

7 ביולי 2011

לכבוד
פרופ' יעקב נאמן
שר המשפטים

לכבוד
עו"ד יהודה וינשטיין
היועץ המשפטי לממשלה

בפקס או במייל

שלום רב,

הנדון: הערות לטיטות תקנות בתי המשפט (אגרות) (תיקון מס' 2), התשע"א-2011

אנו, האגודה לזכויות האזרח, תכנית המשפט בשירות הקהילה, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב והל"ב – התנועה למלחמה בעוני בישראל, פונים אליכם בעקבות פרסום טיטות תקנות בתי המשפט (אגרות) (תיקון מס' 2), התשע"א-2011. אנו מתריעים בפניכם כי הכוונה להטיל אגרות על הליכי ביניים תביא לפגיעה בנגישות למשפט של אוכלוסיות מוחלשות ובאיזונים חשובים בהליך המשפטי.

אנו קוראים לכם לפעול לביטול או שינוי הצעות אלו, כמפורט להלן במכתבנו זה, כדי להבטיח את הזכות הבסיסית לנגישות למשפט ולצדק.

מבוא – נגישות למשפט וצדק חברתי

זכות הגישה לערכאות שיפוטיות הינה זכות חוקתית מהחשובות ביותר (יורם 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 רלוונטי החסם הכלכלי: בנוסף לעלות של ייצוג משפטי, והחשש שבמקרה של הפסד יוטלו הוצאות, שלא ניתן יהיה לעמוד בתשלומן, אגרות מהוות חסם משמעותי בפני הגעה לבית משפט עבור אוכלוסיות מוחלשות. בתזכיר הנדון מוצע

להטיל אגרות נוספות, ובכך הוא יוצר הטיה פסולה של ההליך האזרחי לטובת בעלי הממון, ופגיעה במעוטי היכולת. כמו כן, במקרים בהם הנתבעים היא המדינה או אחד מגופיה, ואלו זכאים לפטור מאגרות, נוצרת הטיה מסוכנת של ההליך לטובת המדינה והפרה של איזוני הכוחות בין הצדדים. יצוין, כי יש בטיטות התקנות גם הצעות שראוי לברך עליהן, כמו ההצעה לתקן את תקנה 20(17) ולתת פטור מאגרה על בקשה לצו כינוס נכסים.

ההצעה להטיל אגרות על הליכי ביניים פוגעת בנגישות למשפט

המדובר בניסיון חוזר להטיל אגרות על הליכי ביניים, לאחר שמספר ניסיונות קודמים במהלך השנים האחרונות - כשלו. בכל פעם שנדון העניין, התברר לעוסקים בדבר, כי יש בהטלת אגרות כאמור כדי לפגוע פגיעה של ממש באוכלוסיות מוחלשות דווקא וביכולתן לנהל באופן הוגן ושוויוני הליכים משפטיים, והוחלט מסיבה זו שלא לקדם את התיקונים שהוצעו. אנו סבורים שיש להימנע מהטלת אגרות על הליכי ביניים, על-מנת שלא לפגוע בשוויון, בצדק ובנגישות למשפט של האוכלוסיות המוחלשות ביותר במדינה.

בקשות ביניים מהוות חלק אינטגרלי של ההליך המשפטי וכיום הן חיוניות לניהול טוב ויעיל של התיק. פגיעה באפשרות להגיש בקשות מעין אלה באמצעות קביעת אגרה תקשה על האפשרות לנהל את התיק בצורה טובה. מדובר בייקור משמעותי של הליכים משפטיים. הכבדה זו לא תשפיע על דרך ניהול התיק על-ידי בעלי הדין החזקים (המדינה, הפטורה מתשלום אגרה, בנקים, חברות סלולאריות וחברות מסחריות גדולות אחרות). אך ההצעה תביא לפגיעה בנגישות למשפט של מתדיינים מאוכלוסיות מוחלשות וממעמד הביניים, אשר **מגבלות כלכליות עלולות להביא אותם לויתור על הגשת בקשות החיוניות לניהול התיק**. יצוין, כי פטור מאגרה ניתן במשורה, וקיימים מתדיינים רבים שאינם זכאים לפטור, אך הטלת האגרות הנוספות תקשה עליהם מאד את ניהול ההליכים המשפטיים.

