

תזכיר חוק

א. שם החוק המוצע

חוק בתי המשפט (תיקון מס' __)(תובע טרדן), התשע"ח-2018.

ב. מטרת החוק המוצע והצורך בו

תכליתו של חוק זה היא להסדיר את השימוש בצו חוסם כנגד מתדייני סרק סדרתיים וטרדניים המגישים הליכי סרק רבים.

לתובע טרדן יכול להיחשב מי שיוזם הליכים באופן סדרתי ושיטתי נגד אותו בעל דין או נגד בעלי דין שונים. הליכים אלו בעלי מכנה משותף ייחודי במובן זה שאינם מגלים סיכויי הצלחה והם נעדרי עילה של ממש. דא עקא, שלא תמיד ניתן לקבוע באופן החלטי כי יש לדון אותם מלכתחילה לסילוק על הסף, כך שלא אחת בית המשפט נאלץ לבררם לגופן ולדחותם, דבר הכרוך בהשקעת משאבים מיותרים מצד הנתבעים ומערכת המשפט שכידוע משאביה מוגבלים ממילא¹. הזמן השיפוטי הרב המוקצה לטיפול בהליכים אלה, אשר כאמור אינם מגלים עילה, מעכב את הטיפול בהליכים של בעלי דין אחרים ואף פוגע בזכות הגישה שלהם לבית המשפט. כן מובילה התנהלות זו להוצאות כספיות ניכרות מהקופה הציבורית ולגריעה ממשאבי הציבור כולו. בנוסף, נדרשת מזכירות בית המשפט להשקיע משאבים לא מבוטלים בטיפול בבקשות ובתובענות אלו ללא כל הצדקה. עקב כך נפגע אמון ציבור המתדיינים בבית המשפט ויש בכך בטווח הארוך כדי לפגוע ביוקרתו של בית המשפט בעיני הציבור.

לא אחת, נפתחים בבתי המשפט השונים הליכים רבים ומוגשות תובענות ובקשות רבות בידי בעל דין אחד, כאשר בסופו של הליך מתברר כי רובם המכריע, אם לא כולם, הינם הליכי סרק (להלן: "תובע טרדן").

על רקע זה, קרא בית המשפט בפסיקתו למחוקק להסדיר סוגיה זו. כך, העיר הרשם מרזל בבשג"צ 4748/06 שלמה שקד נ' תפוחי (ניתן ביום 2.8.2006), כי –

"יתכן וראוי הוא לשקול אם לא הגיעה העת כי יקבע גם בישראל הסדר שיאפשר בנסיבות המיוחדות המצדיקות זאת, הוצאת צו חוסם כנגד בעל דין טרדן ועל פיו הגשת הליכים נוספים תחייב רשות של בית המשפט, וזאת בדומה להסדרים המוכרים בדין החשוואתי עליהם עמדנו (פסקאות 11-12 שלעיל). כמובן, שכל הסדר מעין זה – כי יעשה - יהיה חייב להיעשות בשים לב למעמד החשוב ואף החוקתי של זכות הגישה לערכאות."

יצוין, כי הנשיא גרוניס פסק בעניינו של בעל דין וקבע כי המדובר במתדיין סדרתי, המגיש הליכים רבים מספור לבית המשפט העליון ולערכאות אחרות, באופן שמתעלם מעיקרון סופיות הדיון ועולה כדי שימוש לרעה בהליכי משפט, ולפיכך נקבע:

¹ אבישי אדד, שימוש לרעה בהליכי משפט- הגנה דיונית מפני ניצול לרעה של זכות הגישה לערכאות, בעמ' 249.

”עסקינן, אם כן, בבעל דין שהוא מתדיין סדרתי, המטריד את בית המשפט בבקשות שאין להן יסוד בדין, גורם לבזבוז של זמן שיפוטי ומתנסח בדרך שאינה הולמת פנייה לערכאות. במצב דברים זה, אנו מורים בזאת כי המזכירות לא תקבל מכאן ואילך בקשות מטעם העותר בהליכים שהסתיימו. כמו-כן, בית המשפט לא ייזקק להליכים שיגיש העותר אשר ינוסחו בלשון בלתי ראויה, שיש בה משום השתלחות בבית המשפט או ניסיון להלך אימים.”

