



30 בדצמבר 2020

לכבוד
מר אבי ניסקורן
שר המשפטים
משרד המשפטים
שלום רב,
מר רז נזרי
המשנה ליועמ"ש לממשלה
משרד המשפטים

הנדון: הערות לטיטות תקנות סד"א (תיקון מס' 2), התשפ"א-2020

אנו מתכבדים להגיש להלן הערותינו לטיטות תקנות סד"א (תיקון מס' 2), התשפ"א-2020.

התקנות האמורות מבקשות לעגן בתוספת השלישית לתקנות סדר הדין האזרחי, התשע"ט-2018 את סכום הערובה שעל המערער להפקיד בבית המשפט להבטחת הוצאות המשיב בערעור כנדרש בתקנה 135 לתקנות. אלא שמעיון בטיטות התקנות עולה, שמדובר בסכומי ערובה גבוהים מאד, שאינם מבחינים באופן ראוי, אם בכלל, בין סוגי ההתדיינות, אינם לוקחים בחשבון את זהות המתדיינים, ויש בהם כדי לפגוע באופן כמעט ודאי בזכות הגישה לערכאות ובשוויון, ובמיוחד בנגישות למשפט של אוכלוסיות מוחלשות ובאיזונים חשובים בהליך המשפטי.

בשל ההשלכות הקשות שעלולות להיות לתיקון האמור, אנו מבקשים כי התקנות לא יקודמו בשלב זה, אלא יובאו לדיון משמעותי בשיתוף ועדת הכנסת, לשכת עורכי הדין, מומחים מהמגזר השלישי והאקדמיה. בדיון כאמור, יהיה צורך לחשוב לא רק על ההשלכות של החקיקה אלא לבדוק את סוגי ההליכים ואת הצדדים להם, ולקבוע את האגרות וסכומם בהתאם.

הדבר חיוני במיוחד בימים אלה כאשר המשק הישראלי, על כל פרטיו, מצוי בתקופה קשה במיוחד מבחינה כלכלית, מצב שעשוי להימשך גם שנים, כאשר מאות אלפים מובטלים, עשרות אלפי עסקים קרסו, ורבים התדרדרו במצבם הכלכלי, לרבות אל מתחת לקו העוני. דבר זה יגרור בהכרח ליתר התדיינות בשנים הקרובות סביב חובות וסכסוכים כספיים אחרים.

טיטות התקנות אף עומדות בסתירה עם המהלך שקידם השר רק לפני מספר חודשים, להקפיא את האגרה בסך 35 ₪ על בקשות ביניים בהליכים אזרחיים, בשל המצב הקשה במשק, והתובנה שבשל התדרדרות המצב הכלכלי, אפילו הסך הזעום לכאורה הזה עלול לפגוע במתדיינים. במקרה דנן, מדובר בערובות בסכומים גבוהים במיוחד של אלפי ואפילו עשרות אלפי ₪.

נגישות למשפט וצדק חברתי

זכות הגישה לערכאות שיפוטיות הינה זכות חוקתית מהחשובות ביותר (יורם רבין "זכויות חברתיות מהספרה הדיונית" זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל 765 (י' רבין וי' שני עורכים, 2004). השופט חשין בע"א 95/733 ארפל אלומיניום בע"מ נ' קליל תעשיות בע"מ, פ"ד נא (3) 577 (1997), 629 קבע, כי זכות זו "נעלה היא על זכות יסוד", ו"קיומה הינו תנאי הכרחי וחיוני לקיומן של שאר זכויות היסוד". אם לא יוכל אדם לפנות לבית המשפט באופן יעיל וחופשי, בין כתובע ובין כמתגונן, לא יוכל להביא למימוש הזכויות המוקנות לו, ולכן לא תהיה לזכויות אלה משמעות לגביו.



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

בישראל קיימים חסמים רבים לנגישות למשפט של אוכלוסיות מוחלשות, אשר היריעה קצרה מלפרטם (להרחבה בעניין זה ראו מאמרו של יובל אלבשן "נגישות האוכלוסיות המוחלשות בישראל למשפט" **עלי משפט** ג (2003) 497). לענייננו רלוונטי **החסם הכלכלי**: בנוסף לעלות של ייצוג משפטי, החשש שבמקרה של הפסד יוטלו הוצאות, שלא ניתן יהיה לעמוד בתשלומן, ואגרות בית משפט (לרבות אגרות על הליכי ביניים), **הפקדת ערובות** מהווה חסם משמעותי נוסף בפני הגעה לבית משפט עבור אוכלוסיות מוחלשות, ובכלל.

