

שער רביעי

השפיטה

ערכי-היסוד של מערכת השפיטה בישראל

מאת

שמעון שטרית*

מאמר זה עוסק בערכי-היסוד של מערכת השפיטה בישראל. בפתח המאמר מוצגים ערכי-היסוד של מערכת השפיטה על-פי תפיסת המחבר, תוך ניתוח דעותיהם של מלומדים שונים בסוגיה. גישת המחבר היא שהערכים העומדים ביסודה של מערכת השפיטה הם צדק והגינות, יעילות, אמון הציבור, נגישות, אי-תלות של השופטים וחוקתיות. לאחר-מכן המאמר מנתח את יחסי-הגומלין בין הערכים השונים, מציג את המתחים ביניהם, מציין דגשים לגבי ההתמודדות הרצויה איתם, ומעלה הצעות לשיכונם.

בהמשכו המאמר מנתח את ערכי-היסוד בשפיטה המהותית, ומתמקד בנייתוחו של ערך העצמאות השיפוטית. בין היתר המחבר מציע להגדיר מחדש את קווי התיחום בין הרשות השופטת והרשויות הפוליטיות, במגמה לבלום ולמנוע את תהליך השחיקה המדאיג בקרב האשראי הציבורית של מערכת השפיטה. המחבר מציע לחזור אל תורת זכות העמידה הקלאסית, ולקבוע כי בתי-המשפט לא יתערבו בהחלטות אם ההתערבות תשבש באופן מהותי את יחסי-הגומלין בין הרשויות.

לנוכח ההשפעה המהותית שיש לעומס בתי-המשפט על העצמאות השיפוטית, על ערך היעילות וכן על שאר ערכי-היסוד של מערכת השפיטה, המאמר מקדיש את חלקו האחרון לדיון בסוגיה זו, על השלכותיה וההתמודדות עימה. בסוגיה זו עסק השופט אור בשבתו כיושב-ראש הוועדה לבחינת מבנה בתי-המשפט. המחבר מסתייג מן המגמה להעניק משקל-יתר לשיקולי היעילות בעיצוב סדרי הדין וסדרי השפיטה, ומציין את החשיבות של היצמדות לערך העצמאות השיפוטית ולערך הצדק וההגינות, ואת ההכרח להימנע מהמשך הכרוסם בערכי-יסוד אלה משיקולי יעילות.

הקדמה. א. ערכי-היסוד של מערכת השפיטה – גישות שונות. ב. יחסי-הגומלין בין ערכי-היסוד השונים; 1. המתח בין ערך היעילות לבין ערך ההליך ההוגן; 2. המתח בין ערך היעילות לבין ערך הנגישות. ג. אמון הציבור והעצמאות השיפוטית. ד. ערכי-היסוד בשפיטה המהותית; 1. העצמאות השיפוטית בתר-החלטה והגבולות הראויים בין רשויות השלטון השונות; 2. הקשר הראוי בין הרשות השופטת לבין שאר רשויות השלטון ועקרון

* פרופסור מן המניין ומופקד הקתדרה למשפט ציבורי ובינלאומי ע"ש גרינבלט, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים. דואר אלקטרוני: Shimon.shetreet@huji.ac.il.

האחריות הדמוקרטית; 3. הגבולות הראויים של התפקיד השיפוטי: שמירה על תורת זכות העמידה ותורת השפיטה, וריסון התערבות שיפוטית לא-ראויה. ה. דרכי התמודדות עם העומס הקיים במערכת השפיטה. סיכום.

הקדמה

לחקר העצמאות השיפוטית יש חשיבות רבה, הן במערכת המשפט המקומית והן במערכת השיפוטית הבין-לאומית, משום שהעצמאות השיפוטית הינה יסוד הכרחי בהבטחת משטר דמוקרטי וליברלי. נוסף על כך, עצמאות שיפוטית הינה יסוד הכרחי בהבטחת כלכלה גלובלית חופשית ויעילה, וזאת משום שכדי שתאגידים יתפתחו לכלל תאגידים כלל-עולמיים ורב-לאומיים, עליהם לבטוח במערכות המשפט השונות שישפטו משפט הוגן בסכסוכים הבין-לאומיים השונים. חלק גדול מאותו ביטחון נובע מהדיעה שמערכת המשפט הינה עצמאית ונטולת השפעות חיצוניות.

בעשורים האחרונים ניתן לראות עלייה משמעותית ומתמשכת בתפקידה של מערכת השפיטה בחברה. מגמה זו ניכרת במדינות רבות, עם מסורות משפט שונות ואף שיטות ממשל שונות. מערכת השפיטה הינה מוסד חברתי בעל משמעות ניכרת, ובדומה לענפי הממשל האחרים, היא תורמת תרומה משמעותית לעיצובם של החברה בכלל ושל חיי היחידים שבה בפרט. הגידול בהשפעתה של השפיטה על החברה מעלה צורך לבחון מחדש חלק מהנחות-היסוד ומהתיאוריות הבסיסיות המגדירות את תפקיד השפיטה בחברה ואת היחסים שבין השפיטה לבין שאר רשויות השלטון. אי-התלות השיפוטית ועצמאותה של המערכת המשפטית הן שני מאפיינים חשובים ביותר בעיצוב תפקידה של השפיטה בחברה. התפתחות זו בחשיבותה של מערכת השפיטה מעלה לדיון סוגיות רבות הקשורות לתפקידו של בית-המשפט בחברה, ביניהן אקטיביזם מול שמרנות, מבנה היחסים בין בית-המשפט לבין הרשויות השונות, והיקפה הראוי של ההתערבות השיפוטית בסכסוכים אזרחיים ואחרים. התפתחות חשיבותו של בית-המשפט בחברה באה לידי ביטוי, בין היתר, בעלייה במספר הפניות של אזרחים לבתי-משפט לשם קבלת פתרון משפטי לסוגיות שונות. כתוצאה מכך עלה באופן משמעותי ביותר מספר התיקים שעל מערכת השפיטה להתמודד עימם. עלייה זו מעוררת סוגיות רבות, ובראשן הדילמה בדבר מיקומו בסדר העדיפויות של עקרון היעילות ביחס לערכים האחרים העומדים ביסודה של מערכת השפיטה. בין ערכי-היסוד האחרים הללו ניתן למנות את הגינות ההליך, את הנגישות, את אמון הציבור בבתי-המשפט ואת העצמאות השיפוטית.

עם השנים תפס היחס בין יעילות לבין שאר ערכי-היסוד של מערכת השפיטה מקום מרכזי יותר בדיון בישראל וברחבי העולם. ניתן לציין כי המגמה המובהקת, והשלילית, היא גידול במשקלה של היעילות על-חשבון שאר הערכים. מערכת השפיטה, כפי שהיא בנויה כיום, אינה מסוגלת להתמודד עם נפח העבודה המשפטית ההולך וגובר. כבר בסוף שנות

השבעים מונתה ועדה, בראשות נשיא בית-המשפט העליון השופט משה לנדוי,¹ לבחינת פתרונות לסוגיית העומס בבתי-המשפט ולשם עיצוב מחדש של מערכת בתי-המשפט.² בהמשך, בשנות התשעים, מונתה ועדה בראשות השופט אור, שלכבודו מתפרסם כרך זה, לבחינת רפורמה בבתי-המשפט.³ בין יתר המלצותיה הציעה הוועדה להפוך את בית-משפט השלום לערכאה המרכזית בישראל, שבה יידונו רוב התיקים לפני שופט יחיד, ובכך להפחית את העומס על בית-המשפט העליון, שיהיה ערכאת-רשות במקרים רבים שכיום נידונים כערעור בזכות.

פתרונות נוספים הועלו במהלך השנים לסוגיית העומס והיעילות בבתי-המשפט, הן במישור האקדמי והן במישור החקיקתי. פתרונות מסוימים אומצו באופן חלקי, ופתרונות אחרים, מטבע הדברים, לא אומצו כלל. המכנה המשותף לכל אותם פתרונות הוא העובדה שהם מתנגשים עם ערכי-יסוד אחרים של מערכת השפיטה.

במאמר זה ננתח את ערכי-היסוד של מערכת השפיטה, נתאר את המתח שבין הערכים השונים כפי שהוא בא לידי ביטוי במשפט הישראלי, ונציג כמה דפוסי פתרונות להתמודדות עם התחרות וההתנגשות בין ערכים אלה.

פרק א: ערכי-היסוד של מערכת השפיטה – גישות שונות

מערכת השפיטה בישראל בנויה על כמה עקרונות-יסוד. עקרונות-יסוד אלה משותפים לרוב מערכות השפיטה בעולם. תפקידם של בתי-המשפט הוא ליישב סכסוכים, וכל אחד מעקרונות-היסוד הללו מסייע למערכת השפיטה למלא את ייעודה זה.

- 1 ראו הוועדה לבדיקת המבנה והסמכויות של בתי המשפט דין וחשבון (1980) (להלן: דוח ועדת לנדוי). לכותב שורות אלה הייתה הזכות להיות חבר בוועדה זו, לצד השופט אהרן ברק ועורכי-הדין יצחק אדרת ואליהו גיצלטר.
- 2 מסקנותיה של ועדה זו יושמו באופן חלקי בלבד בראשית שנות השמונים. לדוגמה, בעבר הוצע (בהצעת חוק יסוד: השפיטה (תיקון), התשמ"ח-1988, ה"ח 206) לערוך רפורמה בכמה שלבים – תחילה תוקם ערכאת ערעור בבתי-המשפט המחוזיים, ולאחר-מכן יוקמו שלוש ערכאות: ראשונה, ערעורים ובית-משפט עליון, שיתפקד כערכאת ערעור בזכות בלבד. הרפורמה המוחלטת לא צלחה, ובמקומה החלה רפורמה זוחלת שמטרתה להגדיל את סמכויותיהם של בתי-משפט השלום (ראו, למשל, חוק בתי המשפט (תיקון מס' 16), התשנ"ב-1992, ס"ח 143). לסקירת התהליך בצורה מפורטת ראו שמעון שטרית על השפיטה – מערכת הצדק במשפט 98-100 (2004) (להלן: שטרית על השפיטה).
- 3 הוועדה לבדיקת מבנה בתי המשפט הרגילים בישראל דין וחשבון (1997) (להלן: דוח ועדת אור). חברי הוועדה היו: השופט תאודור אור – יו"ר, השופטת טובה שטרסברג-כהן, פרופ' ברוך ברכה, עו"ד חיים קלוגמן, עו"ד ד"ר אמנון גולדנברג ועו"ד פנחס רובין.

ערכי-היסוד של מערכת השפיטה הם הגינות ההליך, יעילות, נגישות, אמון הציבור בבתי-המשפט ועצמאות שיפוטית. ערך-יסוד נוסף הוא ערך החוקתיות, דהיינו, שהמסגרת החוקתית הראויה מחייבת לעגן את כל הערכים בהסדר חוקתי, ולא רק בחקיקה.⁴ הגדרת ערכי-היסוד של מערכת השפיטה גובשה בעבר על-ידי מלומדים שונים. כך, למשל, פרופ' ניל אנדרוז (Andrews), מאוניברסיטת קיימברידג', מנה אחד-עשר ערכי-יסוד: הודעה נאותה (due notice), גילוי ראיות ומסמכים לפני משפט (pre-trial disclosure), הגנה מפני תביעות-שווא והגנות-שווא (protection against spurious claims and defences), מניעת התחמקות מן הצדק (justice is not to be evaded), הליך מהיר (accelerated justice), ניהול הליכים בעל-פה (oral proceedings), פומביות הדיון (publicity), קידום פשרות (promoting settlement), סופיות של ההחלטות השיפוטיות (finality), עקרון הדיון האדוורסרי (the adversarial principle) ועקרון היריבות (the principle of privity).⁵ בשלב מאוחר יותר מנה אותו מלומד עשרים וארבעה ערכים עיקריים,⁶ ביניהם גישה חופשית לצדק (access to justice), זכות לבחור עורך-דין (right to choose a lawyer), חסיון הייעוץ המשפטי (confidential legal consultation), שוויון פרוצדורלי לכל (procedural

4 לדיון מפורט בנושא ערכי-היסוד של מערכת השפיטה ראו: Shimon Shetreet, *The Administration of Justice: Practical Problems, Value Conflicts and Changing Concepts*, Shimon ; (Shetreet, *The Administration of Justice* : (להלן: 13 U.B.C. L. REV. 52 (1979) Shetreet, *The limits of Expeditious Justice*, in EXPEDITIOUS JUSTICE 1 (Justice R. Holland Shimon Shetreet, ed., Canadian Institute for Administration of Justice 1979) Shetreet, *Time Standards of Justice*, 5 DALHOUSIE L.J. 729 (1979) : (להלן: Shetreet, *Adjudication: Challenges of the Present and Standards of Justice Blueprints for the Future*, in FESTSCHRIFT IN HONOUR OF PROFESSOR WALTHER J. HABSCHIED 285 (W.F. Lindacher et al. eds., 1989). ראו גם שמעון שטרית "בעיות מעשיות וערכיות במערכת השפיטה" חידושים והתפתחויות בחקיקה ובמשפט: קובץ הרצאות בימי העיון לשופטים תשל"ז 80 (1977); Shimon Shetreet, *Judicial Independence and Accountability: Core Values in Liberal Democracies*, in JUDICIARIES IN COMPARATIVE PERSPECTIVE 3 (H.P. Lee ed., 2011) : (להלן: Shetreet, *Judicial Independence and Accountability*); Shimon Shetreet, *The Normative Cycle of Shaping Judicial Independence in Domestic and International Law: The Mutual Impact of National and International Jurisprudence and Contemporary Practical and Conceptual Challenges*, Shetreet, *The Normative Cycle of Shaping Judicial Independence* 10 CHL. J. INT'L L. 275 (2009) : (להלן: Shetreet, *The Normative Cycle of Shaping Judicial Independence*).

