

## העותרת:

## האגודה לזכויות האזרח בישראל

כולם ע"י ב"כ עוה"ד גיל גן-מור ו/או דבי גילד-חיו ו/או  
 דן יקיר ו/או אבנר פינצ'וק ו/או עודד פלר ו/או שרון  
 אברהם-ויס ו/או נסרין עליאן ו/או משכית בנדל ו/או  
 טל חסין ו/או אן סוצ'יו ו/או רגד ג'ראיסי ו/או רוני פלי  
 ו/או סנא אבן ברי ו/או שדא עאמר

## מהאגודה לזכויות האזרח בישראל

רח' נחלת בנימין 75, תל-אביב 65154

טל': 03-5608185; פקס: 03-5608165

דוא"ל: [gil@acri.org.il](mailto:gil@acri.org.il)

- נ ג ד -

## המשיבים:

1. שרת המשפטים
2. שר האוצר
3. הנהלת בתי המשפט

באמצעות פרקליטות המדינה, משרד המשפטים, ירושלים

**עתירה למתן צו על תנאי**

בית המשפט הנכבד מתבקש ליתן צו על תנאי, המופנה למשיבים, ולחייבם לבוא וליתן טעם מדוע לא ייקבע שתקנות בתי המשפט (אגרות) (הוראת שעה), התשע"ז-2017 (להלן – **התקנות**), המחייבות תשלום אגרה עבור בקשות בכתב בהליכים אזרחיים – בטלות.  
 לחלופין – מדוע לא ייקבע כי לא יחולו בהליך בו אחד הצדדים הוא מדינת ישראל או גופי המדינה הפטורים דרך קבע מתשלום אגרה.

**בקשה לצו ביניים ולדיון מוקדם**

בית המשפט הנכבד מתבקש להורות למשיבה 3 להימנע מלגבות אגרות על בקשות בכתב בהליכים אזרחיים (להלן – **בקשות ביניים**) עד להכרעה בעתירה. עניינה של העתירה בתקנות אשר מחייבות מתדיינים בהליכים אזרחיים בבתי המשפט לשלם אגרה על בקשות ביניים שונות המוגשות בהליך. התקנות נועדו לכאורה להכווין התנהגותם של המתדיינים להימנע מהגשת בקשות סרק ולהקל על העומס בבתי המשפט. תכלית זו לגיטימית אך השימוש באגרות על בקשות ביניים לצורך כך הוא פסול.

התקנות מכבידות על מתדיינים מעוטי אמצעים לממש את זכות הגישה לערכאות. האגרה מטילה נטל משמעותי על מתדיינים מעוטי אמצעים, ולעומת זאת המשמעות הכלכלית שלה לגבי מתדיינים בעלי אמצעים היא זניחה, כל שהיא בכלל קיימת, ובוודאי כאשר מדובר במתדיינים כמו תאגידים, חברות ביטוח, בנקים וכדומה. בכך היא מעניקה יתרון ברור למתדיינים בעלי אמצעים, ולמדינה

(הפטורה מאגרה), על פני הצד שכנגד, ככל שמדובר במתדיינים מעוטי אמצעים. זו התערבות מסוכנת ופסולה בהליך האדברסרי ופגיעה בזכות לשוויון בהליך המשפטי.

ממילא גם לא עמדה בפני המשיבים תשתית עובדתית שיש בה לבסס קשר סיבתי בין האגרה לבין הכוונת התנהגות הרצויה. הקשר הסיבתי קלוש ומבוסס על תחושות וספקולציות ולא על נתונים או מחקרים. הקשר הסיבתי הוא קלוש במיוחד כאשר המתדיין הוא גורם מוסדי חזק ורב עוצמה, שהאגרה לא תרתיע אותו גם מהגשת בקשות סרק. ההשפעה של האגרות מתחזקת דווקא כאשר מדובר במתדיינים מעוטי אמצעים והלא מיוצגים, שהאגרה עלולה להרתיע אותם מלהגיש גם בקשות ענייניות. זאת, בניגוד מוחלט לאינטרס הציבורי להפחית את החסמים שממילא עומדים בפניהם במימוש זכות הגישה לערכאות ואת אי השוויון הבסיסי בין מתדיינים בעלי אמצעים למתדיינים מעוטי אמצעים. אם קיים קשר סיבתי בין הטלת האגרות להשגת התכלית, האמצעי הוא מפלה ופסול, ולכן אינו אמצעי רציונאלי להשגת התכלית.

לבסוף, התקנות הן אמצעי לא מידתי להשגת התכלית גם במבחני המידתיות האחרים. יש אמצעים מידתיים יותר להשגת התכלית, כמו, למשל השתתפות על בקשות סרק. הנזק של התקנות, שהוא מובהק, עולה על התועלת, שספק אם בכלל קיימת, והיא בעיקרה היפותטית.

**התקנות ייכנסו לתוקף ביום 3 במרץ 2018** כהוראת שעה לחמש שנים. מאז הנוחות נוטה בבירור להשעיית מימושו ולהותרת המצב הקיים על כנו עד לסיום בירורה של העתירה.

גביית אגרה על בקשות ביניים אינה צורך דחוף ומידי. הדרישה להטלת אגרות על הליכי ביניים היא רבת שנים, ומספר פעמים בעבר נדחתה עקב ההתנגדות חברי הכנסת. גם היוזמה הנוכחית קודמה בעצלתיים, והחלטת הממשלה בנושא היא מאוגוסט 2015, אך התקנות אושרו רק שנתיים לאחר מכן. מכאן שגם התנהלות המשיבים מצביעה על כך שאין דחיפות מיוחדת בגביית האגרות.

לדידם של המשיבים האגרות נחוצות להפחתת העומס על בתי המשפט והעותרת חולקת על כך, ובכל מקרה הטלת אגרות אינה דרך לגיטימית להשגת תכלית זו בשל פגיעתה בשוויון בין הצדדים. אולם יש להניח כי בכל מקרה גביית האגרות רק תגרום בשלב הראשון להגדלת העומס בבתי המשפט, שכן בשלב הטמעתן של התקנות החדשות צפויות להתעורר התדיינות רבות בהליכים משפטיים רבים, ויש להניח כי תידרש תקופת הסתגלות ארוכה כדי להטמיע בקרב הציבור את הנסיבות בהן נדרש תשלום אגרה בבקשות ביניים, וכי חדשות לבקרים יתעוררו שאלות של פרשנות התקנות. טעם זה מחזק את הטענה כי הקפאת המצב הקיים עד לבירור חוקיות התקנות עדיפה גם מבחינת האינטרס של מערכת המשפט, שכן אם תתקבל העתירה והתקנות ייפסלו בסופו של ההליך, או שתחולתן תצומצם, הרי שהמשאבים שיושקעו בהטמעתן ירדו לטמיון.

גביית האגרה תוביל לפגיעה והכבדה ממשית על מתדיינים מעוטי אמצעים ולפגיעה בשוויון בין הצדדים בהליכים, על בסיס מעמד כלכלי, והכל כמפורט בעתירה. השאלות העולות בעתירה הן בעיקרן משפטיות, וניתן על כן, לברר את העתירה ולהכריע בה בהליך מהיר יחסית, וגם בכך יש להטות את מאזן הנוחות לטובת מתן צו הביניים המבוקש.

**לחלופין, יתבקש בית המשפט הנכבד לקבוע דיון מוקדם בעתירה, בטרם ייכנסו התקנות לתוקף.**

## אלו טעמי העתירה:

### הצדדים

1. העותרת הינה עמותה הפועלת מאז שנת 1972 להגנה על זכויות האדם בישראל ולקידומן, לרבות זכות הגישה לערכאות והזכות לשוויון.
2. המשיבה 1, שרת המשפטים, איילת שקד, היא השרה האחראית להתקנת התקנות באישור שר האוצר משה כחלון, המשיב 2.
3. המשיבה 3, הנהלת בתי המשפט, היא בין יוזמי התקנות.

