק בפרוצדורה האדוורסארית. יש לחתור לצמצום הנטייה הלוחמת של הפרקליטים; מעמדה של לוחמים בשרות בעלי דינים הם חייבים להתקרב למעמד של נאמני בית המשפט.

ההתמודדות עם העומס בבתי המשפט הביאה להתפתחות אמצעים חילופיים להכרעה בסכסוכים. הניסיון בעולם מעורר מאוד, ועל ישראל להיות פתוחה יותר וזריזה יותר באימוץ פתרונות המבוססים על אמצעים חילופיים.<sup>32</sup>

## ז. מבנה בתי המשפט

מבנה רצוי של מערכת בתי המשפט הוא: ערכאה ראשונה, שההתמחויות בה לא יהיו נוקשות מדי,<sup>33</sup> ערכאת ביניים לערעורים ובית משפט עליון. בית המשפט העליון יתמקד בפיתוח הלכות ולא בתיקון טעויות; בית משפט הביניים לערעורים יעסוק בתיקון טעויות.<sup>34</sup> בבית המשפט לערכאה ראשונה אפשר לכלול ערעורים כגון: ערעורים בענייני תעבורה

30 ראה 17–18 (Limits), at 28 (Limits), *Shetreet, supra note 28*.

31 שם עמ' 45.

32 *Shetreet, "Adjudication: Challenges of the Present and Blueprints for the Future" Festschrift für Walther J. Habscheid, 297, at 305–306 (1989) Shetreet, supra note 26, (Remedies)*.

33 יש לשמור על איזון בין התמחות ובין כלליות. אולם דרושה התמחות בנושאים שונים כדי להתמודד עם בעיות הדורשות מומחיות מיוחדת.

34 על תפקיד בית המשפט של ערעורים, ראה *Shetreet, supra note 25, (Overburdening)*. לפי השקפתי, כל שופט. הרואה בפניו סוגיה המחייבת זאת, צריך לפתח הלכות ואף לכתוב פסקי דין מלומדים. זאת בניגוד לדעה שהושמעה כי אל להם לשופטים בערכאה ראשונה לעסוק בכתיבה פסקי דין מלומדים

## שמעון שטרית

ועניינים מקומיים, וזאת כדי להקל על הציבור את הנגישות למערכת הצדק. אורח מצפת לא יאלץ אז להטריח את עצמו אל בית המשפט לערעורים בירושלים כדי לערער בענייני תעבורה. ועוד, כשם שבית המשפט לערעורים באלברטה שבקנדה, יושב גם בקלגרי וגם באדמונטון, יכול בית משפט ישראלי לנסוע שעה שעתיים ולשבת בכמה ערים.

השופטים, בעיקר המחוזיים, מתנגדים לאיחוד הערכאה הראשונה והשנייה. כדי לבטל את התנגדותם הצעתי (לפני כ-10 שנים) לאחד את הערכאות, אך להשאיר את הדרגות השיפוטיות. דהיינו, יהיו דרגות שיפוטיות שונות שיכהנו בערכאה הראשונה השנייה והשלישית. יהיה שופט בית המשפט העליון, שופט בית משפט לערכאת ערעור, ובתוך בית משפט לערכאה ראשונה תהיה יותר מאשר דרגה אחת: 'שופט מחוזי' ישאר 'שופט מחוזי' ושופט ערכאה ראשונה שהוא היום שופט שלום, יהיה 'שופט לערכאה ראשונה'. היוקרה ושמירת סולם הדרגות השיפוטיות דרושות וחשובות. רצוי לשמור על סולם הדרגות, במיוחד במקצוע השיפוט – שהוא אינדיבידואליסטי, ומכאן כו שנים ארוכות.

בשל דברים אלה ובהמשך לעמדות שהבעתי במקומות אחרים בעבר, מקובלת עלי הרפורמה המוצעת בהצעת חוק יסוד השפיטה (תיקון) תשמ"ח-1988,<sup>35</sup> והיא ראויה, לדעתי, לתמיכה, בכפוף לשמירת הדרגות השיפוטיות כפי שבואר לעיל. עם זאת אני מסתייג מהוראת סעיף 6 בהצעה, אשר מעניקה לשר המשפטים, בהסכמת נשיא בית המשפט העליון ושר האוצר, סמכות לקבוע את מועד הפעלת איחוד הערכאות. נושא חשוב ומרכזי כל-כך חייב להיות מוכרע בחקיקה ראשית, ואף הדרישה לאישור ועדת החוקה אינה מקהה את עוקצו של הפגם.

