

מ ס פ ר

15

ירושלים, תמוז התשנ"ט, יולי 1999

נ י י ר ע מ ד ה

הרפורמה המוצעת במערכת בתי המשפט

יתרונות מול סכנות

שחר גולדמן
בהנחיית
פרופ' רות גביזון
ופרופ' מרדכי קרמניצר



המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא גוף עצמאי, המסייע לכנסת ולוועדותיה, למשרדים ולמוסדות ממשלתיים, לגופי השלטון המקומי ולמפלגות, באמצעות הגשת מחקרים והצעות לביצוע שינויים ורפורמות בדפוסי פעילותם.

בנוסף לכך מממש המכון הישראלי לדמוקרטיה את שליחותו על ידי מידע משווה בנושאי החקיקה ודרכי התפקוד של משטרים דמוקרטיים שונים. כמו כן הוא שואף להעשיר את השיח הציבורי ולעודד דרכי חשיבה חדשות על ידי ייזום דיונים בנושאים שעל סדר היום הפוליטי, החברתי והכלכלי, בהשתתפות מחוקקים, בעלי תפקידי-ביצוע ואנשי אקדמיה, ועל ידי פרסום מחקרו.

פרופ' רות גביזון היא פרופסור מן המניין, הקתדרה ע"ש חיים ה' כהן לזכויות האדם, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית ועמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה.

פרופסור מרדכי קרמניצר הוא פרופסור מן המניין, הקתדרה ע"ש Ivan C. Rand למשפט פלילי, הפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית בירושלים ועמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה.

שחר גולדמן הוא עמית מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה, מוסמך במשפטים באוניברסיטה העברית בירושלים.

הדברים המתפרסמים בניירות העמדה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.



תוכן העניינים

מבוא	עמ' 5
פרק ראשון: רקע: הרפורמה במבנה בתי המשפט בישראל על פי ועדת אור – תמצית ההמלצות	עמ' 11
פרק שני: נטל העומס בבתי המשפט – תמצית נתוני הפעילות	עמ' 17
פרק שלישי: מוועדת לנדוי לוועדת אור – העומס בבתי המשפט והצעות הרפורמה המבנית	עמ' 25
פרק רביעי: ועדת אור: הצעות והנמקות	עמ' 31
פרק חמישי: בעקבות הצעות הרפורמה – מבוא לטענות הנגד	עמ' 37
פרק שישי: הצעות הרפורמה והשפעות אפשריות על תפקוד הערכאה הראשונה	עמ' 41
פרק שביעי: השפעת הרפורמה על מעמדו של בית המשפט העליון	עמ' 47
פרק שמיני: הצעות נוספות – ייעול מלאכת השפיטה ומתכונת הדיונים	עמ' 55
סיכום	עמ' 59



נספחים:

עמ' 63	נספח א' המבנה של מערכת בתי המשפט בישראל כיום
עמ' 67	נספח ב' נתוני הפעילות בבית המשפט העליון
עמ' 75	נספח ג' תמצית מסקנות ועדת לנדוי
עמ' 79	נספח ד' מדגם משווה של מערכות בתי משפט

הערות

עמ' 99

ביבליוגרפיה

עמ' 105

עמ' 107 רשימת ניירות עמדה של המכון הישראלי לדמוקרטיה



מבוא

בית המשפט, הוא לבטח אחד הסמלים המובהקים והמוקדמים ביותר לזיהויו של מקבץ אנשים במקום ובזמן מסוימים כחברה. ראשיתה של האידיאה בדבר המעבר מן "המצב הטבעי," כלשונם של הוגי הדעות הליברליים בני המאה ה-17 ו-18 שבו "אדם לאדם זאב" למציאות הנשלטת על ידי "החווה החברתי," נמצאת עוד בחשיבה האפלטונית וקודם לה. בראש ובראשונה מכיר 'המצב החברתי' בכך שפתרון סכסוכים (חיצוניים ופנימיים) בכוח אינו מתקבל על הדעת ואינו אפשרי למעשה. לפיכך הוא מאופיין בויתור מצידם של הפרטים על חלק מכוחם והענקתו לשלטון המרכזי. בחברה דמוקרטית מקובל לומר שהויתור על כוח פרטי לטובת מנגנון שלטוני מרכזי מבוסס על הסכמתם של הפרטים. מטרתו העיקרית של שלטון זה (במקביל להענקת בטחון מפני פולשים מבחוץ) היא הבטחת הסדר החברתי פנימה, כלומר, הגדרה והסדרה של היחסים בין הפרטים ובינם לבין השלטון, שמירה מפני הפרתן של נורמות ההתנהגות והטלת סנקציה בגין הפרתם. זהו תפקידו הקלאסי של המשפט וזוהי תמציתו המושגית של שלטון החוק. בית המשפט הוא אחד משלוחי העיקריים של המשפט ובעצם של חברי החברה במילוי של תפקיד זה בתוכן קונקרטי.

בתי המשפט בחברה העכשווית מופקדים על פתרון של מחלוקות מתחומים רבים. התחום הרווח ביותר הוא תחומי של המשפט האזרחי (המכונה גם 'המשפט הפרטי') אשר חל על היחסים בין פרטים (אנשים, תאגידים, מוסדות פרטיים, ציבוריים וממשלתיים) לבין עצמם. המשפט האזרחי מגדיר ומסדיר את הזכויות והחובות נוכח התנגשויות של אינטרסים שונים במישורים שונים של חיי הפרט. ענייני חוזים, העברת נכסים, ותאגידים אך גם עניינים הקשורים ביחסים בתוך המשפחה ותביעות למתן פיצויים על פגיעות מסוגים שונים, גופניים וגם כאלה המכוונים להגן על שמו הטוב של אדם, הם רק חלק ממגוון הסוגיות בהן עוסק המשפט האזרחי.

המשפט הציבורי הוא הענף שעיסוקו בעניינים הנובעים מן היחסים שבין המדינה והפרטים. כאן מוגדרים, מוסדרים ונאכפים זכויותיהם וחובותיהם של הפרטים ושל הממשל. במסגרת זו חל המשפט הפלילי, אולי המאפיין

המרכזי של 'החוויה החברתי' שמאפשר חיים בצוותא בחברה אחת. הקוד הפלילי כולל למעשה את הערכים החברתיים המוסכמים המאפשרים קיום משותף, ואת הסנקציות הנובעות מהפרתם. העבירה הפלילית נתפשת כפעולה אנטי חברתית וכזו החברה (ולא הפרט הנפגע) היא שנוטלת צד בסכסוך, באמצעות הרשויות הציבוריות המתאימות. החומרה היתרה בה נתפשת הפגיעה בערך החברתי המוגן היא שמכתיבה מחד גיסא את הסטיגמה החריפה המוטלת על העבריין הפלילי ומאידך גיסא את החובה לנקוט מידה מקסימלית של קפדנות וזהירות בשיקול הדעת השיפוטי המוביל להטלתה.

המשפט המינהלי הוא תחום נוסף במשפט ציבורי שתחום חלותו הולך ומתרחב עם התפתחותה של החברה והדומיננטיות הגוברת של אידיאל ההגנה על הפרט מול הרשות השלטונית. על פי 'עקרון החוקיות' אין לאפשר לרשות שלטונית לפעול ללא סמכות שהוקנתה לה כחוק או בחריגה ממנה. המשפט המינהלי כולל את סך הכללים המחייבים את הרשויות השונות בבואן להפעיל את הפונקציות השלטוניות שהוקנו להן מכוח החקיקה. על בית המשפט מוטל התפקיד לפקח על פעולות הרשות ולבקר את מידת עמידתן בכללי המינהל במטרה להגן על זכויותיו של הפרט.

המשפט החוקתי הוא אולי, התחום שהתפתחותו בעשורים האחרונים מעוררת את המחלוקת הגדולה ביותר באשר למאפייני תפקידו של בית המשפט ומגבלותיו. תחום זה עוסק בהסדרים היסודיים הקובעים את מוסדות השלטון, תפקידיהם ואת היחסים ביניהם. לעתים כלולה בתחום זה גם ההגנה על זכויות האדם והערכים היסודיים של החברה. היחסים החוקתיים מוסדרים בדרכים שונות ובצורות שונות. לעתים במסגרת מסמך כתוב המתקבל בהליך מיוחד ועל ידי מנגנון מיוחד, לעתים במסגרת המוסד המחוקק הרגיל ובהליך המקובל ולעתים שלא במסגרת פורמלית כלשהי. גם השאלה אם קיים מוסד לאכיפת הנורמות החוקתיות, מהו, ומהן סמכויותיו נקבעת באופן שונה על ידי חברות שונות. בהקשר זה אחד הנושאים החשובים הוא אם בית המשפט הוא המוסד הראוי לפקח על הפרות של הנורמות החוקתיות (ולפחות על חלקן). ישנן שיטות בהן לא קיים מנגנון כלשהו לאכיפת הנורמות היסודיות ואלו נתפשות כעניין של מוסר פוליטי. ישנן שיטות המקיימות אבחנה בין מרכיבים שונים של נורמות חוקתיות ומקיימות מנגנון אכיפה רק לגבי חלק מן המרכיבים. בשיטות אחרות יש מוסד מיוחד או הליך מיוחד (או שניהם) המופקדים על



הפעלת מנגנון הביקורת בשאלות של הפרת נורמה חוקתית. וישנן שיטות בהן קיימות סמכות כללית לכל בית משפט בכל ערכאה להכריע בשאלות חוקתיות הנובעות מן הסכסוך שלפניו.¹

בעיקר המחצית השנייה של המאה ה-20 מאופיינת בעלייה משמעותית בהיקף מעורבותו של בית המשפט בתחומים חדשים מבחינתו והרחבתם של אחרים. התפתחות המסחר והשירותים מחד גיסא והתפתחות התפישה של הגנה אינטנסיבית על הצרכנים, הקמתן של רשויות מינהליות והסדרת פעילותן בחקיקה ובתקנות, ההגנה על איכות הסביבה באמצעות המשפט וכמובן התפתחות משפט זכויות האדם, הם רק חלק מן התחומים שנוספו והתרחבו. בנוסף לכך, הופכת ההתפתחות האנושית והטכנולוגית תחומים מסוימים למורכבים ו"כבדים" יותר. כך למשל, התפתחותו של המחשב, התקשורת הממוחשבת והמקוונת והמסחר הממוחשב, מחייבים התמודדות של המשפט עם ההשלכות הנובעות מכך על תחומי חיים רחבים. במקביל נדרש פיתוחן של טכניקות משפטיות חדשות והתאמתן של נורמות שונות בין היתר בעניינים חשובים מתחומי החוזים, הקניין והמסים. התפתחות הטכנולוגיה מאפשרת בצידה התפתחות באמצעי ההוכחה הראייתית בבתי המשפט (אמצעים לזיהוי פלילי, למשל) אשר מגבירה את הנטייה להיזקק להליך השיפוטי. מאידך גיסא גם כאן, ככל שמתפתחת הטכנולוגיה ואמצעי ההוכחה יש פעמים בהם נדרשת מידה גבוהה יותר של רגישות וקפדנות שיפוטית בהערכתם של הממצאים.

התפישה המושגית של החברה השתנתה והתפתחה ללא הכר מאז התכנסו אזרחי הפוליס לדיוניהם הקבועים בדמוקרטיה היוונית ועוד לפני כן. תפקידיו של בית המשפט בחברה גם הם דינמיים ומתפתחים בהתאם לצרכיה המשתנים של החברה ולהתפתחות המחשבה האנושית. אם בעבר נתפס בית המשפט כמוסד לפתרון סכסוכים אשר מטרתו היחידה היא "להכריז" על הכלל המשפטי הרלבנטי למקרה הקונקרטי, הרי שכיום ברור שבית המשפט מבצע גם פעולות שונות של יצירת משפט ולא דיווח על קיומו בלבד (מקובל לכתות תפקיד זה 'פיתוח המשפט והבהרתו'). יש מי שטוען שלצורך כך, משתמש בית המשפט בכלים ובתוכן ערכיים אשר מקומם הראוי הוא דווקא בשדה קבלת החלטות הפוליטיות.

מסגרת תפקידיו של בית המשפט בחברה קונקרטיה נגזרת בראש ובראשונה מן המאפיינים הקונקרטיים של החברה ושל הפרטים המרכיבים אותה, מן המסורת התרבותית שלה ומן היסטוריה שלה.

לנטייתם של חברי החברה להיזקק לשירותיו של בית המשפט להכריע בסכסוכים, יש כמובן השפעה מרכזית על נפח פעילותו של בית המשפט, אך גם על מאפייניהם של הסכסוכים המובאים בפניו. בנוסף, נגזרת הפעילות השיפוטית מן "המזג השיפוטי" היא הגישה המקובלת בקרב השופטים לשפיטה: ממערכות המאופיינות בזהירות ואיפוק ("שמרנות שיפוטית") ועד מערכות המאופיינות באקטיביות ודינמיות שיפוטית. מערכות מן הסוג השני הינו בעלות נטייה רבה יותר ליצירתיות שיפוטית המביאה להרחבת חלותו של המשפט ותלותה של החברה בו. לדעת הקהל ולציפיות הציבור יש חלק מרכזי נוסף בהגדרת תפקידיו החברתיים של בית המשפט, ובהגדרת הצרכים החברתיים. לכל אלה יש השפעה מרכזית על האופן בו תופש בית המשפט עצמו את תפקידו ועל נכונותו להרחיב את סמכותו של המשפט ולכלול בתוכו תחומים נוספים ועניינים שונים.

אם כן, המשימות הנוספות המהוות חלק מרכזי בין תפקידיו של בית המשפט בחברה העכשווית מכוונות, בין היתר, לנטילת חלק בעיצוב הנורמות ובמתן ביטוי פומבי צח וברור למאפייניה של ההתנהגות הנדרשת מן הפרטים ומן השלטון. למעשה, בית המשפט נוטל כיום גם תפקיד של מחנך ומנחיל ערכים. הודות להתפתחותה של העיתונות מגיע קולו של בית המשפט אל הכלל והשפעתו מתפשטת הרבה מעבר לפתרון הסכסוך בין הצדדים המיידיים שלפניו. תפקידה של העיתונות הוא דו צדדי והיא גם מעניקה בולטות לקולות המעריכים והמבקרים את החלטותיו של בית המשפט באקדמיה ובשדות נוספים.

ככל שעולה מידת המעורבות של המשפט בחברה (הן מבחינת היקף התחומים והן מבחינת הרחבת הגדרת התפקידים), עולה במקביל מספרם של העניינים המובאים להכרעתו של בית המשפט. העומס הגדל והולך בבתי המשפט המאפיין חברות רבות, בעיקר המפותחות שבהן, הביא לחיפוש מתמיד אחר דרכים לייעל לשפר את ההליך השיפוטי כדי לאפשר הכרעה צודקת וראויה תוך פרק זמן סביר. חברות שונות בחרו לקיים מערכות בתי משפט נפרדות לתחומים שונים המאפשרים התמקצעות של השפיטה בתחומים השונים ההולכים ומתפתחים (מצד שני יש שטוענים שדווקא ההפרדה המערכתית מסבכת את ההליכים ביצירת הצורך להכריע ראשית מהו פורום הדיון המתאים). יש מערכות משפט המאופיינות כיום בנטייה גבוהה לייעול ההליכים בדמותן של מחלקות לניהול שיפוטי בבתי המשפט. אלה כוללות צוותי משפטנים המופקדים על



צדדים שונים בתיק במטרה לייעל את מתכונת העבודה ולאפשר לשופט להתרכז בהכרעה העניינית. במקביל מוקמות ומפותחות מערכות חלופיות לפתרון סכסוכים בדרך של פישור, גישור ובוררות המיועדות לאפשר לצדדים מסוכסכים להגיע לפתרון הסכסוך בדרך המועדפת עליהם.

מערכת בתי המשפט בישראל הנה בעיקרה ירושה של המנדט הבריטי. מאז אמצע שנות השבעים לפחות כורעת המערכת תחת נטל גדל והולך של עניינים המוגשים לטיפולם של בתי המשפט. לצורך מתן פתרונות לנטל העומס ולעיצוב מחדש של המערכת המשפט מונתה ב-1979 הועדה בראשותו של נשיא בית המשפט העליון (אז) משה לנדוי, אשר כללה את השופט אהרון ברק, הד"ר שמעון שטרית ועורכי הדין יצחק אדרת ואליהו גיצלטר. מסקנותיה הוגשו בשלהי 1980 אך יושמו רק בחלקן. ניסיונות נוספים להתמודדות חלקית עם העומס נעשו בשנים שלאחר מכן. הניסיונות הואצו בתקופה האחרונה, בין היתר במינויה של הוועדה לבדיקת מבנה בתי המשפט הרגילים בישראל בראשות שופט בית המשפט העליון תיאודור אור שיועדה **"...להמליץ על השינויים הרצויים במערכת בתי המשפט הרגילים מבחינת מבנה המערכת, חלוקת הסמכויות בין הערכאות השונות ובתוך כל אחת מהן, וכן על השינויים המתבקשים הכרוכים בכך במגמה לייעל ולשפר את תפקודה של המערכת.**"² כבר בפתחת המסקנות הצביעה ועדת אור על חומרת בעיית העומס במערכת המשפט והיותה מרכיב חשוב בעיצוב מערכת בתי המשפט. **"איחור בקיום הדיון המשפטי או בהכרעה בו, עלול לגרום עיוות דין ולפגוע בעשיית הצדק.**"³

בעמודים הבאים יוצגו הצעדים השונים לעריכת רפורמה מקיפה במערכת המשפט בישראל. יוצגו מסקנות ועדת אור והצעות החוק שנוסחו בצידה ובעקבותיה; יוצגו נתוני פעילות בבתי המשפט וניתוח נתונים המצביעים על מאפייני עיקר העומס; יובאו הצעות קודמות לפתרון בעיית העומס בבתי המשפט (לרבות מסקנות ועדת לנדוי), סקירה של מערכות בתי משפט במספר מדינות ומאפייניהן וכן עמדות בקהיליית המשפט הישראלית להערכת הרפורמה המוצעת.

הפתרון המערכתי לבעיית העומס ועיצוב מערכת המשפט תלויות בשיקולים רבים ושונים. והשאלות העיקריות מבקשות לבחון את מידת הצלחתן של הצעות הרפורמה להתמודד עם האתגרים הניצבים בפני מערכת המשפט. יתר על כן, יש לבחון את מידת הצדקתה של השאיפה

למערכת המוצעת בדו"ח ועדת אור ואת השלכותיה. בהקשר זה יש לבחון מהם הטעמים הניתנים לתמיכה במבנה המוצע אל מול הטעמים לתמיכה במבנים חלופיים והאם היתרונות האפשריים הגלומים במבנה המוצע עולים במידה המצדיקה את העדפתו על פני מבנים אחרים. שנית, יש לדון בקשיים שעלולים לנבוע מאימוץ המבנה המוצע בעיקר בהקשר לאיכות השירות המשפטי המוענק לציבור והגנה על אמון הציבור במערכת המשפט, אשר כפי שראינו הינם נושאים בעלי חשיבות מושגית ומעשית כאחד. סוגיה נוספת נוגעת בשינוי שעתידה הרפורמה ליצור ביחסי הגומלין שבין בית המשפט העליון לבין בתי המשפט האחרים והאיזון החדש המוצע בה בין תפקידיה השונים של הערכאה עליונה. בהקשרים אלה יש לבחון את השלכות השינוי המוצע גם מן ההיבט של המשטר הדמוקרטי.

דיון ציבורי בשאלת הרפורמה הינו חיוני, וכך גם העלאת הצעות אופרטיביות עוד בטרם יסתיים הגיבוש הסופי של מבנה מערכת בתי המשפט. בהקשר זה הסוגיה המרכזית צריכה לבחון אם לא ראוי ונכון יותר לפעול להקטנת העומס בבתי המשפט בדרכים חלופיות עוד קודם לדיון על יצירת מבנה חדש ושונה למערכת המשפט.



רקע: הרפורמה במבנה בתי המשפט בישראל על פי ועדת אור – תמצית ההמלצות

באוגוסט 1997 הגישה הוועדה הציבורית לבדיקת מבנה בתי המשפט הרגילים בישראל את המלצותיה לנשיא בית המשפט העליון ולשר המשפטים. הוועדה בראשותו של השופט תאודור אור הקדישה חלק נכבד מדיוניה לשאלת המבנה הראוי למערכת בתי המשפט. הרכב הוועדה כלל שישה חברים – שני שופטי בית המשפט העליון, השופט אור, שמונה לעמוד בראש הוועדה, והשופט טובה שטרסברג כהן; איש אקדמיה, פרופ' ברוך ברכה, אז דיקן הפקולטה למשפטים באוניברסיטת חיפה; עו"ד חיים קלוגמן, ועורכי הדין ד"ר אמנון גולדנברג ופנחס רובין. בפני הוועדה הופיעו כארבעים אנשי משפט – שופטים, עורכי דין, אנשי אקדמיה ומשפטנים נוספים. במהלך הדיונים מונו כמשקיפים לוועדה שופט בית המשפט המחוזי, ד"ר גבריאל קלינג; שופטת בית משפט השלום הגב' יהודית שטופמן וראש לשכת עורכי הדין, עו"ד דרור חוטר ישי. למשקיפים ניתנה זכות השתתפות קבועה ופעילה בדיוני הוועדה והגשת המלצות למליאת הוועדה. זו התכנסה לאחר מכן להכרעה בלי המשקיפים.

המבנה שאומץ בוועדה כולל שלוש ערכאות: ערכאה ראשונה, שתוסמך לדון בכל העניינים האזרחיים והפליליים; ערכאה שניה שתדון בעיקר בערעורים על פסקי הדין של הערכאה הראשונה ובעתירות מינהליות שיועברו לסמכותה מבית המשפט העליון; וערכאה עליונה שתדון בערעורים ברשות בעניינים אזרחיים ופליליים; ערעורים בזכות בעתירות מינהליות וכערכאה ראשונה ואחרונה בעניינים מינהליים מסוימים.

בית משפט השלום

מטרתה המוצהרת של הרפורמה להפוך את בית משפט השלום לערכאת הדיון הכללית. כבר בשלב ראשון הומלץ להפוך את בית משפט השלום לערכאת הדיון השיורית, אשר לה נתונות הסמכויות שאינן נתונות במפורש לערכאה אחרת; ביטול התקרה לסמכות בית משפט השלום

לעניין סכום התביעה או שווי העניין ובכלל זה גם תביעות לפיצויים בגין נזקי גוף; בענייני פירוקים ופשיטות רגל מוצע לשקול הפעלת סמכותו של שר המשפטים להסמיך את בית משפט השלום לדון בעניינים אלה; מומלץ לקבוע **שכל הסכסוכים בענייני מקרקעין יידונו בבית משפט השלום** (כך גם לעניין ערעורים על החלטות של רשמים בהוצאה לפועל). כמו כן ממליצה הוועדה לערוך בדיקה של העניינים שהסמכות בהם נתונה כיום לבית המשפט המחוזי ולשקול העברת הסמכות לבית משפט השלום.

בתחום הפלילי הומלץ כי **עניינים פליליים שאינם מחייבים הרכב של שלושה שופטים יידונו בבית משפט השלום בדין יחיד** (אלא אם כן נשיא אותו בית משפט יקבע אחרת לעניין מסוים). **סמכות הענישה המוענקת לבית משפט השלום תהיה כגובה העונש המקסימלי הקבוע בחוק**. גם עתירות אסירים, שנידונות כיום בבית המשפט המחוזי לפני דן יחיד, יועברו לסמכות בית משפט השלום לפני דן יחיד.

סמכותו של בית המשפט לתביעות קטנות תועלה לתביעות עד סכום מרבי של 12,000 ש"ח וגם תאגידים יוכלו לתבוע בו. במקביל יאומץ הסדר דין מיוחד לתביעות עד סכום של 30,000 ש"ח, שלפיו יקוצרו ויפושטו במידה משמעותית הליכי הביניים ותורחב סמכותו של בית המשפט לנהל את הדיון. פסקי הדין שיינתנו במסגרת זו יהיו נתונים לערעור בזכות.

אשר **למבנה בית משפט השלום, מוצע כי הערכאה תחולק למדורים** שכל אחד מהם יעסוק בתחומים מוגדרים – אזרחי כללי, תביעות פיצויים על נזקי גוף, תביעות קטנות, תביעות כספיות עד 30,000 ש"ח, ענייני משפחה, ענייני כלכלה, עניינים מקומיים, תעבורה, פלילי-חטאים-ועונות ופלילי-פשעים. לנשיא בית משפט השלום יהיה שיקול דעת בשיבוץ שופטים למדורים, על פי כישורי השופט, ניסיונו ומומחיותו. כן יהיה נתון לו שיקול דעת לנייד שופטים ממדור למדור. בכל מקרה תתקיים רוטציה בין שופטים במדורים שונים. מדורים הדורשים מומחיות מיוחדת כמו ענייני משפחה וענייני כלכלה יוקמו רק בבתי משפט שלום בערי המחוז הראשיות ואילו בבתי המשפט הקטנים יותר יטופלו כל שאר העניינים. בשל הרחבת הסמכויות של הערכאה הנמוכה **ימונו שישים שופטים נוספים לערכאה** נוסף על מינויים שיידרשו עקב גידול טבעי במספר העניינים המוגשים לבתי המשפט. לנוכח השינויים המוצעים **ובעקבות הפיכתו לערכאה כללית מומלץ לשקול את החלפת שמו** של בית משפט השלום ל"ערכאה ראשונה" או "בית משפט מרכזי" וכיו"ב.



בית המשפט המחוזי

בית המשפט המחוזי יהפוך לערכאת הערעור המרכזית. עם זאת, בשלב זה יושארו בסמכותו עניינים בערכאה ראשונה ובהם תובענות ייצוגיות, ענייני פירוקים ופשיטות רגל, ענייני תאגידים, ענייני מסים, ענייני ניירות ערך, קניין רוחני ועניינים פליליים, המחייבים הרכב של שלושה שופטים. ערעורים על פסקי דין שבסמכותם של בתי המשפט לעניינים מקומיים יישמעו בפני דן יחיד.

במקביל אימצה הוועדה את הצעת החוק הממשלתית בעניין בתי המשפט לעניינים מינהליים והמליצה להעביר באופן הדרגתי ומוגבל עניינים מינהליים מבית המשפט העליון לבית המשפט המחוזי, ולהפוך את בית המשפט המחוזי לערכאה ראשונה בעניין זה. כמו כן ממליצה הוועדה להעביר לסמכות בית המשפט המחוזי גם ערעורים בענייני אתיקה ומשמעת בכל המקצועות ומשלחי היד. על פסקי דין אלה יינתן ערעור ברשות לבית המשפט העליון. בית המשפט המחוזי עצמו יחולק למדורים במתכונת הבאה: ערעורים אזרחיים, ערעורים פליליים, מדור פלילי, מדור כלכלי ומדור אזרחי.

בית המשפט העליון

בעקבות הרפורמה, עיקר הערעורים בבית המשפט העליון יהיו ברשות ומיעוטם ערעורים בזכות (בעיקר על פסקי דין של בית המשפט המחוזי כערכאה ראשונה ובעניינים בעלי חשיבות עקרונית כגון החלטות ועדת הבחירות המרכזית). כבג"צ ידון בית המשפט העליון כערכאה ראשונה ואחרונה בעניינים מינהליים בעלי חשיבות, רגישות או דחיפות מיוחדת.

עניינים שונים

■ פתרון סכסוכים מחוץ למערכת בתי המשפט. מומלץ להרחיב את השימוש בעבירות מינהליות וליצור לשם כך מנגנון לגביית קנסות מינהליים. יש להגביר את השימוש בבוררות ולעודד קביעתן של



התניות בוררות בסוגי הסכמים מסוימים (הסכמים של המדינה, הסכמים למכר דירה, הסכמי ביטוח וכדומה). מומלץ **לשים דגש על הליכי פישור** (פיתוח תכניות להעברת עניינים לפישור ועיצוב אמות מידה לבחירת העניינים המתאימים להידון בפישור). כמו כן יש לאמץ מדיניות של סיום סכסוכים בדרכים חלופיות, בהעדר טעמים מיוחדים לדיון בבית המשפט דווקא. יש לעצב מערך תמריצים (מטעמי צדק ויעילות) כך שגופים של המדינה יעדיפו הסדרים חלופיים לפתרון סכסוכים.

■ **תיקונים בסדרי הדין.** מומלץ להגביל את הזכות להגיש בקשות רשות לערער על החלטות ביניים במהלך הליך אזרחי; הכלל הוא – תקיפת החלטה כזו, לאחר מתן פסק הדין (בסייגים מוגדרים). יש לשנות דיני העדר סמכות עניינית כך שתחול חובה על בעלי הדין להעלות טענה זו בהזדמנות הראשונה בלבד. גם בית המשפט יוכל לעורר טענה זו מיוזמתו בתחילתו של ההליך.

■ **הרחבת פעילותו של המכון להשתלמויות שופטים.** בעיקר לעניין השתלמויות בתחומים הנוגעים לנושאי התמחות שיפוטיים ועניינים הדורשים מיומנות שיפוטית מיוחדת.

■ **פסיקת הוצאות.** אימוץ גישה לפיה בהעדר טעמים מיוחדים, וכאשר מוכח גובה שכר הטרחה הממשי שבו נשא הצד הזוכה, שכר העומד בקנה מידה ראוי ומקובל, יש לפוסקו במלואו לצד הזוכה.

בעקבות מסקנות ועדת אור – טיוטת הצעת חוק מטעמו של משרד המשפטים

בעקבות פרסום המסקנות נוסחה במשרד המשפטים הצעת חוק שנועדה לעגן בחקיקה את המלצות ועדת אור. **חשוב להדגיש כי בהיבטים מרכזיים הצעת החוק מרחיקה לכת מעבר להמלצותיה של הוועדה ליישום מיידים.** כאמור, עמדת הוועדה הייתה שיש להשאיר כרגע בבית המשפט המחוזי את העבירות שעל פי הדין הקיים חובה לדון בהן במותב (הרכב) שלושה. כלומר, בדרך כלל, כל עבירה שעונשה מאסר של עשר שנים ויותר.⁴ לעומת זאת, **על פי הצעת החוק, בית המשפט המחוזי יהיה מוסמך לדון בעבירות שעונשן מיתה או מאסר עולם בלבד (או**



בניסיון לעבור עבירות אלה). שאר העבירות יידונו בבית משפט השלום אלא אם כן נקבע אחרת בדין. בהתאם, מוצע להעביר לסמכותו הדיונית של בית משפט השלום רשימה ארוכה של עניינים פליליים בחוק העונשין ובחוקים אחרים, שנמצאים כעת בסמכותו של בית המשפט המחוזי ובהם פקודת הסמים המסוכנים, חוק השיפוט הצבאי, פקודת פשיטת הרגל וכן חוק הנאמנות, חוק הסדרת הלוואות חוץ ועוד. הוצע לקבוע חובת הרכב שלושה לגבי סוגים שונים של עבירות כדוגמת עבירות נגד ביטחון המדינה ועבירות מין חמורות. אך יש להדגיש כי גם כך בעניינים חשובים יהיה **דן יחיד בבית משפט השלום מוסמך לגזור דינו של אדם עד עשרים שנות מאסר.**

על פי הצעת החוק, העבירות שייוותרו בסמכות בית המשפט המחוזי יהיו עבירות נגד ביטחון המדינה – פגיעה בריבונות המדינה, גרימת מלחמה בכוונה לסייע לאויב, סיוע לאויב במלחמה; עבירות רצח וניסיון לרצח ועבירה של חטיפת קטין או פסול דין כדי לרצוח אותו או להעמידו בסכנה. כמו כן ייוותרו בו סמכויות דיון בעבירות לפי החוק לעשיית דין בנאצים ובעוזריהם, עבירות לפי חוק הטיס והחלטות בהליכי הסגרה לפי חוק ההסגרה.

