



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 8684/20

בג"ץ 8766/20

לפני :
כבוד השופט ע' פוגלמן
כבוד השופט ג' קרא
כבוד השופט א' שטיין

העותרים בבג"ץ 8684/20 :
1. לשכת עורכי הדין בישראל
2. אופק - ארגון חזרה לחיים
3. אס"ף - אגודת חולי סי.אף.אס ופיברומיאלגיה

העותרת בבג"ץ 8766/20 :
התנועה למשילות ודמוקרטיה

נ ג ד

המשיבים בבג"ץ 8684/20 :
1. שר המשפטים
2. היועץ המשפטי לממשלה
3. כנסת ישראל
4. ועדת החוקה חוק ומשפט

המשיבים בבג"ץ 8766/20 :
1. שר המשפטים
2. מנהל בתי המשפט
3. היועץ המשפטי לממשלה

עתירות למתן צו על תנאי

בשם העותרת 1 בבג"ץ 8684/20 : עו"ד שמוליק קסוטו ; עו"ד דוד יצחק ; עו"ד שחר קפושה

בשם העותרים 2-3 בבג"ץ :
עו"ד אחיעד הראל ; עו"ד שרון סחאי : 8684/20

בשם העותרת בבג"ץ 8766/20 : עו"ד שמחה דן רוטמן

בשם המשיבים 1-2 בבג"ץ :
8684/20 והמשיבים 1-3 בבג"ץ

עו"ד רועי שויקה : 8766/20

בשם המשיבות 3-4 בבג"ץ :
עו"ד אביטל סומפולינסקי : 8684/20

פסק-דין

השופט ג' קרא:

עניינן של שתי העתירות בתקנות סדר הדין האזרחי, התשע"ט-2018 (להלן: התקנות או התקנות החדשות). התקנות החדשות צפויות להחליף את התקנות הקיימות בעניין ניהול דיונים אזרחיים – תקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984 (להלן: התקנות הקודמות).

1. עתירת בג"ץ 8684/20 הוגשה מטעם העותרת 1, לשכת עורכי הדין בישראל (להלן: לשכת עורכי הדין או הלשכה), העותרת 2, עמותת אופק, היא עמותה העוסקת, בין היתר, במתן סיוע לחולים ולמשפחותיהם לאחר משבר רפואי והעותרת 3, עמותת אס"ף, היא עמותה הפועלת, בין היתר, למען החולים בתסמונת התשישות הכרונית ובפיברומיאליגיה (להלן: עתירת הלשכה); עתירת בג"ץ 8766/20 הוגשה מטעם התנועה למשילות ודמוקרטיה, עמותה העוסקת, בין היתר, "במערכת היחסים בין החוק והדין לבין הדרג המקצועי בשירות הציבורי" (להלן: עתירת התנועה למשילות). בגדרי העתירות נתבקשו צו על-תנאי וצו ביניים.

2. בגדרי עתירת הלשכה, התבקשנו להורות למשיבים ליתן טעם מדוע לא יעוגנו ההסדרים שביקש המשיב 1, שר המשפטים, להסדיר בתקנות – בחקיקה ראשית; ולחלופין ליתן טעם מדוע התקנות לא תועברנה לדיון ולאישור של ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת (להלן: ועדת החוקה) כתנאי לכניסתן של התקנות לתוקף. מאחר שמועד כניסתן לתוקף של התקנות נקבע ליום 1.1.2021, נתבקשנו ליתן צו ביניים המתלה את כניסתן של התקנות לתוקף עד להכרעה בעתירה ולחלופין לקבוע מועד דיון דחוף בעתירה.

3. בעתירת התנועה למשילות, התבקשנו כדלקמן: להורות למשיבים ליתן טעם מדוע לא תבוטלנה התקנות בשל התקנתן בחוסר סמכות ובניגוד להוראת סעיף 16(4) לפקודת הפרשנות [נוסח חדש] (להלן: פקודת הפרשנות) הקובע כי "מקום שהחוק מעניק לרשות את הסמכות להתקין תקנות, יהיו ההוראות הבאות חלות לגבי התקנתן וכוח פעולתן של תקנות אלו, אם אין כוונה אחרת משתמעת – לא תהא תקנה סותרת הוראותיו של כל חוק", בעוד התקנות סותרות את חוק-יסוד: השפיטה ואת הוראות חוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984 (להלן: חוק בתי המשפט) בעניין סמכויותיהם של עוזרים

משפטיים ומזכירים משפטיים ובעניין סדרי הדין בערעור; להורות על בטלות התקנות בשל חריגתן מהחוק המסמיך, בין היתר, היות שהן קובעות הסדרים ראשוניים אשר עליהם להיקבע על ידי המחוקק הראשי, וזאת מאחר שהן קובעות לא רק סדרי דיון, אלא גם עקרונות יסוד של ההליך האזרחי ובשל פגיעתן בזכויות יסוד ללא הסמכה מפורשת בחוק ובניגוד לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו; ולהורות למשיבים להורות לגורמים הנתונים למרותם שלא לפעול לפי התקנות בשל התקנתן בחוסר סמכות.

4. בהחלטות מימים 15.12.2020, 23.12.2020 ו-24.12.2020, נקבע לגבי העתירות כי אין מקום ליתן במסגרתן צו ביניים. כמו כן, הדיון בשתי העתירות אוחד.