כידוע, נכשלה הצעת החוק ברבר איחוד הערכאות, עקב התנגדות חריפה מצד שופטי בית המשפט המחוזי. בגלל המשבר הוקפאה, למרבה הצער, גם פעילותה של מועצת השופטים, אשר הגנה על אי תלותם ועל מעמדם של שופטי ישראל. שר המשפטים הנוכחי, מר דן מרידור, בחר לטפל בסוגיות הרפורמה במבנה בתי המשפט באסטרטגיה שונה, שאף היא אינה נעדרת קשיים. נראה כי משרד המשפטים נמנע מהנהגת הרפורמה כמעשה אחד מוכרז ומוצהר, ובמקום זה הוא מרחיב את סמכות בית משפט השלום, ממנה שופטים רבים לבית משפט השלום ובאמצעות חקיקת משנה והליכים מנהליים הוא מגדיל ומרחיב את בתי משפט השלום. בית המשפט המחוזי יילך ויצטמק, משאביו יפחתו וסמכות השיפוט שלו תצטמצם. השלב הראשון בתהליך זה אמור להתחיל בתחילת 1990 כאשר תועלה הסמכות הכספית של בית המשפט השלום ל-300,000 ש"ח. יחד עם זה יתוספו מינויים שיפוטניים, משאבים וכוח אדם.

ספק בעיני אם זו היא הדרך להשיג את הרפורמה הדרושה במבנה בתי המשפט. ספק בעיני גם אם בתי משפט השלום ערוכים כהלכה מבחינה מנהלית לקלוט את הגידול בתיקים כתוצאה מהעלאת תקרת הסמכות הכספית ל-300 אלף ש"ח. ימים יגידו אם תוספת המשאבים (בתקציב, בתקנים שיפוטניים ובכוח אדם מנהלי) יהיה די בה כדי להבטיח הצלחת המהלך שבו הולך משרד המשפטים.

35. שהיא, לדעת המסתייגים, מלאכה היא רק לשופטי בית המשפט העליון. אין חלקי עם הגורסים כך, ואולם אם מדובר על המשימה המרכזית של ערכאת הביניים לערעורים, הריהי תיקון טעויות שנפלו בערכאה הראשונה.

35 ה"ח תשמ"ח, מס' 1886, עמ' 208.

---

קווי יסוד לרפורמה

**ח. סיכום**

מערכת בתי המשפט וכל מי שחרד לרווחתה, לתקציבה הנאות, לשיפור עבודתה ולהגנה על מעמדה, חייבים לפעול ביתר מרץ כדי לגייס תמיכה ותשומת לב לצרכיה ולבעיותיה. אנו חיים בחברה דמוקרטית שבה קיימת תחרות קשה על משאבים. משאבים אינם רק משאבים חומריים אלא גם משאבים כגון: זמן חקיקה בכנסת, זמן דיונים כממשלה ובוועדותיה, השגת תשומת לב ציבורית ותמיכה ציבורית. המערכת השיפוטית ושוחרי טובתה חייבים לפעול כדי שהיא תזכה במנה הראויה לה של משאבים ציבוריים כפי שביארתי. את זאת אפשר וצריך לעשות במאמץ מתמיד. אם כולנו נעשה כן, כל אחד בשטח שבו הוא יכול לחרום, נוכל אולי להסיר את הפרדוקס, שעליו עמדתי בפתח דברי והוא התרחבות היקף התפקיד השיפוטי לטריטוריות חדשות מחד גיסא והיעדר משאבים והיעדר הגנה חוקתית ראויה כמקובל במדינות הנאורות מאידך גיסא.