יצוין שעל פי הצעת החוק, תחול תקופת מעבר בת ארבע שנים שבמהלכה יושארו בסמכותו של בית המשפט המחוזי עבירות נגד ביטחון המדינה שדיןן מאסר שבע שנים או יותר, עבירות מין שדיןן מאסר עשר שנים או יותר ומספר עבירות חמורות במיוחד כמו הריגה ושידול להתאבדות. כן מוצע כי במקרים מתאימים תוענק לפרקליט מחוז סמכות להגיש כתב אישום גם בעניינים אלה לבית משפט השלום. במשך אותה תקופת מעבר יהיה פרקליט מחוז רשאי להגיש לבית משפט מחוזי כתב אישום בשל עבירות מסוימות, בין השאר, עבירות שוחד, הסתה לגזענות, הפרת אמונים, עבירות של סחר בסמים ומספר עבירות חמורות נוספות, אף על פי שהסמכות בהן עוברת לבית משפט השלום.

בעניינים אזרחיים מוצע, בעקבות המלצות ועדת אור, להקנות לבית משפט השלום סמכות לדון בכל התובענות האזרחיות בלא מגבלת גג לסכום התביעה (לרבות תביעות מקרקעין). כן מוצע להעביר את הסמכות השיורית מבית המשפט המחוזי ולהקנות לבית משפט השלום את הסמכות לדון בכל עניין שאינו בסמכותו הייחודית של בית דין אחר. יתר על כן, מוצע להעביר לבית משפט השלום את הסמכות השיורית המוענקת עתה לבית המשפט המחוזי לדון בענייני משפחה ואשר לא הוענקה



במפורש לבית המשפט לענייני משפחה. מוצע גם להסמיך את שר המשפטים להוסיף בצו עניינים נוספים אשר בית משפט השלום יהיה מוסמך לדון בהם.

על פי המלצת ועדת אור מוצע להסמיך את בית המשפט המחוזי לדון בכל ענייני האתיקה והמשמעת המופיעים בחקיקת הרישוי והעיסוק ובהם גם עניינים הנתונים כיום לסמכותו של בית משפט השלום. עם זאת, מוצע להעביר, בעקבות המלצות הוועדה, את הסמכות לדון בעתירות אסירים שאינן מכוונות לקיצור תקופת מאסר, לסמכות שופט של בית משפט השלום.

בעניין הסמכות לדיון נוסף בבית המשפט העליון מרחיבה הצעת החוק את המלצות אור. הוועדה המליצה להשאיר סמכות זו על כנה. לעומת זאת, הצעת החוק, בעקבות עמדת בית המשפט העליון, קובעת שיש **להרחיב** את האפשרות לקיים דיון נוסף בבית המשפט העליון ולקבוע בחוק במפורש כי הלכה שנפסקה על ידי בית המשפט העליון במותב שאינו עולה על חמישה, אפשר לקיים בה דיון נוסף. מוצע כי הדיון הנוסף יתקיים במותב של שבעה או יותר בנימוק שכך תיקבע הלכה על ידי הרכב שופטים מורחב של בית המשפט העליון.

השלכה נוספת של הרפורמה נוגעת ל**שינוי דרישות הכשירות של השופטים**. בעקבות ההעברה של מרבית סמכויות הדיון לבית משפט השלום, מוצע **להעלות את דרישות הכשירות** ולקבוע כי כשיר להתמנות כשופט של בית משפט השלום מי שעסק בעריכת דין, בתפקיד משפטי אחר או בהוראת משפטים שמונה שנים לפחות. בהתאמה, מוצע להעלות את דרישות הכשירות של שופטי בית המשפט המחוזי ולקבוע כי מינוי לערכאה זו יחייב ותק מקצועי של עשר שנים לפחות. כשירות המינוי לבית המשפט העליון תעמוד על חמש עשרה שנות ניסיון מקצועי לפחות. בעקבות ההמלצות קובעת הצעת החוק **שיש לשנות את שמות הערכאות**. שמו של בית משפט השלום ישונה והוא ייקרא "בית משפט כללי", ואילו שמו של בית המשפט המחוזי יהפוך ל"בית המשפט לערעורים".



נטל העומס בבתי המשפט – תמצית נחוני הפעילות

במבוא למסקנותיה קובעת ועדת אור: "הגיעו הדברים לידי כך שכל הערכאות שבמערכת – ללא יוצא מן הכלל – מתקשות לתפקד. בחלק מבתי המשפט התארך פרק הזמן בין הגשת ההליך ועד סיומו בפסק דין מעבר לסביר... הכל מסכימים, כי קיים צורך דחוף למצוא פתרון למצוקת מערכת בתי המשפט... עובדות אלה הן שעמדו, כך יש להניח, ביסוד החלטת נשיא בית המשפט העליון ושר המשפטים להקים ועדה זו על מנת שתמליץ על השינויים הנדרשים."⁵

אין עוררין שבעיית העומס במערכת בתי המשפט היא שעמדה ברקע מינויה של ועדת אור. עם זאת ככלל, נמנעה הוועדה מלהתייחס באופן מפורט למאפיינים ספציפיים של העומס בבתי המשפט. הוועדה מסתפקת בדיווח כללי בלבד על העלייה במספר ההליכים שנידונו בבית המשפט העליון, ובפירוט נתוני הפעילות במשך שנה אחת בבתי המשפט המחוזיים. למעשה, בדו"ח הוועדה יש נתונים מעטים בלבד על פעילות מערכת השפיטה. לעניות דעתנו, יש חשיבות רבה להצגת נתוני הפעילות המעודכנים בבתי המשפט כאמצעי הכרחי בעיצוב הרפורמה בבתי המשפט. הערכת המסקנות, על כן, מחייבת עיון בתמצית הנתונים. כמו כן מומלץ לעיין בטבלאות מקיפות ומפורטות יותר של נתוני הפעילות המופיעות בנספח ב'.

תקציר הפעילות בבית המשפט העליון בשנים 1994-1996

ממצאי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שיצאו לאור בדצמבר 1997 (לאחר פרסום מסקנות ועדת אור) עוסקים בניתוח היקף הפעילות בבית המשפט העליון.⁶ מן הנתונים עולה שבמהלך השנים 1994-1996 (ועד בכלל) חל גידול של יותר מ-28% בנפח הכללי של העניינים שהוגשו לטיפולו של בית המשפט העליון. יתר על כן, הגידול נרשם בכל אחד מענפי המשפט הספציפיים שנבדקו. כך, במהלך אותן שנים נרשם גידול של כ-12.5%



במספר הערעורים האזרחיים, גידול של כ-13% במספר הערעורים הפליליים וגידול של כ-19% במספר העתירות המינהליות שהוגשו. עם זאת, חשוב להדגיש שמתוך כלל העניינים המוגשים לטיפול, דהיינו כ-9,500 ב-1996, יותר ממחציתם נסב על בקשות מסוגים שונים והליכים פרוצדורליים אחרים. עניינים אלה נידונים בפני דן יחיד, לעתים נשיא בית המשפט העליון. לדוגמה, בשנת 1994 נגעו כ-60% מכלל ההליכים שהוגשו לעניינים פרוצדורליים. בשנת 1996 הגיע היקפם של ההליכים הפרוצדורליים שהוגשו ליותר מ-62% מכלל העניינים. יתרה מזו, הגידול המשמעותי ביותר במגמות גידול ההליכים שהוגשו לטיפול בית המשפט (יותר מ-38% במשך שנתיים), נרשם בתחום הבקשות וההליכים הפרוצדורליים. כלומר, חלק יחסי גדול של מה שמכונה "עניינים המוגשים לטיפולו של בית המשפט העליון" אינו נוגע לעיון בערעורים או בעתירות מינהליות, אלא להכרעה בשאלות נגזרות, פרוצדורליות במהותן, אשר מחד גיסא, אינן מחייבות ככלל הקדשת זמן שיפוטי ארוך להכרעה אך מאידך גיסא, חלקן היחסי במכלול ההליכים עולה במידה ניכרת בשנים האחרונות.

ראוי לציין שלא רק בתחום העניינים המוגשים לטיפולו של בית המשפט העליון יש עלייה בחלקם של ההליכים שאינם ערעורים או עתירות לבג"צ. בשנת 1996 הופעלה בבית המשפט תכנית לצמצום התיקים התלויים ועומדים. ואמנם, לראשונה בטווח הזמן שבו נערכה הבדיקה, עלה בשנה זו מספרם של כלל העניינים שהתבררו בפועל בבית המשפט (10,529) על אלה שהוגשו לטיפולו (9,401). כך נרשמה ירידה כללית של יותר מ-16% במספר העניינים התלויים ועומדים בבית המשפט העליון בשנים 1995-1996 ובתוכה ירידה של כמעט 32% במספר הערעורים האזרחיים הממתינים לבירור; ירידה של כ-24.5% במספר הערעורים הפליליים שטרם התבררו וירידה של 21% במספר העתירות המינהליות שטרם התבררו. לעומת זאת, בטיפולו במרבית ההליכים הפרוצדורליים ובבקשות השונות, טרם הצליח בית המשפט העליון להדביק את מספר ההליכים המוגשים. כך, נרשמה עלייה כללית כמעט במספר הבקשות השונות וההליכים הפרוצדורליים האחרים שעניינם טרם התבררו. יוצא שחלקם היחסי של העניינים שאינם ערעורים או עתירות לבג"צ גדל גם במישור הנושאים התלויים ועומדים להכרעתו של בית המשפט. ניתוח הנתונים מחייב להתייחס גם לטיפול בעניינים פרוצדורליים ובקשות שונות, ובעיקר להיבטים הנגזרים מכך על משך זמן הטיפול הממוצע בעניינים מסוג זה.



עתירות לבג"ץ: מאפייני הטיפול ומשך הזמן

בשנת 1996, לדוגמה, התבררו 1,330 עתירות בבג"ץ, שהן עלייה של 37.6% בנפח פעילות זה לעומת השנה הקודמת. יחד עם העלייה בנפח הטיפול חשוב לבחון את משך זמן הטיפול בעתירות. כך, ב-34.2% מן העתירות הסתיים הטיפול בתוך פחות מחודשיים. ב-8.6% הסתיים הטיפול בתוך החודש השלישי, ולמעשה אפשר לראות כי ב-75.9% מן העתירות שהתבררו, הסתיים הטיפול בעתירות בתוך שנה מהגשתן. על פי נתונים אלה החציון לשנת 1996 עמד על 5.5 חודשים עד לסיום הטיפול בעתירה.

אשר למאפייני הטיפול השיפוטי, עולה כי מתוך 1,330 עתירות שהתבררו ב-1996, ב-74.1% מהן לא הוצא כלל צו על תנאי⁷; ב-314 עתירות (23.6%) בוטל הצו על תנאי שהוצא⁸ ורק ב-30 עתירות (2.2%) הצו על תנאי נעשה מוחלט.⁹ ניתן לקבוע במידה רבה של ודאות כי בחלק ממשי מן העתירות מסתיים הטיפול בלא צורך להקדיש זמן שיפוטי ארוך לדיון וכתיבת פסקי דין.

ערעורים אזרחיים: מאפייני הטיפול ומשך הזמן

ב-1996 נידונו בבית המשפט העליון 1,604 ערעורים. כזכור, בתקופה זו החל בית המשפט לפעול לצמצום העומס בתחום זה, ונרשמה עלייה של 120% בנפח הערעורים שנידונו על ידי בית המשפט. במקביל לעלייה בנפח העניינים שנידונו, נרשמה עלייה גם במשך הטיפול. כך, ב-28% ניתנה החלטה בערעור בתוך שנה. ב-25.7% מן העניינים הסתיים הטיפול בתוך שנה עד שנתיים וב-17.2% בתוך שנתיים עד שלוש שנים. ב-29% מן העניינים ארך הטיפול יותר משלוש שנים. ב-1996 עמד החציון על 23.5 חודשים.

מעניין לראות כי למרות העלייה המשמעותית בנפחי הפעילות בבית המשפט בתחום זה נשמר, ככלל, היקף העניינים שבהם כלל לא ניתן פסק דין. כך, מתוך 1,604 העניינים שנידונו, ב-566 מקרים שהם 35.2%, הערעור בוטל או נמחק, הושגה פשרה או סיום אחר, שלא הצריכו הקדשת זמן שיפוטי ניכר בהכרעה עניינית. נתונים אלה יכולים להצביע על נטייתו של בית המשפט להמריץ את הצדדים לסיים את עניינם מחוץ לכתליו כדי לחסוך בזמן שיפוטי לשיקול דעת ולחיבור פסק דין. חשוב להדגיש כאן כי גם במקרים אלה התארך משך הזמן עד סיום הטיפול



בתיק. כך, ב-77.3% מהתיקים שהסתיימו בפשרה, התקבלה ההחלטה לאחר שנה ויותר;¹⁰ ב-441 מקרים שבהם בוטל התיק או נמחק, המתונו 69.6% מתיקים אלה יותר משנה להחלטה מסוג זה.¹¹ נתון זה מצביע על אי קיום קשר הכרחי בין משך הזמן שבו תיק תלוי ועומד בבית המשפט לבין הזמן השיפוטי המוקדש להכרעה בו (גם אם הצורך לסיים ערעורים בזכות שלא בדרך של פסק דין הינו מחויב המציאות למשל, הענקת זמן נוסף לצדדים ליישב את המחלוקות ביניהם),

תמצית נתוני הפעילות בבית המשפט המחוזי

נתונים רשמיים שהתפרסמו ב-1997¹² יכולים לשפוך אור על מצבה הכללי של מערכת בתי המשפט המחוזיים ומערכת בתי משפט השלום. למרבה הצער, נתונים אלה אינם מפורטים. עם זאת, הם מאפשרים להתרשם מהיקפי הפעילות השיפוטית בבית המשפט המחוזי ובבית משפט השלום, כאמור, בלי להיכנס לניתוח מפורט ומעמיק.

טבלה מס' 1:

עניינים בבתי המשפט המחוזיים לפי סוג עניין ושלב פעולה

סוג עניין ושלב			מספרים מוחלטים			אחוז לעומת שנה קודמת		
			1996	1995	1994	1996	1995	1994
אזרחיים								
הוגשו	101,798	99,488	93,565	+5.3	-2.3	-6.0		
נתבררו	97,543	104,630	97,991	+3.1	+7.3	-6.3		
טרם נתבררו	59,078	54,035	48,695	+7.8	-8.5	-9.9		
פליליים								
הוגשו	12,413	15,500	16,724	+24.9	+27.9	+7.9		
נתבררו	11,479	14,848	16,824	+29.3	+29.3	+13.3		
טרם נתבררו	4,142	5,194	5,161	+29.7	+25.4	-1.2		



על אף כלליותה של הטבלה אפשר לראות כי בשנים 1994-1996 חלה ירידה כללית במספרים מוחלטים בנפח הפעילות של בתי המשפט המחוזיים בעניינים אזרחיים. ירידה מרשימה במיוחד של יותר מ-17.5% (בשנים 1994-1996) נרשמה במספר ההליכים הממתינים לטיפולו של בית המשפט. הטעם העיקרי לצמצום העומס במערכת בתי המשפט המחוזיים נעוץ בהעברת סמכויות שיפוט בתחום האזרחי והפלילי מבית המשפט המחוזי לבית משפט השלום. צמצום הגשת כתבי אישום פליליים ותביעות אזרחיות בבית המשפט המחוזי הביא להפניית משאבי השיפוט לטיפול בעומס הכבד. נראה שירידה זו מציינת את תחילת תהליך התרחבותו של צוואר הבקבוק שנוצר בשנים האחרונות בבית המשפט המחוזי, דהיינו, צמצום התיקים התלויים ועומדים וקיצור זמן ההמתנה לסיום הטיפול השיפוטי. אשר למישור השיפוט הפלילי, כאן המצב מעודד פחות אם כי גם פה נרשמה ירידה יחסית; העלייה התלולה במספר ההליכים הפליליים המוגשים לבית המשפט שנרשמה ב-1995 (כמעט 28%), נבלמה במקצת ועמדה על גידול של כ-8% בנתון זה. חשוב להדגיש עם זאת, ששנת 1996 הייתה השנה הראשונה לאחר שנים של גידול ניכר בתחום זה, שבה התבררו יותר תיקים משהוגשו.

תמצית נתוני הפעילות בבתי משפט השלום

גם על פעילות בתי משפט השלום אין נתונים מעודכנים ומפורטים אשר יאפשרו ניתוח מעמיק של מצב המערכת כיום, בעיקר לנוכח הגידול הכללי בנפח הפעילות וההשלכות של העברת הסמכויות מבית המשפט המחוזי לבית משפט השלום. גם כאן, למצער, ניתן להתרשם באופן כללי בלבד מן הנתונים הרשמיים המעודכנים לשנים האחרונות.¹³

נתוני הפעילות בבתי משפט השלום מציגים, במידה רבה, תמונת ראי של נתוני בתי המשפט המחוזיים. אם באחרונים נרשמת, ככלל, ירידה בנתוני הפעילות, הרי בראשונים, העלייה ברורה ומובהקת, בעיקר בנתוני ההליכים המוגשים לדיון. בתחום האזרחי נרשמה עלייה של יותר מ-19% (1994-1996) בתביעות המוגשות לטיפולו של בית המשפט, ועלייה של יותר מ-6% בכתבי אישום שהוגשו בין 1995 ל-1996. יתר על כן, נתוני העניינים שטרם התבררו מלמדים בראש ובראשונה על הקושי של בית משפט השלום להתמודד עם הגידול בנפח הפעילות; זה נובע הן מן הגידול



טבלה מס' 2:

**עניינים בבתי משפט השלום
לפי סוג עניין ושלב פעולה**

סוג עניין ושלב			מספרים מוחלטים			אחוז לעומת שנה קודמת		
			1996	1995	1994	1996	1995	1994
אזרחיים								
הוגשו			400,793	362,891	336,465	+10.4	+7.9	+1.0
נתבררו			361,926	349,085	325,230	+3.7	+7.3	+7.3
טרם נתבררו			327,778	294,302	289,035	+11.4	+1.8	+4.8
פליליים								
הוגשו			221,234	208,173	220,694	+6.3	-5.7	+13.1
נתבררו			209,143	201,677	217,360	+3.7	-7.2	-7.2
טרם נתבררו			111,132	96,634	90,167	+15.0	+7.2	+8.1

הכללי בנפחי הפעילות השיפוטית, והן מן ההעברה של סמכויות הדיון מבית המשפט המחוזי למטה. הלחץ ההולך ומחמיר בצוואר הבקבוק של ההליכים הממתינים לבירור, מלמד על עלייה של כ-13.5% במספר ההליכים האזרחיים ושל יותר מ-23% במספר ההליכים הפליליים שטרם התבררו בין 1994 ל-1996.

לסיכום, אין ספק כי העומס הכללי במערכת המשפט בישראל רב ומתגבר משנה לשנה. עם זאת, פירוט פעילותו של בית המשפט העליון מלמד כי חלק ממשי של העניינים המגיעים להכרעתו, עוסקים בעניינים שאינם ערעורים על פסקי דין או עתירות מינהליות, אלא בקשות שונות והליכים פרוצדורליים (כאמור יותר מ-60% ממספר העניינים מוגשים). אשר לעניינים המהותיים, חשוב לציין כי חלק גדול מן התיקים הממתינים להכרעה מסתיימים בלא שהערכאה העליונה נדרשת לפסוק בהם עניינית.

העברת סמכויות הדיון מבית המשפט המחוזי לבית משפט השלום אכן תרמה להקלת העומס בראשון, הן בתחום המשפט הפלילי והן בתחום האזרחי. מאידך, העברת הסמכויות גורמת להגברת הנטל בערכאה הנמוכה. היא מאלצת את בית משפט השלום להתמודד עם כמות גוברת



והולכת של עניינים המוגשים לטיפולו. הנתונים המוצגים מראים כי יכולתו להתמודד כיום ביעילות עם העברת הסמכויות, נמוכה, וכי הנטל המוטל על שכם מביא לגידול ניכר בעומס ובזמן ההמתנה לפתרון סכסוכים.



עמוד 24 - ימני-ריק

מועדת לנדוי לוועדת אור - העומס בבתי המשפט והצעות הרפורמה המבנית

ראשית שנות השמונים - העומס במערכת המשפט והמלצות ועדת לנדוי

נטל פעילות גבוה המביא לעומס יתר ולפליגורים קיים במערכת בתי המשפט בישראל לפחות מאז אמצע שנות השבעים. על פי מבנה בתי המשפט שהיה מקובל באותה תקופה, הכביד העומס בעיקר על בית המשפט המחוזי ובית המשפט העליון. ניסיון רציני להתמודדות עם נטל העומס על ידי ארגון מחדש של חלוקת הסמכויות והערכאות במערכת בתי המשפט התקיים ב-1980. הועדה הציבורית בראשותו של נשיא בית המשפט העליון דאז השופט לנדוי, התקינה תכנית לעיצובה של מערכת בתי המשפט מחדש. בין היתר, הומלץ בדו"ח לנדוי להקל על בית המשפט העליון על ידי הקמת מחלקה לשמיעת ערעורים בתוך בית המשפט המחוזי (מורכבת מנשיאי בית המשפט ושופטים בכירים בו), שתוסמך לדון בערעורים על כל פסקי הדין של בית משפט השלום ופסקי דין של בית המשפט המחוזי שיינתנו בדין יחיד. במקביל, הומלץ שבית המשפט העליון ימשיך לדון בערעורים בזכות על פסקי דין של בית המשפט המחוזי שינתנו בהרכב שלושה, ובערעורים ברשות; על מנת להקל על בית המשפט העליון לשאת בנטל הטיפול בעניינים מינהליים הומלץ להקים מחלקה לעניינים מינהליים בבית המשפט המחוזי, לדין בעתירות שיועברו להכרעתה מבית המשפט העליון.

לעומת זאת דחתה הוועדה את ההצעה לאחד את בית המשפט המחוזי ובית משפט השלום ולהפכם לערכאת שמיעה כללית אחת. ורק לאחר התחבטות קשה המליצה על העברה מצומצמת ומוגבלת של סמכויות לבית משפט השלום. נקבע כי יישום המלצה זו ממצה את פוטנציאל העברת הסמכויות. וזה, משום ששופטי הערכאה הנמוכה, למרות כישוריהם, אינם בעלי ניסיון ומוניטין מספיקים לדון בעניינים מורכבים וכבדי משקל, שבסמכות בית המשפט המחוזי (מומלץ לעיין בתקציר המלצות ועדת לנדוי בנספח ג' המצורף).



בהמלצותיה אותתה ועדת לנדוי כמה איתותים. ראשית, עיצוב מערכת המשפט במטרה להקל על העומס בה נעשה תוך הדגשת הצורך ליצור מתאם ראוי בין מורכבות העניינים הנידונים או חומרתם לבין כישוריהם וניסיונם של השופטים המכהנים בכל הערכאות (המשליכים על איכות השירות המשפטי המוענק בהן). מתאם מוצלח בין מורכבות העניינים או חומרתם לבין כשירות השופטים הוא מפתח עיקרי בשמירה על מסגרת איכותית של פעולה שיפוטית צודקת, אפקטיבית ויעילה ועל יציבות המערכת ושמירת אמון הציבור בה. ואלה הם תנאים הכרחיים למילוי תפקידו החברתי של בית המשפט. הפתרונות המבניים (גם אלה המיועדים להקלה על העומס) מחויבים להתחשב בעקרונות אלה. ועדת לנדוי מצאה כי הצורך להפחית את העומס בבית המשפט העליון אינו מחייב פגיעה במתאם בין מורכבות או חומרה לבין כשירות. בראש ובראשונה בעניינים מינהליים בהם משמש בית המשפט ערכאת דיון ראשונה ואחרונה ובעניינים אזרחיים ופליליים (שאינם מורכבים או חמורים) ובהם הוא משמש ערכאת ערעור בזכות. המכנה המשותף בכל התחומים הללו הוא משקל היתר לכשירות השופטים על פני מורכבות העניינים אשר מאפשר העברת סמכויות לערכאה נמוכה יותר מבלי לפגוע באיכות השירות המשפטי. התוצאה הייתה המלצה להקטין את מעורבותו של בית המשפט בעניינים אלה. עם זאת, גם במבנה שהוצע נותר בית המשפט מעורב ובעל תפקיד מרכזי בתהליך פתרון סכסוכים בין צדדים במקרים החמורים והמורכבים יותר. וזה, משום שבאותם העניינים (אזרחיים, פליליים ומינהליים) לא אותר משקל יתר לכשירות השופטים על פני מורכבות העניינים או חומרתם. בכך הדגישו מסקנות לנדוי כי יש תחומים בהם נדרשת איכותו המיוחדת של בית המשפט העליון בדרך של מעורבות ישירה בהסדרת סכסוכים (במקביל לתפקידי הבהרת הדין ופיתוח המשפט).

על פי אותו מתאם בין כשירות השופטים ומורכבות העניינים הכירה הועדה ביכולתם של המעולים והמנוסים מבין שופטי בית המשפט המחוזי והמליצה להעביר לידיהם את נטל הטיפול במקרים מתאימים – עתירות מינהליות מסוגים שונים וערעורים בזכות. לשם כך התקבל הרעיון להקמת מדורים בתוך ערכאות (בבית המשפט המחוזי) ויצירת אבחנה פנימית בין שופטים על בסיס ותק וניסיון. מאידך גיסא, בחרה ועדת לנדוי שלא להמליץ על העברה גורפת של סמכויות דיון לבית משפט השלום או האחדת שתי הערכאות הנמוכות. גם כאן נראה שהחשש ליצירת מתאם



בלתי הולם בין מורכבות העניינים או חומרתם לבין כשירות השופטים (כאן, משקל יתר לראשון על פני השני) היה המרכיב העיקרי בהכרעה.

העברת הסמכויות "הזוחלת" בעניינים אזרחיים ופליליים לבית משפט השלום

מסקנות ועדת לנדוי מעולם לא מומשו למעשה. ניסיון לעבדן להצעת חוק מטעם משרד המשפטים לא הבשיל, וניסיונות נוספים במהלך שנות השמונים ביוזמת משרד המשפטים להביא לתיקונים ושינויים במערכת בתי המשפט נתקלו בקשיים וקצרו הצלחות מועטות בלבד.¹⁴ במסגרת מסקנות ועדת אור צוין במפורש שמודל ארבע הערכאות שהוצע בעבר (הכוונה לדו"ח לנדוי) "גרם להתמרמרות ולהתארגנות נגדו הן של שופטי בתי המשפט המחוזיים והן של שופטי בתי משפט השלום."¹⁵ נראה אם כן שלהתנגדותם של שופטי ישראל היה משקל רציני בהחלטה שלא ליישם את המלצות הדו"ח.

במקום זאת ובניגוד למסקנות לנדוי הוחל, ביוזמת בית המשפט העליון, בהעברה הדרגתית אך משמעותית של סמכויות דיון מבית המשפט המחוזי לבית משפט השלום. העברה זו (בין היתר, במסגרת צווים מטעם שר המשפטים) הביאה להרחבה ניכרת בסמכויותיו של בית משפט השלום. לשם השוואה, אם בשנת 1980 הייתה סמכותה של הערכאה הנמוכה מוגבלת לדיון בתביעות אזרחיות עד סכום של כ-110,000 ש"ח (בערכים נוכחיים) הרי שכיום מוסמך בית המשפט לדון בתביעות עד סכום של מליון שקלים חדשים. ההנמקה העיקרית שניתנה למהלך זה הייתה שאין קשר ממשי בין סכום התביעה ומורכבות הסוגיות הנידונות במסגרתה. תביעות אזרחיות בסכומים גבוהים במיוחד אינן גוררות עמן בהכרח צורך להכריע בשאלות משפטיות סבוכות ומורכבות. לעתים דווקא הבולטות והיוקרה הנגזרים מדיון בפני ערכאת הדיון הבכירה יותר גוררת תובעים "לנפח" את סכום הנקוב בכתב התביעה. הניסיון מלמד שבמרבית המקרים, בסופה של ההתדיינות פוסק בית המשפט המחוזי סכומי פיצויים המצויים בתחום הסמכות העניינית של בית משפט השלום.

גם בתחום הפלילי ננקטה הרחבה של סמכויות הדיון בערכאה הנמוכה. אם קודם לכן השתרעה הסמכות על מרבית העבירות מסוג חטאים



ועונות (שעונשן עד שלוש שנות מאסר) הרי שכתוצאה מההעברה הוסמך בית משפט השלום לדון גם בפשעים. כלומר, בעבירות שהעונש בצדן הוא עד שבע שנות מאסר. יתר על כן, בעבירות סמים מחזיק כיום בית משפט השלום בסמכות מקבילה לסמכותו של בית המשפט המחוזי לדון בעבירות שהעונש בצדן עומד על עשרים שנות מאסר (הסמכות תלויה בשיקול דעתו של פרקליט המחוז לאיזו ערכאה להגיש כתב אישום).

במקביל, הוקם בשנים האחרונות בית המשפט לענייני משפחה שהוסמך לעסוק במכלול שלם של ענייני מעמד אישי, משפחה וכל העניינים האזרחיים "שעילתם סכסוך בתוך המשפחה." ערכאה זו ממוקמת בבית משפט השלום אך על פי מסגרת סמכויותיה, מרביתן הועברו מבית המשפט המחוזי.

הרפורמה בעניינים מינהליים – העברת סמכויות מצומצמת והצעת החוק הממשלתית

במקביל להעברת הסמכויות בעניינים אזרחיים ופליליים מבית המשפט המחוזי לבית משפט השלום, התרחש מהלך (מצומצם ביחס), של העברת סמכות הדיון בעניינים מינהליים מבית המשפט העליון. כידוע, סמכותו של בית המשפט כערכאה מינהלית ראשונה ואחרונה היא חסרת תקדים כמעט בהיקפה.¹⁶ נסיבות היסטוריות בעיקר הובילו לכך שככלל כל סמכויות הבקורת השיפוטית על פעולות רשויות השלטון (והגופים הנוספים הממלאים תפקיד ציבורי על פי דין), הופקדו בלעדית בידי בית המשפט העליון. על פי נתוני הפעילות שנסקרו כאן,¹⁷ מצב דברים זה (במקביל לתפקידו של בית המשפט כערכאת ערעור בזכות) יוצר עומס עבודה גדול בבית המשפט ומאריך את משך זמן הטיפול השיפוטי.