5 ראו: NEIL ANDREWS, PRINCIPLES OF CIVIL PROCEDURE 596 (1994) : (להלן: ANDREWS, PRINCIPLES OF CIVIL PROCEDURE).

6 NEIL ANDREWS, ENGLISH CIVIL PROCEDURE 4.01-6.132 (2003) : (להלן: ANDREWS, ENGLISH CIVIL PROCEDURE).

(equality protection against bad or spurious), הגנה מפני תביעות-שווא והגנות-שווא (simplicity of procedure), פשטות ההליך השיפוטי (claims and defences), שליטה שיפוטית בהליך האזרחי (judicial control of the civil process), מידתיות (proportionality), גילוי (disclosure), ניהול הליכים בעל-פה (oral proceedings), צדק דיוני (procedural equity), קידום פשרות (promoting settlement), דייקנות (accuracy), עקרון "המשחק ההוגן" בין המתדיינים (fair play between litigants), הגנת צדדים שלישיים לדיון (protection of non-parties), יעילות (effectiveness) וסופיות של ההחלטות השיפוטיות (finality). יש לציין שכיום אנדרו מחלק את הערכים לארבעה עיקריים, והם: נגישות (parties access to legal advice) (and dispute-resolution systems), שוויון והוגנות (equality and fairness between the parties), תהליך מהיר ויעיל (a focused and speedy process) ושופטים עם יושרה (adjudicators of integrity).⁷

קיימים מחקרים משמעותיים נוספים העוסקים בהגדרת ערכי-היסוד של מערכת השפיטה. ניסיון אחד כזה הופיע בקובץ המאמרים בעריכת מרסל סטורמה (Marcel Storme)⁸. מחקר משמעותי נוסף נערך על-ידי קבוצת מלומדים בין-לאומית, בראשות רולף סטורנר (Rolf Stürmer), שהחלה לפעול בשנת 2000 ופרסמה את מסקנותיה בשנת 2006.⁹ בספרו משנת 2009 סקר אנדרו את ערכי-היסוד שנוסחו על-ידי קבוצת המלומדים.¹⁰ קבוצה זו בנתה למעשה שלוש קטגוריות של ערכי-יסוד: הצהרות מעין-חוקתיות של זכויות-יסוד משפטיות (quasi-constitutional declarations of fundamental procedural guarantees), קווי-יסוד בנוגע לסגנון ההליך ולמהלכו (major guidelines concerning the style and course of procedure) ונקודות חשובות נוספות (points of important detail). הקטגוריה הראשונה, המתייחסת לזכויות-יסוד משפטיות, כוללת עצמאות שיפוטית, אי-תלות שיפוטית וסמכות שיפוטית משמעותית, וכן שוויון דיוני בין מתדיינים שונים, זכות טיעון לכל המתדיינים, פומביות של הדיון ודרישת הנמקות לפסק-הדין. קטגוריה זו כוללת גם את הדרישה להליך מהיר, את הזכות לייעוץ משפטי עצמאי לכל מתדיין (הכוללת חיסיון משפטי) וכן חסינות מפני הפללה עצמית. הקטגוריה השנייה שהוגדרה על-ידי המלומדים

7 Neil Andrews, *A Fresh Start: The Four Pillars of Civil Justice*, in THE CULTURE OF JUDICIAL INDEPENDENCE: CONCEPTUAL FOUNDATIONS AND PRACTICAL CHALLENGES 97 (Shimon Shetreet & Christopher Forsyth eds., 2011) (להלן: *The Four Pillars*).

8 *of Civil Justice*.

9 APPROXIMATION OF JUDICIARY LAW IN THE EUROPEAN UNION (Marcel Storme ed., 1994)

10 ALI/UNIDROIT Principles of Transnational Civil Procedure, UNIF. L. REV. 758, 758 (2006).

10 Andrews, *The Four Pillars of Civil Justice*, לעיל ה"ש 7, בעמ' 104–106.

מתייחסת כאמור לעקרונות המסדירים את סגנונו ומהלכו של הדיון המשפטי. בקטגוריה זו המלומדים מציגים למעשה את ההליך המשפטי על שלביו השונים. כך, בראשית ההליך יש לבחון כי אכן יש לבית-המשפט סמכות בדיון (הן מבחינת זהות הצדדים והן מבחינת מהות הסכסוך). לאחר-מכן יש להגדיר את נקודות המחלוקת בין הצדדים, להגדיר מי נושא בנטל ההוכחה ומה אופיו של נטל זה. בשלב שמיעת הטיעונים, הצדדים מחויבים לגילוי האמת ולגילוי מסמכים וראיות לצד האחר, ולבית-המשפט נתונה הסמכות להטיל סנקציות על צד שלא יעמוד בדרישות ההליך הראוי. לפי המלומדים, לאורך הדיון הצדדים מחויבים לפעול להשגת הליך הוגן ומהיר, והם רשאים להפסיק את הדיון בכל שלב. עוד הדגישו המלומדים את חובת השופטים לוודא כי הוצאות המשפט יתחלקו בצורה ראויה בין הצדדים וכי הדין מיושם כראוי. לאחר מתן פסק-הדין על מערכת השפיטה לאפשר לצדדים לגשת להליך של ערעור על פסק-הדין, מחד גיסא, ולוודא אכיפה יעילה של פסק-הדין, מאידך גיסא, תוך שיתוף-פעולה, במידת הצורך, עם מערכות משפט זרות הן במהלך הדיון והן לאחר מתן פסק-הדין. הקטגוריה השלישית שצינו המלומדים כוללת התייחסות לנקודות כלליות, ביניהן ההגנה על צדדים שלישיים הנדרשת במהלך הדיון, הדרישה לגישה נוחה אל מערכת המשפט, ומתן הרשות לשופטים להציג "הצעות דיוניות" לצדדים.

כפי שהצגתי לעיל, אני דוגל בחלוקת עקרונותיה של מערכת השפיטה לחמישה עקרונות-יסוד נוסף על ערך החוקתיות. חלוקה זו הינה ברורה ומובהקת יותר, ומאפשרת ליצור מאזן מדויק בכל מקרה של פגיעה בערך כלשהו, תוך ניתוח ושקילה של סך הערכים הנפגעים ואיזון ביניהם. נוסף על כך, פירוט-יתר של ערכי-היסוד מקשה יצירת סדרי עדיפויות בפיתוח מערכת השפיטה. לטעמי, כל ערכי-היסוד שהוצגו על-ידי המלומדים האחרים כלולים בתוך עקרונות-היסוד שהצעתי (כך, למשל, פשטות ההליך השיפוטי נכללת בערך הנגישות, ויש שיאמרו שאף בערך היעילות; הזכות לבחור עורך-דין כלולה בערך ההליך ההוגן; קידום פשרות כלול בערך היעילות, וכן הלאה).

ערך-יסוד נוסף הוא ערך החוקתיות, דהיינו, שהמסגרת החוקתית הראויה מחייבת לעגן את ערכי-היסוד בהסדר חוקתי, ולא רק בחקיקה.¹¹ הסדרת הערכים הבסיסיים של מערכת הצדק בחוק רגיל אינה מספקת, והיא חייבת להיעשות בדרג הנורמטיבי החוקתי. במיוחד ראוי לספק הגנה חוקתית לשישה עקרונות חיוניים הנוגעים באי-תלות שיפוטית: ראשית, יש לאסור כינון בית-דין מיוחד (טריבונל אד-הוק); שנית, יש למנוע העברת דיונים לערכאות שעצמאותן השיפוטית פחותה מזו של הערכאה הדיונית המקורית; שלישית, חלוקת התיקים לשופטים השונים צריכה להיעשות על בסיס תוכנית קבועה וידועה מראש ("עקרון השופט

11 Shetreet, *Judicial Independence and Accountability*, לעיל ה"ש 4. כן ראו Shetreet, *Normative Cycle of Shaping Judicial Independence*, לעיל ה"ש 4.

הטבעי), ולא על-ידי קביעה אד-הוקית של נשיא בית-המשפט או של השופט הממונה על המנהל השיפוטי הנעשית לאחר שהתיק מוגש לבית-המשפט; רביעית, יש להגן על העצמאות השיפוטית לאחר מתן פסק-הדין, ועל כיבודם ואכיפתם של פסקי-הדין על-ידי הרשויות האחרות של השלטון; חמישית, יש להבטיח שהשופטים לא יוגדרו חלק מהזרוע המנהלית של הרשות המבצעת, אלא יהוו רשות עצמאית לכל דבר, המופרדת לחלוטין מהשירות הציבורי (משירות המדינה); ולבסוף, אין לאפשר הרעה בתנאי השירות של שופטים מכהנים (אך ניתן לשנות את התנאים לטובה).¹²

פרק ב: יחסי-הגומלין בין ערכי-היסוד השונים

בין ערכי-היסוד קיימים יחסי זיקה וקשר הדדי. לעיתים קשר זה הינו חיובי, דהיינו, קיומו של ערך אחד מחזק את האחר, ויש אף שערך אחד הינו תנאי להתממשותו של האחר או נובע באופן ישיר מהתממשותו של האחר. אולם לעיתים קיים מתח בין הערכים השונים. מערכת שיפוטית ראויה הינה מערכת המקדמת כל ערך בפני עצמו, תוך יצירת איזון הולם בין הערכים השונים. אחת הבעיות המרכזיות כיום של מערכת השפיטה היא הנטייה המובהקת להעדפה מוגזמת של ערך היעילות על כל הערכים האחרים. בפרק זה נסקור מקרים אחדים שבהם מתקיים מתח בין הערכים השונים.

1. המתח בין ערך היעילות לבין ערך ההליך ההוגן

כאמור, תפקידם של בתי-המשפט הוא ליישב סכסוכים באופן הוגן וצודק. החברה מצפה שבתי-המשפט ישמרו על הליך צודק, אך במקביל מצפה שהם יהיו יעילים. בתי-המשפט הם המערכת שעליה מבוססת אכיפת החוק והסדר החברתי התקין. קיומה של מערכת ענפה של כללים, חוקים ותקנות, השומרים על זכויות הפרט הן מול פרטים אחרים במדינה והן מול השלטון, הינה מרכיב מהותי בהגנה על הפרט. ברם, בלי מערכת משפט נגישה ויעילה שיכולה לשמש לאכיפת אותם כללים, אין בהם כל תועלת. מכך נובע הצורך במערכת שפיטה שלא תהיה איטית במידה בלתי-סבירה.

כן נדרש קיומו של שירות משפטי נגיש בעלות כספית סבירה, הן במשפט הפלילי והן במשפט האזרחי, אך על כך נדון בחלק הבא, הסוקר את המתח שבין ערך היעילות לבין ערך הנגישות.

12 לניתוח מפורט של ששת העקרונות הללו ראו Shetreet, *The Normative Cycle of Shaping Judicial Independence*, לעיל ה"ש 4, בעמ' 289–293.

