

374

פרוטוקול מס' 20/א

מישיבה של ועדת החוקה, חוק ומשפט, אשר התקיימה
ביום ד', כ"ו בשבט, חשט"ז
8.2.56, בשעה 8.45

- נכח: חברי הוועדה:
- מ. אונא - היו"ר
 - ב. אזניה
 - ע. איכילוב
 - מ. אסף
 - א. אלטמן
 - מ. בגין
 - ש. הלל
 - ז. ורהפטיג
 - י. ישעיה
 - נ. ניר
 - מ. סנה
 - ח. רובין
 - י. שופמן

- מוזמנים:
- מר כהן - היועץ המשפטי של הממשלה
 - מר אייזנברג - מנהל בתי-המשפט
 - מר כהן - שופט בית-משפט השלום, ירושלים
 - מר זליגסון - שופט בית-משפט השלום, ת"א
 - מר סלוצקי - שופט בית-משפט השלום, חיפה

- נעדר:
- י. בדר
 - י. הררי
 - ח. טובי
 - י. כמיס
 - ב. לוקר
 - ד. ליבשיץ
 - י. סרלין
 - מ קסיס

סדר-היום: חוק בתי-המשפט, חשט"ז - 1955 (סקירה של שופטי בתי-משפט השלום)

=====

היו"ר מ. אונא: אני פותח את הישיבה.
אני מקדם בברכה את נציגי השופטים של בתי-משפט השלום.
קבלנו את תזכירם של שופטי בתי-משפט השלום בארץ, אך אני מבין כי ברצונם להשלים את האמור בתזכיר.

השופט זליגסון: ארשה לעצמי לעבור על אי-אלו נקודות שהוזכרו כבר בתזכיר שלנו וארחיב את הדיבור על אותם הדברים הנראים לנו חשובים.

בפתח דברי ברצוני לומר כי אין מצבנו מן הנוחים ביותר. כנציגים של שופטי השלום צריכים אנו להעביר תחם שבט הבקורת הצעת חוק אשר נוסחה על-ידי משרד המשפטים והועברה כבר על-ידי הכנסת לוועדה נכבדה זו. אמנם יכול אני לומר לזכותנו שלא אנו

השופט זליגסון:

ניסחנו את ההצעה הזאת. סבורים אנו כי ועדת החוקה, חוק ומשפט היא הבמה היחידה אשר ממנה נוכל לפנוח לנבחרי העם כדי להשמיע דברי בקורת על חוק הנוגע לבתי-המשפט. ולכן, מטבע הדברים, צריך להיות קרוב ומובן לנו יותר מאשר לאחרים.

אודה ולא אבוש שנרגש אני מהופעתו בפני ועדה זו, שהיא ה"מוח המשפטי" של הכנסת; כן נרגש אני מפני חשיבות הנושא העומד כאן היום לדיון.

אין לבנו שלם עם הצעת חוק זו. אמנם בהסבירו את הצורך בחוק זה אומר משרד המשפטים כי הצעה זו היא נסיון של קודיפיקציה, אך אם כך הוא הדבר, לא השתמשו במקרה זה בדרכים של קודיפיקציה כדי להקל על השימוש בהוראות החוק המפורזות בחוקים שונים. הרי אין פני חוק זה לקודיפיקציה גרידא, מפני שאילו זאת היתה כל מטרתו של חוק זה, יכול היה שר המשפטים לנקוט בדרך פשוטה יותר ולהשתמש בסמכות הניתנת לו על-פי סעיף 16 לפקודת סדרי השלטון והמשפט. לפי הסמכות המוענקת לו לפי סעיף 16 לפקודה האמורה יכול היה שר המשפטים להוציא נוסח חדש של כל ההוראות הקיימות בנושא בו דנה הצעת החוק, ואשר מפורזות כיום בחיקוקים שונים.

אם בודקים מה הן ההוראות שהצעת החוק עומדת לבטלן, רואים שמחוקים שונים הוצאו הוראות אחדות אשר השתלבו בחוק המוצע. אולם כל אותם החוקים מהן הוצאו ההוראות גם כן נשארו בתוקפם, כמו פקודת בתי-המשפט, פקודת שיפוט בתי-משפט השלום, פקודת הרשמים וכו'. זאת אומרת, שהחוק המוצע מהווה רק תוספת על החוקים הקיימים ויהיה חמיד צורך להשוותו עם החוקים האחרים כדי לדעת איזה הוראות נשארו בתוקפן ואיזה הוראות בוטלו על-ידו. אינני חושב כי מצב כזה יקל על העוסקים בפרקטיקה ולכן יצא שכרה של הצעת החוק בהפסדה.

אפשר לראות שמטרתה של הצעת החוק לא היתה קודיפיקציונית בלבד, מפני שהוכנסו בה הוראות חוק חדשות ומרחיקות-לכת. אזכיר כאן רק שני סעיפים, שהם בבחינת הוראות חדשות: סעיף 7 וסעיף 29.

סעיף 7 להצעת החוק דן בהקמת ^{בית} אינסטנציה חדשה במערכת המשפט בארץ, שהיא - דיון נוסף בבית-המשפט העליון, בהרכב של 7 שופטים, אשר ישמש מעין דתת ערעור על פסקי-דין של אותו בית-המשפט.

דוגמה אחרת הוא סעיף 29 להצעת החוק, המקנה תוקף חוקי לתקדימים. למעשה מעניק סעיף זה לתקדימים תוקף של חוק ומקנה ^ל סמכויות תחיקתיות אשר צריכות להשאר בידי המחוקק - לבית-המשפט העליון. למצאה, אין כל בטחון כי הסמכות התחיקתית מוענקת לבית המשפט העליון בלבד, מפני שלגבי בתי-משפט השלום יכול להופיע כמחוקק גם בית-המשפט המחוזי.

עמדתי על דברים אלה כדי להדגיש את הפגמים אשר מצאנו בהצעת החוק, המדברת על קודיפיקציה ולמעשה הינה יותר מזה. איננו אומרים שאין צורך בחוק חדש בשטח בתי-המשפט; להיפך, אנו סבורים שיש צורך בו. אולם אם החוק החדש יהווה קודיפיקציה גרידא, יגרום הוא להקצאת כל אותם הליקויים שאנו מוצאים אותם בחוקים הקיימים המטפלים במבנה מערכת בתי-המשפט. והליקויים הם רבים ומרובים.