מספר הצעות (ובהן גם הצעות חוק) הוגשו בניסיון להקל על העומס בעניינים המינהליים. בהן גם החלקים המתאימים בדו"ח לנדוי. עם זאת פתרון כולל לא הושג. בפועל, הוגדל במידת מה מספרם של שופטי בית המשפט העליון (עד ארבעה עשר שופטים) והועברו סמכויות מספר לערכאות אחרות. בחלקה נעשתה ההעברה בחקיקה (עתירות אסירים, עתירות נכים ומוניות) ובחלקה בפסיקתו של בית המשפט העליון עצמו (מכרזים, ותכנון ובנייה).



על מנת ליצור פתרון מערכתי כולל הוכנה ביוזמתו של בית המשפט העליון הצעת חוק שעניינה עיצוב מחדש של סמכויות הטיפול בעניינים מינהליים בבתי המשפט. הצעה זו הוגשה עוד קודם למינויה של ועדת אור והדיונים בה בכנסת הסתיימו למעשה. אך האישור הסופי לקבלת ההצעה ותחילת יישומה טרם ניתן.

מתכונת ההסדרים שגובשה מיועדת לשמש מסגרת כללית להעברה הדרגתית ומבוקרת של סמכויות שמיעה בעניינים מינהליים מבית המשפט העליון לבית המשפט המחוזי. על פי ההצעה, "בתי המשפט המחוזיים יוסמכו לדון בעניינים מינהליים שיועברו לסמכותם על פי העילות, הסמכויות והסעדים הנהוגים בבג"צ ובשינויים המתחייבים מן ההעברה." דהיינו, מתן אפשרות לברר כהלכה את הצדדים העובדתיים של העתירה שאיננה אפשרית בערכאה העליונה המתבססת בעיקר על תצהירים ובלא הגשת ראיות וחקירת עדים. ערעור בזכות על פסק הדין בעתירה, יישמע בבית המשפט העליון. נקבע שלפחות אחת לשנה תועבר מכסה נוספת של סמכויות שמיעה בצו של שר המשפטים בהסכמת נשיא בית המשפט העליון ובאישור ועדת החוקה של הכנסת. עם זאת, עיקרון יסוד בהצעה קובע כי בכל מקרה תיוותר בבית המשפט העליון הסמכות לדון כערכאה ראשונה ואחרונה בעניינים מינהליים בעלי "חשיבות, רגישות או דחיפות מיוחדת" גם אם הללו נמצאים בסמכותו של בית המשפט המחוזי. ניתן להניח שעניינים שישווגו תחת קטגוריות אלה (אשר אינן מוגדרות בהצעת החוק עצמה) כלל לא יועברו לסמכותו של בית המשפט המחוזי.

בשלב ראשון הוצע בחוק להעביר את סמכות הדיון המינהלי בין היתר, בענייני אגודות שיתופיות (לא כולם), ארנונה, חינוך, מכרזים, רישוי עסקים ותיירות. במקביל הוסמך בית המשפט לשמוע ערעורים על החלטות מינהליות שונות (למשל רשם האגודות השיתופיות ורשות רישוי הנהיגה). על פסק הדין בערעור ניתן יהיה להגיש ערעור נוסף ברשותו של בית המשפט העליון.

המצב כיום

העברת סמכויות מסוגים שונים בכוח ובפועל יצרה כבר עתה שינויים חשובים במבנה מערכת בתי המשפט. בית משפט השלום הפך לערכאת



הדיון העיקרית למעשה בעניינים אזרחיים ופליליים. בבית המשפט המחוזי נותרו סמכויות הדיון בעניינים מורכבים ובעלי חשיבות ולכשתאושר הצעת החוק, יוחל בהעברת חלק מן העניינים המינהליים לסמכותו. על פי מתכונת זו בית המשפט העליון הולך ומתרוקן מסמכויותיו תוך שמירת זכות התערבות בעניינים מינהליים מסוימים. חלק מן השינויים (בעיקר בפלילי ואזרחי) נוצרו מתוך שימוש בסמכות סטטוטורית "רכה" שאיננה מחייבת את אישורו של המחוקק הראשי ואת פיקוחו ובהעדר דיון ציבורי ממש. בהקשר זה, חשוב לציין שלמרות ההרחבה המשמעותית בסמכויות הדיון בבית משפט השלום למשל, לא נעשה כל שינוי סטטוטורי בדרישות הכשירות מן המועמדים לשפיטה בערכאה זו. זהו, כנראה, מחירה של אסטרטגיה מסוג "צעד אחר צעד".

עם זאת, המציאות מלמדת שלפחות באשר לגורם העיקרי להמלצות השונות ולהעברת הסמכויות בפועל, לא השתנה דבר. העברת הסמכויות שכבר יושמה לא תרמה לכשעצמה להקלה בעומס במערכת בתי המשפט. לא בבית המשפט העליון ששוחרר חלקית מתפקידו כערכאת ערעור בזכות ולא בבית המשפט השלום עליו הושת עיקר נטל סמכויות הדיון. ועדת אור מציינת במבוא למסקנותיה כי "הגיעו הדברים לידי כך, שכל הערכאות שבמערכת - ללא יוצא מן הכלל - מתקשות לתפקד...הכל מסכימים כי קיים צורך דחוף למצוא פתרון למצוקת מערכת בתי המשפט...עובדות אלה הן שעמדו, כך יש להניח, ביסוד [ההחלטה] להקים ועדה זו על מנת שתמליץ על השינויים הנדרשים".¹⁸



ועדת אור: הצעות והנמקות

מסקנות ועדת אור, על פי הצהרתה, מבקשות לשקף מדיניות פרגמטית לפתרון נטל העומס, המתבססת בעיקר על שיקולים פרקטיים (על פי לשון הועדה זוהי גישה "קונצפטואלית ופונקציונלית"). על פי גישתה הפונקציונלית, מגמתה היא להמשיך בתהליך העברת הסמכויות לבית משפט השלום תוך האצתו האפשרית לאחר בחינת מידת הצלחתו. אך כבר בשלב ראשון להכריז על בית משפט השלום כערכאה השיורית לשמיעה ראשונה במקומו של בית המשפט המחוזי.¹⁹ **"...היעד הסופי אותו רואה הועדה לנגד עיניה – העברה של כל ענייני השמיעה הראשונה ובתוכם חלק הארי של העניינים המינהליים, לבית משפט השלום."**²⁰ והמטרה המוצהרת מכוונת להשלמתו של מבנה שלוש ערכאות הכולל ערכאת דיון, ערכאת ערעור וערכאה עליונה לאיחוד הדין ופיתוחו אשר תשמור לעצמה סמכות לדון כערכאה ראשונה ואחרונה במספר עניינים מינהליים (אלה המעוררים "חשיבות רגישות או דחיפות מיוחדת"). העיקרון הקונספטואלי שאיננו מפותח בהנמקה מבקש כנראה לשרטט את מבנה המערכת אילו הייתה מוקמת מחדש מן היסוד ולהדגיש כי גם מבחינה "תיאורטית" צרכיה של ישראל ומאפייניה המיוחדים, מביאים להעדפתו של מודל מסוג זה על פני מודלים חליפיים (בני שלוש או ארבע ערכאות).

כבר כאן חשוב לציין קושי בולט לעין הפוגם באחידותו של המבנה המוצע במסקנות ועדת אור ובהנמקותיו. הכוונה לשוני המתגלע בין מסקנות אור לבין הצעת חוק בתי המשפט לעניינים מינהליים ביחס לסמכויות השמיעה הראשונה. הצעת החוק קובעת לעניין זה: **"מוסכם על הכל כי רצוי לרכז את השיפוט בעניינים מינהליים בבית המשפט המחוזי במסגרת מחלקה מיוחדת בו."** ועדת אור מצידה קובעת כי התפיסה העקרונית היא שהצורך בהדרגתיות מחייב להתחיל בהעברה של סמכויות לבית המשפט המחוזי **"[ש]יכשיר את הקרקע להעברתם, כולם או חלקם, בבוא העת, לבית משפט השלום."** כלומר, בית המשפט המחוזי הוא תחנה זמנית בדרך להעברת סמכויות לבית משפט השלום. בהקשר זה חשוב לציין שבמסגרת ההעברה שנעשתה בפסיקתו של בית המשפט העליון בתחילת שנות התשעים ואילך, אמנם הועברו מספר סמכויות דיון



מינהליות גם לבית משפט השלום. למרות זאת, כחלוף מספר שנים ועם גיבושה של הצעת החוק, אין אזכור לכוונה להעביר את סמכויות השמיעה בעניינים מינהליים, כבר כעת או לעתיד לבוא, לבית משפט השלום. יתר על כן על פי ההצעה, בית המשפט המחוזי הוא הערכאה היחידה המיועדת לקבל לסמכותה עתירות מינהליות. מעניין היה לבחון את הטעמים שהובילו את מנסחי הצעת החוק, לרכז את הסמכויות (שיוחלט על העברתן) בבית המשפט המחוזי בלבד וכיצד מתיישב צעד זה עם הנמקות ועדת אור ומסקנותיה.

לאור זאת נראה שהמודל המוצע למעשה במסגרת הרפורמה כולל את המבנה הבא: הערכאה הנמוכה בעלת סמכות שמיעה כללית ושירות בעניינים אזרחיים ופליליים, ערכאה שנייה בעלת סמכות כללית בערעורים וסמכות שמיעה ראשונה (חלקית) בעניינים מינהליים וערכאה עליונה שסמכותה כוללת דיון כערכאה ראשונה ואחרונה במספר עניינים מינהליים, שמיעת ערעורים בזכות ביתרם ושמיעת ערעורים ברשות בעניינים אזרחיים ופליליים.

עיון בהנמקתה של ועדת אור מלמד שבשלב ראשון נדחו ההצעות ליישום מבנה בן ארבע ערכאות (כלומר מתכונת כלשהי של הוספת ערכאה וחלוקה מחדש של הסמכויות).²¹ ראשית, התמקדה הועדה בתוצאה של שחרור בית המשפט העליון מנטל שמיעת ערעורים בזכות (זוהי רק אחת הנגזרות הגלומות במודל ארבע הערכאות). נקבע כי זהו המכנה המשותף לכל המודלים (ובמשתמע, כי זוהי מטרתם) וכי במדינה בגודלה של ישראל ניתן להשיג את אותה תוצאה גם במבנה בן שלוש ערכאות.

שנית, נקבע שלאור המגמה הנמשכת להפיכתו של בית משפט השלום לערכאת הדיון המרכזית מהווה יצירת מבנה ארבע ערכאות שינוי כוון שאינו מתיישב עם המציאות הקיימת.

שלישית, בהתייחס לשיקולי יעילות כלכלית קבעה הועדה (מבלי לציין את הנתונים עליהם הסתמכה) כי מבנה ארבע ערכאות מחייב השקעה של משאבים רבים יותר מן הנדרשים בשלוש ערכאות. כך למשל, באשר להקמתה של ערכאת ערעור ארצית צוין הצורך להקים משכן לבית משפט זה ולהשקיע בהוצאות מינהלה מיוחדות וכן ב"שינוי מקום המגורים לשופטים רבים אשר יידרשו להתגורר במקום מושבו של בית המשפט לערעורים אשר יקום." מאידך גיסא, לא צוינו ההוצאות הכרוכות בהרחבתה של הערכאה הראשונה לצרכי השלמת הרפורמה. הועדה



הסכימה כי יישום הרפורמה מחייב השקעת משאבים רבים שבלעדיהם לא ייפתרו בעיות העומס אך קבעה שהפיכת בית משפט השלום לערכאת השמייעה הכללית תביא לריכוז ההשקעות בערכאה הנמוכה שממילא זקוקה להן. נראה שלגישת הועדה השקעת משאבים בין מספר ערכאות גוררת לכשעצמה הוצאה תקציבית גדולה יותר וכי אין הבדל ממשי בין ההשקעות הדרושות לערכאה הנמוכה כיום לבין אלה הדרושות בעקבות הרפורמה.

רביעית, שב והובע החשש (בעקבות ההתנגדות העזה מן העבר ליישום דו"ח לנדוי) שאימוץ מבנה בן ארבע ערכאות יגרום זעזועים במערכת בתי המשפט בשל הפגיעה הצפויה בשופטים בערכאות הנמוכות. בין היתר, משום שתוספת ערכאה תרחיק את השופטים מן הדרגה העליונה במערכת. הועדה ציינה כי הקמת ערכאת ערעור עצמאית כלל ארצית, ומינויים של רק חלק משופטי בית המשפט המחוזי לערכאה זו "עלול להיות כרוך בטלטלה ממשית בקרב שופטי בתי המשפט המחוזיים". הדעת נותנת שבהשוואה למקובל כיום, הקמתה של ערכאה נוספת מעל בית המשפט המחוזי (הכוללת מספר דו סיפרתי לפחות של שופטים מנוסים וותיקים) דווקא הייתה מגדילה את סיכוי הקידום של השופטים בערכאה אחת לפחות ולא בהכרח הייתה מקטינה את סיכוייהם של המעולים ביותר להגיע גם לערכאה העליונה. מאידך גיסא, מודל שלוש ערכאות על פי המלצות אור גורר את הקטנתו של בית המשפט לעומת המקובל כיום²² ועל כן מרחיק את השופטים למעשה (גם אם לא להלכה) מן הדרגה העליונה.

הועדה התייחסה גם למודל ארבע ערכאות מן הסוג שהוצע בדו"ח לנדוי שבו ישבו אחדים משופטי בית המשפט המחוזי (בהרכב שלושה) בערעור על הכרעות חבריהם באותה ערכאה (שניתנו בהרכב דן יחיד). צוינה ההתנגדות החריפה מן העבר ליישום ההמלצה בשל החשש לפגיעה במראית פני הצדק ובאמון הציבור וכן ביחסים בין שופטי הערכאה פנימה (שישבו בערעור זה על הכרעתו של זה). בקשר לכך בחנה הועדה מספר הצעות ודחתה את כולן. הצעה למנות למדור הערעורים את בכירי שופטי הערכאה במינוי קבוע ולהותיר את הבכירים פחות לשמש במדור הדיון, נדחתה משום "הקושי בהגדרה מי הם בכירי השופטים", משום החשש לפגיעה "באותו חלק משופטי בית המשפט המחוזי אשר לא ייבחרו מלכתחילה לכהן בערכאת הערעור", משום החשש שבכך יתרוקן מדור הדיון מן המנוסים שבשופטים ומשום התוצאה הבלתי רצויה הטבועה



בערכאה הדנה בערעורים על עצמה. הצעה לקיים רוטציה בין כלל שופטי הערכאה שינוידו בין מדור הערעור למדור הדיון נדחתה משום ההחמרה בתחושת הפגיעה במראית פני הצדק שמצאה בכך הועדה. וזה משום החשש ששופטים אשר חלוקים בדעתם בסוגיה אשר טרם הוכרעה בבית המשפט העליון, עלולים למצוא עצמם מחויבים להכריע בערעורים באותה סוגיה, זה על הכרעתו של זה.

המלצות אור פותרות את הקושי האחרון הזה בהצלחה חלקית בלבד. העברת הסמכות לדון בעניין הנתון במחלוקת אמנם מפרידה את ההכרעה בין הדיון והערעור. אולם גם כאן עלול להיווצר המצב בו אותו עניין יחתך בדרכים שונות על ידי הרכבי ערעור שונים. יתר על כן, במצב העניינים הרגיל הפיכת בית המשפט המחוזי לערכאת הערעור האזורית מובילה למצב בו כל מחוז קובע את ההלכות הנוהגות בו. מכאן, מציאות של הלכות סותרות ומתחרות, הנה אפשרית ואף סבירה.²³ הפתרון על פי כל המודלים הוא שסוגיות במחלוקת מגיעות לבסוף להכרעתו הסופית של בית המשפט העליון. ככל, שהעניינים המורכבים והחמורים רחוקים יותר ממעורבותו הישירה של בית המשפט העליון קטן הסיכוי להכרעה ברורה ופסקנית מבית מדרשו. בהעדר הכרעה סופית, הסיכוי להיווצרותם של קשיים מן הסוג שהוזכר במסקנות אור, עולה.

בשלב שני דחתה הועדה את הטענות שהועלו נגד המעבר לערכאת שמיעה אחת הממוקמת בבית משפט השלום. כאן, הקדישה הועדה את עיקר הנמקתה להזמת החשש לפגיעה באיכות השפיטה כתוצאה מהעברת הסמכויות לערכאה הנמוכה. בין אלה מן הסתם, כלולים עניינים שהוועדה עצמה הביעה חשש לאיכות הטיפול בהם בבית המשפט המחוזי בשל מינויים של בכירי השופטים לערכאת הערעור במבנה ארבע ערכאות (כזכור, טעם חשוב בהנמקתה לדחיית אותו מבנה). באשר לערכאה הנמוכה קבעה הועדה כי "בדרך כלל, השופטים שמונו לבית משפט השלום הם בעלי יכולת מקצועית לדון בכל סוגי העניינים המובאים בפני הערכאה הראשונה...רמת שופטי השלום השתפרה בשנים האחרונות באופן מהותי."²⁴ לעניין זה הסתמכה הועדה גם על העברת הסמכויות הזוחלת שבמסגרתה כבר הועברו סמכויות דיון לבית משפט זה. נראה שלגישת הועדה, הפעלת הסמכויות בערכאה הנמוכה, הוכתרה בהצלחה "...ומשהוקנו לבית משפט השלום סמכויות המחייבות אותו לדון בעניינים רציניים ומורכבים, קשה מאוד לקבל טענה לפיה ישנם עניינים אשר שופטי בית משפט זה אינם יכולים להתמודד עמם"; הועדה הדגישה,



כמעט כמובן מאליו, כי על נשיאי בית משפט השלום יהיה להקפיד על הקצאה מושכלת של שופטים לתיקים המוגשים לבית המשפט על פי כישוריהם הספציפיים וניסיונם. הכוונה היא להושיב בעניינים משמעותיים שופטי שלום ותיקים ומנוסים וכן מי שהחזיקו במינוי בפועל לבית משפט המחוזי; כנגד החשש מפני סרבול אדמיניסטרטיבי הנובע מריכוז כל סמכויות הדיון בערכאה אחת קובעת הועדה שהקמת מדורי ההתמחות בבית המשפט והעמדת סגנים לנשיא בראשם, תסייע להתמודדות יעילה יותר עם קשיי העומס והפיגורים.

קשה להתעלם מחוסר האחידות בהנמקת הועדה. מחד גיסא מובעת התנגדות להסמכת בכירי שופטי בית המשפט המחוזי לדון בערעורים בשל החשש לאיכות התוצאה השיפוטית בידי אלה שיוותרו. מאידך גיסא, כשירותם של שופטי בית משפט השלום מספקת על מנת לקבל לסמכותם את הדיון, בין היתר, באותם עניינים ממש. כזכור, על פי הצעת החוק שנוסחה בעקבות דו"ח אור, תוך ארבע שנים אמורים שופטי בית משפט השלום לקבל את הסמכות לדון, בין היתר, בכל העבירות הפליליות (למעט עבירות נגד בטחון המדינה ועבירות רצח שונות שבשלב זה נשארות בסמכות בית המשפט המחוזי). הדעת נותנת שהיקף זמן דומה שהיה ניתן להקמת מנגנון הערעור (ערכאה או מדור) על פי דו"ח לנדוי, היה מאפשר גם לשופטי בית המשפט המחוזי לצבור ניסיון מספיק כדי להתמודד עם מורכבות העבירות שלגביהן נטען החשש לפגיעה בטיפול השיפוטי.

טעם נוסף לצמצום החשש לפגיעה באיכות השפיטה מצאה הועדה בשינויים הצפויים במתכונת הקידום של השופטים. בעבר שופטים מוכשרים רבים שמונו לבית המשפט המחוזי כיהנו קודם לכן בבית משפט השלום. בעקבות יישום הרפורמה קובעת הועדה כי אותם שופטי שלום מוכשרים לא יקודמו ויכהנו תקופות זמן ארוכות יותר בערכאה הנמוכה. הועדה, שהתנגדה להקמת ערכאת ערעור נוספת גם בשל החשש שאי קידום של שופטים מנוסים בבית המשפט המחוזי יגרור "טלטלה ממשית" בקרב השופטים, קובעת שבאשר למנוסים שבין שופטי השלום, אין בפגיעה בסיכויי הקידום שלהם לגרום לנזק דומה במונחי שביעות הרצון. וזה בעיקר בשל הרחבת האתגר המקצועי בערכאה הנמוכה וכן בהתחשב בכך ש"עבודת השיפוט היא דרך חיים. היא ייעוד לאלה הבוחרים בה. האפשרות להתקדם לערכאה גבוהה יותר אינה דבר פעוט, אך אין להפכה לגורם מכריע... גם במבנה הקיים רק חלק קטן



משופטי הערכאה הנמוכה מתקדמים לערכאה גבוהה יותר.²⁵ גם כאן, קשה להתעלם מחוסר האחידות בהנמקה. על פיה, הרחבת סמכויותיו של בית משפט השלום הנה בעלת השפעה מרסנת על תחושת הפגיעה בבכירי שופטי הערכאה הנמוכה עקב העיכוב בקידום בהיררכיה ובסטטוס. אולם יש לזכור שסמכויותיו של בית המשפט המחוזי עומדות להתרחב ממילא (לדיון בעניינים מינהליים). בהחלט ניתן להעריך שלהגדלת האתגר המקצועי בערכאה זו יכולה להיות השפעה דומה לצמצום תחושת חוסר הנוחות בעקבות יצירת המנגנון לטיפול בערעורים מן הפגיעה האפשרית בקידום של שופטים בבית המשפט המחוזי ובמעמדם.

באשר למינויים חדשים לשפיטה נקבע כי בעקבות יישום הרפורמה תפעל הועדה למינוי שופטים להתאמת הקריטריונים למינוי שופטים לסמכויות הנתונות לערכאה הנמוכה.²⁶ במקביל לכך וכדי לעמוד בדרישות היקף הפעילות בערכאה הנמוכה יוגדל במידה ניכרת מספר שופטי השלום (תוספת של כששים שופטים במשך כארבע שנים). החשש כי שילובם של שני הגורמים יקשה מאוד על איתור מועמדים מתאימים לשפיטה, נענה על ידי הועדה במגמות כלליות שעשויות דווקא להגדיל את הביקוש מצדם של בעלי כישורים לתפקידי שיפוט בערכאה הנמוכה. כך, הרחבת הסמכות בעניינים מורכבים המגבירה את האתגר המקצועי, כך, השיפור שחל בתנאי השכר של שופטי הערכאה הנמוכה וכך הגידול הרב בשנים האחרונות במספר המשפטנים בישראל. לבסוף ממליצה הועדה לקיים השתלמויות מקצועיות, מעמיקות ואינטנסיביות לשופטים בערכאות השונות שמטרתן שיפור נוסף של איכויות השפיטה.





בעקבות הצעות הרפורמה – מבוא לטענות הנגד

עוד קודם להצגת הטיעונים השונים בעקבות הצעת הרפורמה, נראה שהטענה העיקרית היא שהצלחתה בפתרון נטל העומס הנה חלקית ביותר, למרות היותו גורם מרכזי לגיבושה. המבנה המוצע מסייע אמנם להקלת העומס בבית המשפט העליון (במחיר של ויתור על תפקיד חשוב שלו – מעורבות בפתרון סכסוכים) אך אינו מביא לשינוי ממשי (וניתכן שאף מחריף את המצב) בבית משפט השלום.²⁷ עיון בנתוני הפעילות שהוצגו מלמד שלפחות מבחינת שיקולי העומס אין בהעברת הסמכויות לכשעצמה להביא לשינוי ממשי בבסיס המערכת. הטעם לכך פשוט: נטל העומס עובר יחד עם העברת הסמכויות בעניינים אזרחיים ופליליים מבית המשפט המחוזי לבית משפט השלום. העברה מסיבית של סמכויות לערכאה הנמוכה מביאה אמנם להקלה בעומס על הערכאות הגבוהות, אך במחיר של הגברת העומס בבסיס המערכת. בשל העברת הסמכויות הזוחלת שכבר התרחשה מוטל כבר כעת עיקר המעמסה על בתי משפט השלום, המטפלים במרבית ההליכים המתבררים בבתי המשפט. יש לזכור שדווקא בערכאה הנמוכה, גדולה יותר באופן טבעי ההשפעה של התמשכות ההליכים על חלקים רחבים יותר באוכלוסייה, הנוקטת לשירותיו של בית המשפט. התשובה הניתנת לכך היא שלמרות הנמקתה של ועדת אור (ואשר מצוטטת בחלקה בנייר זה) הבניית סמכויות המערכת מחדש **אינה** מיועדת כשלעצמה לפתור את העומס בבית משפט השלום. לצורך הפגת העומס בערכאה הנמוכה צריכים להינקט צעדים משלימים, במקביל ליישום הרפורמה (בין היתר, הקמת מדורי התמחות בבתי המשפט, ייעול הליכי הדיונים ומתכונתם, השקעות בתשתית והרחבת מצבת השופטים במערכת). הדעת נותנת שצעדים אלה יכולים וצריכים להינקט ממילא, ללא תלות בעיצוב מערכת המשפט, ואליהם נידרש בהמשך.

פרק המציג נתונים משווים על מערכות בתי משפט במדינות אחרות אינו מופיע בדו"ח ועדת אור. לעניות דעתנו אין תחליף לפרק מסוג זה ומומלץ לפיכך לעיין בסקירה השוואתית המצורפת בנספח. הבדיקה המשווה



מלמדת כי בחלק מן המדינות בעלות גודל אוכלוסייה דומה לישראל קיימת מערכת שיפוט של שלוש ערכאות (ערכאה נמוכה המוסמכת לדון בכל העניינים, ערכאה שנייה המוסמכת לדון בכל הערעורים בזכות וערכאה עליונה להאחדה ופיתוח הדין). כך במדינות צפון אירופה דנמרק ופינלנד ובמדינות אחדות בארה"ב (בין היתר, קונטיקט).²⁸ מדינות אחרות בארה"ב (בין היתר, פנסילבניה ומסצ'וסטס) ובאירופה (אירלנד) שגם בהן אוכלוסייה הדומה בגודלה לישראל מקיימות מבנה מורכב הדומה יותר למבנה ארבע ערכאות. מודלים מסוג זה קיימים גם במדינות גדולות יותר ובהן מדינות משפט אנגלו-אמריקאי כגון קנדה, בריטניה, מדינות בתוך ארה"ב וכן יפן, ומדינות המשפט הקונטיננטלי ובהן צרפת וגרמניה. המתכונת המקובלת במדינות אלה היא של הפרדה היררכית בין ערכאות נמוכות וגבוהות על פי מורכבות העניינים הנדונים וחומרתם. כלומר, הפרדה בין ערכאה נמוכה העוסקת בעניינים קלים ופשוטים יחסית (הנוטלים בדרך כלל נתח עיקרי בפעילות המערכת השיפוטית) לבין ערכאה גבוהה יותר (אחת או יותר) המורכבת משופטים מנוסים ובעלי ותק המוסמכת לדון בעניינים מורכבים וכבדי משקל. בחלק מן המדינות, עוברים כל הערעורים בזכות מערכאות הדיון השונות לערכאת ערעור מרכזית אחת, המורכבת משופטים מנוסים במיוחד (צרפת ואנגליה בעניינים אזרחיים). במרבית המדינות, ללא תלות במבנה מערכת השיפוט יש נטייה להקים מדורי התמחות בתוך הערכאות כדי לשפר את איכות השפיטה ולייעלה (אנגליה, צרפת, גרמניה ופינלנד). במערכות המשפט הקונטיננטליות (אך גם במערכות אחרות) נשמרת הקפדה על הפרדה בין עניינים אזרחיים ופליליים לבין עניינים מינהליים (צרפת וגרמניה אך גם פינלנד). ובמספר מדינות יש הפרדה מערכתית אם כי לא תמיד אישית (אותם שופטים בשתי המערכות) בין עניינים אזרחיים ופליליים (אנגליה וצרפת).

מערכות בתי משפט מעוצבות על פי התפיסות השלטוניות והחברתיות המתאימות למקום, לתרבות ולתקופה. באשר לצרכיה של ישראל, תשובתה של ועדת אור מתמקדת בראש ובראשונה בשחרורו של בית המשפט העליון מחלק מתפקידיו ובהעברת סמכויות גורפת לבית משפט השלום. התוצאה היא הגדלת הערכאה הנמוכה על ידי מינוי שופטים נוספים תוך פרק זמן קצוב. ואמנם נטען כי כבר הוחל במינוי שופטים חדשים לבית משפט השלום, מתוך ששים התקנים המיועדים להתווסף לערכאה זו כחלק מן הרפורמה.



מסקנות אור מעוררות את הצורך לבחון באיזו מידה הן מתחשבות לא רק בבעיית העומס במערכת אלא גם בתנאים ההכרחיים למילוי תפקידו החברתי של בית המשפט ובצרכיה המיוחדים של החברה הישראלית. ובעיקר בתקופה זו המתאפיינת בחיכוך גדל והולך בין זרמים אתניים וחברתיים שונים. תמיד ובעיקר נוכח מציאות כזו (וביטויה גם כלפי בית המשפט), הכרחי לשמור על איכות השירות המשפטי הניתן לציבור בכל תחומי המשפט (אזרחי, פלילי ומינהלי) והחובה להעניק תוצאה שיפוטית צודקת, אפקטיבית ויעילה. כאמור, הכרחי לשמור גם על תדמיתה המקצועית של מערכת המשפט בעיני הציבור.

הטענות העיקריות נגד מסקנות אור הן שגם אם אחת התוצאות²⁹ שניתן להשיג באמצעות מודלים חלופיים, תושג גם במודל המוצע, המחיר שמשולם מעורר קשיים ועלול לעורר סכנות ליציבות המערכת ולאמון הציבור בה.

יתר על כן, ההנמקה המייחסת חשיבות מרכזית לעמדת שופטי ישראל (התומכת במודל המוצע ומתנגדת לכל מודל אחר) מחייבת התמודדות עם שאלת המשקל הראוי שיש לתת לעמדת השופטים במסגרת עיצובה מחדש של המערכת. אין ספק כי לצורתו של מבנה בתי המשפט יש השפעה על אינטרסים שונים של המכהנים בו. ברור גם שכל הצעה נושאת בחובה השפעה על השופטים, בין היתר בעניינים של סטטוס מקצועי והיררכיה פנימית. עם זאת, וגם אם ברור ששיקולים מסוג זה אינם פחותי ערך, אין מנוס מלבחון מה ראוי שיהיה משקלם בעיצוב המנגנון השיפוטי. בהקשר זה יש להתמודד גם עם הטענה שלמעשה הפגיעה בסיכויי הקידום של השופטים המכהנים ובמעמדם במבנה המוצע הוא ממש ודומה במהותו לפגיעה האפשרית במסגרת מודלים אחרים.