כדי להבטיח צדק הותקנו תקנות סדרי דין, הקובעות את הדרך שבה יש ליישב סכסוכים באמצעות בתי-המשפט. נוסף על כך נבנתה מערכת כללים מסועפת ומסובכת שעל-פיה על בית-המשפט לבחון סוגיות שונות, להעריך עובדות וראיות, ולקבוע ממצאים ומסקנות. חלק גדול מאותם כללים נועדו להגן על אדם המואשם כי הפר את החוק, ולשמור על זכויותיו. כללים אלה נועדו להבטיח כי כחלק מעשיית הצדק ייבחנו כל הנושאים שעל השופט לבחון, יתנהל הליך הוגן, ותתקיים חקירה מעמיקה ומשמעותית על-מנת להגיע אל האמת. כבר בנקודה זו ניתן להבחין במתח המובנה הקיים בין ערך היעילות לבין ערך ההליך ההוגן. ככל שהשופטים יקפידו יותר על כללי החקירה, יתעמקו יותר בכל מקרה ומקרה ויינסו יותר לעובי הקורה, כן יתארך ההליך השיפוטי, והדבר יפגע ביעילותה של מערכת השפיטה כולה. פגיעה ביעילותם של בתי-המשפט צפויה לגרום גם לפגיעה בערך של אמון הציבור. זוהי דוגמה מובהקת למקרה שבו על מערכת השפיטה ליצור איזון ראוי בין הערכים המתנגשים. דוגמה עדכנית ביותר להתנגשות בין ערך היעילות לבין השמירה על ההליך ההוגן ניתן לראות ברפורמה שהוצעה על-ידי משרד האוצר בהצעת חוק ההסדרים לשנת 2010.¹³ בטיטת הצעת החוק ניתן לראות כי משרד האוצר הציע שינויים מרחיקי-לכת במערכת השפיטה האזרחית והפלילית. אחד השינויים שהוצעו הוא הגדלת סכום התביעה שיטופל בהליך מהיר (במשפט האזרחי). הליך מהיר, מעצם הגדרתו, פוגע בהליך ההוגן. במסגרת הליך מהיר לא רק שהשופט אינו יכול לחקור לעומק את פרטי המקרה, לעיתים הוא אף אינו יכול לקבל את כל הנתונים הרלוונטיים שיאפשרו קבלת החלטה בצורה מעמיקה וראויה.¹⁴ יוזמה נוספת של משרד האוצר היא לצמצם את מספר התביעות המגיעות לטיפולו של בית-המשפט, על-ידי הרחבת מוסד עסקות-הטיעון, ואף על-ידי רפורמה כללית שתאפשר למשטרה לחתום על עסקות-טיעון עם נאשמים אף ללא התערבות של הפרקליטות. רפורמה זו פוגעת בהליך ההוגן במשפט הפלילי. עצם האפשרות לחתום על עסקת-טיעון עם המשטרה ללא היוקקות למשפט פלילי עלולה להניע גם חפים מפשע לחתום על הסכם כזה על-מנת להימנע מהליך פלילי, אף שזה עשוי לזפותם. בכך יש כדי לפגוע בזכותם להליך הוגן. יש לציין כי מלכתחילה סוגיית עסקות-הטיעון נתונה במחלוקת ציבורית, חרף העובדה שהן מקצרות את ההליך המשפטי ומייעלות אותו. זאת, משום שלעיתים הן גורמות כאמור להודאות-שווא, מצד אחד, ולעיתים הן מובילות להטלת עונש קל מדי, מן הצד האחר.¹⁵

13 "טיוטת חוק ההסדרים 2009–2010" (2010), נגיש בכתובת www.shelly.org.il/node/2262 (להלן: טיוטת חוק ההסדרים).

14 על הבעייתיות בהליך מהיר ראו מיכל אגמון-גונן "אי-תלות שיפוטית? האיום מבפנים?" המשפט י 211, 214–215 (2004).

15 לדיון בנושא זה ראו ע"פ 2153/02 אידלברג נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 7.12.2006); ע"פ 3193/07 טבאגה נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 2.4.2009). כן ראו אורן גזל "הסדרי טיעון

באופן כללי, במשפט הפלילי, שיקולי היעילות וזכויות הנאשם עומדים אלה מול אלה לעיתים קרובות. כך, למשל, נשאלת השאלה אם להתיר לנאשם זכות שתיקה כדי להגן על עצמו או שמא לייחס לשתיקתו משמעות נגדו בעת קבלת ההכרעה בדבר אשמתו.¹⁶ כן קיימת מחלוקת בנוגע לפסילה של הודאות וראיות שהושגו תוך הפרה של זכויות הנאשם, כמקובל בארצות-הברית. עיקרון זה מכונה "פירות העץ המורעל", דהיינו, כשם שפרי מעץ מורעל אסור לאכילה, כך ראייה שהושגה תוך הפרה של זכויות הנאשם אינה קבילה במשפט הפלילי. מדינות שונות נוקטות גישות שונות בנושא זה. מדינה המעדיפה את המלחמה בפשע ואת היעילות תצמצם את זכויות הנאשם, ואילו מדינה המעדיפה את זכויות הנאשם תנקוט גישה הפוכה. כמו-כן, מטעמי יעילות עברו מדינות שבהן נהוג משפט מושבעים מדרישה להחלטה פה אחד של המושבעים להחלטה ברוב, וכן מהרכב של שנים-עשר מושבעים להרכב מצומצם יותר.¹⁷

הצעת רפורמה נוספת היא ההצעה להעביר דיונים מהרכב של שלושה לדין יחיד, כך שסוגים רבים מאוד של עבירות שכיום מתקיים בהן דיון לפני הרכב של שלושה שופטים יוגדרו עבירות הנידונות לפני שופט יחיד. באופן זה ייחסך זמן שיפוטי יקר של שני שופטים. הצעה זו נמצאת בהליכי יישום, והיא הופיעה בהצעה משנת 2008 לתיקון חוק בתי המשפט.¹⁸ התדיינות מול שופט יחיד עלולה לגרום לפגיעה בזכותם של הצדדים להליך הוגן, אך הצעת החוק מנסה להתמודד עם פגיעה זו על-ידי הענקת אפשרות לשני הצדדים בדיון (ואף לנשיא בית-המשפט) לבקש שהדיון יתנהל לפני שלושה שופטים. אחד מיעדיה הכלכליים של הממשלה לשנת 2011 היה לאשר בכנסת את הצעת החוק הזו. יש הטוענים כי שמיעה לפני דין יחיד עשויה דווקא להביא לידי שיפור ההליך ההוגן מבחינת המתדיינים (הודות לקיצור משך זמן ההתדיינות), אך אין לקבל טענה זו. בהליך לפני דין יחיד קיימת פגיעה מהותית בזכות להליך הוגן עקב הגדלת תלותו של המתדיין בשיקול-דעתו של השופט היחיד.

ובעיית החף" משפטים לה 1 (2005); טליה פישר "גבולות השליטה של הצדדים בהליך הפלילי" עיוני משפט כט 377 (2006); מרדכי קרמניצר וליאת לבנון "ביקורת שיפוטית על הסדרי הטיעון: בעקבות ע"פ 1958/98 פלוני נ' מדינת ישראל" מגמות בדיני הראיות ובסדר הדין הפלילי 289 (2009).

16 רע"פ 4142/04 מילשטיין נ' התובע הצבאי (פורסם בנבו, 14.12.2006). כן ראו דורון מנשה "שתיקת החפים" – עיון מחודש בהלכת מילשטיין" הארת דין 5, 66 (2009); ש"ז פלר "על זכות השתיקה" – חסרת הטעם וההושעה" משפט ועסקים א 385 (2004).

17 לדיון מעמיק בסוגיות אלה, ראו Shetreet, *The Administration of Justice*, לעיל ה"ש 4.

18 הצעת חוק בתי המשפט (תיקון מס' 56) (דיון לפני דין יחיד או לפני הרכב), התשס"ט–2008, ה"ח 410.

מהתפטרותו של השופט ישגב נקדימון מכהונתו זמן קצר לאחר מינויו¹⁹ ניתן ללמוד כי קיימת סכנה ממשיכה לפגיעה בזכות להליך הוגן עקב צורת העבודה הנגזרת מן העומס המוטל על השופטים. השופט נקדימון התפטר מתפקידו כשופט שלום לאחר כחצי שנה בתפקיד, ונימק את פרישתו בכך ש"העומס והלחץ המוטלים עליי כשופט אינם מאפשרים לי לעשות את מלאכתי נאמנה"²⁰. העומס הגדול הקיים במערכת המשפט גורם למחאות רבות של אנשי משפט, ולאחרונה אף גבה מחיר יקר כאשר כבוד השופט מוריס בן-עטר שם קץ לחייו. במכתב ההתאבדות שהשאיר אחריו ציין השופט את העומס המוטל עליו בעבודתו כמניע להתאבדותו.²¹ מקרה זה מבהיר, בצורה כואבת, את גודל העומס המוטל על השופטים, ואת הסכנה הגדולה הטמונה בעומס זה למערכת המשפט ולהליך ההוגן.

2. המתח בין ערך היעילות לבין ערך הנגישות

אייאפשר להגזים בחשיבותו של ערך הנגישות. מערכת שיפוטית טובה שאינה נגישה לציבור אינה מסוגלת למלא את ייעודה. במסגרת ערך הנגישות יש להתייחס הן לעצם האפשרות לפנות לבית-המשפט בבקשה שיִישב סכסוך והן לעלות הכרוכה בקבלת השירות המשפטי מבית-המשפט. ניתן לראות כי בתי-המשפט בישראל הדגישו את ערכו של ערך זה, בין היתר על-ידי הכרה בחשיבות הרבה הטמונה בהענקת אפשרות שווה לבעלי-הדין להופיע לפני השופט בבואם לדין. כך, למשל, בפסק-הדין בעניין לויין נ' לויין הגדיר השופט זמיר את זכות הגישה לבתי-המשפט כזכות-יסוד על-חוקתית לא-כתובה.²² במקום אחר הגדיר השופט ברק את עקרון הנגישות של בית-המשפט כעקרון-יסוד של שלטון החוק.²³ המרכיבים הבונים את ערך הנגישות הם האפשרות לפנות לבית-המשפט במחיר סביר, הענקת סיוע משפטי לבעלי-דין שידם אינם משגת לממן סיוע כזה לעצמם, וכן הגדלת המודעות החברתית לכך שלפרט יש זכות לפנות לבית-המשפט לשם הגנה על זכויותיו ותיקון עוולות שנעשו לו. חיזוק ערך הנגישות, ובעיקר הגדלת הסיוע המשפטי הניתן

19 תומר זרחין "חצי שנה לאחר שמונה, השופט נקדימון הודיע איני יכול למלא את תפקידי בשל העומס עליי" הארץ Online 30.6.2010 www.haaretz.co.il/hasite/spages/1177073.html

20 שם. לדיון בדרכים לצמצום העומס הקיים במערכת המשפט ראו להלן פרק ה.

21 אלי סניור ואביעד גליקמן "שופט התאבד בביתו במרכז הארץ" ynet 8.2.2011 www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4025778,00.html

22 ע"א 3833/93 לויין נ' לויין, פ"ד מח(2) 862, 877 (1994): "גישה חופשית ויעילה אל בית המשפט היא זכות יסוד, אף אם עדיין אינה כתובה עלי חוק יסוד, ובית המשפט אמור להגן עליה כמו על זכויות יסוד אחרות."

23 ב"ש 678/82 טייר נ' מדינת ישראל, פ"ד לו(3) 386, 387 (1982): "בתי-משפט, הפתוחים לקהל והעושים דין בפומבי, הינם תנאי חיוני לתשתיתה הדמוקרטית של מדינת ישראל."

לציבור, גרמו לעלייה משמעותית במספר התיקים המטופלים על-ידי מערכת בתי-המשפט, בעיקר במשפט הפלילי, לנוכח העלייה במספר הנאשמים הטוענים כי הם חפים מפשע. בנושא זה אמר בעבר נשיא בתי-המשפט באנגליה: "I find it really inescapable that the increasing length of these trials is in some way connected with the greater freedom of the purse"²⁴.

בהצעת חוק ההסדרים לשנת 2010, שאליה התייחסו לעיל, ניתן לראות התנגשות בין ערך היעילות לבין ערך הנגישות. בהצעת החוק הוצע לקבוע כי בית-המשפט יפסוק הוצאות משפט במקרים רבים יותר ובסכומים גדולים יותר. מטרת שינוי זה היא לעודד את הצדדים המתדיינים להתפשר מבלי להגיע לדין משפטי. חשוב לציין כי אין ספק שפשרות הינן חלק בלתי-נפרד מעולם המשפט, וכי הן תוצאה לגיטימית וראויה לסכסוך משפטי, אך הטלת סנקציות על צדדים לדין על-מנת שיעדיפו הגעה לפשרה על התדיינות, או הפעלת לחץ בלתי-ראוי כדי לשכנע צד במשפט להתפשר, מהוות פגיעה בזכות להליך משפטי מלא, שלם והוגן. עוד הוצע בהצעת החוק לקבוע כי תוטל אגרה על הגשת בקשות-ביניים במשפט, וזאת כדי להניע את בעלי-הדין להמעיט בהן.²⁵ נוסף על כך החליטה הממשלה להפריד בין מערכת ההוצאה לפועל לבין מערכת בתי-המשפט, ולאפשר לשר המשפטים להקים ולסגור מרכזים של ההוצאה לפועל באופן עצמאי. דבר זה צפוי לגרום לפגיעה בשירות ההוצאה לפועל הניתן באזורי פריפריה.²⁶

הצעות אלה, המופיעות בהצעת החוק, ישפרו את היעילות הכללית של מערכת השפיטה, וזאת משום שהעומס הכללי על בתי-המשפט ירד בעקבות צמצום מספר התיקים והבקשות שבהם יידרשו בתי-המשפט לטפל. אולם בה-בעת הן פוגעות באופן מובהק בנגישותה של המערכת. בדברי ההסבר להצעת החוק מוצהר במפורש כי מטרתן של ההצעות היא הקטנת מספר התיקים שיטופלו על-ידי בתי-המשפט, וזאת על-ידי פגיעה בנגישותו של המשפט לציבור באמצעות הגדלת העלות הכספית הכרוכה בקבלת סעד משפטי.

