

אי-תלות שיפוטית? האיום מבפנים?

מאת: מיכל אגמון-גובן*

אי-תלות שיפוטית. ההבחנה הראשונה היא בין אי-תלות של השופט היחיד לבין אי-תלות של הרשות השופטת, הנקראת גם אי-תלות מוסדית. אי-התלות המוסדית מחייבת עצמאות של הרשות השופטת כגוף, הכוללת אוטונומיה מנהלית ושליטה בניהול בתי המשפט.⁹ תפיסה זו מבוססת על היותה של הרשות השופטת אחת משלוש רשויות במשטר דמוקרטי. הבחנה נוספת היא בנוגע לאי-התלות של השופט היחיד. כאן מקובל להבחין בין אי-תלות עניינית לאי-תלות אישית. אי-תלות אישית פירושה שתנאי כהונתו של השופט מובטחים מפני התערבות (לרבות שכר, מקום כהונה, הפסקת כהונה, נקיטת אמצעי משמעת)¹⁰, ואי-תלות עניינית פירושה שבמילוי תפקידו אין על השופט מרות אלא מרותו של החוק וצו מצפוננו.¹¹ לעניין זה מבחינים בין השפעה חיצונית העלולה לפגוע באי-התלות מצד הרשויות האחרות, התקשורת ודעת הקהל, לבין השפעה פנימית מצד ההיררכיה המנהלית-שיפוטית. בשני היבטים אלו של אי-התלות: אי-תלות מוסדית ואי-תלות אישית עניינית מפני גורמים חיצוניים, הרבו לעסוק בקהילייה המשפטית. אציג שני נושאים אלו בקצרה, כאשר כוונתי להתמקד בהיבט שנדון פחות והוא: אי-התלות האישית-עניינית מפני גורמים מבפנים – המנהל השיפוטי.¹²

1. אי-תלות מוסדית –

הרשות השופטת כרשות עצמאית

המאמר עוסק בשאלה אם קיים "איום מבפנים" מצד האדמיניסטרציה השיפוטית על אי-התלות. לכאורה אפוא אין מקום לדון באי-התלות המוסדית של הרשות השופטת, שהיא אי-תלות חיצונית – מהרשות המבצעת והמחוקקת.¹³ אולם כיוון שבמצב הדברים כיום, מרבית השליטה בענייני מנהל בתי המשפט מצויה בידי שר המשפטים, יש לדון גם בכך. מצב זה ששר המשפטים שולט ברשות השופטת ולו מבחינה מנהלית מעורר בעיות.¹⁴

א. הזכות להליך הוגן ואי-התלות השיפוטית – מבוא

מדינה דמוקרטית השומרת על זכויות האדם¹ ועל שלטון החוק² מחייבת קיומה של רשות שופטת עצמאית ובלתי תלויה, כמו גם את עצמאותו ואי-תלותו של כל שופט ושופט.³

זכותו של אדם להליך הוגן היא אחת מזכויות היסוד במדינת חוק. הגישה המקובלת כיום היא כי חוקי-סוד: כבוד האדם וחירותו מכיר בזכות הפנייה לבית המשפט, הכוללת את הזכות להליך הוגן, זכות חוקתית.⁴

זכות היסוד להליך הוגן נקבעה במספר הצהרות בינלאומיות הקובעות מה נכלל בזכות זו.⁵ מקובל לכלול בה את זכותו של כל אדם שעניינו יישמע באופן צודק, פומבי, ובזמן סביר, על ידי ערכאה עצמאית ובלתי תלויה, שכוננה לפי חוק, ואשר תכריע לפי הטענות שהועלו בפניה. פסק הדין אמור להינתן בפומבי על יסוד דיון פומבי (למעט סייגים) ולהיות מנומק.⁶ זכותו של אדם להליך הוגן הוכרה הן לעניין משפטים פליליים והן לעניין משפטים אזרחיים.⁷

הזכות להליך הוגן כוללת הליך שיישמע בפני בית משפט בלתי תלוי ועצמאי. כדי להגשים זאת נקבעו הוראות הנוגעות לאי-תלותו של השופט ולעצמאותו בחוקי-סוד: השפיטה. אי-תלות שיפוטית מאפשרת לשופטים להגן על זכויות האדם ולאכוף אותן ללא חשש מהרשות המחוקקת או המבצעת. על כן אי-התלות השיפוטית אינה פריבילגיה של השופט, היא נועדה להגן על האזרחים, שרק שופט בלתי תלוי ועצמאי, יכול להגן עליהם.⁸

השופטים במלחמתם על אי-תלותם ועצמאותם אינם מגנים על כבודם, הם מגנים על הדמוקרטיה. הם מגנים על זכויות האדם בכלל ועל זכותו של אדם למשפט הוגן בפרט.

ב. אי-תלות שיפוטית: סיווגים והבחנות

הכול מסכימים כי אי-התלות השיפוטית היא מאבני היסוד של הדמוקרטיה, בבואה להגן על זכויות הפרט בכלל, ועל הזכות להליך הוגן בפרט. מהי אי-תלות זו? מקובל להבחין בין מספר סוגים של

1 כפי שאמר אלכסנדר המילטון: "אין כל חירות אם לא תופרד סמכות השפיטה מסמכויות החקיקה והביצוע" א' המילטון, ג' מדיסון וג' גיי **הפדרליסט** (יעל חזוני עורכת, תשס"ב) 388.

2 עמד על כך השופט א' ברק בבג"ץ 732/84 **צבן נ' השר לענייני דתות**, פ"ד (4) 141, 147-148 (להלן: עניין **צבן**). עוד לעניין הפרדת הרשויות ראו דבריו של הנשיא שמגר בבג"ץ 5364/94 **ולנר נ' "המערך" מפלגת העבודה**, פ"ד מט(1) 758, 789-790; ד' סגל **דמוקרטיה ישראלית** (מהדורה שנייה, תשמ"ח) 50; א' ברק "שלטון החוק ועליונות החוקה" **משפט וממשל** ה (תש"ס) 375; ד' ברק-ארז "האתגר הדמוקרטי של המשפט המינהלי" **עיוני משפט** כד (תש"ס) 369, 402 וכן: S. Shetreet, *Independence and Accountability in Israel* 33 *Int'l & Comp. L. Q.* (1984) 979, 990.

3 לא ניתן במסגרת מאמר זה לעמוד על חשיבות העיקרון של הפרדת הרשויות ויישומו

* שופטת בית משפט השלום בירושלים, דוקטור למשפטים, מרצה מן החוג בפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית בירושלים ובבית הספר למשפטים, המסלול האקדמי של המכללה למינהל. ברצוני להודות למשנה לנשיא בית המשפט העליון לשעבר, השופט בדימוס ש' לוי, על עזרתו באיתור מקורות הנוגעים לארגון השופטים הבינלאומי ועל עידודו לכתיבת מאמר זה. כן ברצוני להודות לפרופ' שמעון שטרית על הערותיו המועילות.



איור: מיכל בונן

L.R. Mecham "Introduction to Mercer Law Review Symposium on 8
 Federal Judicial Independence" 46 *Mercer L. Rev.* (1994/95) 637
 המחבר במאמר עומד על חשיבות אי-התלות, ומדגים זאת בדמוקרטיית מתפתחות. עוד ראו
 ח'ה' כהן "הרהורי כפירה באמון הציבור" **ספר שמגר – מאמרים** (א' ברק עורך, תשס"ג,
 כרך ב) 365.
 9 להגדרה זו ולהבחנות נוספות ראו ש' שטרית **ההגנה החוקתית על המערכת השיפוטית**
 (1988) 1.
 10 במסגרת מאמר זה לא אדון בכל הגורמים הללו שכן ברצוני להתמקד בבעייתיות ההשפעה
 של האדמיניסטרציה השיפוטית.
 11 להבחנה זו ראו ש' שטרית "ארבעים שנה למשפט החוקתי התפתחותי דיני חוקה –
 סוגיות נבחרות" **משפטים** יט (תשמ"ט) 573, 575.
 12 לדיון בעניין זה ראו ד' חשין "אי-תלות השפיטה והתערבות מוסדית בהליכה או
 בתוצאותיה" **משפט וצבא** 9 (תשמ"ט) 29.
 13 להגדרה זו של אי-תלות מוסדית ראו מ' שמגר "עצמאות מערכת השיפוט כיסוד הסדר
 הדמוקרטי" **הפרקליט** מב (תשנ"ה) 245, 255.
 14 טענה דומה העלו העותרים בבג"ץ 8850/02 **פסטינגר נ' שר המשפטים** (טרם פורסם),
 תקדין עליון 2004 (1) 755, 760-761 פסקאות 8-9 לפסק הדין (להלן: עניין **פסטינגר**).
 לדיון בשאלת סמכויות שר המשפטים בנוגע לרשות השופטת ראו ש' שטרית "חיזוק
 הרשות השופטת וצמצום סמכויות שר המשפטים" **משפטים** ו (1976) 174.