טענות הצדדים

5. לעמדת העותרות בעתירת לשכת עורכי הדין, הסמכות לקבוע שינויים מבניים ויסודיים נתונה לרשות המחוקקת בלבד. העותרות מדגישות כי הן אינן מעמידות למבחן את השאלה האם השינוי בעקרונות, הגלום ביסוד התקנות, הוא ראוי או רצוי. הטענה היא כי עצם השינוי המהותי והיסודי בשיטת המשפט ובמערך הזכויות של המתדיינים – ללא בחינה ערכית של השינוי לגופו על ידי המחוקק הראשי – מהווה כשלעצמו חריגה מסמכות של שר המשפטים. לטענתן, יש לראות בתקנות משום הסדר ראשוני המנהיג רפורמה בסדרי הדין האזרחיים והפוגע ממשית בזכויות יסוד. לפיכך, כך על פי הטענה, יש להסדיר את התקנות החדשות בחקיקה ראשית, ולא בחקיקת משנה. לכל הפחות, טוענות העותרות, יש לקבל את אישורה של ועדת החוקה לצורך כניסתן של התקנות לתוקף. בהעדר עיגון בחקיקה ראשית או אישור הוועדה של הכנסת, יש לקבוע כי התקנות הותקנו בחריגה מהותית מסמכות, ודינן בטלות. העותרות מציינות, כדוגמאות לרפורמה בניהול ההליך המשפטי, את ההגבלה על היקף הטיעונים בכתב, מעבר לטיעונים בעל פה, סמכויות נרחבות לסילוק הליך משפטי על הסף, התקנות מתוות עקרונות כך ששיקולי יעילות עשויים לגבור על שיקולי צדק, ויצירתו של תפקיד חדש של "מזכיר משפטי" ומתן סמכויות חדשות לעוזרים המשפטיים. סמכויות אלו, לטענת העותרות, מהוות סמכויות שיפוטיות או מעין-שיפוטיות, אשר משנות לטענתן את מערך הזכויות של המתדיינים. לטענת העותרות, התקנות החדשות משקפות למעשה מעבר משיטה אדברסרית, במסגרתה הצדדים שולטים על התנהלות ההליך בעוד השופטים אך מכריעים במחלוקות שהצדדים מעלים ובאופן בו הצדדים בוחרים לנהל את ההליך, לשיטה אחרת, הדומה לשיטה האינקוויזיטורית ובה לשופטים יש יכולת רבה יותר ליזום בהליך המתנהל בפניהם. נטען גם כי התקנות החדשות מגבילות את אפשרות הגישה לערכאות לאוכלוסיות מוחלשות וכן כי התקנות לא תוקצבו. לטענת העותרות, גם אם סעיף 108

לחוק בתי המשפט מסמיך את שר המשפטים לקבוע הסדר ראשוני בנושאים המצומצמים הקבועים בו, הוא לא מסמיך את שר המשפטים לקבוע הסדר ראשוני המשנה את השיטה המשפטית, קובע הכרעות עקרוניות ופוגע בזכויות יסוד. בנוסף, לתקנות השפעה רוחבית על ניהול הליכים. לטענת הלשכה, השתתפותה בדיון המקצועי הנוגע להכנת התקנות – אינו משנה את העובדה שלא התקיים דיון פרלמנטרי; התקנות עדיין אינן בתוקף ואף רק לאחרונה הודיע שר המשפטים על תיקונים נוספים לתקנות, כך שממילא נבצר מהעותרות, לטענתן, למצות הליכים כראוי ביחס לנוסח האחרון של התקנות, למעט בדרך של הגשת עתירה זו. העותרות טוענות כי העתירה מעמידה למבחן סוגיה חוקתית חשובה והיא מצדיקה דיון גם אם היה שיהוי בהגשתה.

6. לטענת התנועה למשילות, התקנות חורגות מסמכות בארבעה תחומים: ראשית, התקנות מעניקות סמכות שיפוט לעובדי מערכת המשפט שאינם שופטים או רשמים, בניגוד לחוק-יסוד: השפיטה ולחוק בתי המשפט. לעמדת התנועה למשילות, שר המשפטים אינו מוסמך להעניק סמכויות בסדרי דין ובנוהג ללא אישורה של ועדת החוקה. לטענתה, סמכויות "שפיטה" שהיו נתונות לרשמים בתקנות הקיימות, ניתנו במסגרת התקנות החדשות לעוזרים משפטיים ולמזכירים משפטיים, אשר אינם שופטים שמונו כחוק. שנית, התנועה למשילות טוענת כי התקנות החדשות פוגעות בזכויות יסוד ובעיקר בזכות הגישה לערכאות ובעקרון השוויון (וזאת, כך על פי הטענה, מאחר שמגבלת העמודים בבית המשפט המחוזי משתנה לפי סכום התביעה), ללא הסמכה מפורשת בחקיקה. כך, למשל, ביטולה של זכות הערעור הקבועה בחוק-יסוד: השפיטה והפיכתה לערעור ברשות, וזאת מאחר שבית המשפט יוכל לדחות ערעור ללא צורך בתשובת הצד שכנגד. שלישית, התנועה למשילות טוענת כי התקנות קובעות עקרונות יסוד של ההליך האזרחי שמקומם בחקיקה ראשית ולא בתקנות, בהיותם הסדר ראשוני. רביעית, נטען כי התקנות מעניקות לבית המשפט סמכות רחבה, ללא הבניית שיקול הדעת, לפסוק הוצאות בבקשות ללא קשר לתוצאת התביעה וסמכות לפסוק קנסות לטובת המדינה, ללא הגבלת סכום ובניגוד לעקרונות של דיני העונשין. עוד נטען, כי התקנות בעיתוי הנוכחי חורגות מסמכות בשל חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 וכי כניסתן לתוקף של התקנות לא תוקצבה בחוק התקציב השנתי וכי אף אין צפי לכך.