הדברים נכונים על אחת כמה וכמה כשמדובר בצד שאינו מיוצג, אשר אינו יודע איזו בקשה נכון להגיש. כשעליו להשקיע 100 ₪ בגין כל בקשה, ניהול המשפט הופך להיות בלתי אפשרי עבורו. יצוין, כי לפי נתונים שקיבלנו מהנהלת בתי המשפט, לגבי תיקים שנפתחו בשנת 2007, קרוב ל-80% מהנתבעים בתיקים אזרחיים בבתי משפט שלום היו לא מיוצגים.

ההצעה בעייתית במיוחד כשמדובר בנתבעים, מכיוון שהיא מקשה על היכולת שלהם להתגונן נגד התביעה. התיקון המוצע יחייב אותם כנתבעים להגיש בקשה לפטור מאגרה - **הליך חושפני ומשפיל, שיש לו גם עלות כספית** (עלות תצהיר). כל זאת כשמדובר בהליך משפטי שלא הם יזמו, וכל שברצונם להתגונן ביעילות נגד תביעה שהוגשה נגדם. יש בכך פגיעה בעיקרון שהתובע, יוזם ההליך המשפטי, משלם את האגרה, ואם הוא זוכה בתביעה – האגרה מוטלת במסגרת הוצאות המשפט על הנתבע.

בנוסף, בעניינים בהם **מדינת ישראל או אחד מגופיה**, הם צד להליך, הפטור מתשלום אגרה, נוצר חוסר איזון בין שני הצדדים המפלה לרעה את הצד השני ומעניק יתרון לא הוגן למדינה. המדינה, שבהליכים משפטיים רבים גורמת לעיכוב ההליכים ומשכם, תוכל להגיש בקשות כראות עיניה, ותשלוט בהתנהלות התביעה. בעוד שהצד השני יצטרך לשקול בכובד ראש כל בקשה שיגיש, אף אם היא מוצדקת. מעבר לכך, **בקשה לצו ביניים** בעתירה לבג"ץ או בעתירה מנהלית תחייב תשלום נוסף ותייקר עוד את ההליך היקר גם כן.

אגרת פתיחת התיק אמורה לכלול בתוכה את התנהלות התיק, ובכלל זה את העובדה כי ישנן בקשות ביניים, חלקן בלתי נמנעות. גובה האגרה עלה באופן משמעותי בשנים האחרונות, ומהווה כבר היום חסם ממשי בפני אוכלוסיות שגם כך מתקשות בכיסוי ההוצאות היומיומיות.

יצוין, כי חלק מהבקשות מוגשות לבית משפט דווקא מכיוון שהצד השני **סרב לשתף פעולה** עם המבקש (כגון, בקשה לגילוי מסמכים ושאלונים שהצד השני סרב להם). הטלת אגרות על בקשות אלה תעודד חוסר שיתוף פעולה, בתקווה שהמבקש יוותר על הבקשה בגלל עלות האגרה הנוספת.

הקושי בולט גם כשבעל דין נדרש להגיש **בקשות דחופות** (כמו סעדים זמניים, עיכוב הליכים ועוד). במצב כזה האגרה על בקשות ביניים עלולה להיות מחסום משמעותי (במיוחד כשמדובר במספר בקשות). אף אם המבקש יכול להשיג את האגרה הנדרשת, הרי שהשגת הסכום עלולה לקחת זמן, ולפגוע באפשרות שלו להגיש את הבקשה בדחיפות.

כפי שעולה מדברי ההסבר להצעת התקנות, תכלית ההצעה לחיוב בתשלום עבור בקשות ביניים, הינה למנוע הגשת בקשות סרק. אנו מבינים את הצורך ליעל הליכים ולמנוע ככל הניתן בקשות סרק במסגרתם. אך קיימות דרכים אחרות להתמודד עם בקשות סרק (הטלת הוצאות על המבקש בקשת סרק, דחיית הבקשה ללא דיון בנוכחות הצדדים, **הרחבת הייצוג בבתי המשפט באופן שימנע הגשת בקשות סרק עקב חוסר ידע משפטי**). אין צורך להקשות עוד יותר את הנגישות לבית המשפט לאוכלוסיות שגם כך קשה להן להתמודד עם הפרוצדורות המסובכות ולהטיל עליהן גם תשלום נוסף עבור כל בקשה.