בישראל. אולם עיקרון זה מקובל כעקרון יסוד בדמוקרטיית המערביות, כבסיס לשלטון
 החוק ולחירויות הפרט.
 4 א' ברק **פרשנות במשפט** (תשנ"ד, כרך ג: פרשנות חוקתית) 432; א' ברק "כבוד האדם
 כזכות חוקתית" **הפרקליט** מא (תשנ"ג/ד) 271, 280; ש' לוי **תורת הפרוצדורה האזרחית**
 – **מבוא ועקרונות יסוד** (תשנ"ט) 61; ש' לוי **חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו** וסדרי
 הדין האזרחיים" **הפרקליט** מב (תשנ"ה) 451. יש הרואים בזכות הגישה לערכאות חלק
 מזכות הקניין. כך, למשל, קבע בית המשפט העליון בארצות הברית בפסק הדין: *Logan*
v. Zimmerman Brush Co., 455 U.S. 422, 428–433 (1982). אחרים רואים
 בכך חלק מכבוד האדם: לוי, **לעיל**, 454, מביא מספר מחברים המחזיקים בדעה זו.
 5 כך קובעת ההכרזה לכל באי העולם בדבר זכויות האדם-1948 בסעיף 10 כי: "כל אדם
 זכאי, מתוך שוויון גמור עם זולתו, למשפט הוגן, פומבי, של בית דין בלתי תלוי, וללא
 משוא פנים". התרגום לעברית מתוך ר' גביון וח' שניידר (עורכים) **זכויות האדם**
והאזרח בישראל – מקראה (1991, כרך א) 74. הגדרה דומה קיימת ב-*European*
Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental
*Freedom*s, 213 U.N.T.S. 222, art. 6(1); U.S. Const. amend. xiv § 1;
 Canadian Charter of Rights and Freedom, art. 11(d).
 6 לוי, "חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו וסדרי הדין האזרחיים", **לעיל** הערה 4, בע' 455
 וכן י' רבין "זכות הגישה לערכאות" **זכות חוקתית** (תשנ"ח) 84.
 7 בעבר התמקדו בזכות הליך הוגן במשפט הפלילי. לאחרונה הן בספרות המשפטית
 הבינלאומית והן במשפט הישראלי, בעיקר לאור חקיקת חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו,
 מתחזקת המגמה כי יש מקום להחיל את הזכות הליך הוגן גם לגבי מתדיינים במשפטים
 אזרחיים.

השיפוטית, והוא – גורמים פנימיים, האדמיניסטרציה השיפוטית. **אי-התלות הפנימית** היא אי-התלות של השופט מפני התערבות האדמיניסטרציה השיפוטית, גורמים מנהליים-שיפוטיים בעבודתו. דווקא באיום מבפנים, מצד האדמיניסטרציה השיפוטית, ממעטים לעסוק³¹. לכאורה מדובר בניהול פנימי של מערכת המשפט ובעניינים מנהליים לא חשובים, אך למעשה הם חשובים לא פחות לשמירה על אי-התלות השיפוטית.

חשש זה קיים בכמה מישורים שאנסה לנתח בהמשך. הפגיעה האפשרית היא משלושה סוגים: **הראשון**, שמטעמי יעילות והתייעלות יורו לשופט כיצד לנהל את הדיונים שבפניו ויתערבו בעניינים שהם "ענייני שפיטה", שבהם מוקנית לשופט אי-תלות מכוח חוק-יסוד: השפיטה³².

השני, נוגע להוראות מנהליות בטיבן כגון חלוקת התיקים בין השופטים, חלוקת הנושאים שיידונו בפני שופט מסוים, השתלמויות, חופשות וכיוצא בזה. בכל אלו קיימת סכנה שבמסווה של הוראות מנהל יפגעו באי-תלותו של השופט. כך למשל שופט שדעת המערכת אינה נוחה מפסיקותיו בעניינים פליליים, יועבר לשמוע עניינים אזרחיים משיקולים מנהליים לכאורה.

השלישי, נוגע לערכאת הערעור ולאופן קידום השופטים. יש לבחון אם דרך קידום השופטים לא תגרום לשופטים לשפוט שלא על פי צו מצפונם, אלא כדי לרצות את אלו המופקדים על קידומם. בכל אלו אפרט להלן.

הצורך לעסוק בנושא זה גובר היום, משיקולי יעילות הולכים ותופסים מקום מרכזי במערכת המשפט, כמעט אולי מקום יחיד או עדיף על עקרונות אחרים³³. במאמר זה אנסה לבחון אם אין מדגישים יתר על המידה את שיקולי היעילות בתקופה האחרונה. היום הכול ערים לעניין היעילות. אולי הרחקנו לכת יותר מדי בעניין היעילות על חשבון הצדק, על חשבון איכות השפיטה ועל חשבון אי-תלותו של השופט הבאה להבטיח את הצדק, את חירויות הפרט ואת הדמוקרטיה.

דווקא העובדה שממעטים לעסוק בסכנה לאי-התלות מצד האדמיניסטרציה השיפוטית, מגבירה את הסכנה שבפגיעה, שנעשית כבדרך אגב, בשורה של תקנות והוראות נוהל, שאין התייחסות אליהן בהיבט זה. במאמר זה כוונתי להתמקד בסכנה לאי-התלות השיפוטית מצד האדמיניסטרציה השיפוטית על כל רמותיה.

2. יעילות מול הזכות להליך הוגן, שאיפה לצדק ואמון הציבור במערכת המשפט

2.1 כללי

השאלה המרכזית הנה אם, ובאיזו מידה, יש מקום לשיקולי יעילות במערכת ששמה הנרדף הוא "מערכת הצדק". מערכת השפיטה מבוססת על מספר עקרונות יסוד למען שמירה על זכות האזרח להליך הוגן. בין העקרונות הללו קיימת תלות הדדית: איכות שפיטה גבוהה המבטיחה משפט הוגן, אי-התלות, עשיית הצדק, שמירה על

כיום הרשות השופטת כפופה בעניינים רבים לרשות המבצעת – שר המשפטים. שר המשפטים אחראי על מנהל בתי המשפט. בסמכותו קביעת סדרי מנהל לבתי המשפט והתקנת תקנות סדרי דין¹⁵. הוא ממנה (בהתייעצות עם נשיא בית המשפט העליון) את מנהל בתי המשפט¹⁶. הוא ממנה (בהסכמת נשיא בית המשפט העליון) נשיאים וסגני נשיאים לבתי המשפט¹⁷; מינוי שופטים לכהונה בפועל בערכאה גבוהה יותר¹⁸; כל אלו פוגעים באי-התלות השיפוטית-מוסדית.

פגיעה חמורה מזו מצויה בסמכות השר לפתוח בהליכים משמעותיים נגד שופט, פרוצדורה שעלולה להשפיע ישירות על אי-תלותו של השופט האינדיבידואלי¹⁹.

עם חקיקת חוק-יסוד: השפיטה, החמיצה הכנסת הזדמנות להביא לאי-תלות מוסדית זו²⁰. חוק-היסוד קבע עניינים שבהם יש לקבל את הסכמת נשיא בית המשפט העליון (כגון העברה של שופט ממקום שיפוט אחד למשנהו, שלא במסגרת סנקציה משמעתית) אך לא ערך שינוי יסודי בתפיסה²¹.

רעיון אי-התלות המוסדית או העצמאות השיפוטית הקיבוצית²² זכה להכרה על ידי מספר ארגונים בינלאומיים²³. אין בכונתו להציע מודל לעניין זה, אלא לעמוד על כך שאי-התלות המוסדית של הרשות השופטת ככזו, חשובה גם היא לאי-התלות של השופט האינדיבידואלי²⁴, ושניהם דרושים, בראש ובראשונה, להגנה על זכויות הפרט. לא די באי-תלותו של השופט הבודד. כדי להגשים את הפרדת הרשויות יש צורך באי-תלות מוסדית²⁵.