בחלק הבא מתמקדות הטענות באשר ליכולתה הנוכחית של הערכאה הנמוכה ושופטיה להתמודד עם העברת הסמכויות תוך שמירה על רמתו של השירות המשפטי הניתן לציבור. סוגייה כרוכה היא מידת היכולת האמיתית לגייס לשורות מערכת השיפוט מועמדים אשר למרות כשרונם וניסיונם יהיו מעוניינים להשתלב בערכאה הנמוכה.

לאחר מכן נעמוד על השלכות הרפורמה על מעמדו של בית המשפט העליון ועל תפקידיו החברתיים המסורתיים ועל האבחנה שעלול יישום הרפורמה להנציח בין הטיפול בעניינים מינהליים ועניינים אזרחיים ופליליים.



עמוד 40 - ימני-ריק

הצעות הרפורמה והשפעות אפשריות על חפקוד הערכאה הראשונה

טיעונים עקרוניים התומכים ביישומו בישראל של מודל שלוש ערכאות שבו ערכאת דיון כללית אחת ניתן למצוא עוד קודם להמלצות ועדת אור. ואמנם, כבר בעקבות פרסום דו"ח לנדוי היו שהצביעו דווקא על מבנה מטיפוס זה כראוי למערכת בתי המשפט בישראל.³⁰ על פי הטיעון, חלוקת הסמכויות המסורתית בעניינים אזרחיים בין בית המשפט המחוזי לבית משפט השלום (עוד קודם למסקנות לנדוי), לימדה שהאבחנה בין הערכאות (בהקשר זה לפחות) אינה מטעמים של מורכבות העניין דווקא. ולמעשה, עניינים אזרחיים מורכבים רבים (למשל, סמכויות בתביעות קניין) כבר הוענקו בעבר לשופטי הערכאה הנמוכה. יתר על כן, גם הוראות החוק המאפשרות סמכות נגרת³¹ מובילות למסקנה שאין הבדלים עקרוניים בין יכולת המומחיות השיפוטית בשתי ערכאות אלה. משיקולים עקרוניים נטען שהאבחנה בין מאפייני הכשירות המקצועית של שופטי בית משפט השלום לבין אלה של בית המשפט המחוזי איננה מוצדקת. לכל היותר ההבדלים נעוצים בותק וניסיון עדיפים בערכאה השניה. וכפי שלבית משפט השלום אין ממנים רק שופטים צעירים וחסרי ניסיון כך גם לבית המשפט המחוזי מתמנים לא רק "בוגרי" בית משפט השלום. נטען שבמקרים רבים המינוי הוא דווקא מחוץ לקהילה השיפוטית, ועל כן, גם שופטים אלה חסרי ניסיון שיפוטי ממשי. עם זאת, ההבדל החשוב בין טיעון זה לבין הצעת דו"ח אור הוא שהראשון קרא לאיחוד מלא בין ערכאות הדיון ולא להעברת הסמכויות מערכאה אחת לאחרת. **"מן הראוי לאחד את בתי משפט השלום ובתי המשפט המחוזיים לערכאה ראשונה אחת ומאוחדת,"**³² שתדון בכל העניינים האזרחיים והפליליים. כתוצאה מכך, שופטי שתי הערכאות יהפכו לשופטי הערכאה המוצעת. מאחר שתמיד ראוי להקפיד על הצבת שופטים על פי כישוריהם וניסיונם,³³ דווקא איחוד הערכאות ימנע מחד גיסא את נטרולם של שופטי בית המשפט המחוזי מלדון בעניינים המורכבים, ויאפשר מאידך גיסא את השתלבותם ההדרגתית של שופטים צעירים יותר ומנוסים פחות באותם עניינים. בדרך זו תישמר איכות השירות המשפטי על ידי שיבוצם של בכירי הערכאה המאוחדת לתיקים המורכבים יותר. היתרון בהאחדת

ערכאות נעוץ גם בטעמים של יעילות וחסכון בזמן שיפוט, המתבזבז על בירור שאלות הסמכות. כך נמנעת גם יכולתם של פרקליטים "לסבך" את פתרון הסכסוך באמצעות טיעוני סמכות עניינית.³⁴ על פי עמדה זו ערכאת הערעור תוקם על יסודותיהן של המלצות ועדת לנדוי (ערכאה שתאויש במנוסים שבין שופטי בית המשפט המחוזי). ערכאה זו תדון בכל הערעורים בזכות ותותיר לבית המשפט העליון את הסמכות לדון בערעורים ברשות בלבד על המשתמע מכך לעניין מעמדה של הערכאה העליונה ותפקידה במערכת.³⁵

ועדת אור אימצה את מבנה שלוש הערכאות ולכאורה את איחוד סמכויות השמיעה הראשונה בערכאה אחת. אולם ויתרה על האחדת השופטים באותה ערכאה. כאמור, השאלה המרכזית היא האם שופטי הערכאה הנמוכה יכולים להרים את נטל קביעת העובדות והניתוח הראשוני בעניינים מורכבים וכבדים כפי שמטילה עליהם הרפורמה.³⁶

אין עוררין על כך שאחד המרכיבים המרכזיים בתהליך בירור המשפט הוא שלב קביעת העובדות והניתוח המשפטי שנערך בערכאת הדיון. התרשמויותיו של בית המשפט, שנחשף בעצמו לראיות ולעדויות, משפיעות על הדרך שבה משורטטות העובדות ומוסקות המסקנות המשפטיות. יש זיקות גומלין חזקות בין הממצאים העובדתיים לבין הניתוח המשפטי. הניסיון מלמד שעל הרקע העובדתי שנקבע בערכאה הראשונה קשה מאוד לערער לאחר מכן. ובמיוחד, במערכת המשפט הישראלית, בה מוענקת לערכאה הראשונה סמכות רחבה וכמעט סופית בהכרעה בשאלות של מהימנות.

למרות קביעותיה של הועדה בקשר ליכולתם המקצועית של שופטי בית משפט השלום, מבין השופטים המכהנים בערכאות השונות (ובהם שהופיעו בפני הועדה),³⁷ בין השופטים בדימוס³⁸ ובין חברי הוועדה למינוי שופטים ישנם שכלל אינם שותפים לעמדתה. יש הטוענים שמספר השופטים המוכשרים כיום (בעלי התאמה לקידום לערכאה גבוהה יותר) אינו מספיק להתמודדות עם היקף הסמכויות המורכבות המועברות לערכאה הנמוכה.³⁹ יתר על כן, קשה להתעלם מן הקולות שקובעים כי לא היו נותנים יד למינוי חלק מן השופטים שמונו הלכה למעשה, אילו ידעו מה יהיה היקף סמכויותיהם כמוצע על ידי ועדת אור.⁴⁰ בהקשר זה ייתכן שניתן ללמוד מן הניסיון שנצבר בתחום העברת הסמכויות במשפט המינהלי (למרות ההבדלים העקרוניים במיומנות המקצועית הנדרשת בין התחום המינהלי לתחומים האזרחי והפלילי). שם, לאחר מספר שנים בהן



נידונים מספר עניינים מינהליים במסגרת בית משפט השלום, מוצע כיום לרכז את סמכות הדיון המינהלי בבית המשפט המחוזי.⁴¹

גם לעניין הרחבת שורותיו של בית משפט השלום בשופטים נוספים, יש שאינם מקבלים את ניתוח הועדה. כבר נטען בעבר, כי **"טעות היא לחשוב שקיים מספר בלתי מוגבל של אנשים כשירים וראויים המוכנים לקבל על עצמם תפקידי שיפוט בבית משפט השלום. ככל שבסיס הפירמידה ילך ויתרחב, כן יימצאו פחות מועמדים מתאימים שכן ריבוי השופטים יביא לירידת הסטטוס החברתי של התפקיד ויקטין את סיכוייו של השופט הבודד לקידום...."**⁴² גם כיום יש הטוענים שבמציאות הישראלית קיים קושי של ממש במינוי שופטים מתאימים לערכאה הנמוכה, ושהגדלת מספר המינויים פירושה קושי רב יותר לאתר שופטים בעלי רמה נאותה. יתר על כן, קרובים מאוד לסוגיות של מינוי השופטים גורסים שגם העברתן של סמכויות מורכבות לערכאה הנמוכה אינה תורמת באופן ממשי לשיפור הסטטוס של ערכאה זו בעיני הציבור, ובמיוחד בעיניהם של מועמדים פוטנציאליים מוכשרים ומנוסים שהיו מוכנים לשקול הגשת מועמדות לשיפוט בבית משפט שהוא ערכאה שנייה בהיררכיה.⁴³

באשר לגידול במספר המשפטנים עליו הצביעה הועדה הרי שככלל מדובר במשפטנים צעירים שממילא אינם יכולים עדיין להוות מאגר פוטנציאלי ממשי לשפיטה. לעומת גישת ועדת אור, מוצע אמנם לנצל את ההיצע הגדול לו אנו עדים לאחרונה, ולהשקיע מאמץ משותף למדינה ולאוניברסיטאות ביצירת מסלולי התמחות מיוחדים להכשרה אקדמית ומעשית לקריירה שיפוטית (כמקובל בצרפת ובגרמניה למשל). עם זאת, אין להקדים את המאוחר. **רק לאחר** יישום מוצלח של תהליך העלאת פוטנציאל האיכות של מועמדים לשפיטה (שהוא, מטבע הדברים, תהליך מתמשך ולבטח לא מיידית) ומינוי של מועמדים מתאימים ומוכשרים לתפקידי שיפוט, אפשר יהיה לשקול את הפיכת הערכאה הנמוכה לערכאת דיון כללית. לאחר מכן אפשר יהיה לשקול העברת סמכויות הכרעה בעניינים מורכבים וכבדי משקל יותר מן המקובל כיום תוך הקפדה על שפיטה בהרכבים בנושאים המחייבים זאת.⁴⁴

על כל פנים, יש להקפיד למנות מועמדים מתאימים בלבד תוך התעלמות למעשה מן המכסה המספרית. בשום פנים אין להוריד את הרמה הנדרשת בפועל כדי לעמוד במכסה. לעניין תכניות השתלמות והכשרת השופטים ראוי לשקול בחיוב שינויים במתכונת ההשתלמויות המקובלת בישראל



לאור המידע שנצבר במערכת בתי המשפט בתחום זה. לרבות, מסלולי הכשרה והכנה ארוכי טווח למועמדים לשפיטה קודם לתחילת הכהונה וקיום קורסי חובה במתכונת סמסטריאלית לשופטים במהלך כהונתם ולפני קידומם בין ערכאות.⁴⁵

יש לציין כי בהקשר החשוב הנוגע ישירות להצעות הרפורמה בבית משפט השלום לא נעשה שינוי במקביל להרחבת הסמכויות ההדרגתית בערכאה זו. ככלל, נותרה השפיטה בדרך יחיד המתכונת המקובלת והשיורית בבית המשפט. וגם מסקנות ועדת אור אינן ממליצות על שינויים ממשיים בתחום זה ("אלא במקרה חריג כזה או אחר").⁴⁶ כלומר, על פי המסקנות יהיה רשאי שופט יחיד של בית משפט השלום לגזור דינו של אדם עד עשרים שנות מאסר. חשוב להדגיש כי (במגבלות הבדיקה המשווה) גם המצב לפני פרסום מסקנות הוועדה הנו חסר תקדים בהיקפו, קל וחומר לאחריהן. למעשה, אין בנמצא מדינה ללא קשר לגודל אוכלוסייתה או למבנה מערכת המשפט שלה, בה רשאי שופט דן יחיד לפסוק בעבירות פליליות שהעונש בגינן עולה על שנה. בכל המדינות נידונים עניינים שאינם פעוטים או קלים (בפרט עניינים פליליים אך גם אזרחיים) בפני הרכבי שופטים מקצועיים בגדלים שונים (בארה"ב ואנגליה – שופטים ומושבעים, בגרמניה, דנמרק ופינלנד – שילוב של שופטים מקצועיים והדיוטות). בחלק מן המדינות אין דן יחיד רשאי לפסוק מאסר כלל (ארה"ב) או שהוא רשאי לפסוק מאסר קל בלבד (צרפת – עד ששים ימי מאסר, אנגליה – עד חצי שנה). יתרה מזו, אין בנמצא שיטת משפט הכופה על נאשם בעניין פלילי להידון בפני שופט דן יחיד במקרים שאינם קלים. גם אם מביאים בחשבון ששופטי השלום בישראל הם מבוגרים ומנוסים יותר ממרבית שופטי הערכאה הראשונה במדינות אחרות (בעיקר במדינות הקונטיננט) – חריגותה של ישראל בהקשר זה נותרת מובהקת. גם בעניינים אזרחיים, מרבית הסמכויות במרבית המדינות נתונות להרכבים בלבד. כאמור, גם במדינות המקיימות מערכת בת שלוש ערכאות יש הקפדה על הגבלת סמכויות ההכרעה של דן יחיד כך שעניינים בעלי חשיבות נידונים בהרכבים של שלושה לפחות. כך בפינלנד ובדנמרק נידונים עניינים אזרחיים ופליליים שאינם קלים בפני הרכב ובקונטיקט נידונים עניינים פליליים בפני שופט ומושבעים (בעניינים אזרחיים יכולים הצדדים להסכים על דיון בפני שופט בלבד).

בהקשר זה חשוב להדגיש שוב את מרכזיותו של שלב קביעת העובדות והניתוח המשפטי בתהליך בירור המשפט. שלב זה נערך בערכאת הדיון



שנחשפת ישירות לראיות ולעדויות. לכך יש השפעה מכרעת על אופן שרטוט העובדות והסקת המסקנות המשפטיות. זיקות הגומלין בין הממצאים העובדתיים לבין הניתוח המשפטי הן חזקות. הניסיון מלמד שעל הרקע העובדתי שנקבע בערכאה הראשונה קשה מאוד לערער לאחר מכן. ובמיוחד, במערכת המשפט הישראלית, בה מוענקת לערכאה הראשונה סמכות רחבה וכמעט סופית בהכרעה בשאלות של מהימנות. לפיכך, אין להקל ראש בחשיבות הרבה של התרשמות והיוועצות בין חברי המותב לשם הכרעה בשאלות אלה, ובמשקל של ההכרעה בעיני הציבור, המושפע גם ממספר השותפים לה. כאמור, המקובל בישראל בהקשר זה משקף מצב חסר תקדים שמקורותיו קודמים למסקנות ועדת אור אך הן מחריפות אותו לקיצוניות. המסקנה מכך היא שככלל, עניינים פליליים שאינם פעוטים, צריכים להידון במושב שלושה. גם עניינים אזרחיים, שיש להם חשיבות, צריכים בעיקרון להידון בפני הרכב. ראוי לציין שלאחרונה דחתה הכנסת את עמדת משרד המשפטים ובית המשפט העליון ולפיה שופט דן יחיד הוא המותב הרגיל לדיון בעניינים מינהליים.⁴⁷

הרפורמה מעלה קושי נוסף אשר גם אם אינו חדש הרי שהוא מחריף נוכח המלצות הועדה להרחבת הערכאה הנמוכה. יצירת מערכת שיפוט דמוית-פירמידה בעלת בסיס רחב ביותר ביחס לערכאת הביניים ולערכאה העליונה, מביאה בהכרח להקטנה ממשית של סיכויי הקידום בתוך המערכת. למעשה, גם לפי חישובי תומכי הרפורמה אם במצב הקודם שופט אחד מכל שלושה שופטים בבית משפט השלום היה מתקדם לבית המשפט המחוזי הרי שלאחר היישום יקודם שופט אחד מכל ארבעה. כאשר קשה להתקדם בתוך המערכת ואין מתכונת לעידוד שופטים ותיקים לעזוב את הערכאה הנמוכה, עלול להיווצר מצב שבו שופטים ממלאים את תפקידם בערכאה הראשונה במשך שנים ארוכות. מצב דברים זה עלול לפגוע באיכות השפיטה מבחינת קביעת העובדות וניתוחן, וזאת, גם אם מביאים בחשבון את הרענון הצפוי כתוצאה ממעבר ממדור למדור ואת הקביעה לפיה ב-5% בלבד מן התיקים האזרחיים מתברר הרקע העובדתי בפני בית המשפט. יש לזכור שקביעת העובדות היא תהליך רוטיני במידה רבה וחזרה אינסופית עליו עלולה לפגום באיכותו.⁴⁸ ככל שהעניינים הנידונים מורכבים יותר גדל הסיכון לטעות. ככל שהעניינים הנידונים חמורים יותר השלכות הטעות חריפות יותר.

החשש הוא שבמציאות הנוכחית בישראל עלולה השלמת הרפורמה בנתונים הקיימים לערער את יציבות המערכת הן מבחינת איכות השפיטה



והן מבחינת הלגיטימציה של השפיטה. פגיעה בלגיטימציה של השפיטה מחריפה את הסיכון לפגיעה בשופטים.⁴⁹ כפיפותו של הציבור להכרעותיה של מערכת המשפט תלויה בסופו של דבר באמון שמעניק הציבור באיכות השפיטה ובמקצועיותה. המחקר מלמד כי ככל שמתערער אמונו של הציבור בשופטיו גדל חוסר היציבות החברתית.⁵⁰ זכותו של הציבור לקבלת שירות משפטי ראוי ואמון הציבור במערכת המשפט אמנם עמדו בבסיס שיקוליה של ועדת אור ושל הצעות הרפורמה בכלל. עם זאת, הביקורת מעלה חששות שדווקא מימושן עלול לפגוע ביסודות אלה.



השפעת הרפורמה על מעמדו של בית המשפט העליון

בכל מערכות המשפט, ממלא בית המשפט העליון שני תפקידים עיקריים שהאיזון ביניהם משתנה על פי המדינה, מאפייניה החברתיים וההיסטוריים ומאפייני מערכת המשפט שלה. מחד גיסא, מפקח בית המשפט העליון על פעילות המערכת ותורם לפיתוח ולהאחדת המשפט, ומאידך גיסא הוא ממלא תפקיד בפתרון סכסוכים קונקרטיים בין צדדים. סקירת מערכות בתי המשפט הזרות מלמדת כי על פי רוב מאופיינות המערכות האנגלו-אמריקניות בבית משפט עליון אחד הניצב בקודקוד המערכת (לעתים זו מפוצלת לערכאות על פי עניינים) ומוסמך לדון בערעורים ברשות. כלומר, בעיקר ממלא תפקיד של פיתוח הדין והבהרתו על פי עקרון התקדים המחייב. לעומת זאת, מערכת המשפט הקונטיננטלית מאופיינת בחלוקה עניינית בין מערכות משפט שונות, כך שבדרך כלל קיימות מערכות מקבילות לעניינים מינהליים ועניינים כלליים (אזרחיים ופליליים) שלכל אחת מהן ערכאה עליונה שונה. בחלק מן המדינות (בעיקר במדינות שבהן מוסמכת הערכאה שתחת בית המשפט העליון לדון כערכאה ראשונה, אך לא רק בהן) ניתן להגיש ערעור בזכות לבית המשפט העליון בנושאים שונים (צרפת – ערעור שני בזכות לבית המשפט העליון; גרמניה – ערעור בזכות על פסקי דין ראשונים של הערכאה שתחתיו). על פי התפישה המקובלת במשפט הקונטיננטלי התפקיד העיקרי של בית המשפט הוא פתרון הסכסוך הקונקרטי. משיקולים עקרוניים ומערכתיים הלכת התקדים המחייב אינה חלה במדינות אלה.

בנוסף, נשמרת לבית המשפט העליון במספר מצומצם של מערכות משפט (קונטיננטליות ואנגלו-אמריקאיות) סמכות דיון ראשונה ואחרונה בעניינים מינהליים בעלי חשיבות ציבורית עליונה. כך, בית המשפט העליון ביפן בהליכי הדחה קונסטיטוציוניים, בית המשפט העליון המינהלי בפנילנד בביקורת שיפוטית על החלטות מינהליות של הממשלה, ובית המשפט העליון המינהלי בצרפת בעניינים בעלי חשיבות ציבורית רבה.



בית המשפט העליון בישראל, המשמש הן כערכאת ערעור בזכות על בית המשפט המחוזי (בעיקר תפקיד של ישוב סכסוכים קונקרטיים) והן כערכאת ערעור ברשות על בית משפט השלום (על פי רוב, תפקיד של פיתוח והבהרת הדין) מהווה גם ערכאה ראשונה ואחרונה במרבית העניינים המינהליים (שני התפקידים על פי העניין). יודגש, ששילוב מעין זה מאפיין מיעוט קטן של בתי המשפט העליונים בעולם.⁵¹ שילוב סמכויות החובה המוטל לפתחו של בית המשפט העליון מגביר את העומס המוטל עליו בהתאם למספר שופטיו לעומת המקובל בערכאות עליונות אחרות. התוצאה, כפי שתוארה גם בפרק הנתונים היא שבית המשפט העליון בישראל נתון בעומס יתר ביחס לתפקידיו ולמספר השופטים בו. בהשוואה, מערכות המשפט האנגלו-אמריקני הכוללות מספר שופטים דומה למקובל בישראל (שבעה שופטים בבית הלורדים, תשעה בערכאות השיפוט העליונות של ארה"ב ושל קנדה) מטפלות במספר מועט של תיקים (עד מאות בודדות בשנה). מאידך, במערכות הקונטיננטליות בהן ישוב סכסוכים קונקרטיים הוא תפקיד דומיננטי של הערכאה העליונה, זו כוללת מספר רב של שופטים (עשרות רבות בבית המשפט האזרחי העליון בצרפת, סדר גודל דומה בגרמניה) ומטפלת במספר רב של תיקים (אלפים רבים).

עומס הפעילות בבית המשפט משליך על אופי ההליכים. כך, מתכונת הדיון המקובלת בעתירות מינהליות היא של דיון קצר, שאינו מבוסס על הגשת ראיות, אלא על כתיבי טענות ותצהירים בלבד. אשר לטיפול בערעורים אזרחיים בזכות (כזכור, המקור העיקרי הנוסף לעומס), בית המשפט ממריץ לעתים את הצדדים לסיים את עניינם מחוץ לכתליו כדי לייתר את הצורך בהקדשת זמן שיפוטי נוסף לשיקול דעת ולחיבור פסק דין; ומנהל את עיקר הדיון על יסוד כתיבי טענות בכתב תוך צמצום משמעותי של זמן הטיעון בעל פה באולם. מצב זה המתואר על ידי בית המשפט עצמו כייעול ההליכים שאינו פוגע כהוא זה בצדדים, באיכות שיקול הדעת ובהכרעה השיפוטית, מתואר על ידי אחרים בצבעים שונים בתכלית. מקרב עורכי הדין יש המעדיפים את הטיעון בעל פה על פני הגשת סיכומים כתובים. לשיטתם של אלה, נוצר מצב שבו, הלכה למעשה, המערער אינו זוכה להזדמנות ראויה לטעון את טענותיו ולקבל את יומו בבית המשפט. יתר על כן, נטען שהעומס הכבד הרובץ על בית המשפט העליון מעורר חשש לפגיעה באיכות השפיטה בבית המשפט עצמו, בעיקר בתפקידו כבית משפט לערעורים בזכות.



במידה ויתקבלו הצעות הרפורמה השונות הרי שעם תום העברת סמכויות הדיון הכלליות (אזרחי ופלילי) לערכאה הנמוכה ישוחרר בית המשפט העליון מנטל הטיפול בערעורים בזכות מסוג זה. במקביל, לכשתתקבל הרפורמה במשפט המינהלי עתיד נתח מסוים של העניינים המינהליים הרגילים לעבור לבית המשפט המחוזי (זכות ערעור לערכאה העליונה תישמר). על פי תחזיתו של בית המשפט העליון עצמו, לאחר השלמת הרפורמה כולה תמשיך הערכאה העליונה לדון בכ-1,500 תיקים בשנה.

הצעות הרפורמה מבקשות לעצב את פניה של מערכת המשפט ולהבנותה מחדש (ולמעשה לראשונה) מאז קום המדינה. לפיכך, אין להקל ראש בבחינת השלכות אימוצן על מאפייני תפקידו של בית המשפט העליון במערכת המשפט בישראל ועל מעמדו בציבור. בהקשר זה יש לבחון היטב מהם מאפייני התפקיד הנדרשים מערכאה עליונה במדינה בעלת מאפייני חברה ומשטר מסוגה של ישראל. ראוי לשים לב כי על פי קווי המתאר של הצעות הרפורמה יוצא, שאם עד כה מילא בית המשפט העליון תפקיד דואלי במערכת (מעורבות רבה בעשיית צדק בין צדדים ובפיתוח המשפט) הרי שהשלמת הרפורמה תחליש במידה רבה מאוד את מעורבותו בפתרון סכסוכים קונקרטיים וכעושה צדק בין צדדים (בעיקר בעניינים אזרחיים ופליליים).⁵² יש החוששים כי בדרך זו מאותת בית המשפט העליון לציבור, בין היתר, על חוסר העניין שהוא מגלה בתפקיד של יישוב סכסוכים קונקרטיים שכיום מהווים חלק מרכזי בין מרכיבי תפקידו. השינוי במאפייני תפקידו של בית המשפט העליון עלול להביא לשינוי בתפישת התפקיד הן בעיני הציבור והן בעיני עצמו. יש טוענים שמימוש הרפורמה בהיבט זה עלול אף להרחיק את בית המשפט מן המצוקות החברתיות של האזרחים.⁵³

יתרה מזו, יש לבחון את ההבדלים העקרוניים המוצעים בין הטיפול בעניינים מינהליים ועניינים אזרחיים ופליליים ולעמוד על ההצדקות להן. העדיפות שמעניקה מערכת המשפט לעניינים מינהליים על פני העניינים הפליליים והאזרחיים קיימת במשפט הישראלי מקדמת דנה. בית המשפט העליון שימש מאז ומעולם ערכאה שיורית ראשונה ואחרונה בעניינים מינהליים. בעניינים פליליים ואזרחיים מורכבים וחמורים שימש בית המשפט, קודם להעברת הסמכויות הזוחלת, ערכאת ערעור בזכות. למרות הא-סימטריה, שמר בית המשפט על מעורבות מרכזית (אם כי בהיקף שונה) בשני התחומים. תהליך ההעברה הזוחלת של סמכויות בעניינים פליליים ואזרחיים (ופחות מכך בעניינים מינהליים) החריפה את השוני



בהיקף מעורבותו של בית המשפט העליון בשני התחומים. התוצאה היא החרפת חוסר האיזון בין מעורבות חזקה של בית המשפט העליון בעניינים מינהליים לבין החלשתה הזוחלת בשאר העניינים. הצעות הרפורמה מתוות שינויים חשובים בשני התחומים. מחד גיסא, שחרור בית המשפט מעיקר נטל הטיפול בערעורים בזכות, ומאידך גיסא השארת הסמכות לדון כערכאה ראשונה ואחרונה בעניינים המינהליים המעוררים "חשיבות, רגישות או דחיפות מיוחדת" (מבלי להגדיר את היקפם ותוכנם בחקיקה). קיבועו של מצב עניינים זה אינו תורם לצמצומו של חוסר האיזון ויש טוענים שאף תורם להחרפתו. ועל כן יש לבחון את ההשלכות הנובעות ממנו. יש שטוענים שבכך מאותתת מערכת המשפט לציבור על החשיבות היתרה שהיא מוצאת בתחום האחרון על פני הראשון ובהקשר זה, על הדיון הציבורי לבחון את ההצדקות לשמירה על אבחנה מסוג זה.

בהקשר זה נשמעת הדעה שקודם לקיומו של דיון ציבורי מקיף ונוקב, אין לבצע צעדים נוספים שעלולים להחריף את חוסר האיזון בין תפקידו השונים של בית המשפט העליון. לפיכך, אין לקבל ככלל העברה נוספת של עניינים פליליים ואזרחיים לסמכותו של בית משפט השלום, וודאי שלא את העברת הסמכות השיורית כערכאת דיון ראשונה. יתר על כן, ראוי שבית המשפט העליון יישאר מעורב במערכת עשיית הצדק כערכאת הערער המרכזית בעניינים מורכבים וכבדים, פליליים ואזרחיים כאחד. על מנת לצמצם את חוסר האיזון הטבוע במערכת המשפט ולהקל בכך גם על העומס בבית המשפט העליון יש לפעול להשוואת מתכונת הטיפול השיפוטי בעניינים מינהליים לשאר העניינים. כלומר לפעול להעברת סמכויות הדיון המינהליות לבתי המשפט הנמוכים ואף להרחיב את המהלך. הטענה היא שראוי שתהיה העברה מלאה של כלל העניינים המינהליים מבית המשפט העליון לבתי המשפט הנמוכים יותר. הכוונה היא למהלך מדורג ואיטי שבסופו לא ישמש עוד בית המשפט העליון כערכאה ראשונה לשמיעת עתירות מינהליות. היתרונות הטמונים בכך לתהליך המינהלי ברורים. מהלך כזה יאפשר דיון בעתירות מינהליות על פי הפרוצדורה המקובלת בבתי המשפט הנמוכים. בדרך זו יושג בירור כהלכה של הצדדים העובדתיים של העתירה שאינו אפשרי בערכאה העליונה המתבססת בעיקר על תצהירים ונעדרים מן הדיון בה הגשת ראיות וחקירת עדים. העניינים המינהליים המורכבים והחשובים יגיעו, בסופו של דבר, בדרך הטבעית של הגשת ערעור, לדיון בערכאה העליונה במערכת.⁵⁴ מהלך מסוג זה יסייע ליצור אחידות בטיפול בסכסוכים בין כל הערכאות



במערכת בתי המשפט (מבחינה מהותית ופרוצדורלית) ויסייע לצמצם את בעיית העומס בכך שיסיר נטל כבד של עניינים המוגשים לטיפולו של בית המשפט העליון כערכאה ראשונה.

אך יש הטוענים שלמרות העומס הכבד המוטל על בית המשפט העליון בשל ריבוי תפקידיו, אין להיחפז בהעברת כלל הנושאים המינהליים לערכאות נמוכות. ניתן להעריך כי יוקרתו הרבה של בית המשפט יונקת, בין השאר, ממעמדו כמעוזו של האזרח הקטן, ככתובת ישירה של האזרח בריבו עם הרשות. התרחקותו של בית המשפט מתפקיד זה עלולה לפגוע ביוקרתו. ראוי, כך נטען, שגם אחרי העברת סמכויות מינהליות לתחומים של בתי משפט נמוכים יותר, ימשיך בית המשפט העליון לדון במרבית העניינים המינהליים החשובים כערכאה ראשונה.⁵⁵ למרות חריגותה של מתכונת הביקורת השיפוטית הישראלית במשפט המשווה, יש לה יתרונות ברורים ומוכחים, בעיקר בשלב זה של התפתחות נורמות השלטון והתרבות השלטונית. היכולת שלא להתבטל בפני השלטון ולא לשאת לו פנים, איננה פשוטה. פיקוח וביקורת שיפוטיים על מעשיו של המינהל, ולעתים לא רחוקות על פעולותיהם של ראשי השלטון עצמם (המרכזים לא אחת כוח פוליטי עצום), מחייבים איזון עדין בין ביטחון עצמי לאי-התנשאות, וכן הפעלת שיקול דעת שיפוטי מושכל ומתוחכם במיוחד. לכך נדרשת הרמה האישית הגבוהה ביותר. יתר על כן, מבחינה מוסרית נדרשים בתפקידים אלה אנשים שאין להם ציפיות מן השלטון הן מבחינה עניינית והן מבחינת היראות הדברים בציבור. ספק אם שופטים של ערכאה שאיננה הגבוהה במערכת יכולים להיות בעלי כל המאפיינים האלה.