### התקנות מושא העתירה

4. התקנות מהוות תיקון לתקנות בתי המשפט (אגרות) התשס"ז-2007. הן קובעות כי תתווסף לתקנות תקנה 6א לפיה בקשות בכתב בהליך אזרחי יחויבו בתשלום אגרה. אגרות אלו לא יוחזרו למגיש הבקשה. סכום האגרה הינו 35 ₪ לבקשה. הדרישה לאגרה על בקשות ביניים לא תחול על הליכים מנהליים ועל הליכים אזרחיים בבית המשפט לתביעות קטנות.
  5. עוד קובעות התקנות, כי תתוקן תקנה 20 כך שבקשות מסוימות בכתב יהיו פטורות מתשלום האגרה האמורה, ונקבעה רשימת בקשות הפטורות מאגרה.
  6. כמו כן נקבע, בסעיף 14(א), כי מי שאינו יכול לשלם האגרה, יוכל להגיש בקשה לפטור מאגרה עבור בקשות עם פתיחת ההליך, בדומה להגשת בקשת פטור מאגרת בית המשפט. אולם בניגוד לפטור מאגרת בית המשפט, פטור מאגרות על בקשות ביניים יינתן מבלי להידרש לשאלה האם הבקשה מגלה עילה.
  7. בנוסף, נקבע כי תחילת תוקפן של התקנות ששה חודשים מיום פרסומן וכי הן יחולו על בקשות שהוגשו מיום התחילה, לרבות בהליכים תלויים ועומדים שטרם הסתיימו. עוד נקבע כי התקנות יהוו הוראת שעה למשך חמש שנים, כאשר בתום ארבע שנים תדווח שרת המשפטים לוועדת החוקה על מספרן ומאפייניהן של בקשות הביניים שהוגשו במהלך תקופה זו.
- העתק התקנות מצורף ומסומן ע/1.

### הרקע להתקנת התקנות

8. אין חולק כי בתי המשפט עמוסים. העומס בבתי המשפט נמצא בדיון ציבורי מזה מספר שנים. אין חולק כי צמצום העומס המוטל על השופטים הוא חיוני כדי למנוע מצב בו ההכרעה בתיק מתעכבת זמן בלתי סביר תוך גרימת נזקים ועיוות דין למתדיינים. יש להניח שהנהלת בתי המשפט ומשרד המשפטים בוחנים כל העת דרכים לצמצום העומס בבתי המשפט. בין היתר, מזה עשור עולה מפעם לפעם ההצעה להטיל אגרות על בקשות ביניים.
9. עם זאת, השאלה מה הגורם לעומס שנויה במחלוקת, ומכאן גם שנוי במחלוקת האופן שבו ראוי לפעול לצמצום העומס. גורמים שונים יכולים לגרום לעומס, ובכלל זה מחסור בתקני שיפוט, רמת הפעילות המשפטית, אי הטמעה של אמצעים טכנולוגיים שונים, חוסר יעילות במערכת, והתנהלות המתדיינים עצמם. אמצעים שונים יכול שיצמצמו את העומס, אולם בדיון הציבורי הער סביב הסוגיה עלו גם טענות לכך שחלק מהאמצעים הנדונים פוגעים יתר על המידה בזכות הגישה לערכאות או באיכות ההליך השיפוטי ואמינותו.

10. בשנת 2008 פורסם דוח ועדה ציבורית שמינה מנהל בתי המשפט בראשות השופטת רות רונן. מנדט הוועדה היה להציע דרכים ליעול ההליכים המשפטיים. מבין שלל ההצעות, התייחסה הוועדה גם לסוגיית האגרות על בקשות ביניים. הוועדה ציינה מהם השיקולים בעד ונגד הטלת אגרות אלו והמליצה לקבוע כלל לפיו תשולם אגרה עבור הגשת בקשות ביניים. הוצע לקבוע רשימה של בקשות ביניים שיהיו פטורות מתשלום אגרה וכן לשקול אפשרות של הקטנת סכום האגרה הכוללת שמשולמת עם פתיחת ההליך. בנוסף הוצע שבקשות בהסכמה יהיו פטורות מאגרה. הוועדה הציעה שהאגרה תהיה בסך 419 ₪ לבקשה. יצוין כי הוועדה לא ציינה כל מקור המצביע על הקשר הסיבתי בין הטלת אגרות על בקשות ביניים לצמצום במספר בקשות הסרק. ר' [דו"ח הוועדה לבחינת דרכי ייעול ההליכים המשפטיים](#) בראשות כבוד השופטת רות רונן (יוני 2008)

11. מחקר אחר ביוזמת הרשות השופטת, משנת 2013, עסק בניתוח הקשר בין דחיית דיונים לבין העומס בבתי המשפט. המחקר מצא כי 40% מהדיונים שנקבעים נדחים בהסכמת בית המשפט, כאשר הרוב המכריע הוא כתוצאה מבקשת הצדדים. החוקרים הסיקו כי דחיית דיונים מבעוד מועד מוסיפה כשלושה חודשים בממוצע למשכם של ההליכים, וכי דחיית הדיון במועד הדיון מוסיפה ארבעה חודשים בממוצע למשך ההליכים האזרחיים. עוד נטען, כי הטיפול בבקשת דחייה בודדת דורש אמנם זמן שיפוטי קצר, אך הצטברותן של הבקשות מובילה להשקעת זמן רב בטיפול בהן, שהינו שווה ערך לזמן המגולם בכתשעה תקני שופטים. החוקרים הציעו מספר דרכים ליעול את נוהל דחיית הדיונים כך שייאכף ויוביל לירידה במספר הדחיות, אולם המלצותיהם לא כללו הטלת אגרה על בקשה לדחיית מועד דיון. הן כן כללו הטלת הוצאות על צד, או על בא כוחו, ובמיוחד במקרים בהם מתבקשת דחיית דיון במועד הדיון, שכן דחיית דיון במועדו היא בעייתית יותר מבחינת יעילות המערכת.

ר' קרן וינשל-מרגל, יפעת טרבולוס, [דחיית דיונים במערכת המשפט](#) (מחלקת המחקר של הרשות השופטת 2013)

12. אף שאין מחקר שהוכיח את הקשר בין הטלת אגרות על בקשות ביניים לבין הפחתת בקשות סרק או הפחתת העומס, משרד המשפטים, בעידוד הנהלת בתי המשפט, מקדם הטלת אגרות כאלו, בטענה כי אלו יועילו לפתרון בעיית העומס בבתי המשפט.

13. כבר בכנסת ה-17 הובאה הצעה דומה שנדונה ביום 17.10.06 בוועדת חוקה, חוק ומשפט (להלן – [ועדת חוקה](#)) בראשות ח"כ מנחם בן ששון. חברי הכנסת שהשתתפו בדיון התנגדו נמרצות לקידום ההצעה. למשל, חבר הכנסת גדעון סער אמר:

"...אני גם לא רוצה שיהיה שוט על האזרחים. אני הופעתי בתיקים אזרחיים. אני יודע מה זה תיק אזרחי. אני לא רוצה שבעל דין יצטרך לשקול, בבקשה לגילוי מסמכים או בבקשה לעיון במסמכים - ויש 1,001 דוגמאות - שהוא ישקול שיקול כלכלי, האם להגיש או לא... הבנקים, חברות הביטוח, המדינה - הם לא צריכים לשקול, הם לא משלמים. האזרח שאין לו יכולות, הוא צריך לשקול... מה שאנחנו עושים במערכת המשפט, אנחנו הופכים אותה למערכת פחות ופחות נגישה לאוכלוסיות חלשות, וזה חלק מתפיסת עולם. ולא סתם בחוק ההסדרים שמענו שבאים לסגור בתי משפט מטעמי התייעלות בבית שאן, ונדמה לי גם בדימונה, כדי שהם ייסעו לבאר-שבע, אבל זה גם שיקול של צדק נגיש לכול או לא. לכן אי אפשר לקבל את הדבר הזה..."

על רקע הביקורת האמורה, ננעלה הישיבה ללא אישור התקנות, והן לא הובאו שוב לדין באותה קדנציה.

14. בכנסת ה-18 נעשה ניסיון נוסף לאשר תקנות דומות. התקנות נדונו בוועדת החוקה ביום 21.12.11 בדין בראשות חבר הכנסת אורי מקלב. חברי הכנסת שהשתתפו בישיבה הביעו כולם עמדה דומה המתנגדת לתקנות בשל הפגיעה באוכלוסיות מוחלשות. חבר הכנסת יצחק הרצוג, למשל, ציין כי: "... כל מי שעסק בעולם הזה, מבין שתיק הוא דבר דינמי, ואי-אפשר להכניס לתוך התנהלות התיק על-ידי עורך דין ולקוח את השיקול של כמה זה יעלה לו. לדעתי, זה ממש מסוכן לתהליך". גם במקרה הזה התקנות לא אושרו ולא נדונו שוב באותה כנסת.

15. בכנסת ה-19 הנושא לא עלה, והוא הוצג שוב בכנסת העשרים, והפעם, כאמור, אושר.