המתח בין אדמיניסטרציה שיפוטית לאי-תלות שיפוטית קיים גם במדינות שבהן סמכויות המנהל נתונות לרשות השופטת עצמה, במודל זה או אחר²⁶. אולם הסכנה לאי-התלות גוברת כאשר סמכויות המנהל מצויות בידי שר המשפטים²⁷. שליטה של שר המשפטים במנהל השיפוט עשויה לפגוע באי-התלות של השופט היחיד ובמעמדה של הרשות השופטת, ופחתת פתח בלתי ראוי להתערבות הרשות המבצעת בהליכי השפיטה²⁸.

2. אי-תלות עניינית "חיצונית"

פן נוסף של אי-התלות השיפוטית שמרבים לדון בו בעיקר בהקשר של הפרדת רשויות במשטר הדמוקרטי הוא אי-התלות "החיצונית"²⁹. הכוונה באי-תלות חיצונית היא לאי-תלות עניינית של השופט בגורמים חיצוניים: הרשויות האחרות (לבד מהסמכויות המוקנות להן בחוק), גורמים פוליטיים ושיקולים פוליטיים, התקשורת ושיקולי פרסום, ודעת הקהל³⁰.

ג. אי-התלות – האיום מבפנים

1. כללי

הדיון בשאלת אי-התלות מתמקד בדרך כלל באי-התלות המוסדית והחיצונית. אולם קיים גורם נוסף העשוי לפגוע באי-התלות

כי לא תהיה התערבות של הרשות המבצעת במשמעת שיפוטית – סעיף 5, העברת שופט ממקום למקום – סעיף 12, שכר שופטים – סעיף 14, התקנת תקנות סדרי דין – סעיף 6 ועוד.

24 לחשיבות וליחס בין אי-התלות האישית למוסדית ראו: G. Bermant & R.R. Wheeler “Federal Judges and Judicial Branch: Their Independence and Accountability” 46 *Mercer L. Rev.* (1994/95) 835

25 לחשיבות אי-התלות המוסדית לעצמאות השופט ראו א' ברק "על השופט" המשפט 1 (תשס"א) 265. עוד ראו שטרית, **לעיל** הערה 22, בע' 521 וכן: S. Shetreet Administration of Justice: Practical Problems, Value Conflicts and Changing Concepts” 13 *U.B.C.L. Rev.* (1979) 52, 59

26 פרופ' שטרית מציע כמה מודלים אפשריים לעניין זה. שטרית, **לעיל** הערה 22, בע' 526.

27 ראו: K. Malleon *The New Judiciary – The Effects of Expansion and Activism* (Aldershot, 1999) 48 כפי שאראה להלן, בעיות של פגיעה באי-התלות מתעוררות גם כאשר האדמיניסטרציה השיפוטית נתונה בידי השופטים עצמם.

28 שטרית, **לעיל** הערה 22, בע' 516.

29 על ההבחנה בין סוגי אי-התלות ראו: M. Cappelletti “Who Watches the Watchman” 31 *Am. J. Comp. Law* (1983) 1, 16

30 למהותה של אי-התלות החיצונית ראו ברק, **לעיל** הערה 25, בע' 267.

31 אחד המאמרים שמתמקד באי-התלות מבפנים הוא: J. Zagel & A. Winkler “The Independence of Judges” 46 *Mercer L. Rev.* (1994/95) 795

32 שטרית, **לעיל** הערה 22.

33 ראו לעניין זה את עמדת שרי המשפטים ל' ביילין ו' לפיד בעניין **פסטינגר, לעיל** הערה 14, בע' 760.

34 ש' שטרית "קווי יסוד לרפורמה – מחשבות על דמות מערכת השפיטה בעתיד מתוך עיון בבעיות ההווה" **מחקרי משפט ח** (תש"ן) 59, 63. מציינן כי התייעלות יתר עלולה לפגוע באי-תלותם של השופטים.

35 בכתבה שפרסם משה רונן הוא מספר על המלחמה שהכריז מנהל בתי המשפט בסחבת. מ' רונן "הניתוח הצליח. הצדק מת?" **ידיעות אחרונות** 15.11.2001. בכתבה הובאו הנתונים הסטטיסטיים ולפיהם נפתחו בשנת 2001 מיליון ומאתיים אלף תיקים במערכת המשפט, שאמורים לדון בהם 460 שופטים. כלומר כל שופט אמור לדון בכ־2600 תיקים לשנה – עומס הגבוה ביותר בעולם המערבי. בכתבה מובע החשש כי המלחמה בסחבת, הנובעת מעומס אובייקטיבי, תביא לפגיעה בצדק. לעניין העומס על מערכת בתי המשפט ראו **ועדה לבדיקת מבנה בתי המשפט הרגילים בישראל – דין וחשבון** (תשנ"ז) 16 (להלן: "ועדת אור").

36 בעיית הפיגורים העסיקה את השופטים ובתי המשפט משכבר הימים. השופט ויתקון עמד על הבעייתיות שבסחבת בספרו, כשציין כי בעיה זו התעוררה כבר בתקופת המשנה, ראו א' ויתקון "עבודתו של בית המשפט העליון – הלכה למעשה" **משפט ושיפוט** (תשמ"ח) 108; בנייר עמדה שנכתב בעקבות דו"ח ועדת אור נותחו העומסים והפיגורים כרקע וכמניע להצעת הרפורמה. ש' גולדמן "הרפורמה המוצעת במערכת בתי המשפט" **נייר עמדה מס' 15** (תשנ"ט) 25.

37 ראו מ' טלגם "מורה נבוכים" בסוגיית הרפורמה במבנה בתי-המשפט" **מחקרי משפט ח** (תש"ן) 9, 21; עוד ראו: P.M. Langbroek & S. Shetreet, *supra* note 25, at p. 55; M. Fabri “Developing a Public Administration Perspective on Judicial System in Europe” *The Challenge of Change for Judicial Systems – Developing a Public Administration Perspective* (Amsterdam, M. Fabri & P.M. Langbroek eds., 2000) 1 (להלן: *The Challenge of Change*). במאמר, ובספר כולו, עוסקים המחברים והעורכים במתח בין יעילות לצדק, בין יעילות לאי-תלות שיפוטית ובין הצורך לניהול ושליטה המבוססים על נתונים לבין ההליך השיפוט האינבידואלי.

38 J.C. Wallace “Judicial Administration in a System of Independents: A Tribe with Only Chiefs” 1978 *Brig. Yo. U.L.R.* (1978) 39

אמון הציבור, נגישות לבתי המשפט ויעילות. עקרונות אלו שלובים זה בזה³⁴.

החשש הראשון והעיקרי הוא כי משיקולי יעילות והתייעלות יפגעו בזכותם של המתידינים להליך הוגן. זאת, כתוצאה מפגיעה בשיקול הדעת השיפוטי. הדגש על היעילות נובע מכך שההליכים המשפטיים אורכים זמן רב, בעיקר בשל העומס על מערכת בתי המשפט. העומס נובע בין היתר מגורמים שאינם תלויים בשופטים, בראש ובראשונה כמות התיקים המוגשים לבתי המשפט. כמות התיקים גדלה בשנים האחרונות (בעולם כולו) בשל גורמים כמו מורכבות החיים המודרניים וקביעת הסדרים חקיקתיים בנושאים טכניים מורכבים (למשל איכות הסביבה); מורכבות היחסים העסקיים; מדיניות הרווחה וחקיקת חוקים סוציאליים רבים³⁵. העומס נובע גם מגורמים התלויים במערכת המשפט, כגון ביורוקרטיה, היעדר טכנולוגיה יעילה ומתקדמת והיעדר תקציבים. העומס מביא לפיגורים, לחוסר שביעות רצון ממערכת המשפט ולחשש לפגיעה באמון הציבור במערכת³⁶. ייתכן כי המונח פיגורים אינו המונח הראוי: במרבית בתי המשפט בעולם, כמו גם בישראל, שבה העומס על השופטים הוא בין הגבוהים בעולם, העומס על בתי המשפט הולך ומתגבר. עומס זה גורם לכך שהליכים משפטיים אורכים לעתים זמן רב הפוגע, כשלעצמו, ביכולת לנהל הליך הוגן ולעשות צדק³⁷.