ראה בג”ץ 668/14 ואן קול נ’ מדינת ישראל (ניתן ביום 14.8.2014).

כמו כן, במסגרת פסק דין שניתן לאחרונה ממש, הורה נשיא בית המשפט המחוזי בתל אביב- יפו, כב’ השופט אורנשטיין (תא (ת”א) 58988-12-16 מייק ואן קול נ’ מדינת ישראל ואח’ (פורסם ביום 20/3/17)), על הטלת צו אשר יחסום את התובע מהגשת תביעות לבית המשפט המחוזי בתל אביב. השופט אורנשטיין ציין שעליו לבחון את התנהלות התובע נוכח הזמן השיפוטי שנאלצים שופטי ורשמי בית המשפט המחוזי בתל אביב יפו להשקיע שלא לצורך, בהליכים רבים ומיותרים וזאת על חשבון תיקים אחרים שנדונים בפניהם. בנוסף, השופט ציין כי לא מדובר על חסימת דלת בית המשפט לפני התובע ככל שברצונו להגיש תביעה שיש עילה ביסודה, ולו לכאורה, ובלבד שאין מדובר בעוד אחת מסדרת התביעות שתוארו בהחלטה. לגבי שיקול הדעת שיש להנחות את השופט בעת החלטה כאמור, קבע השופט אורנשטיין כדלהלן:

”נראה כי בכל הנוגע להתמודדות עם תובע מטרידן, קיימת אפוא עדיפות ככלל לנקיטה בדרכי התמודדות חלופיות, ושימוש בצו חוסם יישמר אפוא רק למקרים קיצוניים ביותר בהם לא נותרה כל אפשרות אחרת. ניתן לסבור כי מקרה קיצוני הוא מקום שבו בוחר בעל דין לנצל את ההליך השיפוטי בחוסר תום לב מהותי ובצורה שפוגעת באופן בלתי מידתי ובמובהק בזכויות המדיינים האחרים ובמערכת המשפט כולה, שכזכור משאביה מוגבלים... נסיבות חריגות של מתן צו חוסם יתקיימו אפוא כאשר בעל דין מנצל לרעה את הליכי בית המשפט, מגיש תביעות רבות שעל פניהן הן מופרכות, אין להן כל עילה, מטריד שלא לצורך את הערכאות השיפטיות השונות, אינו מכבד את פסיקותיה, ועד שאין מנוס אלא לקבוע שלפנינו מי שמהתל במערכת המשפט!!!!”

בעיית התובע הטרדן, כבעיה של שימוש לרעה בהליך משפטי, העסיקה שיטות משפט רבות, ובמדינות שונות קיימים הסדרים חקיקתיים המעניקים לבתי המשפט סמכות מפורשת למנוע גישה לערכאות מתובע טרדן. החלוצה בתחום זה היתה אנגליה, שעוד בשלהי המאה התשע עשרה חוקקה את ה- Vexatious Actions 1986². בשנים שלאחר חקיקת החוק באנגליה, פסעו מדינות רבות בעקבותיה והסדירו בחקיקה אמצעי ריסון אשר נועדו לסייע בהתמודדות בתי המשפט עם בעיית התובע הטרדן, בהן: סקוטלנד, צפון אירלנד, האי גרנזי, אוסטרליה³, ניו זילנד⁴, קנדה⁵,

² Supreme Court Act 1981- section 42

³ <http://assets.justice.vic.gov.au/justice/resources/ee7544b8-daa6-4134-9ffe-9c42125d5fec/vexatious-proceedings.pdf>

הוגג קונג, דרום אפריקה, הודו ואחדות ממדינות ארצות הברית. בכל המקרים נדרש כי יתקיימו מספר תנאים מקדימים, ובין היתר שבעל הדין יוכרז כ"טרדן", כשהגדרת המונח נקבעה אף היא בחקיקה. רובן ככולן בחרו ללכת בעקבות המשפט האנגלי. מדובר בצו המגביל מראש את זכות הגישה של אדם שהוצהר כי הוא בבחינת תובע טרדן.⁴