### הליך התקנת התקנות

16. ביום 15.8.15 דנה הממשלה במסגרת דיוני התקציב בהצעה לייעול מערכת המשפט. בסיום הישיבה הוחלט:

"הממשלה רושמת לפנייה את כוונת שרת המשפטים לבחון תיקון תקנות בתי המשפט (אגרות), תשס"ז-2007 כך שיוטלו אגרות על בקשות ביניים בתיקים לפי הפירוט הבא:

א. אגרה בסך ₪ 60 נה לבקשות ביניים בתיקים הנדונים בבית משפט שלום.

ב. אגרה בסך ₪ 100 נה לבקשות ביניים בתיקים הנדונים בבית משפט מחוזי

ג. לקבוע מנגנון של בקשות אשר יהיו פטורות מהטלת אגרה.

בהתאם, להפחית במהלך שנת 2016 מתקציב בתי המשפט סך של 18,816 אלפי ₪ בהוצאה נטו ולתגבר את תקציב בתי המשפט בסכום זהה בהוצאה מותנית בהכנסה"

העתק החלטת הממשלה מיום 15.8.15 מצורף ומסומן ע/2.

17. על ההחלטה נמתחה ביקורת ציבורית. פרופ' אלון קלמנט, למשל, פירסם מאמר הטוען כי הטלת אגרות על הליכי ביניים היא אמצעי פסול.

### המאמר מיום 16.8.15

18. ביום 15.10.15 פנתה האגודה לזכויות האזרח ביחד עם עמותת הלב – התנועה למלחמה בעוני לשרת המשפטים בדרישה להסיר את ההצעה מסדר היום.

העתק המכתב מיום 15.10.15 מצורף ומסומן ע/3.

19. ביום 19.3.17 אישר שר האוצר את טיוטת התקנות לאחר שאושרו בישיבת ועדת האגרות הבין-משרדית מיום 8.3.17.

העתק האישור של שר האוצר והחלטת ועדת האגרות מצורף ומסומן ע/4.

20. ביום 21.3.17 פנתה שרת המשפטים ליו"ר ועדת חוקה, חבר הכנסת ניסן סלומיאנסקי, וביקשה ממנו להביא את התקנות לאישור הוועדה. שרת המשפטים ביקשה להטיל אגרה בסך ₪ 50 על בקשות ביניים. היא נימקה את הצורך בתקנות בכך שבקשה בכתב כרוכה בעלויות דומות להליך

העיקרי, בכך שיש בתקנות לצמצם את כמות הבקשות ובעיקר את בקשות הסרק ובכך להפחית העמוס המוטל על בית המשפט, ובכך שהטלת אגרות על הליכי ביניים נהוגה בבתי המשפט למשפחה ואין מקום להבחין בין הערכאות השונות.

העתק מכתבה של שרת המשפטים מיום 21.3.17 מצורף ומסומן ע/5.

21. בדברי ההסבר לתקנות, שצורפו למכתבה של השרה, נכתב כי בקשת ביניים כרוכה בעלויות דומות לאלו של ההליך, וכי אין מקום להבחנה בין הגשת הליך לבין הגשת בקשה. עוד נטען כי "הנסיון מלמד כי בחיוב זה יש כדי להרתיע בעלי דין מפני הגשת בקשות סרק, המאריכות את הדיונים..." וכי אם הגשת הבקשה תהיה כרוכה בעלות כלשהי הדבר "עשוי לצמצם את מספר הבקשות המוגשות, כך שיוגשו בקשות הכרחיות בלבד" (ההדגשות הוספו). בנוסף נכתב כי האגרות יובילו את הצדדים להימנע ממחדלים שבגינם מוגשת הבקשה כמו תיקון כתב הטענות. עוד נטען כי אין סיבה להבחין בין הליכים המתנהלים בבית המשפט למשפחה לבין כל הליך בבית משפט אחר.

מדברי ההסבר עולה כי הבסיס העובדתי מבוסס בעיקרו על השערות בדבר השלכת האגרה על התנהגות המתדיינים.

22. ביום 15.5.17 נערך דיון ראשון בתקנות. נציג משרד המשפטים, מר אורי שלומאי, דיווח לוועדה כי משנת 2010 ועד 2016 חל גידול במספר בקשות הביניים לתיק, מ-5.54 בקשות בממוצע לתיק בשנת 2010 ל-7.97 בקשות לתיק בשנת 2016. לדבריו, בבית המשפט לענייני משפחה, שם מוטלות אגרות גם על בקשות ביניים, העלייה במספר הבקשות לתיק הייתה עלייה מתונה יותר, של 21% לעומת עליה של 44% בבקשות לתיק בשאר הערכאות.

23. מר שלומאי התגאה בכך שבניגוד להצעות בעבר התקנות לא חלות על הליכים בבית המשפט לעניינים מינהליים ובבג"ץ ונימק: "הסיבה היא שחשבנו שזה פשוט לא הוגן להטיל אגרה כאשר הצד השני הוא תמיד המדינה ולה תמיד יש פטור. אז זה לא הוגן שלצד אחד תהיה אגרה ולצד שני לא ולכן הורדנו את זה לגמרי".

24. גבי שירי לנג, נציגת הנהלת בתי המשפט, השיבה לשאלתה של ח"כ רויטל סויד אודות הפגיעה באיזון בין הצדדים בהליכים אזרחיים בהם אחד הצדדים הוא המדינה. לדבריה: "כאשר המדינה מגישה תביעה, או כאשר המדינה מערערת על החלטה שיפוטית בהליך אזרחי, היא פטורה מאגרה בעוד שבעל הדין שכנגד חייב באגרה. אנחנו לא מחדשים במובן הזה שאנחנו יוצרים חוסר איזון. חוסר האיזון הזה כבר קיים היום". מכאן שלעמדת הנהלת בתי המשפט חוסר האיזון בתשלום האגרות על פתיחת ההליך מצדיק את חוסר האיזון גם בבקשות הביניים.

25. ח"כ אוסמאמה סעדי, עו"ד בעצמו, אמר בדיון שלהשקפתו, ומהיכרותו האישית עם הנושא, בבקשות הביניים אינן הסיבה לעומס המוטל על בית המשפט, וכי הנתונים שהוצגו מראים על גידול לא משמעותי במספר הבקשות. הוא ציין כי ממילא הטלת אגרה לא תועיל שכן "הבנקים, חברות הביטוח, כל הגופים הפיננסיים הגדולים, בשבילם זה לא ישנה ולא כלום, הם ישלמו את ה-50 שקלים", וכי עיקר הנטל יהיה על כתפי האזרחים הפשוטים. לדבריו הפתרון לבקשות סרק הוא בפסיקת הוצאות, וכי בתי המשפט פוסקים גם הוצאות לקופת המדינה לעיתים. עוד ציין ח"כ סעדי כי בעבר רבות מהבקשות היו נחסכות ומוכרעות במקום במסגרת קדם המשפט ואולם כיום קדם המשפט נערך רק לאחר הליכים מקדמיים רבים, ואלו דורשים הגשת בקשות בכתב.

26. היועץ המשפטי של הוועדה, מר גור בליי, תמך בדברים אלו. לדבריו:

"גם אני בעברי עבדתי כמה שנים כעורך דין בשוק הפרטי. כל הזמן אומרים שיש מספרים גבוהים, וההנחה היא שכאילו הבקשות הן בקשות סרק. בסופו של דבר, הבקשות הן חלק מחיי התיק הרגילים. מעבר לזה, בהרבה מקרים הן גם מסייעות בייעול התיק. אם ניקח בקשה לגילוי מסמכים. חשיפת הקלפים ההדדית של שני הצדדים, יכולה לעודד את הצדדים להגיע לפשרה כי אתה יודע עד כמה הקייס של הצד השני חזק והאם אתה יכול להתפשר איתו. לפעמים, אפילו בקשות לדחיית מועד דיון בהסכמה. שוב, הרבה פעמים, מניסיוני, הרבה פעמים בקשות לדחייה הן בגלל שהצדדים מנהלים משא ומתן לפשרה ומבקשים מהשופט עוד כמה שבועות ואז אולי ייתרו את הצורך בהליך משפטי.