יודעים אנו מחוץ נסיוננו שהגיע הזמן לשנות את פני הדברים. אין להפעיל את המכונה הכבדה של המוסד המחוקק על-מנת לנסח בצורה חדשה אותן ההוראות הלוקויות הקיימות כבר, אלא יש להשתמש בכוח זה כדי לחוקק חוק חדש וחדש, חוק המתאים לתנאי הארץ, מקיף ושלם אשר יצור מערכת משפט חדשה וראויה לשמה שתהיה לכבוד ולתפארת למדינה ולעם כולו. אסתפק בכמה דוגמאות בלבד כדי להמחיש את הצורך בפורמה מקיפה.

קודם-כל - המספר הרב של הטריבונלים הקיימים בארץ. אודה פשוט שצריך לפנוח לעזרה משפטית אינו יודע כיצד ולאן לפנות. ישנם בתי-דין לשכר-דירה, בתי-דין למניעת ספסרות, בתי-דין צבאיים, בתי-דין לבתיים משוחפיים ועוד. מערכת המשפט צריכה להיות מרוכזת כדי להקל על השימוש בה. אולם מה המצב בארץ, גם אם נתעלם מקיום טריבונלים רבים? מערכת המשפט הכוללת מורכבת משלוש דרגות ונשאלת השאלה: על שום מה שלוש דרגות אלו?

אוי

השופט זליגסון: אביע כאן דעה אשר שמעתי אותה כבר מאחד מחברי הוועדה.

טועים אלה החושבים שרובי האינסטנציות המשפטיות נגרם על-ידי זה שקיים ערעור על החלטות האינסטנציה הראשונה. לא קיים בארץ ערעור בצורת אפליה, בצורת שמיעה מחדש של העדים. הן בבית-המשפט המחוזי והן בבית-המשפט העליון אין אפשרות לשנות החלטה של דן יחיד אשר ניתנה על-פי התרשמותו בלבד מעדות מטוימת ואשר לא פורסה ולא נומקה. אפשרות מעורבת זו ערעור יחידה הקיימת בארץ היא בצורת קסציה, היינו - דיון מחדש על-סמך פגמים פורמליים בפסק-הדין של האינסטנציה הראשונה.

וראה פלא, על פסק-דינו של בית-משפט השלום, שניתן לחשוב כי הדברים הנדונים בו נופלים בחשיבותם מאלה הנדונים בבית-המשפט המחוזי, אפשר להגיש שתי קסציות: הראשונה - לבית-המשפט המחוזי; ואם המערער לא בא על סיפוקו יכול הוא ברשות להגיש קסציה שניה לבית-המשפט העליון. אולם על פסקי-דין של בתי-המשפט המחוזיים, שסמכותם רחבה מסמכות בתי-משפט השלום, יש אפשרות להגיש קסציה אחת בלבד - לבית-המשפט העליון.

ישנם דברים הנוגעים לחרותו של אדם, כמו הבקשות לצו מסוג הביאס קורפוס, וכן כל העניינים שבין האזרח לרשויות המדינה. בכל הדברים האלה מוסמך ילדון רק מוסד אחד - בית-הדין הגבוה לצדק אשר על החלטתו אין אפשרות לערער.

נשאלת השאלה האם יש הצדקה לחלק את מערכת בתי-המשפט לשלוש דרגות לאור הסמכויות הניתנות לכל אחת מדרגות השיפוט. אם נשווה את הפרוצדורה בבית-משפט השלום ובבית-המשפט המחוזי נראה שהיא כמעט לגמרי זהה בשני המקרים וההבדלים הם כה פעוטים שרק מומחה לענייני פרוצדורה ירגיש בהם. כן דומה מהות הדברים המובאים בפני שתי הערכאות. אמנם לבית-משפט השלום מוגשות תביעות אזרחיות רק עד סכום של 1500 לירות, ואילו למעלה מזה - לבית-המשפט המחוזי. אך אותן הבעיות ואותם עקרונות של חוק מתעוררים בשני המקרים. ואם לא די בזה, הרי ניתנה לבית-משפט השלום סמכות שיפוט בלעדית בתביעות שהנשוא שלהן עולה בהרבה על 1500 לירות, למשל תביעות לפינוי, בהן נשוא התביעה יכול להיות בשווי של עשרות ומאות אלפי לירות.

אין גם הבדל מהותי בהכשרה הנדרשת מאנשים הרשאים להחמנות כשופטי שלום או כשופטים מחוזיים, בשני המקרים אלה הם עורכי-דין בעלי ותק במקצוע או משפטנים. כן קובע החוק ששופט של בית-משפט השלום יכול לכהן כשופט בבית-המשפט המחוזי.

מ. בגין: האם אחם מציעים לבטל את בית-משפט השלום או את בית-המשפט המחוזי?

השופט זליגסון: כן. פרופיסור גינוסר מהאוניברסיטה העברית וכן עורכי-דין רבים הגיעו לידי מסקנה שבמצב הקיים יש צורך לאחד את שתי הערכאות - בית-משפט השלום ובית-המשפט המחוזי-לערכאה אחת.

קיימות עוד אנומליות רבות. חבר השופטים בכל מחוז צריך שיהיה לו נשיא אשר יעמוד בראש שופטי המחוז, והוא הדין ביחס לשופטי בתי-משפט השלום ושופטי בית-המשפט העליון. אולם החוק הקיים אינו ברור די צרכו בנקודה זו והוא יוצר דרגה של נשיא אשר לא ידוע מה סמכותו. כן קיים ברוב בתי-המשפט יותר מנשיא אחד. בבית המשפט המחוזי בירושלים, למשל, היו לפני שנה 6 שופטים, מהם 3 נשיאים. בחל-אביב ישנם כיום שני שופטי שלום ראשיים, שאינני יודע מה חפקידם של כל אחד מהם.

אם כן, אין חוק זה מהווה קודיפיקציה של כל ההוראות הנוגעות לבתי-המשפט, אולם יש צורך בחוק חדש בשטח זה. דאגת אלה היושבים בוועדת החוקה צריכה להיות חקיקת חוק חדש אשר יסיר את הליקויים הקיימים במערכת בתי-המשפט.

כאן ברצוני לומר מה הוא מבנה בתי-המשפט הנראה לנו, אלא שעלי להביע הסתייגות מטוימת מפני שאין זאת דעתם האחידה של כל השופטים, כי בעניין זה יש דעות שונות. אולם אביע את דעתי הרוב.

השופט זליגסון: הדעה הרווחת היא שיש להקים מערכת בתי-משפט בעלת שתי אינסטנציות. האינסטנציה הראשונה תהיה בית-משפט כללי (Trial Court) והאינסטנציה השנייה - בית משפט לערעורים (Appeal Court). האינסטנציה הראשונה, אשר בפניה יובאו כל המשפטים, תחולק למחלקות ואפשר יהיה באופן זה לקיים הפרדה בין משפטים פליליים לאזרחיים. האינסטנציה השנייה תהווה בית-משפט לערעורים Par excellence. אני מתכוון בזה לערעור בצורת קסציה. אולם כדי שלא אהיה סותר דברי עצמי חייב אני להוסיף שבהציעי ערעור בצורת קסציה, מציע אני יחד עם זאת שבית-המשפט באינסטנציה ראשונה ישב בהרכב של שלושה שופטים מקצועיים, פרט למקרים בהם נדונים רק עניינים פורמליים.

בהציעי בית-משפט בהרכב של שלושה שופטים עונה אני גם על שאלת המושגים. בהיותי בחוץ-לארץ התענינתי מאד בשאלה זו, אך לא אעמוד כאן על כל הנימוקים אשר שכנעו אותי שאין בארץ מקום לשיטה של חבר מושבעים. ברצוני להזכיר רק נקודה אחת: תפקידם של המושבעים הוא בקביעת עובדות. לאחר שחקרתי בדבר הגעתי למסקנה שופט מקצועי יקבע את העובדות בוודאות יתרה מזו של חבר מושבעים, ומה עוד כאשר ישבו בדין שלושה שופטים.

אמיתי כי כל העניינים צריכים להיות מובאים בפני האינסטנציה הראשונה, אך אציע לגבי זה הגבלה מסויימת: משפטים פחות-ערך, כגון תביעות אזרחיות שנושא התביעה בהן אינו עולה על 100 לירות ותביעות פליליות על עבירות שהעונש הצפוי עליהן אינו עולה על 7 ימי מאסר יובאו בפני בית-משפט עממי דוגמת ה- Petty Courts בארצות-הברית, או בפני בית-משפט השלום שידון ללא פרוצדורה מסובכת. במשפטים מנוג זה לא יהיה צורך ברישום פרוטוקול והשופט יתן את פסק-הדין במקום. במשפטים כאלה אין גם צורך לתת אפשרות ערעור, פרט למקרים של פגיעה בצדק.

הח

אמיתי כי סבורים אנו שיש צורך בחוק חדש, אך מכיוון שאיננו בטוחים אם הכנסת תלך בדרך זו, רוצה אני להצביע באופן אלטרנטיבי על החיקונים של המשלדעחנו יש להכניס בהצעת החוק. אני רוצה להסתפק באותן ההוראות הדנות בבתי-משפט השלום. במקום זה עלי להעיר שאין השם "בית-משפט השלום" מוצא חן בעינינו. שם זה הוא ילושה מחוק שופטי השלום העותומני, אך הוא כלל אינו מתאים מפני שהסמכות של בתי-משפט השלום כיום שונה לגמרי מזו אשר לה נתכוון המחוקק העותומני. האנגלים לא הנהיגו בארץ את המונח "שופט השלום", מפני שופט השלום באנגליה איננו שופט מקצועי. הסמכות המוקנית לבתי-משפט השלום בעניינים פליליים ניתנת באנגליה ל- Magistrate ואילו בעניינים האזרחיים מקבילים לבתי-משפט השלום בארץ ה- County Courts האנגליים. על כן השם "בית-משפט השלום" הוא מטעה. אפשר לקבוע לבית-משפט השלום שם לפי חלוקה ציבורית או גיאוגרפית. אם תהיינה שלוש אינסטנציות משפטיות, הרי לפי החלוקה הגיאוגרפית צריך להיות בית-משפט אזרחי, בית-משפט מחוזי ובית-משפט ארצי. אם נלך לפי חלוקה עניינית, צריך להיות בית-משפט בדרגה ראשונה, בית-משפט לערעורים ובית-המשפט העליון.

אם לא ישנו את שמו של בית-משפט השלום, אין בכל אופן לכתוב בחוק "שופטי שלום", כפי שעשו מנסחי הצעת החוק, אלא יש לכתוב "שופט של בית-משפט השלום".

בית דין

כך באמת כתוב בהצעת החוק.

מר כהן:

השופט זליגסון: ברצוני להעיר לסעיף 1949 של הצעת החוק. אין הוראת סעיף זה נראית לנו. בעצם היא קיימת כבר בחוק פיקודת-השופטים משנת 1954. עד כמה שידוע לי, השתמשו בהוראה זו פעם אחת בלבד. אנו נוהכים מלהשתמש בה כדי לא לגרום על-ידי כך עוול לנאשם וגם הכוחות העומדים כיום לרשותנו אינם מאפשרים להרבות בשימוש בה. על כן הייתי מציע, על דעת השופטים, למחוק הוראה זאת

השופט זליגסון:

או באופן אלטרנטיבי - אם יוחלט להשאירה - לשמור על המסגרת של החוק הקיים; היינו - שכל שופט יוכל לדרוש כי במשפט מסויים שנדרון לפניו ישבו 3 שופטים, אם בגלל קביעת העונש, אם בגלל קשיים בדיון ואם בגלל נימוקים אחרים. אין להשאיר סמכות זו בידי שופט השלום הראשי בלבד, מפני שאין הוא מכיר את כל המשפטים המתבררים בבית-משפט השלום, ולפי הצעת החוק תתעורר שאלת הרכב של שלושה שופטים רק במשפטים המובאים בפני שופט השלום הראשי.