## דברי פתיחה בכנס באוניברסיטת בר-אילן

משה לנדוי

אני מסכים עם פרופ' רוזן-צבי, שלפעמים הלמדנות, על כל דרגותיה, גואה. זה מזכיר לי כשבשנת 1940, כשהיינו יחד, חברי הטוב שמעון אגרנט ואני, שופטי שלום כחיפה היה השופט אגרנט כותב כדרכו פסקי דין מלומדים ומעמיקים והם היו מקור ליאוש לנשיא האנגלי של בית המשפט המחוזי ראז, שהיה צריך לקרוא אותם. הוא לא רגיל היה ללמדנות כזאת, או שמא לא הכין כל כך טוב; אבקש ממנו סליחה, אך עתה, מותר כבר לגלות כעבור כמעט 50 שנה. הוא אמר אז: 'השופט הזה צריך להיות בכית המשפט העליון'. גם היום כשאני קורא פסקי דין מלומדים של שופטים של בית משפט השלום בימינו — זה נראה לי כך לפעמים. אני מסכים שיש עניינים חשובים מאוד, כמו זיהום המדרחוב בירושלים, שעוררו שאלות נוקבות של זכויות האזרח, ובאמת, אחד השופטים המצוינים כתב פסק דין שהיה ראוי לבית המשפט העליון; אבל מתי יגיע העניין לבית המשפט העליון, אינני יודע. נחרדתי כששמעתי מאחד החברים שלי בבית המשפט העליון, שפסק דין בדיון נוסף, בשאלה חשובה מאוד בדיון הפיליני ניתן רק כעבור חמש שנים ממתן פסק הדין בערעור. אני חושב שמצב זה בלתי נסבל, והתוצאה היא, שהציבור מתייאש מבתי המשפט ומחפש לעצמו דרכים אחרות. אדם מודה באשמה, בבית משפט השלום לתעבורה, ואחר-כך אומר: "אני מבטיח לך, אינני אשם, אבל אומרים לי שאם לא אודה באשמה, אכזבו את זמני, ומה תהיה התוצאה בסוף — עדיין אינני יודע".

תופעות כגון זו הן חמורות מאוד. ההליכה לבית המשפט היא זולה, זולה מאד. לפעמים אולי זולה מדי. כרטיס הכניסה לבג"ץ יהיה בקרוב זול יותר מכרטיס לקולנוע. ובכל-זאת אינני מציע (ובזה היה לי ויכוח עם הרבה חברים יקרים), ללכת בדרכי האנגלים בעניין זה ולהשתמש בהוצאות כמחסום נגד פנייה לבית המשפט. הפחד מהטלת הוצאות כאלה שיכולות לגרום לפשיטת רגל איננו בלתי ידוע במערכת המשפט באנגליה. חלילה לנו להגיע למצב כזה.

כיום קיימת אצלנו תופעה שאפשר לכנותה "סתימת עורקים של ההליך השיפוטי" שתוצאותיה יכולות להיות פאטליות. יש לטכס עצה בעניין זה, לעשות זאת בעין מאד מפוקחת: אנחנו צריכים להבין, שישועה בצורת הגדלת תקציב במהרה — לא תהיה לנו: הבניין החדש של בית המשפט העליון לא היה נבנה אלמלא באה הישועה מבחוץ. הן דבר זה ידוע כציבור; ישראל לא הצליחה למצוא לכך מימון ב-40 שנות קיומה.

\* משה לנדוי הוא נשיא ביהמ"ש העליון (בדימוס); והוא יו"ר הכנס באוניברסיטת בר-אילן (מרץ 1989).

כשהייתי עוד בתפקיד חיפשתי דרכים להקל על תנאי השיכון של בית המשפט השלום בירושלים ששם יושבים שופטים בכוכים מימי הטורקים, כוכים שנבנו פעם לעולי רגל פרבוסלבים. ניסיתי להשיג שיכון נוסף ולא הצלחתי, למרות שהיה בניין ג'נרלי; והיה בניין מצפה. ואולם מתחרים אחרים, כולם ממלכתיים, עמדו בראש התור, לפני שבתי המשפט זכו.

דבר זה לא ישתנה במהרה. הכרזות יפות יש ויש והן מזכירות לי את ההכרזות, למשל, על הטכנולוגיה המודרנית הדרושה לצמיחה, הכרזות שאינן מגיעות לכלל ביצוע. כך גם במערכת בתי המשפט. על כן צריכה המערכת למצוא את הדרכים לתיקון בעיקר בחוק עצמה, ומעט – מחוצה לה.