24 Marcel Berlins, *Chief Justice Proposes Shortening Trials*, THE TIMES (London) 1.11.1977 לאחרונה קוצץ באופן משמעותי הסיוע המשפטי באנגליה עקב הקשיים התקציביים. ראו www.justice.gov.uk/downloads/publications/bills-acts/legal-aid-sentencing/ia-central-news.bbc.co – 15.11.2010 funds.pdf, וכן את הודעת ממשלת אנגליה על הרפורמה מיום 15.11.2010 www.democracylive/hi/house_of_commons/newsid_9191000/9191078.stm.

25 "והדבר יצמצם את מספר הבקשות המוגשות לבקשות הכרחיות בלבד". טיוטת חוק ההסדרים, לעיל ה"ש 13, בעמ' 130 (דברי ההסבר לס' 2 להצעת החוק).

26 תקציב המדינה: הצעה לשנות הכספים 2009–2010: עיקרי התקציב ותכנית תקציב רב-שנתית [www.mof.gov.il/BudgetSite/StateBudget/Budget2009/Lists/2009/Attachments/\(2009\)1121/ikarey2010.pdf](http://www.mof.gov.il/BudgetSite/StateBudget/Budget2009/Lists/2009/Attachments/(2009)1121/ikarey2010.pdf) (להלן: הצעת התקציב לשנים 2009–2010).

ערכי-היסוד של מערכת השפיטה, ובכלל זה ערך הנגישות, עוגנו באמנות בין-לאומיות שונות, ביניהן האמנה האירופית לזכויות אדם. סעיף 6(1) לאותה אמנה פורש על-ידי בית-המשפט האירופי לזכויות אדם כמבטיח גישה למערכת הצדק,²⁷ וקביעה זו של בית-המשפט האירופי השפיעה על בתי-הדין השונים באירופה. כך, למשל, קבע בית-המשפט האנגלי:

“Article 6(1) contains no express right of access to justice, but in *Golder v UK*^[28] the European Court of Human Rights said that it was ‘inconceivable’ that this provision should give detailed procedural guarantees without protecting access to justice.”²⁹

בפסק-דין *Golder* קבע בית-המשפט כי זכות זו אינה מוחלטת, אלא כפופה להגבלות.³⁰

פרק ג: אמון הציבור והעצמאות השיפוטית

מערכת בתי-המשפט מסוגלת למלא את תפקידה כמיישבת סכסוכים רק במצב שבו היא נהנית מאמון הציבור.³¹ בתי-המשפט בישראל הבינו את חשיבותו הרבה של ערך זה, כפי שניתן לראות בפסק-דינו של השופט ברק בעניין צבן, שבו נאמר כי “אמון הציבור ברשות השופטת הוא הנכס היקר ביותר שיש לה לרשות זו. זהו גם מנכסיה היקרים ביותר של

27 לפירוט פסיקתו של בית-המשפט האירופי לזכויות אדם בהקשר זה ראו Shetreet, *The Normative Cycle of Shaping Judicial Independence*, לעיל ה"ש 4.
 28 *Golder v. United Kingdom*, 1 Eur. Ct. H.R. 524, 536, para. 35 (1975)
 29 *Brown v Scott*, (2003) 1 AC 681, 694, PC
 30 עניין *Golder*, לעיל ה"ש 28, פס' 38.
 31 כפי שסיכם זאת אהרן ברק “על רשויות וערכים בישראל” הפרקליט מב 445, 450 (1996): “אין לו לשופט לא חרב ולא ארנק. כל שיש לו הוא אמון הציבור בו. בית המשפט אינו יכול לתפקד כראוי בלי שאמון הציבור נתון לו. אין זו הסכמה ההחלטותיו, אלא אמון בטוהר שיקוליו.” לניתוח של סוגיית אמון הציבור בשופטים ושל היחסים שבין מערכת השפיטה והתקשורת ראו: Eliezer Rivlin, *Courts and the Media: Opening New Doors. Current Aspects of Court – Media Interaction: A Comparative View*, in THE CULTURE OF JUDICIAL INDEPENDENCE: CONCEPTUAL FOUNDATIONS AND PRACTICAL CHALLENGES 311 (Lord Judge, Lord Chief (Shimon Shetreet & Christopher Forsyth eds., 2011). ראו גם: הרצאה שניתנה באוניברסיטה העברית בירושלים (28.3.2011) judiciary-and-the-media (להלן: “מערכת המשפט והתקשורת”); רועי עמית “העמדות של (ה)קאנון” עיוני משפט כא 81 (1998); Jon Mills, *Comparative Constitutional Approaches to the Rule of Law and Judicial Independence*, 16 FLA. J. INT'L L. 115, 120 (2004).

האומה".³² גם בפסק-דינו בעניין לאו"ר ניתן לראות ביטוי לחשיבות שהשופט ברק מייחס לאמון הציבור, כאשר הוא נמנע מנקיטת צעד, אף שהוא מוצדק לדעתו, לשם שמירה על אמון הציבור בבית-המשפט.³³

בית-המשפט יזכה באמון הציבור רק כאשר מערכת השפיטה תיראה כלפי חוץ עצמאית וללא פניות,³⁴ וההליך השיפוטי יהיה הוגן, יעיל ונגיש לציבור, כמתואר לעיל. נוסף על כך, אמצעים רבים ננקטים כדי להבטיח כי הצדק לא רק ייעשה, אלא גם ייראה, וזאת כדי להגדיל את אמון הציבור במערכת השפיטה.³⁵

עקרון הפומביות הוא אחד מעקרונות-היסוד של המערכת השיפוטית, והוא קיבל בישראל מעמד של חוק-יסוד. סעיף 3 לחוק-יסוד: השפיטה קובע כי "בית משפט ידון בפומבי, זולת אם נקבע אחרת בחוק או אם בית המשפט הורה אחרת לפי חוק".³⁶ עיקרון זה קיבל הכרה וביטוי רב בפסקי-דין של בית-המשפט העליון, אשר הכתיר את עקרון הדלתות הפתוחות כאחד "מעמודי התווך של סדר הדין הפלילי כאזרחי, ואחד האמצעים החשובים ביותר, המכוונים להבטיח ניהול משפט הוגן וחסר פניות".³⁷ על-אף חשיבותו של עיקרון זה, הוטלו עליו הגבלות בחוק, המאפשרות לבתי-המשפט במקרים מסוימים לקיים דיון שאינו פומבי, למנוע הקלטה של דיון או להרחיק מהאולם אדם כלשהו (בין שהוא בעל-דין ובין שאינו בעל-דין). כך הדבר, למשל, במקרים העוסקים בענייני חוץ וביטחון, במקרים המחייבים הגנת עדים, הגנת קטינים או הגנת אינטרסים של נפגעי תקיפה מינית, ובתיקי מעמד אישי.³⁸ הגבלה נוספת של עקרון הפומביות היא איסור פרסומם של דברים שיש בהם כדי להשפיע על הליך המתנהל בבית-משפט (סוביודיציה).³⁹ עקרון הפומביות והשקיפות

32 בג"ץ 732/84 צבן נ' השר לענייני דתות, פ"ד מ(4) 141, פס' 10 לפסק-דינו של השופט ברק (1986).

33 בג"ץ 142/89 תנועת לאו"ר נ' יו"ר הכנסת, פ"ד מד(3) 529, פס' 30 לפסק-דינו של השופט ברק (1989): "אם נעשה כן, ניראה בעיני הציבור כמי שחורג מהקונצנזוס החברתי באשר לתפקידו ולכוחו של שופט בחברה הישראלית."

34 לניתוח היסטורי של העצמאות השיפוטית ראו: Markus Zimmer, *Judicial Independence and Accountability in Central Europe and Eurasia: The Institutional Context*, in THE UPSALA YEARBOOK OF EAST EUROPEAN LAW 2006 1 (Kaj Hobér ed., 2008). לניתוח ההיבטים המשפטיים של העצמאות השיפוטית בישראל ראו יצחק זמיר "הרשות השופטת: מהי? מאזני משפט ו 105, 109 (2007).

35 ראו שטרית על השפיטה, לעיל ה"ש 2, בעמ' 182.

36 ס' 3 לחוק-יסוד: השפיטה, ס"ח התשמ"ד 78.

37 ע"פ 334/81 הגינזר נ' מדינת ישראל, פ"ד לו(1) 827, פס' ב לפסק-דינו של השופט לוין (1982).

38 ס' 68–69 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד–1984, ס"ח 198.

39 שם, ס' 70.

יוצר לחץ על מערכת השפיטה לבחון את ההגבלות הקיימות כיום לגבי הקרנה ישירה או שידור חומר מוקלט מאולמות בית-המשפט.⁴⁰

אמצעי נוסף שמטרתו לשמור על אמון הציבור בבתי-המשפט הוא הכלל שלפיו בתי-המשפט מחויבים לתת הנמקה להחלטתם.⁴¹ במשפט המקובל אין חיוב כללי שכופה את בתי-המשפט לתת הנמקה לפסיקותיהם.⁴² עם זאת, בתי-המשפט באנגליה אימצו את קביעתו של בית-הדין האירופי לזכויות אדם שלפיה סעיף 6(1) לאמנה האירופית לזכויות אדם מחייב את בית-המשפט לתת הנמקה לפסק-דינו, הכוללת התייחסות ברורה ומעמיקה לסוגיות שהועלו על-ידי בעלי-הדין.⁴³

מקום נוסף שבו ניתן לראות המחשה לחשיבות המיוחדת המיוחסת לאמון הציבור בבתי-המשפט הוא המבחנים המחמירים המוחלים לפסילת שופטים לנוכח חשש להטיה ולמשוא-פנים.⁴⁴ מבחנים אלה אינם דורשים שיהיה אפשר להוכיח כי השופט מוטה לאחד הצדדים, אלא די בהוכחה שקיימת אפשרות ממשית להשפעה על השופט.⁴⁵ המסורות האתיות מחמירות אף יותר מהוראות הדין בנוגע לחשש למשוא-פנים במשפט.

40 ראו, לדוגמה, הוועדה לבחינת הפתיחה של בתי-המשפט בישראל לתקשורת אלקטרונית דין וחשבון (2004) elyon1.court.gov.il/heb/doch%20electroni.pdf (בראשות השופטת דורית ביניש); הצעת חוק בתי המשפט (תיקון מס' 36 – הוראת שעה) (שידורים וצילומים של הליך בבית משפט), התשס"ב–2002, ה"ח 3172. במדינות מסוימות ברחבי העולם – ביניהן קנדה, אוסטרליה וניו-זילנד – מתקיים צילום בבתי-המשפט זה שנים. בארצות-הברית נעשה ניסיון לזמן קצוב לאפשר שידורים מבתי-משפט, וכיום נושא זה שב ועולה תוך הפעלת לחץ משמעותי על בית-המשפט העליון לאשר שידור הליכים: *Your Reality TV*, THE NEW YORK TIMES, March 13, 2010, available at www.nytimes.com/2010/03/14/opinion/14sun2.html.

41 לדיון כללי בסוגיה של דרישת ההנמקה ראו רות גביוון "בית המשפט וחובת ההנמקה" משפטים ב 89 (1970); משה גביש "חובת ההנמקה של פסקי דין" רבעון ישראלי למסים יז(67) 207 (התשמ"ט); יצחק זמיר "על הצדק בבית המשפט הגבוה לצדק" הפרקליט כו 212 (1970).

42 ראו בנושא זה: Michael Akehurst, *Statements of Reasons for Judicial and Administrative Decisions*, 33 MOD. L. REV. 154 (1970). לדיון על המצב בארצות-הברית בנושא זה ראו: Mildner v. Gulotta, 405 F. Supp. 182, 201–215 (E.D.N.Y. 1975), per Weinstein J. (1976), *aff'd*, 425 U.S. 901 (1976), (dissenting). בקנדה יש מקרים שבהם פסק-דין נדחה על-ידי בית-משפט גבוה יותר עקב הנמקה לא-מספקת. ראו, למשל: Barrette v. The Queen, [1976] 68 D.L.R. (3d) 260, 264 (1970). ראו גם: Anthony Hooper, Note, 48 CAN. BAR REV. 584 (1970). ראו: English v. Emery Reimbold & Strick, [2002] CA EWCA Civ. 605; [2002] 1 WLR 377, J.A. Jolowicz, 2409, CA; Flannery v. Halifax Estate Agencies, Ltd., [2000] 1 WLR 377, J.A. Jolowicz, *Practice Directions and the Civil Procedures Rules*, 59 CAMBRIDGE L.J. 53 (2000).

44 ראו: Shetreet, *The Administration of Justice*, לעיל ה"ש 4.

45 ראו שטרית על השפיטה, לעיל ה"ש 2, בעמ' 183.