אין לבנו שלום עם פקודת הרשמים. חברי הוועדה שמעו בוודאי את הדעה הכללית שבמידת האפשר יש לחסל מוסד זה ולא להנהיגו בבית-משפט השלום. במידה והמדובר בתפקיד שיפוטי שעוסק בו הרשם - יעשו זאת השופטים עצמם. בעניינים אדמיניסטרטיביים יעסוק אדמיניסטרטור אשר יזמנה לשם זה. בכל אופן, יש להוסיף בסעיף 23 שהמינוי צריך להעשות בהסכמת המועמד.

אשר לשופט השלום הראשי, דעתנו היא שכל חבר שופטים זקוק לשופט שיהיה גם בעל תפקיד מינהלי. אולם אם הכוונה היא ששופט שלום ראשי יהיה גם אדמיניסטרטור בוודאי לא רצוי למנות יותר משופט שלום ראשי אחד, כי דבר זה לא יהיה ליעילות העבודה. דעת שופטי בתי-משפט השלום היא שאם אחד השופטים צריך להנהיג את ההיות גם בעל תפקיד אדמיניסטרטיבי גרידא, מוטב שהמועמד לתפקיד זה ייבחר על-ידי חבר השופטים ולא יזמנה. באופן כזה אפשר יהיה להבטיח את אי-חלותו, ושופט אשר ייבחר יהיה המקובל ביותר על יתר השופטים.

לגבי סעיף 20, סבורים אנו שאין החוק צריך לכלול הוראה כזאת. חלוקת תיקים בין השופטים היא מהעניינים הפנימיים של כל בית-משפט. על כן בהכללת הוראה זאת בהצעת החוק רואים אנו מעין הבעת אי-אמון לשופטים. אולם אם הוועדה תעמוד על כך שתהיה בחוק הוראה על דבר חלוקת תיקים בין השופטים, יש לשנות את ההוראה ולומר שלא שופט זה או אחר יקבע את חלוקת התיקים, אלא התיקים יחולקו לפי שמות הנתבעים או שמות התובעים או לפי מספרים, כדי שלא יוכלו להעלות על הדעת שאפשר לכוון משפט מסויים לשופט פלוני.

אין אנו מתנגדים לכך ששר המשפטים ימנה, על-פי סעיף 26, אדם מיוחד לתפקיד של מוציא-לפועל. אך במידה ששר המשפטים ירצה למנות לתפקיד זה שופט של בית-משפט השלום צריך הוא לקבל את הסכמת המועמד לכך.

בסעיף 38 לא פורשה תקופת-מאסר או גובה הקנס. אנו מציעים, בהשוואה לסעיף 37, לקבוע בסעיף 38 מאסר שאינו עולה על שלושה חדשים או קנס שאינו עולה על 300 לירות, כדי למנוע פירושים בלתי-נכונים.

אני חושב כי בזה אמרתי את אשר היה לי לומר, כפתיחה לדיוני הוועדה ולחקירה שהיא בוודאי עומדת לערוך.

השופט טלוצקי:

הבעיה העיקרית אשר לדעתנו טעונה שינוי יסודי היא בעיית קיום שלום ערכאות. אינני רוצה לעמוד על כך שביטול ערכאה אחת אינו מהווה רעיון חדש שאנו יצרנו אותו. באחת החוברות של "חוק ומשפט" התפורסם מאמר ארוך ומעמיק של הפרופסור גינוסר בו הוא מגיע למסקנה שאין למעשה כל הבדל מהותי בין בית-משפט השלום לבין בית-המשפט המחוזי וההבדלים הקיימים הם כה קטנים שאינם מצדיקים קיום שתי ערכאות נפרדות. גם חבר-הכנסת ניר דיבר על זה בכנסת באותה הרוח. חבר-הכנסת בדר הגיע למסקנה כי במצב הנוכחי הפך בית-משפט השלום לבית-משפט לשיפוט כללי. הקו המלאכותי של 1500 לירות אשר נמתח כמכסימום סמכותו של בית-משפט השלום אינו מהווה הבדל עקרוני אשר בגללו יש לקיים שתי ערכאות. הוא הדין לגבי משפטים פליליים. לפי הצעת החוק מוסמך יהיה בית-משפט השלום להטיל עונש מלא על עוונות, והלא עוונות מהווים רוב של כל המשפטים הפליליים. הגבולות אשר היו קיימים בין בית-משפט השלום לבין בית-

השומט סלוצקי:

המשפט המחוזי נישטשטו ולכן קיום שלוש ערכאות הוא קיום מתוך אינרציה. כל מחוקק הוא מטבעו קצת שמרני, אך כאשר מחוקקים אחד מחוקי-היסוד ואי-אפשר לחשוב שזהו חוק-מעבר וכי הכנסת תוך התקופה הקרובה תדון מחדש בשאלה זו, במקרה כזה יש לעשות חריש עמוק יותר.

היה צורך בשלוש ערכאות אילו על כל פסק-דין של כל בית-משפט היו שתי אינסטנציות ערעור. אך דובר כבר על כך שלמעשה קיימת בארץ רק אינסטנציה אחת לערעור. אם כי קיים מעין ערעור שני על פסק-דין של בית-משפט השלום, הדבר הוא בבחינת אנומליה אמנטיש צורך לקבל רשות כדי להגיש ערעור שני ובתי-המשפט אינם מרבים לתת רשות זאת. אמנם יש עכשיו נסיון ליצור בבית-המשפט העליון אינסטנציה נוספת, אך זהו למעשה בדיקה מחודשת של הדיון ולא אינסטנציה נוספת. אגב, שמעתי כי נמתחה על סעיף זה בקורת חריפה, וטוענים שאפשר להרחיב את הרכב בית-המשפט בתחילת הדיון אך לא בסיומו. אם קיימת רק אינסטנציה אחת לערעור אין טעם בקיום שלוש ערכאות. ביטול ערכאה אחת דורש רפורמה מעמיקה, ואני סבור שצריך פעם לבצעה, כי אנו בדעה שזה דרוש למען מהירות עבודתה של בתי-המשפט.