7. בתגובתם המקדמית של משיבי הממשלה (להלן: המשיבים) לעתירות, טוענים המשיבים כי דין העתירות להידחות על הסף בשל השיהוי הכבד בו הן הוגשו. העתירות – המבקשות לבטל את התקנות – הוגשו למעלה משנתיים לאחר פרסום התקנות, וכשבועיים בלבד טרם כניסתן של התקנות לתוקף. אמנם העותרות מנמקות את השיהוי בכך שימים ספורים לפני הגשת העתירות, נבחנו שינויים בתקנות החדשות, אך לעמדת

המשיבים, ממילא הסעדים המבוקשים בעתירות אינם מופנים כלפי הסדרים פרטיקולריים שעוגנו בתקנות או בשינויים להן, אלא העתירות מעלות טענות עקרוניות, אשר במרכזן טענת העדר הסמכות לעיגונה של הרפורמה בחקיקת משנה. לפיכך, טענות העותרות אינן מהוות הסבר מספק לשיהוי בהעלאת הסוגיה לביקורת שיפוטית. המשיבים מדגישים את קיומו של רכיב השיהוי האובייקטיבי (בנוסף לזה הסובייקטיבי) בענייננו, מכיוון שהמערכת כבר נערכה ליישומן של התקנות והושקעו משאבים רבים לצורך הטמעת ההסדרים, לרבות אלפי שעות הדרכה, קליטת עובדים, רכישת ציוד, גיבוש תהליכי עבודה ועוד פעולות היערכות. לעמדת המשיבים, יש לדחות את העתירות גם משיקולי מדיניות משפטית: ייגרם נזק לאינטרס הציבורי אם התקנות תעוכבנה או תבוטלנה בשלב זה, כאשר התקנות הותקנו באותו אופן שבו הותקנו במשך השנים התקנות שקדמו להן ואשר תוקנו מספר פעמים בעבר; תכלית התקנות היא לבצע שינויים חיוניים בסדרי הדין האזרחיים הנוהגים גם כיום מכוח תקנות; לאור תקיפת התקנות זמן רב לאחר התקנתן ופרסומן, לאחר תהליך ממושך שכלל שיתוף הציבור, לרבות לשכת עורכי הדין, בגיבוש התקנות; לאחר שהמערכת נערכה ליישום התקנות – וזאת ללא נימוק לשיהוי הכבד. המשיבים מציינים כי אם יימצא בעתיד קושי עם הסדר מסוים בתקנות, ניתן יהיה למצות את הטענות הפרטניות באותו הקשר מול שר המשפטים, שיכול לתקן פרטנית את התקנה.

לעמדת המשיבים, הדברים נכונים ביתר שאת לגבי עתירת לשכת עורכי הדין, באשר הלשכה השתתפה בדיון המקצועי הנוגע להכנת התקנות, כפי שציינה הלשכה במפורש בעתירה. המשיבים מדגישים כי לשכת עורכי הדין הייתה מעורבת באופן משמעותי בגיבושן של התקנות במשך השנים. זאת, בין היתר, במסגרת שיח שהתקיים עם יו"ר לשכת עורכי הדין דאז ובאמצעות השתתפותם של נציגים מטעמה בשתי ועדות בראשותו של השופט יצחק עמית – אחת שהוקמה לאחר פרסום התקנות לציבור והשנייה לאחר שנחתמו התקנות, לצורך בחינת הערותיה של לשכת עורכי הדין. כך, מספר לא מבוטל מהערותיה של לשכת עורכי הדין, ולמעלה מ-65 תיקונים המשקפים את הערותיה, אף הוטמעו בתיקוני התקנות. כיום, לעומת זאת, לשכת עורכי הדין טוענת נגד סמכותו של שר המשפטים להתקין את התקנות. לעמדת המשיבים, אין להלום מצב בו הלשכה תלווה, באופן אינטנסיבי ובמשך שנים, הליך מקצועי ומורכב של גיבושן של התקנות החדשות – ושנתיים לאחר התקנת התקנות וכשבועיים בלבד לפני כניסתן לתוקף – הלשכה תעלה טענות כי יש להסדיר זאת בחקיקה ראשית בלבד. משכך, לעמדת המשיבים, דינה של עתירת לשכת עורכי הדין להידחות על הסף אף בשל התנהלותה של הלשכה, העולה כדי חוסר ניקיון כפיים. לטעמם, חוסר ניקיון הכפיים של הלשכה עולה כדי השתק, כפי שמסיקים המשיבים מהודעה שפרסם יו"ר הלשכה (דאז) עו"ד אפי נווה,

בעת התקנת התקנות, הודעה עליה חתום גם היו"ר הנוכחי של הלשכה, עו"ד אבי חימי, ובה מברכת הלשכה על הרפורמה ומדגישה את חלקה המהותי בתהליך. בהודעה זו נכתב, בין היתר, כי "מעורבותה האינטנסיבית של הלשכה בתהליך גיבוש התקנות ועמידתה העיקשת על הטמעת עמדת עורכי הדין בנוסח התקנות – נשאה פרי. הלשכה השפיעה השפעה של ממש על עיצוב ההסדרים שנקבעו במסגרת התקנות החדשות, כאשר חלק ניכר מהערותיה התקבל ויושם בפועל בנוסח הסופי..." (הודעת יו"ר לשכת עורכי הדין דאז מיום 6.9.2018).

