

22 בספטמבר 2011

לכבוד  
ח"כ דוד רותם  
יו"ר ועדת חוקה חוק ומשפט  
הכנסת  
ירושלים  
שלום רב,

הנדון: הצ"ח התייעלות כלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010)

2010) התשס"ט-2009 – סעיף 260 - ניווד תיקים בין בתי המשפט

אנו, האגודה לזכויות האזרח, תכנית המשפט בשירות הקהילה, פקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב, הלי"ב – התנועה למלחמה בעוני בישראל, ידיד – מרכזי זכויות בקהילה ועמותת סינגור קהילתי, פונים אליכם לקראת הדיון הקבוע בוועדת חוקה ביום 3.10.11 בשעה 10:00 בהצ"ח שעניינה ניווד תיקים בין בתי המשפט (הצ"ח התייעלות כלכלית) (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009 סעיף 260 - ניווד תיקים בין בתי המשפט).

אנו סבורים, כי יש בהצעת החוק כדי לפגוע בנגישות למשפט, באופן המשפיע במיוחד על אוכלוסיות מוחלשות, וקוראים לכם שלא לאשר את הצעת החוק, ולמצער, לתקנה, כך שיובטחו זכויותיהם של כלל הפונים והנזקקים לבתי המשפט בישראל לנגישות למשפט ולצדק. מובן הצורך של מערכת המשפט לאזן את העומס בבתי משפט שונים, אך הפתרון של בעיה זו לא צריך לפגוע בעקרון הסמכות המקומית, שנועד להבטיח נגישות למשפט.

#### מבוא – נגישות למשפט וצדק חברתי

זכות הגישה לערכאות שיפוטיות הינה זכות חוקתית בעלת "מעמד חשוב מעין כמוהו להגנה על הפרט ועל החברה" (בג"ץ 2171/06 כהן נ' יו"ר הכנסת (2011) ויורם רבין "זכויות חברתיות מהספרה הדיונית" זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל (י' רבין וי' שני עורכים, התשס"ה)). השופט חשין בע"א 733/95 ארפל אלומיניום בע"מ נ' קליל תעשיות בע"מ, פ"ד נא (3) 577 (1997), 629, קבע, כי זכות זו "נעלה היא על זכות יסוד", ו"קיומה הינו תנאי הכרחי וחיוני לקיומן של שאר זכויות היסוד". אם לא יוכל אדם לפנות לבית המשפט באופן יעיל וחופשי, בין כתובע ובין כמתגונן, לא יוכל להביא למימוש הזכויות המוקנות לו, ולכן לא תהיה לזכויות אלה משמעות לגביו.

"היקף הזכות כולל גם את 'זכותו של הנפגע כי לא יעמידו בדרכו מכשולים, אשר ימנעו ממנו את מימוש הזכות'... זכות הגישה של האזרח לערכאות... משקפת הכרה חוקתית בזכות הפרט לדיון אמיתי, מלא והוגן בבית המשפט" (בג"ץ 9198/02 ההסתדרות הרפואית בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה (2008), בפסקה 36 לפסק דינה של השופטת נאור). כלומר, זכות הגישה לערכאות משפטיות הינה זכות רחבה, הכוללת נגישות לניהול הוגן, מלא וללא מכשולים של ההליך המשפטי.

בישראל קיימים חסמים רבים לנגישות למשפט של אוכלוסיות מוחלשות, אשר היריעה קצרה מלפרטם (להרחבה בעניין זה ראו מאמרו של יובל אלבשן "נגישות האוכלוסיות המוחלשות בישראל למשפט" עלי משפט ג (התשס"ד) 497). לענייננו רלוונטיים שני חסמים מרכזיים: **החסם הגיאוגרפי והחסם הכלכלי**. החסם הגיאוגרפי מקשה בעיקר על תושבי הפריפריה (כאשר הכוונה לפריפריה גיאוגרפית וחברתית-כלכלית כאחד), אשר נדרשים להגיע לבתי משפט רחוקים, ולבזבז זמן וכסף שפעמים רבות אין להם לצורך כך. החסם הכלכלי, בהקשר שלנו, מתייחס להעמסת עלויות נוספות לעלות של ייצוג משפטי, בשל הצורך, כאמור, לשלם עבור נסיעות ארוכות ורחוקות יותר, ולהשקיע זמן רב יותר על חשבון ימי עבודה.