הטלת ערובות גבוהות – פגיעה בנגישות למשפט

בטיטה שבנדון מוצע לקבוע ערובות גבוהות מאד כתנאי להגשת ערעורים אזרחיים ומנהליים, ובכך נוצרת הטיה פסולה של ההליך האזרחי לטובת בעלי הממון ופגיעה במעוטי היכולת. כאמור לעיל, ערובות בגובה אלפי ועשרות אלפי ₪ מכבידות בהכרח על העניים ביותר באוכלוסייה, אבל פוגעות גם באנשים פרטיים רבים אחרים, בעמותות חסרות משאבים ועוד.

כמו כן, במקרים בהם הנתבעים היא המדינה או אחד מגופיה, ואלו זכאים לפטור מאגרות, נוצרת הטיה מסוכנת של ההליך לטובת המדינה והפרה של איזוני הכוחות בין הצדדים. נבקש להדגיש, כי בהתאם לטיטת התקנות, בערעורים נגד המדינה נקבעו סכומים גבוהים במיוחד (כמו למשל, 30 אלף ש"ח בערעור על פסק דין של בית משפט לעניינים מנהליים, ו-35 אלף ש"ח בערעור אזרחי כללי), שמקשים על עצם קיומו של ההליך. זאת בעוד למדינה אין חובת הפקדת ערובה כלל, ומנגד יש לה יכולת טובה לגבות חובות, וכן אחריות וחובה משפטית וערכית להעדיף את הזכות לגישה לערכאות ואת השוויון, על פני הקטנת הסיכונים שלה עצמה.

ניתן לציין שבאופן כללי, הסכומים שנקבעו בטיטת התקנות הם גבוהים ביותר, ויש בהם בהכרח פגיעה בגישה לערכאות. המקרים שבהם נקבעו אגרות נמוכות או פטור, הם מבורכים ומאפשרים קיומם של דיונים חשובים ביותר לאוכלוסיות מוחלשות, אבל אין בהם די ואין בכך כדי לפטור את הקושי שטיטת התקנות מעוררת.

כך, למשל, לגבי ערעורים לבית המשפט העליון על פסק דין של בית המשפט לעניינים מינהליים יש להבחין בין ערעור של תאגיד מסחרי שהפסיד במכרז או שזכה במכרז ובית המשפט ביטל את זכייתו, או חברת נדל"ן שמערערת בנושאי תכנון ובנייה, לבין ערעור של האזרח הקטן בריבו עם הרשות, עתירת חופש מידע או עתירה ציבורית נגד רשות מקומית שנוגעת לחופש הביטוי והמחאה או למדיניות כלפי חסרי בית. ככלל בערעורים מינהליים בנושאים בעלי חשיבות ציבורית בית המשפט העליון נמנע מהטלת הוצאות גם אם הערעור נדחה או מטיל הוצאות מופחתות, ולפיכך אין הצדקה לקביעת ערובה בסך 30,000 ₪ במקרים כאלה.



כמו כן מקום בו בית המשפט לעניינים מינהליים דחה עתירה מבלי להטיל הוצאות על העותר אות הוא שמדובר היה בעתירה שהעלתה עניין בעל חשיבות ושהיתה ראויה לדיון או שהיו נסיבות אישיות שהצדיקו אי הטלת הוצאות. במקרה כזה הכלל צריך להיות שהמערער יהיה פטור מהפקדת עירבון.

סיכום

לאור האמור לעיל, נבקשכם שלא לקדם תיקון התקנות האמור, ותחת זאת לקיים דיון עומק, בשיתוף כלל הגורמים הרלבנטיים, לבחון גובה הערובות, המקרים בהם ניתן להטילן ומתי נדרש פטור, בדיקת השלכות הצדדים להליך וכיו"ב.

בכבוד רב,

דבי גילד-חיו, עו"ד
מקדמת מדיניות וחקיקה