הצורך בשמירה על אמון הציבור במערכת השפיטה הינו הבסיס לדרישה מהשופטים להפגין התנהגות ראויה אף מחוץ לכותלי בתי-המשפט, מכיוון שאמון הציבור נגזר מהתנהגות השופטים הן בשבתם על כס השיפוט והן כאשר הם אינם בתפקיד. כך, למשל, קבע השופט ברק בעניין צבן:

”הצורך להבטיח את אמון הציבור ברשות השופטת, הוא צורך נמשך. זהו ‘מאבק למשפט’ שאינו פוסק. טעות חמורה אחת עשויה להשחית מאמץ של שנים. זאת ועוד: צורך זה אינו מתמקד אך בפעולתו של השופט על כס המשפט. הוא משתרע על מכלול התנהגותו של השופט, בבית המשפט ומחוצה לו. השפיטה אינה תפקיד. זו צורת חיים. התנהגות המותרת לכל אזרח, עשוי שתהא אסורה על השופט, שכן יש בה כדי לפגום באמון הציבור במערכת השיפוט.”⁴⁶

גורם נוסף המשפיע על אמון הציבור במערכת השפיטה הוא רמת הגיוון של הרכב השופטים או מידת השיקוף החברתי של שופטי בית-המשפט. ככל שהשופטים משקפים יותר את האוכלוסיות השונות בציבור כן אמון הציבור במערכת צפוי להתחזק.⁴⁷ בעניין זה ניתן לראות שתי דוגמות הפוכות זו מזו במצב הקיים באנגליה ובזה השורר בישראל. באנגליה רוב השופטים הינם בני המעמד הבינוני ומעלה, ודבר זה היווה במשך שנים רבות נושא לדיונים רבים והיה שנוי במחלוקת.⁴⁸ הנושא אף זכה בהתייחסות מפורשת בחקיקה, כאשר

46 עניין צבן, לעיל ה"ש 32, פס' 11 לפסק-דינו של השופט ברק.
 47 נעיר בעניין זה כי חשוב להבחין בין שיקוף לבין ייצוג. שופטים אינם מייצגים את האוכלוסייה שממנה הם מגיעים. מרגע מינויים לתפקיד שיפוטי, הם מתנתקים למעשה מהציבור שממנו הגיעו, ושופטים משפט צדק ניטרלי לחלוטין את כל המתדיינים המופיעים לפניהם. נוסף על כך, המונח "ייצוג" משמעותו גם ייצוג שוויוני על בסיס העיקרון של "קול אחד לכל אחד". עיקרון זה מתאים לזירה המדינית-הפוליטית, אך לא לזירה המשפטית, שבה אין כל הכרח שיהיה ייצוג כזה לכל קבוצה באוכלוסייה. מדובר בשיקוף הולם, אך לא מספרי-כמותי. לעניין חובת השיקוף ראו ס' 2.15 לתקני הר-הצופים הבין-לאומיים, להלן ה"ש 69.
 48 ראו: BRIAN ABEL-SMITH & ROBERT STEVENS, LAWYERS AND THE COURTS (1967); BRIAN ABEL-SMITH & ROBERT STEVENS, IN SEARCH OF JUSTICE (1968); RICHARD M. JACKSON, THE MACHINERY OF JUSTICE IN ENGLAND 473-481 (7th ed. 1977); LOUIS J. BLOM-COOPER & GAVIN DREWRY, FINAL APPEAL: A STUDY OF THE HOUSE OF LORDS IN ITS JUDICIAL CAPACITY 152-175 (1972); ROGER G. HOOD, SENTENCING THE MOTORING OFFENDER 41-53 (1972); John Baldwin, *The Composition of the Magistracy*, 16 BRIT. J. CRIMINOL. 171 (1976); Shimon Shetreet, *On Assessing the Role of Courts in Society*, 10 Kate Malleon, *Diversity in the Judiciary: The Case*: MANITOBA L.J. 357 (1980) for Positive Action, 36 J.L. & SOC. 376 (2009); Kate Malleon, *Prompting Diversity in the Judiciary – Reforming Judicial Appointments Process*, in DISCRIMINATING LAWYERS

נקבע כי יש לפעול ליצירת גיוון רב יותר בקרב ציבור השופטים,⁴⁹ והוביל אף להקמת ועדה ציבורית שחקרה נושא זה.⁵⁰ בישראל, לעומת זאת, מערכת השפיטה משקפת בצורה טובה בהרבה את החברה בישראל, אך הדבר הושג לאחר מאמצים רבים, וגם כאן יש עוד מקום רב לשיפור.⁵¹ גם בישראל דנה ועדה ציבורית בסוגיה זו.⁵²

גם לעיתונות יש תפקיד משמעותי בשמירה על אמון הציבור. בית-המשפט אינו חסין אומנם מפני מתיחת ביקורת, אך עליה להיעשות בצורה ראויה, בטוב טעם ובאופן מכובד. אף שבית-המשפט רשאי להשתמש בסמכותו להעניש על זילות בית-משפט, עליו להשתמש בכלי קיצוני זה במקרים חריגים בלבד.

בנקודה זו חשוב להדגיש כי הצורך לשמור על אמון הציבור גורם להפעלת לחץ משמעותי ביותר על השופטים – הן לחץ ציבורי כללי והן לחץ של עיתונאים המחפשים לבלוט בסקירות שהם מפרסמים ובדעות שהם מביעים, לעיתים ללא ריסון עצמי הולם. על השופטים לעמוד בלחץ זה ולפעול על-פי הצדק והחוק, ולא להיכנע לתכתיבי הקהל, כפי שנאמר מפי השופט ברק בפסק-דין צבן: "הצורך באמון הציבור אין פירושו הצורך בפופולריות."⁵³ בנושא זה התבטא בעבר לורד היילשם (Hailsham):

"[T]here is a continuous tension between judicial independence and public accountability of judges in a democracy. This tension should be reconciled by the exercise of wisdom and good judgment so that the proper balance between these very important principles be maintained."⁵⁴

יסוד מרכזי ביותר בהליך השיפוטי הוא עקרון העצמאות השיפוטית. משמעותו המדויקת של עיקרון זה משתנה ממדינה למדינה בהתאם לשיטת השלטון הנהוגה בה ומסורת המשפט

- (Philip Aneurin Thomas ed., 2000) 221. ראו גם את הדוח החשוב הבא בנוגע לדרישות להרחבת הגיוון החברתי במינויים שיפוטיים באנגליה: The House of Lords, Select Committee on the Constitution *Report on Judicial Appointments* (28 March 2012). Constitutional Reform Act 2005, Part 4, Chapter 2, § 64: Encouragement of Diversity 49 (Eng.)
- THE REPORT OF THE ADVISORY PANEL ON JUDICIAL DIVERSITY (2010), available at www.justice.gov.uk/publications/docs/advisory-panel-judicial-diversity-2010.pdf 50
- שטרית על השפיטה, לעיל ה"ש 2, בעמ' 184. 51
- משרד המשפטים, הוועדה לסדרי הבחירה של שופטים דין וחשבון 26–28 (2001). חברי הוועדה היו: השופט זמיר – יו"ר, פרופ' אמנון רובינשטיין ועו"ד יורם גיא-רון. 52
- עניין צבן, לעיל ה"ש 32, בעמ' 148. 53
- Lord Hailsham, *The Independence of the Judicial Process*, 13 ISR. L. REV. 1, 8–9 54
- P.A. Nejelski, *Judging in a Democracy: The Tension of Popular Participation*, 61 JUDICATURE 166 (1977) 31. ראו גם: 51

הקיימת בה, וניתן לעיתים אף להצביע על הבדלים ביחס לעיקרון זה באותה מדינה בתקופות שונות.⁵⁵

הבסיס התיאורטי לעקרון העצמאות השיפוטית הוא עקרון הפרדת הרשויות, אשר בצורתו המודרנית אין משמעותו הפרדה מוחלטת בין הרשויות השונות, אלא יצירת מערכת של בלמים ואיזונים בין ענפי השלטון השונים. עיקרון זה התפתח ביותר בעשורים האחרונים,⁵⁶ והוא מקבל חשיבות גדולה במיוחד ותשומת-לב רבה במיוחד לנוכח עליית חשיבותה של מערכת השפיטה בחברה.⁵⁷ כפי שתוארו לעיל, העלייה בחשיבותה של מערכת השפיטה נובעת, בין היתר, מחיזוק התפיסה של מדינת רווחה, ומן העלייה שחלה בעקבותיה בכמות ההתדיינות בכלל ובנושאי זכויות פרט במיוחד. גורם נוסף שהוביל לעלייה בכמות ההתדיינות הוא פתיחת האפשרות להגשת תובענות ייצוגיות, כפי שנעשתה בארצות-הברית (Class Action), בצרפת (Action Collective), בישראל ובמקומות נוספים בעולם.⁵⁸

הגורמים שתוארו עד כה לעליית חשיבותה של המשפט בחברה הינם משפטיים-אובייקטיביים, אך קיימים גם גורמים סובייקטיביים תלויי-נסיונות, הנובעים, בין היתר, מפנייה של גורמים פוליטיים לבתי-המשפט לצורך קידום מטרותיהם בקלות רבה יותר.⁵⁹ תהליך זה התרחש הן בעולם והן בישראל, והוא בנוי למעשה משני תהליכים מקבילים:

- 55 ראו סקירה של נושא זה במאמרו של Hailsham, שם, וכן במאמרו של Nejeleski, שם. ראו גם: Shimon Shetreet, *Creating a Culture of Judicial Independence: The Practical Challenge and the Conceptual Infrastructure*, in THE CULTURE OF JUDICIAL INDEPENDENCE: CONCEPTUAL FOUNDATIONS AND PRACTICAL CHALLENGES 17 (Shimon Shetreet & Shetreet, *Creating a Culture of Judicial Independence* (Christopher Forsyth eds., 2011) (להלן: "Shetreet, *Creating a Culture of Judicial Independence*)).
- 56 אפשר לראות דוגמה מובהקת לשינוי התפיסה ביחס להפרדת הרשויות ולחשיבותה של העצמאות השיפוטית בסוגיית הפיקוח על בתי-המשפט בארצות-הברית. עד שנת 1939 מי שהיה אחראי להנהלת בתי-המשפט (ברמה הפדרלית) הוא התובע הכללי, ואילו לאחר-מכן עברה האחריות למערכת השפיטה עצמה. ראו בנושא זה 28 U.S.C.A. § 605 וכן: ERNEST C. FRIESEN & EDWARD C. GALLAS, *MANAGING THE COURTS* 87-88 (1971). גם במדינות אחרות בעולם חל שינוי דומה בתפיסת העצמאות השיפוטית, בעיקר בסוגיית האחריות לניהול בתי-המשפט.
- 57 לדיון מעמיק בנושא זה ראו: M. Cappelletti, *Who Watches the Watchmen? A Comparative Study on Judicial Responsibility*, 31 AM. J. COMP. L. 1, 7-9 (1983).
- 58 תהליך זה גרם לשינוי של המשפט מהמצב הקלסי של דיון בין שני צדדים לדיון רב-משתתפים, והוא התרחש במקביל הן במשפט הפלילי והן במשפט האזרחי.
- 59 ראו בנושא זה: Sir Ninian Stephen, *Judicial Independence – A Fragile Bastion*, in JUDICIAL INDEPENDENCE: THE CONTEMPORARY DEBATE 529, 543 (Shimon Shetreet & Jules Deschênes eds., 1985).

ראשית, הציבור מבין כי ההליך הביורוקרטי השגרתי אינו יעיל לעיתים בפתרון בעיות, ועל-כן הוא פונה אל מערכת השפיטה כדי שזו תפתור אותן; ובמקביל, לעיתים הרשות המבצעת מעבירה בכוונת מכוון נושאים לטיפולה של מערכת השפיטה, כדי להימנע ממצב שבו עליה לשלם את המחיר הפוליטי של קבלת החלטות לא-פופולריות.

עצמאות שיפוטית מחייבת שתתקיים אחריות שיפוטית הן כלפי הרשויות האחרות והן כלפי הציבור, אשר תעוצב בצורה זהירה ביותר, כך שפסיקה של שופטים לא לפי רצון הציבור או ציפיתן של הרשויות האחרות לא תהווה עילה להעברת השופטים מכהונתם. במשפט הביין-לאומי הכירה האמנה האירופית לזכויות אדם (בסעיף 6(1)) בכך שזכותו של אדם להישפט לפני בית-דין עצמאי⁶⁰ ונטול פניות,⁶¹ ובכך שזכות זו הינה זכות-יסוד. כפי שציינו לעיל, המשפט האנגלי אימץ את כלליה של אמנה זו אל תוך המשפט האנגלי הלאומי, והם חלים במלואם על בתי-המשפט הבריטיים.⁶²

נציין כי סעיף 6(1) לאמנה האירופית מתייחס ברובו לזכות להליך הוגן, וכולל זכויות רבות, ביניהן הזכות לשימוע, הבנויה אף היא מכמה זכויות שונות, ביניהן הזכות לייצוג בהליך אדוורסרי, הזכות לשוויון, הזכות להצגה הוגנת של ראיות, הזכות לחקור עדים (חקירה נגדית) והזכות לשיפוט הוגן.⁶³ זכות נוספת שנכללת בזכות להליך הוגן היא הזכות לשימוע פומבי ולהכרזה פומבית של פסק-הדין,⁶⁴ והזכות לשימוע בזמן סביר. כחלק מהזכות להליך הוגן מציין הסעיף גם את הזכות לעמוד לדין מול בית-דין עצמאי, כאמור. התפתחות חשובה נוספת בזירה הביין-לאומית ניתן לראות בחקיקת ה-*Constitutional Reform Act* בבריטניה בשנת 2005, אשר קבע, בין היתר: "The Lord Chancellor, other Ministers of the Crown and all with responsibility for matters relating to the judiciary or otherwise to the administration of justice must uphold the continued independence of the

60 בנושא זה ראו: *Starrs v. Ruxton*, 2000 J.C. 208, 243; 17 November 1999, *The Times*; *per Lord Reed*; *Millar v. Dickson*, [2002] 1 WLR 1615, PC (High Court of Justiciary); ANDREWS, ENGLISH CIVIL PROCEDURE, לעיל ה"ש 6, פס' 4.02–4.27.