### הצעת חוק ניווד תיקים

בהצעת החוק נקבע, כי מנהל בתי המשפט, בהסמכת נשיא בימ"ש עליון ובאישור שר המשפטים, יהא רשאי להעביר כמות מסוימת של הליכים שהוגשו לבית משפט מסוים, ואשר טרם הוחל בהם הדיון, לבית משפט אחר או לבתי משפט אחרים של אותה דרגה, באותו אזור שיפוט או באזור שיפוט אחר, כדי לאזן בעומס התיקים בין בתי המשפט, וכן כי יהא עליו לפרסם דבר העברת התיקים ברשומות.

אנו סבורים, כי המדובר בסטייה רחבה וגורפת מעקרון הסמכות המקומית. לעקרון הסמכות המקומית מטרה ברורה בראש ובראשונה, להגן על זכויות המתדיינים (ובמיוחד נתבעים), שלא יזמו את ההליך) לנהל את ענייניהם המשפטיים במקום נגיש ונוח להם, תוך מתן עדיפות לבעלי דין חלשים יותר על-פני חברות גדולות בעלות מספר סניפים (ראו למשל, תקנה 3(א1) לתקנות סדר הדין האזרחי, וכן ראו גם סעיף 94(9) לחוק החוזים האחידים, הקובע חזקה על תנאי שהוא מקפח, אם הוא מתנה על הוראת דין בדבר קביעת מקום שיפוט). כללים אלה נועדו להבטיח **הגינות דינונית** (טבקה ובאום, "להחזיר עטרה ליושנה": מקומה הראוי של הסמכות המקומית בסדר הדין האזרחי, עלי משפט ט (תשע"א) 174) מטרה זו קודמת ודאי למטרה שבבסיס התיקון המוצע – שיפור היעילות בבית המשפט. נכון, כי חלוקת הנטל עשויה לזרז את ההליכים, ולהועיל למתדיינים מבחינה זאת. אלא שהתייעלות זאת תבוא, בהתאם לפתרון המוצע, על חשבון השמירה על הנגישות למשפט והצדק.

אנו סבורים עוד, כי יש בהוראה זו לפגוע בנגישות למשפט של אוכלוסיות מוחלשות, באשר העברת התיקים תגדיל בהכרח את המרחק של המתדיינים עצמם מבית המשפט בו הם יצטרכו לנהל את עניינם, דבר שיגדיל את הוצאות הנסיעה, ואת משך הזמן אותו יצטרכו להשקיע בהגעה לבית המשפט. יש לזכור, כי לחלק ניכר מהדיונים נדרשים הצדדים להתייצב בעצמם, וגם בדיונים בהם אין חובת התייצבות מעוניינים הצדדים לעיתים קרובות להשתתף. עבור מתדיינים רבים, תיק בית משפט אינו עניין שבשגרה, והם מבקשים פעמים רבות להיות מעורבים בהליך כולו. עוד יש לציין, כי אוכלוסיות פריפריאליות (גיאוגרפית וחברתית-כלכלית) תלויות לרוב בתחבורה ציבורית,

שאינה מצויה כנדרש בפריפריה וגם אינה נגישה כלכלית לרבים; אוכלוסיות אלה גם לרוב חסרות גמישות במקום עבודתם ואינן יכולות להפסיד ימי עבודה או שעות עבודה רבות, אם בכלל.

אם המתדיינים מיוצגים, העברת התיקים עלולה להגדיל את הוצאות הייצוג שלהם לבאי כוחם, בהנחה שבית המשפט בו הם מייצגים, הוא הקרוב והנח ביותר לגישה עבורם. כך נקבע ברע"א 308/90 רסקו תב' להתיישבות חקלאית ועירונית נ' וילנצ'ק (לא פורסם), כי "אין צורך בשום תצהיר כדי לשכנע את בית המשפט שלגבי תושב ירושלים ההתדיינות בבימ"ש בת"א בנושא של פגמים בדירה היא יקרה פי כמה מאשר בבימ"ש בירושלים, שכר טרחתו של עוה"ד אם הוא ירושלמי - יהיה יקר יותר בגלל המרחק בין ירושלים לתל-אביב, והוא הדין לשכרו של המומחה והוא דין להוצאות העדים". וכן במאמרם של טבקה ובאום (בעמ' 187): "עבור מי שהפרוטה אינו מצויה בכיסו - והוא מחשב בדקדקנות את הוצאות הנסיעה לפרוטה הרחוק, את התשלום הנדרש לעדים ואף את הפסד ימי עבודתו - **עבור אלה המדינה רחבת ידיים, והמרחקים בין המקומות השונים בה ארוכים-ארוכים.**"