למעלה מן הנדרש, המשיבים טוענים כי דין העתירות, התוקפות חקיקת משנה, להידחות אף לגופן בהיעדר עילה להתערבות שיפוטית בהתקנת התקנות. לעמדת המשיבים, ההסמכה המפורשת בחקיקה הראשית הקיימת לשר המשפטים מכוח חוק בתי המשפט, לקבוע בתקנות את סדרי הדין האזרחיים, ויישומן של ההלכות המנחות בעניין ההסדרים הראשוניים, מובילים למסקנה חד משמעית שניתן להתקין את התקנות בחקיקת משנה, וכי דין הטענה לתחולת כלל ההסדרים הראשוניים על התקנות – להידחות. לעמדתם, עקרונות היסוד אשר בתקנות – אינם בגדר הסדר ראשוני והשינוי שמייצרות התקנות חיוני לצורך ניהולם התקין של הליכים אזרחיים. המשיבים מציינים את סעיפים 108 ו-109 לחוק בתי המשפט כמקור הסמכות להתקנת התקנות. לעמדתם, הפסיקה אינה נוקטת גישה דווקנית לדרישת "ההסמכה המפורשת" בחוק ביחס להסדרים ראשוניים, וגישה דווקנית כזו גם איננה רצויה. המשיבים מציינים כי מכוח סעיפי ההסמכה הנ"ל, הותקנו במשך השנים, בין היתר, תקנות סדר הדין האזרחי הקיימות אשר קובעות הוראות הקשורות לזכות הגישה לערכאות. כך, לשר המשפטים הוקנתה סמכות מפורשת להתקנת תקנות הנוגעות לסדרי דין ומכוח סעיפי ההסמכה הותקנו עד היום תקנות רבות הנוגעות לסדרי הדין בבתי המשפט. לעמדת המשיבים, עקרונות היסוד הקבועים בתקנות החדשות אינם מנוגדים לעקרונות הקבועים בחקיקה ראשית. מטרת התקנות היא קביעת סדרי הדין לניהול ההליכים והן הותקנו כדי לממש את זכות הגישה לערכאות באופן יעיל וצודק, ולא כדי לפגוע בה, וזאת לטובת האינטרס הציבורי של כלל המתדיינים.

כמו כן, המשיבים מתייחסים בתגובתם המקדמית לטענות הפרטניות שנטענו בעתירות: לעניין טענת העותרות כי התקנות מעניקות סמכות שיפוטית לעוזר המשפטי ולמזכיר המשפטי, המשיבים טוענים כי המזכיר המשפטי והעוזר המשפטי לא נועדו "להחליף" את תפקיד הרשם או השופט, להם נתונה סמכות שפיטה. תפקידם של המזכיר המשפטי והעוזר המשפטי בעניינים אלו הוא טכני בעיקרו, ללא סמכויות שיפוטיות או סמכויות שפיטה (שמשמעותה הסמכות להכריע בסכסוך) ואין מדובר ב"עקיפת" חוק-יסוד: השפיטה או חוק בתי המשפט. עם זאת, בשים לב להערות שנשמעו ביחס לסמכויות

שהוקנו לעוזר המשפטי בתקנות החדשות בישיבת ועדת החוקה שהתקיימה ביום 14.9.2020, תוקנה התקנה בתיקון מיום 15.12.2020, כך שסמכויות העוזר המשפטי בתקנות החדשות צומצמו בתיקון וחלק מהסמכויות המוקנות לעוזר המשפטי תהיינה כפופות להנחיה פרטנית להפעלתן מטעם השופט. לעניין טענת העותרות לפגיעה בזכות הגישה לערכאות ובזכות לשוויון ללא הסמכה מפורשת בחוק – לעמדת המשיבים, מטרתן של התקנות החדשות היא להבטיח גישה קלה יותר לערכאות ולהשיג שוויון בין המתדיינים. הרפורמה רואה את הזמן השיפוטי כמשאב ציבורי מוגבל, כך שהבטחת יעילות המערכת תחזק את זכות הגישה לערכאות. המשיבים מפנים בהקשר זה לבג"ץ 2171/06 כהן נ' יו"ר הכנסת (29.8.2011), בו נקבע כי "זכות הגישה לערכאות אין משמעה הזכות לפנות לבית המשפט בכל הליך, בכל צורה ובכל עת... פגיעה שאינה מידתית בזכות הגישה לערכאות היא פגיעה השוללת את אפשרות הגישה לבתי המשפט או מטילה הכבדה משמעותית על האפשרות לתבוע סעד. זוהי פגיעה שהלכה למעשה אינה מותרת בפני הנפגע מסלול משפטי לתבוע את אכיפת זכויותיו בבית משפט". שם, פסקאות 21 ו-23. לעמדת המשיבים, אף אם קיימת פגיעה כלשהי בזכות הגישה לערכאות, התקנות החדשות עומדות בתנאי פסקת ההגבלה. לעניין ההבחנה בהיקף כתבי הטענות בין הערכאות ועל בסיס שווי הסעד הנתבע כאשר מדובר בתביעה לסעד כספי, זו אינה מנוגדת לעקרון השוויון. הבחנה זו נובעת מכך שיש מתאם בין שווי הסעד הנתבע בהליך אזרחי לבין מידת מורכבותו של ההליך. לעניין טענת העותרות כי התקנות מעניקות לבית המשפט סמכות רחבה ביותר, ללא הבניית שיקול הדעת, לפסוק הוצאות בבקשות ללא הסמכה בחקיקה – טוענים המשיבים כי התקנות החדשות מבנות את שיקול הדעת השיפוטי לעניין פסיקת הוצאות (תקנות 151-157 לתקנות החדשות) והן בוודאי מפורטות יותר מהתקנות הקודמות. כמו כן, פסיקת הוצאות לטובת אוצר המדינה אינה סמכות חדשה, ומפנים בהקשר זה לתקנה 514 לתקנות הקודמות. הנה כי כן, לעמדת המשיבים, העותרות לא הרימו את הנטל הכבד הדרוש להתערבות שיפוטית בחקיקת משנה. יוער, כי המשיבים אינם חולקים על כך שהתקנות החדשות משנות משמעותית את הפרוצדורה הנוהגת בהליכים האזרחיים בבתי המשפט, אך הדבר נעשה לטובת כלל ציבור המתדיינים.