61 ראו: *Porter v. Magill*, [2002] 2 AC 357, HL.

62 Human Rights Act, 1998 (Eng.).

63 RICHARD CLAYTON & HUGH TOMLINSON, THE LAW OF HUMAN RIGHTS ch. 11 (2nd ed., 2008). כן ראו: ANDREWS, ENGLISH CIVIL PROCEDURE, לעיל ה"ש 6, פס' 5.39–5.68.

64 ראו ANDREWS, ENGLISH CIVIL PROCEDURE, לעיל ה"ש 6, פס' 4.59.

“The Lord Chancellor and other Ministers of the Crown must not seek to influence particular judicial decisions through any special access to the judiciary”⁶⁵ וכן: “The Lord Chancellor and other Ministers of the Crown must not seek to influence particular judicial decisions through any special access to the judiciary”⁶⁶. כאמור, עצמאות שיפוטית אינה רק עצמאותה של מערכת השפיטה ביחס לשאר רשויות השלטון, אלא גם עצמאותו של כל שופט ושופט אל מול חבריו לשיפוט, כלפי השופטים הבכירים ממנו וכלפי בעלי התפקידים המנהליים בבית-המשפט, דוגמת הנשיא או סגן הנשיא, אשר אחראים מבחינה מנהלית על השופטים. האיום על העצמאות השיפוטית הוא גדול במיוחד לנוכח יכולתם של הממונים על השופטים להשפיע על עתידם המקצועי.⁶⁷ כיום הנהלת בתי-המשפט מכתובה לשופטים את קצב העבודה הנדרש מהם בטיפול בתיקים השונים. כתוצאה מכך נפגעת למעשה יכולתו של השופט להחליט באופן עצמאי מהו קצב העבודה הנכון, ונשללת ממנו האפשרות להתעמק בכל תיק ותיק כפי שהוא מעוניין. ניתן אף להצביע על כמה מקרים קיצוניים שבהם סירבו שופטים לתת פסק-דין עקב הנחיה שקיבלו לפסוק תוך זמן קצוב וקצר באופן קיצוני.⁶⁸ מאידך גיסא מתרבות התלונות על שופטים המעכבים למשך זמן רב מתן פסק-דין בעניינים הנידונים לפניהם.

התפיסות המודרניות לגבי העצמאות השיפוטית אינן יכולות להסתפק בהגדרת עצמאותו של השופט היחיד בשבתו לדין או בהגדרת עצמאותו המהותית, אלא עליהן לכלול גם

65 3(1) Part 2, § 3(1) Constitutional Reform Act 2005. שם, ס' 5(3). מעניין שכבר בתחילת שנות השבעים סימנו מלומדים אחדים את העצמאות השיפוטית כיסוד בסיסי ומשמעותי במערכת שפיטה הוגנת. ראו, למשל: J.A. Jolowicz, *Fundamental Guarantees in Civil Litigation: England*, in *FUNDAMENTAL GUARANTEES OF THE PARTIES IN CIVIL LITIGATION* 121 (M. Cappelletti & D. Tallon eds., 1973): “Without a judiciary which can and will administer law fairly and fearlessly between the parties, no other guarantee given to the litigants by the law is likely to be of value... The judge must be free from interference by the state itself; he must also be free of interference or influence outside the proceedings from the parties or others; he must also himself be unbiased and personally disinterested in the question at issue in the litigation he has to try”

67 לדיון בנושא זה ראו אגמון-גונן, לעיל ה"ש 14.

68 בב"ש 82/87 אביטן נ' אביטן, פ"מ תש"ן(2) 3 (1989), כתב שופט בית-המשפט המחוזי בבאר-שבע א' טומשוף את הדברים הבאים: “אך לא כן כאשר בפסק הדין גם ניתנה לי הוראה לתת החלטה בתיק העיקרי תוך 15 יום. בכך הנני רואה שלילה של אי תלותי בתיקים דנן, שעליה אינני יכול ומוכן בשום פנים ואופן לוותר בתיק כלשהו, בכהונתי במשרה שיפוטית... מאחר ואני רואה את עצמי כמי שנשללה ממנו אי-תלותו בתיקים דנן, מאחר ובנוסף על כך גם לא אוכל לפעול על פי ההוראה שניתנה בענין מועד מתן פסק הדין מבלי שאעשה את מלאכתי רמיה, אין ביכולתי, לצערי, להמשיך לדון בתיקים אלה, ונמנע ממני לסיימם.” דברים אלה נכתבו בתגובה על הנחייתו של השופט ש' לוי בבר"ע 266/89 אביטן נ' אביטן (פורסם בנבו, 12.7.1989).

הגדרות של עצמאות שיפוטית קיבוצית או מוסדית, דהיינו, הגדרות המתייחסות לעצמאות של מערכת השפיטה כמוסד. כיום, כחלק מהתפתחותן של תיאוריות אלה, על העצמאות השיפוטית להבטיח הגנה על השופט לא רק מפני ענפי השלטון האחרים או מפני לחצים חיצוניים והתערבות בהחלטותיו המשפטיות על-ידי גורמים חיצוניים למערכת השפיטה, אלא גם מפני שותפיו למערכת השפיטה והממונים עליו בתוך המערכת. בחינת החוק והנוהג הקיימים במדינות שונות בנוגע לשופטים בכלל ולעצמאות השיפוטית בפרט מראה כי יש קווי דמיון רבים בין המדינות השונות, מחד גיסא, אך גם הבדלים משמעותיים עד כדי סתירות משמעותיות, מאידך גיסא. הבדלים אלה נובעים לעיתים מהבדלי תפיסה בסיסיים ולעיתים מהשתלשלות היסטורית שונה.

פרק ד: ערכי היסוד בשפיטה המהותית

1. העצמאות השיפוטית בתר-החלטה והגבולות הראויים בין רשויות השלטון השונות

לערך העצמאות השיפוטית קיים פן נוסף, לצד אלה שהוצגו עד כה, הנובע אף הוא מאותם מקורות שתוארו לעיל (כגון עקרון הפרדת הרשויות והצורך בשמירה על אמון הציבור). פן זה בא לידי ביטוי לאחר מתן החלטה שיפוטית, ונכנה אותו "עצמאות שיפוטית בתר-החלטה". עצמאות זו מחייבת את הרשות המבצעת לאכוף את החלטת בית-המשפט, הן בתחום המשפט האזרחי והן בתחום המשפט הפלילי, וכן להימנע מפעילות המסכלת את מילוי ההחלטות, הן באמצעים פיזיים (במעשה או במחדל) והן באמצעים חוקיים (כגון על-ידי צווים ותקנות). עיקרון זה אף אוסר חקיקה רטוראקטיבית השוללת החלטה שיפוטית מסוימת.

מהעצמאות השיפוטית נגזרות אם כן כמה הגבלות וחובות החלות על הרשויות האחרות. הגבלות אלה עוגנו בכללים בין-לאומיים שונים. כך, לדוגמה, תקני הר-הצופים הבין-לאומיים בנוגע לאי-תלות שיפוטית עיגנו את חובתה של הרשות המבצעת לאכוף את החלטותיה של הרשות השופטת.⁶⁹ לרשות המחוקקת הוענקה כמובן סמכות לחוקק חוקים, ואף לחוקק מחדש חוקים שהרשות השופטת פסלה, אך רק כל עוד מדובר בהחלטה כללית,

Mt. Scopus Approved Revised International Standards of Judicial Independence § 7 69
17 'ס' 2008), available at law.huji.ac.il/eng/segel.asp?staff_id=15&cat=441
THE CULTURE OF JUDICIAL INDEPENDENCE: CONCEPTUAL FOUNDATIONS AND PRACTICAL CHALLENGES 579, 583–584
18-19 לתקנים, וכן ס' 2.07 ו-2.08 לתקני מונטריאול. (Shimon Shetreet & Christopher Forsyth eds., 2011).

ולא בהחלטה ההופכת פסיקה ספציפית. כמו-כן, חקיקה כזו קבילה רק אם היא צופה פני עתיד. חקיקה רטרואקטיבית, המתייחסת למקרה ספציפי, משמעה שהמחוקק מתנהל למעשה כשופט, ומכריע סכסוך ספציפי על-ידי חקיקה. למרות כלל זה, חקיקה רטרואקטיבית הינה תופעה נפוצה למדי, וניתן לראות דוגמות להתרחשותה במקומות רבים בעולם.⁷⁰ ניתן להצדיק תיקון חקיקה בעל אופי רטרואקטיבי במקרה שבית-המשפט באותה מדינה שינה את ההלכה באופן יסודי, והחקיקה מחזירה על כנה את ההלכה הקודמת, בכפוף לקיום הוראות חוקתיות ובמקרים שהחוקה מסדירה את העניין.

2. הקשר הראוי בין הרשות השופטת לבין שאר רשויות השלטון ועקרון האחרייות הדמוקרטית

הקשר הראוי בין הרשויות השונות חייב להיות מבוסס על שותפות תוך הפרדה ברורה. במערכת המשפט הבריטית ניתן לראות דוגמה ברורה למצב לא-תקיין, אשר בשנים האחרונות תוקן במסגרת רפורמה מקיפה. עד שנת 2005, שבה הונהגה הרפורמה החוקתית,⁷¹ ללורד צ'נסלור הבריטי (Lord Chancellor) היה תפקיד משולש: הוא היה יושב-ראש הבית העליון של הפרלמנט, שר המשפטים וראש הרשות השופטת. כתוצאה מכך הוא נשא למעשה משרה בכירה בשלוש רשויות השלטון. מצב זה נתפס כבלתי-תקיין, והוא אכן שונה עם חקיקת Constitutional Reform Act, אשר הותיר בידי אף ורק את הסמכויות המנהליות הנתונות בידי כשר המשפטים. את סמכויותיו השיפוטיות ירש Lord Chief Justice. כך נוצרה הפרדה ברורה בין הרשות השופטת לבין הרשות המבצעת. כחלק ממגמת ההפרדה בין הרשויות, יצר החוק שינויים נוספים והגנות על העצמאות השיפוטית, ביניהם שינוי של הליך מינוי השופטים.⁷²

70 מקרים של חקיקה רטרואקטיבית התרחשו, לדוגמה, בישראל, בקנדה, בבריטניה ובבנגלדש. ראו, למשל, בקנדה – KVP Company Limited Act, S.O. 1950, c. 33, שחוקק בעקבות War Damage Act, 1965, c. – ובבריטניה – K.V.P. Co. Ltd. v. McKie, [1949] S.C.R. 698, שחוקק בעקבות 18 Burmah Oil Company (Burma Trading) v. Lord Advocate Ltd., [1964] 2 All ER 348 Shimon Shetreet, *Judicial Independence: New Conceptual Dimensions and Contemporary Challenges*, in JUDICIAL INDEPENDENCE: THE CONTEMPORARY DEBATE 590 (Shimon Shetreet & Jules Deschênes eds., 1985).