מותר הביקורת השיפוטית המינהלית מענפי המשפט האחרים הוא גם במאפייני הפעלת שיקול הדעת השיפוטי. הטענה היא שאין כל דמיון בין מידת הדיוק המופעלת כאשר בוחנים במסגרת המשפט הפלילי, אם התקיימו יסודות העבירה בהתנהגותו הקונקרטי של אדם, לבין השאלה אם פעלה הרשות לפי כללי המשפט המינהלי. החשש העיקרי הוא שהורדת השפיטה בעניינים מינהליים חשובים לערכאות נמוכות יותר, תגרע מן האפקט המרתיע והמניעתי, הקיים כיום עקב ריכוז הסמכויות המינהליות בידי בג"צ. עיקר העבודה השיפוטית מתבטא, כאמור, בקביעת העובדות והניתוח הראשוני ואלה נעשים בערכאת הדיון ולא בערכאת הערעור. האחרונה היא בעלת כוח מוגבל לתקן עיוותים גלויים ומובהקים בלבד. במצב עניינים כזה עלול להיווצר פער בין הזכות הפורמלית לערער לבין



מידת היכולת והנכונות של ערכאת הערעור להיכנס לעובי הקורה. עלולה להיווצר הפרה של האיזון הקיים, המחזק את מעמדו של הפרט מול השלטון. חיזוק כזה נחוץ לנוכח חולשתו האינהרנטית של הפרט מול השלטון. גם מרכיב מהירות הטיפול עלול להיפגע. למרות העומס, בג"צ מצליח לטפל בעניינים המינהליים (ודאי החשובים שבהם) במהירות וביעילות. יתרונו של בג"צ הוא, בין השאר, במהירותו ואין ביטחון שהעברת הסמכות לערכאות נמוכות יותר לא תפגע במרכיב חשוב זה. באותה מידה עלולה להיפגע יוקרתו הציבורית של בג"צ הנשאבת גם מן היכולת לפנות אליו ישירות. כן יש להתחשב בהכשרה המקיפה, הנדרשת לשיפוט בנושאים מינהליים. נטל כבד של לימוד שאי אפשר בלעדיו יוטל על שופטי הערכאה הנמוכה. הציבור ייאלץ לשאת בנטל זה. יש חשש שיחלף זמן רב עד שירכשו המיומנויות השיפוטיות הנדרשות, אם בכלל, ובינתיים תרד איכות השפיטה בנושאים מינהליים. ההבדלים העקרוניים בין שיקול הדעת השיפוטי בעניינים מינהליים לבין שיקול הדעת בעניינים פליליים ואזרחיים, גדולים. כך, למשל, לא ברור כלל שהגישה השיפוטית הרחבה והיצירתית, היפה לתחום המשפט המינהלי, יפה גם לתחום המשפט הפלילי. זהו עיקר הטעם להפרדה המערכתית בין סוגים שונים של עניינים במדינות חשובות. על כן, גם אם העומס מחייב להפחית מן הנטל המוטל על בית המשפט העליון, חיוני שהעברה זו תהיה מדורגת ועל פי הליך מסודר ושיטתי, תוך הכשרה מקיפה של השופטים והקפדה על קצב שימנע ככל האפשר פגיעה קשה באיכות השיפוט המינהלי. יתר על כן, כפי שאמנם נוסח בהצעת החוק, יש לקבוע שעניינים בעלי חשיבות מיוחדת יוסיפו להישאר בסמכותו הדיונית של בית המשפט העליון.

השיקולים העומדים כנגד העברה גורפת של סמכויות מבית המשפט העליון מחייבים לבחון הצעות חלופיות שיסייעו להקל על העומס הנוכחי בבית המשפט העליון. דו"ח לנדוי עמד על חלק מן האמצעים שנועדו להקל על העומס בבית המשפט, ובהם הקמת ערכאת ערעור עיקרית בין בית המשפט העליון לבית המשפט המחוזי, שתהיה מאוישת בשופטים בעלי רמה מקצועית גבוהה וניסיון שיפוטי עשיר. לחילופין (ובמידה שאין ביכולתם של צעדי התייעלות הננקטים בבית המשפט כדי להקל במידה ממשית על העומס), יש שמציעים כפתרון חלופי להעברת סמכויות גורפת, מינוי שופטים נוספים לבית המשפט העליון.⁵⁶ בדרך זו ניתן יהיה להתמודד עם העומס בבית המשפט מבלי לוותר למעשה על תפקיד חשוב כלשהו של הערכאה העליונה. גם ועדת אור הצטרפה להמלצה מסוג זה כפיתרון זמני



להקלת העומס.⁵⁷ יש לציין כי בית המשפט העליון מתנגד בעקביות לכל הגדלה קבועה נוספת במספר שופטיו (ואף מבקש לצמצמו אם תושלם הרפורמה) בשל החשש שבכך תפגע יכולתו למלא את תפקידו האחר כמקור לארטיקולציה של נורמות, האחדת הדין ופיתוחו וכן בשל הסיכון לירידה אפשרית ברמה המקצועית של השופטים ובעליית הסיכון לפוליטיזציה של השפיטה. עם זאת יש לציין כי הגדלת מה במספר השופטים בעיקר תוך מינוי שופטים ותיקים מבית המשפט המחוזי לשמיעת ערעורים, יכולה להקל במידה רבה על העומס בבית המשפט. לשם השוואה, בבית המשפט העליון בפינלנד (הדומה בגודל אוכלוסייתה לישראל, מקיימת מבנה שלוש ערכאות ועמוסה פחות מבחינה משפטית) מכהנים 21 שופטים. ספק אם יש בכך כדי לגרוע מן היוקרה המקצועית והמוניטין השיפוטיים של הערכאה העליונה. יתרה מזו, את החששות מפני פגיעה ביוקרה ניתן להפיג במינויים בפועל של מספר שופטים לבית המשפט העליון.



עמוד 54 - ימני-ריק



הצעות נוספות - ייעול מלאכת השפיטה ומחכונת הדיונים

כבר בדיוני ועדת לנדוי בראשית שנות השמונים נטען שמאמצי הרפורמה צריכים להוביל להקטנת העומס ולא על דרך של מינוי שופטים נוספים (מעבר לגידול הטבעי באוכלוסייה המחייב התאמות בגודלן של ערכאות השיפוט). נקבע כי בלא התייעלות ממשית בתפקודה של מערכת בתי המשפט, ספק רב אם תוספת שופטים תקל על נטל העומס במידה משמעותית. בסוף שנות השמונים⁵⁸ כתב פרופ' רוזן-צבי כי: **"חלק גדול מן הפתרונות אינם מחייבים למעשה רפורמה מבנית ואפילו לא חקיקתית, אלא מחייבים שינויים בגישה השיפוטית: בניהול דיון, בסדרי דין ובהתייחסותם של כל השותפים למערכת.**"⁵⁹ עיקר הבעיה, כך נטען, טמונה בגישה השיפוטית לדיון ולא דווקא בבעייתיות מבנית ואין הצדקה או צורך להמתין לרפורמה שיפוטית כוללת כדי לתקן את המערכת. בעבר כבר הוצע לפעול לשינוי תפישת התפקיד השיפוטי ועיצוב ההליך הפלילי כך שהשופט יהיה המוביל העיקרי של ההליך.⁶⁰ גם לפי הצעות מתונות יותר אמור השופט למלא תפקיד אקטיבי בקביעת קצב המשפט, בין השאר, בהפעלת ביקורת קפדנית על בקשות הדחייה ושמירה על לוח זמנים קצוב, ענייניות הדיון וקצב מהיר להשלמתו.⁶¹ בעניין זה הוצע לשאוב מן הניסיון ההשוואתי דוגמת דיני הפרוצדורה במשפט הקונטיננטלי, המאפשרים הקפדה על דיונים ענייניים וממצים, העשויה לנבוע מהתמצאות טובה של השופט בפרטי התיק ובשאלות המשפטיות המתעוררות בו. יתרה מזו, בראשית 1998 ביקרה משלחת מטעם מערכת בתי המשפט בסינגפור על מנת ללמוד מהצלחתם של השינויים המפליגים שנערכו במדינה זו כדי להתמודד עם נטל עומס בלתי נסבל של תיקים. עיקרם של האמצעים שננקטו שם היה מינוי שופטים ורשמים נוספים, מינוי עוזרים משפטיים לשופטים ושינויים בסמכויות בית המשפט (תוך הגדלת סמכויות הרשמים ובתי משפט השלום). עם זאת, בהרצאה שנשא נשיא בית המשפט העליון בסינגפור, הוא קבע שהטעם העיקרי לצמצום נטל העומס והפיגורים נעוץ דווקא בצעדים שננקטו לייעול הפעילות במערכת בתי המשפט.⁶²



גם ועדת אור העלתה, בצד תכנית הרפורמה, מספר הצעות לשיפור מתכונת הדיונים בבית המשפט וייעולם.⁶³ וממש לאחרונה פורסמו מסקנותיה של הועדה לבדיקת מבנה מחלקת ניהול שיפוטי בראשותו של השופט בדימוס יצחק רביבי. הועדה מונתה לעסוק בעיצוב מנגנון לניהול שיפוטי שיטתי המיועד להביא לייעול המערכת השיפוטית בכללותה. על פי קביעת הועדה:

"השופטים עסוקים כיום יתר על המידה במטלות אדמיניסטרטיביות. ניהול שיפוטי יקנה לבית המשפט כלים ארגוניים וניהוליים אשר ישחררו את השופטים מעיסוק בפעילות שאין בה צורך בשיקול דעת שיפוטי מובהק, ויחד עם זאת ישאירו בידיהם את האפשרות להשפיע על דרכי ניהול המשפט..."⁶⁴

הועדה ממליצה על שינויים מפליגים בפעילות בית משפט השלום בעניינים אזרחיים, שמטרתם להביא לסיום הסכסוך (אם בדרך של הכרעה עניינית או מוסכמת) במהירות וביעילות ראויות תוך שמירה קפדנית על כללי הצדק וההגיונות. בין יסודותיו של ניהול שיפוטי ראוי, מונה הועדה מיון וסווג מוקדם של ההליכים, כדי לאפשר מחד גיסא יישוב הסכסוך בדרכים חלופיות להכרעה שיפוטית ומאידך גיסא הכנת התיק במלואו להתדיינות בהקדם האפשרי וקודם לשמיעת הראיות; מיצוי הליכי קדם משפט לקידום ולסיומם של הליכים והפחתה מרבית של מספר ההליכים הנקבעים לשמיעת הראיות. במקביל קובעת הועדה כי על השופט לגלות מעורבות ופעילות יזומה ("ניהול אקטיבי") במטרה לייעל את הדיון, למקדו ולשאוף לפתור את הסכסוך מוקדם ככל שאפשר. על השופט לשלוט בהליך שבפניו ולדאוג להתקדמותו בקצב נאות. מומלץ כי השופט ישקול מתן הערכה מוקדמת בשאלות שבמחלוקת (תוך הדגשת ראשוניות ההערכה ואפשרות שינוי המסקנות לאחר הצגת הראיות). ראוי לציין כי הועדה איננה מסתפקת בהמלצות כלליות אלא מצרפת פרק נספחים עשיר הכולל בין היתר, תרשימי זרימה לתכנון פעילות בית המשפט ועיצוב מתכונת העבודה וכן דוגמאות טפסים והחלטות.

מסקנות הועדה כוללות הקמת מחלקות בכל בתי משפט השלום שיכללו משפטנים ואשר יעסקו בין היתר, במיון וסווג התיקים והכנתם לדיון (קבלת החלטות מקדימות מתאימות), טיפול בקידום הליכים חלופיים, טיפול במתדיינים בלתי מיוצגים, ניהול מעקב אחרי התיקים וביצוע ההחלטות ועמידה בקשר שוטף עם עורכי הדין בתיק וגורמים אחרים. המטרה היא להסמיך את אנשי המחלקה לטפל במטלות שאינן דורשות



שיקול דעת שיפוטי של ממש, ובכך לסייע לניצול מיטבי של הזמן השיפוטי על ידי צמצום הנטל האדמיניסטרטיבי או מעין אדמיניסטרטיבי המוטל כיום על שכמו של השופט; מטרת מיון התיקים היא לאפשר טיפול דומה בסוגי עניינים דומים (כמפורט במסקנות הועדה) תוך שמירת המאפיינים הייחודיים של כל תיק. חשיבותו של מיון התיקים ביכולת לקבוע מראש את מסלול הדיון בתיק על פי עניינו ומידת מורכבותו, חלוקה נכונה של העומס בין השופטים ושיפור יכולת ההערכה מראש של כמות הזמן והמשאבים הדרושים לטיפול בתיק.

הועדה מדגישה את הצורך לעודד פתרון סכסוכים בדרכים חלופיות ככל שניתן בדרך של הסכמה (בין היתר, בוררות, גישור, הערכה אובייקטיבית מוקדמת ופישור בפני שופט). נקבע כי מרבית התביעות הנידונות כיום בבתי משפט השלום מסתיימות בהסכמה וללא התדיינות מלאה אלא שכיום אורך התהליך זמן ארוך ומחייב הקדשת משאבים רבים. לפיכך מומלץ לפעול להפניית חלק משמעותי ביותר מן התובענות, המוגשות כיום לבתי המשפט, להליכים של פתרונות חלופיים (בעניינים מסוימים מומלץ לחייב קיומו של הליך חלופי כתנאי לתחילת הטיפול בתביעות מסוימות). רצוי שהליכים אלה יעשו מחוץ לכותלי בית המשפט בעזרת מי שמקצועם בכך וניתן להשתמש גם באפיק של דיון בבית המשפט המיועד להגיע לפתרון מוסכם בסיוע שופט או רשם.

במקביל לצעדי ההתייעלות, מוצע לשקול הפעלת מערכת בקרה על תפעולם הראוי של בתי המשפט, תוך הקפדה כי פסקי הדין יינתנו בתוך זמן סביר ומוגדר, ואולי אף להנהיג קציבת פרקי זמן מקסימליים לבית המשפט להכריע בתיק. בהקשר זה (ולאור הנמקתה של ועדת אור באותו עניין) חשוב להדגיש את הצורך לשקול לפטור את בית המשפט מהנמקה מפורטת של פסקי דין ולהסתפק בהכרעת דין המנומקת שלא בפירוט. בכך תינתן הקלה נוספת שתאפשר קיצור הזמן עד הכרעה עניינית. הנמקה מפורטת של פסקי דין תינתן רק כשהיא נדרשת במפורש על ידי הצדדים. ברור כי להנמקה מפורטת יש יתרונות בלתי מבוטלים (מבחינת איכות השפיטה, מבחינת הלגיטימציה שלה, האתוס שלה ואף מבחינת תפישת השופט את תפקידו ואת עצמו). בעולם מושלם, לא היה מקום לוותר עליה. עם זאת, במציאות של עומס ניכר, הויתור עליה חייב להבחן. ההנחה היא שמרבית פסקי הדין אינם מגיעים לערעור ואין ההנמקה משמשת אלא לסבר את אוזנו של בעל הדין או לברר הלכה. לפיכך הפתרון האופטימלי הוא הנמקה בקצירת האומר, תוך הימנעות מכתובת



דיסרטציות משפטיות אלא בשאלות שהדין לגביהן טרם הובהר. ראוי להדגיש כי מתכונת זו מקובלת במדינות המשפט הקונטיננטלי.

סיכום

אין עוררין כי עומס הפעילות המוטל על מערכת בתי המשפט בישראל הוא רב. במהלך השנים הועלו הצעות שונות לשיפור המצב. רובן לא יושמו במלואן מסיבות שונות, חלקן בלתי ענייניות. בעיקר אמורים הדברים בהצעות לשינוי מתכונת השפיטה וסדרי הדין בדרך שתגביר את ההקפדה על יעילות הדיונים וההכרעות ותצמצם את התמריץ לבעלי אינטרסים שונים לסרב ולהאריך את ההליכים. הצעות שונות ליצירת ערכאת ערעור (בין בית המשפט העליון לבית המשפט המחוזי או בתוך בית המשפט המחוזי) שתהיה מורכבת משופטים בעלי ותק וניסיון עשיר ותסייע בהפחתת הנטל, ולחילופין הגדלת-מה של בית המשפט העליון בשופטים מנוסים, נידונו ונידחו.

בשנים האחרונות אנו עדים לתהליך זוחל של העברת סמכויות שמיעה כערכאה ראשונה בעניינים פליליים ואזרחיים מבית המשפט המחוזי לבית משפט השלום במסגרת ניסיונות התמודדות עם העומס. הרפורמה, המוצעת על ידי ועדת אור והצעות החוק הממשלתיות, מבקשת להאיץ מהלך זה ולהפוך את בית משפט השלום לערכאת הדיון הכללית והשירותית בעניינים פליליים ואזרחיים. במקביל, ולכשתקבל בקרוב הצעת החוק הממשלתית יוחל בהעברה מסודרת והדרגתית של סמכויות דיון בעניינים מינהליים מבית המשפט העליון לבית המשפט המחוזי למעט העניינים המינהליים בעלי חשיבות, רגישות או דחיפות מיוחדת שימשיכו להיות נידונים בבית המשפט העליון כערכאה ראשונה ואחרונה.

עם זאת, נתוני הפעילות שהוצגו מלמדים כי אין ברפורמה לסייע לכשעצמה להקלת העומס במערכת בתי המשפט בכללותה. אמנם, בעקבותיהן, יוקל במידה משמעותית הנטל בבית המשפט העליון שישוחרר מן הצורך לדון בערעורים בזכות בעניינים אזרחיים ופליליים ובחלק מן העתירות המינהליות. בניגוד לכך, כבר כיום ועוד קודם למימוש הרפורמה, העומס בבית משפט השלום רב, ומוסיף לגדול בהתאמה להעברת הסמכויות הזוחלת. מאידך גיסא, העומס כיום בבית המשפט המחוזי קטן לעומת הנטל הכללי במערכת בתי המשפט והוא אינו צפוי לגדול ככל שתמשך העברת הסמכויות לערכאה הנמוכה (וזאת גם אם מביאים בחשבון את הגידול במספר הערעורים ואת סמכויות הדיון



בעניינים מינהליים שיועברו לדיון בו). בנוסף, כלל לא ברור שיש עדיפות מבחינת השקעת המשאבים למודל המוצע על ידי ועדת אור על פני מודלים חלופיים. גם באשר לשיקולי הקידום וההיררכיה הפנימית, והשלכותיהם על מעמדם של שופטי ישראל, קשה להתרשם שמבנה המוצע עדיף (למרות שנטען שמבנה זה זוכה לתמיכה מלאה של השופטים – שלהתנגדותם בעבר היה חלק גדול מאוד באי יישומו של המודל שהוצע בדו"ח לנדוי).

יתר על כן, הצעות הרפורמה מחייבות להתמודד עם ההשלכות האחרות הנובעות מהן ואשר נוגעות בעיקר לחשש מפני פגיעה באיכות השירות המשפטי וכתוצאה מכך ביציבות המערכת ובאמון הציבור בה. ראשית, הרחבת סמכותו של שופט דן יחיד בבית משפט השלום לדון בעניינים פליליים ואזרחיים בעלי מורכבות וכובד משקל (אשר הנה חסרת תקדים גם כיום). שנית, החשש העיקרי הוא שבניגוד לעמדת ועדת אור, הרחבת סמכויותיו של בית משפט השלום והטלתן על השופטים המכהנים כיום בערכאה זו ומינוי של שופטים חדשים לערכאה הנמוכה לפי מכסה שנקבעה מראש (גם אם זו אינה עולה בהיקפה על הגידול הטבעי של כלל המערכת) יפגעו באיכות השפיטה ובזכותו של האזרח לקבל שירות משפטי ראוי. שלישית, העברת סמכות הדיון בעניינים הפליליים והאזרחיים לערכאה הנמוכה יצמצם במידה רבה את מעורבותו של בית המשפט העליון בתהליכי פתרון סכסוכים בין צדדים בעניינים אלה. מאידך גיסא, תיוותר הערכאה העליונה מעורבת במידה רבה הרבה יותר בעניינים המינהליים.

הצעות הרפורמה מבקשות לעצב את פניה של מערכת המשפט ולהבנותה מחדש (ולמעשה לראשונה) מאז קום המדינה. עיצובה של מערכת בתי המשפט הוא תהליך מורכב המחייב שיקול דעת רציני בהתייחס לתפקידי השפיטה על פי צרכי החברה ומאפייניה. יש לזכור כי בראש ובראשונה מופקד בית המשפט על שמירת היציבות החברתית בין מרכיבי הקהילה ובינם לבין רשויותיה. על מנת להשיג את מטרתו ולשמור על אמון הציבור בו, צריך בית המשפט לפעול ביעילות תוך הקפדה מירבית על איכות השירותים שהוא מעניק. יעילות ואיכות כרוכים זה בזה. בהעדר יעילות נפגמת איכות השירות ולהפך, איכות ירודה פוגעת ביעילות. הרפורמה המוצעת מחייבת דיון ציבורי רחב בהשלכותיה על מערכת בתי המשפט בכלל, ועל מעמדו וסמכויותיו של בית המשפט העליון בפרט; על יחסי הגומלין החדשים שיווצרו בתוך מערכת בתי המשפט ובינה לבין האזרחים והשלטון, הן מבחינת המשמעויות הקונקרטיות הטבועות



ברפורמה, והן מן ההיבטים של משטר דמוקרטי ושל תפקידו של בית המשפט בחברה. הצעת חוק בתי המשפט לעניינים מינהליים עומדת להתקבל בקרוב ובצידה יוחל בהעברה הדרגתית של סמכויות מינהליות מבית המשפט העליון. לאור זאת ולאור צעדי ההתייעלות העומדים להינקט במערכת בתי המשפט, ראוי להמתין ולהעריך תחילה את מידת תרומתם של אלה לצמצום נטל העומס והפיגורים. בנוסף, ניתן לשוב ולבחון את ההצעה להרחיב במידת מה את מספר השופטים בבית המשפט העליון לפרק זמן שיאפשר את צמצום הנטל בו (במידה שבית המשפט עצמו אינו מצליח מתוכו להתמודד עם הנטל). במקביל ראוי להיערך להכשרה הולמת של מועמדים חדשים לשפיטה הן באוניברסיטאות והן במכון להכשרת שופטים כמצוין לעיל.

ראוי להקדים את הבחינה וההיערכות הנדרשים לעיצוב המערכת השיפוטית לצעדים שבהם עצמם אין כדי להביא ישירות לצמצום העומס ואשר לא ברור שתוחלת התועלת שלהם עולה על הסיכון והנזק שבהם. גם אם מבנה המערכת המשורטט על ידי ועדת אור הוא מבנה רציונלי שיש לשאוף אליו כיעד, ספק רב אם ראוי לאמץ אותו לתוך מערכת שלא תואמה מלכתחילה ליעד כזה בלא דיון ציבורי נוקב באשר להשלכותיו האפשריות.



עמוד 62 - ימני-ריק

נספח א':

המבנה של מערכת בתי המשפט בישראל כיום

סמכויות השפיטה נתונות בישראל לבתי המשפט ולבתי דין אחרים שנקבעו בחוק. בידי בתי המשפט נתונה סמכות השיפוט הכללית, ובידי בתי הדין נתונות סמכויות שיפוט מיוחדות. במערכת בתי המשפט שלוש ערכאות: בית המשפט העליון, בתי המשפט המחוזיים ובתי משפט השלום.

בית משפט השלום

השיפוט של בית משפט השלום בעניינים פליליים כולל סמכות לדון בעבירות שעונשיהן אינם עולים על שבע שנות מאסר (או שסמכותו של שופט בית משפט השלום מוגבלת לפסיקת מאסר של שבע שנים). בעניינים אזרחיים, סמכות בית המשפט לדון בתביעות בסכום או בשווי של עד מיליון ש"ח ובחלק מענייני המקרקעין. בשנים האחרונות הוגבהה תקרת סמכותו של בית משפט השלום בעניינים אזרחיים במסגרת המדיניות להפוך ערכאה זו בעתיד לבית המשפט העיקרי והשיורי במערכת. כך, גם בענייני משפחה, בית משפט השלום הופך בהדרגה לבעל הסמכויות העיקריות כבית המשפט לענייני משפחה, ושופטי בית משפט השלום שהוסמכו לכך משמשים גם כשופטים בתחום זה. בהתאם, סמכויות השיפוט שהיו מוענקות לבית המשפט המחוזי בענייני מעמד אישי עוברות בתקופה האחרונה לערכאה הנמוכה וכוללות, בין השאר, תובענות אזרחיות בין בני משפחה שעילתן סכסוך בתוך המשפחה, יהיה שווין אשר יהיה. בית משפט השלום הוא גם בעל סמכות הדין כבית משפט שלום לתעבורה, כבית משפט לעניינים מקומיים, כבית משפט לתביעות קטנות וכבית משפט לשכירות.

חשוב להדגיש שפרט למקרים הריגים, בית משפט השלום דן בשופט אחד. ואולם רשאים נשיא בית משפט השלום או השופט היושב בדין לקבוע שדין מסוים יתנהל בפני הרכב של שלושה.



בית המשפט המחוזי

כערכאה ראשונה מחזיק בית המשפט המחוזי בסמכות שיורית לדון בכל העניינים שלא נקבעה להם סמכות שיפוט אחרת. סמכותו בעניינים פליליים כוללת את כל העבירות שעונשן עולה על שבע שנות מאסר. בעניינים אזרחיים מוסמך בית המשפט המחוזי לדון בענייני חברות, שותפויות, פשיטת רגל, עתירות אסירים, ערעורים בענייני מסים וערעורים בעניין פנקס הבחירות לכנסת ובעניין תוצאות הבחירות. על פי פסיקת בית המשפט העליון קיבל בית המשפט המחוזי בשנים האחרונות סמכות לקיים ביקורת שיפוטית על החלטות מינהליות בנושאים מצומצמים כגון ענייני מכרזים, וענייני תכנון ובנייה.

לרוב דן בית המשפט המחוזי בשופט אחד, אך בדונו כבית משפט לערעורים על פסקי דין של בית משפט השלום וכערכאה ראשונה בפשעים שעונשם מאסר עשר שנים ויותר, בית המשפט המחוזי יושב בהרכב של שלושה שופטים.

בית המשפט העליון

בית המשפט העליון ניצב בקדקוד מערכת השיפוט. כערכאת ערעור, בית המשפט דן בערעורים פליליים ואזרחיים, המוגשים על פסקי דין של בית המשפט המחוזי; על פסקי דין של בית המשפט המחוזי כערכאה ראשונה קיימת זכות ערעור לבית המשפט העליון ואילו על פסקי דין של בית המשפט המחוזי כערכאת ערעור רשאי בית המשפט העליון להעניק רשות לערעור נוסף בפניו. כמו כן מוסמך בית המשפט העליון לדון בערעורים על החלטות שיפוטיות ומעין-שיפוטיות שונות, שעניינן, בין השאר, בחירות לכנסת, שיפוט משמעתית של עובדי המדינה ועורכי הדין, עתירות אסירים ומעצר מינהלי.

לעניין סמכותו כבית משפט גבוה לצדק קובע חוק יסוד השפיטה כי בית המשפט העליון רשאי לדון בעניינים אשר הוא רואה צורך לתת בהם סעד למען הצדק ואשר אינם בסמכותו של בית משפט אחר או בית דין אחר. זוהי מסגרת הסמכות על פיה מקיים בית המשפט העליון ביקורת שיפוטית על פעולות המינהל הציבורי, על פי עתירות המוגשות לעיונו.



בית המשפט מוסמך לערוך 'דיון נוסף' על פסקי דינו, ב"מקום בו ההלכה שנפסקה בבית המשפט העליון עומדת בסתירה להלכה קודמת שלו..."⁴⁶ או "מפאת חשיבותה, קשיותה או חידושה של הלכה שנפסקה..." יש לכך הצדקה לדעתו.

בדרך כלל יושב בית המשפט העליון בהרכב של שלושה שופטים. בבקשות פרוצדורה מסוגים שונים מוסמך לדון שופט אחד. ב"דיון נוסף" יושב בית המשפט בהרכב חמישה שופטים או יותר. בכל מקרה יכול בית המשפט לדון בעניין מסוים בהרכב גדול יותר לפי הוראת נשיא בית המשפט, המשנה לנשיא או לפי החלטת מותב בית המשפט. בשנים האחרונות אנו עדים לריבוי מקרים שבהם הוחלט לקיים דיונים בהרכבים מורחבים של חמישה, שבעה, תשעה ואף אחד עשר שופטים.

בתי הדין

לבתי הדין סמכות שיפוט מוגבלת מבחינה עניינית. כך, במסגרת מערכת בתי הדין לעבודה מוסמכים בתי הדין האזוריים לעבודה לדון בתובענות שעילתן, בין השאר, יחסי עובד-מעביד, סכסוכים בעניין הסכמים קיבוציים ותביעות על פי חוק הביטוח הלאומי. בית הדין הארצי לעבודה מוסמך לדון בערעורים על פסקי הדין של בתי הדין האזוריים וכן בתובענות בין צדדים להסכם קיבוצי ובין ארגוני עובדים לארגוני מעבידים, אם הסכסוך נובע מעניינים הקשורים ביחסי העבודה.

בתי הדין הדתיים דנים בענייני מעמד אישי של בני העדות הדתיות השונות המוכרות בישראל. זוהי מערכת בת שתי ערכאות – אזורית ועליונה. הסמכות לדון בענייני נישואין וגירושין היא ייחודית לבית הדין הדתי. בעניינים אחרים הנובעים מן המעמד האישי מקיימים בתי הדין סמכות מקבילה לסמכותו של בית המשפט לענייני משפחה. על פסקי הדין של בתי הדין הדתיים האזוריים אפשר להגיש ערעור בזכות לבית הדין הדתי לערעורים. בישראל יש בתי הדין הרבניים ליהודים, בתי הדין השרעיים למוסלמים, בתי דין לדרוזים ובתי דין לעדות הנוצריות השונות.

בית הדין הצבאי הנו בעל סמכות שיפוט כללית לדון בעבירות שעברו חיילים ואחרים הקשורים למערכת הצבאית, בעיקרן במסגרת השירות הצבאי. גם מערכת זו מקיימת ערכאות אזוריות בכל פיקוד וזרוע צבאית, ובית דין צבאי לערעורים אשר לו מוגשים ערעורים בזכות.



חשוב להדגיש שלבית המשפט העליון נתונה סמכות כללית לבחון את פסקי הדין של ערכאות בתי הדין הגבוהות בדרך של הענקת רשות ערעור עליהן במקרים מתאימים.