מר בליי הוסיף:

"קודם כל, ההנחה היא שזה לא בהכרח בקשות סרק. למה זה מתחבר? מתי נדע אם זאת בקשת סרק או לא? נדע כשהשופט יידרש לזה. ואז, כשהוא יפסוק הוצאות ושכר טרחת עורך-דין, זה בדיוק השלב שהוא הוא יבחן האם הבקשה הוגשה סתם מסיבות טקטיות או זאת בקשה שהייתה במקומה. זאת אומרת, חלק מהקושי הוא, שהכלי של אגרה הוא כלי הרבה יותר "טיפש". הכלי של פסיקת שכר טרחה והוצאות בעקבות בקשת הביניים, הוא כלי יותר חכם, שבו בעצם השופט יכול לתת את דעתו, האם זאת הייתה בקשה רצינית ותורמת לייעול ההליך ולפי זה לכוון".

27. מר ברק לייזר, יועמ"ש הנהלת בתי המשפט העיר בתגובה כי "ההערה בעניין בעלי הדין והצורך להידבר ביניהם היא לגמרי במקומה. גם הצעת החוק הזאת מעודדת את בעלי הדין לדבר ביניהם לפני שהם פונים לבית המשפט. הראייה לכך, שבקשות בהסכמה שמוגשות לבית המשפט פטורות מהאגרה". יצוין כי בסופו של דבר המשיבים שינו את דעתם וחייבו באגרה גם בקשות המוגשות בהסכמה. לביקורת על כך שהסכום לא ירתיע את התאגידים והגופים הגדולים, שמהווים חלק ניכר מסך המתדיינים, השיב מר לייזר כי "אנחנו לא בטוחים שאגרה בשיעור של 50 שקלים לא תרתיע גם את הגופים הגדולים. בסוף זה עניין של דיווח. עורכי הדין שבריטיינר צריכים לדווח ללקוח, יש הרשות לחיוב".

28. ח"כ יעל גרמן הציעה כי תוטל אגרה דיפרנציאלית, כך שגופים גדולים יישאו באגרה גבוהה הרבה יותר מאשר שאר המתדיינים. מר לייזר השיב כי "נדמה לי שזה לא יעמוד במבחן משפטי, לעשות הבחנה בין גופים גדולים לבעלי דין לא מיוצגים".

29. מר גיל ברניגר, יועץ שרת המשפטים, ציין כי האגרה היא דמי רצינות, שכן מוצר שניתן בחינם מנצלים אותו לרעה.

30. חלק מחברי הכנסת הלינו על כך שלא מוצגים בפניהם נתונים מספקים כדי לקבל החלטה ודרשו מהנהלת בתי המשפט להציג נתונים נוספים.

31. בדיון השתתף אף נציג לשכת עורכי הדין, מר הילל איש שלום. הוא ציין כי הלשכה מתנגדת נחרצות לתקנות, וכי הן פוגעות בזכות הגישה לערכאות ובשוויון. לעמדת הלשכה רוב הבקשות אינן בקשות סרק, גם אם הן נדחות, וכי בקשות הן חלק בלתי נפרד מההליך המשפטי. למיעוט הבקשות שהן בקשות סרק, עמדת הלשכה היא שהמענה הוא חיוב בהוצאות.

32. בסיום הדיון דרשה יו"ר הוועדה מהנהלת בתי המשפט לספק נתונים רבים לקראת המשך הדיונים, לרבות: חתך של מגישי הבקשות לפי פרמטרים (תאגידים, המדינה, הציבור); פילוח של הגשת

בקשות לפי אורך חיי התיק; פילוח של הגשת תביעות לפי סכום התביעה; פילוח של סוגי הבקשות; סקירה השוואתית; הנתונים שנמסרו להנהלת בתי המשפט מחברות הייעוץ והמסקנות שלהן.

העתק פרוטוקול הדיון בוועדת חוקה מיום 15.5.17 מצורף ומסומן ע/6.

33. ביום 12.6.17 ערכה ועדת החוקה דיון נוסף בתקנות. בפני הוועדה הונחו נתונים של פילוח בקשות ביניים לפי אורך חיי התיק, סכום התביעה והגורם המגיש את הבקשה.

העתק הנתונים שהוצגו בפני ועדת החוקה מצורף ומסומן ע/7.

34. בישיבה זו הבהיר יו"ר הוועדה, ח"כ סלומיאנסקי, כי הפשרה שאותה הוא מציע היא להעביר את התקנות כהוראת שעה לארבע שנים.

35. עו"ד דבי גילד-חיו, נציגת העותרת, הציגה את עיקרי התנגדותה של העותרת לתקנות. היא הוסיפה כי גם אם יבחנו לאחר כמה שנים וייראו ירידה מספרית במספר הבקשות הממוצע בתיק, לא ניתן יהיה לדעת האם היא איננה תוצאה של פגיעה בזכות הגישה לערכאות, שהיא, כמובן, לא רצויה.

העתק פרוטוקול הדיון בוועדת חוקה מיום 12.6.17 מצורף ומסומן ע/8.

36. ביום 26.6.17 התקיים הדיון השלישי והאחרון בתקנות. בדיון נדונו פטורים נוספים מאגרה לבקשות ביניים שונות. בין היתר: בקשה לתיקון טעות סופר בהחלטה או בפרוטוקול; בקשת רשות להתגונן בסדר דין מקוצר; בקשה למחיקת כותרת בתביעה לסדר דין מקוצר; בקשה למחיקת הליך המוגשת על ידי מגישו; בקשה לאיחוד תיקים; בקשה למחיקה מחוסר מעש; בקשה למתן פסק דין; בקשה למתן פסק דין בהיעדר הגנה; בקשה להוספת אסמכתא; בקשות בעניין פומביות הדיון, בקשה לגילוי מסמכים, בקשה להחלפת ייצוג, בקשות בבית משפט לתביעות קטנות ועוד. לגבי בקשה לשינוי מועד הדיון נקבע כי רק בקשה שנובעת משירות מילואים, חופשת לידה או סיבות רפואיות המאושרות על ידי רופא תהיה פטורה מאגרה.

37. משרד המשפטים ביקש לבטל את הפטור שנכלל בנוסח המקורי לגבי בקשות המוגשות בהסכמה. ההסבר שניתן הוא ש"בקשה בהסכמה היא פרקטיקה נהוגת. היא לא דבר שמוסדר בתקנות סדר הדין האזרחי, היא לא חלק אינהרנטי בהליך. הפטורים שאנחנו הבאנו הם פטורים שהם חלק אינהרנטי בהליך או עניינים שהם טכניים בלבד. אנחנו חושבים שבקשה בהסכמה יכולה להביא להליך בפני עצמו, שידרוש הרבה שעות שיפוט. אנחנו חושבים שזה לא מקדם את התהליך ואין שום הצדקה לפטור את הבקשות האלה בהסכמה. מה עוד שכבר מלכתחילה חשבנו שבקשה לשינוי מועד דיון והגשת כתבי בית דין לא יהיו פטורים".

38. הייעוץ המשפטי לוועדה הציע להוסיף פטור מהליכים בהם המדינה היא צד, אך משרד המשפטים התנגד לכך, ויו"ר הוועדה הסביר כי ההתנגדות נובעת מחשש שזה יפתח פתח לדרוש גם פטור מאגרת פתיחת הליך בהליכים מול המדינה.

39. לגבי האגרה נקבע שהיא תעמוד על 35 שקלים ולא על חמישים שקלים.

40. בסיום הדיון אושרו התקנות בוועדה ברוב של שלושה תומכים ומתנגד אחד.

העתק פרוטוקול הדיון בוועדת חוקה מיום 26.6.17 מצורף ומסומן ע/9.

## הטיעון המשפטי



## הטענות המשפטיות בקליפת אגוז

41. יוזמי התקנות סברו כי יהיה בהטלת אגרות להכווין התנהגותם של צדדים באופן שיוביל להפחתת מספר בקשות הסרק והזמן השיפוטי המושקע בהן. אולם, התשתית העובדתית שהוצגה בפני ועדת החוקה היא דלה בנתונים ועמוסה בהנחות, השערות וספקולציות ולא היה בידי המשיבים נתונים או מחקרים הקושרים בין האמצעי לתכלית זו. דומה כי גם עיקר הקושי שעמד מול עיניהם של יוזמי הבקשות הוא בבקשות לדחיית מועדי דיון בלבד, ואולם במקום להתמודד עם סוגיה זו קידמו תקנות כלליות, החלות על בקשות בכתב באופן כללי.