71 Constitutional Reform Act 2005.

72 לניתוח מעמיק של המהפכה שהתרחשה בהקשר זה באנגליה ראו: Lord Woolf, *The Rule of Law and a Change in the Constitution*, 2004 CAMB. L.J. 317; LORD WOOLF, THE PURSUIT OF JUSTICE 161–174 (2008); Lord Phillips, *Constitutional Reform: One Year On* (The Judicial Studies Board Annual Lecture, Mar. 22, 2007), available at

עקרון האחריות הדמוקרטית של השופטים הינו עיקרון משמעותי ביותר במערכת השפיטה. עיקרון זה דורש למעשה מהמדינה לקבוע שיטה לבחירת שופטים שתיתן לגיטימציה לכוחם של השופטים לפסול חוקים בעילה של אי-התאמה לחוקה. כך, במדינות שבהן השופטים נבחרים בשיטה המבוססת על הליכים דמוקרטיים, הלגיטימיות של סמכות השופטים לפסול חוקים הינה גדולה יחסית.⁷³ לעומת זאת, במדינות שבהן השופטים נבחרים על רקע מקצועי בלבד, ללא כל התייחסות דמוקרטית של הציבור, נפגעת האחריות הדמוקרטית של השופטים, ועקב כך גם הלגיטימיות של סמכותם לפסול חוקים. קיימים כמה פתרונות אפשריים למצב זה, ביניהם הענקת סמכות למחוקק לתקן את החוק שנפסל (הליך ה-override), כנהוג בקנדה, ולעיתים אף להחליט על הימנעות משינוי החוק חרף קביעתו של בית-המשפט, לפי המודל המצהיר הנהוג בבריטניה.⁷⁴

3. הגבולות הראויים של התפקיד השיפוטי: שמירה על תורת זכות העמידה ותורת השפיטות, וריסון התערבות שיפוטית לא-ראויה

בדיון זה עסקנו בעיקר בעול המוטל על הרשויות המחוקקת והמבצעת לשמור על עצמאותם השיפוטית של השופטים. פן נוסף של יחסי-הגומלין הוא הגבלת סמכותה של הרשות השופטת להתערב בהחלטותיהן של הרשויות האחרות. לצורך הגבלה זו יש לחזור, לדעתי, אל המודל הקלסי של זכות העמידה ותורת השפיטות, וזאת בעיקר עקב המחלוקת החרפות שהתגלעו לאורך השנים בקרב הציבור הישראלי כתוצאה מהרחבת הביקורת השיפוטית. מחלוקת אלה גרמו לפגיעה באמון הציבור במערכת השפיטה, ולשחיקת האשראי שהעניק הציבור למערכת השפיטה להרחיב את סמכותה ואת היקפו של התפקיד השיפוטי בחברה.

www.judiciary.gov.uk/Resources/JCO/Documents/Speeches/Maltravers_2007_Annual_Lecture.pdf; TOM BINGHAM, THE BUSINESS OF JUDGING: SELECTED ESSAYS AND SPEECHES 55-68 (2000). שלושת הכותבים מילאו את תפקיד Lord Chief Justice במהלך הרפורמה. כן ראו: Jack Beatson, *Judicial Independence and Accountability: Pressures and Opportunities*, 2008 NOTTINGHAM L.J. 1 שהתרחשו אחריה, ביניהם הליך בנייתו מחדש של משרד המשפטים. לסקירה מקיפה של נושא העצמאות השיפוטית במערכת המשפט הבריטית ראו: Neil Andrews, *Judicial Independence: The British Experience*, in THE CULTURE OF JUDICIAL INDEPENDENCE: CONCEPTUAL FOUNDATIONS AND PRACTICAL CHALLENGES 361 (Shimon Shetreet & Christopher Forsyth eds., 2011).

73 ראו: Shimon Shetreet, *Models of Constitutional Adjudication: A Comparative Analysis*, in PAPERS PRESENTED AT THE XII CONGRESS OF PROCEDURAL LAW 769 (Ada Pellegrini Grinovner & Petronio Calmon eds., 2007).

74 לפירוט על עקרון האחריות הדמוקרטית ראו Shetreet, *Creating a Culture of Judicial Independence*, לעיל ה"ש 55.

מכיוון שכך, יש לקבוע בחקיקה כי זכות העמידה תצומצם אך ורק למי שנפגע באופן ישיר מהחלטתה של הרשות המחוקקת או המבצעת. צמצום זה של זכות העמידה יסייע גם במניעת התופעה הפסולה של "עתירות מוזמנות", המופיעות בדרך-כלל עקב התנגדותם של העותרים להחלטתה של הרשות המבצעת. סיבה נוספת לצמצום זכות העמידה היא העובדה שכיום, בניגוד לעבר, קיימות דרכים רבות להביא לידי שינוי חקיקתי (למשל, שדולות בכנסת, עצומות, פנייה לעיתונות וכולי), ללא שימוש בכוחו של בית-המשפט, אשר יישמר למקרים משמעותיים יותר שבהם ההכרעה השיפוטית חיונית.⁷⁵

צעד נוסף הקשור לריסון השיפוטי הנדרש הוא צמצום תורת השפיטות. המגמה של הרחבת השפיטות לסוגיות רבות, שהייתה נכונה בשעתה, אינה נכונה עוד כיום. בית-המשפט ניצל את האשראי שהעמיד לרשותו הציבור, ולפיכך כיום עליו להימנע מהמשך הרחבת השפיטות, ולחזור לשפיטה קלסית זהירה.

פרק ה: דרכי התמודדות עם העומס הקיים במערכת השפיטה

כפי שתוארתי לעיל, העומס בבתי-המשפט הולך ומחריף לאורך השנים ברחבי העולם ובישראל בפרט. כך, למשל, בשנת 1950 הוגשו כ-97,000 עניינים לביורר בבתי-המשפט בארץ, ואילו בשנת 1997 הוגשו יותר ממיליון עניינים לביורר בבתי-המשפט השונים. באופן ספציפי, העומס בבית-המשפט העליון גדל מ-600 תיקים בשנת 1950 לכ-8,000 תיקים בשנת 1997.⁷⁶ מגמה זו של עלייה בעומס במערכת המשפט נמשכת כאמור ואף מתגברת לאורך השנים.⁷⁷

75 לניתוח מעמיק של סוגיה זו ראו שמעון שטרית "תרבות העצמאות השיפוטית בישראל: היבטים מוסדיים ומהותיים של מערכת השפיטה בראייה היסטורית" משפט ועסקים י' 525, 580 (2009) (להלן: שטרית "תרבות העצמאות השיפוטית בישראל").

76 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה פשיעה ומשפט (פרסומי יובל, פרסום מס' 8, 1999).

77 לניתוח כמותי של העומס הקיים בבתי-המשפט בארץ ראו פרק בנושא זה בדוח ועדת לנדוי, לעיל ה"ש 1. כן ראו המכון הישראלי לדמוקרטיה "הרפורמה המוצעת במערכת בתי המשפט; יתרונות מול סכנות" 67 (נייר-עמדה מס' 15, 2009) (להלן: נייר-עמדה – המכון הישראלי לדמוקרטיה). לניתוח העומס הקיים במערכת המשפט הבריטית ראו: MINISTRY OF JUSTICE, JUDICIAL AND COURT STATISTICS 2008 (London 2009). לניתוח של סוגיה זו במערכת השפיטה האמריקאית ראו: David C. Thompson & Melanie Wachtell, *An Empirical Analysis of Supreme Court Certiorari Petition Procedures: The Call for Response and the Call for the Views of the Solicitor General*, 16 GEO. MASON L. REV. 237 (2009); 2009 Year-End Report on the Federal Judiciary (Washington D.C. 2010). לסקירת נושא זה במערכת השפיטה הצרפתית ראו: Cour De Cassation, 2009 Statistics (Paris 2009).

קיימים שלושה דפוסים עיקריים להתמודדות עם העומס בבתי-המשפט: הדפוס הראשון הוא התייעלות של מערכת השפיטה, הדפוס השני הוא הקטנת מספר התיקים שמגיעים לבתי-המשפט, והדפוס השלישי הוא הגדלת המשאבים המוקצים למערכת השפיטה.⁷⁸ באשר לדפוס ההתמודדות הראשון, קיימות כמה דרכים אפשריות להתייעלות בבתי-המשפט, הן באמצעות ייעול ההליך וזירוזו והן באמצעות צמצום המשאבים המשפטיים הנדרשים להכרעה שיפוטית. כך, למשל, כיום הממשלה מבקשת להרחיב מאוד את סוגי העניינים הנידונים לפני דין יחיד.⁷⁹ דרך התייעלות נוספת היא הרחבת המקרים שבהם הדין בבתי-המשפט מתנהל בסדר דין מהיר. בעולם אכן נעשו תהליכי התייעלות דומים. בארצות-הברית, למשל, הוקטן לאורך השנים מספר המושבעים הדנים בכל מקרה ומקרה. צעד נוסף שנעשה שם לשם שיפור יעילותה של מערכת השפיטה הוא ביטול הדרישה להסכמה פה אחד של מושבעים, דבר שהוביל לצמצום משך הזמן המוקדש לדיון של המושבעים. גם באנגליה הסוגיה של שיפור היעילות עולה לא אחת לדיון. בשנת 1994, כחלק מדיון זה, מינה לורד מקיי (Mackay), הלורד צ'נסלור באותה תקופה, ועדה בראשות לורד וולף שתציע דרכים לייצל את הליכי המשפט ולהפחית את עלויותיהם. בין היתר המליצה הוועדה לדרוש מהשופטים לשלוט במשפט בצורה משמעותית יותר, ולשמור על כך שהדיון לא יתארך יתר על המידה. נוסף על כך הומלץ על פסיקת הוצאות משפט גבוהות יותר על הצדדים, בהתאם למספר "ההליכים המיותרים" (The courts could adjust costs awards and so reflect the "fact that a victorious party had raised unnecessary issues"), ועל עידוד הצדדים להגיע לפשרות.⁸⁰ מאוחר יותר עסקה ועדה נוספת, בראשות השופט ג'קסון (Justice Jackson), בסוגיה של הוצאות המשפט ועלות הגישה למערכת השפיטה וכן בסוגיה של יעילות המערכת. בין היתר המליצה הוועדה על קביעת הוצאות משפט קבועות לחביעות במסלול

78 לדיון מעמיק בנושא התמודדות עם העומס בבתי-המשפט ראו: Shetreet, *Time Standards of Justice*, לעיל ה"ש 4, וכן: Shimon Shetreet, *The Challenge of Expeditious Justice. Maintaining Justice in the Pursuit of Efficiency*, J. INT'L BAR ASSOCIATION 44 (1988).
 79 ראו ס' 2 להחלטה מס' 2043 של הממשלה ה-32 "החלטות הממשלה, המדיניות הכלכלית לשנים 2011–2012: שינויים מבניים, מצרפי התקציב והרכב התקציב" (15.7.2010) נגיש בכתובת www.mof.gov.il/BudgetSite/EconomicPlan/Lists/20112012/Attachments/2/budget_2011_12_gov.pdf.
 80 ACCESS TO JUSTICE – FINAL REPORT (1996), available at www.dca.gov.uk/civil/final/index.htm.

מהיר, על עידוד משמעותי של פנייה לדרכי יישוב סכסוכים חלופיות (ADR – Alternative Dispute Resolution) ועל הגבלת אורכן של עדויות המומחים הניתנות במשפט.⁸¹ התייעלות זו של מערכת המשפט הינה מבורכת, אך רק כל עוד היא נעשית במידה הראויה. התייעלות מוגזמת עלולה להביא לידי פגיעה משמעותית בשאר ערכי-היסוד של מערכת השפיטה, כפי שהראינו לעיל. מכיוון שכך, צעדי ההתייעלות חייבים להיעשות בצורה מפקחת וזהירה, תוך שמירה על האינטרסים של הצדדים לדין, ולמעשה גם של הציבור כולו.

הדפוס השני שהוזכר לטיפול בעומס הגובר הוא צמצום של מספר התיקים המגיעים לדיון בבית-משפט. הקטנה זו יכולה להיעשות בכמה דרכים. דרך מקובלת אחת היא גישה של "ביטול פליליות" (decriminalization). גישה זו מובילה למעשה לצמצום היקפו של הדין הפלילי, ובכך מצמצמת את הצורך בהגעה לדיון מול שופט. עם זאת, מובן שצמצום כזה עלול להצטייר כצעד שמעודד פשיעה (קלה) במידה כזו או אחרת, ולהיפס כמעביר מסר שלילי לציבור. דרך נוספת, ראויה יותר, היא ביטול הצורך בהוכחת אחריות במקרים קלים. דוגמה לכך ניתן לראות בסוגיית הגירושים ללא אשם (no-fault divorce) ובביטוח נזיקין ללא אשם בתאונות-דרכים (no-fault tort in car accidents). בתביעות אלה ההליך נעשה בצורה מהירה ויעילה בהרבה, וזאת מבלי שהדבר מעביר מסר שלילי לציבור. דרך חשובה ביותר – הננקטת בעולם כולו⁸² ואף בישראל⁸³ – היא עידוד פנייה לדרכי יישוב סכסוכים חלופיות (ADR), קרי, להליכים שאינם מתקיימים בבית-משפט, כגון גישור, בוררות, פישור וכולי. פתרונות אלה מקטינים כמובן את העומס המוטל על בית-המשפט, אך קיים חשש משמעותי לפגיעה בזכויות המתדיינים בהליכים חלופיים אלה. לפיכך גם בדפוס התמודדות זה יש צורך בפיקוח הדוק ובנקיטת זהירות רבה, על-מנת לשמור על ערכי-היסוד של המשפט.

הדפוס השלישי לטיפול בעומס בבתי-המשפט הוא הגדלת המשאבים המוקצים לטובת המערכת. לדוגמה, ניתן להגדיל את מספר השופטים, כך שהעומס יתחלק בין מספר גדול יותר של שופטים. דרך זו אינה מקובלת כיום או למצער אינה משמשת דרך עיקרית. כיום, למשל, קיימת תוכנית להוסיף למערכת המשפט רק שמונים ושבעה שופטים חדשים עד שנת 2013.⁸⁴ הגדלת כמות המשאבים המוקצים למערכת הינה פתרון חלקי בלבד, המסוגל לתת

81 REVIEW OF CIVIL LITIGATION COSTS: FINAL REPORT (2009), available at www.judiciary.gov.uk/NR/rdonlyres/8EB9F3F3-9C4A-4139-8A93-56F09672EB6A/0/jacksonfinalreport140110.pdf

82 ראו, למשל, ACCESS TO JUSTICE – FINAL REPORT, לעיל ה"ש 80.