מה פירוש בתוך עצמה? ובכן, אני אוהד מאד את דו"ח לנדוי, ואני מתכוון לדווח על המבנה ועל סמכויות של בית המשפט, משנת 1980.

הסטיריקן ב' מיכאל, שכותב מדי פעם ב"הארץ" והמרגיז אותי בדרך כלל, אמר פעם דבר יפה (אני חושד בו שהוא בחור ישיבה שהתפקר) הוא אמר: דוח דוח ודוחיו. הוא התכוון אמנם לדוח אחר, לדוח יריב, אבל נראה לי שהאמירה מתאימה גם לדוח לנדוי.

הדו"ח נכתב בשנת 1980 ומאז מעיינים בו. במשך שבע שנים מאום לא קרה כתוצאה מהעיון בו, ואז נוצר האנדרוגינוס הזה שפרופ' שטרית כינה (על פי מספרה של הצעת החוק) "1886". ואין אני מדבר על החזון לשנת 2000 אלא על המציאות של 1989. מאד מאוכזב הייתי שחברי פרופ' שטרית, חבר הכנסת, נסוג קצת מן ההמלצות של ועדת לנדוי ההיא, שהוא היה חבר נכבד בה. חברים טובים היו בה (ואני מוציא את עצמי מן הכלל): היה השופט ברק, היו שני פרקליטים שכבר אינם עמנו, אדרת ואליהו גיצלטר עליהם השלום, והיה מנהל בתי המשפט, ישבנו על המדוכה ושקלנו את כל אותם הדברים, ולמה לדוש בכך שוב? בעיקר באותן תשובות שאינן ניתנות לביצוע והיום עומדות שוב על הפרק; אז מצאנו תשובות טובות יותר או פחות; הדוח נמסר לעיון נוסף, ואחריו יבוא עוד עיון בוועדת חוקה חוק ומשפט; ככה לעולם לא נתקדם ברפורמה בבתי המשפט!

מוכן אני לוותר על דו"ח ועדת לנדוי, כדי שסוף-סוף יגיע פתרון כלשהו לידי ביצוע. אף-על-פי שאני עדיין חושב שהוא נותן את התשובות הדרושות לבעיות העיקריות. למשל, שומו שמיים! ועדת לנדוי הציעה לבטל את הדיון הנוסף. הנשמע כדבר הזה? ומדוע לבטלו? מפני שלמעשה הריהו דרגת ערעור נוספת, ואנחנו, אני יכול להעיד, חיינו די טוב בלי הדיון הנוסף, עד שבא מי שהיה אז היועץ המשפטי, לאחר שהפסיד באיזה ערעור לפני בית המשפט העליון, ויזם את התיקון הזה.

השופט שלמה לויין ירצה היום על סדרי הדין. אני סקרן מאוד לשמוע את דבריו. לדעתך, יש אפשרויות לפישוט סדר הדין: יותר מדי מרץ שיפוטי מתבזבז על השאלה אם עניין ישמע בסדר דין דחוף או בסדר דין רגיל או בהמרצת פתיחה, ויש ערימה של המרצות בכל תיק ערעור אזרחי שמגיע לבית המשפט העליון. אפשר לפשט זאת בדרך דומה לדרך שהלכו בה בבג"ץ, שם נפטרנו מכל ההבחנות בין הצווים השונים, והיום איש אינו זוכר בכלל מה הן היו.

כדי להקל על בית המשפט בעניינים שמחוץ לסדרי הדין, חשוב ביותר להקים מערכת של בוררות, בעיקר בעניינים מסחריים. דבר זה מקובל מאוד בארצות מפותחות, שבהן עניינים מסחריים, הדורשים מיומנות ספציפית מאוד, מופנים לבוררות. אצלנו הדבר אינו נהוג עדיין במידה מספקת. ועדת לנדוי היא דיברה גם על בוררות שכונתית, מעין פישור, וגם זה לא יושם. בירושלים ניסו לבצע זאת, אך בלי הצלחה. מנהיגי לשכת עורכי הדין וחבריה, הם

#### דברים בפתח הדין

שצריכים ליישם רעיון זה. אנחנו מדברים על התנדבות לבוררות; לדעתי מחובת לשכת עורכי הדין לספק שרות של בוררים – כמחיר מתקבל על הדעת, ולהרכיב פנלים של בוררים.

ואוסיף הערה אחרונה, המכוונת גם היא לעורכי הדין. במאמר שכתבתי, ושהופיע בספר זוסמן, הבאתי נתונים באחוזים המראים כמה עניינים אזרחיים, המוגשים לבית המשפט, נגמרים לפני שבית המשפט נכנס לדיון. באנגליה מוכנים, בדרך-כלל, לחפש דרך להתפשרות. ואילו אצלנו התאוה הזאת להתדיינות, אינני יודע אם היא טבועה באופי שלנו, או שזה עניין של מסורת בעמנו. אבל הרי עורכי הדין הם האליטה של עמנו. ואפשר לצפות מהאליטה הזאת שלפני הגשת המשפט תעשה מאמץ של ממש, לא רק להתקשר בטלפון לצד שכנגד, אלא לשבת יחד, וגם להסביר לקליינטים שההתפשרות היא "מלכת" ההתדיינות.

---



## סדר הדין האזרחי שינוי, רפורמה או נסיגה?

מאת

שלמה לוי

כמו פושעים שחוזרים למקום הפשע, אנתנו חוזרים תמיד אל דו"ח ועדת לנדוי, הדו"ח משנת 1980. אפשר להסכים עם מה שיש שם ואפשר שלא להסכים, אבל יש שם הכל. יש שם אפילו פסקה אחת הנוגעת לנושא שעליו אני רוצה לדבר, והוא הצעות ועדת שמגר, בקשר לסדרי הדין האזרחיים בבית המשפט.

כידוע לכם, כללה ועדת לנדוי בדו"ח שלה פסקה האומרת, שמן הראוי להנהיג בסדר הדין האזרחי תיקון בדומה לסדרי הדין הקיימים בענייני מזונות. כלומר, הגשת עדות ראשית בתצהירים; בעלי הדין יחקרו תחילה, ולאחר מכן יתקיים, אם יהיה צורך בכך, דיון עם עדים.

הרעיון הזה איננו רעיון חדש. ועדת לנדוי ציינה בדו"ח שלה שהיתה הצעה קודמת של משרד המשפטים ברוח זאת; ההמלצה נידונה בשעתה בועדה המייעצת לדיון אזרחי, בראשותו של השופט עציוני. דעות שונות הובעו אבל שום דבר של ממש לא קרה. רק בשנת 1988 המליצה הועדה המייעצת החדשה, בראשותו של הנשיא שמגר, על יישום הצעה המתיחסת לתצהירים, למסמכים, לרשימה של עדים ולהצעות נוספות. הפעם ההמלצה מפורטת; איננה מתייחסת רק להיבטים כלליים, אלא כוללת מספרי תקנות ונוסח של השינויים המוצעים בסדרי הדין הקיימים.

אמנה תחילה את המלצות ועדת שמגר בקיצור:

המלצה ראשונה היא, שכל כתב טענות יהיה נתמך על ידי תצהיר. מותר לצרף גם תצהירים של עדים אבל לפי שעה אין זו חובה. בסיום ההצעות מעירה הועדה עצמה כי בעתיד יתכן חיוב בעלי הדין לצרף תצהירים של כל העדים. בעל דין שנבצר ממנו לצרף לכתב טענותיו תצהיר, צריך לציין את הסיבות שבגינן אינו מגיש תצהיר ותצהירים פרושם רק תצהירים מכלי ראשון.

ההמלצה השנייה היא, שלכתב התביעה צריך יהיה לצרף לא רק רשימה של מסמכים אלא גם עותקים או תצלומים שלהם. הוא הדין בכתב ההגנה. אם מתברר, כמו שמתברר במשפטים מסוימים, שמספר המסמכים הוא עצום ורב, כי אז מותר להסתפק ברשימה של המסמכים.

ההמלצה השלישית עניינה רשימת העדים. ההמלצה אומרת שכתוך שישים יום מיום

\* שלמה לוי הוא שופט בית המשפט העליון.

הגשת כתב ההגנה, כל בעל דין צריך לצרף את רשימת העדים, והרשימה היא קונקלוסיבית; אין אפשרות להביא עד שלא נכלל ברשימה אלא ברשות בית המשפט.

ההמלצה הרביעית מתייחסת לעילת התביעה. ההמלצה מנסחת את הדיבור "עילת תביעה" ("תיאור תמציתי של העובדות העיקריות המהוות את עילת התביעה") – לא כפי שאנחנו מכירים אותו. בד בבד עם ההמלצה הזאת, בא איסור לטעון עילות חלופיות, אלא אם כן מדובר בעילות חלופיות משפטיות.

ההמלצה החמישית מדברת על עדויות שיכולות להיות מוגשות על ידי תצהיר, אלא אם כן ראה בית המשפט לנכון לקבוע סידור אחר. ושמעתי, אם כי לא ראיתי זאת בהצעה הכתובה, שמדובר גם בהטלת חובה על עורכי הדין לאמת, לפי מיטב ידיעתם, את מה שכתוב בכתבי הטענות. זאת שמעתי מפי חבר בוועדה.

עניין זה מעורר התרגשות רבה, ואיני רוצה להרחיב את הדיבור על כך. כשלעצמי יש לי הרגשה שאולי דבר טוב יצא מזה. למשל – שיפור התנאים בכתי הסוהר או דברים כיוצא באלה, אבל אינני רוצה עכשיו להרחיב את הדיבור בעניין זה.

הצעות ועדת שמגר מעוררות כמה בעיות, ואני רוצה להעיר כמה הערות בקשר אליהן: קודם כל, אין הדגשה על המכשולים ביישום נכון של סדרי הדין. כולנו מכירים את המרכיבים של ההליך השיפוטי: הליכי מסגרת, כתבי טענות, הליכי הכנה, ניהול המשפט עצמו, פסק הדין ואכיפת פסק הדין.

נדמה לי שהמכשולים הגדולים יותר, שעליהם צריך להתגבר, ועליהם צריך לחשוב, אינם מצויים דווקא בתחום הליכי המסגרת. יש גישה שאומרת שללא תצהירים מעלימים עורכי הדין עובדות, משקרים ומרשים לעצמם לטעון בכתבי הטענות טענה כוזבת וכיו"ב. אבל אם פועלים ליעולו של הליך, ובודקים את זמן השיפוט שנצרך, אינני בטוח ואינני חושב שדווקא עניין זה הוא הגורם המכביד על הליך השיפוט הרגיל.

יכול אני למנות כמה מכשולים שכיחים יותר, שסילוקם היה עשוי לעזור לניהולו של הליך השיפוט: אין משתמשים מספיק בהליכי ההכנה; אין משתמשים מספיק, ואין משתמשים נכון, לפי הערכתי, בהליכי קדם המשפט. אני תושב שאם היו משתמשים באלה בדרך טובה יותר, היו נפתרות בעיות רבות.

אני יודע שההשקפה המקובלת אצל חברי השופטים, וגם אצל חלק ניכר מעורכי הדין היא, שהשיטה שעל פיה המשפט נשמע למקוטעין, היא גזרה שאין לשנותה והמציאות, כמעט אצל כל השופטים, בכל בתי המשפט של הערכאה הראשונה, ולפעמים גם של ערכאות הערעור היא, שהמשפט נשמע בצורה מפוצלת, ובין ישיבה לישיבה חולף פרק זמן ניכר. בארצות אחרות לא יתכן כדבר הזה. עלינו לחשוב כיצד בכל זאת נוכל לשמוע משפט ברציפות. אנחנו מבזבזים זמן רב מדי ומושכים את המשפטים על ידי השיטה המפוצלת המחייבת לימוד מחודש וחזרה על חומר שנשכח.

בהרבה בתי משפט פשה הנוהג להורות, מעשה שגרה, על סיכומים בכתב בתום הראיות. כל מי שהופיע בבתי המשפט או ישב כשופט, יודע עד כמה הדבר מכביד על בית המשפט, בתוך רצף התיקים שאותם הוא שומע, כשהוא צריך לאחר חודש, חודשיים או שלושה לחזור ולהיזכר בתיק ששמע לפני כמה חודשים. וכמה זמן מתבזבז על שיתזכור תיקים עבי כרס אלה.