42. סביר להניח שאם יש אפקטיביות כלשהי בהטלת האגרה על בקשות הביניים, הרי שמי שאכן יושפעו מהתקנות הם המתדיינים מעוטי האמצעים, שעבורם 35 שקלים לכל בקשה הם חסם נוסף למימוש זכות הגישה לערכאות (מה גם שהדרישה לשלם כרוכה לעיתים בעלויות נוספות כמו הגעה פיזית למזכירות בית המשפט על חשבון יום עבודה), והם עלולים לוותר גם על הגשת בקשות חיוניות לניהול ההליך. ואילו המתדיינים הגדולים – חברות הביטוח, הבנקים, התאגידים – כלל לא יושפעו מהאגרות, ובוודאי לא באותה מידה, והאגרה לא תהווה שיקול עבורם בהחלטה על הגשת בקשה, לרבות על הגשת בקשה שמטרתה למשוך זמן או להתיש את הצד השני.

43. לכן אגרות על בקשות ביניים מהוות התערבות פסולה בניהול ההליך המשפטי, והכבדה לא שוויונית על מתדיינים מעוטי אמצעים או בלתי מיוצגים בניהול ההליך. ההליך המשפטי הינו הליך אדברסרי, שבו השוויון בין הצדדים הוא ערך עליון וזכות של המתדיינים. התקנות פוגעות בערך זה ובזכות המתדיין מועט האמצעים. מכאן שהאמצעי אינו אמצעי לגיטימי להשגת התכלית של הפחתת העומס.

44. התקנות אף אינן מידתיות. הקשר הסיבתי בין האמצעי לתכלית מבוסס על ספקולציה בלבד. קיימים אמצעים מידתיים ומתאימים יותר, שאינם פוגעים בשוויון בין המתדיינים, להשגת התכלית. המענה הטבעי לבקשות סרק הוא בפסיקת הוצאות. כמו כן כלל לא ברור מדוע אצה הדרך למשיבות לפעול דווקא לפתרון "הקל" והפוגעני של הטלת אגרות על בקשות ביניים כאשר ישנה עבודת מטה על שינויים רבים אחרים שלא מעוררים את הקושי שמעוררות אגרות על בקשות ביניים.

45. גם הסכום הנמוך יחסית של האגרה אין בו לרפא את הפגמים הבסיסיים בתקנות, וממילא אגרות בית המשפט מתעדכנות למעלה לעיתים תכופות.

## הטעמים להטלת אגרה בפתיחת הליך משפטי

46. שירותי שיפוט הם מהשירותים הציבוריים הבסיסיים ביותר שמדינה מעניקה לאזרחיה. המימון של שירותים אלו נופל בעיקרו על תקציב המדינה. עם זאת, המחוקק איפשר להטיל אגרה על מי שיוזם הליך משפטי. הסמכות להתנות את השירות השיפוטי בתשלום אגרה הינה כללית ביותר. כל שנקבע בחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984 הוא שלשר המשפטים סמכות כללית לקבוע "אגרות שיש לשלם בבתי משפט ובמשרדי הוצאה לפועל והפטור מהן".

47. בהתאם להסמכה כללית זו נקבעו תקנות האגרות. סקירת הפסיקה בעניין מצביעה על תכלית כפולה להטלת אגרה על הליך משפטי. ראשית – האגרה משקפת השתתפות של מבקש השירות בעלותו. שנית – בעצם הדרישה לאגרה יש להרתיע את הציבור מפני יזימת הליך שיפוטי נטול

בסיס, ולגרום ליוזם ההליך להפנים שיש עלות לפתיחת ההליך (ראו, למשל, בג"ץ 6490/04 **צביח נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית**, פ"ד נט(3) 750, 742 (2005)).

48. התכלית הראשונה היא התכלית הדומיננטית. האגרות שנקבעו הן בזיקה לעלות השירות. הן אינן מהוות מס או קנס. לצד אלו ישנו מנגנון לקבלת פטור מאגרה למי שדל באמצעים, וזאת כדי שהאגרה לא תהווה חסם למימוש זכות הגישה לערכאות.

49. התכלית השנייה הינה תכלית הרתעתית. מטרתה להרתיע מנקיטה בהליכים משפטיים חסרי בסיס, או בסכומים לא סבירים, ולגרום ליוזם ההליך לשקול היטב את הגשת ההליך וגובה הסכום הנתבע. הצד שלא יזם את ההליך לא נושא באגרה, שכן הוא נגרר להליך בניגוד לרצונו.

#### **הטעמים להטלת אגרות על בקשות ביניים**

50. בתקנות מושא העתירה ביקשה שרת המשפטים להטיל אגרה נוספת מעבר לאגרת פתיחת ההליך בהליכים אזרחיים. זו אגרה המוטלת על כל בקשת ביניים, למעט בקשות שהוחרגו במפורש. הנימוק לכך היה כפול. נטען כי האגרה תכווין התנהגותם של המתדיינים ותגרום להם להפחית את מספר בקשות הסרק בהליך ובכך לייעל את ההליך ולחסוך זמן שיפוטי יקר. זו התכלית המרכזית. בשולי הדברים נטען כי בקשת ביניים הינה הליך בתוך הליך, הראוי לגבות אגרה עבורו בנפרד. זהו הנימוק המשני.

#### **יש לדחות הטענה שמדובר בהטלת אגרה על "הליך בתוך הליך".**

51. ראשית, אין לקבל את הטענה שבקשת ביניים היא הליך בתוך הליך. בקשות הביניים הן חלק בלתי נפרד מההליך השיפוטי. האגרה המקורית כבר לוקחת בחשבון את מורכבות ההליך, ובכלל זה את העובדה כי בהליכים מורכבים יש יותר בקשות (דבר שאכן מתבטא בנתונים המופיעים בנספח ע/8). שנית – בקשות הן חלק אינהרנטי מההליך המשפטי, ומטרתן בין היתר לאפשר לצד למצות את זכויותיו הדיוניות. לא ניתן לנהל הליך בלי בקשות ביניים. הניסיון להבחין באופן קטגורי בין בקשות אינהרנטיות להליך לבין בקשות שאינן כאלו הוא בלתי אפשרי שכן כל תיק ונסיבותיו הוא. בקשה לדחיית מועד דיון, למשל, יכול שתתבקש מאחר שהצד השני לא עמד בחובותיו הדיוניות.

52. אכן, טענה זו נטענה בלשון רפה, וברור כי המוטיבציה להתקנת התקנות היא לא להעשיר את קופת המדינה אלא לגרום לכך שיהיו פחות בקשות ביניים – כלומר הכוונת ההתנהגות היא הסיבה הדומיננטית והעיקרית להטלת האגרות. לכן נתמקד בה.

#### **יש לדחות את ההצדקה שהאגרות נועדו להכווין התנהגות הצדדים ולהפחית את בקשות הסרק**

53. בפסיקה הכירו באפשרות לעשות שימוש באגרות להכוונת התנהגות ולהשגת מטרות ציבוריות ראויות. עם זאת במקרה זה הכוונת ההתנהגות פסולה וזאת בשל שלושה טעמים:

א. הקשר הסיבתי בין הטלת האגרה להפחתת בקשות סרק לא הוכח, וללא קשר סיבתי מובהק אין הצדקה להטלת האגרה, הפוגעת בזכות הגישה לערכאות.

ב. ההכבדה של הטלת האגרה על מתדיינים חלשים תהיה משמעותית לאין ערוך מאשר על מתדיינים חזקים, שספק אם האגרה תכווין את התנהלותם ולו באופן מינימאלי. בכך יש פגיעה קשה בשוויון בין המתדיינים באותו הליך.

ג. הטלת אגרה אינה אמצעי מידתי להפחתת בקשות סרק.

### התשתית העובדתית לא מצביעה על קשר סיבתי בין הטלת האגרה לבין מניעת בקשות סרק

54. עיון בהליך התקנת התקנות מצביע על דלות הנתונים שאספו המשיבים כבסיס לדרישה להטיל אגרות על בקשות ביניים. העובדה שההצעה נדונה במערכת המשפט כבר כעשור רק מבליטה את המחדל באיסוף בסיס נתונים. לא בכדי חברי הכנסת בוועדת החוקה שבו והעירו לנציגי המשיבים על המחסור בנתונים התומכים בטענותיהם.