8. עמדת המשיבות 3-4 בבג"ץ 8684/20 (להלן: הכנסת) בתגובה המקדמית היא כי מאחר שטענות העותרות מופנות כלפי היקף הסמכות של שר המשפטים וכלפי פרשנות הוראות הדין ואינן מופנות כלפי הכנסת, ונוכח טיעוני הסף שהעלו משיבי הממשלה – הכנסת אינה רואה מקום להביע בשלב זה עמדה לגוף הסוגיה.

עיקרי התשתית העובדתית

9. התקנות החדשות מעצבות הסדרים חדשים בסדרי הדין לניהול ההליכים האזרחיים, במטרה לייעל, לפשט ולקצר את ההליכים האזרחיים ותוך שמירה על הליך הוגן ועל זכות הגישה לערכאות. הצורך בשינוי ההסדרים של סדרי הדין התעורר לנוכח הימשכות ההליכים וניהול הדיונים בבתי המשפט. דברי ההסבר לתקנות החדשות מדגישים את בעיית הימשכות ההליכים ותופעת העומס בבתי המשפט ואת חומרתה בישראל והצורך ליתן לה פתרון הולם:

“הרפורמה בסדר הדין האזרחי נועדה לעצב הסדר חדש שיהיה בו כדי להחזיר את מעמד תקנות סדר הדין האזרחי ככלי מרכזי וחשוב לניהול סדרי המשפטים האזרחיים, במטרה לייעל, לפשט ולקצר את ההליכים האזרחיים, תוך עשיית צדק במסגרת קיומו של הליך ראוי והוגן. כל זאת, תוך יצירת איזון בין צרכיהם של מתדיינים שונים, לרבות התחשבות בבעלי דין בלתי מיוצגים והתאמת כלים מיוחדים עבורם, מקום שבו יש צורך בכך”.

מרבית מתקנות סדר הדין האזרחי נקבעו בשנת 1963, כאשר בשנת 1984 הן עברו עדכון ניסוחי בלבד (ראו: דברי ההסבר לתקנות). לאחר מכן, הותקנו מעת לעת תיקונים בתקנות, מבלי שהתבצע תיקון קוהרנטי כולל של התקנות. דברי ההסבר מציינים כי מלבד ההנחיה לקיומו של הליך ראוי והוגן, התקנות מתייחסות לאחריות הניהולית של בית המשפט על ההליכים האזרחיים. בית המשפט נדרש להיות אקטיבי יותר בדיונים, וזאת לצורך “ניצול נכון והגשמה מרבית של זמנו של הציבור” (שם).

10. בשנת 2014, מינתה שרת המשפטים דאז ציפי לבני את השופט (בדימ') משה גל לבחינת רפורמה בתקנות סדר הדין האזרחי. השופט גל מינה צוות בראשותו, בו היו חברים נציגים מהנהלת בתי המשפט, ממחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, מהפרקליטות ומהאקדמיה. בנובמבר 2014, פורסמה טיוטת תקנות לציבור. לאחר מכן, במשך כארבע שנים, התקיימה עבודת מטה מקיפה להטמעת הערות הציבור ולגיבוש התקנות החדשות, אשר כללה בחינתן של הערות נציגי הרשות השופטת, לשכת עורכי הדין, עורכי דין פרטיים, אנשי אקדמיה, פרקליטות המדינה ופרקליטות מחוז, הסיוע המשפטי וקליניקות מהאוניברסיטאות. כמו כן, הוקמה ועדת משנה המיעצת לשרת המשפטים בראשות השופט עמית בענייני סדר דין אזרחי (להלן: ועדת עמית הראשונה). בפני ועדת המשנה הופיעו עורכי דין מטעם הלשכה. ועדת המשנה קיימה מספר ישיבות בשנת 2018, במהלכן נשמעו נציגי הלשכה ונדונו הערותיהם המרכזיות לרפורמה המוצעת בתקנות סדר הדין האזרחי. ועדת המשנה קיבלה חלק מהערות הלשכה ואלו הוטמעו בנוסח. ביום 5.9.2018, התקינה שרת המשפטים דאז, חה"כ איילת שקד, את

התקנות החדשות מתוקף סמכותה לפי סעיפים 108 ו-109 לחוק בתי המשפט. התקנות פורסמו בקובץ התקנות ביום 11.10.2018. כניסת התקנות לתוקף נקבעה לספטמבר 2019. לצורך היערכות, נדחתה כניסתן לתוקף לפברואר 2020. לאחר כניסת שר המשפטים דאז חבר הכנסת אמיר אוחנה לתפקידו, נדחה מועד התחילה לספטמבר 2020, בעקבות בקשת לשכת עורכי הדין. השר אוחנה מינה ועדה נוספת בראשות השופט עמית, שבין חבריה היו שניים מנציגי לשכת עורכי הדין, לבחינת הערות הלשכה (להלן: ועדת עמית השנייה). הוועדה קיימה שמונה ישיבות והגישה את המלצותיה לשר המשפטים המכהן, חבר הכנסת אבי ניסנקורן. ביום 22.6.2020, פרסם שר המשפטים לציבור את התיקונים לתקנות אשר גובשו בעקבות עבודת חברי הוועדה, לאור הערותיהם של נציגי לשכת עורכי הדין ושל גורמים נוספים. ביום 21.7.2020, לאחר ליבון הערות הציבור שנתקבלו, חתם שר המשפטים על תיקונים לתקנות החדשות, וביניהם דחיית מועד התחילה של התקנות ליום 1.1.2021.