כשירות ומינוי לשפיטה

שופט מתמנה לתפקידו בידי נשיא המדינה על פי בחירת הוועדה לבחירת שופטים, המונה תשעה חברים. בראש הוועדה יושב שר המשפטים וחברים בה נשיא בית המשפט העליון ושני שופטים נוספים של בית המשפט העליון, חבר ממשלה נוסף, שני חברי כנסת (כאשר הנוהג הוא שאחד מהם הוא מן האופוזיציה) ושני נציגים של לשכת עורכי הדין. הרכב הוועדה המעניק רוב למי שאינם פוליטיקאים, והאופי החשאי של דיוניה, מעודדים את תפישתה כמעניקה עדיפות לשיקולים מקצועיים.

הכשירות למינוי כשופט בית משפט השלום היא ותק מקצועי משפטי של חמש שנים לפחות, כלומר של מי שרשום או זכאי להיות רשום בפנקס חברי לשכת עורכי הדין, מי ששימש בתפקיד משפטי בשירות המדינה או בהוראת משפטים באוניברסיטה.

לתפקיד שופט בית המשפט המחוזי כשיר להתמנות מי שכיהן במשך תקופה של ארבע שנים לפחות כשופט בית משפט השלום או שהוא בעל ותק מקצועי משפטי של שבע שנים לפחות.

מינוי לבית המשפט העליון מחייב כהונה כשופט בית המשפט מחוזי במשך חמש שנים לפחות או ותק מקצועי משפטי של עשר שנים לפחות. כן רשאי להתמנות כשופט בבית המשפט העליון מי שהוא "משפטאי מובהק" בלא מגבלת ותק כלשהי.

כהונתו של שופט מתחילה מרגע שהצהיר אמונים ומסתיימת בהגיעו לגיל שבעים, מועד הפרישה הסטטוטורי שאינו ניתן להארכה, או בהתפטרותו, בפטירתו, בהיבחרו או במינויו לאחד התפקידים שנושאייהם מנועים מלהיות מועמדים לכנסת. ניתן להעביר שופט מכהונתו על פי החלטה של הוועדה למינוי שופטים, שהתקבלה ברוב של שבעה חברים לפחות, או על פי החלטה של בית הדין למשמעת של השופטים, המתמנה על ידי נשיא בית המשפט העליון ומורכב משופטים בלבד.



נספח ב':

נתוני הפעילות בבית המשפט העליון

לנספח זה מצורפים נתונים שונים על היקפי הפעילות בבית המשפט העליון על פי פרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מן התקופה האחרונה.⁶⁵ הנתונים ערוכים על פי החלוקה המקובלת, לעניינים אזרחיים ומינהליים (משיקולי רוחב היריעה אין התייחסות לעניינים פליליים הדומים בעיקרם לעניינים אזרחיים). הדגשה ניתנה לניתוח מאפייני הנושאים הנידונים בבית המשפט על פי החלוקה לערעורים ועתירות מחד גיסא, ולהליכים נגזרים, פרוצדורליים במהותם ובקשות שונות, מאידך גיסא. הבלטה נוספת ניתנת למשך זמן ההמתנה לטיפול בעניינים השונים, על פי סוג העניין ועל פי צורת סיום הטיפול בו.

הטבלאות מציגות את היקפי העניינים המינהליים והאזרחיים בבית המשפט העליון לפי חלוקה לשנים 1994-1996. כן מוצג אחוז השינוי בהיקפי הפעילות לעומת השנה קודמת. נתונים אלה משרטטים תמונה של הגידול בעומס בפעילותו של בית המשפט ושל הצלחתו בהתמודדות עם העומס.

כמו כן מוצגים נתוני העניינים המובאים להכרעתו של בית המשפט על פי אופי ההחלטות המתקבלות בהם. בחלק זה הדגש הוא על סוגי העניינים שאינם מחייבים ככלל הקדשת זמן שיפוטי רב לצורך דיון, הכרעה וחיבור פסק דין. כך אשר להיקפי העתירות המינהליות הנדחות על הסף, ולערעורים אזרחיים המסתיימים שלא בדרך של פסק דין. מומלץ לעיין בנתוני משך הזמן עד סיום הטיפול; הם מלמדים שגם עניינים אשר אינם מגיעים לכלל הכרעה שיפוטית וחיבור פסק דין, ממתנינים, לעתים, תקופות זמן ניכרות לסיום, הטיפול וכך תורמים עוד לנטל העומס בבית המשפט.

החלק הראשון מוקדש לעניינים מינהליים ואילו החלק השני לעניינים אזרחיים בבית המשפט העליון.



חלק א': עניינים מינהליים

טבלה מס' 3:

הליכים מינהליים בבית המשפט העליון

אחוז לעומת שנה קודמת			מספרים מוחלטים			סוג עניין ושלב
1996	1995	1994	1996	1995	1994	
עתירות						
+15.9	+2.7		1,578	1,361	1,325	הוגשו
+75.3	-24.6		1,821	1,039	1,379	נתבררו
-21	+45.6		811	1,027	705	טרם נתבררו
בקשות שונות + עניינים אחרים						
+16.3	+7.8		983	845	784	הוגשו
+10.9	0		914	824	830	נתבררו
+19.3	+6.3		426	357	336	טרם נתבררו
מינהלי - סך הכול						
+16.1	+4.6		2,561	2,206	2,109	הוגשו
+46.9	-15.6		2,735	1,863	2,209	נתבררו
-10.6	+32.9		1,237	1,384	1,041	טרם נתבררו

טבלה מס' 3 מלמדת בראש ובראשונה מחד, על הגידול (כ-16%) במספר העתירות המוגשות להכרעתו של בית המשפט, כמעט 1,600 עתירות ב-1996; מאידך, מראים הנתונים כי הוא מיטיב להתמודד עם מספר העתירות המוגשות. יתר על כן, ב-1996 חל גידול של יותר מ-75% במספר העתירות המטופלות על ידי בית המשפט, יותר מ-1,800 עתירות. מעניין לבחון את סוגי העניינים וצורות סיום הטיפול בעתירות, המובאים בטבלה מס' 4.



טבלה מס' 4:

**עתידות מינהליות שהתבררו בבג"צ
לפי סוג עניין וצורת סיום**

אחוזים				נתונים מוחלטים				שנה
ג.	ב.	א.	סה"כ	ג.	ב.	א.	סה"כ	
4.4	9.4	86.2	100	55	117	1,076	1,248	1994
2.6	11.6	85.8	100	25	112	829	966	1995
2.3	23.6	74.1	100	30	314	986	1,330	1996

- א. לא הוצא צו על תנאי – (העתירה נדחתה על הסף)
 ב. צו על תנאי הוצא אך בוטל – (העתירה נדחתה לאחר דיון)
 ג. צו על תנאי נעשה מוחלט – (העתירה התקבלה)

טבלה מס' 5:

**עתידות מינהליות שהתבררו בבג"צ לפי סוג עניין,
צורת סיום ומשך טיפול**

אחוז לעומת שנה קודמת						נתונים	סוג עניין וסיום
חציון	7+	4-6	2-3	פחות מ-2	סה"כ	סה"כ	
1994							
2.4	21.4	13	26.5	39.1	100	1,248	סה"כ
2.2	18.8	12.1	26.6	42.5	100	1,076	א.
4.4	38.5	19.7	24.8	17.1	100	117	ב.
4.1	34.5	16.4	29.1	20	100	55	ג.
1996							
5.5	46.6	10.6	8.6	34.2	100	1,330	סה"כ
5.1	43.6	11	7.1	38.2	100	986	א.
9.2	55.5	9.6	12.7	22.3	100	314	ב.
6.3	50	10	13.3	26.7	100	30	ג.

- א. לא הוצא צו על תנאי – (העתירה נדחתה על הסף)
 ב. צו על תנאי הוצא אך בוטל – (העתירה נדחתה לאחר דיון)
 ג. צו על תנאי נעשה מוחלט – (העתירה התקבלה)



טבלה מס' 5 מראה את הגידול בעומס בבית המשפט בתחום העתירות המינהליות. נתוני החציון מראים כי מזמן ממוצע של יותר מארבעה חודשים לסיום הטיפול בעתירה שהתקיים בה דיון, התארך הטיפול עד כתשעה חודשים במרבית העתירות. למעשה, יותר מ-55% מן העתירות ממתונות שבעה חודשים ויותר עד סיום הטיפול בהן. יש להדגיש שהעומס מעיק גם בתחום העתירות שנדחות על הסף. יותר מ-43% מן העתירות, שהן כ-430 עתירות, ממתונות להכרעה יותר משבעה חודשים. ההכרעה ברובן אמנם אינה מחייבת הקדשת זמן שיפוטי רב, אך הן מתווספות לעומס הקיים ממילא במערכת.

חלק ב': עניינים אזרחיים

טבלה מס' 6 מלמדת בראש ובראשונה על הגידול בעניינים האזרחיים, המוגשים לטיפולו של בית המשפט העליון; גידול זה מגיע ל-25% בערך בשנתיים בלבד. הנתונים מלמדים גם על מידת הצלחתו של בית המשפט להתמודד עם העומס במסגרת 'מבצע החיסול' שהוכרז ב-1996. ואכן נרשמה ירידה, הן בתחום הערעורים בזכות (יותר מ-31%), והן בנתוני הערעורים ברשות (כ-24%). נוסף על כך נראה כי בית המשפט העליון צמצם את מספר ההרשאות שהעניק להגשת ערעורים ברשות (נרשמה ירידה של 7.5% אחוז במספר הערעורים ברשות שהוגשו ב-1996). נרשמה עלייה של יותר מ-23% במספר הבקשות המוגשות ובית המשפט לא הצליח להדביק את קצב העניינים, והעומס בתחום זה עלה ב-1996 ב-13% ויותר. ביותר מ-1,100 בקשות טרם ניתנה החלטה עד תום השנה.

נתוני טבלה מס' 7 מלמדים בעיקר שיותר מ-35% מן הערעורים האזרחיים המוגשים לבית המשפט העליון אינם מוכרעים בסוף בפסק דינם של השופטים. כך, ב-1996 לבדה, יותר מ-560 תיקים בוטלו או נמחקו, הגיעו בהם לפשרה, או הסתיימו בדרך אחרת שאיננה פסק דין. חשוב להדגיש כי אף על פי שנרשמה ירידה של כ-4% בחלקו היחסי של סוג עניינים זה מאז 1994, הרי שבמספרים מוחלטים נרשמה עלייה של יותר מ-200 תיקים שהסתיימו בלא פסק דין. גם כאן נראה שעיצוב רפורמה בפעילותו של בית המשפט העליון מחייב התייחסות לתחום זה של תיקים, התורם לעומס הכללי בבית המשפט העליון, אך אינו מחייב, בסיכומו של דבר, הקדשת זמן לחיבור פסק דין. יתר על כן, טבלה מס' 8 מראה כי חלק גדול



טבלה מס' 6:

הליכים אזרחיים
בבית המשפט העליון

אחוז לעומת שנה קודמת			מספרים מוחלטים			סוג עניין ושלב
1996	1995	1994	1996	1995	1994	
ערעורים אזרחיים בזכות						
+11	+1		1,200	1,077	1,066	הוגשו
+161	-7.8		2,118	812	880	נתבררו
-31.7	+11		1,974	2,892	2,627	טרם נתבררו
ערעורים אזרחיים ברשות + דיון נוסף						
-7.5	+28.3		1,132	1,224	954	הוגשו
+27.8	+23.6		1,291	1,010	817	נתבררו
-23.9	+47.6		505	664	450	טרם נתבררו
בקשות שונות והיתרי נישואין						
+23.6	+14.4		1,905	1,541	1,347	הוגשו
+19.5	+34.3		1,777	1,487	1,107	נתבררו
+13.1	+5.7		1,106	978	925	טרם נתבררו
אזרחיים סך הכל						
+10.3	+14.1		4,237	3,842	3,367	הוגשו
+57	+18		5,186	3,309	2,804	נתבררו
-21	+13.3		3,585	4,534	4,002	טרם נתבררו

מן הערעורים האזרחיים שאינם מוכרעים בסוף באופן ענייני, ממתין זמן ארוך לסיום הטיפול. כך, יותר מ-77% מן הערעורים המסתיימים בפשרה וכן כ-70% מן הערעורים שמבוטלים או נמחקים, ממתנינים יותר משנה ולעתים יותר משלוש שנים לסיום הטיפול.



טבלה מס' 7:

**ערעורים אזרחיים שהתבררו בבית המשפט העליון
לפי סוג עניין וצורת סיום**

פשרה או סיום אחר	בוטל או נמחק	נדחה	התקבל	סה"כ	סוג עניין
1994					
(13.1)121	(25)232	(38.6)358	(23.6)219	926	ערעורים ודיון נוסף - סה"כ
115	229	322	182	848	ערעורים בזכות
6	2	26	32	66	ערעורים ברשות
-	1	10	1	12	דיון נוסף
1996					
(7.5)121	(27.8)445	(38.3)615	(26.4)423	1,604	ערעורים ודיון נוסף - סה"כ
113	441	537	261	1,352	ערעורים בזכות
7	3	58	160	228	ערעורים ברשות
1	1	20	2	24	דיון נוסף



טבלה מס' 8:

**ערעורים אזרחיים בזכות שהתבררו בבית המשפט העליון
לפי סוג עניין, צורת סיום ומשך טיפול**

אחוז לעומת שנה קודמת										נתונים	
חציין	37+	25-36	13-24	7-12	4-6	2-3	פחות מ-2	סה"כ	סה"כ	סוג עניין וסיים	
1994											
22	19	24	26	14	7	5	6	100	848	סה"כ	
24	25	19	31	9	5	3	8	100	150	התקבלו	
26	28	25	31	6	6	3	-	100	32	נדחו	
23	20	25	29	14	6	3	5	100	322	פשרה	
13	14	16	22	23	9	8	8	100	229	בוטל/ נמחק	
28	17	45	20	7	6	4	2	100	114	סיום אחר	
1996											
24.4	30.5	17.9	27.2	11.9	3.8	4	4.6	100	1,352	סה"כ	
24.4	30.5	14.7	18.8	8.6	3	1.5	4.6	100	197	התקבלו	
26.5	39.1	12.5	17.2	6.3	1.6	4.7	18.8	100	64	נדחו	
24.3	27.9	19.2	30.2	12.3	2.4	3.9	4.1	100	537	פשרה	
21.9	27.4	18.4	23.8	15	6.6	4.8	4.1	100	441	בוטל/ נמחק	
22.8	15.8	19.8	47.5	7.9	3	5	1	100	113	סיום אחר	



עמוד 74 - ימני-ריק

נספח ג': תמצית מסקנות ועדת לנדוי

הוועדה התבקשה להתמקד בהצעות לשינוי מבנה בתי המשפט וחלוקת סמכויותיהם. הנתונים שהובאו על ידי הוועדה העידו, כבר אז, על גידול ניכר בשיעורי התיקים שהובאו לדיון בפני כלל בתי המשפט בישראל. התוצאה הייתה אי יכולת של המערכת השיפוטית לטפל בתוך זמן סביר בתיקים המוגשים, הצטברות תיקים ועיכובים בהכרעה. זמן ההמתנה הממוצע של תיק אזרחי בבית המשפט המחוזי בתל אביב, מיום הגשת התובענה ועד תחילת שמיעת הדיון, התקרבו ל-4 שנים. גם בבתי המשפט האחרים (בכל הערכאות) הסתמנה עלייה ניכרת בזמן ההמתנה להכרעה שיפוטית. בין הגורמים לעלייה בעומס נמנו: **גידול באוכלוסייה** ובעיקר **גידול בנטייה להביא סכסוכים לפתרון** בערכאות השיפוטיות; כמו כן צוינה **התגברות הנטייה לשימוש לרעה** בהליכי בית המשפט על ידי בעלי דין, המבקשים לסבך את המאבק, להופכו למייגע ולהקשות על פתרונו. הוועדה הדגישה שפסיקת בית המשפט אשר נעשית מורכבת וחסרה מידה מספקת של יציבות, מעודדת היא עצמה, נטייה להתדיינויות לשם בירור הדין הנכון. **סדרי דין בלתי ברורים** וחלוקת סמכויות לקויה שגורמת להתדיינויות מיותרות ובזבוז משאבים בהכרעה בשאלות מקדמיות. נוסף על כך יש עלייה בשיעור ביצוע עבירות פליליות ובמקביל, העמקה של אכיפת החוק, בעיקר בתחום חוקי התעבורה והמיסוי; **חקיקה חדשה** שקבעה סנקציות עונשיות, הגדילה את היקף הפעילות השיפוטית, בלא שינוי בהקצאת המשאבים; כמו כן יש גידול בנטייה להגיש עתירות מינהליות לבג"צ. ועדת לנדוי ציינה שאמצעים שונים שננקטו בעבר להקלת העומס לא הביאו לשיפור משמעותי. בהם, **עיקרי טיעון** בערעורים אזרחיים ובעתירות לבג"צ שנועדו לצורך הגדרה מראש של הפלוגות וליעול ההליך; **טיעונים בכתב** המאפשרים לשופטים לטפל טיפול מקביל בתיקים וכך להכריע במספר גדול יותר של תיקים; **"קדם ערעור"** בערעורים אזרחיים, כלומר, בירור מוקדם בפני שופט יחיד אשר מטרתו לוודא את גדרו של הסכסוך בין הצדדים ולנסות להביא לפשרה ביניהם.



המלצות ועדת לנדוי כללו את הנושאים הבאים:

■ **שינוי בסמכויותיו של בית המשפט העליון בערעורים אזרחיים**

ופליליים – פשעים חמורים שימשיכו להידון בערכאה ראשונה בבית המשפט המחוזי בפני שלושה שופטים, יידונו בזכות בבית המשפט העליון. שאר הערעורים הפליליים, ערעורים אזרחיים וערעורים מינהליים יידונו ברשות. מומלץ שרשות ערעור נוסף תינתן בהתעורר שאלה משפטית בלבד.

■ **סמכות ערעור חדשה** – ביטול זכות הערעור לעליון בעניינים

אזרחיים ובמרבית העניינים הפליליים, מחייב יצירת סמכות ערעור חדשה, תוך התחשבות בכך שמרבית העניינים הנידונים בבית המשפט המחוזי הינם מורכבים וכבדי משקל, ומחייבים שגם ערכאת הערעור תפעל לפי אמת-המידה המקצועית המקובלת. הוועדה ציינה כי הדגם האידיאלי הוא ערכאה רביעית לערעורים בלבד, בעלת סגל שופטים נפרד ומנגנון מינהלי עצמאי, בין בית המשפט העליון לבית המשפט המחוזי. עם זאת בחרה הוועדה שלא להמליץ על כך מתוך התחשבות ביכולתה הכלכלית של ישראל ובקושי להרכיב סגל שופטים ראוי בלי לרוקן את הערכאה המחוזית מטובי שופטיה.

הפתרון שהוצע היה **יצירת מחלקת ערעורים בתוך בית המשפט**

המחוזי, שבין סמכויותיה, שמיעת ערעורים בזכות על פסיקה בערכאה ראשונה של בית משפט השלום ובית המשפט המחוזי בדרך יחיד (כאמור, ערעור על פסיקת בית המשפט המחוזי בשלושה תמשיך להיות נידונה בבית המשפט העליון – בזכות). כמו כן, שמיעת ערעורים אזרחיים ברשות על החלטות שיפוטיות בענייני פרוצדורה של בית משפט השלום ובית המשפט המחוזי בדרך יחיד. המחלקה תאויש בנשיאי בית המשפט המחוזי ונוסף להם שופטים מערכאה זו שימונו לתפקיד לפי הצורך על ידי נשיא בית המשפט העליון בהתייעצות עם נשיא בית המשפט המחוזי שבו מכהן השופט. המינוי יהיה לשנתיים תוך אפשרות הארכה, ולא ימנע את העסקתו של השופט גם בתפקיד שיפוטי אחר באותו בית משפט. במרבית העניינים יישמע הערעור במחלקת הערעורים בהרכב של שלושה במיעוטם, בין השאר, על הכרעות בית משפט השלום לתעבורה ובית משפט עירוני, ידון שופט יחיד. כאמור, על פסקי הדין של מחלקת הערעורים יהיה ערעור ברשות לבית המשפט העליון.

■ **הוועדה דחתה את ההצעה לאחד את ערכאות בית משפט השלום**

ובית המשפט המחוזי וליצור ערכאה דיונית אחת, בעיקר בשל



ההכרח לקיים ערכאה שביכולתה לדון בעניינים "כבדים" ומורכבים. הוועדה הדגישה כי המועמדים הטבעיים לערכאה כזו הינם משפטנים בעלי שם וניסיון ממושך יחסית בעיסוק השיפוטי או בשירות המשפטי, הציבורי או הפרטי. המועמדים הטבעיים לערכאה הראשונה, לעומת זאת, הם משפטנים צעירים אשר טרם הגיעו לשורה הראשונה של המקצוע אך הם בולטים בכישוריהם. על כן לא מצאה הוועדה לנכון להרחיב את סמכויות הדיון בשלום מעבר לתחומים מוגדרים ומאופיינים היטב המותאמים לכישוריהם. הודגש כי העלאה סיטונית בדרגה של כל השופטים בבית משפט השלום והשוואתם לשופטי בית המשפט המחוזי הינה צעד בלתי מוצדק. לפיכך המליצה הוועדה להעביר את סמכות ההכרעה בתביעות זכות חכירה לדורות במקרקעין מבית משפט השלום לבית המשפט המחוזי, אך להשאיר בסמכות הערכאה הנמוכה תביעות לסילוק יד ולפינוי.

■ **סמכויות מינהליות של בג"צ** – דחיית המלצה להעביר את כל סמכויות השמיעה של עתירות נגד רשויות ציבוריות לבית המשפט המחוזי, שממנו יהיה ערעור בזכות או ברשות לבית המשפט העליון. הוועדה קבעה כי יש הצדקה לשמר את השיטה שאינה מאפשרת ערעור על הכרעה בעתירה מינהלית, מאחר שהעתירה עצמה מהווה ערעור בפועל על ההחלטה המינהלית. הוועדה קבעה גם כי רצוי לשמר את סמכות ההתערבות של בית המשפט העליון בעיקר בעניינים בעלי חשיבות ציבורית רבה. מעמדו המיוחד של בג"צ והיוקרה שצבר מוסיפים משקל פורמלי ומוסרי להכרעותיו. ייחודיות הנוהג בבג"צ וסופיות ההכרעות מוסיפות תוקף ומשקל לפסיקות, מספקות הכרעה בהירה יחסית ותיקון המעוות תוך זמן סביר. לדעת הוועדה, עצם קיומו של הפורום המיוחד ממריץ בעלי דין ליישב מחלוקות מחוץ לבית המשפט. גם הצעה להעביר למחוזי שמיעת עתירות בעניינים מקומיים נדחתה למרות ההיגיון שמצאה בה הוועדה. הטעם לדחייה היה בחשש לסרבול יתר הנעוץ בצורך להכריע בשאלות מקדמיות של פורום נאות, שיגיעו בסוף ממילא להכרעת בית המשפט העליון. ההמלצה שהתקבלה היא שיטה של מיון עתירות – העתירות ימשיכו להיות מוגשות לבית המשפט העליון ושופט בית משפט זה יכריע על פי מהותן וחשיבותן מהו הפורום המתאים לדיון. תוקם **מחלקה לעניינים מינהליים בבית המשפט המחוזי**, שתדון בעניינים שיועברו לדיון על פי החלטת שופט בית המשפט העליון, בעניינים



פיסקליים שונים ובתביעות על פי הצעת חוק השיפוט בענייני מינהל. ערעור על הכרעת המחלקה לעניינים מינהלים יוגש לבית המשפט העליון ברשות בלבד.

■ **הרחבת חוג העניינים שבהם יוכל בית המשפט המחוזי לדון**

בשופט אחד אם לא הורה נשיא בית המשפט אחרת. בין השאר – עבירות ספציפיות שעונשן עשר שנים ויותר, עבירת הריגה, שידול או סיוע להתאבדות, חבלה בכוונה מחמירה ועוד. לעומת זאת, מוצעת רשימה של עבירות חמורות שיידונו גם להבא בבית המשפט המחוזי בהרכב שלושה ובהן עבירות נגד ביטחון המדינה, עבירת רצח על נגזרותיה, עבירת אינוס, עבירות שוד מזוין על נגזרותיהן ועבירות שונות של אלימות חמורה.

■ **סמכות ה"דיון הנוסף" תבוטל משום הצורך בהקצאת הרכבים**

מורחבים, המכבידים על פעילות בית המשפט העליון. על פי ועדת לנדוי אפשר להשיג אותה תוצאה בדרך של המתנה להזדמנות מתאימה אשר תובא "בדרך הטבע".

■ **שינויים בסדרי דין** – מומלץ להרחיב את הנוהג לחייב בעלי דין

להגיש כתבי תביעה והגנה באמצעות תצהירים ורק לאחר חקירה נגדית של נותני התצהיר יובאו עדי הצדדים. מומלץ לבטל את מוסד "סדר הדין המקוצר" הגורם להתדיינויות סרק; הרחבה של דרישה להגיש טיעונים בכתב למתן רשות ערעור, וביטול החובה לנמק החלטה הדוחה בקשה כזו לערעור בפני בית המשפט העליון.



נספח ד': מדגם משווה של מערכות בתי משפט

אנגליה

מבנה מערכת בתי המשפט

ערכאות השיפוט באנגליה⁶⁶ מחולקות למערכות נפרדות למשפט אזרחי ופלילי. אף על פי כן, לעתים קרובות משמשים אותם שופטים בשתי המערכות במקביל. מספרם של השופטים המקצועיים במשרה מלאה באנגליה אינו עולה על 500. במקביל להם, יש עוד כ-25 אלף רשמים ושופטי שלום. להלן נעמוד על ההבדלים בהגדרות מונחים אלה במשפט האנגלי.

עניינים אזרחיים

ערכאה ראשונה

מערכת בתי המשפט של המחוזות (County Courts) היא הערכאה הנמוכה והפופולרית ביותר (יותר מ-500 בתי משפט ברחבי המדינה). לאחר רפורמה בתחילת שנות ה-90, מרבית התביעות האזרחיות נידונות בערכאה הנמוכה וכוללות בעיקר תביעות חוזיות ונזיקיות עד שווי של אלף ליסט, תביעות השבה במקרקעין ותביעות בפשיטת רגל (האחרונות תוך מגבלת גג שווי התביעה). הדיון נערך בפני דן יחיד. כשירות למינוי מחייבת השכלה משפטית כבריסטר (barrister) ושבע שנות ניסיון. גיל הפרישה מבית המשפט הוא 72 עם אפשרות להארכה עד גיל 75. במקביל, מתמנים לערכאה זו רשמים (Registrars) שהם עורכי דין בעלי ניסיון (תוך שמירת הזכות להעברה מן התפקיד). הרשם רשאי לדון בתביעות בשווי הנמוך מ-75 ליסט. (לעניין זה נדרשת אי התנגדותם של הצדדים לדיון; בהסכמתם המפורשת רשאי הרשם לדון גם בתביעות בשווי גבוה יותר).

כל הערעורים בזכות נשמעים ישירות בערכאה הבכירה (Court of Appeal) ולמעט תחומים מעטים אינם עוברים דרך הערכאה השנייה (High Court of Justice).



ערכאה שנייה

בית המשפט הגבוה לצדק (High Court of Justice – H.C.J). כשירות המינורי לערכאה זו היא עשר שנות ניסיון כבריסטר אך השופטים רבים מתמנים לאחר עשרים שנות ותק ויותר. נוסף על סמכויות עיקריות, ערכאה זו מחזיקה בסמכות שיורית לשמוע כערכאה ראשונה תביעות הנמצאות בסמכות הערכאה הנמוכה. מימוש סמכות זו מחייב הענקת רשות מבית המשפט ותשלום הוצאות בית משפט גבוהות יחסית. הדיון נערך בפני מותב של שלושה.

ערכאה זו מחולקת לשלוש תת מחלקות התמחות:

Queens Bench Division – עיקר סמכויותיה נוגעות לעניינים פליליים (ר' להלן). נוסף על כך היא אוחדת בסמכות לדון כערכאה ראשונה בתביעות אזרחיות העולות על 5,000 לישט. **מותב הדיון מונה שלושה או חמישה שופטים.**

Chancery Division – בעלת סמכות כערכאה ראשונה, בין השאר, בתביעות פשיטת רגל (מעבר למגבלת הגג של הערכאה הראשונה), תאגידים, מסים, ביטוח ואשראי, נאמנויות, פטנטים ומשכנתאות. נוסף על כך, הערכאה שומעת ערעורים בזכות על תביעות פשיטת רגל מן הערכאה הנמוכה. כל המותבים **מונים שלושה או חמישה שופטים.**

Family Division – סמכות עיקרית בנושאי משפחה וירושה (בדומה לבית המשפט למשפחה בישראל) וכן בענייני נישואין וגירושין ועניינים כספיים ורכושיים הנובעים מהם. מחלקה זו מוסמכת לדון בערעורים בזכות בנושאי משפחה וירושה, שנידונו בהסכמת הצדדים בערכאה הנמוכה. **המותבים מונים שלושה שופטים בלבד.**

ערכאה בכירה

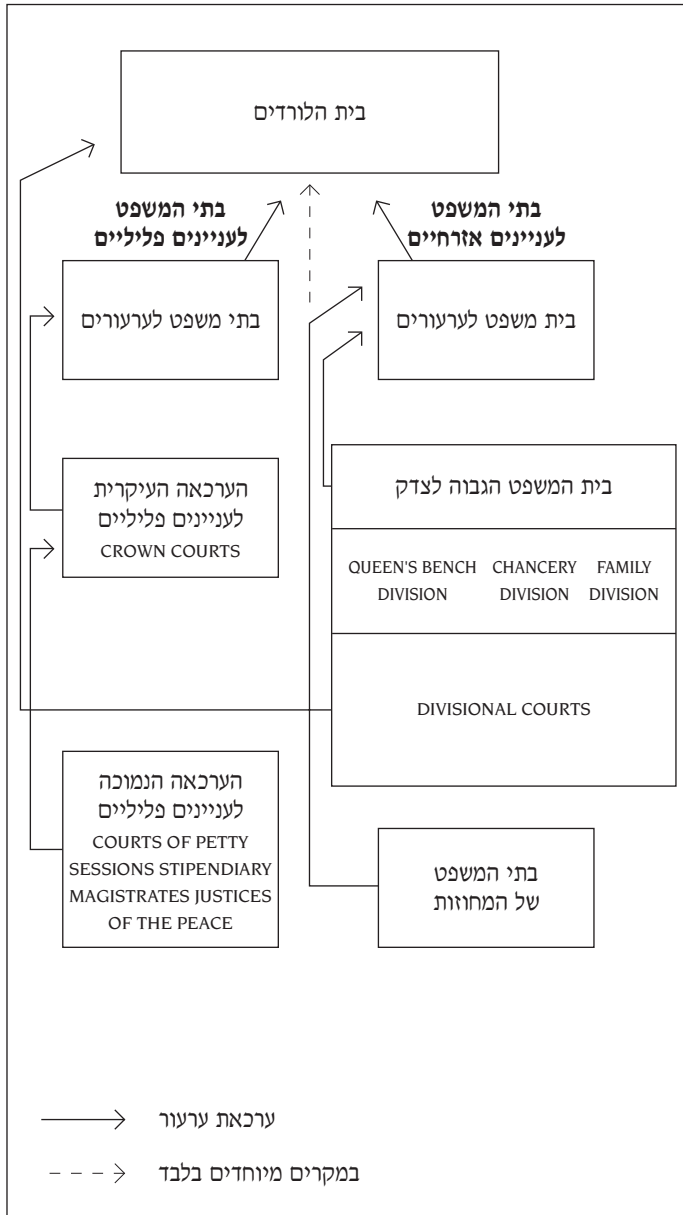
בית המשפט לערעורים (Court of Appeal). זוהי ערכאת הערעור המרכזית בעניינים אזרחיים. ערכאה זו מונה 18 שופטים. כשירות המינורי לבית המשפט לערעורים מחייבת 15 שנות ניסיון לפחות כבריסטר, או ניסיון בשיפוט בערכאת הביניים. בית המשפט יושב במותב שלושה. נפח הפעילות מגיע לכ-1,500 תיקים בשנה.