55. הנתונים שכן נאספו מצביעים אך ורק על דבר אחד – יש עלייה במספר הבקשות, מ-5.54 בקשות בממוצע לתיק בשנת 2010, ל-7.97 בקשות לתיק בשנת 2016. נתון זה בפני עצמו חסר משמעות, וגם ספק האם הוא מבטא שינוי כה דרמטי במצב. האם העלייה בבקשות היא טובה או רעה? מייעלת או פוגמת ביעילות? נגרמה מבקשות סרק או מבקשות ראויות? כל אלו שאלות שנותרו ללא כל מענה. למעשה – לא נעשה כל מחקר המצביע על קשר סיבתי בין הגשת בקשות ביניים לאי יעילות. למשל – ייתכן והבקשות בכתב מפחיתות את הזמן השיפוטי המושקע בהליך, שכן נדרשים פחות דיונים. אם הצדדים במגעים להסדר, בקשה מוסכמת לדחיית הדיון עשויה לחסוך זמן שיפוטי ניכר בסופו של דבר שכן הצדדים עשויים להגיע לפשרה. גם ייתכן והעלייה במספר הבקשות נבעה משינוי בתפיסת ניהול ההליך, והתבססות יתר של השופטים על בקשות בכתב.

56. המשיבות לא הצביעו על נתון אחד המראה על כך שהטלת אגרה מכווונה התנהגות באופן הרצוי. כל התשתית העובדתית מבוססת על נסיבות והנחות. למשל – נטען כי בבית המשפט לענייני משפחה, ששם מוטלת אגרה על בקשות ביניים, העלייה במספר הבקשות לתיק הייתה מתונה יותר, עלייה של 21% בבקשות לתיק בבית משפט לענייני משפחה לעומת עלייה של 44% בבקשות לתיק בשאר הערכאות. מדובר בנתון נסיבתי. ההשוואה אינה אמינה, שכן מדובר בהליכים שונים במהותם. המתדיינים בבית המשפט למשפחה אינם תאגידיים וגופים גדולים אלא בני משפחה מסוכסכים. האגרות הן גבוהות משמעותית מהמוצע. הנתונים אף מצביעים על כך שחרף הטלת האגרה גדלו בקשות הביניים בשיעור של 21%. אין כל בסיס נתונים המצביע על כך שאגרות הביניים בבתי המשפט למשפחה תרמו למיתון העלייה בבקשות סרק. ייתכן והן גרמו למיתון במספר הבקשות הראויות דווקא, תוך פגיעה בזכויות הדיוניות של צדדים מעוטי אמצעים.

57. אף בדברי ההסבר לתקנות נעשה שימוש בלשון המסגירה את העובדה כי בבסיס התקנות עומדת היפותזה בלבד. "הנסייון מלמד כי בחיוב זה יש כדי להרתיע בעלי דין מפני הגשת בקשות סרק, המאריכות את הדיונים..." וכי אם הגשת הבקשה תהיה כרוכה בעלות כלשהי הדבר "עשוי לצמצם את מספר הבקשות המוגשות, כך שיוגשו בקשות הכרחיות בלבד" (ההדגשות הוספו).

58. סוגיה ספציפית שעלתה בדיונים שוב ושוב היא סוגיית דחיית המועדים. לטענת המשיבים, המחקר שבוצע בנושא ("דחיית דיונים במערכת המשפט", המוזכר לעיל) מצביע על כך שדחיית דיונים מאריכה את הדיון בתיק ומייצרת עומס השקול לתשעה תקנים. המחקר התייחס לכל סוגי ההליכים, לרבות להליכים פליליים, שבהם אין מוטלות הוצאות. ראוי לציין כי דווקא עורכי המחקר לא טענו שהמזור לבעיה זו היא באגרות על הליכי הביניים, והציעו דרכים אחרות להתמודד עם ריבוי בקשות הדחייה. כמו כן, התקנות לא מתייחסות רק לבקשות לדחיית מועדי דיונים, אלא לכלל בקשות הביניים, וזאת בהתבסס על מחקר שעסק באופן נקודתי בבקשות לדחיית מועד דיון. הדבר מצביע על חוסר הלימה בין הבעיה לבין האמצעי הנבחר.

59. גם דוח הוועדה הציבורית בראשות השופטת רות רונן לא התבסס על נתונים או מחקרים המבססים את התזה שאגרה על בקשת ביניים תביא להתייעלות והפחתת בקשות סרק, ולמצער – לנתונים אלו, ככל שהיו, לא ניתנה אינדיקציה בדוח.

60. מכאן כי הטענה כי קיים קשר סיבתי בין התקנות לבין התכלית של הפחתת העומס נותרה ללא כל ביסוס עובדתי והיא מבוססת על הנחות היפותטיות ביחס להתנהלות אפשרית של המתדיינים, הנחות שאף מנוגדות לשכל הישר. בנוסף, אין כל תשתית עובדתית לכך שאם האגרה תוביל לירידה במספר הבקשות הדבר ייגרם בשל אי הגשת בקשות סרק, שכן ייתכן ומה שיגרום לירידה הוא שבעלי דין מעוטי אמצעים יוותרו בליט ברירה על זכויותיהם הדיוניות – תוצאה לא רצויה.

61. אם לא ניתן לבסס קשר סיבתי בין הטלת האגרה לבין הכוונת ההתנהגות הרצויה, אזי נשמטה הקרקע מתחת לרגלי התכלית שהיוותה את ההצדקה מלכתחילה לפגיעה בזכויות היסוד של המתדיינים – בזכות הגישה לערכאות ובזכות לשוויון. במקרה כזה לאגרה לא תהיה תרומה חיובית כלשהי, והאגרה תהיה מעין "קנס" על הגשת בקשות ביניים, אף אם הן מוצדקות.

#### **פגיעה בשוויון ובזכות הגישה לערכאות**

62. גם אם נניח לטובת המשיבות, שאכן יש קשר סיבתי בין הטלת אגרה על בקשות ביניים לבין הכוונת ההתנהגות הרצויה, הרי שאין כל ספק שהאגרות יגרמו להכבדה משמעותית ביותר על מתדיינים חלשים ולהכבדה מועטה, אם בכלל, על מתדיינים חזקים. מתדיינים חלשים, לצורך העניין, הם מעוטי האמצעים, הבלתי מיוצגים, מהגרים ועולים, וכדומה. יתרה מכך, יש להניח כי מתדיינים חלשים יושפעו גם במקומות להם לא כיוונו המשיבים. למשל – בוותר על בקשות חיוניות או ויותר על זכויות דיוניות. לעומת זאת, מתדיינים חזקים לא יושפעו גם אם הבקשות הן בקשות סרק שמטרתן היחידה היא למשוך זמן או להתיש את הצד השני. זו פגיעה פסולה בשוויון בין המתדיינים, אשר מצדיקה פסילת האמצעי גם אם הוא אפקטיבי, שכן הוא אמצעי מפלה ולא הוגן.

63. זכות הגישה לערכאות היא מזכויות היסוד הבסיסיות ביותר (ע"א 733/95 **ארפל אלומיניום נ' קליל תעשיות**, פ"ד נא (3) 577, 629 (1997)). זכות זו "משקפת הכרה חוקתית בזכות הפרט לדיון אמיתי, מלא והוגן בבית המשפט" (בג"ץ 9198/02 **ההסתדרות הרפואית בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה פ"ד סג(1) 352, 393 (2008)**). כבר כיום ישנם חסמים רבים על מימוש זכות הגישה לערכאות (ר' יובל אלבשן "נגישות האוכלוסיות המוחלשות בישראל למשפט" **עלי משפט ג 497 (2004)**). אגרה על בקשת ביניים היא חסם כלכלי נוסף. אין להתרשם מהסכום הנמוך לכאורה של האגרה – 35 ₪ לבקשה. מרגע שנפרץ העיקרון, סכום האגרה ילך ויאמיר. יתרה מזאת – העלות האמיתית היא גבוהה יותר דווקא למי שלא מיוצג, או שלא מחזיק באמצעי תשלום. כל בקשה תגרור אחריה בזבוז יום עבודה כדי להגיע למזכירות ולשלם את האגרה באופן ידני. זאת בשעה שמתדיינים חזקים ומיוצגים ישלמו את האגרה במערכת נט המשפט בקלות.

64. העלות תתבטא גם בכך שבעלי דין לא מיוצגים יתקשו להבחין בין בקשה פטורה מאגרה לבקשה שאינה פטורה מאגרה. יש להניח כי בקשות שיוגשו בפקס לבית המשפט יידחו על ידי המזכירות בשל אי תשלום אגרה. הדבר יביא לפגיעה והכבדה ממשית על אותם בעלי הדין ופגיעה ביכולתם לנהל את ההליך.