הגברת היעילות עלולה לפגוע באי-התלות וגם ביכולת לעשות צדק. כלומר, הלכה למעשה, בדרך כלל תהיה התנגשות, לפחות חלקית בין השניים³⁸. כבר במקורותינו מתואר המלך האידיאלי כמי

15 על פי ס' 82(א) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], תשמ"ד-1984 (להלן: "חוק בתי המשפט"), שר המשפטים הוא שקובע את סדרי המנהל בבתי המשפט. יש לנו סדרי מנהל שקבע שר המשפטים: קיימות הוראות נוהל באשר לשעות הדיונים שקבע שר המשפטים צדוק ב"14.3.75, שטרית, **לעיל** הערה 14, בע' 186 - 187.

16 **ש.ש.** על פי אותו חוק, ס' 82(ב), מנהל בתי המשפט אחראי בפני השר על ביצוע אותם סדרי מנהל. למעשה, מנהל בתי המשפט הוא מורשה של שר המשפטים.

17 **ש.ש.** בס' 9.

18 **ש.ש.** בס' 10(א).

19 סמכות שר המשפטים לפתוח בהליכים משמעתיים נגד שופט קבוע בס' 18 לחוק בתי המשפט. על האפשרות לתבוע שופטים ועל אחריות המדינה ראו ד' אבניאלי "מי ישפוט את השופטים וכיצד?" **הפרקליט** מז (תשס"ד) 77.

20 על הצורך באי-תלות הרשות השופטת והנימוקים לה ראו דו"ח קדמי **הוועדה לכינונה של רשות שופטת עצמאית – דין וחשבון** (ירושלים, תשנ"ו). הוועדה המליצה על הפיכת הרשות השופטת לרשות לבתי תלויה לחלוטין, אולם מאז לא אומצו מסקנותיה והכנסת לא פעלה לאימוץ הדו"ח ויישומו בחקיקה.

21 תיקונים לחוק בתי המשפט עיגנו נוהג של התייעצויות בין שר המשפטים לנשיא בית המשפט העליון, כגון סעיף 82(א) לחוק באשר להקמת מחלקות לניתוח תיקים. אך גם בהתייעצויות אלו אין כדי לשנות את המבנה והתפיסה הבסיסיים.

22 כלשונו של ש' שטרית "האחריות על מינהל בתי המשפט" **משפטים יג** (תשמ"ג) 516, 522.

23 במאמר **ש.ש.**, מביא פרופ' שטרית מלשון "אמות-המידה המינימליות לאי-תלות שיפוטית" שאומצו בידי האגודה הבינלאומית של עורכי הדין בשנת 1982. סעיף 2 של "אמות המידה" קובע אמות מידה לאי-תלות שיפוטית קיבוצית, ובין השאר נקבע בהן

נוספות שבהן "מסלול מהיר לתיקים פליליים" פשוטים⁵⁰. על אף החשיבות שבהתייעלות, אין לעבור בשם ההתייעלות לניהול משפטי "בזק" מהירים מדי, המתעלמים מזכויות הצדדים ואינם מקנים לצדדים את הזכות למשפט הוגן. אין למצוא פתרונות שיביאו לדיון מהיר תוך הפרת זכויות המתדיינים בכלל, והנאשם במשפט הפלילי בפרט⁵¹.

רבים אף התריעו נגד מגמה זו של התייעלות כערך בפני עצמו⁵². התייעלות נועדה גם היא, בסופו של דבר, להבטיח צדק ומשפט הוגן. כפי שציין השופט ויתקון: "מכל מקום, לא טוב לה, לשפיטה, שתיעשה בלחץ הסטטיסטיקה"⁵³.

עדים אנו למגמת "התייעלות", כאשר מתוך רצון טוב "לייעל" את המערכת, יש חשש לפגיעה באי-התלות השיפוטית וביכולתו של השופט לשפוט משפט צדק. יש חשש כי שיקולי יעילות יתגברו מעבר לראוי ולרצוי. כאשר השניים מתנגשים בכל זאת, יש להעדיף את המשפט ההוגן והצדק⁵⁴.

2.2 יעילות ואמון הציבור במערכת המשפט

חשש נוסף הוא כי הרצון להתייעלות יביא, במקום להגברת האמון במערכת המשפט, לפגיעה באמון זה. בתי המשפט יכולים למלא את תפקידם רק כל עוד הם נהנים מאמון הציבור⁵⁵. צדק אמור להיעשות על פי שיקול דעתו של השופט הדין בתיק. אולם צדק חייב גם להיראות, כדי שהרשות השופטת תזכה באמון הציבור⁵⁶. יש חשיבות רבה לאופן שבו מתנהל הדיון, למספר הישיבות,

לאורכן ולזמן שבו מניחים לצדדים או לבאי כוחם להשמיע את טיעוניהם. צדדים לא יזכו למשפט הוגן אם יוגבל שיקול דעתו של השופט בעניינים אלו. קביעה בחקיקה או בתקנות של חובת הגשת תצהירים, שאינה מקנה שיקול דעת לשופט, שוללת את יכולתו לנהל את המשפט כרצונו. מובן כי ככל שבתקנות מוקנה יותר שיקול דעת לשופט, החשש פוחת. אולם, כפי שאנסה להדגיש, דווקא התקנות החדשות קובעות דרכים לניהול המשפט תוך השארת שיקול דעת מינימלי לשופט. כיוון שלמערכת בתי המשפט אין אלא את אמון הציבור, חבל שאמון זה יאבד בשם היעילות.

מחקרים אמפיריים-סוציולוגיים שנערכו חוזרים ומוכיחים כי הציבור נוטה יותר לקבל את ההחלטות – גם אם הן מוטעות, וגם כאשר מדובר בצד המפסיד במשפט – כאשר הן התקבלו בהליך הוגן. כאשר ההליך אינו הוגן תחושת כל הצדדים היא כי ההחלטה אינה נכונה⁵⁷. כדי לשמור על אמון הציבור, אין לקבוע, בשם היעילות כללים או סדרי דין שיהפכו את השפיטה לסרט נע⁵⁸. הדבר אולי יביא לייעול המערכת, אך בד בבד לאבדן אמון הציבור בה⁵⁹.

ברור כי אמון הציבור נפגע גם כאשר ההליכים המשפטיים נמשכים ללא קץ. אולי אין חידוש באמירה שלפיה יש לאזן בין הדברים. אולם נראה כי בעת האחרונה הסכנה לפגיעה באמון הציבור גדולה יותר כאשר משיקולי התייעלות עוברים למשפטי "בזק", כאשר הצדדים חשים כי לא היה להם יומם בבית המשפט.

שיהיה "שופט ודורש משפט ומהיר צדק", היינו משלב העמקה יסודית במשפט ועם זאת מהירות במתן ההחלטה³⁹. אידאלי, ואולי לא מעשי. יש לנסות לאזן בין השניים.

אין ספק כי צדק נדחה פעמים אינו צדק. מעבר הזמן מעמעם את האירועים, מקשה על איתור עדים וראיות, מחליש את זיכרונם של העדים. במשפט הפלילי הדבר עלול לפגוע קשות באפשרותו של הנאשם לנהל את הגנתו, ובזכותו להליך הוגן⁴⁰. כך, למשל, קבע בית המשפט העליון, כי יש להתחשב בעיכוב ניכר במתן פסק דין במשפט פלילי בגזירת עונשו של העבריין⁴¹. אירוע הנדון זמן רב לאחר שאירע, או פסק דין שניתן זמן רב לאחר שנסתיימה שמיעת הראיות, גם הם פוגעים באמון הציבור במערכת המשפט. לחץ ועומס משפיעים גם על השופט שישקיע יותר בסיום תיקים מאשר בעשיית צדק במקרה קונקרטי⁴².

מטבע הדברים צעדי התייעלות, שמטרתם לקצר את הזמן השיפוטי שבו נדון ההליך, הכוללים הוראות לשופט כיצד לפעול, פוגעים במידה מסוימת בזמן שיוקדש להליך וממילא באי-התלות השיפוטית⁴³. אולם ניתן בהחלט לחשוב על צעדי ייעול והתייעלות שלא יפגעו בשיקול הדעת השיפוטי. כך, למשל, ניתן לפטור את השופטים מעבודות מנהליות שאין עליהם לעסוק בהן (ואכן חלק מפעילות זו הועברה לעורכי הדין במחלקה לניתוב תיקים, צעד שאכן חסך בזמן שיפוטי); להעסיק עוזרים משפטיים קבועים וצוות מנהלי מיומן, ולנקוט צעדים נוספים שיתרמו להתייעלות מבלי לפגוע בשיקול הדעת השיפוטי.

אך אין לעבור לקיצוניות השנייה ולייעל את ההליכים תוך זניחת העקרונות של משפט הוגן וצדק⁴⁴. בדיקה של הרפורמות בסדרי הדין, בהליך השיפוטי ולעתים אף בדין המהותי מצביעה על כך ששיקולי יעילות הפכו להיות גורם דומיננטי. בישראל אנו רואים את דו"ח ועדת אור לבדיקת מבנה בתי המשפט הרגילים בישראל, העומד ומדגיש את בעיות העומס והצורך בהתייעלות⁴⁵. אנו עדים לתיקונים של תקנות סדרי הדין חדשות לבקרים, ולאחרונה התקבלו תקנות לעניין "דיון מהיר" וכן תקנות בעניין "מחלקה לניתוב תיקים (מנ"ת)"⁴⁶. משמן של התקנות נשקפת מגמת התייעלות⁴⁷. לא כל השינויים השואפים לייעול המערכת פוגעים בשיקול הדעת השיפוטי, חלק מהשינויים מבורכים. אכן, יש לשאוף לכך כי ההליכים המשפטיים יסתיימו בזמן הקצר ביותר. אולם הסכנה היא כי בשינויים אלו ייכרכו אלו לצד אלו שינויים ראויים ושינויים שאינם כאלו.

מגמה דומה של התייעלות אנו רואים לא רק בישראל⁴⁸: כך בארצות שבהן קיים הליך בפני חבר מושבעים, עוברים לדיון בפני הרכב; דיונים שהיו מתנהלים בפני הרכב נדונים בפני דן יחיד; מבוצעות רפורמות בסדר הדין האזרחי הכוללות, בין השאר, הגשת עדויות ראשיות בתצהירים, פרוצדורות שונות לתיקים שונים, הפחתת הערעורים, הגשת סיכומים בערעור בכתב, וחובת פנייה להליכים חלופיים ליישוב סכסוכים⁴⁹.

במשפט הפלילי אנו עדים לריבוי עסקאות טיעון, ורפורמות

על ההצעות לרפורמה והחקיקה במשפט הפלילי לשם הגברת היעילות ראו: D. Orrick "Court Administration in the United States – The On-going Problems" *Courts and Justice* (Prospect Heights, 2nd ed., G.L. Mays & P.R. Gregware, D.L. Bazelon "New Gods for Old: eds., 2000) 207, 215. כמו כן ראו: D.L. Bazelon "Efficient" Courts in a Democratic Society" 46 *N.Y.U.L. Rev.* (1971) 653.

51 ראו דבריו של שופט בית המשפט הפדרלי לערעורים בקולומביה, שהזהיר במאמרו מפני רפורמות במשפט הפלילי שמטרתן זירוז ההליכים המשפטיים: Bazelon, *ibid*.

52 לעניין היעילות ראו: Bazelon, *ibid*, *ibid*. וכן ס' דויטש "על הרפורמה הדרושה במערכת בתי המשפט" **מחקרי משפט** ח (תש"ן) 129, 131.

53 ראו ויתקון, **לעיל** הערה 36, בע' 108. עוד על האזיון בין צדק ליעילות ראו שטרית, **לעיל** הערה 40; שטרית, **לעיל** הערה 34, בע' 62.

54 כפי שציין Justice White לעניין זה: "The Constitution recognizes higher values than speed and efficiency". *Stanly v. Illinois*, 405 U.S. 645, 656 (1972). עוד ראו: Shetreet, *supra* note 25, at p. 79.

55 יש כמה כללים שמטרתם לשמור על אמון הציבור כגון דיון בלתיים פתוחות (כיום החשיבות בכך היא באפשרות אמצעי התקשורת לדווח על ההליכים), הנמקת פסק הדין, הוראות לעניין פסלות שופט, קיומה של ערכאת ערעור ועוד. היעילות גם היא חשובה. פרופ' שטרית סבור כי הליך הוגן וצודק חשוב יותר לאמון הציבור, אם לא ניתן להגיע להליך הוגן ויעיל. ראו: Shetreet, *supra* note 25, at p. 64.

56 כפי שציין השופט א' ברק בעניין **צבן, לעיל** הערה 2, בע' 147-148. עוד ראו דבריו לעניין אמון הציבור: א' ברק "בית המשפט העליון ואמון הציבור" **מבחר כתבים** (ח'ה' כהן ו' זמיר עורכים, תש"ס, כרך א) 965, 970, וכן א' ברק **שיקול דעת שיפוטי** (תשמ"ד) 261.

57 לפירוט המחקרים שנערכו בעניין זה ראו: C. Rennig "Subjective Procedural Justice and Civil Procedure" *Procedural Justice* (Aldershot, K.F. Röhl & S. Machura, eds., 1997) 10.

58 על הבעייתיות הנובעת מניהול הדיונים בבית המשפט לתעבורה בצורה של מעין "סרט נע" ראו ו' דונביץ' **עינוי דין** (1975) 146, 147-149 (פרק הנקרא "סרט-נע וחותר-גומי"). על החשש להפיכת המשפט לסכני ואחיד ראו י' טירקל "הרהורים על המניחים ועל דמותו של המשפטן" **הפרקליט** מא (תשנ"ג) 460, 458; מ' שמגר "מגמות במשפט" **עינוי משפט** כ (תשנ"ז) 5, 13.

59 מנגד, יש הטוענים כי אמון הציבור הוא מונח מופשט, שמושפע יותר מהאווירה וההשתייכות הפוליטית מאשר ממעשיו של בית המשפט או מתפקודה של מערכת המשפט. בית משפט בלתי תלוי, אל לו להיכנע ללחצים אלו. ראו כהן, **לעיל** הערה 8. אם עמדה זו נכונה הרי שאין גם להציע צעדי התייעלות בשל אותו אמון ציבור. בהרחבה על מגמה זו ראו: Malleon, *supra* note 27, at p. 200.

60 לניתוח מעמדם של השופטים ומערכת השפיטה בהקשר זה ראו: G.R. Drewry "Public Management Reform – A Challenge to Judicial Independence?" *The Challenge of Change*, *supra* note 37, at p. 93. המחבר במאמר דן גם בהשפעה שיש לרפורמות אלו על אי-התלות השיפוטית.

62 ברק, **לעיל** הערה 25, בע' 269. דברים דומים אמר השופט ברק בעניין **צבן, לעיל** הערה 2, בע' 148, באמרו כי: "השפיטה אינה תפקיד. זו צורת חיים". על תפקידה זה של הרשות השופטת ראו: Shetreet, *supra* note 2.

64 לראייה זו של הרשות השופטת ראו: S. Shetreet "Judicial Responsibility" *Israeli Reports to the XIth Int'l Congress of Comparative Law* (Jerusalem, S. Goldstein ed., 1982) 88, 89.

65 W.A.N. Wells *Law, Judges and Justice For the Community* (Sydney, 1991) 73, שם נאמר שכל מי שיוצא מאולם בית המשפט צריך לחוש שבבית המשפט היה "justice in action".

2.3 היעילות ותפקידו של השופט בחברה דמוקרטית

בשם היעילות גם מדגישים כי בתי המשפט הם נותני שירות והשופטים הם משרתי האזרח – "Civil Servants"⁶⁰. אכן, בתי המשפט נותנים שירות לאזרח, אך תפקידם אינו מתמצה בכך. גם המצדדים בהתייעלות וביישום עקרונות ניהוליים למערכת השפיטה, סבורים כי אין לראות בשופטים "משרתי ציבור" במובן הרגיל, וזאת לאור החשיבות החוקתית שבאי-תלות השופטים והרשות השופטת⁶¹. מעבר לכך, השפיטה, כפי שאמר הנשיא א' ברק, "היא שליחות. שפיטה אינה משרה אלא דרך חיים"⁶². השופטים צריכים אמנם להכריע בסכסוך בין הצדדים המתדיינים, אולם תפקידם הוא מעבר לכך. תפקידם הוא שמירה על שלטון החוק ועל זכויות האדם במדינה דמוקרטית⁶³. הם מהווים סמל לשלטון החוק⁶⁴. כל מי שיוצא מבית המשפט צריך לחוש שהיה נוכח בהליך עשיית הצדק⁶⁵. כדי

39 ישעיהו טז, ה. לניתוח הפסוק ומדרשים בעניין ראו י' בזק "משפט וצדקה – הפתרון המקראי להתנגשות בין החוק והצדק" **ספר יצחק כהן** (מ' אלון ואח' עורכים, תשמ"ט) 223, 226. פרופ' ש' שטרית הביא במאמרו סקירה של מקורות ספרותיים החל בתקופה הרומית וכלה ב"המלט" של שקספיר, כולל מתוארת הסחבת בבתי המשפט, כך שנראה שאיטיות מסוימת היא בטבעו של ההליך השיפוטי. ראו: Shetreet, *supra* note 25, at p. 54.

40 ש' שטרית "בעיות ערכיות ומעשיות במינהל המערכת השיפוטית" **קובץ הרצאות בימי עיון לשופטים** (תשל"ז) 80, 84.

41 ע"פ 125/74 **מירום חברה למסחר בינלאומי בע"מ נ' מ"י**, פ"ד (1) 57 (להלן: עניין **מירום**). בתיק מורכב זה אכן ניתנה הכרעת הדין רק לאחר חלוף שנתיים ושמונה חודשים. השופטים ציינו בפסק הדין כי השופט טעה כאשר המשיך לדון ולתת פסקי דין בתיקים אחרים טרם סיים תיק זה.

42 ראו לעניין זה: *Expeditious Justice – The Limits of expeditious Justice* (Toronto, 1979) 1, 15.

43 כפי שציין ז' צלטנר, "עבודתו [של השופט] היא אינדיבידואלית, רבת-גווני ויוצרת, בעוד שכל ייעול מגמתו להביא לסטנדרטיזציה אפרורית ולאחידות של ייצור המוני". ז' צלטנר "יעילות בבתי המשפט" **הפרקליט** כג (תשכ"ז) 189, 189.

44 בית המשפט העליון בארצות הברית קבע כי גם אם מדובר בהליך יעיל התורם לקידום ההליכים, אין לקיים אותו אם הוא מנוגד לחוקה. הפרדת הרשויות ואי-התלות השיפוטית, חשובות מכדי להקריב אותן על מזבח היעילות. *INS v. Chadha*, 462 U.S. 919 (1983) 944.

45 ראו ועדת אור, **לעיל** הערה 35, בע' 14-16.

46 תקנות בתי המשפט (מחלקה לניתוב תיקים), תשס"ב-2002, נחתמו בידי שר המשפטים ביום 31.7.02.

47 על רפורמות נוספות, וכן על הבעייתיות שבפיצול המשפט בין שופטים ראו: Shetreet, *supra* note 42, at pp. 32-33.

48 על המגמה בישראל בשנות השבעים ראו שטרית, **לעיל** הערה 40, בע' 86.

49 על הרפורמות במשפט האזרחי באנגליה ראו: Final report by Lord Woolf to the Lord Chancellor on the Civil Justice System, HMSO, London, July 1996. לניתוח הדו"ח וההצעות בו ראו: C. Blake "Modernising Civil Justice in England and Wales" *The Challenge of Change*, *supra* note 37, at p. 37. לניתוח דוגמאות אלו ועוד רבות אחרות ראו: Shetreet, *supra* note 25, at p. 69.

50 על ההצעות לרפורמה במשפט הפלילי המהותי באנגליה ובסדר הדין משיקולי יעילות ראו: B. Loveday "Address to the EGPA Conference Cape Sounion",

הם בעייתיים כשלעצמם⁷³, והם בעייתיים שבעתיים כשמדובר בהליך מורכב בעל משתנים רבים כל כך כמו הליך השפיטה.

2.5 עריכת האיזונים: השופט האינדיבידואלי

או האדמיניסטרציה השיפוטית

עמדתי על העקרונות המתנגשים, והמטרה המאחדת את כולם: זכותו של האזרח להליך הוגן. שאלה אחרת היא, מיהו זה שצריך לשקול את השיקולים הללו ולאזן בין האינטרסים המתנגשים. האם השופט, במסגרת שיקול הדעת הנתון לו ועקרון אי-התלות, צריך לשקול, במסגרת השיקולים הנוגעים להליך, עד כמה לשפוט כל מקרה הבא לפניו כאילו היה המקרה הבודד, ולאור זאת להקדיש לו את המשאבים השיפוטיים הנדרשים, או שמא על השופט להתחשב

בעומס העבודה הכולל המוטל עליו, ולהקדיש לכל הליך את המרב, במסגרת העומס הכללי? האם חלק מתפקידו של השופט הוא לאזן בין אינטרסים מתנגשים אלו על פי מיטב מצפונו והכרתו, או שמא אולי הגוף העוסק באדמיניסטרציה שיפוטית רשאי להורות לשופט כיצד לנהוג בנקודה זו? האם ראוי כי גוף מנהלי יורה לשופט כי חשוב יותר לקבוע תיקים חדשים לדיון, מאשר לסיים הליכים בתיקים תלויים ועומדים או להפך?

האם ראוי כי מישור, מלבד השופט עצמו יתערב בהחלטה זו? לדעתי, השופט, במסגרת "ענייני השפיטה" שבהם מוקנית



לו אי-התלות, חייב לערוך איזונים אלו בתיקים התלויים ועומדים בפניו. השופט אמנם אינו רואה את התמונה הכוללת של כל התיקים הממתנים בבית המשפט, אך הוא רואה את התמונה הכוללת של התיקים התלויים ועומדים בפניו. לאדמיניסטרציה השיפוטית יש תפקיד בעניין זה. היא יכולה לחלק את העומס בין בתי המשפט על ידי קביעת כללים הנוגעים להעברת תיקים בין בתי המשפט, בתיקים שטרם נקבעו לדיון. כן ניתן לחלק את התיקים בין השופטים בתוך בית המשפט. כפי שאפרט בעניין זה קיים חשש של חלוקה מטעמים שאינם ענייניים, ועל כן יש לעגן זאת בחקיקה או בתקנות. ככלל, יש לחלק את התיקים בין השופטים ובתי המשפט וזהו אחד מתפקידיה של המערכת השיפוטית-מנהלית, אולם מרגע שתיק מסוים נקבע בפני שופט מסוים, מאותו רגע רק השופט, על פי צו מצפונו, יערוך את האיזונים הנדרשים.

שיוכלו השופטים להמשיך ולתת שירות לאזרח ולהגן על זכויותיו, יש צורך ברשות שופטת חזקה ובלתי תלויה ובשופטים עצמאיים ובלתי תלויים⁶⁶. הדגשת פן השירות שבשפיטה בלבד מחטיא את המטרה.

לא ניתן ליישם עקרונות מעולם העסקים, עקרונות היפים לניהול מפעלים, על בתי המשפט⁶⁷. בוודאי לא כפי שהם. יש לזכור כי מערכת המשפט כוללת עקרונות חשובים נוספים מעבר לתוצאה הסופית, שהיא השיקול היחיד כמעט בעולם העסקים⁶⁸. אין מדובר, ולא ראוי שיהיה מדובר בסרט נע, בפס ייצור⁶⁹. היעילות חשובה, אך יש לזכור כי היא באה לשרת את אותה מטרה של ניהול משפט צודק והוגן.

2.4 מהי יעילות?

רפורמות שונות בסדרי הדין, כמו גם בדין המהותי מוצעות בשם היעילות. מעבר לשאלה אם אותן רפורמות יקדמו את ההליך ההוגן והצודק, ומעבר לשאלה העקרונית של איזון בין הערכים המתנגשים קיימת שאלה מעשית. מהי יעילות? מהו חוסר יעילות? מהו המדד לקבוע פיגורים? מהו זמן סביר לשהיית תיק בבית המשפט? למתן פסק דין? האם יש שוני בין הליך פלילי, מנהלי ואזרחי? מהי תפוקה סבירה של שופט? מי אמור לקבוע מדדים לעניין זה ועל סמך מה? קודם שמשנים סדרי עולם ודוחקים הצדה עקרונות בסיסיים של צדק

והגינות בשם היעילות, יש לקבוע מהי יעילות או מהי אי-יעילות⁷⁰. לא ניתן לנסות שיטות חדשות, הסדרים דינוניים ומהותיים חדשים מבלי לבסס את הנתונים הקיימים ולקבוע יעדים לעתיד⁷¹.

אחת הטענות היא שהיעדר נתונים ידועים על עבודת בתי המשפט, והיעדר שימוש בכלים טכנולוגיים מדעיים על ידי אנשי מחקר, מהווה את אחד המחסומים העיקריים נגד התייעלות המערכת. התייעלות הנובעת מלימוד מחקרי מושכל של הנתונים, יכולה להיעשות מבלי לפגוע באי-התלות, על ידי חלוקה נכונה וראויה יותר של העומסים⁷². אם כבר משתמשים בשיטות ניהול היפות לבית חרושת, יש לעשות זאת באופן כלכלי-מדעי כפי שהדבר נעשה בעולם העסקי. כמה פועלי ייצור דרושים לייצור כמות נתונה של בקבוקים? האם ראוי לקבוע מדדים כאלו למערכת השפיטה? האם ניתן לקבוע נתונים כאלה במערכת השפיטה? נתונים סטטיסטיים

3. התערבות המנהל ב"עניני שפיטה"

חוק-יסוד: השפיטה קובע בסעיף 2 את עקרון אי-התלות, ובסעיף 6 את חובתו של השופט לשפוט משפט צדק. על עיקרון חשוב זה של אי-תלות השפיטה עמדו במהלך חקיקת החוק⁷⁴.

3.1 מהם עניני שפיטה

בפתח הדברים הבאתי את הוראות חוק-יסוד: השפיטה, בנוגע לאי-התלות השיפוטית ועצמאות השופט⁷⁵. מהוראת סעיף 2 לחוק-היסוד, הקובע כי: **"בעניני שפיטה** אין מרות על מי שבידו סמכות שפיטה, זולת מרותו של הדין", אנו למדים כי אי-התלות הוענקה לשופט במפורש בחוק-היסוד, אך ורק כשהוא עוסק בעניני שפיטה⁷⁶. חוק-היסוד מסדיר את אי-התלות המנהלית בחלקה (בכל מה שנוגע לתנאי הכהונה) אך אינו עוסק באדמיניסטרציה השיפוטית.

כיוון שסעיף 2 לחוק-היסוד מעניק לשופט אי-תלות ב"עניני שפיטה" יש לבחון, בראשית הדברים, מהם אותם עניני שפיטה, והאם פעולות מנהליות שעושה שופט אגב תפקידו השיפוטי, נכללות בהגדרה זו. אם התשובה לכך היא חיובית, הרי שהאדמיניסטרציה השיפוטית אינה רשאית להתערב בעניינים אלו, אלא על דרך של תיקון חוק-היסוד, וגם לא ראוי שתתערב בעניינים אלו.

מלאכת השפיטה כוללת בחובה עניינים פרוצדורליים דיוניים לצד הכרעת הדין המהותית. אך עניינים דיוניים אלו הם חלק בלתי נפרד מהשפיטה. קביעת מועד התיק לדיון, מספר הדיונים שיתקיימו, אופן הגשת העדויות – כל אלו עשויים להשפיע באופן ניכר על תוצאות ההליך. השופט המנהל את ההליך מרגע קבלת התיק, הוא זה שצריך להחליט גם בעניינים אלו⁷⁷. כן כוללת השפיטה החלטות הנוגעות לעומס התיקים הכללי בפני השופט – האם לסיים החלטות שהדיון בהם הסתיים או לקבוע יותר תיקים לדיון בזמן קרוב. השאלה היא אם היבטים אלו גם הכרעת הדין המהותית וכתיבת פסק דין מהווים חלק מהשפיטה⁷⁸.

השאלה מהם עניני שפיטה נדונה בפסיקה בהקשר של סמכות ההתערבות של בג"ץ בהחלטות של ערכאות אחרות בנוגע לקביעת סדרי דיון. בית המשפט העליון קבע בכמה הזדמנויות, כי קשה לקבוע את קו הגבול בין התפקיד השיפוטי לבין תפקידים מנהליים המוטלים על שופט, וספק אם יש מקום לעשות כן⁷⁹. אולם לפי ההחלטות ניתן לראות כי בית המשפט העליון רואה בעניינים המנהליים הקשורים לניהול הדיון – "עניני שפיטה".

66 פרופ' א' ברק במאמרו עומד על החשיבות שבעצמאות השיפוטית לזכויות האדם. לדבריו: "הפרדת הרשויות, בפני עצמה, מהווה ערך דמוקרטי מהותי אשר מטרתו לא להבטיח את היעילות אלא להגן על החופש". לביסוס מעמדה זה של הרשות השופטת יש להגן על עצמאותה ואי-תלותה: ברק, *לעיל* הערה 25, בע' 267.

67 נשיא בית המשפט העליון בארצות הברית מתח ביקורת על כך ששיטת הניהול שמנסים לנהל בהן את בתי המשפט זהות לשיטת ניהול סופרמרקט. מדבריו מביא וואלס: Wallace, *supra* note 38, at p. 63.

68 פרופ' שטרית מביא מדבריו של Friesen, שאמר כי בית המשפט הוא: "company"

of equals", וכיוון שהשופטים אינם נתונים לפיקוח ואינם מקבלים הוראות, בשל עקרון אי-התלות, לא ניתן להחיל עליהם נורמות ניהול עסקיות רגילות, המחייבות הייררכיה: Shetreet, *supra* note 43. at p. 22.

69 עמד על כך שטרית, *לעיל* הערה 41, בע' 81.

70 על הצורך והבעייתיות בקביעת מדדים כמותיים במערכת השפיטה ראו: Shetreet, *supra* note 42, at p. 4. במאמר אחר מצביע פרופ' שטרית על הבעייתיות שבנתונים סטטיסטיים לצורך זה: Shetreet, *supra* note 25, at p. 64.

71 בעניין פסטינגר, *לעיל* הערה 14, אחת הטענות הייתה כי לא נערכה כל בדיקה אמפירית באשר לתרומה של המשמרת השנייה לעומסים ולקיצור התורים בבית המשפט. אחד הנימוקים המרכזיים לדחיית העתירות היה שבמהלך הזמן שחלף בין הגשת העתירות למתן פסק הדין, נצברו נתונים אמפיריים שהצביעו על תרומתה של המשמרת השנייה ל"קיצור תורים" והפחתת העומסים בבית המשפט שבו נערך הניסוי.

72 לדברי אחד המלומדים בתחום, אין כל טעם והיגיון בנסיגנות התייעלות, כאשר אין בסיס נתונים מדעי רציני באשר למצב הנתון, ובאשר למצב שרוצים להגיע אליו: W.B.H.J. van de Donk "The Transparent Judge – Will Lady Justice Lose Her Blindfold" *The Challenge of Change*, *supra* note 37, at pp. 237, 242.

73 עוד על הצורך בנתונים כבסיס לרפורמות, ראו: Shetreet, *supra* note 42, at p. 45.

74 על הבעייתיות מחד ועל הצורך בסטטיסטיקה כבסיס לניהול שיפוטי ראוי מאידך עמד צלטנר, *לעיל* הערה 43 בע' 195, בציינו: "אחד האמצעים לייעול העבודה הוא סטטיסטיקה מינימלית", עם זאת עומד המחבר על הבעייתיות שבנתונים בתחום זה. הצעת חוק-יסוד: בתי המשפט התקבלה כחוק-יסוד: השפיטה ביום 27.6.78 (ד"כ כרך 83 (תשל"ח), 3216). שר המשפטים, ש' תמיר הביא בפני הכנסת לקריאה ראשונה את חוק-יסוד: בתי המשפט באמרו כי החוק: "נועד להגדיר את העקרונות החוקתיים שעליהם תפעל הרשות השופטת בישראל". עוד ראו לעניין זה בדריה של ח"כ שולמית אלוני בקריאה שנייה ושלישית (ד"כ, כרך 99 (ישיבה מיום 28.2.84)), 1735 - 1737.

75 בארצות הברית קבע בית המשפט העליון את העיקרון של אי-התלות העניינית בשנת 1871: *Bradley v. Fisher*, 80 U.S. 335, 349 (1871). בית המשפט קבע שם שחובתו של השופט לשפוט ללא משוא פנים וללא מרות פרט למרות החוק, נועדה לא לטובתם של השופטים, אלא לטובת האזרח.

76 כפי שראינו, עניני שפיטה הם רק סוג עניינים אחד שבו ניתן לפגוע באי-תלות השופט, אם כי אין ספק שהוא המרכזי שבהם. לסוגי אי-התלות ראו: Bermant & Wheeler, *supra* note 24, at pp. 835-836.

77 לסקירת היבטים המנהליים בעבודת השפיטה ראו ש' לויין "מינהל שיפוטי ויעדיו: הווה ועתיד" **ספר זוסמן** (תשד"ם) 279, 282.