83 הצעת התקציב לשנים 2009–2010, לעיל ה"ש 26, בעמ' 112.

84 שם, בעמ' 111.

מענה מקומי בלבד לעומס. מערכת שאינה יעילה תדרוש הגדלה מתמשכת של המשאבים, בצורה שאינה מתאימה לכלכלה המודרנית בכלל ולמדינת-ישראל בפרט. למעשה, ניתן לקבוע שכל אחד משלושת דפוסי ההתמודדות עם העומס הקיים בבית-המשפט אינו מושלם כשלעצמו, ויש לנקוט את שלושת הדפוסים בצורה סבירה ומאוזנת, תוך הקפדה על הגנת ערכי-היסוד של מערכת השפיטה.

בעבר נעשו נסיונות אחדים להתמודד עם סוגיית העומס הקיים במערכת השפיטה הישראלית על-ידי הקמת ועדות ממלכתיות לבחינת הסוגיה. הוועדה הראשונה בנושא זה הוקמה בסוף שנות השבעים, ובראשה עמד השופט לנדוי.⁸⁵ ועדה זו המליצה, בין היתר, על הקלת העומס בבית-המשפט העליון על-ידי הקמת הרכב מיוחד בבית-המשפט המחוזי שתפקידו יהיה לדון בערעורים על פסקי-דין שניתנו על-ידי דן יחיד בבית-המשפט המחוזי, וכן על-ידי הקמת מחלקה לטיפול בעניינים מנהליים בבית-המשפט המחוזי. ועדת לנדוי סירבה להעניק לבית-משפט השלום סמכות שפיטה בעניינים משמעותיים, וזאת כדי לשמור על אמון הציבור במערכת השפיטה (שכן לשופטי בית-משפט השלום אין די ניסיון ויוקרה משפטית להבטיח שפסיקותיהם בנושאים עקרוניים ומשמעותיים ייהנו מאמון הציבור).⁸⁶ המלצותיה של ועדת לנדוי לא מומשו למעשה, אך עם השנים הועברו סמכויות רבות מבית-המשפט המחוזי לבית-משפט השלום (דוגמת הסמכות לדון בתיקים אזרחיים העוסקים בסכומים גבוהים יותר וכן בתיקים פליליים מסוג פשע).

מאוחר יותר, בשנת 1997, הוקמה ועדה בראשותו של השופט אור לבחינת רפורמה במערכת בתי-המשפט בישראל.⁸⁷ הוועדה המליצה על מבנה של שלוש ערכאות לבתי-המשפט בישראל: ערכאה ראשונה שתדון בכל העניינים האזרחיים והפליליים; ערכאה שנייה לדיון בערעורים ובתיקים מנהליים; וערכאה שלישית לדיון בערעורים ברשות על ערעורים שנידונו בערכאה השנייה, לערעור בזכות על פסקי-דין שניתנו בערכאה השנייה (בשבתה לדין כערכאה ראשונה) ולדיון ראשון בעניינים מנהליים מסוימים. עוד הציעה הוועדה לעודד את המעבר ליישוב סכסוכים מחוץ לכותלי בית-המשפט (בוררות ופישור), לצמצם את זכות הערעור על החלטות-ביניים בהליכים אזרחיים, להרחיב את פעילותו של המכון להשתלמות שופטים ולהגביר את השימוש בפסיקת הוצאות משפט לטובת הצד הזוכה.

85 ראו דוח ועדת לנדוי, לעיל ה"ש 1; סטיבן גולדשטיין "הערות על דו"ח הוועדה לבדיקת המבנה והסמכויות של בתי-המשפט ובעיית ההפרדה בסמכות בערכאה ראשונה" משפטים יב 160 (1982).

86 נייר-עמדה – המכון הישראלי לדמוקרטיה, לעיל ה"ש 77, בעמ' 25.

87 ראו דוח ועדת אור, לעיל ה"ש 3.

בעקבות ועדת אור הוגשה הצעת חוק ליישום רפורמה נרחבת בבתי-המשפט, שבמסגרתה יינתנו סמכויות רבות מאוד לבית-משפט השלום.⁸⁸ כחלק מהצעת החוק ניתנה לשופט יחיד האפשרות לפסוק עונש של עד עשרים שנות מאסר בפועל. גם בהצעה זו ניתן לראות את הסתירה בין הצורך ביעילות, מחד גיסא, לבין הרצון לשמור על הליך הוגן, מאידך גיסא, באשר יש לשאול אם ראוי שדן יחיד יוכל להטיל עונש כה כבד. נוסף על כך כללה הצעת החוק את הצעתה של ועדת אור לצמצם את זכות הערעור על החלטות-ביניים בהליכים אזרחיים, בצורה המתנגשת כמובן עם הערך של נגישות בתי-המשפט והזכות להליך הוגן. כפי שניתן לראות, כיום מתחזקת המגמה של הענקת משקל גדול יותר לערך היעילות לנוכח עומס העבודה הגדול הקיים בבתי-המשפט, בצורה העלולה לפגוע בערכי-היסוד האחרים ובמערכת השפיטה בכלל.

סיכום

במאמר זה ניתחנו את ערכי-היסוד של מערכת השפיטה ואת הגישות השונות להגדרתם ולמיונם מבחינה עיונית.

מערכת השפיטה בישראל מיוסדת על כמה עקרונות-יסוד, המשותפים לרוב מערכות השפיטה בעולם. תפקידם של בתי-המשפט הוא ליישב סכסוכים, וכל אחד מעקרונות-היסוד הללו מסייע למערכת השפיטה למלא את ייעודה זה.

לגישתנו, ערכי-היסוד של מערכת השפיטה הם הגינות ההליך, יעילות, נגישות, אמון הציבור בבתי-המשפט ועצמאות שיפוטית. המסגרת החוקתית הראויה מחייבת לעגן את כל הערכים בהסדר חוקתי, ולא רק בחקיקה.⁸⁹ כפי שהראינו, יישומם של עקרונות אלה הכרחי להבטחת תפקוד ראוי של מערכת השפיטה, שכן הוא מאפשר עשיית דין ראוי בכל מקרה באופן פרטני, תוך הגברת אמון הציבור במערכת השפיטה כולה, ובכך מקדם את עשיית הצדק בחברה.

השינויים החברתיים והכלכליים, התקדמות הטכנולוגיה והעלייה בשימוש בבתי-המשפט מובילים לגידול ניכר בעומס העבודה בבתי-המשפט, עד כדי פגיעה משמעותית ביכולתם של בתי-המשפט לעשות דין צדק במקרים מסוימים. כתוצאה מכך עלול להיפגע

88 הצעת חוק בתי המשפט [נוסח משולב] (תיקון מס' 23) (מבנה מערכת המשפט), התשנ"ט–1999, ה"ח 460.

89 לדיון מפורט בנושא ערכי-היסוד של מערכת השפיטה ראו את האסמכתות בה"ש 4 לעיל ואת הדיון בטקסט שלידה.

אף אמון הציבור בבית-המשפט.⁹⁰ במצב דברים זה עולה מאוד חשיבותו של ערך היעילות, והוא נהפך למעשה לערך המשמעותי ביותר מבין ערכי-היסוד של מערכת השפיטה. עם זאת, חשוב להדגיש כי היעילות – חשובה ככל שתהיה – אינה הערך החשוב ביותר, ואין לשמור עליה בכל מחיר. בראש ובראשונה יש להקפיד שמערכת השפיטה תקיים משפט הוגן, כדי שצדק מהיר ויעיל לא ייהפך לאי-צדק מהיר. כמו-כן חיוני להבטיח את עצמאותה של מערכת השפיטה, כדי לאפשר קיום משפט הוגן. הבטחת הגינותה ועצמאותה של מערכת השפיטה הינה חיונית לשמירה על מעמדו של בית-המשפט כמוסד החברתי הלגיטימי להכרעה בסכסוכים. פגיעה באי-התלות משמעותה פגיעה ביסודות המשטר הדמוקרטי ובעקרון הפרדת הרשויות.⁹¹

השופט אור, שלכבודו נכתב ספר זה, הינו ממקדמיה הבולטים של השרשת ערך היעילות במערכת המשפט הישראלית. ועדת אור סיכמה שני עשורים של מאמץ לאזן בין ערך היעילות לבין שאר ערכי-היסוד, ומסקנותיה מציגות את האיזון הראוי בין הערכים השונים. אולם המגמה הקיימת כיום הן בישראל והן במקומות אחרים בעולם, שלפיה ערך היעילות גובר על הערכים האחרים ברוב מוחלט של המקרים, אינה ראויה.⁹²

העומס בבתי-המשפט מציב אתגר גדול לפתחה של מערכת השפיטה. עומס זה הולך ומחריף לאורך השנים ברחבי העולם ובישראל בפרט. כך, למשל, בין 1950 ל-1997 גדל מספר התיקים פי עשרה והגיע למיליון תיקים. באופן ספציפי, העומס בבית-המשפט העליון גדל באותה תקופה פי שלושה-עשר והגיע לכ-8,000 תיקים בשנת 1997. מגמה זו של עלייה בעומס במערכת המשפט נמשכת כאמור ואף מתגברת לאורך השנים.

קיימים שלושה דפוסים עיקריים להתמודדות עם העומס בבית-המשפט: הדפוס הראשון הוא התייעלות של מערכת השפיטה, הדפוס השני הוא הקטנת מספר התיקים שמגיעים לבתי-המשפט, והדפוס השלישי הוא הגדלת המשאבים המוקצים למערכת השפיטה. עדיף להיזקק לדפוסים שאינם באים על-חשבון הצדק וההגינות ואינם מכרסמים באי-התלות השיפוטית.

90 תהליך מתמשך של פגיעה באמון הציבור במערכת המשפט מתרחש זה שנים מספר. למחקר בנושא זה ראו אריה רטנר "תרבות החוק – מערכת החוק והמשפט בראי החברה הישראלית" (2010) public-policy.huji.ac.il/upload/shshaBook07.09.09complete.pdf.

91 יש לציין כי משמעותו המודרנית של הביטוי "הפרדת רשויות" אינו הפרדה מוחלטת, אלא מערכת של בלמים ואיזונים בין הרשויות השונות. לניתוח ההיבטים המוסדיים של העצמאות השיפוטית והפרדת של עיקרון מהותי זה ראו שטרית "תרבות העצמאות השיפוטית בישראל", לעיל ה"ש 75, בעמ' 530.

92 *Shetreet, Creating a Culture of Judicial Independence*, לעיל ה"ש 55.

באשר לשפיטה המהותית, מן הראוי להתוות באופן מדויק את קווי התיחום בין הרשות השופטת לבין שאר הרשויות, כפי שתיארתי בפירוט במקומות אחרים.⁹³ במסגרת זו על בית-המשפט להימנע מהתערבות או מדיון כאשר הללו משבשים באופן מהותי את יחסי-הגומלין בין בית-המשפט לבין הרשויות הפוליטיות – הכנסת והממשלה.

כמו-כן יש לחזור, לדעתי, אל המודל הקלסי של זכות העמידה ותורת השפיטות, וזאת בעיקר עקב המחלוקות החריפות שהתגלעו לאורך השנים בקרב הציבור הישראלי כתוצאה מהרחבת הביקורת השיפוטית. מחלוקות אלה גרמו לפגיעה באמון הציבור במערכת השפיטה, ולשחיקת האשראי שהעניק הציבור למערכת השפיטה להרחיב את סמכותה. מכיוון שכך, יש לקבוע בחקיקה כי זכות העמידה תצומצם אך ורק למי שנפגע באופן ישיר מהחלטתה של הרשות המחוקקת או המבצעת. צמצום זה של זכות העמידה יסייע גם במניעת התופעה הפסולה של "עתירות מוזמנות", המופיעות בדרך-כלל עקב התנגדותם של העותרים להחלטתה של הרשות המבצעת. סיבה נוספת לצמצום זכות העמידה היא העובדה שכיום, בניגוד לעבר, קיימות דרכים רבות להביא לידי שינוי חקיקתי (למשל, שדולות בכנסת, עצומות, פנייה לעיתונות וכו'), ללא שימוש בכוחו של בית-המשפט, אשר יישמר למקרים משמעותיים יותר.⁹⁴

צעד נוסף הקשור לריסון השיפוטי הנדרש הוא צמצום תורת השפיטות. המגמה של הרחבת השפיטות לסוגיות רבות, שהייתה נכונה בשעתה, אינה נכונה עוד כיום. בית-המשפט ניצל את האשראי שהעמיד לרשותו הציבור, ולפיכך כיום עליו להימנע מהמשך הרחבת השפיטות, ולחזור לשפיטה קלסית זהירה.

93 ראו, לדוגמה, שם.

94 ראו שטרית "תרבות העצמאות השיפוטית בישראל", לעיל ה"ש 75.