11. ביום 14.9.2020, התקיים דיון בוועדת החוקה, בהשתתפות שר המשפטים, מנהל בתי המשפט, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-חוקתי), נציגי מחלקת ייעוץ וחקיקה ונציגי העותרות בבג"ץ 8684/20. בעקבות הערות שהתקבלו בדיון והערות נוספות מלשכת עורכי הדין ומהציבור, שר המשפטים עשה שימוש בסמכותו מתוקף סעיפים 108 ו-109 לחוק בתי המשפט והתקין תיקונים נוספים לתקנות החדשות. התיקון פורסם ברשומות ביום 15.12.2020 ומועד כניסתו לתוקף קבוע ליום 1.1.2021. ביום 16.12.2020, פורסמו באתר משרד המשפטים דברי ההסבר לתקנות החדשות. כן פורסמו דוגמאות לכתב תביעה וכתב הגנה, הערוכים לפי התקנות החדשות.

12. ביום 13.12.2020, לאחר פניות של העותרות לגורמים רלוונטיים שונים, למעלה משנתיים מאז הותקנו ופורסמו התקנות, וכשבועיים לפני כניסתן לתוקף – הוגשה עתירת הלשכה. ביום 15.12.2020, הוגשה עתירת התנועה למשילות.

דיון והכרעה

13. דין העתירות להידחות על הסף, הן לגופם של דברים בהעדר עילה להתערבותו של בית משפט זה, הן על הסף מחמת השיהוי שנפל בהגשתן.

14. סמכותו של שר המשפטים להסדיר בתקנות את סדרי הדין בבתי המשפט קבועה בהוראת סעיף 108 לחוק בתי המשפט, שכותרתה "תקנות סדרי דין", ואשר קובעת כדלקמן:

"(א) שר המשפטים רשאי להסדיר בתקנות סדרי דין את סדרי הדין והנוהג לפני בתי משפט, רשמים ולשכות הוצאה לפועל, במידה שלא נקבעו בחוק, ובהם –

(1) כל הנוגע לערעורים, לדיון נוסף ולמשפט חוזר לפי פרק ב', לרבות סדרי הבקשות לדיון נוסף ולמשפט חוזר ומועדי הגשתן;

(2) הארכת מועדים לעשיית דבר שבסדרי דין או בנוהג, אף אם נקבעו בחיקוק;

(3) הטלת הוצאות משפט, הערכתן וקביעת תעריף לשכר טרחה של עורכי דין שבית משפט או רשם רשאי להקציב להם בעד פעולותיהם לפניו;

(4) קביעת שיעורי התשלומים שרשאי בית משפט או רשם לחייב בהם בעל דין בהליך אזרחי עבור רישום פרוטוקול הדיון, בין ידנית ובין במכשיר הקלטה או באמצעים אחרים (להלן - התשלומים), לרבות –

(1) סוגי ההליכים בהם ניתן להטיל את התשלומים;

(2) דרכי גביית התשלומים;

(3) מועדי הטלתם של התשלומים, תוך מתן אפשרות להטילם לפני ההליך, במהלכו או עם סיומו וכן לשנות עם סיום ההליך החלטה שניתנה קודם לכן לענין זה;

(4) התחשבות ביכולתו הכספית של בעל הדין;

(5) קביעת אגרה מיוחדת שתיועד למימון רישום פרוטוקולים כאמור בפסקה (4), שתשולם על-ידי בעל דין בהליך אזרחי בדרך שתיקבע בתקנות.

(ב) תקנות לפי סעיף קטן (א)(4) ו-(5) טעונות אישורה של ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת" (ההדגשות הוספו).

סמכותו של שר המשפטים להתקין תקנות הנוגעות להליכי משפט מוסדרת גם בהוראת סעיף 109 לחוק בתי המשפט, שכותרתה "ביצוע ותקנות", ואשר מורה כדלקמן: "שר המשפטים ממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי להתקין תקנות לביצועו". בנוסף, סעיף 15 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981, שכותרתו "סמכות התקנה", קובע כי "הסמכה להתקין תקנות או ליתן הוראת מינהל - משמעה גם הסמכה לתקן, לשנות, להתלות או לבטל בדרך שהותקנו התקנות או ניתנה ההוראה". התקנות נושא העתירות שלפנינו, בהמשך לתקנות סדר הדין האזרחי, התשכ"ג-1963 (והעדכון להן בתקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984) הותקנו מכוח הסמכות המפורשת שהוקנתה לשר המשפטים בסעיפים אלה (ובנוסחו הקודם של חוק בתי המשפט), ולא הונחה עילה לראות בהן הסדר ראשוני המחייב עיגון בחקיקה ראשית. כפי שציינו משיבי הממשלה, התקנות החדשות אכן משקפות עקרונות יסוד בנוגע לניהולם של הליכים אזרחיים בבתי המשפט במטרה להגשים תכליות ציבוריות ובהן קיום הליך שיפוטי ראוי והוגן, הגעה לחקר האמת והשגת תוצאה נכונה ופתרון צודק של הסכסוך (תקנה 1 לתקנות החדשות). ברם בכך כשלעצמו

אין כדי להצביע כי עליהן להיות מוסדרות בדרך של חקיקה ראשית, ובראי הסמכות – הכללית והפרטנית – שהוענקה לשר המשפטים בחוק בתי המשפט, הנושאים הדיוניים המוסדרים בתקנות ויתר אמות המידה שעוצבו לכך בפסיקתנו, לא נפל הפגם הנטען בהתקנתן על ידי שר המשפטים.