המשפט צריך להיות לא רק מהיר אלא גם פשוט, ולא צריכים להתעורר בו ויכוחים על סמכויות של בית-משפט זה או אחר. אולם לפי האמור בהצעת החוק אי-אפשר יהיה להמנע מדיונים על סמכות וחוסר סמכות, ואביא דוגמה לכך. לפי הצעת החוק נשארו עניני החזרת חזקה ותביעות פיננסיים בסמכותו של בית-משפט השלום. אולם הסמכות לדון בתביעות לבעלות על נכסי דלא ניידים היא בידי בית-המשפט המחוזי. העוסקים בפרקטיקה יודעים שהקו המבדיל בין שני סוגי התביעות הוא בלתי-ברור. לפעמים כאשר צריך בית-משפט השלום לדון בענין החזרת חזקה או סילוק-יד מהנכס מתעוררת השאלה אם אין המשפט למעשה ויכות על זכות בעלות על הנכס. במקרה כזה מתעוררת שוב שאלת הסמכות.

ועוד דבר שעליו הצביע גם הפרופיסור גנוסר: שאלת ההתמחות. רצוי מאד שהשופטים יתמחו באחד מענפי המשפט. הדבר יביא לייעילות בעבודתם. אולם במצב הנוכחי, כאשר שופטי השלום יושבים בדין כאינסטנציה ראשונה וחלק משופטי בית-המשפט המחוזי יושבים בדין כאינסטנציה לערעור אין להם אפשרות להתמחות. בכל אופן אין להם אותה האפשרות להתמחות אשר היתה להם לו היתה קיימת רק ערכאה אחת במקום השתיים.

אלה הם הדברים אשר בגללם מבקשים אנו אה הוועדה לחשוב על אפשרות של ביצוע רפורמה מעמיקה בשטח המשפט: על ביטול שתי הערכאות הנמוכות והקמת ערכאה אחת ויחידה כאינסטנציה ראשונה.

אם הוועדה הנכבדה לא תראה אפשרות של ביצוע רפורמה, אשר לדעתנו דחשה, ולא תבטל את קיום שלוש הערכאות, אתמון בחברי בשאלת שינוי שמו של בית-משפט השלום. שם זה נלקח משם של בית-משפט אשר היה קיים ברוסיה. אולם שופט השלום ברוסיה לא היה משפטן, אלא יו"ר מועצה מקומית או בעל אחוזה גדול. כל הארצות אשר אחרי מלחמת העולם הראשונה שוחררו משלטון רוסייה ביטלו את השם הזה. מצטרף אני לדעת חברי כי במקום השם "בית-משפט השלום" מוטב לקבל את השם "בית-משפט אזרחי" או "בית-משפט נפתי". אני סבור כי השם על-פי המבחן הגיאוגרפי מתאים יותר מהשם הנוכחי אשר רק עלול להטעות את באי הארצות השונות.

ענין הסמכות המקבילה של בתי-המשפט המחוזיים בעניני עוונות. הצעת החוק משאירה מצב זה ועל-ידי כך נותנת לתביעה את האפשרות בהגשת תביעה פלילית על עוון לבחור בין בית-משפט השלום לבין בית-המשפט המחוזי. למצב זה היתה הצדקה כל עוד היה בית-משפט השלום מוגבל בסנקציה שיכול היה להטיל דרשאי היה להטיל מאסר עד לשנה בלבד. אולם אם הצעת החוק באה לבטל את ההגבלות בהטלת סנקציה אין טעם להשאיר את כפילות הסמכויות ולהניח לתביעה לבחור את בית-המשפט הרצוי לה. דבר זה אינו נחוץ ואינו רצוי. אסחמך כאן על דבריו של שר המשפטים בענין זה אשר נאמרו עוד בכנסת השנייה: "אילו היתה סנקציה מלאה לבתי-משפט השלום לא

השופט סלוצקי:

לא הייתי מתנגד לזה שהסמכות המקבילה של בתי-המשפט המחוזיים בעניינים פליליים חבוטל". אני חושב כי צריכים להיות עקביים. אם מעניקים לבתי-משפט השלום סמכות מלאה לתת מכסימום-עונש אין צריכים לתת לתביעה את הפריבילגיה של בחירת בית-משפט.

מר כהן: אין כוונה כזאת. פקודת שיפוט בתי-משפט השלום תתחוקק.

השופט סלוצקי:

אני מוכרח להסתייג מדברי חברי בקשר להרכב של שלושה שופטים. אני חושב שצריך להשאיר את האפשרות של דיון בהרכב של שלושה שופטים במקרים מסויימים, כאשר תתעורר בעיה עקרונית. מכיוון שסמכותו השיפוטית של בית-משפט השלום היא רחבה מאד יש לאפשר לבית-משפט זה להרכיב בית-משפט של שלושה שופטים בשעת הצורך. אך לדעתנו, השופט הדין במשפט המסויים בו מתעוררת הבעיה שאלה עקרונית צריך להחליט אם יש צורך בהרכב של שלושה שופטים, ולא שופט השלום הראשי אשר כלל אינו מכיר את העניין.

נראה לי שמקומו של סעיף 20, המדובר על חלוקת התיקים בין השופטים, פלל איננו בחוק בתי-המשפט. סעיף 20 הנו הוראה אדמיניסטרטיבית אשר מקומה לא בחוק-יסוד. נניח, כי שופט השלום הראשי העביר תיק מסויים לשופט פלוני. שופט זה אינו יכול משום מה להעביר לשמוע את המשפט ולכן העביר את התיק לשופט אחר. אולם לפי הצעת החוק יצטרך השופט אשר לא יכול היה לדון בתיק להחזירו לשופט השלום הראשי, ואם העבירו לשופט אחר על דעת עצמו אפשר יהיה אולי בהתאם לסעיף 20 בקשר להצגת התיק לשופט אשר אליו הועבר התיק לא יתחב סמכות לדון בו, מפני שלא הועבר אליו על-ידי שופט השלום הראשי.

אלו הן כל הערותי.