65. גם הבקשה לפטור מאגרה אין בה מזור. ראשית, פטור מאגרה ניתן במשורה, ולבקשה זו עלות בפני עצמה (לדיון ביקורתית על הגישה המצמצמת במתן פטור מאגרה ר' יששכר (איסי) רוזן צבי, **ההליך האזרחי** 133 (2015) (להלן – **ההליך האזרחי**)). ייתכן כי מי שיוזם את ההליך ומבקש פטור מאגרה בראשיתו יוכל לקבל גם פטור מאגרה על בקשות הביניים, אולם באשר לצד שנגרר להליך, ספק אם הוא יגיש בקשה לפטור מאגרה עבור הגשת בקשות, שכן עלות הגשת הבקשה לפטור גבוהה מעלות הבקשה עצמה. הרף לקבלת פטור מאגרה בשיעור נמוך סביר שיהיה מאוד גבוה, ושהפטור יינתן רק לחסרי כל.

66. מכאן שעצם הטלת אגרה על בקשות ביניים היא הכבדה משמעותית על בעלי דין חלשים, מעוטי אמצעים ולא מיוצגים, והעלות הנומינאלית אינה משקפת את מלוא הנטלים שהאגרות יטילו עליהם. לכן גם אם האגרה כיום נמוכה, וסביר שתתייקר, האגרה היא גורם מכביד אשר עלול להוביל מתדיינים חלשים לוותר על זכויות דיוניות, ועל פגיעה בזכות הגישה לערכאות.

67. מנגד, על בעלי הדין החזקים, בעלי האמצעים, האגרה לא תשפיע ולא תהווה שיקול של ממש בהתנהלותם הדיונית, ובטח לא שיקול בעל משקל דומה כמו על מתדיין חלש. לפי הנתונים שמסרו המשיבים %41.45 מהבקשות בשנת 2016 הוגשו על ידי גופים ציבוריים וחברות. גופים אלו משקיעים סכומי עתק בהתדיינות משפטיות ואבסורד לחשוב שאגרה על בקשות ביניים תהווה שיקול של ממש בהתנהלותם, או שיקול כלשהו.

68. יתרה מזאת, המקרים המובהקים בהם מוגשות בקשות רבות הם אותן התדיינות גדולות. המשיבים עצמם הצביעו כל קשר ישיר בין גובה הסכום הנתבע לבין מספר הבקשות. בתביעה לסכום הנמוך מחצי מיליון ש"ח מוגשות לא יותר מ- 8.5 בקשות בתיק במוצע. מעל סכום זה מספר הבקשות קופץ בצורה דרמטית, בשיעור של למעלה מ-100%. בתביעות של עד 2.5 מיליון ש"ח מוגשות 19.2 בקשות ובתביעות ענק, של למעלה מ-2.5 מיליון ש"ח מוגשות 33 בקשות. ריבוי בקשות לתיק הוא, אם כן, עניין המאפיין תביעות גדולות. אבסורד לחשוב שכאשר על הפרק הזדמנות לפיצוי של מאות אלפי שקלים, או סיכון להידרש לשלם סכום כזה, תהיה איזושהי השפעה לאגרות אלו. האם תאגיד שנתבע על מיליון ש"ח יימנע מהגשת בקשות בשל אגרה של 35 ש"ח לבקשה, או אפילו 100 ש"ח לבקשה. האם יימנע מהגשת 20 בקשות כאלו בעלות של 700 ש"ח? 2000 ש"ח? ברור שהתשובה לכך היא לא מהדהד.

69. **מכאן שהנטל שמטילות האגרות אינו שוויוני.**

70. הניטראליות של מערכת המשפט ביחס לצדדים היא עקרון יסוד בהתדיינות וערך מרכזי בהליך האדברסרי. מערכת המשפט אף מחויבת להפעיל אמצעים לצמצם את הפער בין המתדיינים, לסייע למי שאינו מיוצג ואף לדאוג לייצוג על חשבון המדינה בחלק מהמקרים.

71. בספרו **ההליך האזרחי** ציין פרופ' רוזן צבי כי "השוויון בין המתדיינים הוא הערך היסודי שעליו מושתתים סדרי הדין האזרחי; במקרה של התנגשות בין השוויון לבין תכליות וערכים אחרים של הפרוצדורה (כגון חקר האמת, יעילות או סופיות) על המוסדות האמונים על ניסוח כללי סדר הדין ועל פרשנותם לתת אפוא עדיפות ברורה לעקרון השוויון" (שם, בעמ' 109).

72. אכן, מלכתחילה אין שוויון מוחלט בין הצדדים. אל בתי המשפט מגיעים מתדיינים בעלי הון ומתדיינים מעוטי אמצעים, מתדיינים משכילים ומתדיינים ללא השכלה, מתדיינים מיוצגים וכאלו שאינם מסוגלים לשאת בעלויות עו"ד. פעמים רבות קיימים הבדלים ניכרים גם בניסיונם

והיכרותם של המתדיינים היריבים את המערכת המשפטית והכלים הדיוניים. דווקא משום כך מדגיש פרופ' רוזן צבי כי שיפוט ניטראלי וללא משוא פנים אינו מספיק כדי לשמור על השוויון בהליך האזרחי. אם מטרתו של ההליך האזרחי הוא להכווין התנהגות של פרטים בחברה, אזי שוויון בין המתדיינים הוא הכרחי. אי-שוויון יגרום לתקדימים מוטלים ולהכרעות שיפוטיות שגויות (שם, בעמ' 127). אם מטרתו של ההליך האזרחי לקדם ערכים ציבוריים, אזי לא ניתן לקבל מצב בו ערכים אלו מתגבשים על בסיס השפעת ההון, שהוא שיקול זר, ולא מכח טיעונים טובים ושיקולי מדיניות ענייניים (שם, בעמ' 128).

73. כדי למנוע השפעה של ההון על ההליך המשפטי יש לעמדתו של פרופ' רוזן צבי לפעול כך שמה שיכריע את ההתדיינות הוא הראיות וטיב הטענות ושתישמר תחרות הוגנת בין המתדיינים. בשיטה האדברסרית אין די בפתיחת שערי בית המשפט בפני כולם, אלא יש צורך במנגנונים שיחסמו באופן אקטיבי את ההשפעה של ההון על תוצאות ההליך האזרחי (שם, בעמ' 127). כמו כן יש לתת לשוויון בין המתדיינים בכורה על פני תכליות ואינטרסים אחרים, כמו יעילות (שם, בעמ' 128).

74. כדוגמה לאמור לעיל, פרופ' רוזן צבי התייחס בביקורתיות רבה לאפשרות שהעלה האוצר מפעם לפעם להטיל אגרות על בקשות ביניים :

"ההסבר שניתן לכך הוא הצורך לייעל את ההליכים השיפוטיים ו"לנקוט מהלך שיוכל להביא לצמצום משמעותי של מלאי התיקים והפחתת העומס בבתי המשפט". הצעות אלה הן הצעות נפסדות וקבלתן תפגע פגיעה קשה בעקרון השוויון ובזכות הגישה לערכאות. כך, למשל, הטלת אגרה על בקשות ביניים תשפיע באופן דיפרנציאלי על בעלי אמצעים ועל חסרי אמצעים. בעלי האמצעים (פרטים עשירים ותאגידים) לא ייפגעו מההצעה וימשיכו להגיש בקשות ביניים רבות כפי שהם עושים כיום מכיוון שלאגרה העודפת משמעות כלכלית זניחה עבורם והן מכיוון שחלקם יוכלו לגלגל את ההוצאה העודפת על לקוחותיהם. לעומת זאת, חסרי אמצעים ובני מעמד הביניים, שעבורם סכומים אלה הם בעלי משמעות, ימצאו את עצמם בעמדת נחיתות ויאלצו לחשוב פעמיים לפני שיגישו בקשות ביניים, גם במקרים שבהם הגשת הבקשות מוצדקת מבחינה עניינית. עדיף לכן לאסור לחלוטין על הגשת בקשות ביניים בחלק גדול מסוגי העניינים (כפי שנעשה בשיטת המשפט האמריקנית ובסדר הדין הפלילי) מאשר לאפשר אותה ולהטיל עליה אגרה" (שם, בעמ' 135).

75. ואכן, אגרות על בקשות הביניים פוגעות בשוויון בין המתדיינים ומעניקות יתרון רב למתדיין בעל אמצעים על פני מתדיין מועט אמצעים הניצב מולו. יתרה מזאת, התקנות פותחות פתח לניצול לרעה של האגרות בידי מתדיינים חזקים, שיוכלו להתיש צדדיים חלשים באילוצם להגיש בקשות על כל צעד ושעל, ביודעם כי תהיה לכך עלות לצד היריב.