15. מהוראות סעיפים 108 ו-109 לחוק בתי המשפט עולה כי המחוקק הראשי הסמיך את מחוקק המשנה לדאוג לביצועו של חוק בתי המשפט (השוו: בבג"ץ 5917/97 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' שר המשפטים, פסקאות 29-30 (8.10.2009)), נדונה שאלת חוקתיותה של תקנה לתקנות בתי המשפט ובתי הדין לעבודה (עיון בתיקים), התשס"ג-2003. באותו עניין, טענו העותרים כי התקנות הותקנו בחוסר סמכות מאחר שהן מסדירות נושא שראוי היה לו להיקבע בחקיקה ראשית. וכך נקבע באותו עניין:

"המקרה שלפנינו אינו נופל לגדרם של המקרים שבהם ההסדר חייב להיקבע בחוק דווקא (ראו והשוו: חוות דעתי בבג"ץ 10203/03 'המפקד הלאומי' בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה (20.8.2008)). כאמור, תקנות העיון מהוות למעשה כלי עזר ליישומן של עקרון פומביות הדיון, והן נועדו להתוות מסגרת דיונית לבירור בקשות לעיון בתיקים. בכך, דומות הן לתקנות דיוניות רבות המותקנות על-ידי שר המשפטים מתוקף סמכותו בהתאם לחוק בתי המשפט, חלקן אף בעלות זיקה מהותית יותר לזכויותיהם של פרטים, ביניהן תקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984 ותקנות סדר הדין הפלילי, תשל"ד-1974. לפיכך, מצאנו לדחות אף את טענתם זו של העותרים" (ההדגשה הוספה).

לעניין דרישת ההסמכה המפורשת והסדרים ראשוניים, ראו גם: חוות דעתי בדנג"ץ 10190/17 מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה והשומרון נ' עליאן (9.9.2019) (להלן: דנג"ץ עליאן)). אני סבור כי התקנות החדשות אינן כוללות במהותן "הסדרים ראשוניים", היינו הכרעות ערכיות ועקרוניות, רגישות, מורכבות ושנויות במחלוקת ציבורית ופוליטית (השוו: דנג"ץ עליאן, פסקה 22 לחוות דעתי). העותרות אף לא הצביעו על פגיעה מסוימת וקונקרטיה בזכויות יסוד מוגנות.

16. התקנות החדשות נחתמו ביום 5.9.2018 ופורסמו ברשומות ביום 11.10.2018. הן צפויות להיכנס לתוקף ביום 1.1.2021. מכאן עולה, כי העותרות השתהו במשך למעלה משנתיים ממועד פרסומן ברשומות, בטרם הן הגישו את העתירות. זאת, כאשר חלק מהעותרות, ובעיקר לשכת עורכי הדין, השתתפו בזמן שחלף בגיבושן של התקנות (כמפורט לעיל). כעת, העותרות מבקשות להעמיד לראשונה לביקורת שיפוטית את התקנות החדשות.

נבחן את יסודות עילת הסף של השיהוי (ראו, למשל: ע"מ 867/11 עיריית תל אביב-יפו נ' אי.בי.סי ניהול ואחזקה בע"מ, פסקאות 24-27 (28.12.2014)). בעניין השיהוי הסובייקטיבי בוחן בית המשפט האם העותרות נמנעו מהגשת העתירה במועד מוקדם יותר אף שהעובדות היו בידיעתן, כלומר האם הן "ישנו על זכויותיהן". פן זה של השיהוי מתמקד בשאלה האם הייתה הצדקה לאיחור מצד העותרות (דפנה ברק-ארז משפט מינהלי – משפט מינהלי דיוני כרך ד 360-361 (2017) (להלן: ברק-ארז); בג"ץ 9831/16 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' רשות מקרקעי ישראל, פסקה 55 וההפניות שם (16.10.2018)). בענייננו, העותרות לא הציגו טעם מבורר מדוע הן התמהמהו זמן רב מלהגיש את העתירות ומדוע המתינו להגיש את העתירות אך ב"דקה ה-90" (אם לא מאוחר מכך). התקנות הותקנו עוד בשנת 2018 וכשבועיים וחצי לפני כניסתן לתוקף הוגשו העתירות. השיהוי הסובייקטיבי הוא בולט לעין שכן העותרות היו מודעות לתקנות החדשות, וחלקן אף נטלו חלק אקטיבי ומשמעותי בגיבושן. העותרת בג"ץ 8766/20, שאחת ממטרתיה לעסוק ביחסים בין החוק והדין לדרג המקצועי – חזקה עליה שעקבה אחר תהליך התקנת התקנות והייתה מודעת לו; נציגים מטעמה של לשכת עורכי הדין השתתפו בשתי הועדות שמונו על ידי שרי המשפטים. יוער, כי העותרות נאחזו בהקשר זה בכך שלאחרונה בוצעו תיקונים ספציפיים לתקנות. עם זאת, העתירות אינן תוקפות בעיקרן הסדרים פרטיקולריים בתקנות, אלא "מרכז הכובד" של העתירות מתמקד בטענות כי שר המשפטים נעדר הסמכה להתקנתן מלכתחילה, בהיותן משנות את סדרי הדין האזרחיים באופן יסודי. בעניין השיהוי האובייקטיבי מתמקד בית המשפט בנזקים הנובעים מהדיון בעתירה לאחר שההחלטות אשר כנגדן היא מכוונת כבר שימשו בסיס להסתמכות (שם). בענייננו, נעשתה עבודת מטה מקיפה על התקנות, לרבות מינוין של שתי ועדות שעמלו על שמיעת הערותיה של הלשכה לתקנות. משאבים מערכתיים רבים הושקעו לצורך הכנתן של התקנות ויישומן ונעשו פעולות רבות לקידומה של הרפורמה בסדר הדין האזרחי (השוו, למשל: בג"ץ 281/11 ראש מועצת בית איכסא נ' שר הביטחון, פסקה 22 (6.9.2011)). אכן, המערכת כולה נערכה ו"הושקעו על ידה משאבים רבים