סייגים חיוניים נוספים במקרה שההצעה תתקבל

בלי לפגוע בהתנגדותנו הכללית להטלת אגרות על בקשות ביניים, להלן נפרט סייגים ופטורים שעשויים להקהות את הפגיעה של התיקון באוכלוסיות חלשות:

- **פטור מאגרה על בקשות למי שלא יזם את ההליך העיקרי** (נתבע, משיב בערעור).
- **פטור מאגרה בתיקים המתנהלים מול המדינה או מוסדות אחרים הכלולים בתקנה 19** (כדי להימנע ממצב של חוסר איזון בניהול ההליך המשפטי)
- **קביעת מכסת בקשות סבירה הפטורה מאגרה** (כך יידרש בעל הדין לשקול בתבונה הגשת בקשות ואם יידרש במסגרת ההליך לבקשות נוספות ישלם על כך).
- **פטור מאגרה לבקשות שהתקבלו** (בוודאי שאינן בקשות סרק).
- **סמכות לפטור מאגרה בקשות, אם קיימת הצדקה לכך** (למשל, בקשות שהוגשו בטעות או בשל סיבות התלויות בבית המשפט או בצד השני).

● **הוספת בקשות נוספות לבקשות הפטרות מאגרה**, המאפיינות אוכלוסיות מוחלשות ולא מיוצגות – כגון, בקשה לעיכוב הליכי הוצאה לפועל, בקשה לביטול פסק דין (אף אם הוגשה בחלוף 30 יום מההמצאה), בקשה להארכת מועד. מניסיונם של מתנדבי הל"ב במשפט עולה, כי אנשים קשי יום רבים, המיואשים מהבירוקרטיה ואינם יודעים כיצד להתמודד עם ההליכים המשפטיים, פונים לקבלת סיוע רק בשלבים מאד מאוחרים (לעיתים קרובות רק כאשר ננקטים נגדם הליכים מבצעיים בלשכת הוצאה לפועל) זמן רב לאחר שחלפו המועדים הקבועים בדין להביא בפני בית המשפט את טענותיהם. במקרים כאלה, בהם למעשה לא ניתנה לפונה הזדמנות אמיתית להשמיע את טענותיו בבית המשפט, מתעורר הצורך בהגשת בקשה להארכת מועד, על-מנת להגשים את כללי הצדק הטבעי. **לנוכח המציאות, לפיה דווקא אנשים מאוכלוסיות חלשות, שאינם זוכים לליווי משפטי צמוד, נדרשים לעיתים קרובות להגשת בקשות להארכת מועד ולהגשת בקשה לביטול פסק דין שניתן במעמד צד אחד באיחור** (בקשה שהוגשה פטורה מאגרה לפי התקנות), **אין זה סביר להטיל אגרה נוספת על בקשות מעין אלה**. הטלת אגרה עשויה לחסום את דרכם של אותם אנשים להגשמת הזכות הצודקת והבסיסית להעלות את טענותיהם בפני בית המשפט.

בקשה אופיינית נוספת לאוכלוסיות מוחלשות בהליכים משפטיים היא בקשה לעיכוב הליכי הוצאה לפועל (לדוגמא: במקרה של ערעור על החלטת ראש הוצאה לפועל, בקשה לביטול פסק דין ובקשה לפסק דין הצהרתי לפיו נכס שעוקל אינו שייך לחייב). בקשה לעיכוב הליכים הינה חיונית על-מנת למנוע נזקים למבקש כתוצאה מהליכי הוצאה לפועל, שננקטו שלא כדין, לטענת המבקש, ומהווה חלק בלתי נפרד מההליך אליו מצורפת הבקשה. **הטלת נטל כספי נוסף על אדם, הטוען שננקטים נגדו הליכי הוצאה לפועל שלא כדין, ומבקש לעכב הליכים אלה עד שתתברר טענתו, אינה סבירה ותפגע, לפי ניסיוננו, במיוחד באוכלוסיות מוחלשות**.

● **בקשות למעבר להליך מהיר** – אם מטרת התיקון היא, בין השאר, ייעול וקיצור משך ההליכים והפחתת העומס על בית המשפט, הרי שראוי לתגמל מעבר להליך המהיר, ולא לחייב בעבור בקשה זו אגרה, וכן לא לחייב באגרה כל בקשה המוגשת במסגרת ההליך המהיר.

בכבוד רב,

דבי גילד-חיו, עו"ד
האגודה לזכויות האזרח

אלה אלון, עו"ד
המשפט בשירות הקהילה