בית הלורדים

בקדקוד מערכת בתי המשפט בבריטניה⁶⁷ ניצבת ערכאת השיפוט העליונה, המונה 7-11 שופטים. הללו מתמנים רשמית על ידי המלכה על פי

טבלה מס' 9:

מערכת בתי המשפט באנגליה -
פליילי ואזרחי



המלצת לורד צינסלור בתיאום עם ראש הממשלה. המינוי הוא לחיים וגיל הפרישה עומד על 75. לבית הלורדים אין נתונה סמכות דיון ראשונה וכל סמכויותיו הן של ערכאת ערעור. יתר על כן, רובם המכריע של הערעורים הם ברשות המוענקת על ידי בית המשפט לערעורים או בית הלורדים עצמו, בעניינים המעוררים שאלה משפטית בעלת חשיבות ציבורית רבה. הדיון נערך תמיד בפני מותב של חמישה, על פי רוב בהגשת טיעונים בכתב. ב-1995, למשל, הוגשו לבית הלורדים 209 בקשות לערעורים (מהן 169 ערעורים אזרחיים); מתוכן הרשה בית הלורדים לדון ב-59 בלבד. (מתוכם 42 ערעורים אזרחיים). ב-1994 עמדו הנתונים על 244 בקשות להגשת ערעור (181 עניינים אזרחיים), מתוכן אושרו לשמיעה 62 (42 ערעורים אזרחיים).

עניינים פליליים

ערכאה ראשונה

(Court of Petty Sessions) הערכאה הנמוכה מוסמכת לדון בעבירות שעונשן המקסימלי קנס שאינו עולה על 1,000 ליסט או שישה חודשי מאסר. בבסיס מערכת השיפוט הפלילית ניצבים שופט השלום (Justice of Peace) או הרשם (Magistrate). יודגש כי המונח 'שופט שלום' בשיטה האנגלית מכווון לנושא משרה שיפוטית שאינו זקוק להשכלה משפטית כתנאי כשירות. הרשם חייב בהשכלה משפטית כתנאי כשירות הכרחי. האחרון רשאי לשפוט כדן יחיד בכל העניינים שבסמכות הערכאה, ואילו שופטי השלום חייבים לשבת בהרכבים של שניים ועל פי רוב שלושה ובלי מושבעים. במקרים רבים שמורה לנאשם זכות סטטוטורית לבחירה בין דיון בערכאה הנמוכה לבין העברתו לערכאה גבוהה יותר.⁶⁸ סמכות הערעור העיקרית היא ה-Crown Court. בפני הרכב של שלושה שופטים (במקרים מתאימים נדון הערעור ב-Queens Bench Division ב-H.C.J., או ב-Family Division ב-H.C.J.).

ערכאה שנייה

The Crown Court – ערכאת הדיון העיקרית בעבירות שאינן קלות בהרכב של שלושה שופטים לפחות (במקרים רבים – יותר), הכולל שופט מקצועי בכיר ולצדו שופטי שלום או רשמים (על פי ההגדרה האנגלית שצוינה לעיל). מותבים אלה משמשים גם לדיון בערעורים על פסקי הדין של הערכאה הראשונה. בעבירות חמורות – רצח, שוד, גניבה אונס וכיו"ב



— דן מותב הכולל שופט ומושבעים. זכות ערעור על החלטות ערכאה זו קיימת בשאלות של דין בלבד. בשאלות של עובדה יש צורך ברשות הערכאה השנייה או ערכאת הערעור עצמה.

ערכאה בכירה

The Court of Appeal — ערכאת ערעור על פסקי הדין של הערכאה השנייה הכוללת, בין השאר, גם מספר מצומצם של שופטי בית הלורדים. הרכב הדין הקבוע בערכאה זו מונה שלושה שופטים.

בית הלורדים

גם בתחום המשפט הפלילי נשמרת סמכותו של בית הלורדים כערכאה העליונה במערכת השיפוט הבריטית, להתערב במקרים נדירים ביותר. חשוב לציין שהנאשם, אך לא התביעה, רשאי להגיש בקשה לערעור נוסף בפני בית הלורדים. רק כאשר יש שאלה משפטיות "בעלת חשיבות ציבורית כללית" ייענה בית המשפט לבקשה.

קנדה

ככלל, לכל מחוז וטריטוריה מערכת בתי משפט עצמאית ונפרדת על פי המתכונת להלן. עם זאת, בית המשפט העליון בקנדה ניצב בקדקוד הפירמידה ומפקח על כלל בתי המשפט.

ערכאה ראשונה

Provisional Court — דנה בעיקר בעבירות הפליליות הקלות, בעבירות תנועה וכן בענייני משפחה, בעבירות נוער קלות ובעניינים אזרחיים עם מגבלת גג תביעה.

ערכאה שנייה

ערעורים על פסקי דין של הערכאה הראשונה, וכן דיון כערכאה ראשונה בעבירות פליליות שאינן קלות ובעבירות חמורות לרבות ענייני משפחה ונוער חמורים ועניינים אזרחיים כבדים; כל אלה נידונים בערכאה הדיונית העיקרית (Superior Court), שהיא הערכאה השנייה. לערכאה זו מתמנים בעלי עשר שנות ותק בפרקטיקה המשפטית הפעילה. בתי המשפט יושבים תמיד בהרכבים או בשילוב שופט ומושבעים.



ערכאת שלישית

מוסמכת לדון בערעורים בזכות ובערעורים ברשות על החלטות הערכאה השנייה. הדין בהרכבים בלבד.

בית המשפט העליון הפדרלי

עומד בקדקוד פירמידה, המורכבת ממספר מישורים מערכתיים. עקרון הביזור הביא, כאמור, לקיום בצוותא של מערכת בתי המשפט הפדרליים, מערכת בתי המשפט של המחוזות ומערכת בתי המשפט של הטריטוריות. בין השאר, תפקידו של בית המשפט העליון במערכת המורכבת הוא לשמר אחידות שיפוטית בין מגוון המערכות השונות. ככזה, הוא משמש כערכאה כללית לערעורים על כל הערכאות הנמוכות ממנו ובכל העניינים – אזרחיים, פליליים וחוקתיים. תשעת שופטי בית המשפט העליון הקנדי מתמנים לתפקיד על ידי הממשלה הפדרלית, ועל פי המסורת השלטונית שאיננה חקוקה, הם מייצגים את מחוזות המדינה הפדרלית. ככלל, בית המשפט העליון דן בערעורים על פי רשות בלבד. זו ניתנת לעניינים בעלי חשיבות ציבורית, לסוגיות משפטיות חשובות או לשאלות עובדתיות המצדיקות התערבותו. במקרים מצומצמים קיים ערעור בזכות לבית המשפט העליון.

יפן

מבנה מערכת בתי המשפט

מערכת בתי המשפט ביפן כוללת את בית המשפט העליון, תחתיו בתי המשפט הגבוהים, תחתיהם מערכת בתי המשפט למשפחה ובמקביל בתי המשפט המחוזיים. תחת המחוזיים נמצאים בתי המשפט הנמוכים.

ערכאה ראשונה

כל התיקים בבית המשפט הנמוך נידונים בפני דן יחיד. הערכאה מוסמכת לדון בתביעות אזרחיות פעוטות ובעבירות פליליות שעונשן קנס או מאסר קל. למעשה, בית משפט זה אינו מוסמך לגזור מאסר כלל. עם זאת, הוא מוסמך להעביר את ההכרעה לערכאה הבאה, אם נראה לשופט שיש לגזור מאסר בעניין קונקרטי. ערעור בעניינים פליליים נידון ישר בערכאה השלישית.



ערכאה שנייה

הערכאה הדיונית השיורית וערכאת הערעור על עניינים אזרחיים בערכאה הראשונה. כל הדיונים נערכים בפני מותב של שלושה (למעט עבירות פליליות שעונשיהן עד שנת מאסר – דן יחיד).

ערכאה שלישית

סמכות ערעור בזכות על פסקי הדין של הערכאה הדיונית השנייה ועל פסקי דין פליליים של ערכאה ראשונה. לבית המשפט זה סמכות דיון ראשונה בעניינים חמורים (בין השאר, עבירות ביטחון נגד המדינה ועבירות על חוקי הבחירות). המותב הרגיל הוא מותב של שלושה ובענייני ביטחון, חמישה שופטים.

ערכאה עליונה

בית המשפט העליון מורכב מנשיא ו-14 שופטים המתמנים על ידי הממשלה באישור הקיסר. במסגרת זו משמש בית המשפט בעיקר כערכאת ערעור ברשות (מלבד סמכות דיון ראשונה ואחרונה בהליכי הדחה קונסטיטוציוניים). ככלל, בהליכים אזרחיים, רשות ערעור מוענקת מטעמים של הפרת הוראות החוקה, חריגה מסמכות עניינית של בתי משפט נמוכים או שגיאה משפטית מטריאלית. בעניינים פליליים, רשות הערעור מוגבלת לשאלה חוקתית או להפרת תקדים שנקבע בבית המשפט העליון על ידי בית המשפט נמוך ממנו. המותב הרגיל כולל חמישה שופטים. במקרים חשובים בלבד דן הרכב מיוחד של כל שופטי בית המשפט.

פינלנד

מבנה מערכת בתי המשפט

מערכת השיפוט בפינלנד, מדינה הדומה במספר תושביה לאוכלוסיית ישראל, מאופיינת, ככלל, בביזור מערכתי תוך שמירה על מבנה היררכי פנימי מסודר. לפיכך מתקיימת הפרדה מערכתית בין בתי המשפט המינהליים ובתי המשפט הכלליים (עניינים פליליים ואזרחיים) תוך שמירה על מבנה פנימי: ערכאה ראשונה דיונית כללית, ערכאה שנייה ערעורית כללית ובית משפט עליון בקדקוד המערכת. הגישה אל הערכאה העליונה



מחייבת רשות והוא עוסק בעיקר בשאלות משפטיות בעלות חשיבות ציבורית כללית, בפיתוח המשפט ובשמירה על אחדותו. נוסף על כך יש מערכות עצמאיות לעניינים ספציפיים המחייבים מומחיות שיפוטית מיוחדת, בהן, בית משפט לענייני ביטוח סוציאלי, בית משפט לעניינים עסקיים ובית משפט לענייני עבודה.

מערכת בתי המשפט הכלליים

ערכאה ראשונה

ככלל, העניינים האזרחיים והפליליים נידונים בפני מערכת שיפוטית אחת. הערכאה הראשונה מוסמכת לדון בכל העניינים האזרחיים והפליליים במספר מגבלות דיוניות. **שופט דן יחיד הוא בעל סמכות ספציפית לשמוע עניינים פליליים ואזרחיים קלים בלבד.** במרבית העניינים האזרחיים חייב מותב הדיון לכלול שלושה שופטים מקצועיים. **בעבירות פליליות שאינן קלות מוסמך לדון מותב בראשות שופט מקצועי ושלושה הדיוטות.** לכל חבר בהרכב זה משקל זהה בהכרעה. **בעניינים פליליים חמורים במיוחד כולל ההרכב שני שופטים מקצועיים ושלושה או ארבעה הדיוטות.** באזורים צפופי אוכלוסין מחולק בית המשפט למדורי התמחות. ערעור ראשון בזכות על כל פסקי הדין של הערכאה הראשונה בסוגיות של עובדה ודין מופנה לערכאה השנייה.

ערכאה שנייה

בפינלנד שישה מחוזות ערעור. כל ערכאת ערעור הנה בעלת סמכות עניינית מלאה וכוללת **שופטים מקצועיים הדנים בהרכבים בלבד.** כדי להגביר את מרכיב היעילות והמקצועיות ערכאת הערעור מכילה מספר מדורים המתמחים בעניינים שונים. ככלל, הערעור נטען בכתב בלבד. לעתים נדירות יתקיימו טיעונים בעל פה ויישמעו עדויות בערכאת הערעור.

ערכאה שלישית

בית המשפט העליון מוסמך להרשות שמיעת ערעורים מערכאת הערעור וכן מבתי המשפט המיוחדים שצוינו. ככלל, בית המשפט העליון דן בהרכב של חמישה. במקרים חשובים פחות יכול המותב לכלול שניים או שלושה שופטים. גם כאן ההכרעה נעשית בעיקר על סמך טיעונים בכתב. מספר שופטי בית המשפט העליון נכון ל-1995 היה 21 ובית המשפט טיפל בכ- 5,000 תיקים.



מערכת בתי המשפט המינהליים

מערכת השיפוט המינהלית כוללת שתי ערכאות בלבד. התפישה ביסוד המערכת היא שבתי המשפט המינהליים האזוריים משמשים ערכאת ערעור על החלטותיו של המינהל. הסמכות העניינית כוללת גם מרכיב אזרחי – הכרעה בנושאי חירויות אזרחיות, בין השאר, קביעת קומפוטנטיות אזרחית של סובלים מנכות נפשית, נפגעי מחלות נפש ומכורים לסמים. מותב הדיון המינהלי כולל הרכבים של שלושה שופטים מקצועיים. ככלל, בתי משפט אלה מכריעים על סמך טיעונים בכתב אך במקרים מסוימים אפשר להגיש ראיות ולחקור עדים.

בבית המשפט העליון לעניינים מינהליים מכהנים 21 שופטים והדיונים נערכים בהרכבים של חמישה. חשוב להדגיש שבמסגרת סמכותו העניינית דן בית המשפט כערכאה ראשונה ואחרונה בעתירות המכוונות נגד החלטות מינהליות שהתקבלו במליאת הממשלה. גם כאן נתפש בית המשפט כמעין ערכאת ערעור על החלטות המינהל (במקרה זה הממשלה עצמה) והכרעתו סופית ומחייבת. כמו כן מוסמך בית המשפט להרשות הגשת ערעור על פסקי הדין של הערכאה המינהלית הראשונה. שופטי בית המשפט העליון המינהלי נבחרים מבין כלל השופטים המינהליים. נוסף עליהם רשאים להתמנות לתפקיד שיפוטי גם עובדי מדינה בכירים ותיקים ובעלי ניסיון.

צרפת

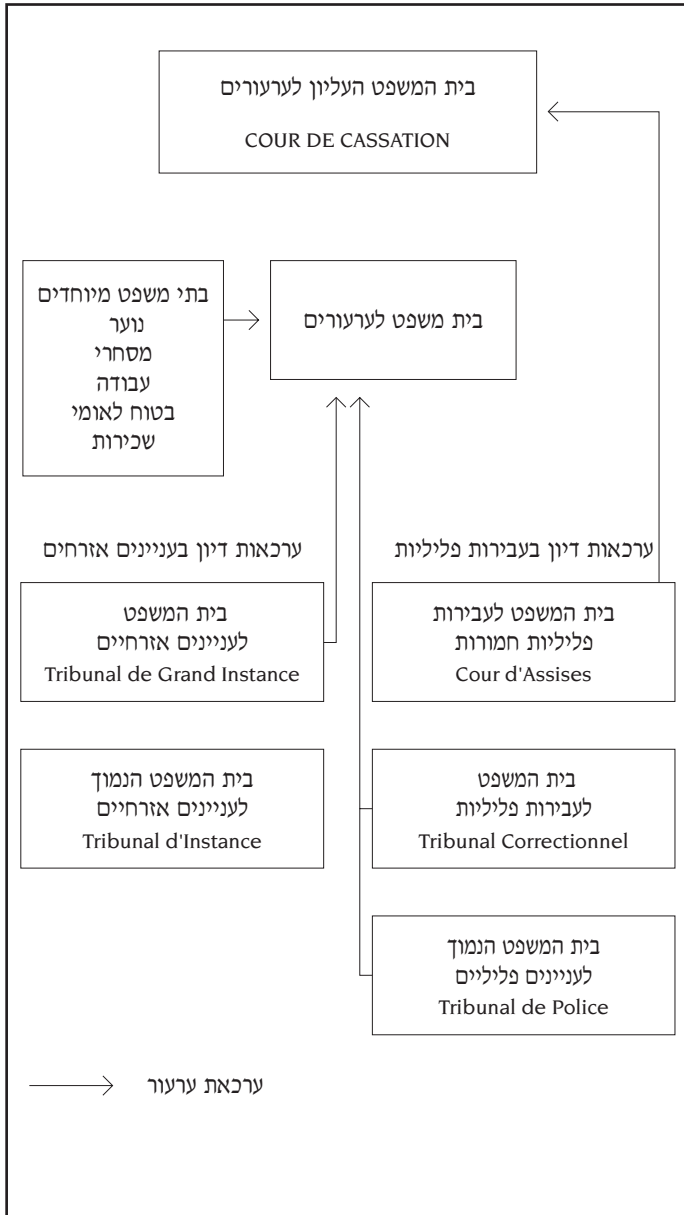
מבנה מערכת בתי המשפט

מערכת בתי המשפט בצרפת מתאפיינת במורכבות רבה ובהפרדה (מערכתית לפחות) בין תחומים שיפוטיים. כך, יש שתי מערכות⁶⁹ עצמאיות של בתי משפט מינהליים (Conseil d'Etat). במקביל מתקיימת מערכת בתי המשפט הכלליים – מערכת נפרדת לחלוטין, שגם בתוכה נשמרת הפרדה מערכתית – בערכאות הדיוניות לפחות – בין בתי המשפט לעניינים אזרחיים ובתי המשפט לעניינים פליליים. כמו כן יש ערכאות שיפוטיות מקצועיות לנושאים ספציפיים ובהן בתי דין לעבודה המאווישים בנציגי עובדים ונציגי מעבידים, טריבונלים לעניינים מסחריים (Tribunal de Commerce) המאווישים באנשים מארגוני לשכות המסחר והעסקים,



טבלה מס' 10:

**מערכת בתי המשפט הכלליים
בצרפת**



הנבחרים לתפקיד בידי חבריהם לתקופת כהונה מוגבלת; טריבונלים לענייני ביטוח לאומי והגנה סוציאלית; בתי משפט לנוער ובתי משפט לשכירות. הכרעת הסמכות העניינית במקרים גבוליים נעשית בידי ועדה קבועה (Tribunal des Conflicts) בראשות שר המשפטים ועל החלטתה אין זכות ערעור. תיאור מערכת בתי המשפט בצרפת מחייב להזכיר, בלי להרחיב, את 'מועצת המדינה' (Conseil Constitutionnel) – הגוף המעין-פוליטי, המוסמך לבחון את החוקתיות של הפעילות המינהלית והחקיקתית ורשאי אף להכריז על בטלותה.

ערכאה ראשונה

עניינים אזרחיים

הערכאה הדיונית נחלקת לשתי רמות היררכיה על פי חומרת העניינים הנידונים ומורכבותם. בהתאם לכך נקבעים מותב הדיון וכשירויות השופטים בכל רמה:

בתחתית ההיררכיה השיפוטית נמצא ה-Tribunal d'Instance שמוסמך לדון בעניינים אזרחיים קלים בלבד. בית המשפט אינו מחויב בדיני ראיות (בדומה לבית המשפט לתביעות קטנות ולבית המשפט לעניינים מקומיים בישראל). הדיון נערך בפני שופט יחיד.

בית המשפט העיקרי לעניינים אזרחיים, ה-Tribunal de Grand Instance, מוסמך לדון בכל העניינים האזרחיים שאינם בסמכות הערכאה הראשונה או בסמכויות ערכאות השיפוט המקצועיות (למשל, הטריבונלים לענייני עסקים, ביטוח לאומי, או סכסוכי עבודה). הדיון נערך בפני מותב של שלושה לפחות (השימוש במותבים רחבים יותר, מקובל בערכאה זו).

עניינים פליליים

הערכאה הדיונית מחולקת לשלוש רמות על פי חומרת העבירות הנידונות בה ומורכבותן. בהתאם לכך נקבעים מותב הדיון וכשירויות השופטים בכל רמה:

בית המשפט הנמוך לעניינים פליליים (Tribunal de Police) מוסמך לדון בהרכב דן יחיד בעבירות קלות בלבד שהעונש בגינן אינו עולה על 60 ימי מאסר או קנס כספי נמוך.

Tribunal Correctionnel – בית משפט זה מוסמך לדון בהרכב של שלושה לפחות בעבירות שאינן בסמכות הערכאה הנמוכה אך העונש בגינן אינו עולה על חמש שנות מאסר או קנס של 200 פרנקים צרפתיים.



ה-Cour d'Assises מוסמך לדון בכל העבירות שאינן בסמכות בתי המשפט הפליליים האחרים, כלומר בעבירות פליליות חמורות (בהן: גניבה, שוד, הריגה, אונס ורצח). מותב הדיון מורכב משלושה שופטים (בהם שופט אחד לפחות של ערכאה גבוהה יותר – בית המשפט לערעורים) בצירוף תשעה הדיוטות (אזרחים שממלאים חובה אזרחית חד פעמית). הרשעה חייבת להתקבל ברוב של שמונה קולות לפחות.

ערכאה שנייה

בית המשפט לערעורים, ה-Cour d'Appel, משמש כערכאת הערעור הכללית, על כל הערעורים מבתי המשפט לעניינים אזרחיים ופליליים. הדיונים נערכים בפני מותבים של שלושה, חמישה או שבעה שופטים. זכות הערעור חלה הן על שאלות שבדין והן על שאלות שבעובדה. כ-30 בתי משפט לערעורים מפוזרים ברחבי המדינה וכל בית משפט מורכב ממספר מחלקות התמחות על פי נושאים. בית המשפט מוסמך לשמוע עדים ולעין שוב בראיות והכרעתו בעניינים שבעובדה, סופית. על הכרעותיו לגבי הדין אפשר, לעומת זאת, **לערער בזכות** לבית המשפט העליון לערעורים.

ערכאה שלישית

בית המשפט העליון לערעורים – Cour de Cassation. זהו בית המשפט הכללי הגבוה השוכן בפריז ומונה כ-85 שופטים. זוהי ערכאת ערעור בלבד. בית המשפט מחולק לשישה מדורי התמחות עצמאיים ונפרדים זה מזה. חמישה מדורים מטפלים בנושאים אזרחיים שונים ומדור שישי בערעורים פליליים בלבד. כל מדור מנוהל על ידי נשיא הכפוף ישירות לנשיא בית המשפט כולו. הדיון נערך בפני הרכבים של חמישה שופטים. הערעור לבית המשפט העליון בשאלות שבדין הוא ערעור בזכות. סמכותו של בית המשפט העליון להכריע בשאלות אלה היא סופית והחלטותיו מחייבות את כל הערכאות הנמוכות.

מערכת בתי המשפט המינהליים

מנגנון השפיטה המינהלי זוכה למקום מרכזי בתפישה הדמוקרטית הצרפתית. התפתחותו כאמצעי פיקוח ענייני, יעיל ומהיר על המינהל הציבורי, וכן היותו בעל איכות שפיטה גבוהה ותדמיתם המקצועית של השופטים המינהליים, קיבעו את מרכזיותו של המנגנון. המערכת המינהלית מבוססת על חלוקה קלאסית בין ערכאה ראשונה, אזורית,



הפרושה ברחבי המדינה, לערכאה עליונה, ריכוזית, שמושבה במרכז המינהלי-פוליטי של המדינה, ואשר משמשת בין השאר כערכאת ערעור בזכות.

ערכאה ראשונה

בתי המשפט של הערכאה הראשונה (Tribunal Administratif) מפוזרים ברחבי המחוזות. מתוך רצון ליעל את הפיקוח השיפוטי על פעילות המינהל מוסמכים הטריבונלים לדון במרבית העניינים המינהליים. מיעוטם נידונים בבית המשפט המינהלי הגבוה בפריז כערכאה ראשונה ואחרונה. סמכויותיו של בית המשפט כוללות הכרזת בטלות של החלטות או פעולות מינהליות מטעמים של אי חוקיות, אי סבירות או ניצול לרעה של הסמכות המינהלית (detournement de pouvoir), וכן סמכות לחייב את המינהל לפצות את העותר על נזקיו. הכשירות לשמש כשופט בבית המשפט מחייבת הכשרה אקדמית ומעשית במסלול שיפוט מינהלי ולחילופין, ניסיון מעשי ארוך בשירות הציבורי הצרפתי ובלבד שיש בידי המועמד תואר אקדמי במשפטים. **מותב הדין כולל ארבעה עד שישה שופטים**. יודגש שהדין המינהלי שונה במתכונתו מן הדין השיפוטי הכללי. הפנייה לטריבונל היא מהירה וזולה ואיננה מחייבת ייצוג בידי עורך דין, משום שההליך האינקוויזיטורי האופייני למשפט הקונטיננטלי, מעניק לשופטים סמכויות אקטיביות ובהן דרישה לקבלת ראיות וחקירת עדים תוך עמידה על יעילות הדין והכרעה בתוך פרק זמן סביר. ברוב רובם של המקרים הכרעת הערכאה הראשונה היא סופית, כלומר, אין ניצול של זכות הערעור.

ערכאה שנייה

בית המשפט המינהלי הגבוה, ה-Conseil d'Etat, משמש כערכאת ערעור בזכות על החלטות בתי המשפט המינהליים האזוריים וכערכאה ראשונה ואחרונה בעניינים "בעלי חשיבות ציבורית גבוהה" או "מורכבות משפטית מיוחדת".⁷⁰ למעשה, פעילותו של בית המשפט איננה רק בתחום השיפוטי הצר. מתוך שבעה מדורים רק אחד עוסק בשמיעת ערעורים או עתירות. המדור השיפוטי – המונה אמנם כמחצית מחברי בית המשפט, כלומר כ-150 שופטים – על תשע המחלקות שבו, דן במסגרת הרכבים. במקרים בעלי "חשיבות עליונה" יושבת בדין המועצה המשפטית, הכוללת את ראשי מערכת בית המשפט המינהלי. כל הכרעותיה השיפוטיות של הערכאה העליונה בשאלות עובדתיות או משפטיות, הן סופיות ומחייבות את כלל המערכת השיפוטית והמינהלית.



חשוב לציין ששאר מדורי בית המשפט המינהלי הגבוה נוטלים חלק במערכת הציבורית-דמוקרטית, בין השאר, בניסוח חקיקה מינהלית ראשית ומשנית, במתן חוות דעת על החלטות מינהליות ובפיקוח וביקורת על שמירת כללי המינהל התקין מצדן של רשויות המדינה והרשויות המקומיות. גם כאן, אגב, נשמרת זכותו של כל אזרח לבקש את התערבותו של בית המשפט בעניינים ציבוריים כלליים.

מאפייני התפקיד השיפוטי בצרפת

אחד המאפיינים המרכזיים לאבחנה בין מערכות המשפט האנגלו-אמריקניות לאלה הקונטיננטליות נעוץ בתפישת תפקידו של השופט במערכת. בצרפת נתפש השופט כממלא תפקיד ככל עובד מדינה אחר. ככזה, תפקידו של השופט במערכת השלטון הציבורית הוא להעניק שירותי יישוב סכסוכים בין הפרטים לבין עצמם, ובינם לבין הרשויות ולהפך. התפקיד השיפוטי נתפש כמחייב ידע וניסיון מקצועי נפרד מן הידע והניסיון שנצבר בתפקידי עריכת דין למשל. לפיכך, השכלה וותק כעורך דין אינם רלוונטיים כלל לצרכי כשירות המינוי לשפיטה. מינוי שופט מחייב השכלה אקדמית מתאימה במסלול לימודי שפיטה באוניברסיטה. תנאי הקבלה למסלול הלימודים מחייבים השכלה משפטית כללית ומגבלת גיל מקסימלית נמוכה למדי (במרבית המקרים מבוגרים מגיל 27 לא יתקבלו ללימודי שפיטה). הלימודים עצמם, המופרדים למסלול שפיטה מינהלית וכללית, כוללים תכנית עיונית ומעשית במסגרת בתי המשפט, לשכות התביעה ומשרד המשפטים. תואר במסלול לימודים זה מאפשר השתלבות בתחומי הפעילות המשפטית שצוינו.

השופטים, כעובדי מדינה לכל דבר, מתייחסים לתפקידם החברתי כאל קריירת חיים ובהתאם הם משתלבים במערכת השיפוט בגיל צעיר יחסית. ככלל, המינוי לשפיטה הוא "מינוי לחיים". ואף על פי כן אפשר להעביר שופט מתפקידו מטעמים של "התנהגות פסולה" על פי המלצת הוועדה למינוי שופטים. זו מוסמכת גם לשמש כערכאה משמעתית כלפי שופטים. בתפקידה זה יושב בראשה נשיא בית המשפט הגבוה לעניינים אזרחיים.



הוועדה הצרפתית למינוי שופטים

למרות הכפיפות המינהלית לכאורה לשלטון הפוליטי, נשמרת הקפדה והבלטה של מקצועיות המינוי לתפקידי שיפוט. הרכב הוועדה הצרפתית למינוי שופטים מדגיש את העדיפות הברורה המוענקת למרכיבים מקצועיים. כך, בראש הוועדה יושב, אמנם, נשיא הרפובליקה ושר המשפטים כסגנו, אולם שאר תשעת החברים (הממונים אמנם רשמית על ידי הנשיא) הם נציגי מערכות בתי המשפט ומשפטנים אחרים – נציג הערכאה המינהלית העליונה, שלושה נציגי הערכאה הכללית העליונה, שלושה נציגי ערכאות מקצועיות נוספות ושני נציגים בעלי קומפטנטיות מקצועית כללית (אנשי האקדמיה המשפטית). ועדה זו אחראית על כל מינויי השופטים בכל מערכות המשפט (רשמית, שר המשפטים ממנה את שופטי הערכאות הנמוכות – אך הכרעתו מחייבת התייעצות בוועדה).