לצורך הטמעת ההסדרים השונים שכבר פורסמו, הן במערכת בתי המשפט והן אצל כלל הגורמים הרלוונטיים לתקנות אלו ובכלל זה הושקעו אלפי שעות הדרכה, נקלטו עובדים, נרכש ציוד מתאים, גובשו ושונו תהליכי עבודה, בוצעו שינויים והתאמות במערכות מחשוב ועוד כהנה וכהנה פעולות היערכות" (פסקה 36 לתגובתם המקדמית של המשיבים). דיון בעתירות בעיתוי הנוכחי יגרום לעיכוב משמעותי בכניסתן של התקנות לתוקף, והדבר עלול לפגוע באינטרס הציבורי ובציבור המתדיינים. יצוין, כי העותרות בעתירת הלשכה ביקשו ללמוד, בעדכון שהגישו מטעמן, בין היתר מכך שהמכרזים לתפקיד המזכירים המשפטיים פורסמו אך לאחרונה – כי אין מוכנות של המערכת. אין בידי לקבל את מסקנתם מאחר שטבעי הוא שרפורמה בסדרי הדין תהא כרוכה ב"חבלי לידה".

המסקנה מכל האמור לעיל היא כי השיהוי האובייקטיבי והסובייקטיבי – כבד משקל הוא. השוו, בין היתר: בג"ץ 2938/20 ליאור כספי חברת עורכי דין נ' הכנסת, פסקה 6 (2.9.2020), אשר עסק בעתירה במסגרתה נתבקש תיקון של הוראות חקיקה. בפסק דין זה נקבע כדלקמן:

"עוד יצוין כי העתירה הוגשה רק ביום 10.5.2020 כאשר הליך חקיקת החוק החל כבר במהלך שנת 2015, עם פרסום תזכיר החוק – או לכל הפחות עם פרסום הצעת החוק ביום 2.3.2016 – כאשר החוק אושר בכנסת ביום 5.3.2018. הגשת העתירה בשלב זה לוקה אפוא גם בשיהוי כבד ביותר (וראו: בג"ץ 1381/19 בן חיים נ' כנסת ישראל (16.7.2019); בג"ץ 6411/16 הועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות הערביות נ' כנסת ישראל, פסקה 46 (19.6.2018))."

דברים אלו יפים גם לענייננו. בנוסף, משקלה של טענת השיהוי מושפע גם מחומרת הפגמים הנטענים. ככל שמידת הפגיעה בשלטון החוק גדולה יותר, הנכונות לדחות את העתירה מחמת שיהוי קטנה (ברק-ארז, עמוד 365). עם זאת, וכמפורט בפסקאות 14-15 לעיל, אין ממש בטענת החריגה מסמכות ולא עלה בידי העותרות לשכנע כי כניסתן של התקנות לתוקף תגרום לפגיעה קשה וחמורה בשלטון החוק אשר עשויה "להאפיל" על השיהוי הכבד בהגשת העתירות. העותרות לא הצביעו על פגיעה מסוימת וקונקרטית בזכויות יסוד מוגנות (ראו, למשל: בג"ץ 2114/12 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' ממשלת ישראל, פסקאות 11-13 (15.8.2012)). באותו מקרה, נקבע כי העותרים לא הוכיחו את טענתם לפיה יש הצדקה לדון בטענותיהם לגופו של עניין בהתחשב בפגיעה בזכויות חוקתיות; בג"ץ 7266/15 ביקלט נ' שר הכלכלה (3.4.2016)). התקנות החדשות נועדו ליתן מענה לאינטרס ציבורי דוחק של קיומו של הליך משפטי צודק ויעיל המנצל

כראוי את המשאבים השיפוטיים המוגבלים. ולא למותר להזכיר כי התקנות גובשו לאחר התקיימותם של דיונים רבים בוועדות ולאחר הליך מקצועי, ממושך ונרחב של שיתוף הציבור וקבלת הערות מגופים שונים ומהאקדמיה ומלשכת עורכי הדין (כאשר תהליך ההכנה של התקנות נמשך אף שש שנים), כאשר חלק מהעותרות ביניהם – הליך שאף הביא בפועל, לאחר ליבון ההערות, לשינויים בתקנות החדשות.

17. מקובלת עליי טענת המשיבים כי התנהלותה של הלשכה, אשר מחד גיסא נטלה חלק אקטיבי ומשמעותי בעיצוב התקנות והייתה חלק אינטגרלי מהליך גיבושן במשך שנים, ומאידך גיסא לאחר שנים של שיתוף פעולה הגישה עתירה הטוענת נגד סמכותו של שר המשפטים להתקין את ההסדרים הגלומים בתקנות שגובשו, מעלה סימני שאלה רבים (ראו גם: ברק-ארז, עמוד 387), ויתכן שאף מקימה נגדה השתק מלטעון את הטענות אותן היא מעלה בעתירתה.

18. מהמכלול המפורט לעיל דין העתירות להידחות, הן מפאת העדר עילת התערבות בהינתן סמכותו המפורשת של שר המשפטים להתקין את התקנות והן מפאת השיהוי הכבד שדבק בהגשתן בעיתוי הנוכחי. העותרת 1 בבג"ץ 8684/20 תישא בהוצאות משיבי הממשלה בסך של 7,000 ש"ח; העותרת בבג"ץ 8766/20 תישא בהוצאות משיבי הממשלה בסך של 3,000 ש"ח.

ניתן היום, י"ב בטבת התשפ"א (27.12.2020).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט