

## האחריות על מינהל בתי המשפט\*

מאת

ד"ר שמעון שטרית\*\*

א. הקדמה. ב. מדלים לאחריות על מנהל בתי המשפט: סקירה השוואתית. 1. אחריות שיפוטית בלעדית כוללת. 2. אחריות שיפוטית בלעדית לערכאות גבוהות בלבד. 3. אחריות בלעדית של הממשלה על מנהל בתי המשפט. 4. אחריות משותפת על מנהל בתי המשפט. 5. חפקי שר המשפטים במערכת השיפוטית בישראל. ד. אי תלות שיפוטית אינדיווידואלית וקיבוצית. ה. הרשות המבצעת והמערכת השיפוטית: עקרונות מנחים. ו. מודל מצע לארץ: אחריות משותפת על מינהל בתי המשפט. ז. אחריות משותפת ואחריות בלעדית, אחריות שיפוטית אינדיווידואלית וקיבוצית. ח. סיכום.

סוגיית האחריות על מנהל בתי המשפט עומדת עתה לעין מחדש במסגרת הדיונים בהצעת חוק יסוד: השפיטה, שהיא אחד הגלגולים של הצ"ח יסוד: בתי המשפט,<sup>1</sup> שהדין הציבורי בה החל בחוגי המשפטנים בארץ בראשית שנות ה-70.<sup>2</sup> סוגיה זו קשורה לאחד העקרונות המרכזיים שעליו מיוסדת המערכת השיפוטית כולה, הוא העיקרון של אי-תלות השופטים.<sup>3</sup> מתכונת האחריות והשליטה על מנהל בתי המשפט עלולה לעמוד בסתירה לאי-תלות השופטים, אם היא מוסרת לרשות המבצעת שליטה על מרכיבים מסוימים במינהל בתי המשפט הנוגעים לשופטים ולהליך השיפוט. שליטה כזו עשויה לפגוע באי-תלות של השופט היחיד, לפגוע במעמדה הקיבוצי של הרשות השופטת ולעתים אף לפתוח פתח להתערבות הרשות המבצעת בשפיטה.

- \* המחקר לקראת כתיבת חיבור זה נערך ונתמך על-ידי קרן דגה ללימודים בינלאומיים והשוואתיים.
- \*\* מרצה בכיר בפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים.
- 1 הצ"ח תשל"ח, מס' 1348, עמ' 237.
- 2 ראה חוכר הצעת חוק יסוד: בתי המשפט, הפרקליט כו (תשל"א) 136.
- 3 לדין בעקרונות היסוד העומדים ביסוד המערכת השיפוטית והם: אי תלות שיפוטית, צדק והגינות, יעילות ההליך השיפוטי והמערכת השיפוטית, נגישות המערכת השיפוטית, ואמץ הציבור בבתי המשפט, ראה: ש' שיטריט, "בעיות ערכיות ומעשיות במינהל המערכת השיפוטית", קובץ ההרצאות בימי עיץ לשופטים כרך ב' (1977 עורך: ש' שיטריט) עמ' 80. ראה גם: S. Shetreet, "The Administration of Justice, Practical Problems, Value Conflicts & Charging Concepts", 13 *University of British Columbia Law Review* (1979) 52; S. Shetreet, "The Limits of Expeditious Justice", in: *Expeditious Justice* (Canadian Institute of the Administration of Justice, 1979) 11.

ההסדר הקיים כארץ בסוגיית האחריות על מינהל בתי המשפט עוצב בראשית שנות ה-50. מלכתחילה היו בו מרכיבים מעשיים שזכרם לא בא בחוק ואשר נבעו מהיבט עקרוני עיוני. סעיף 14 לחוק השופטים<sup>4</sup> קבע, כי שר המשפטים אחראי על סדרי המינהל בבתי המשפט, וכי ביצוע סדרי המינהל יופקד בידי שופט שימונה בידי שר המשפטים ויהיה אחראי בפניו. על סמך תזכיר שהכין נשיא בית המשפט העליון דאז, יצחק אולשן,<sup>5</sup> נקבעה פרקטיקה שמשרדי מנהל בתי המשפט, הוא השופט הנושא בכהונה של ביצוע סדרי המינהל בבתי המשפט, ימוקמו מחוץ למשרד המשפטים ובקירבה פיזית למשרדו של בית המשפט העליון, וכך היה. המיקום הגיאוגרפי אמור לסמל את הריחוק הגיאוגרפי היחסי של הנהלת בתי המשפט ממשרד המשפטים ואת שייכותה לרשות השופטת. הקירבה הגיאוגרפית היתה אמורה להעניק כנראה לבית המשפט העליון, ובעיקר לנשיאו, השפעת-מה על הנהלת בתי המשפט.

בפועל התפתחה פרקטיקה של יחסים מקבילים של מנהל בתי המשפט עם שר המשפטים, כמי שנושא באחריות המשפטית להנהלת בתי המשפט ואשר בפניו אחראי מנהל בתי המשפט, וכן עם נשיא בית המשפט העליון, נושא המשרה הרמה ביותר במערכת השיפוטית. כמו כן נהגו שרי המשפטים להתייעץ עם נשיאי בתי המשפט העליון בקבלת החלטות חשובות בנוגע למינהל המערכת השיפוטית.

בראשית שנות ה-70 היתה נטייה מצד שר המשפטים להסכים לרפורמה בהסדר הקיים לגבי האחריות על מינהל בתי המשפט ולעבור ממתכונת אחריות בלעדית של השר, המלווה בנוהג של התייעצות עם נשיא בית המשפט וקירבה פיזית של משרדי הנהלת בתי המשפט למשכנו של בית המשפט העליון, להסדר חדש של אחריות משותפת של שר המשפטים ונשיא בית המשפט העליון. אולם, עקב חילופי גברי במשרד המשפטים לא באה נטייה זו לידי הגשמה.<sup>6</sup>

בנוסחים הקודמים של הצ"ח יסוד: בתי המשפט, ובנוסח הנוכחי, שפותח עד שלב זה בכנסת, של הצ"ח יסוד: השפיטה, מצויה מגמה של שינוי לעומת ההסדר הקיים, בכיוון של הרחבת תפקידו של נשיא בית המשפט העליון במינהל המערכת השיפוטית. אולם השינוי אינו מבטא מפנה משמעותי בתפיסה העקרונית של הסוגיה, אלא מגבש בחוק את הנוהג הקיים כבר של התייעצות השר עם נשיא בית המשפט העליון בעניינים מרכזיים הנוגעים למינהל בתי המשפט, כגון מינוי המנהל, הקמת בתי משפט וכיוצא בזה.<sup>7</sup> התפיסה העקרונית, המיוסדת על הענקת האחריות המרכזית והבלעדית לשר המשפטים, נותרה על כנה. בשעת כתיבת שורות אלה תלויה ועומדת הצעה לשכת עורכי הדין, המבטאת מפנה בחשיבה בסוגיה זו. על-פי הצעה זו תופקד האחריות המרכזית על מינהל

4 ס"ח תשי"ג, עמ' 149.

5 לא פורסם. עותק מצוי בידי המחבר. ראה אזכורו בספרו של יצחק אולשן, דין דברים (1978) 225.

6 ראיונות של המחבר עם אישים הקשורים לנושא.

7 ראה סעיפים שונים בהצ"ח יסוד: השפיטה, הקובעים התייעצות עם הנשיא: סעיף 17 (הקמת בתי משפט מחוזיים ושלוש וקביעת מקום מושבם), סעיף 18 (קביעת מספר השופטים בבתי המשפט מחוזיים ושלוש), סעיף 24 (מינוי מנהל בתי המשפט). הצ"ח יסוד: השפיטה, הועמדה לרשותו באדיבות מזכירת ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת. עותק מצוי בספריית הפקולטה למשפטים בירושלים.

בתי המשפט וכן על התקנת תקנות סדרי הדין בידי נשיא בית המשפט העליון, והוא אף מינה לבדו את מנהל בתי המשפט.<sup>8</sup>

בחירת המתכונת של האחריות על מינהל בתי המשפט כרוכה בהכרעה בין עקרונות מתחרים, ומחייבת כדיקת הסוגיה מהיבטים מגוונים, הן עיוניים והן מעשיים.

בעיצוב המודל לאחריות שיפוטית מתחרים שני עקרונות מרכזיים. האחד, עקרון אי-התלות השיפוטית והשני עקרון האחריות הפרלמנטרית. העיקרון הראשון מחייב הענקת האחריות על מינהל בתי המשפט לרשות השופטת תוך יצירת כלים מתאימים במערכת השיפוטית להגשמת אחריות זו. העיקרון השני מחייב מעורבות של הרשות המבצעת באחריות על מינהל בתי המשפט על יסוד העיקרון לפיו הממשלה באמצעות אחד השרים אחראית בפני הכנסת על כל פעולה המבוצעת על-ידי רשויות המדינה. בנוסף לשיקול העקרוני קיימים שיקולים במישור המעשי שמן הדין לשיקול אותם ככובד ראש בבחירת המודל לאחריות על מנהל בתי המשפט. במשטר דמוקרטי חלוקת המשאבים וכן ההגנה על מעמדם של רשויות, מוסדות, וממלאי תפקידים תלויה במאבקי כוחות שהאלמנטים הפוליטיים בממשל ממלאים בהם תפקיד מרכזי. מאחר שהרשות השופטת מנותקת על-פי המסורת ממעגל המאבקים הפוליטיים, יקשה עליה לבדה לפעול באופן יעיל ותקיף במסגרת מאבקי הכוח הללו להבטחת חלקה בחלוקת המשאבים ולהגנה על מעמדה. מכאן הצורך שלא להוציא לחלוטין את הרשות המבצעת מן האחריות והמעורבות במינהל המרכזי של בתי המשפט, מתוך ההנחה שהשר שיש לו חלק באחריות על מינהל בתי המשפט ייאבק למען הקצאת משאבים ראויים לבתי המשפט. על-פי השקפתי, המודל של האחריות על מינהל בתי המשפט המתאים והרצוי לשיטת המשפט והממשל הנהוגה בישראל הוא המודל של האחריות המשותפת של שר המשפטים ונשיא בית המשפט העליון. לפי תפיסתי, לאור עקרון העצמאות השיפוטית, מן הדין לצמצם את שליטת הרשות המבצעת רק לאותם תחומים מינימליים המתחייבים על-פי עקרון האחריות הפרלמנטרית.

במאמר זה אני מבקש לרוך בקצרה בסוגיית האחריות על מינהל בתי המשפט, לסקור את המודלים של האחריות על מנהל בתי המשפט על יסוד ניתוח משווה, ולנתח את ההסדר בארץ והדרכים לשינויו על-פי השקפתי. בפתח הדיון נסקור את המודלים לאחריות על מינהל בתי המשפט.

## ב. מודלים לאחריות על מנהל בתי משפט: סקירה השוואתית

ניתן למנות ארבעה מודלים ראשיים לעיצוב דפוסי האחריות על מינהל בתי המשפט: אחריות שיפוטית בלעדית כוללת, אחריות שיפוטית בלעדית על ערכאות גבוהות, אחריות בלעדית של הממשלה ואחריות משותפת. נסקור את המודלים ואת הוואריאנטים של המודלים הללו אחד אחד.

8 ראה נוסח סעיפים 19, 20 להצ"ח יסוד: השפיטה, כמוצע על-ידי לשכת עורכי הדין. הלשכה גם מציעה בסעיף 12 שעובדי מערכת השפיטה יהיו נתונים למרות נשיא בית המשפט העליון או מנהל בתי המשפט.

## 1. אחריות שיפוטית בלעדית כוללת

האחריות על מינהל בתי המשפט לפי מודל זה מסורה לרשות השופטת ללא מעורבות של הרשות המבצעת. התקציב מוגש לאישור הרשות המחוקקת ללא צורך באישור הרשות המבצעת, ולרשות השופטת מסורה אחריות על ניהול ענייני בתי המשפט. מודל האחריות השיפוטית הבלעדית קיים בארצות הברית במישור הפדרלי, שם הונהג בשנת 1940. הניהול נעשה באמצעות משרד למינהל בתי המשפט ("המשרד המינהלי של בתי המשפט הפדרליים")<sup>9</sup>.

במסגרת המודל של אחריות שיפוטית בלעדית על מינהל בתי המשפט קיימות מספר אפשרויות באשר לנושאי האחריות. אפשרות אחת היא שהאחריות המשפטית מופקדת בידי נשיא בית המשפט הגבוה במדינה. זהו המצב במדינת ניריורק, שבה האחריות המשפטית למינהל בתי המשפט מסורה בידי נשיא בית המשפט לערעורים שהוא בית המשפט העליון במדינה הכפוף לחובת התייעצות עם המועצה המנהלית<sup>10</sup>. הניהול המעשי מסור בידי מנהל בתי המשפט הממונה על-ידי נשיא בית המשפט לערעורים ופועל בהשאתו.

המודל האחר הוא של אחריות שיפוטית קיבוצית. לפי מודל זה האחריות מופקדת בידי גוף המורכב ממספר שופטים בראשות ראש המערכת השיפוטית. זהו המודל הנהוג במישור הפדרלי בארצות הברית. האחריות על מינהל בתי המשפט הפדרליים מסורה בידי מועצה שיפוטית ארצית בראשות נשיא בית המשפט העליון. הניהול המעשי נעשה בידי המשרד המנהלי של בתי המשפט הפדרליים. בנוסף למועצה השיפוטית הארצית קיימות גם מועצות שיפוטיות אזוריות האחראיות לאזוריים השיפוטיים השונים בארצות הברית שגבולותיהם זהים לגבולות הסמכות המקומית של בתי המשפט הפדרליים לערעורים (Circuit Courts). לפני מספר שנים נחקק חוק שהקים מערך מנהלי העומד לרשות המועצות השיפוטיות האזוריות בראשות מנהלנים שיפוטיים אזוריים, ובכך שיפר את עבודתן<sup>12</sup>. גם ביפן נהוג מודל האחריות השיפוטית הבלעדית הקיבוצית. האחריות על מינהל בתי המשפט מסורה למועצה שיפוטית בראשות נשיא בית המשפט העליון<sup>13</sup>.

## 2. אחריות שיפוטית בלעדית לערכאות גבוהות בלבד

מודל אחר של אחריות של המינהל השיפוטי קיים בכמה מדינות, ועל-פיו מסורה אחריות

- 9 ראה: Friesen et al., *Managing the Courts* (1971) 28 U.S.C. Section 605, 87-88.
- 10 ראה: N.Y. Judiciary Law Section 211, McKinney's Consolidated Laws of New York, Book 29. בשני עניינים פעולות נשיא בית המשפט לערעורים טענות אישור של המועצה המנהלית: מיני מנהל בתי המשפט, ואישור סדרי המינהל המותקנים על-ידי מנהל בתי המשפט. שם, סעיף 213.
- 11 N.Y. Judiciary Law Section 212, *ibid*.
- 12 R.B. McKay, "Use of Judicial Councils and Judicial Conferences", in: F. Klein (ed.), *The Improvement of the Administration of Justice* (sixth ed., 1981) 113; S. Flanders & J.T. McDermott, *Operation of the Federal Judicial Councils* (1978).
- 13 ראה: Y. Taniguchi, "Japanese National Report", in: Shetreet, *Judicial Independence: Jerusalem Conference Papers*, Vol. II (1982) p. 177; N. Kumanoto, "Judicial Independence in Japan", *id.* at p. 152.

שיפוטית בלעדית למינהל בתי משפט מסוימים, בדרך כלל בתי משפט גבוהים. כך הוא המצב באוסטרליה — לגבי בית המשפט העליון האוסטרלי; בגרמניה המערבית — לגבי בית המשפט החוקתי הפדרלי הגבוה. מצב דומה קיים גם בקנדה, שם מסורה אוטונומיה מנהלית רחבה יותר לבית המשפט העליון הקנדי<sup>14</sup>.

3. אחריות בלעדית של הממשלה על מנהל בתי המשפט מודל נפוץ בארצות רבות בעולם הוא המודל המעניק לרשות המבצעת אחריות מלאה על מנהל בתי המשפט ללא שיתוף פורמלי של הרשות השופטת. גם במודל זה ייתכן שהשר הממונה ישתף את הרשות השופטת באופן בלתי פורמלי בתהליך קבלת החלטות. לעתים מודל זה ממותן במידה מסוימת בעזרת קיומו של מוסד מתווך בין השר הממונה ובין השופטים. כך הוא המצב בישראל, שבה ממונה שופט לכהונת מנהל בתי המשפט. המנהל כפוף לשר המשפטים במילוי תפקידו, אולם יש בכך משום חציצה בין הרשות המבצעת ובין השופטים<sup>15</sup>.

4. אחריות משותפת על מנהל בתי המשפט מודל האחריות המשותפת על מנהל בתי המשפט יכול להיות מבוסס על אחריות של הרשות המבצעת בכפוף לחובת התייעצות פורמלית של השר הממונה עם ראש המערכת השיפוטית. חובת התייעצות היא דרגה נמוכה של שיתוף הרשות השופטת באחריות<sup>16</sup>. דרגת השיתוף יכולה להיות גבוהה יותר בצורת אחריות משותפת שווה של ראש המערכת השיפוטית ושר המשפטים. אחריות משותפת יכולה לבוא לידי ביטוי בהקמת מועצה שבתוכה מיוצגים הרשות המבצעת והרשות השופטת. הצעה כזו הועלתה במדינת אונטריו בקנדה.

בשנים האחרונות ניכרת מגמה בדורה בארצות רבות בעולם, לרבות בארצות המשפט המקובל בעלות משטר פרלמנטרי, להעניק יתר עצמאות למערכת השיפוטית בענייני מינהל בתי המשפט ולצמצם את תפקידה של הרשות המבצעת במינהל המערכת השיפוטית. מגמה זו שלטת כיום בקנדה. בשנת 1977 ניתנו לנשיא בית המשפט העליון הקנדי סמכויות בנושאי מינהל שיפוטי של בית המשפט; רפורמה דומה נתקבלה בחבל קולומביה הבריטית שבקנדה<sup>17</sup>. בארצות הברית התרחשו שינויים מפליגים באמצע המאה הזו בתחום זה בכיוון של הענקת יתר עצמאות קיבוצית לרשות השופטת. האחריות למינהל בתי המשפט נמסרה באופן בלעדי לרשות השופטת עצמה, על-פי אחד הוואריאנטים שנסקרו לעיל, דהיינו: אחריות שיפוטית קיבוצית.

14 ראה: S. Shetreet, 'Contemporary Challenges of Judicial Independence', in: Shetreet, *Judicial Independence: Jerusalem Conference Papers*, Vol. I (1982) 66 at 88-89

15 ראה סעיף 14 לחוק השופטים תשי"ג-1953.

16 זהו המודל המוצע בסעיף 24(א) להצעת חוק יסוד בתי המשפט הקובע, סדרי המנהל ייקבעו בידי שר המשפטים בהתייעצות עם נשיא בית המשפט העליון.

17 "Administration of Justice" (*supra*, note 3) 58-64.

## ג. תפקיד שר המשפטים במערכת השיפוטית בישראל

כיום מסורות לשר המשפטים סמכויות נרחבות. בידו מסורה האחריות על מנהל בתי המשפט, והסמכות להקים בתי משפט, לקבוע הוראות סדרי מינהל ולהתקין חקנות סדרי דין. הוא מכהן כיו"ר ועדת המינויים לשופטים. הוא ממנה בהתייעצות עם נשיא בית המשפט העליון שופטים לכהונת שופטים בפועל בדרגות גבוהות יותר ונמוכות יותר, והוא ממנה גם את נשיאי בתי המשפט המחוזיים ובתי משפט השלום. הוא גם מוסמך להעביר שופט מבית משפט אחד לבית משפט אחר בתנאים מסוימים, והוא בעל הסמכות הבלעדית לפתוח בהליכים משמעתיים נגד שופטים<sup>18</sup>. לשר המשפטים מסורה שליטה בהיבטים אלה ואחרים של המערכת השיפוטית ועלינו לקבוע האם שליטה זו במהותה ובהיקפה עולים בקנה אחד עם העיקרון של אי חלול המערכת השיפוטית.

מחד גיסא נראה, ששליטה זו סותרת את העיקרון של אי חלול הרשות השופטת. מאידך גיסא, במשטר פרלמנטרי, עקרון האחריות הפרלמנטרית מחייב מסירת אחריות על פעולות רשויות המדינה השונות לנציג הממשלה האחראית לפעולות רשויות המדינה בפני הכנסת. על כן, בקביעת עמדתנו בנושא זה עלינו לתת את דעתנו הן על עצמאות המערכת השיפוטית והן על עקרון האחריות הפרלמנטרית. דעתי היא, שעלינו לשאוף לחזק במידה מירבית את עצמאות הרשות השופטת ולצמצם את השליטה של הרשות המבצעת במינהל המערכת השיפוטית לאותם עניינים שבהם שליטה כזו מחויבת עליפי עקרון האחריות הפרלמנטרית של הממשלה<sup>19</sup>.

באופן כללי מוצדק לתת לרשות המבצעת תפקיד רחב יותר באחריות על מנהל בתי המשפט במישור המרכזי, אולם אי החלול הענייני והאישית של השופטים שוללת כל מעורבות ושליטה של הרשות המבצעת על ניהול בית המשפט ברמה המקומית. הטעם לכך הוא, שמתן שליטה לרשות המבצעת בענייני מינהל בתי המשפט במישור המרכזי אין עמה מתן שליטה ישירה על הליכי השפיטה בבתי המשפט, אשר על כן יש עמה סכנה פחותה להתערבות בלתי ראויה מצד הרשות המבצעת בעצמאות השופטים ובעצמאות הליכי השפיטה. לא כן הדבר כאשר למתן אחריות ושליטה על מנהל בית המשפט ברמה המקומית. שליטה כזו יוצרת קשר ישיר יותר של כפיפות בין הרשות המבצעת ובין השופטים והליכי השפיטה, ופוחחת פתח להתערבות של הרשות המבצעת בהליכי השפיטה ובעצמאות השופטים. זאת ועוד. עקרון האחריות הפרלמנטרית, בהקשר של המערכת השיפוטית, יכול להתגשם באופן משביע רצון כאשר האחריות של הרשות המבצעת מוגבלת למישור המרכזי. אין צורך בשליטה של הממשלה ברמה המקומית כדי להגשים את עקרון האחריות הפרלמנטרית.

לגבי עניינים אחדים אין נפקא מינה להבחנה בין הרמה המקומית והרמה המרכזית במינהל בתי המשפט. כך, אין למסור לרשות המבצעת אחריות לעניינים שיפוטיים ולעניינים הנוגעים לשופטים (כגון העברת שופט מבית משפט למשנהו, קביעת שעות שמייעת המשפטים וכיו"ב), בין שמדובר במישור המרכזי ובין שעסקינן במישור המקומי.

18 ש' שטרית, "חיווק הרשות השופטת וצמצום סמכויות שר המשפטים", משפטים ו (תשל"ה) 174.

19 ראה: 60-62 (supra, note. 3) "Administration of Justice", Shetreet, "שטרית" בעיות ערכיות" (לעיל, הערה 3), 91-93.

## ד. אי תלות שיפוטית אינדיווידואלית וקיבוצית

עקרון אי-התלות השיפוטית משמע שהשופט נהנה מאי תלות אישית ומאי-תלות עניינית. אי-התלות האישית משמע, שתנאי כהונתו של השופט מובטחים מפני התערבות מצד הרשות המבצעת, ובכלל זה תנאי שכרו, קביעת מקום כהונתו, הפסקת כהונתו ונקיטת אמצעי משמעת כלפיו. אי-תלות עניינית משמע, שבמילוי תפקידו אין על השופט מרות זולת מרותו של החוק וצו מצפוננו<sup>20</sup>. אלה הם המרכיבים של עקרון העצמאות השיפוטית כאשר הם מתייחסים לשופט היחיד. אולם עיקרון זה אינו מצטמצם להבטחת אי-התלות של השופט היחיד; התפיסה המודרנית של עיקרון זה, שהציג בשנים האחרונות כותב שורות אלה במספר הזדמנויות<sup>21</sup>, מתייבט שגם אי-התלות השיפוטית הקיבוצית תובטח כראוי. על-פי תפיסה זו הרשות השופטת כגוף חייבת ליהנות מעצמאות, ובכלל זה מן הדין שתוענק לה אוטונומיה מנהלית ושליטה בהנהלה המרכזית של בתי המשפט.

רעיון העצמאות השיפוטית הקיבוצית מיוסד על המחשבה הרואה ברשות השופטת רשות חוקתית של המדינה, אשר בכל הקשור בהגשמת סמכויותיה ראויה למעמד שווה כלפי רשויות המדינה האחרות, הרשות המבצעת והרשות המחוקקת. רעיון זה גם מבוסס על ההנחה שהשופטים כיחידים לא יוכלו למלא את תפקידי השיפוט, אלא אם כן יובטח המעמד הקיבוצי של הרשות השופטת. העצמאות השיפוטית הקיבוצית מחייבת הסרת צורות שונות של כפיפות של הרשות השופטת לרשות המבצעת, לרבות ביטול השליטה על תקציבי הרשות השופטת ועל מצבת כוח האדם השיפוטי והמינהלי. זאת בנוסף להסרת צורות ישירות יותר של כפיפות, כגון סמכות להעביר שופט ממקום למקום, או סמכות להשפיע על היבטים מנהליים או מהותיים של הליכי השפיטה. רעיון העצמאות השיפוטית הקיבוצית מחייב גם ריסון מצד הרשות המחוקקת במה שנוגע לביטול רטרואקטיבי של פסק דין ספציפי של בית המשפט ושליטת פירות פסק הדין מן הצד הזוכה על-ידי חקיקה רטרואקטיבית ספציפית. הרשות המחוקקת אינה מוגבלת בחקיקה רטרואקטיבית כללית המשנה את הדין הכללי בסוגיה מסוימת, אך תוצאותיו של פסק דין ספציפי לגבי הצדדים לאותו משפט מן הדין שיישאר על כנו. שאם לא כן ייהפך בית המחוקקים לבית משפט לערעורים המבטל את ההכרעה השיפוטית, ובכך ייפגע מעמדה הקיבוצי של הרשות השופטת.

רעיון העצמאות השיפוטית הקיבוצית זכה להכרה במסמכים בינלאומיים שנחקלו בעת האחרונה בוועידות בינלאומיות של ארגונים בינלאומיים. רעיון זה אומץ ב"אמות-המידה המינימליות לאי תלות שיפוטית", שאישרה האגודה הבינלאומית של עורכי הדין בוועידתה ה-19 באוקטובר 1982<sup>22</sup>. סעיף 2 של "אמות המידה" קובע כי

20 אי תלות העניינית מובטחת במשפט הישראלי בסעיף 13 לחוק השופטים, תשי"ג-1953. Shetreet, "Administration of Justice" (*supra*, note 3) 57-62; Shetreet, "Judicial Independence", Lisbon Conference Background Paper (International Bar Association) in: Shetreet (*supra*, note 14) 18 at 21.  
 22 "International Bar Association Code of Minimum Standards of Judicial Independence", Approved in New Delhi at the 19th Biennial Convention of the International Bar

"הרשות כגוף תיהנה מאוטונומיה ומאי תלות קיבוצית כלפי הרשות המבצעת". "אמות-המידה" מגבילות את היקף מעורבותה ושלטתה של הרשות המבצעת במערכת השיפוטית; במינוי שופטים (סעיף 3), במשמעת שיפוטית (סעיף 4), בהפעלת סמכות החנינה (סעיף 17), או בהשמעת הצהרות ביקורת, או בהפעלת לחץ על שופטים (סעיף 16). סעיפים אחרים של "אמות-המידה" שוללות לחלוטין כל שליטה של הרשות המבצעת באופן כללי בעניינים שיפוטיים (סעיף 5), ובאופן מיוחד הן שוללות את סמכות הרשות המבצעת לגבי העברת שופט ממקום למקום (סעיף 12), קביעת שכר השופטים (סעיף 14), התקנת תקנות סדר הדין (סעיף 6), סגירת בתי המשפט (סעיף 16 ב) ועשיית מעשה או מחלל שיש בהם משום סיכול הכרעה שיפוטית מראש או בדיעבד.

על-פי "אמות-המידה" יוחדו מספר נושאים לרשות השופטת: עניינים שפוטיים, הן ברמה המקומית והן ברמה המרכזית (סעיף 8), העברת שופט ממקום למקום (סעיף 12); חלוקת העבודה בבית המשפט (סעיף 11). חלק מן העניינים נמסרו לרשות השופטת במשותף עם הרשויות האחרות. הסמכות להתקין תקנות סדר הדין מסורה לרשות המחוקקת, או לרשות השופטת בשיתוף עורכי הדין, בכפוף לאישור חקיקתי (סעיף 6). על-פי "אמות-המידה", האחריות המרכזית על מינהל בתי המשפט צריכה להיות מופקדת בידי הרשות השופטת, או במשותף בידי הרשות השופטת והרשות המבצעת (סעיף 9). "אמות-המידה" מטילות חובה על המדינה להעמיד לרשות המערכת המשפטית חקציבים נאותים. "אמות-המידה" גם אוסרות במפורש חקיקה רטרואקטיבית המבטלת פסק דין ספציפי (סעיף 19) ופגיעות באי-תלות השופטים באמצעות חקיקה המשנה לרעה את תנאי כהונתם של שופטים שכבר מכהנים (סעיף 20).

רעיון העצמאות השיפוטית הקיבוצית נתקבל גם בוועידה העולמית הראשונה לאי-תלות המערכת המשפטית שנערכה במונטריאל ביוני 1983.<sup>23</sup> בהצהרה האוניברסלית על אי-תלות מערכת הצדק שהתקבלה בוועידה אומץ רעיון העצמאות השיפוטית הקיבוצית, בקווים שנוכשו ב"אמות-המידה" של האגודה הבינלאומית של עורכי הדין ותוך הדגשה יתרה של מספר מרכיבים. ההצהרה מתייחסת במפורש לאי התלות האינדיווידואלית,<sup>24</sup> האישית והעניינית<sup>25</sup> של השופט, מצד אחד, ולאי התלות הקיבוצית של הרשות השופטת, מצד שני.<sup>26</sup> ההצהרה קובעת, שהאחריות העיקרית על

Association. The text of the Standards was developed at the IBA Jerusalem Conference, March 1982 (General Rapporteur; Dr. Shimon Shetreet). For the text of the IBA standards see *International Bar News*, April 1983. עוחק מצוי בספריית הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים.

"Universal Declaration on the Independence of Justice", Montreal, June 1983. Unofficial text of the Declaration to be found in Institute of Judicial Administration Report (Summer 1983). עוחק רשמי מצוי בספריית הפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית בירושלים. המחבר שימש ראש הצוות שניסח את פרק כ' של ההצהרה האוניברסלית שעסקה בשופטים לאומיים (יתר הפרקים עוסקים בשופטים בינלאומיים, עורכי דין, חברי חבר מושבעים, ופוסקים הדיוטות (Assessors)).

סעיף 2.02 להצהרה האוניברסלית על אי תלות המערכת השיפוטית.

סעיף 2.03 להצהרה.

סעיף 2.04 להצהרה.



מנהל בתי המשפט צריכה להיות מופקדת בידי הרשות השופטת עצמה<sup>27</sup> ומבטיחה את מעורבותה הגבוהה של הרשות השופטת בקביעת תקציבי המערכת השיפוטית<sup>28</sup>. ההצהרה גם מגבילה את היקף מעורבותה של הרשות המבצעת בהיבטים שונים של המערכת השיפוטית<sup>29</sup>, שוללת לחלוטין כל סמכות או שליטה של הרשות המבצעת לגבי עניינים אחרים<sup>30</sup>, ומייחדת שורה של סמכויות לרשות השופטת בלבד<sup>31</sup>.

#### ה. הרשות המבצעת והמערכת השיפוטית: עקרונות מנחים

אני מציע מספר עקרונות מנחים, אשר לאורם יש להגדיר את תפקידה של הרשות המבצעת במערכת השיפוטית. העקרונות המנחים מיוסדים על התפיסה של עקרון אי-התלות השיפוטית כפי שהוצגה לעיל.

העיקרון הראשון הוא, שמבחינת אי-תלות השופטים אין פגם בהשתתפות הרשות המבצעת בתהליך מינויים, אולם אי-תלות זו עשויה להיפגע כאשר מעניקים לרשות המבצעת שליטה מלאה ובלעדית בתהליך מינוי השופטים. פגיעה זו עלולה לצמות מבחירת שופטים בידי הרשות המבצעת על-פי אמות מידה שיהיו נוחות לרשות המבצעת מבחינת שייכותם הפוליטית, השקפוחיהם האידיאולוגיות והחברתיות, נטיותיהם האישיות והמקצועיות, מידת הודחותם עם הרשות המבצעת ותמיכתם באישים המכהנים בה. במקום שבו קיימת מסורת רבת שנים של מניעת פגיעה זו, אף כשסמכות מינוי השופטים מסורה באופן בלעדי לרשות המבצעת, ניתן להשלים עם הסדר כזה, אך מבחינת ההסדר הרצוי ביותר להגנה נאותה על אי-תלות שופטים ומבחינת התורה העיונית של אי-תלות השופטים יש לשלול הסדר כזה.

כדי להגן על אי-התלות השיפוטית, לצמצם את השיקולים הפוליטיים-מפלגתיים במינוי השופטים וכדי להבטיח רמה מקצועית נאותה של המועמדים לכהן בשפיטה, משתפים שופטים ועורכי דין בתהליך המינוי. במשפט הישראלי מקובל העיקרון המנחה הראשון. לשר המשפטים יש עדיפות רמה בהצעת מועמדים<sup>32</sup> וכשליטה פרוצדורלית על ועדת המינויים, אך בעיקרו של דבר יש לרשות המבצעת שני קולות מתוך תשעה בוועדת המינויים שבה מיוצגים בית המשפט העליון, הכנסת, הממשלה ועורכי הדין.

מבחינה מספרית הוועדה למינוי שופטים בישראל מורכבת משני שרים, שני חברי כנסת, שלושה שופטי בית המשפט העליון ושני עורכי דין. בזמנו סברתי, שמן הראוי

27 סעיף 2.40.

28 סעיפים 2.41 ו-2.42.

29 ההצהרה מגבילה את היקף מעורבותה של הרשות המבצעת במינוי שופטים (סעיף 2.14) ובמשמעת שופטים (סעיף 2.33).

30 סגירת בתי משפט (סעיף 2.07(ג)), סיכול הכרעה שיפוטית על-ידי מעשה או מחול מראש או בריעבד (סעיף 2.07(ד)). התערבות בהליכי השפיטה או כעניינים שיפוטיים (סעיפים 2.07(א), (ב)).

31 הצבת שופטים וחלוקת העבודה ביניהם (סעיף 2.16, 2.43), העברת שופט ממקום למקום (סעיף 2.18 ו-2.16).

32 בעוד שהשר (וכן נשיא בית המשפט העליון) רשאי להציע מועמד לוועדה, רק שלושה חברים ביחד רשאים אף הם להציע מועמד: סעיף 7(ב) לחוק השופטים, תשי"ג-1953.

לצמצם את משקלו של הגורם הפוליטי בוועדת המינויים<sup>33</sup>. היום אני נוטה לדעה התומכת בשמירת כוחו של הגורם הפוליטי בהרכב הקיים. תהליך בחירת השופטים חייב להבטיח איוון חברתי ואיוון דעות, כך שהרשות השופטת תשקף נאמנה את החברה. עיקרון זה של רשות שופטת משקפת (Reflective Judiciary), שהצגתי בשנים האחרונות בהודמנויות שונות<sup>34</sup>, נתקבל בהצהרה האוניברסלית על אי-תלות המערכת המשפטית<sup>35</sup>. סעיף 2.13 להצהרה קובע כי "ההליך והסטנדרטים לבחירת שופטים יעניקו שיקול ראוי לצורך להבטיח רשות שופטת המשקפת באופן הוגן את החברה על כל היבטיה". השתתפותם של שרים וחברי כנסת דרושה להגשמת צורך חשוב זה של הבטחת רשות שופטת משקפת, יש לזכור, שלעתים קרובות בתי המשפט מכריעים בשאלות חברתיות חשובות ובשאלות שנויות במחלוקת, ועל כן אין להקל ראש בשיקול זה. שיקול זה גם יקבל משנה תוקף כאשר תינתן לביה המשפט העליון סמכות מפורשת לביקורת שיפוטית על חוקים הסותרים חוקי יסוד, כמוצע בהצעת חוק יסוד: החקיקה<sup>36</sup>. לעומת זאת, תוספת ייצוג מקצועי לוועדת המינויים<sup>37</sup> ראויה לעיון חיובי.

העיקרון המנחה השני הוא, שהרשות המבצעת יכולה להשתתף בהליכי משמעת נגד שופטים אולם רק בהפניית תלונות על השופטים לגוף המוסמך לדון בהן, או בפתיחת הליכים משמעתיים נגד שופטים, ולא בהכרעה באותן תלונות. הסמכות לנקוט צעדים משמעתיים נגד שופטים או להסירם מכהונתם חייבת להיות בידי גוף בלתי תלוי ברשות המבצעת. עיקרון זה מקובל אצלנו. השר קובל בפני בית דין משמעתי, המורכב בעיקרו משופטי בית המשפט העליון, וזה מחליט בקובלנה. אולם, לפי ההסדר הקיים רק שר המשפטים מוסמך לפתוח בהליכים משמעתיים נגד שופט בפני בית הדין המשמעתי. פגם זה בא על תיקונו בהצעת חוק יסוד: השפיטה, הקובעת שגם נשיא בית המשפט העליון יהיה מוסמך לפתוח בהליכים משמעתיים (סעיף 14)<sup>38</sup>.

העיקרון המנחה השלישי הוא, שאין לתת לרשות המבצעת שליטה על עניינים שיפוטיים או ענייניים הנוגעים לשופטים, כגון הקצאת חיקים לשופטים, קביעת מועדי המשפטים, שעות שמיעת המשפטים, או חופשות שופטים. שליטה כזו עלולה לגרור החערבות באי-התלות האישית והעניינית של השופטים<sup>39</sup>. הדין בישראל מעניק לשר

33 שטריח (לעיל, הערה 18) 177.

34 ראה: Shetreet, 'On Assessing the Role of Courts in Society' 10 *Manitoba L.J.* (1980) 357. at 398-405; Shetreet, Lisbon Conference Paper (*supra*, note 21) at p. 32.

35 ראה לעיל, הערה 23.

36 סעיפים 13-14 להצ"ח יסוד: חקיקה, הצ"ח תשל"ח מט' 1346 עמ' 328.

37 על-פי סעיף 4 להצ"ח יסוד: השפיטה, מוצע להוסיף לוועדה שני חברים שייבחרו על-ידי סגל הפקולטאות למשפטים במוסדות להשכלה גבוהה. אולם ניתן לחשוב על תוספת של אנשי מקצוע אחרים כגון: עו"ד נוסף או שופט נוסף.

38 נוסח זה היה בסעיף 14 להצ"ח יסוד: בתי המשפט. השווה סעיף 4 לאמות המידה המינימליות לאי תלות שיפוטית של האגודה הבינלאומית של עורכי הדין (לעיל, הערה 22).

39 השווה סעיף 5 לאמות המידה המינימליות לאי תלות שיפוטית של האגודה הבינלאומית של עורכי הדין (לעיל, הערה 22).

המשפטים סמכות להעביר שופט ממקום למקום ובמסגרת האחריות על סדרי המינהל נתונה לו הסמכות לקבוע ימים לפתיחת בתי המשפט ושעות לשמיעת המשפטים<sup>40</sup>. העיקרון המנחה הרביעי הוא, שסמכות התקנת תקנות סדר הדין צריכה להיות בידי הרשות השופטת, וכי אין למסור את העניין הזה לסמכותה של הרשות המבצעת<sup>41</sup>. בנקודה זו ההסדר אצלנו, המוסר את הסמכות הבלעדית להתקין תקנות סדרי דין לשר המשפטים, יש בו פגם וראוי לחקנו<sup>42</sup>.

בהקשר זה יש לציין, כי במשפט הישראלי קיימת אי-התאמה בין ההסדר הנהוג לגבי תקנות סדר הדין האזרחי (המוחקנות על-ידי שר המשפטים), ובין תקנות סדר הדין הפלילי באשר להיקף העניינים המוסדרים בתקנות סדר דין. חוק סדר הדין הפלילי מסדיר עניינים רבים, ותקנות סדר הדין הפלילי עוסקות במסגרת מצומצמת יותר של סדרי הדין. תקנות סדר הדין האזרחי מסדירות את כל ענייני סדר הדין האזרחי, ועדיין לא נחקק חוק סדר הדין האזרחי שיקבע בתחום האזרחי מסגרת דומה לזו הקבועה בחוק סדרי הדין הפלילי. ההבדל בין התחום האזרחי ובין התחום הפלילי נעוץ כנראה בהתייחסות המחמירה יותר של המחוקק לחירות האדם ולעניינים שבדיני נפשות. אולם, אין בהתייחסות זו כדי להצדיק את העדרו של חוק סדר דין אזרחי הקובע מסגרת. בכפוף להערה זו, כמוצע בהמשך, תקנות סדר הדין האזרחי והפלילי צריכות להיקבע בידי הרשות השופטת, בכפוף לאישור חקיקתי.

העיקרון המנחה החמישי הוא, שיש לשחף את הרשות השופטת באחריות המרכזית על מנהל בתי המשפט ובכלל זה בתהליך קביעת תקציב בתי המשפט, דהיינו: בקביעת צורכי בתי המשפט בכוח אדם שיפוטי, בעובדי מינהל, במבנים ובציוד. גם בתחום זה ההסדר הנהוג בישראל אינו תואם את דרישות העיקרון הזה. על יסוד העקרונות המנחים שמינתי נראה לי, שדרושה רפורמה בהסדר הקיים אצלנו באשר לאחריות על מנהל בתי המשפט, ובהסדרים אחרים שאזכיר להלן, וזאת במגמה לצמצם את שליטת שר המשפטים במערכת השיפוטית.

### 1. מודל מוצע לארץ: אחריות משותפת על מינהל בתי המשפט

לגבי האחריות על מינהל בתי המשפט אני מציע לשנות את ההסדר הקיים לפי הקווים האלה: האחריות המרכזית על מינהל בתי המשפט והסמכות לקביעת סדרי מינהל תימסר במשותף לידי נשיא בית המשפט העליון ושר המשפטים. כיום, על-פי החוק, האחריות על מינהל בתי המשפט מסורה כאמור לשר המשפטים. השר ממנה את מנהל בתי המשפט העוסק בניהול בתי המשפט, וזה כפוף לו. אולם על-פי הנוהג שר המשפטים מתייעץ

40 לניתוח סמכויות שר המשפטים ראה שטרית (לעיל, הערה 18).

41 אמות המידה לאי התלות השיפוטית (סעיף 6) קובעות, שהסמכות להתקין תקנות סדרי דין צריכה להימסר לסמכותה הבלעדית של הרשות השופטת בכפוף לאישור פרלמנטרי, אלא אם כן סדרי הדין בבתי המשפט נקבעים בחקיקה. השווה הצעת לשכת עורכי הדין, על-פיה סמכות התקנת תקנות סדרי הדין תימסר לנשיא בית המשפט העליון (ראה נוסח סעיף 19 להצ"ת יסוד: השפיטה, לפי הצעת לשכת עורכי הדין).

42 סעיפים 46-47 לחוק בתי המשפט, תשי"ז-1957, ס"ח תשי"ז, עמ' 148, ראה להלן.

כנשיא בית המשפט העליון בקבלת החלטות והפעלת סמכויותיו. הצעתי, על כן, אינה כה מהפכנית, אלא במידה רבה מגבשת באופן פורמלי וברור את הנוהג במציאות. המודל המוצע של אחריות משותפת מתיישב עם עקרון האחריות הפרלמנטרית של שר המשפטים על בתי המשפט, ומגביר את חלקה של הרשות השופטת במינהל המערכת השיפוטית, כמתחייב מעקרון איתנות הרשות השופטת על-פי העקרונות המנחים שהתוויתי.

יש לציין, שגם כיום האחריות הפרלמנטרית של שר המשפטים מצטמצמת במידה רבה לחובת דיווח לכנסת על פעולות בתי המשפט, כך שההסדר המוצע לא ישנה בהרבה את המצב למעשה. לעומת זאת, יש לדעתי פגם חמור במצב הנוכחי, שבו שר המשפטים אחראי בעת ובעונה אחת על מערכת התביעה המייצגת את המדינה כבעלת דין בפני בתי המשפט וגם על בתי המשפט עצמם, אשר צריכים לפסוק בסכסוכים בין המדינה ובין בעלי הדין האחרים.<sup>43</sup>

לפי הצעתי, ימנו את מנהל בתי המשפט במשותף שר המשפטים ונשיא בית המשפט העליון. לפי הצעת חוק יסוד: בתי המשפט, ייעשה מינוי מנהל בתי המשפט בידי השר בהסכמת הנשיא.<sup>44</sup> הצעתי באה להשלים את המגמה ולקבוע אחריות משותפת על מנהל בתי המשפט. אני מציע שתקציב בתי המשפט יוכן במשותף בידי שר המשפטים ונשיא בית המשפט העליון, יופרד מתקציב משרד המשפטים ויוגש בנפרד ובמישרין לוועדת הכספים של הכנסת, כמקובל לגבי תקציב הכנסת ותקציב משרד מבקר המדינה.<sup>45</sup> בדומה לכך, לחיזוק עצמאות הרשות השופטת, יש לנתק את עובדי בתי המשפט מנציבות שירות המדינה, ולקבוע שיהיו כפופים למנהל בתי המשפט, גם זאת כנהוג לגבי עובדי משרד מבקר המדינה.<sup>46</sup> גם הסמכות להתקנת תקנות תימסר במשותף לנשיא בית המשפט העליון ושר המשפטים והם יוציאו את התקנות על-פי המלצתה של ועדה שתוקם בחוק, ולא כפי שנהוג כיום, שהתקנות מותקנות בידי שר המשפטים על-פי המלצות של ועדה פנימית בלתי פורמלית.<sup>47</sup> ראוי להזכיר כאן, שבתקופת המנדט היחה הסמכות להתקנת תקנות בית דין מסורה לזקן השופטים בהסכמת הנציב העליון.<sup>48</sup>

43 השווה: Canadian Minister of Justice, in Canadian Parliamentary Deb. H.C. Vol. V, 1977, at 5318.

44 סעיף 24(ב) להצ"ח יסוד: בתי המשפט. בהצ"ח יסוד: השפיטה, אין התייחסות לנושא זה, וההנחה היא שהכוונה היא להשאיר את המצב על כנו.

45 סעיף 24 לתקנות הכנסת: סעיף 24 לחוק מבקר המדינה, חשי"ח-1958 (נוסח משולב), ס"ח חשי"ח, עמ' 92. השווה הצעת לשכת עורכי הדין להצ"ח יסוד: השפיטה (סעיף 14), על-פיה יאושר תקציב בתי המשפט על-ידי ועדה משותפת לוועדת הכספים לוועדת החוקה, חוק ומשפט על-פי הצעת נשיא בית המשפט העליון. השווה שטרית (לעיל, הערה 3), עמ' 91-93.

46 סעיף 22 לחוק מבקר המדינה חשי"ח-1958 (נוסח משולב). השווה שטרית, שם.

47 השווה שטרית "בעיות ערכיות" (לעיל, הערה 3) 91-93.

48 סעיף 22 לפקודת בתי המשפט 1940. ראה גם סמכויות אחרות שהיו נתונות לזקן השופטים למשל מינוי שופטים לכהונה כפועל (סעיף 14(2)). סמכויות זקן השופטים להתקין תקנות המתייחסות להנהלה האדמיניסטרטיבית של בתי המשפט הועברו לשר המשפטים על פי סעיף 10 לפקודת בתי המשפט (הוראות מעבר) חשי"ח-1948 ע"ר, מס' 7, תוספת א' עמ' 17. על-פי הצעת לשכת עורכי הדין (סעיף 19 להצ"ח יסוד: שפיטה) סמכות התקנת תקנות סדר הדין תימסר לנשיא בית המשפט העליון.

ראוי להדגיש, שבעוד שבמתכונת הנוכחית של האחריות על מינהל בתי המשפט, המוסרת לשר המשפטים אחריות בלעדית, מתעורר במלוא היקפו וחריפותו ניגוד בין תפקיד שר המשפטים כאחראי באופן ישיר על הפרקליטות המייצגת את המדינה בבתי המשפט, מצד אחד, ובין תפקידו כאחראי על מינהל בתי המשפט ובעל סמכויות על שופטים, מצד שני. לעומת זאת, במתכונת המוצעת של אחריות משותפת, תוך הפרדת התקציב של בתי המשפט מתקציב משרד המשפטים והפרדת עובדי בתי המשפט מהמסגרת של עובדי מדינה ועובדי משרד המשפטים, הניגוד מוקהה מאוד, או נעלם כליל. שהרי האחריות על מינהל בתי המשפט אינה בלעדית, וענייני מינהל בתי המשפט הוצאו מן המסגרת המשותפת של משרד המשפטים והרשות המבצעת.

בעוד שהאחריות המרכזית על מינהל בתי המשפט תהיה משותפת לשר המשפטים ולנשיא בית המשפט העליון, בעניינים שיפוטיים ובעניינים הנוגעים לשופטים תימסר האחריות לנשיא בית המשפט העליון בלבד. כך, למשל, העברת שופט ממקום למקום, מינוי שופט לכהונה בפועל בבית משפט אחר<sup>48</sup>, פיקוח על מלאכת השופטים או קביעת שעות עבודה ואו שמיעה של שופטים תהיה בסמכות נשיא בית המשפט העליון בלבד. בכיצוע סמכויותיו הוא ייעזר בהנהלת בתי המשפט או במשרד מינהלי מיוחד שיוקם לשם כך בלשכתו, וייוועץ במועצת שיפוטית בראשותו, שתורכב מנציגי בית המשפט העליון ומראשי בתי המשפט בארץ ומינהל בתי המשפט. בעניינים אחדים תימסר הסמכות למועצה עצמה, בעיקר בקביעת הסדרים כלליים.

יש לציין, שבהצעת חוק יסוד: בתי המשפט, ניכרת מגמה לחזק את מעורבותו ותפקידו של נשיא בית המשפט העליון. בעניינים אחדים הוטלה על שר המשפטים חובת התייעצות עמו במקום שלא היתה קיימת לפני כן. בעניינים אחרים קבעו, שדרושה הסכמת הנשיא ולא התייעצות גרידא<sup>49</sup>. אולם לא די בכך. דרושה רפורמה ברורה ויסודית יותר, לפי הקווים שהצעת.

יש לציין, שבפועל, למרות שקיימת בידו סמכות מן החוק, שר המשפטים נרתע מלהפגין דרגת מעורבות גבוהה בענייני סדרי מינהל בתי המשפט, מחשש שיואשם בהתערבות בעצמאות השיפוטית, וכן משום שבאותם מקרים ששרי משפטים הפעילו את

48 בלי קשר לשאלת מיהות בעל הסמכות אני חוזר על הצעתי לבטל כליל את ההסדר של כהונה בפועל בבית המשפט העליון. השווה שטרית (לעיל, הערה 17), עמ' 183; וכן S. Shetreet, "The Overberdening of the Supreme Court" in *Israeli Reports to the Tenth International Congress of Comparative Law* (1978) 56, at 112 (S. Goldstein, Editor).

49 להלן לית סעיפי הצעת חוק יסוד: בתי המשפט, המשקפים את הגברת תפקידו של נשיא בית המשפט העליון במינהל המערכת השיפוטית. מכיוון שהצ"ח יסוד: השפיטה, עדיין אינה מגובשת סופית אנו מציגים כאן את סעיפי הצ"ח יסוד: בתי משפט. בחור בסיס להשוואה ובסוגריים הבאנו כאן את סעיפי הצ"ח יסוד: השפיטה, שאינם שונים בעיקרם.

סמכותם הלכה למעשה עורר הדבר מורת רוח בקרב השופטים<sup>50</sup>. על רקע זה יש להעדיף את מסירת האחריות על עניינים שיפוטיים ועניינים הנוגעים לשופטים במפורש לנשיא בית המשפט העליון תוך התייעצות עם המועצה השיפוטית<sup>51</sup>. במקרה כזה אין ספק, שאיש מן השופטים לא יוכל להתנגד להוראות סדרי מינהל שיוציא נשיא בית המשפט העליון. אם אכן תוטל אחריות זו במפורש על הנשיא (או על מועצה שיפוטית בראשותו), יש להניח שהוא ימלא כראוי את החובה החוקית והציבורית להגשמת אחריותו. אף ללא קביעה חוקית פורמלית, כהונת נשיא אינה מצומצמת לתפקיד של נשיא בית המשפט הגבוה במדינה. נשיא בית המשפט העליון הוא ראש המערכת השיפוטית ומנהיגה המוסרי של הרשות השופטת<sup>52</sup>.

עניין אחר הנוגע לשופטים אשר מן הדין שהטיפול בו יימסר לידי הרשות השופטת הוא כללי האתיקה לשופטים. כיום נקבעים כללי האתיקה לשופטים בצורה קוואליטטיבית מכוח ההסדר הקיים בחוק השופטים, שייקבע בשינויים קלים בהצעת חוק יסוד: השפיטה (סעיף 2). על-פי הסדר זה, שופט המבקש לעסוק בכל עיסוק מחוץ לתפקידו צריך לבקש היתר לכך מאת שר המשפטים המשתף את נשיא בית המשפט העליון בתהליך קבלת ההחלטה. מן הראוי למסור את הסמכות לקבוע כללי אתיקה באופן מסודר ומקיף לידי המועצה השיפוטית שכבר הוזכרה, בראשות נשיא בית המשפט העליון ובהרכב נציגי בית המשפט העליון, ראשי בתי המשפט ומנהל בתי המשפט.

| העניין  | הסעיף בהצעת חוק היסוד | חוק הקיים                    |
|---|-----------------------|------------------------------|
| — פתיחת הליך משמעתי נגד שופט גם על-ידי הנשיא                    | 14(14)                | סעיף 22 לחוק השופטים         |
| — הקמת בית משפט בהתייעצות עם הנשיא                              | 17(17)                | סעיפים 11, 21 לחוק בתי המשפט |
| — קביעה מספר שופטים בבית המשפט המחוזי והשלום בהתייעצות עם הנשיא | 18(18)                | סעיפים 13, 23 לחוק בתי המשפט |
| — קביעת סדרי מנהל בהתייעצות עם הנשיא                            | 24(ב)24               | סעיף 14 לחוק השופטים         |
| — מינוי מנהל בתי המשפט  | 24(ב)אין              | סעיף 14 לחוק השופטים         |

50 כך קרה כאשר השר צדוק הוציא בשנת 1974 הוראות סדרי מנהל שקבעו שעות שמיעת משפטים. ראה שטרית (לציל, הערה 18) 186-187.

51 השווה הצעת לשכת עורכי הדין לנוסח סעיף 19, להצ"ח יסוד: השפיטה.

52 לינחוח מעמדו של נשיא בית המשפט העליון בישראל ראה: S. Shetreet, "Judicial Responsibility", in: Goldstein (ed.), *Israel Reports to the Eleventh International Congress of Comparative Law* (1982) 88 at 115-116.

## ז. אחריות משותפת ואחריות בלעדית, אחריות שיפוטית אינדיווידואלית וקיבוצית

לשכת עורכי הדין הגישה הצעת תיקון לנוסח הצעת חוק יסוד: השפיטה. על-פי הצעת לשכת עורכי הדין ייקבע הסדר מיוחד לגבי עובדי בתי המשפט כך שתובטח כפיפותם לנשיא בית המשפט העליון, ושכרם ייקבע בדרך שנקבע שכר השופטים — על-ידי ועדה של הכנסת (סעיף 12). באשר לתקציב בתי המשפט קובעת ההצעה שהוא ייקבע על-ידי ועדה משותפת של ועדת חוקה, חוק ומשפט וועדת הכספים של הכנסת. הצעת לשכת עורכי הדין (סעיפים 19–20) מוסרת בידי נשיא בית המשפט העליון את האחריות המרכזית על סדרי מינהל ועל התקנת תקנות סדר הדין ומסמיכה אותו למנות את מנהל בתי המשפט.

הצעת לשכת עורכי הדין מבוססת על המודל של אחריות שיפוטית בלעדית על מינהל בתי המשפט. מבחינה עניינית ומעשית כאחד נראה לי, שהמודל של אחריות משותפת של הרשות השיפוטית והרשות המבצעת מתאים יותר לישראל. במישור העיוני עקרון האחריות הפרלמנטרית מחייב שתהיה לרשות המבצעת מעורבות באחריות על מנהל בתי המשפט. במישור המעשי, מעורבותו של שר בממשלה דרושה כדי להבטיח שיהיה גורם בעל כוח פוליטי אשר עניינם של בתי המשפט יהיה בתחום אחריותו והתעניינותו, ואשר יסייע מן הצד הפוליטי להבטחת חלק נאות לרשות השופטת במסגרת חלוקת המשאבים בין רשויות המדינה השונות. המערכת השיפוטית בישראל מופרדת ומנותקת מן המערכת הפוליטית, דומה שיכולתם של השופטים כגוף להפעיל השפעה אפקטיבית בנושא הבטחת משאבים סובלת ממגבלה רצינית. נראה לי על כן, שבהקשר הישראלי מודל האחריות המשותפת עדיף על מודל האחריות השיפוטית הבלעדית על מנהל בתי המשפט. מעבר לסוגיית הבחירה בין מודל האחריות המשותפת למודל האחריות השיפוטית הבלעדית מתעוררת שאלת הוואריאנט הרצוי במסגרת המודל של האחריות השיפוטית הבלעדית. הצעת לשכת עורכי הדין מבוססת על מודל האחריות השיפוטית האינדיווידואלית, המוסר את האחריות על מינהל בתי המשפט בידי נשיא בית המשפט העליון אישית, להבדיל ממודל האחריות השיפוטית הקיבוצית, המפקיד את האחריות בידי מועצת שופטים. אני נוטה לצד המודל של אחריות שיפוטית קיבוצית או לצד מודל הקובע חלוקת נושאים, ומוסר חלק מהנושאים לאחריותה של מועצת שופטים. בכל מקרה, רצוי שתוטל על נשיא בית המשפט העליון לפחות חובת התייעצות במועצת השופטים שתורכב מנשיא בית המשפט העליון, שני שופטים נוספים של בית המשפט העליון, נשיאי בתי המשפט המחוזיים ונציג אחד של בתי משפט השלום.

במדינת ניו-יורק, שבה נהוג המודל המוסר את האחריות על מינהל בתי המשפט לנשיא בית המשפט לערעורים אישית, התפתחה מתיחות בינו ובין השופטים. מקור המתיחות הוא הדגשת-יחד של שיקולי יעילות מצד הנשיא, הנושא אישית באחריות על מינהל בתי המשפט (בכפוף לחובת התייעצות במועצת שופטים מצומצמת), ואי-מתן חשומת לב מספקת לשיקולים אחרים במערכת הצדק, כגון אי-תלות השופטים, איכות הדיון המשפטי ועשיית צדק<sup>53</sup>. במישור הפדרלי, לעומת זאת, לא נוצרו קשיים מסוג זה<sup>54</sup>.

53 בין השאר הוצאה הוראת סדרי מינהל. אשר קבעה כי דחייה של משפט לא תינתן על-ידי השופט השומע

אין להוציא מכלל אפשרות שייתכן מצב שבו תיווצר בישראל מתיחות מחמת סיבות אלה או אחרות בין הנשיא ליתר השופטים, ועל כן עדיף לאמץ את המודל המוסר את האחריות השיפוטית בידי גוף של שופטים בראשות נשיא בית המשפט העליון, ולא בידי הנשיא אישית. לחילופין, כמוצע לעיל, ניתן לחלק את הנושאים. חלקם למסור לאחריותו של הנשיא, כגון החלטות אינדיווידואליות בעניין העברת שופט לכהונה מבית משפט לבית משפט; וחלקם למסור בידי המועצה השיפוטית, כגון קביעת הסדרים כלליים והתקנת סדרי מינהל בבתי המשפט.

נטייתו שלי, להעדיף מודל של אחריות שיפוטית קיבוצית (דהיינו אחריות בידי גוף שופטים) על פני אחריות שיפוטית אינדיווידואלית (בידי נשיא או ראש המערכת השיפוטית), נתמכת בטעמים עיוניים עקרוניים. עצמאות שיפוטית אינה מצומצמת לעצמאות חיצונית, היינו אי-תלות השופט כלפי הרשות המבצעת והרשות המחוקקת. היא חייבת לכלול גם עצמאות שיפוטית כלפי שופטים גבוהים יותר בתוך המערכת השיפוטית. הענקת האחריות המשפטית לגוף קיבוצי מחלישה את הסכנה של פגיעה באי-תלות השופטים בתוך המערכת השיפוטית עצמה, על-ידי יצירת דפוסי הירארכיה המגבילים את עצמאות השופט בתוך המערכת השיפוטית. זאת גם אם בסופו של דבר, בשל דרכי הניהול היום-יומי, מוקד האחריות מועבר לראש הגוף, שהוא בדרך כלל ראש המערכת השיפוטית.<sup>55</sup>

הניסיון במדינת ניו-יורק שהוזכר לעיל, וכן הניסיון ביפן, שם נוצרו חיכוכים על רקע מספר אירועים של פגיעה באי-תלות השופטים מצד שופטים הגבוהים מהם במעמד ודרגה, מלמדים שאין להקל ראש בבחירת המודל לאחריות שיפוטית. הסיבות לחיכוכים אינם נובעים רק מדפוסי האחריות על מינהל בתי המשפט. אולם, למתכונת האחריות יש השפעה על יצירת קרקע לחיכוכים כאלה, או, מנגד, לצמצום האפשרות לחיכוכים אלה, או הגבלת היקפם.

התופעות של דפוסי הירארכיה בתוך המערכת השיפוטית מגלות באור חיובי ומהיבט נוסף את המודל של אחריות משותפת של הרשות השופטת והרשות המבצעת. אחריות

את המשפט, אלא באישור השופט המנהלי (השופט העומד בראש היחידה השיפוטית שאליה השופט משתייך), והופעה הסמכות להעברת שופטים ממקום למקום לשם הגברת היעילות. השופטים לא יוכלו את הגישה הזו והדבר בא לידי ביטוי גם בפסיקה שהעמידה במבחן את תוקפם המשפטי של הצעדים ולעתים הטילה בהם ספק. ראה, למשל: *Morgenthau v. Cooke*, 56 N. Y. 2d 24 (1982); *Barker Trust v. Braten*, 101 Misc 2d 227 (1979); *Marthen v. Evans* 83 A.D. 2d 415 (1979). וראה גם דיווחים בעיונות המקצועית: "Chief Judge: Defends Programs, Says Critics are Misguided" *New York Law Journal* (March 22, 1982).

54 אמנם נשמעים קולות ביקורת על פעולתן של המועצות השיפוטיות, כמובן זה שהן מצרות את העצמאות השיפוטית, אך אלה הם קולות מיעוט: 47 *Flanders & McDermott (supra, note 12)*.  
55 בארצות הברית עבר המוקד במישור הפדרלי מהמועצה השיפוטית הארצית אל נשיא בית המשפט העליון בשל התחזקות הכיורוקרטיה בתוך המערכת המנהלית של הרשות השופטת. ראה: C. Baar, "Federal Judicial Administration: Political Strategies and Organizational Change", in: Wheeler and Whitcomb, *Judicial Administration: Text and Readings* (1977) 97-98. ביפן אצלה המועצה השיפוטית מסמכותיה לנשיא בית המשפט העליון. ראה טניגושי (לעיל, הערה 13) 178-177.



משותפת ממתנת את דפוסי ההירארכיה בתוך המערכת השיפוטית על-ידי פיזור מוקדי האחריות המרכזית על מינהל בתי המשפט בין שתי הרשויות. כמובן זה מודל האחריות המשותפת תורם במידת-מה להגברת אי-התלות השיפוטית הפנימית.

#### ח. סיכום

לאחר שלושים שנה שבהן נהגנו בישראל לפי ההסדר שעוצב בחוק השופטים, תשי"ג-1953, אנו ניגשים לעיצוב מסגרת חוקתית של יחסי הרשות המבצעת והרשות השופטת. כפי שהצענו, דרושה רפורמה בסדרים הקיימים בכיוון של חיזוק אי-תלותה הקיבוצית של הרשות השופטת.

לדעתנו, אין לקבל עוד את השליטה האקזקוטיבית הבלעדית בהנהלת המערכת השיפוטית באיצטלה שיפוטית בדמותו של מנהל בתי המשפט הכפוף לרשות המבצעת. המודל של שליטה שיפוטית בלעדית, כהצעת לשכת עורכי הדין, או מודל השליטה המשותפת של הרשות השופטת והמבצעת, המוצע בזה, צריכים להישקל בכובד ראש לקראת אימוצם בחקיקת היסוד בנושא זה. בחקופה זו, של השלמת ההסדרים החוקתיים הבסיסיים לקראת עיצוב יסודות סדרי משטר בישראל, מן הדין שנימנע מגישה של דבקות בקיים וניגש לסוגיה מתוך נכונות להנהגת רפורמה.

בתי המשפט בישראל ממלאים תפקיד מכריע בחברה ובמשל<sup>66</sup>, יש להבטיח, שתפקיד זה יקבל ביטוי גם מבחינת חיזוק אי-התלות הקיבוצית של המערכת השיפוטית לפי הקווים שהועלו כאן. הגברת חלקה של הרשות השופטת בניהול מינהל בתי המשפט, או מסירת אחריות מלאה לשופטים על מינהל בתי המשפט, תתרום להבטחת מעמדה התוקף המרכזי של המערכת השיפוטית במערכת הממשל בישראל.

56 ראה שטרית (לעיל, הערה 52), במיוחד עמ' 158-161.