כל הגבלת גישה לערכאות פוגעת לכאורה בזכותו היסודית של אדם לפנות לערכאות לבקש סעד מבית המשפט על זכות נפגעת שלו. בלעדי זכות הגישה לערכאות לא ניתן לממש את הזכויות הקיימות במרחב החקיקתי. יחד עם זאת, אין חולק כי זכות הגישה לערכאות אינה בלתי מוגבלת. מה גם, השימוש לרעה בזכות הגישה לערכאות פוגע בזכות הגישה לערכאות של מתדיינים אחרים. פגיעה זו משליכה הן על המערכת השיפוטית, הן על המתדיינים בפועל והן על מתדיינים מקרב הציבור. אף על פי שבמתווה זה כרוכה פגיעה מסוימת בזכות הגישה לערכאות המשפט, אשר הוכרה עקרונית בפסיקה כחלק מן הזכות לכבוד המעוגנת בחוק יסוד כבוד האדם וחירותו, הרי שההצעה משרתת תכלית ראויה, של ניצול ראוי של המשאב השיפוטי שהוא בבחינת משאב מוגבל ופינוי זמן שיפוטי יקר ערך לטובת הליכי משפט תלויים ועומדים, החשת בירור של משפטים וכן הגנה על בעל הדין שכנגד, שזכות הגישה שלו לערכאות זכתה להגנת השיטה מפני ניצולה לרעה כלפיו. כמו כן, במסגרת ההצעה נקבעו מספר איזונים שונים אשר יש בהם כדי לצמצם פגיעה זו באופן מידתי כפי שיפורטו להלן.

ראשית- מדובר בהגבלת גישה שנעשית כאקט מניעתי על רקע ניסיון עבר נמשך ורציף עם התובע, מקום שהוברר כי אכן לפנינו ניצב תובע שראוי להגדרה "תובע טרדן" המנצל פעם אחר פעם את הליכי המשפט ונוקט בדפוס פעולה חוזר.

שנית- צו ההגבלה ניתן להסרה. מדובר בצו הגבלת גישה על תנאי הנותן בידי התובע הטרדן זכות טיעון לשכנע בכל פעם מחדש כי מדובר בהליך המגלה עילה ולכן מוצדק לאפשר לו הגשתו.

שלישית- הסמכת הנהלת בתי המשפט להגיש בקשה לצו חוסם כנגד בעל דין טרדן בכפוף לאישור היועץ המשפטי לממשלה היא בבחינת "מסננת" נוספת לפני הגשת בקשה כאמור לבית המשפט, ולחילופין- ככל שהוגש על ידי בעל דין, הרי שעליו לעמוד בתנאי שלפיו הוגשו נגדו על ידי אותו בעל דין טרדן לפחות שלושה הליכים שנדחו. הדבר עשוי להפחית את החשש לשימוש שרירותי בבקשות להטיל אמצעי הגבלה כאמור ובתוך כך לצמצם את האפשרות כי נתבעים יעשו בו שימוש לרעה.

רביעית- הסמכת בית המשפט העליון בלבד ליתן צו חוסם שיחול על כלל הערכאות. זאת, לעומת סמכות של בית משפט שלום או מחוזי שתחול באותו מחוז או באותו בית משפט בהתאמה.

לאור האמור לעיל, מוצע להסדיר את השימוש בצו חוסם כנגד אותם בעלי דין סדרתיים וטרדניים בהתאם לפרטי ההסדר המפורטים להלן.

⁴ The Judicature Act, 1908, section 88B

⁵ Federal Courts Act, 1985, section 40

⁶ אבישי אדד, שימוש לרעה בהליכי משפט- הגנה דיונית מפני ניצול לרעה של זכות הגישה לערכאות, בעמ' 266-267.

ג. עיקרי החוק המוצע ודברי הסבר

סעיף (א): נשיא בית המשפט העליון או שופט אחר של בית המשפט העליון שהוא הסמיכו לכך רשאי להורות על מתן צו חוסם כנגד בעל דין טרדן, שמשמעותו היא שאותו בעל דין טרדן לא יוכל להגיש תובענות בהליך אזרחי ובהליך מנהלי בבתי המשפט, כולם או חלקם, ובתנאים שיקבע, ובלבד שניתנה לבעל דין הדין כאמור הזדמנות להשמיע טענותיו. קרי, נשיא בית המשפט העליון או מי שהוסמך על ידו רשאי להורות על צו חוסם כנגד בעל דין טרדן בכלל הערכאות ויכול גם להורות שהצו החוסם יחול רק בחלק מהן. כמו כן, נשיא בית המשפט העליון יקבע מהם התנאים למתן הצו, ובכלל זאת האם יחול על הליך מסוים או על הליכים מסוג מסוים או שיחול על מספר הליכים כפי שייקבע.

הגורמים שרשאים לפי החוק המוצע להגיש בקשה למתן צו חוסם הם-

- (1) הנהלת בתי המשפט באישור היועץ המשפטי לממשלה או מי שהוא הסמיך לכך ;
- (2) לבקשת בעל דין אם הוגשו נגדו לפחות שלוש תובענות או תביעות בהליך מנהלי על ידי אותו בעל דין טרדן.

הנהלת בתי המשפט תבסס בקשתה להטלת צו חוסם נגד בעל דין על פי מידע שיתקבל אצלה בנוגע לתובע טרדן, אם שוכנעה כי המסכת העובדתית שלפניה מעידה כי מדובר בבעל דין טרדן ושקיימת הצדקה להגשת בקשה למתן צו חוסם נגד אותו בעל דין. הגשת בקשה כאמור בידי הנהלת בתי המשפט מותנית באישור היועץ המשפטי לממשלה, והיא מתאימה בעיקר, אבל לא רק, במקרים שבהם מדובר בתובע טרדן המגיש הליכים טרדניים נגד בעלי דין שונים. שכן, לא בהכרח יהיה לבעל דין במקרה מסוג זה התמריץ להגיש בקשה לצו חוסם נגד תובע כאמור. האפשרות להגשת בקשה לצו חוסם בידי בעל דין נועדה להגן על אינטרס אישי של בעל הדין שנתבע לפחות בשלושה הליכים שונים ועצמאיים על ידי אותו בעל דין טרדן. לעומת זאת, הותרת האפשרות לעתור לצו כזה בידי הנהלת בתי המשפט באישור היועץ המשפטי לממשלה מניחה כי האינטרס שהצו נועד להגן עליו הוא ציבורי בעיקרו.

ההסדר המוצע נועד לצמצם האפשרות לשימוש לרעה בהליך העתירה לצו חוסם, באופן שיכול לגרום לאפקט מצנן שירתיע תובעים פוטנציאליים ויהלך אימים על תובעים בפועל. התניית האפשרות להגשת בקשה באישור היועץ המשפטי לממשלה או הגבלת בעל דין להגשת בקשה בהתקיים תנאים מסוימים, עשויות להפחית את החשש לשימוש שרירותי בבקשות למתן צו חוסם כאמור, ובתוך כך לצמצם את האפשרות כי נתבעים יעשו בו שימוש לרעה.

סעיף (ב)- הנהלת בתי המשפט או בעל דין יהיו רשאים כאמור בס"ק (א) לפנות לנשיא בית המשפט העליון או מי שהוסמך על ידו בבקשה להטלת צו חוסם מקום שבו הסעד המבוקש הוא צו חוסם שיחול בכלל הערכאות. ככל שמדובר בבעל דין טרדן המגיש את ההליכים בבית משפט השלום במחוז מסוים או בבית משפט מחוזי, ניתן יהיה לפנות לנשיא בית משפט השלום במחוז או לנשיא בית המשפט המחוזי בהתאמה, שיתן צו חוסם כאמור.

סעיף (ג) – בעל דין שניתן נגדו צו חוסם, רשאי להגיש תביעה אם ניתנה לו רשות לכך מבית המשפט שבסמכותו העניינית והמקומית לדון בתובענה. רשות כאמור תינתן אם שוכנע בית המשפט כי התובענה מכלה עילה ואין בה משום שימוש לרעה בהליכי משפט.

מוצע להגדיר "בעל דין טרדן" כ"בעל דין המגיש הליכים שאינם מגלים עילה באופן עקבי ושיטתי בבית משפט אחד או בבתי משפט שונים, בין אם כנגד אותו בעל דין ובין אם כנגד בעלי דין שונים, באופן שיש בו משום שימוש לרעה בהליכי משפט". מדובר בבעל דין היוזם הליכי משפט על דרך השגרה ומתמיד לפעול בדרך זו פעם אחר פעם, לעיתים נגד אותו נתבע ולעיתים נגד אחרים. מדובר בהליך מציק או טורדני הנעדר על פניו סיכויי הצלחה כלשהם הנדרשים להקמתו של הליך זה.

לעיתים מדובר בחוסר השלמה עם כישלון קודם באופן שהתובע תולה תקוות אמת (סובייקטיבית) בהליכי משפט נואשים (אובייקטיבית) ואינו מרפה. לתובע טרדן יכול להיחשב מי שעושה את ההליך המשפטי ככלי משחק בידו פעם אחר פעם, או מי שנוקט מספר הליכים כלאחר יד. תביעות סרק או תביעות טרדניות לעיתים מוגשות בידי מתדיינים שנחלו הפסד בהליך קודם והם מגיבים באמצעות נקיטת הליך חוזר באותו ענין או שבנוסף הם מרחיבים את שורת הנתבעים בהליך או מתדיינים שאימצו לעצמם את ההתדיינות בבתי המשפט כסגנון חיים ומגישים הליך אחר הליך בלי שיש קשר ביניהם.⁷

על בית המשפט להשתכנע כי מדובר בדפוס פעולה רוטיני ושיטתי של ניצול לרעה של הליכי המשפט אשר יוזם ההליך אינו בוחל לעשות בו שימוש פעם אחר פעם, כמעין ריטואל החוזר על עצמו.

על מנת שניתן יהיה לבחון אם מדובר בבעל דין טרדן יש לדרוש לשם כך ראיות הן להוכחת רכיב ההתנהגות והן להוכחת רכיב טיב ההליכים שהגיש, על מנת שניתן יהיה לבחון אם מדובר בדפוס פעולה חוזר של שימוש לרעה בהליכי משפט.

לצורך עניין זה, מוצע להגדיר "הליך מנהלי" כעתירה לבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק לפי סעיף 15(ד) לחוק יסוד השפיטה, או הליך המוגש לבית משפט לעניינים מנהליים לפי סעיף 5 לחוק בתי משפט לעניינים מנהליים, התש"ס-2000.

סעיף (ד) – מוצע להתוות את שיקול דעת בית המשפט בהחלטתו אם להורות על מתן צו חוסם ולקבוע כי בית המשפט ישקול את מידת הפגיעה הצפויה בזכות הגישה לערכאות של בעל הדין אל מול הפגיעה שתגרום לבעלי הדין שכנגד ולכלל הציבור אילולא יינתן הצו.

יצוין, כי כבר כיום קיימים בסדרי הדין כלים שעשויים ליתן מענה למצב בו בעל דין מנהל הליכים משפטיים באופן טורדני. יחד עם זאת, בפסיקה ובספרות⁸ צוין שהאמצעים הקיימים בדין – שהשימוש בהם נעשה כעניין שבעקרון במשורה ובזהירות, בשים לב למעמדם של זכות הגישה לערכאות והשוויון בין בעלי הדין והנטייה לזהירות יתר – אינם יעילים תמיד, שכן אין בהם כדי

⁷ שם, בעמ' 252-250.

⁸ בשג"צ 4748/06 שלמה שקד נ' תפוחי (פורסם בנבו) וכן מ' בר-עם "הליכי סרק אזרחיים", עלי משפט ו' עמ' 135 (2007).