76. המסקנה היא כי גם אם בהטלת האגרות יש להכווין התנהגות הצדדים, הרי שהתוצאה של זה תהיה פגיעה בשוויון בין המתדיינים, וכי יעילות אינה יכולה לגבור על הזכות לשוויון.

#### **האגרות אינן צעד מידתי להכוונת ההתנהגות הרצויה**

77. התקנות אינן אמצעי מידתי להשגת התכלית של הגברת היעילות. מבחן המידתיות הראשון, קיומו של קשר סיבתי בין האמצעי לתכלית, אינו דורש קשר סיבתי טכני בלבד אלא קשר רציונאלי. אם האמצעי אינו הוגן או מפלה אזי אין מדובר בקשר סיבתי רציונאלי (ר' בג"ץ 4769/95 **מנחם נ' שר התחבורה**, פ"ד נו 235, 279 (2002)).
78. כבר צוין לעיל כי אין כל בסיס עובדתי המצביע על קיומו של קשר סיבתי בין הטלת האגרות לבין מניעת בקשות סרק או בקשות לא נחוצות. ככל שיש קשר סיבתי הרי שהקשר הסיבתי חזק רק כאשר מדובר במתדיינים מעוטי אמצעים וקלוש שמדובר במתדיינים בעלי אמצעים. אם כך, הרי שהאמצעי מפלה, לא הוגן ולא חוקי, גם אם יש בו להגשים התכלית. בנוסף, מאוד ייתכן כי ההכבדה על מתדיינים מעוטי אמצעים אכן תגרום להם להימנע מהגשת בקשות ביניים מוצדקות ובכך תיפגע אפשרות לממש את זכויותיהם הדיוניות, וההליך ייפגע.
79. גם במבחן המידתיות השני יש לפסול את התקנות. ישנם אמצעים שפגיעתם בזכות הגישה לערכאות ובשוויון קטנים יותר ויש בהם להשיג את התכלית של היעילות. כך, למשל, במחקר אודות ריבוי הבקשות לדחיית מועד הוצעו הצעות אחרות לצמצום הדיונים שנדחים, שלא כללו הטלת אגרות על הבקשות. למשל, הומלץ באותו מחקר על הטלת הוצאות על צד, או על בא כוחו, במיוחד כאשר מתבקשת דחיית דיון במועד הדיון, שכן דחיית דיון במועדו היא הבעייתית יותר מבחינת היעילות המערכתית.
80. ככלל, אם מוקד הבעיה המערכתית הוא בדחיית דיונים, צעד מידתי יותר מאשר התקנות הוא התמודדות עם סוגיית הדיונים בלבד.
81. ישנם אמצעים רבים אחרים להתייעלות ולחיסכון בזמן שיפוטי ביחס לבקשות ביניים, כמו הנחיות מינהליות בעניין הגשת בקשות עם תגובת הצדדים או הנחיות בעניין בקשות לדחיית מועד דיון.
82. פרופ' רוזן צבי, כאמור, הציע לבטל אפשרות להגיש בקשות מסוימות, וציין כי זה פתרון טוב יותר מאשר לאפשר הגשתן בכפוף לאגרה.
83. כאשר מדובר בבקשות סרק, שלא היה מקום להגישן, האמצעי האפקטיבי הוא דחיית הבקשה והטלת הוצאות. דווקא האמצעי של הטלת אגרה הוא אמצעי לא צודק, שכן האגרה מוטלת גם על בקשות מוצדקות וענייניות. פסיקת ההוצאות נעשית לאחר הפעלת שיקול דעת. לא בכדי העניק מחוקק המשנה סמכות לבית המשפט להשית על צד הוצאות גם לטובת אוצר המדינה (תקנה 514 לתקנות סדר הדין האזרחי). כלי זה מאפשר התמודדות עם בקשות סרק, גם כאשר הן נדחות על הסף ועל כן אין לכאורה עילה לפסיקת הוצאות לצד שכנגד (ראו, למשל, רע"א 1514/06 **תדיראן מוצרי צריכה נ' שאול** (החלטה מיום 24.4.06)). יצוין, כי גם פסיקת הוצאות צריכה להיעשות באופן שאין בו הרתעת יתר של אוכלוסיות מעוטות אמצעים ממימוש זכות הגישה לערכאות.
84. גם הכתרת התקנות כהוראת שעה לחמש שנים אינה הופכת אותן למידתיות. נראה שלאחרונה כל חקיקה שמעוררת בעיות חוקתיות קשות מוצע להפוך אותה להוראת שעה. הוראת השעה משמשת כדי לסנגר על אי החוקתיות, ובסיומה מוארכת שוב ושוב. גם אין בעובדה שהתקנות הוכתרו בכותרת הוראת שעה כדי להפוך אותן ל"פיילוט". התקנות מוחלות באופן גורף על כל ההליכים האזרחיים, בכל הערכאות האזרחיות, בכל הארץ. ניחא אם היו מציעים לבחון את השפעת האגרה בהיקף מצומצם. למשל – על הליך אזרחי מסוים בבית משפט שלום אחד או שניים, ולתקופה

מצומצמת, והכל בליווי של מחקר צמוד וניטור ההשלכות. אז אולי היה ניתן לומר כי אכן מדובר בניסוי. זה לא המצב בענייננו.

85. התקנות גם אינן עומדות במבחן המידתיות השלישי. הנזק שייגרם מהן לזכות הגישה לערכאות ולשוויון בהליך הוא גדול מהתועלת שלהן, ככל שיש בכלל תועלת כזאת. יש לזכור אף כי הנזק הוא ודאי בעוד התועלת היא היפותטית בלבד ומבוססת על תחושות בטן לכל היותר (השוו לעת"מ נ' 1036-12-11 שריג נ' משרד הבינוי והשיכון (מיום 18.6.13)).

86. אין להתרשם יתר על הנדרש מגובהן הנמוך יחסית של האגרות. אלו יתייקרו באופן טבעי כמו יתר האגרות, המתעדכנות אחת לשנה. כמו כן, לא קשה לשער כי מרגע שהן יוטלו האפשרות לבטלן לא תהיה ריאלית, גם אם לא יוכיחו את עצמן. להיפך – סביר להניח שאם מספר הבקשות לא יפחת בכלל או לא בשיעור דרמטי, מייד תעלה הדרישה להעלות את האגרות בתואנה שהן אינן אפקטיביות מספיק, והפגיעה במתדיינים מעוטי האמצעים תוחרף.

87. במבט רחב, קשה להשתחרר מהתחושה, לפיה אצה הדרך למשיבים לנקוט באמצעי "הקל", במקום לקדם התייעלות במערכת, או להגדיל את תקני השיפוט. זאת, תוך הקרבת איכות ההליך והערך של השוויון בין המתדיינים.

### הסעד החלופי

88. ככל שהסעד הראשון לא יתקבל, נתבקש בית המשפט לקבוע כי בהתדיינות של גורם מול המדינה או רשות ציבורית הנהנית מפטור סטטוטורי מאגרה, גם אותו מתדיין יהיה פטור מאגרות על בקשות ביניים. הטעם הוא שמירה על השוויון בין הצדדים וצמצום פערי הכח ביניהם.

89. נציג משרד המשפטים, מר שלומאי, ציין בדיון בתקנות בעצמו כי הסיבה להחרגת ההליכים המינהליים מחובת תשלום האגרה היא שיהיה בכך אי צדק. לדבריו: **"הסיבה היא שחשבנו שזה פשוט לא הוגן להטיל אגרה כאשר הצד השני הוא תמיד המדינה ולה תמיד יש פטור. אז זה לא הוגן שלצד אחד תהיה אגרה ולצד שני לא ולכן הורדנו את זה לגמרי"**.

90. אותו אי צדק חל גם בהליכים אזרחיים שבהם מתדיינת המדינה. כיוון שאין טעם להטיל על המדינה לשלם אגרה לעצמה, האמצעי למנוע את הפגיעה בשוויון הוא לפטור את מי שמתדיין מולה גם מתשלום אגרה על בקשות הביניים.

**לאור כל האמור, מתבקש בית המשפט להורות כמבוקש בראש עתירה זו.**

21 בנובמבר 2017

דבי גילד-חיו, עו"ד

גיל גן-מור, עו"ד

ב"כ העותרת