יכול אני למנות רשימה שלמה של תקלות באדמיניסטרציה שיפוטית; לא בתקנות אלא בארגון: כל אחד מכיר את התופעה של חוסר אחידות בניהול ההליכים. לכל "מדינה" ולכל בית משפט, יש סדרי דין משלהם; לכל שופט יש סדרי דין משלו. אמנם אי אפשר להתחמק

מהשפעת אישיות השופט על סדרי הדיון, אבל אפשר לקבוע בתוך מערכת השיפוט כללים טובים יותר לסטנדרדיזציה של ההליך, שיחסכו זמן.

לכן, משיג אני על הצעות ועדת שמגר וטענתי הראשונה היא שהאמצעי הדחוף לייעול ההליך השיפוטי, איננו בתחום הליכי המסגרת דווקא.

לגבי ההמלצה עצמה, אני מסופק אם הדרך המוצעת תביא לייעול ההליכים המשפטיים. נכון שבהליכים מסוימים של סדרי הדיון, מזונות וסדר דין מקוצר, הצליח עניין התצהיר. אני יכול לתאר לעצמי מקרים שבהם אפשר לקיים הליך ראוי באמצעות תצהירים, באותם המקרים שבהם הניסיון מלמד שתצהיר מביא לחיסכון בזמן: מקרים טיפוסיים הם תביעות לפיצויים בגין תאונת דרכים או תאונת עבודה שבהם אפשר להגיש תצהיר על פרטי הנזק, אבל אינני חושב שתצהיר כעניין סטנדרדי יביא לייעול.

הבה נראה מה יקרה כתוצאה מהנהגת ההמלצה. הניסיון מלמד שרק תיקים מעטים מאוד מגיעים לפסק דין אחרי שמיעת ראיות. הנתונים הסטטיסטיים של 1987 מראים כי 35%-30% מהתיקים נגמרו בפשרה. אני מניח, ונראה לי שהערכתי די מדויקת, שבין 50% ל-60% מהתיקים הנותרים נגמרים בפסק דין על פי צד אחד או לפני שמיעת הראיות. נותר אחוז קטן מאוד של תיקים, מתוך כלל התיקים המוגשים, שבהם התיק מגיע לשמיעת ראיות; אם נטיל מלכתחילה על תובע, לפני שהוא יודע מה הן השאלות השנויות במחלוקת, לצרף תצהירים באופן סטנדרדי יתמלאו התיקים במספר עצום של מסמכים, וההליך המשפטי יעוכך. והרי אנחנו שואפים לפשט את ההליך ולעשותו זול יותר.

חושש אני שקרן השבועה תרד עקב "תצהיריזציה" של הליכי השיפוט. העד הישראלי הממוצע, מוכן די בקלות ללא למסור עדות מדויקת ואם בכל התיקים, גם בתיקים שלא יגיעו לשמיעה, יהיה צורך בהגשת תצהירים, ירד מאוד ערכו של התצהיר. כמו כן חושש אני שבעקבות ההמלצה יבקשו רבים מבעלי הדין רשות לסטות מההוראות של התקנות, ונמצאו מכבידים על ההליך המשפטי במקום להקל עליו.

"עילת התביעה" היא מוסד שאנחנו מכירים אותו היטב מניסיוננו. איתורה מחייב ניתוח של העובדות ומטיל על השופט להוציא עיקר מטפל. הגדרה החדשה של עילת התביעה תרבה, כך נדמה לי, מבוכה.

אינני חושב שיש צורך לצרף מלכתחילה תצהירים של העדים. כולנו מכירים את המציאות, שהתיקים בכמה בתי משפט נשמעים זמן רב אחרי הגשתם. השיטה החדשה הזאת תביא להגשת בקשות מיותרות ולסרבול סדרי הדיון. לדעתי, כל הדברים האלה יכולים להסתדר בקדם המשפט. בקדם המשפט יוכל בית המשפט לקבוע באופן אינדיבידואלי, מה הם הסדרים הרצויים, באיזה עניין יש להגיש תצהירים ובאיזה עניין אין להגיש תצהירים. נדמה לי שועדת שמגר ביקשה לעשות מהפכה. ואני מפקפק מאוד אם תהיה זאת מהפכה רצויה, והצעתי לוועדת שמגר, ואני מציע גם לכם, שההמלצה בצורתה זו לא תתקבל.