להניא אותו בהכרח מהתנהלותו הטרדנית. בכל מקרה, על בית המשפט לשקול אם להטיל צו חוסם לאחר שבמסגרת ההליכים הקודמים נעשה שימוש באמצעים הקיימים בדין, כגון מחיקה על סף, דחייה על הסף, מחיקה או תיקון של כל עניין בכתב הטענות שהוא מביש או עלול להפריע לדין הוגן בתובענה, פסיקת הוצאות בגין ניהול הליכים טורדני, אם לטובת אוצר המדינה ואם לטובת הצד שכנגד שזכה בתביעתו והוראה על הפקדת ערובה להבטחת הוצאות הנתבע.

סעיף ה- תוקפו של הצו החוסם יהיה לתקופה שיקבע בית המשפט שלא תעלה על שנתיים, כאשר נשיא בית המשפט שנתן את ההחלטה כאמור בסעיף קטן (א) או (ב), רשאי להאריך את תקפו של הצו מפעם לפעם, ובלבד שהתקופה הכוללת של אותו הצו לא תעלה על חמש שנים.

ד. השפעת החוק המוצע על החוק הקיים

יתוקן חוק בתי המשפט [נוסח משולב] התשמ"ד-1984.

ה. השפעת החוק המוצע על תקציב המדינה, על תקנים במשרדי הממשלה והחיבת המינהלי

אין השפעה.

ו. להלן נוסח החוק המוצע

הצעת חוק בתי המשפט (תיקון מס' __)(בעל דין טרדן), התשע"ח-2018.

בחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984 (להלן- החוק), אחרי סעיף 75 יבוא:

"צו חוסם 75א. (א) נשיא בית המשפט העליון או שופט אחר של בית המשפט העליון שהוא הסמיכו לכך רשאי להורות לבקשת אחד הגורמים המנויים להלן כי לא יקובלו לרישום בבתי המשפט, כולם או חלקם ובתנאים שיקבע, תובענות בהליך אזרחי ותביעות בהליך מנהלי על ידי בעל דין טרדן ובלבד שניתנה לבעל הדין כאמור הזדמנות להשמיע את טענותיו (להלן- צו חוסם)-

(1) לפי בקשת הנהלת בתי המשפט באישור היועץ המשפטי לממשלה או מי שהוא הסמיך לכך;

(2) לבקשת בעל דין אם הוגשו נגדו לפחות שלוש תובענות או תביעות בהליך מנהלי על ידי אותו בעל דין טרדן;

לעניין זה "בעל דין טרדן"- בעל דין המגיש הליכים שאינם מגלים עילה באופן עקבי ושיטתי בבית משפט אחד או בבתי משפט שונים, בין אם כנגד אותו בעל דין ובין אם כנגד בעלי דין שונים, באופן שיש בו משום שימוש לרעה בהליכי משפט.

"הליך מנהלי"- עתירה לבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק לפי סעיף 15(ד) לחוק יסוד: השפיטה, או הליך המוגש לבית משפט לעניינים מינהליים לפי סעיף 5 לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000".

(ב) נשיא בית המשפט השלום או נשיא בית המשפט המחוזי רשאי להורות על צו חוסם כאמור בסעיף קטן (א) שיחול באותו המחוז או באותו בית המשפט, בהתאמה.

(ג) על אף האמור בס"ק (א), בעל דין שניתן נגדו צו חוסם כאמור רשאי להגיש תביעה אם ניתנה לו רשות לכך מבית המשפט שבסמכותו העניינית והמקומית לדון בתובענה בתנאים שיקבע; רשות כאמור תינתן אם שוכנע בית המשפט כי התובענה מגלה עילה ואין בה משום שימוש לרעה בהליכי משפט.

(ד) בהחלטה בבקשה ליתן צו חוסם ישקול בית המשפט, בין השאר, את מידת הפגיעה הצפויה בזכות הגישה לערכאות של בעל הדין אל מול הפגיעה שתיגרם לבעלי הדין שכנגד ולכלל הציבור אילולא יינתן הצו.

(ה) תקפו של צו חוסם יהיה לתקופה שייקבע בית המשפט שלא תעלה על שנתיים; בית המשפט שנתן את הצו רשאי להאריך את הצו מפעם לפעם, ובלבד שהתקופה הכוללת לא תעלה על חמש שנים.