גרמניה

שני עקרונות עיקריים עומדים ביסוד מערכת בתי המשפט בגרמניה – התמחות וביזור.⁷¹ בגין עקרונות יסוד אלה מאופיינת מערכת השיפוט הגרמנית במידה גבוהה של הפרדה ומורכבות, שבאה לביטוי במישורים הבאים:

- ייחוד מערכות נפרדות לעניינים שונים;
- ההיררכיה הפנימית בתוך כל מערכת שיפוטית, המיועדת ליצור הבחנה דיונית רגישה למורכבותם המשפטית של העניינים וחומרתם;
- הקפדה על התמקצעות של השופטים בדרך של שיפוט על פי מדורים המתמחים בסוגיות ספציפיות. לשיפור מרכיב הידע והניסיון הספציפי מקפידה שיטת המשפט הגרמנית על שיתוף אנשי מקצוע שאינם משפטנים בהליך כחלק מהרכב השופטים.

החוקה הגרמנית קובעת את המתווה הכללי של מערכות המשפט השונות ושל המבנה ההיררכי. עם זאת, גרמניה כמדינה פדרלית מבקשת לשמור על שיווי משקל בין עצמאות ה'לאנד' – מדינת המחוז – לבין שמירה על כפיפותו לאחידות המשפט הפדרטיבי. על פי עקרון הביזור, כל 'לאנד' מקיימת מערכת משפטית פנימית ועצמאית תוך שמירה על המתווה



שנקבע בחוקה הפדרלית. הילאנדי אחראית למרכיבים הפרוצדורליים של השיפוט – מתשלום שכר השופטים ועד קביעת המאפיינים הדיוניים. עם זאת, ההגמוניה הפדרטיבית נשמרת: בקדקוד כל אחד מענפי השיפוט ניצבת ערכאת השיפוט הפדרלית שתפקידה, כאמור, לשמר אחידות מערכתית.

על פי עקרון ההתמקצעות, החוקה הגרמנית קובעת הפרדה עניינית ומבנית קשיחה בין מערכות בתי משפט לנושאים שונים. סעיף 95 לחוקה קובע חמש מערכות שיפוטיות נפרדות:

- מערכת בתי המשפט הרגילים (Ordentliche Gerichte) – הענף העיקרי והשירי, המופקד על מרבית העניינים האזרחיים והפליליים ועל כל הנושאים שלא נקבעה להם ערכאה שיפוטית ייחודית;
- מערכת בתי המשפט המינהליים (Verwaltungsgerichte);
- מערכת בתי המשפט לעבודה (Arbeitsgerichte);
- מערכת בתי המשפט לעניינים סוציאליים (Sozialgerichte);
- מערכת בתי המשפט למסים והכנסות (Finanzgerichte).

המטרה העיקרית בהפרדה המערכתית היא פיתוח ידע וניסיון שיפוטי ספציפי והעלאת איכות השפיטה ויעילותה. החיסרון העיקרי מתבטא בחידוד בעיית הסמכות העניינית בין המערכות השונות. המשפט הגרמני מנסה להתגבר על כך בהבהרה סטטוטורית של הסמכויות הענייניות ובפתרונות פרוצדורליים נוספים.⁷²

מערכת בתי המשפט הרגילים (Ordentliche Gerichte)

בתי המשפט הרגילים מוסמכים, כאמור, לעסוק במרבית העניינים האזרחיים והפליליים. למערכת המשפט הפנימית בכל לאנד שלוש רמות דיוניות:

בית משפט מקומי (Amtsgericht) – הרמה הנמוכה והנפוצה ביותר (יותר מ-700 בתי משפט מסוג זה ברחבי המדינה). בית המשפט המקומי דן בהרכב שלושה בעניינים אזרחיים עד מגבלת שווי של 10,000 מרקים גרמניים וכן בענייני משפחה וירושה, שכירות והחכרה בעלי אופי מקומי בלא הגבלת שווי. יודגש שבענייני משפחה דנים הרכבים מיוחדים לעניין זה בלבד. בית המשפט המקומי דן במותב יחיד, בעבירות פליליות קלות



שעונשן אינו עולה על שנת מאסר אחת. בעבירות שעונשן יותר משנה אך לא יותר מארבע שנים דן הרכב בראשות שופט מקצועי ושני הדיוטות, ובמקרים בעלי מורכבות מיוחדת דן הרכב שני שופטים מקצועיים ושני הדיוטות. כל חברי ההרכב מחזיקים באותן סמכויות וההכרעה נקבעת ברוב דעות.

בית המשפט של המחוז (Landgericht) – כ-120 בתי המשפט מסוג זה פוזרים בערים הגדולות. בית המשפט מחולק להרכבים קבועים בעלי התמחות מיוחדת בעניינים אזרחיים, מסחריים, פליליים, ענייני משפחה וענייני נוער. ככלל, השיפוט נערך בפני מותב שלושה. במקרים פשוטים יכול להיקבע שופט דן יחיד. השיפוט בעניינים אזרחיים נערך בפני הרכבים של שלושה שופטים מקצועיים. באותו הרכב דן בית המשפט בערעורים בזכות על פסקי הדין של בית המשפט המקומי בעניינים אלה. בענייני מסחר ועסקים יושב בדין מותב בראשות שופט מקצועי ושני שופטים מומחים בעלי ידע וניסיון בתחום הספציפי אך בלא השכלה משפטית (Handelsrichter). בעניינים פליליים, סמכותו של בית המשפט המחוזי כערכאה ראשונה חלה על עבירות שאינן בתחומו של בית המשפט המקומי, אך אינן עבירות פליליות חמורות (למשל עבירות של גרימת מוות ברשלנות). בעניינים אלה יושב בית המשפט בהרכב של שלושה שופטים מקצועיים ושני הדיוטות. בית המשפט יושב בהרכב של שני שופטים מקצועיים ושלושה הדיוטות כערכאת ערעור בזכות על פסקי הדין של בית המשפט המקומי. מותבים מיוחדים מוקצים לטיפול בעניינים מורכבים, המחייבים מיומנות מקצועית מיוחדת כמו עבירות כלכליות חמורות (למשל, הונאה, שוחד ועבירות רכוש).

בית המשפט המחוזי הגבוה לערעורים (Oberlandesgericht) בית המשפט הגבוה בכל 'לאנד' מוסמך לדון כערכאת ערעור בזכות על כל החלטות בית המשפט המחוזי כערכאה ראשונה ורשאי להעניק רשות ערעור לפסקי דין בעניינים פליליים שההכרעה הראשונה בהם ניתנה בבתי המשפט הנמוכים. בעניינים אלה יושב בית המשפט במותב חמישה ובו שופטים מקצועיים והדיוטות במינון משתנה. לבית משפט זה סמכות עניינית לדון כערכאה ראשונה בעבירות פליליות חמורות (הריגה, רצח, שוד ואונס לדוגמה). בעניינים אלה דן בית המשפט בהרכב הכולל שני שופטים מקצועיים ושלושה הדיוטות והרשעה חייבת להתקבל ברוב של ארבעה שופטים לפחות.



בית המשפט הפדרלי הגבוה (Bundesgerichtshof) – ניצב בקדקוד המערכת הכללית ומיועד לשקף את הריבונות הפדרטיבית ואחידות המשפט. בית המשפט מוסמך לדון בערעורים בזכות בעניינים פליליים חמורים ובערעורים ברשות בעניינים אזרחיים ופליליים. ככלל, רשות הערעור מוענקת בעניינים המעוררים שאלות משפטיות מורכבות וכן בעניינים בעלי חשיבות ציבורית. עקרון ההתמקצעות פועל גם בתוך הערכאה העליונה (בין השאר, 12 הרכבים אזרחיים, חמישה הרכבים פליליים ושמונה הרכבים בעניינים מורכבים הדורשים מיומנות מיוחדת – למשל, דיני הגבלים עסקיים). כל הרכב מתמחה בתת נושא ספציפי ועוסק בעניינים הקשורים בו בלבד. **כל מותב כולל חמישה שופטים מקצועיים.**

מערכת בתי המשפט המינהליים (Verwaltungsgerichte)

מערכת בתי המשפט המינהליים מחזיקה בסמכות שיוטית לדון בכל הסכסוכים בין הפרט לרשות שאינם נמצאים בסמכותן העיקרית של מערכות המשפט האחרות – בית המשפט לחוקה, המערכת הכללית, בתי המשפט לעבודה, בתי המשפט לזכויות סוציאליות ובתי המשפט למסים. על פי החוק נכלל בסמכות זו כל סכסוך הנובע מהחלטה מינהלית שעלולה להשפיע על זכותו של הפרט. כלולים בכך דיני תכנון ובנייה, רישוי מקצועי ורישוי עסקים, דיני חינוך, עניינים מוניציפליים ונושאים נוספים.

המבנה של מערכת השיפוט המינהלית מתאפיין בעיקר בפשטות: הערכאה הראשונה (Verwaltungsgericht) מוסמכת לדון בכל העניינים. המותב כולל שלושה שופטים מקצועיים ושני הדיוטות. ערעורים בזכות על החלטותיה של ערכאה זו עוברים לדיון בערכאה השנייה (Oberverwaltungsgericht), בהרכב שלושה שופטים מקצועיים. במקרים מיוחדים המעוררים שאלות משפטיות בעלות אופי פדרלי בלבד, יכולה להינתן רשות ערעור לבית המשפט המינהלי הפדרלי הגבוה (Bundesverwaltungsgericht) בברלין, שלמיטב ידיעתנו, אינו בעל סמכות דיון ראשונה ואחרונה בעניינים הקשורים בהחלטות מינהליות של הממשל הפדרלי עצמו. ערכאה זו יושבת בדרך כלל במותב של חמישה ובמקרים מיוחדים אף בהרכב של שבעה שופטים מקצועיים.



שלוש מערכות המשפט הנוספות – בתי המשפט לעבודה (Arbeitsgerichte), בתי המשפט לעניינים סוציאליים (Sozialgerichte) ובתי המשפט למסים והכנסות (Finanzgerichte) – פועלות במתכונת דומה למתכונת המינהלית בשינויים המתחייבים מן האופי הענייני השונה. דגש מושם על מבנה היררכי של ערכאות דיון, ערכאות ערעור בתוך ה'לאנד' וערכאות ערעור פדרלית עליונה אחת, תוך שמירה על שיפוט בידי הרכבים הכוללים שופטים מקצועיים ואנשי מקצוע שאינם משפטנים.

מאפייני התפקיד השיפוטי

השפיטה בגרמניה, כמו במדינות אירופיות אחרות, היא קריירה מקצועית ונפרדת, המחייבת התמחות אקדמית ומעשית. על פי המסורת הקונטיננטלית, התפקיד השיפוטי הוא אינקוויזטורי בטיבו ומיועד בראש ובראשונה לפתור את הסכסוך הקונקרטי וכזה, השופט אינו נתפש מבחינה ציבורית כבעל מעמד מיוחד בחברה. על פי רוב, מיד בתום תקופת ההתמחות ובגיל צעיר למדי (סביבות גיל 26-32), מתמנה השופט לתפקידו הראשון בערכאה שיפוטית נמוכה. המינוי הראשון הוא זמני לתקופה של שלוש עד חמש שנים. באישור ועדת המינויים אפשר להפוך את המינוי לקבוע. ועדה זו הפועלת בכל 'לאנד' מורכבת מנבחר ציבור מקומיים, משופטים ומעורכי דין. הוועדה אחראית גם לקידום של השופטים בתוך המערכת. חשוב להדגיש שקידומו של שופט לערכאה גבוהה יותר מחייב ותק שיפוטי של לפחות עשר שנים באותה ערכאה. הקידום מותנה בהישגיו המקצועיים של השופט ובבכירותו. ככלל, ניתן להביא לסיום תפקידו של שופט בעל מינוי-קבע על פי נסיבות מצומצמות המנויות בחוק (התנהגות בלתי נאותה) ולאחר הליך שימוע בלבד.

שיטת המשפט הגרמנית מעניקה מקום מרכזי לשילוב הדיוטות בשפיטה. על פי הוראות החוקה הפדרלית משתלבים שופטים שאינם משפטנים מקצועיים בהליך השיפוטי כבעלי מעמד שווה לכל דבר ועניין כמעט בכל הערכאות, נמוכות כגבוהות. על פי הגישה המעדיפה התמקצעות, ממונים השופטים ההדיוטות לתפקידם על פי כישוריהם המקצועיים ובכוונה לתרום להליך השיפוטי מרכיבי ידע, הבנה וניסיון בתחום עיסוקם. בבתי המשפט לעניינים פליליים מתמנים ההדיוטות מתוך רשימה כללית של אזרחי ה'לאנד'. כל השופטים שאינם משפטנים נבחרים על ידי ועדת מינוי מיוחדת המורכבת משופט, מנבחר ציבור מקומיים ומעשרה אזרחים



שנבחרו לתפקיד זה. מינוי מחייב תמיכה של יותר משני שלישים מחברי הוועדה. המינוי הוא לתקופה של ארבע שנים ומחייב השתתפות ב-12 דיונים שיפוטיים בשנה תמורת תשלום הוצאות ושכר סמלי.

הגישה הגרמנית, המדגישה את יעילות הטיפול השיפוטי ומהירותו, קובעת לוחות זמנים קצובים ומזורזים לסיום הטיפול השיפוטי. כך, למשל, קובע חוק הפרוצדורה האזרחית מגבלת זמן מקסימלית של שלושה שבועות מתום הדיון עצמו עד מתן פסק הדין. בתום המועד מתכנס בית המשפט ומוסר את החלטתו בעל פה. על פי בקשת אחד הצדדים (המחייבת תשלום) מעביר בית המשפט הנמקה כתובה ומפורטת שיכולה לשמש בסיס לערעור. בהליך הפלילי נדרש הרכב השופטים להגיע להכרעה מיד בתום נאומו הסיכום של הצדדים. בהעדר הכרעה פה אחד מחייבת הרשעה רוב של שני שלישים מן השופטים. בית המשפט מוסר את הכרעתו ואת בסיס ההנמקה לצדדים בעל פה. על פי בקשת אחד הצדדים מוסר בית המשפט הנמקה כתובה מפורטת בשלב מאוחר יותר.



הערות

1. להרחבה מקיפה ובהירה בסוגיות החוקה והמשפט החוקתי והתפתחותם בעולם ובישראל, ראו פרופ' רות גביוון, **המהפכה החוקתית – תיאור מציאות או נבואה המגשימה את עצמה?** המכון הישראלי לדמוקרטיה, 1998, 23.
2. הציטוט מתוך כתב המינוי מופיע בדו"ח הוועדה לבדיקת מבנה בתי המשפט הרגילים בישראל, **דין וחשבון**, ירושלים-1997, 13 (להלן: **מסקנות ועדת אור**).
3. שם, 15.
4. **מסקנות ועדת אור**, 50.
5. **מסקנות ועדת אור**, 17.
6. הניתוח בחלק זה מתבסס על פרסום נתוני הפעילות הרשמיים. ראו: **הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סטטיסטיקה משפטית – בית המשפט העליון**, 1994-1996, פרסום 43, ירושלים, דצמבר 1997.
7. גם בשנה זו נמשכה העלייה הניכרת במשך הזמן עד סיום הטיפול בעתירה. ב-38.2% מן העתירות שנדחו על הסף התקבלה החלטה בתוך פחות מחודשיים; ב-7.1% בלבד התקבלה ההחלטה בתוך 2-3 חודשים; ב-11% התקבלה ההחלטה בתוך 4-6 חודשים וב-43.6%, בתוך שבעה חודשים ויותר. החציון עמד על 5.1 חודשים.
8. בתחום זה ניתנה החלטה ב-22.3% מן העתירות בתוך פחות מחודשיים; ב-12.7% בתוך 2-3 חודשים; ב-9.6% בתוך 4-6 חודשים וב-55.5% בתוך שבעה חודשים ויותר. החציון עמד על 9.2 חודשים.
9. ב-26.7% מן העתירות התקבלה העתירה בתוך פחות מחודשיים; ב-13.3% בתוך 2-3 חודשים; ב-10% בתוך 4-6 חודשים וב-50% מן העתירות בתוך שבעה חודשים ויותר. החציון עמד על 6.3 חודשים.
10. ב-30.2% לאחר 13-24 חודשים; ב-19.2% – לאחר 25-36 חודשים; ב-27.9% – לאחר יותר משלוש שנים. החציון עמד על 24.3 חודשים.
11. 23.8% לאחר 13-24 חודשים; 18.4% לאחר 25-36 חודשים; 27.4% לאחר יותר מ-37 חודשים. החציון עמד על 21.9 חודשים.



12. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, פעולות בתי המשפט – 1996, פרסום מספר 15, 1997.
13. ראו שם.
14. הצעת חוק יסוד: השפיטה (תיקון) וחוק השפיטה (הוראות מעבר, 1988) הצעות חוק תשמ"ח 206.
15. **מסקנות ועדת אור**, 22.
16. למרות שבמספר מדינות נשמרת לבית המשפט העליון סמכות דיון ראשונה ואחרונה במספר עניינים המעוררים חשיבות ציבורית עליונה (ניגריה וקפריסין אך גם בית המשפט העליון לעניינים מינהליים בצרפת ובפינלנד), הרי שהיקף הסמכויות בישראל הנו חסר תקדים כמעט לאור פרשנותו המרחיבה של בית המשפט את גבולות סמכותו הוא.
17. וכמצוטט בדברי ההסבר להצעת חוק בתי המשפט לעניינים מינהליים, התשנ"ח-1997.
18. **מסקנות ועדת אור**, 17.
19. הערכאה השיורית היא זו שאלה מופנים כל העניינים שלגביהם לא נקבעה בחקיקה סמכות השיפוט הספציפית.
20. **מסקנות ועדת אור**, 80.
21. כל המודלים מתייחסים להקמת ערכאה חדשה בין בית המשפט המחוזי לבית המשפט העליון. ערכאה זו תשמש כערכאת ערעור בזכות וכך ישוחרר בית המשפט העליון מנטל זה אלא במקרים שיצדיקו ערעור ברשות. המודלים נחלקים בשאלה אם הערכאה החדשה תשמש ערכאת ערעור כללית לכל פסקי הדין של הערכאות הנמוכות ותשחרר גם בית המשפט המחוזי מנטל שמיעת הערעורים או שתשמש ערכאת ערעור לפסקי הדין של בית המשפט המחוזי בלבד. אבחנה בין המודלים מתגלה גם בשאלת המיקום הפיזי. יש שמציעים למקמה בכל אחד מבתי המשפט המחוזיים או במקביל להם ויש שמציעים ערכאה אחת כללית שתמוקם בירושלים.
22. **מסקנות ועדת אור**, 87.
23. חנה אבנור, "הערכת מסקנות ועדת אור", **עורך הדין – ביטאון לשכת עורכי הדין בישראל**, מספר 5, ספטמבר 1998 (להלן: **אבנור**).
24. **מסקנות ועדת אור**, 26.



25. **מסקנות ועדת אור**, 28.
26. על פי הצעת החוק שנוסחה בעקבות מסקנות ועדת אור, הוחמרו דרישות הכשירות למינוי לשפיטה לערכאה הנמוכה והן יעמדו על ותק של שמונה שנות עיסוק בעריכת דין, בתפקיד משפטי אחר או בהוראת משפטים (במקום חמש שנים, כיום).
27. ראו למשל אבנור, 25.
28. גם מערכת בתי המשפט הפדרליים בארה"ב כולה מוסדרת במתכונת שלוש ערכאות אולם נראה שההבדלים הקיצוניים בסדרי גודל האוכלוסיות ובמאפיינים נוספים של המערכות מקשה על ההשוואה.
29. כלומר שחרור בית המשפט העליון מנטל הטיפול במרבית הערעורים בזכות.
30. המתכונת שהוצעה על ידי תומכי מסקנות לנדוי דיברה על ערכאה ראשונה כללית לכל עניין אזרחי ופלילי וערכאה שנייה לערעורים ולעניינים מינהליים; על כל פסק דין של הערכאה הראשונה יהיה ערעור אחד בזכות לערכאה השנייה. ערעור שני לבית המשפט העליון יהיה ברשות בלבד. הוצע שבערכאה השנייה תוקם מחלקה לעניינים מינהליים לעתירות נגד רשות ציבורית (כערכאה ראשונה). ערעור לבית המשפט העליון על פסק דין שיינתן במחלקה זו יהיה ברשות בלבד. על פי דגם זה יעסוק בית המשפט העליון בבעיות משפטיות עקרוניות ובשאלות בעלות עניין ציבורי. הוא ישמש כבית משפט לחוקה ואליו יגיעו ברשות הערעורים על פסקי דין בעניינים אזרחיים, פליליים ומינהליים, המעוררים שאלות בעלות מורכבות משפטית. ראו אליהו הרנון, "השלכת דו"ח ועדת לנדוי על הדין הפלילי, **משפטים**, י"ב, תשמ"ב.
31. כלומר, הסמכת בית המשפט המוסמך לדון בעניין שלפניו להכריע בכל שאלה הקשורה בו גם אם זו איננה בסמכות אותו בית משפט.
32. סטיבן גולדשטיין, "הערות על הדו"ח של הוועדה לבדיקת המבנה והסמכויות של בתי המשפט ובעיית ההפרדה בסמכות בערכאה ראשונה, **משפטים**, י"ב, תשמ"ב, 179-160, 170.
33. גולדשטיין, שם.
34. גולדשטיין, 168.
35. ההצעה לאיחוד ערכאות השמיעה אשר הועלתה, בין היתר על ידי נשיא בית המשפט העליון דאז, השופט זוסמן נדחתה בעבר. טעם



- עיקרי לדחייה יוחס להתנגדותם של שופטי בית המשפט המחוזי בשל הפגיעה שעלולה להוצר בכבודם בעקבות האיחוד (שהרי תוצאתה הישירה היא נסיגה לאחור והפיכת שופטי בית המשפט המחוזי לשופטי הערכאה הראשונה). ראו גולדשטיין, שם.
36. עמדת פרופ' מרדכי קרמניצר, בדיון במכון הישראלי לדמוקרטיה.
37. למרות שנציגות השופטים הביעה הסכמה ליישום מסקנות ועדת אור ישנם שופטים שבשיחות רקע הביעו ספק גדול וחששות מיישום המסקנות, בעיקר לאור התרשמויותיהם מיכולתם של שופטים בערכאה הנמוכה. היו שהביעו את עמדתם זו בדיוני ועדת אור ולא שינו אותה גם בעקבות מסקנותיה.
38. עמדת השופט בדימוס בנימין כהן בריאיון לתכנית רדיו – 'הערכת מצב', קול ישראל – רשת ב', 27 במאי, 1998.
39. עמדתו של יו"ר ועדת חוק ומשפט לשעבר דדי צוקר בדיון בעניין הערכת מסקנות ועדת אור שהתקיים במכון הישראלי לדמוקרטיה, 16 ביוני, 1998. (להלן: **הדיון במכון הישראלי לדמוקרטיה**).
40. ראו אמנון רובינשטיין, ראיון לתכנית רדיו – 'הערכת מצב', קול ישראל – רשת ב', 27 במאי, 1998.
41. ראו הצעת חוק בתי המשפט לעניינים מינהליים, התשנ"ז-1997.
42. דן ביין, "השפעת דו"ח ועדת לנדוי על בתי משפט נמוכים", **משפטים**, י"ב, תשמ"ב.
43. אמנון רובינשטיין, ראיון אישי ב-15 במרץ, 1999.
44. עמדת פרופ' מרדכי קרמניצר, בדיון במכון הישראלי לדמוקרטיה.
45. ראו משלחת מטעם הנהלת בתי המשפט, סיור לימודי לסינגפור ותאילנד (1998), 41.
46. **מסקנות ועדת אור**, 50.
47. ראו הצעת חוק סמכות השיפוט בעניינים מינהליים בית משפט מחוזי בשבתו כבית משפט גבוה לצדק, התשנ"ט-1999, סעיף 4.
48. עמדת פרופ' מרדכי קרמניצר, בדיון במכון הישראלי לדמוקרטיה.
49. שם.
50. Martin Shapiro, "The Prototype of Courts", **Courts – A Comparative and Political Analysis**, The University of Chicago Press, 1981, 1-64, 8



51. נראה שמדובר בבית המשפט העליון בניגריה ובבית המשפט העליון בקפריסין. במדינות אלה – כמו גם בישראל – שלט המנדט הבריטי. על פי השיטה הושארו סמכויות הדיון בעניינים המינהליים בבית המשפט העליון שהורכב ברובו מנציגי המנדט. היתרונות הטמונים בכך לצרכיו של השלטון הזר, הינם ברורים וזוהי מורשתו.
52. עמדת פרופ' רות גבזון, בדיון במכון הישראלי לדמוקרטיה.
53. עמדתו של ד"ר גד ברזילי בריאיון לתכנית רדיו – 'הערכת מצב', קול ישראל – רשת ב', 27 במאי, 1998.
54. עמדת פרופ' רות גבזון, בדיון במכון הישראלי לדמוקרטיה.
55. עמדת פרופ' מרדכי קרמניצר, בדיון במכון הישראלי לדמוקרטיה.
56. עמדת ח"כ אברהם פורז בישיבת ועדת חוקה, חוק ומשפט, 19 במאי, 1998.
57. **"עד שהשינוי בסמכויות שעל פי דין וחשבון זה יבוצע יביא להפחתה משמעותית בעומס המוטל על בית המשפט העליון, יש לשקול את האפשרות למינוי בפועל של שופט, או כמה שופטים לבית המשפט העליון (מעבר לתקן השופטים הקיים), כדי לסייע בסגירת הפיגור הקיים בשמיעת התיקים בבית המשפט העליון". מסקנות ועדת אור, 87.**
58. על הרפורמה בבתי המשפט – סיכום כינוסים בנושא זה שהתקיימו בפקולטות למשפטים באוניברסיטות בר אילן, תל אביב וירושלים בשנת 1989. ראו דיון נרחב בעמדות השונות – משה טלגם ואח', על הרפורמה במערכת בתי המשפט, **מחקרי משפט** ח' (1990), 160-9.
59. אריאל רוזן צבי, "קלקולים" במערכת המשפט, **מחקרי משפט** ח' תשי"ן-1990, 55.
60. לפירוט סמכויותיו של השופט כבעל התפקיד העיקרי בחקר האמת בהליך הפלילי, ראו פרופ' מרדכי קרמניצר, "התאמת ההליך הפלילי למטרה של גילוי האמת, או האם לא הגיעה העת לסיים את עונת המשחקים", **משפטים** י"ז, תשמ"ח, 475, 492-495.
61. ראו הצעותיו של שמעון שטרית, קווי יסוד לרפורמה – מחשבות על דמות מערכת השפיטה בעתיד מתוך עיון בבעיות ההווה, **מחקרי משפט** ח' התשי"ן-1990, 59.
62. משלחת מטעם הנהלת בתי המשפט, סיור לימודי לסינגפור ותאילנד (1998), 30.



63. ראו פרק הרקע לעיל ומסקנות אור.
64. דין וחשבון הועדה לבדיקת מבנה מחלקת ניהול שיפוט, מרץ 1999, 3.
65. סקירה זו מבוססת בעיקר על פרסום הלשכה מספר 43, **סטטיסטיקה משפטית – בית המשפט העליון**, 1994-1996, דצמבר 1997.
66. התיאור מתייחס למערכת הנוהגת באנגליה ובווילס בלבד. מערכות דומות – אם כי לא זהות – קיימות בסקוטלנד, בצפון אירלנד וברפובליקה האירית.
67. בית הלורדים מאחד את כלל מערכת השיפוט הבריטית, משמע, ערכאה עליונה לכלל חברות הממלכה המאוחדת ולכלל העניינים.
68. Henry J. Abraham, **The Judicial Process** (sixth ed.), Oxford: Oxford University Press, 1993, 247.
69. למרות ההפרדה במקרים מסוימים – מעטים ביותר – ייתכן ערעור על פסק דין של בית משפט אזרחי לבית משפט מינהלי.
70. Henry J. Abraham, **The Judicial Process** (sixth ed.), Oxford: Oxford University Press, 1993, 266.
71. Nigel Foster, **German Legal System and Laws** (second ed.) Blackstone Press, 1996.
72. כך למשל העיקרון שמוביל למעין "מרוץ סמכויות", הקובע שברגע שמערכת אחת קבעה את סמכותה העניינית בסוגיה, נאסר על מערכות אחרות לדון בו.



ביבליוגרפיה

- המכון הישראלי לדמוקרטיה, שולחן עגול בנושא הרפורמה במערכת בתי המשפט על פי דו"ח ועדת אור, 16 ביוני, 1998.
- הוועדה לבדיקת מבנה בתי המשפט הרגילים בישראל, **דין וחשבון**, ירושלים, 1997.
- הוועדה לבדיקת המבנה והסמכויות של בתי המשפט, **דין וחשבון**, ירושלים, 1980.
- גביזון, רות, **המהפיכה החוקתית – תיאור מציאות או נבואה המגשימה עצמה? המכון הישראלי לדמוקרטיה**, 1998.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **סטטיסטיקה משפטית – בית המשפט העליון 1994-1996**, פרסום 43, ירושלים, דצמבר 1997.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **פעולות בתי המשפט – 1996**, פרסום מספר 15 – 1997.
- אבנור, חנה, "הערכת מסקנות ועדת אור", **עורך הדין – ביטאון לשכת עורכי הדין בישראל**, מספר 5, ספטמבר 1998.
- ביין, דן, "השפעת דו"ח ועדת לנדוי על בתי משפט נמוכים", **משפטים**, י"ב, תשמ"ב, 187.
- גולדשטיין, סטיבן, "הערות על הדו"ח של הוועדה לבדיקת המבנה והסמכויות של בתי המשפט ובעיית הפרדה בסמכות בערכאה ראשונה", **משפטים**, י"ב, תשמ"ב, 160.
- הרנון, אליהו, "להשלכת דו"ח ועדת לנדוי על הדין הפלילי", **משפטים**, י"ב, תשמ"ב, 180.
- טלגם, משה ואח', "על הרפורמה במערכת בתי המשפט", **מחקרי משפט**, ח', התש"ן 1990, 9-160.
- קרמניצר, מרדכי, "התאמת ההליך הפלילי למטרה של גילוי האמת, או, האם לא הגיעה העת לסיים את עונת המשחקים", **משפטים**, י"ז, תשמ"ח, 475.



רוזן-צבי, אריאל, "קלקולים' במערכת המשפט, " **מחקרי משפט**, ח', התש"ן 1990, 55-59.

שטרית, שמעון, "קווי יסוד לרפורמה – מחשבות על דמות מערכת השפיטה בעתיד מתוך עיון בבעיות ההווה, " **מחקרי משפט**, ח', התש"ן-1990, 59.

Abraham, Henry J., **The Judicial Process** (sixth ed.), Oxford: Oxford University Press, 1993.

Shapiro, Martin, **Courts: A Comparative and Political Analysis**, The University of Chicago Press, 1981.

Foster, Nigel, **German Legal System and Laws**, (second ed.), Blackstone Press, 1996.

Friedland, Martin L., **A Place Apart: Judicial Independence and Accountability in Canada**, Canadian Judicial Council, 1995.

Wade, William and Christopher Forsyth, **Administrative Law**, 7th. Ed, Clarendon Press, 1994.

Goldstein, Stephen, **The Role of Supreme Courts, Regional Report**: Common Law Countries, International Association of Procedural Law, International Colloquium, Thessaloniki, 21-25 May, 1997.