השופט כהן:

מדברים כאן על חוק-יסוד מצד אחד ועל קודיפיקציה מצד שני. אילו המדובר היה בשינוי מהפכני בכל מערכת בתי-המשפט היינו אומרים שחוק זה הוא חוק-יסוד וכי צריך להעמיק לגבי כל פרט בו. אילו מצד שני היה זה רק ריכוז חוקים שונים, ללא הכנסת שינויים בהם, היינו אומרים שאין הכנסת והוועדה הזאת צריכות לתת דעתן על כל פרטי הפרטים וליחס חשיבות רבה לחוק. אולם בדברי הפתיחה שלו בכנסת אמר שר המשפטים כי שומה על הכנסת לבדוק בדיקה יסודית את המבנה הכללי של בתי-המשפט ולקבוע אם יעיל הוא ומחאים לצרכים שלנו כיום. מכאן, שהוועדה בפני הכנסת לדיון ולהכרעה השאלה אם המצב הנוכחי במערכת בתי-המשפט טוב ויעיל או שהוא טעון שינוי. שר המשפטים הביע דעה חיובית ואמר כי בדרך כלל המצב הוא טוב ויש רק להכניס אי-אלו שינויים לעומת מהדורה קודמת של החוק אשר הוגשה לכנסת השניה. אולם אם אפשר לתת את הדעת על כל השאלה מעיקרה, יש בוודאי מקום לדון על שינוי מספר הערכאות. טוב לשמוע במקרה זה את דעתם של נציגי השופטים וטוב להעזר על-ידי הדעות המובעות על-ידם בתור אנשים מנוסים אשר מפעילים את החוקים הלכה ולמעשה ולכן ניתנת להם ההזדמנות להכיר השפעתו של שינוי זה או אחר בחוק.

טוב שחוק יהיה ברור בענייני סמכות, כי בעיות של סמכות מעוררות קשיים וגורמות לתקלות במשפט. בהצעת הממשלה יש נסיון לשפר זאת, אני מתכוון לסעיף 33. בסעיף זה קיימת אבחנה בין סמכות מקומית לבין סמכות עניינית. יש להכניס כאן שני שינויים. ראשית, כפי שנאמר גם בתזכיר שלנו, יש לאחד את שתי ההוראות המופיעות בסעיף 33 ובמקרה של סמכות עניינית לא להגביל את האפשרות של העברת המשפט רק מבית-המשפט הגבוה יותר לבית-משפט נמוך הימנו, אלא לאפשר העברה גם מבית-משפט נמוך לבית-משפט גבוה יותר. הרי מטרת התיקון המופיע בסעיף 33 היא להקל על הציבור כדי שלא יסבול במקרה של הגשת תביעה לבית-משפט בלתי-מוסמן. אם כן - אין הבדל אם הטעות נעשתה מבחינת סמכות מקומית או סמכות עניינית. על כן מציעים אנו לאחד

השופט כהן:

את שתי ההוראות ולאפשר העברה גם מבית-משפט נמוך לבית-משפט גבוה ממנו.

כן מציע אני שהחוק יבהיר מה שכתב כחוב בו, שבית-משפט אליו הועבר המשפט לא יוכל להחזירו לבית-משפט אחר ממנו קודם לזמן. אלא חייב לדון בו אם לא נפלה טעות בהחלטת השופט אשר החליט על העברת התיק, והטעות היתה אם לגבי סמכות מקומית ואם לגבי סמכות עניינית. אם הוראה כזאת לא תיה החוק, עלולים להגרם קשיים לציבור, מפני שתיקים עלולים להיות מועברים מבית-משפט אחד למשנהו.

אם בשאלות סמכות אריכים הדברים להיות ברורים, הרי בעניינים אחרים הנוגעים לניהול המשפטים צרכות ההוראות להיות גמישות. ניקח למשל את הסעיף המדובר על חלוקת בית-משפט לאגפים על-פי צו של שר המשפטים. הצענו לבטל הוראה זאת, מפני שלמעשה קיימת פירוט חלוקה והעבודה מחולקת. כך שיטתם שופטים היושבים במשפטים פליליים וישנם שופטים היושבים בעניינים אזרחיים והם מתחלפים אחרי תקופה מסוימת. אם לא תהיה בענין זה הוראה גמישה, אלא החלוקה תיעשה על-ידי צו, עלולות להתעורר שאלות של סמכות מפני שיאמרו ששופט פלוני וסאי לדון רק במשפטים פליליים ושופט אלמוני - רק במשפטים אזרחיים. אם תתקבל ההצעה של ריכוז הערכאות יהיה בוודאי מקום לחלוקה לאגפים. אך כל עוד הריכוז לא בוצע מסכים אני עם שר המשפטים שהמצב משביע-רצון ואין צורך לאבן את החלוקה לאגף פלילי ולאגף אזרחי.

אשר לשמו של בית-משפט השלום, מוכרח אני לומר כי השמות המוצעים "בית-משפט אזרחי" או "בית-משפט נפתי" לא יהיו מדויקים לפי המציאות, מכיוון שמסמכותו של שופט בית-משפט השלום חופפת את המחוז כולו. בדיוק כמו סמכותו של שופט בית-משפט המחוזי של אותו המחוז. אגב, דבר זה מחזק את ההצעה של איחוד הערכאות. את השם צריך לשנות, אלא ששם חדש לא הצלחנו למצוא. כל עוד לא נמצא שם אחר יש לפחות בחוק זה לשמור על הנאמר בחוק השופטים ולהשתמש במונח "שופט של בית-משפט השלום" ולא "שופט שלום" או "שופט שלום ראשי".

מר כהן: זה יתוקן.

השופט כהן: אשר לחלוקה מיכניית של התיקים בין השופטים, דעת השופטים של בית-משפט השלום בירושלים היא שהמצב הקיים אינו טעון כל-כך תיקון. בכל אופן איננו מוצאים שהשיטה המיכנית היא תחליף טוב, כי אם להיפך - היא עלולה להזיק במקרים מסויימים. אפשר לסמוך על השופטים שלא ישבו במשפטים שיש להם ענין בהם. השופטים פוסלים עצמם למשפט לא רק כאשר יש קרבה בינם לבין אחד הצדדים - דבר זה מובן מאליו - אלא גם כאשר היה לשופט פעם קשר עם עורך-דין המופיע במשפט. חלוקת התיקים מסתדרת גם כיום ושופט השלום הראשי שעליו רוצים להטיל את חלוקת התיקים, גם הוא אחד השופטים ואינו בעל תפקיד אדמינסטרטיבי גרידא.

כמה הערות טכניות.

סעיף 21 בא לחדש את המצב הקיים באשר לסמכותם של בתי-משפט השלום. בסעיף 21(2) מדובר על תביעות בדבר חזקה או שימוש במקרקעין או בדבר חלוקת מקרקעין או חלוקת השימוש בהם. המלים "חלוקת השימוש בהם" באות במקום הביטוי התורכי "מוהאיה" המופיע במג'לה ובפקודת שינוי בתי-משפט השלום משנת 1947. במג'לה מפורטות תביעות שונות מסוג מוהאיה והביטוי "חלוקת השימוש בהם" אינו מקיף את כולן. ישנן תביעות מסוג מוהאיה שאינן תביעות לחלוקת השימוש במקרקעין, כמו למשל תביעה לחלוקת שכר מדירות. זוהי חלוקה של פירות, אשר לדעת אינה נכללת בביטוי "חלוקת השימוש". כדי למנוע ספקות מציע אני לנסח במקום "חלוקת השימוש" לומר "חלוקת הנאה", וזהו הביטוי העברי של המונח "מוהאיה".

א.ו.

השופט כהן: בפרק הדין בהוצאה לפועל ישנן רשויות רבות. בסעיף 25 נאמר שהוצאתו לפועל של פסק-דין תהיה בידי משפט שבתנו. אין זה כולל את בתי-משפט השלום בלבד, אלא גם בתי-המשפט המוזכרים ואח-בית-המשפט העליון; אני מדגיש במיוחד את האפשרות האחרונה.

נוסף על כך ישנו סעיף הקובע שאדם מיוחד יכול להתמנות כמוציא-לפועל. כן נקבע ששופט שלום יכול להתמנות כמוציא-לפועל ראשי. בסעיף 27 קובעים שיש אפשרות ערעור על ההחלטות של המוציא-לפועל. כן קיימת אבחנה בין מוציא-לפועל לבין מוציא-לפועל ראשי. אני מדגיש כאן מה שכבר אמרתי כי המינוי למוציא-לפועל צריך להיות בהסכמת המועמד. כדי למנוע שאלות העשויות להתעורר מריבוי המוסדות היכולים לספל בהוצאה-לפועל מוצע בזה לרכז את תפקידי ההוצאה לפועל בידי רשות אחת או לפחות להגדיר ביתר בהירות את תפקידיה של כל רשות ורשות. בוודאי יובא בזמן הקרוב חוק יסודי הדין בענייני הוצאה-לפועל, אך כל עוד לא הובא חוק כזה ההוראות המופיעות בחוק בתי-המשפט בקשר להוצאה-לפועל צריכות להיות ברורות.

בסעיף 38 יש הצעה לקבוע עונש קצוב כדי שלא יהיה מקום לפירושים שונים, אם כי בית-המשפט העליון קבע בזמנו שכאשר העונש אינו קצוב לבית-המשפט יש סמכות דחפה מצד בקביעת מידת העונש.

מר כהן: הייתי רוצה לדעת מה דעתם של השופטים על רוטציה של שופטי שלום ראשיים, כשם שקיימת למשל רוטציה לגבי תפקיד של נשיא האוניברסיטה.

השופט זליגסון: על זה ניתנה חשובה בתזכיר שלנו. אני אומר ששופט שלום ראשי צריך להבחר מבין חבר השופטים לתקופה של שנתיים. חלוקת התיקים יכולה להיות מספרים, כפי שעושה זאת המזכיר כיום; תיק מס' 1 נמטר לשופט פלוני, תיק מס' 2 לשופט אלמוני, תיק מס' 3 לשופט פלמוני וחוזר חלילה. אך ידוע לי שבתקופת המנדט מצאו דרך כדי לכוון משפטים ידועים לשופטים מסויימים. אם חוק בתי-המשפט לא יקבע את אופן חלוקת התיקים ימצאו בתי-המשפט את הדרך הנאותה לחלוקה. אך אם החוק כבר מכיל הוראה כזאת היא צריכה להיות ברורה.

רוטציה של שופטי שלום ראשיים היא בלתי רצויה. הרי רוצים שלתפקיד של שופט שלום ראשי ייבחר אדם הראוי לתפקיד אדמיניסטרטיבי והמקובל על חבר השופטים, ואי-אפשר להבטיח זאת חמיד אם הבחירה תהיה בדרך של רוטציה.

מ. בגין: בקשר לדיון בחוק אחר הועלתה בוועדה ההצעה לבטל לגמרי את המוסד של שופטי שלום ראשיים. במקרה שישוב בית-משפט בהרכב של שלושה שופטים יהיה אחד מהם אב בית-דין, אך כל השופטים בערכאה הראשונה יהיו בדרגה שווה.

השופט זליגסון: אין בחוק מקנה סמכויות מיוחדות לשופט השלום הראשי, אלא מטיל עליו רק תפקידי מינהליים. לא דובר על ביטול המוסד של שופטי שלום ראשיים ואינני חושב שיש לבטלו, מפני שצריך להיות אדם אשר יעמוד בראש חבר השופטים.

השופט אייזנברג: ברצוני להעיר כאן על דבריו של השופט ד"ר הלוי, אשר נאמרו בישיבה של ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת ביום י"ב בשבט, תשט"ז (25.1.56). אלה דבריו של ד"ר הלוי שאני מצטטם מהפורטוקול: "קרו מקרים שהיו נסיונות להעביר שופט מעיר אחת לעיר אחרת כדי לשמוע משפט מסויים על-מנת שמשפט זה לא יובא בפני שופטי אותו מחוז". על שאלתו של שר המשפטים מה היה מעונין במקרה זה, שופטי המקום או האדמיניסטרציה, עונה ד"ר הלוי: "האדמיניסטרציה, לא האדמיניסטרציה השיפוטית, אלא משרד המשפטים בחלקו הבלתי-שיפוטי היה מעוניין בזה. אבל אני חושב שגם בחיפה קרו מקרים שאני יודע עליהם רק מפי השמועה."