אנו סבורים, ככלל, שיש לטפל בעומס בבתי המשפט באמצעות **כלים חלופיים** שיבטיחו הגנה על זכויות המתדיינים, ולא יעוררו סכנה לפגיעה בזכויות אלה. כך ניתן להוסיף שופטים לבתי משפט עמוסים, דבר שיבטיח הבטחת העומס, התייעלות, וכן הגנה על המתדיינים הן מבחינת הנטל הכספי עליהם, והן מבחינת קיצור משך קיומו של ההליך. אפשרות אחרת היא לאזן את העומס בין בתי המשפט על-ידי העברת שופטים זמנית או קבועה.

יודגש, כי קיימים כבר סעיפים בחוק בתי המשפט המאפשרים העברה של תיקים במקרים פרטניים ע"י נשיא בית משפט השלום באותו אזור שיפוט (ס' 49 לחוק בתי המשפט, בכפוף לזכות ערעור לנשיא בית המשפט המחוזי), או במקרים אחרים כאשר נשיא בימ"ש עליון או המשנה לנשיא סבורים שהדבר נדרש (ס' 78 לחוק בתי המשפט), כך שבמקרה הצורך הדבר אפשרי. אך עיון בסעיפים אלו מלמד כי הם נוסחו באופן זהיר ומאוזן, כדי להבטיח שמירה על עקרון הסמכות המקומית, והגנה על נגישות למשפט, והם אינם מאפשרים העברת תיקים גורפת כעניין שבשגרה, מבלי לקחת בחשבון ההשלכות על בעלי הדין. ביישום הסעיפים בפסיקה ניתן משקל מרכזי ל**זיקה המוחשית בין העניין לבין מקום השיפוט, ולנוחות של בעלי הדין והעדים** (בש"א 4666/02 גוכלר נ' עיזבון המנוח אזאווילוס, פ"ד נו (6) 817 (2002)).

#### **הצעות לתיקון הצעת החוק, אם היא לא תדחה ע"י הועדה**

אם תחליט הועדה בכל זאת לאשר הצעת חוק זאת, אנו סבורים כי יש, למצער, להכניס בה הגבלות שונות כדי להבטיח זכויות הנגישות של המתדיינים:

א. יש להגביל את העברת התיקים לבית משפט שהמרחק בינו ובין בית המשפט המקורי אינו עולה על 15 ק"מ.

ב. יש להתנות העברת תיקים בכך שבעלי הדין הסכימו להעברה בכתב - כך, יועברו רק מתדיינים שיהיו מעוניינים ביתרונות של העברת עניינם לדיון בבית משפט פחות עמוס על-אף המרחק.

ג. יש להבהיר באופן מפורש בסעיף, כי בנוסף לפרסום ברשומות יש להודיע בכתב, בדואר רשום, על ההעברה לצדדים המתדיינים, על-מנת להבטיח שההודעות יגיעו למתדיינים.

ד. מוצע, כי ההחלטה העקרונית של מנהל בתי המשפט על האפשרות להעביר תיקים, ולאיזה בתי משפט, תובא לאישור ועדת חוקה, כדי שזו תבחן אם אין פגיעה בנגישות למשפט ובצדק.

ה. יש לאפשר לצד שמתנגד להעברה הזדמנות לטעון את טענותיו, ולהגיש ערעור על ההחלטה להעברת תיק, על-מנת למנוע פגיעה משמעותית במתדיינים.

לאור המפורט לעיל, אנו חוזרים ומבקשים מכם שלא לאשר את הצעת החוק, ולמצער, לאשרה בתיקונים כמפורט לעיל, וזאת כדי להבטיח את הזכות הבסיסית של כל אדם במדינת ישראל – לנגישות למשפט ולצדק.

בכבוד רב ובברכת שנה טובה,

דבי גילד-חיו, עו"ד  
האגודה לזכויות האזרח

אלה אלון, עו"ד  
המשפט בשירות הקהילה

העתקים:

ח"כים חברי ועדת חוקה

יועמ"ש ועדת חוקה