השופט אייזנברג: אני רוצה להעיר כי הדברים אשר נאמרו כאן הם, אם לומר זאת בכל העדינות, בלתי-מדויקים. לא היה מקרה כזה כפי שאמר ד"ר הלוי. אף פעם לא פנה היועץ המשפטי לאחד השופטים או למנהל בתי-המשפט בענין כזה. הן היועץ המשפטי והן שר המשפטים לא פנו אלי בבקשה ששופט פלוני ישב במשפט מסויים. מה שקרה היה כך: היועץ המשפטי בתוקף סמכותו הורה שיש לשמוע משפט פלילי ידוע בזמן פגרת בתי-המשפט, ומסמכותו של היועץ המשפטי להורות לבית-משפט שישמע משפט פלילי. היועץ המשפטי פנה אלי ואמר שיש להרכיב בית-משפט על-מנת לשמוע את המשפט הזה. לאמור, היה הדבר בפגרת בתי-המשפט. בבית-המשפט המחוזי בירושלים - אשר בפניו צריך היה המשפט להשמע - ישנם 5 שופטים מחוזיים ואיש מהם לא יכול היה לשבת במשפט זה. ד"ר הלוי לא יכול היה לשבת בו מפני שהנאשם היה מעורב במשפט קסטנר; 2 שופטים אחרים מקורבים לנאשם ולכן לא יכלו לשבת בדין; השופט הרביעי נמצא בחופשה; השופט החמישי צריך היה לצאת לחופשה ולא רצה לשבת במשפט זה.

כאשר פנה אלי היועץ המשפטי הסברתי לו את המצב ואמרתי כי אוכל אולי לבקש שופט ממחוז אחר לבוא ולשמוע את המשפט. באותה השיחה, אשר התקיימה באמצעות הטלפון, הצביע היועץ המשפטי על האפשרות של העברת שופט מבית-משפט השלום לבית-המשפט המחוזי כדי לשמוע את המשפט. התנגדתי לכך מפני שסברתי שאת המשפט הזה צריך לשמוע שופט של בית-המשפט המחוזי.

היועץ המשפטי לא הזכיר שם של שופט ואף לא הזכיר את המחוז ממנו יש להעביר את השופט לירושלים. כל דרישתו הייתה שישמעו את המשפט. אני מתחך יזמתי פניתי אל אחד השופטים המחוזיים בחיפה ושאלתיו אם הוא מוכן לשמוע את המשפט. הוא הסכים. פניתי לנשיא בית-המשפט המחוזי בחיפה, הסברתי לו את המצב, אך הוא התנגד להעברה. אולם אחר-כך אמר שאין מניעה לעך שהשופט אליו פניתי ישמע את המשפט. לאחר מכן פניתי אל נשיא בית-המשפט המחוזי בירושלים, ד"ר הלוי, וסיפרתי לו על כל הפרשה כי לא הייתי עושה זאת ללא הסכמתו. אך הוא התנגד להעברת שופט ממחוז אחר. על כן אמרתי לד"ר הלוי שעליו להרכיב בית-משפט אשר ישמע את המשפט. ד"ר הלוי אמר שהשופט גולן אינו רוצה לשבת בדין במשפט זה. על כך אעניתי לו שאין הדבר מענייני ושיא הוא, ד"ר הלוי, צריך לדאוג לשופט אשר ישמע את המשפט הזה. ד"ר הלוי אמר לי אחר-כך כי השפיע על השופט גולן שישב בדין במשפט זה.

זאת הייתה כל הפרשה. כל בקשתם של שר המשפטים ושל היועץ המשפטי הייתה שהמשפט ישמע, אך הם לא הצביעו על שופט מסויים. מיום שאני מכהן כמנהל בתי-המשפט לא קרה ששר המשפטי או היועץ המשפטי יבקשו ממני ששופט פלוני ישב במשפט מסויים.

מ. בגין: האם השופט אייזנברג בטוח שזהו המקרה לו התכוון ד"ר הלוי?

השופט אייזנברג: זהו המקרה.

מ. בגין: האם השופט אייזנברג היה נוכח כאשר ד"ר הלוי סיפר על מקרה זה?

השופט אייזנברג: כן, ואני מצטער/דיברתי על זה אז.

מ. בגין: גם אני מצטער על כך. אני חושב שאין לעבור על ענין זה לסדר-היום ואין ברירה אלא לשמוע את הערותיו של ד"ר הלוי.

היו"ר מ. אונא: אעביר לד"ר הלוי את הפרוטוקול ואם הוא ירצה יוכל להסביר את דעתו בענין זה.

מדבריו של השופט אייזנברג יוצא שקיימת אפשרות כי בזמן פגרת בתי-המשפט יוכל שר המשפטים שיהיה פעם * להשתמש בסמכותו כדי להשפיע על קביעת שופט מסויים לשיפוט במשפט ידוע.

השופט אייזנברג:

יש רמז לכך בהצעת החוק.

מ. בגין:

הייתי מבקש את היועץ המשפטי - ואני מקווה שכל חברי הוועדה יסכימו אתי - שתינתן הוראה מחייבת למשטרה האוסרת על המשטרה להודיע בכל פעם שהיא תופסת את חשוד המזשחפסה רוצח או גנב המבוקש על-ידה. לפני ימים מספיק נתבררנו כי נתפס רוצחו של קלאוסנר, אולם בדיעבד התברר כי בידי המשטרה אדם אשר יש לסוד מסוייה להביאו למשפט. אני חושב כי פרסומי משטרה בנוסח כזה אינם מקובלים בשום ארץ תרבותית ומהווים בעצם בזיון בתי-המשפט.

מר כהן:

אני תמים-דעים עם חה"כ בגין.

היו"ר מ. אונא:

ליום ב! הקרוב הוזמנו לישיבה עורכי-העיתונים ושני עורכי-דין, מפני שהם לא יכלו לבוא ביום ד'. לכן נדחה את הדיון בדברים אחרים ליום ד'.

אני מודה לנציגי השופטים של בתי-משפט השלום על האינפורמציה שמסרו לנו.

הישיבה ננעלה בשעה 11.15.