78 פרופ' שטרית מחלק את פעולת השפיטה לשלושה חלקים: מנהלי, דיוני ומהותי, אך רואה בכלם "עניני שפיטה". ראו שטרית, *לעיל* הערה 34, בע' 61. עוד ראו דבריו של וואלס במאמרו: Wallace, *supra* note 38, וכן לויין, *לעיל* הערה 77, בע' 279.

79 השופט ברנזון בבג"ץ 79/63 **טרוזלר נ' בורשטיין, פקיד הבחירות**, פ"ד יז 2503, 2514, לאחר שהביא מספר גדרות בשאלה מהו "שיפוטי", אמר שיתכן שאין זה נכון כלל להגדיר מונח זה. גם השופט ויתקון ראה בתחומים אלו, תחומים מעורבים. המ' 525/63 **שמואל נ' הי"מ**, פ"ד יח(3) 452, 467. השופט ברק התייחס להבחנה זו בדונו בסמכותו של שופט חוקר, בבג"ץ 66/81 **המפקח הכללי של משטרת ישראל נ' שופט בית המשפט השלום ברמלה מר ביזור**, פ"ד לה(4) 337, 348: "הבחנה זו בין סמכות שיפוטית לסמכות מנהלית קשה היא, ויותר משהיא מצפן לפתרון בעיה, היא תוצאה של בעיה שנפתרה".

כך, למשל, בהמ' 73/55 פ"נ נ' בנק ארץ ישראל בריטניה בע"מ, קבע השופט ש"ז חשין כי: "קביעת תאריכים לשמיעת משפטים ודחיית ישיבות... הן ענינים הנתונים לשיקול דעתו של השופט"⁸⁰. בבג"ץ 583/87 הלפרין נ' סגן נשיא בית המשפט המחוזי בירושלים, נקבע כי "המגמה להותיר את ההליכים האזרחיים או הפליליים בבתי המשפט הרגילים שכוננו לפי חוק-יסוד: השפיטה ללא התערבות מן החוץ"⁸¹.

ודוק, כאן מדובר בהתערבות של ערכאה שיפוטית אחרת (ערכאת רעור או תקיפה בבג"ץ). נראה כי המבחן צריך להיות חמור עוד יותר כאשר מדובר בהתערבות של גופים מנהליים. במטרה להבטיח את זכותם של המתדיינים להליך הוגן, נפרשות על התיק, מרגע שנקבע בפני שופט מסוים, כנפיו של סעיף 2 לחוק-יסוד: השפיטה. מובן כי במסגרת זו, כדי להגן גם על מתדיינים אחרים ולהבטיח אף את זכותם להליך הוגן, על השופט להתחשב גם בעומס הכללי של התיקים הקבועים בפניו. כפי שציינתי לעיל, יש לאזן בין שיקולי יעילות, צדק, אמון הציבור ועוד שיקולים הנוגעים לאופן ניהול הדיון לבין הזמן שיוקדש לכל עניין ועניין. לדעתי, עריכת האיזונים הללו מהווה חלק חשוב מאותם ענייני שפיטה, שבהם הוענקה לשופט אי-תלות. חובתו של השופט לשפוט משפט צדק לפי מיטב מצפונו ושיקול דעתו, מחייבת את השופט להחליט מהם סדרי העדיפויות בין התיקים התלויים ועומדים בפניו, מתי יקבע כל תיק לדיון, מהו הזמן שיוקדש לדיון בכל תיק, ולכתיבת פסק הדין⁸².

3.2 סדרי דין

אחת הסכנות למשפט הוגן בשל התערבות המנהל בענייני שפיטה, מצויה, לדעתי, בהתקנת תקנות סדרי דין. לאחרונה אנו עדים לשינויים, חדשות לבקרים, בתקנות סדר הדיון האזרחי בידי שר המשפטים⁸³. התקנות עוסקות ב"סדר דין מהיר". תקנות שהותקנו אך עתה עוסקות ב"שופט מוקד". כפי שציינתי, מהשמות לבדם לומדים על מטרת התקנות. כן ניתן ללמוד על כך מדברי ההסבר שהוציא שר המשפטים לעניין התקנות. המטרה: התייעלות.

תקנות אלו, מעבר לוויכוח על יכולתן להשיג את המטרה שלשמה הותקנו, אינן חוקיות. התקנות המורות לשופט כיצד לנהל את הדיון, כמה זמן עליו להקדיש לכל ישיבה, הגבלת הזמן לכתיבת פסק דין וההוראה לנמק את פסק הדין בתמציתיות – אלו הם במובהק "ענייני שפיטה" המוגנים על ידי סעיף 2 לחוק-יסוד: השפיטה. כל אלו פוגעים בשיקול דעתו של השופט ובאי-תלותו. אלו הן הוראות הנוגעות ללב לבו של ההליך השיפוטי. תקנות אלו סותרות את חוק-היסוד, ולדעתי אין להן תוקף⁸⁴.

הסכנה חמורה עוד יותר במבנה המשפטי הקיים, שבו סמכויות אלו נתונות לגוף שהוא חלק מהרשות המבצעת – שר המשפטים⁸⁵. ככל שהתקנות פוגעות בשיקול הדעת השיפוטי ובעצמאות השופט ככל שהן מתערבות בענייני שפיטה, הן פוגעות בזכות המתדיינים

להליך הוגן וסותרות את חוק-יסוד: השפיטה.

תקנות סדר הדיון המהיר⁸⁶ ותקנות בתי המשפט (מחלקה לניחוח תיקים), תשס"ב-2002, כוללות הוראות הנוגעות לזמן הדיון, למועד כתיבת פסק הדין ולאופן הנמקתו, וכן אפשרות לפיצול הדיון בין שופט "מוקד", הדן בהליך מקדמי בכל התיקים בנושא מסוים, לבין שופט "הוכחות", השומע הוכחות מבלי לקיים הליכים מקדמיים באותם תיקים שלא הסתיימו בפני "שופט המוקד". טרם שאפרט את הבעייתיות המתעוררת, אציין כי קיימות תקנות דומות בתקנות סדר הדיון האזרחי הפוגעות בצורה דומה באי-תלות השופט כמו למשל החובה לתת פסק דין בתוך שלושים ימים ללא כל סייג⁸⁷. תקנות אלו מעוררות בעייתיות דומה. הסיבה שאתמקד בתקנות סדר הדיון המהיר היא שתקנות אלו חדשות ומצביעות על מגמה של יעילות על חשבון הדיון המהותי⁸⁸.

להלן אפרט בקצרה את הפגיעה שיש בהוראות אלו בראש ובראשונה בזכות להליך הוגן, וזאת בשל פגיעה בשיקול הדעת השיפוטי ובאי-תלות השופט בענייני שפיטה.

הגבלת זמן הדיון – ההגבלות על הזמן השיפוטי שיוקדש להליך פוגעת בזכותם של המתדיינים לזכות בזמן הראוי לשמיעת הדיון. קביעת משך הזמן הראוי היא על פי שיקול דעתו של השופט הדן בתיק ולא לפי נוסחה שנקבעה מראש. כפי שציינתי, אין מדובר בבית חרושת או בסרט נע אלא בבית משפט. יש לאפשר לשופטים לשפוט לפי שיקול דעתם ומצפונם כפי שחוק-יסוד: השפיטה מורה להם לעשות.

הנמקת פסק הדין – אשר לתקנה 214 ט"ז, הקובעת כי ההנמקה תהיה תמציתית – תקנה זו פוגעת אולי יותר מכול הן בזכותו של המתדיין להליך הוגן והן באמון הציבור בשופטים. בדברי ההסבר לתקנות נאמר שכדי לאפשר לשופט לעמוד במועד הקצר שנקבע למתן פסק דין – שבעה ימים – מאפשרות לו התקנות לנמק את פסק דינו בתמציתיות⁸⁹.

פסק הדין לא נועד רק לביקורת ערכאת הערעור. פסק הדין הוא חלק מעצם קבלת החלטה, חלק מהליך השפיטה, ונועד גם לצדדים ולציבור בכללותו⁹⁰. ניסוח פסק הדין הוא אולי החלק המובהק ביותר של השפיטה. אין פגיעה גדולה מזו בזכותו של המתדיין להליך הוגן, שבסופו מקבל המתדיין, בין שזכה במשפט ובין שהפסיד, פסק דין המפרט ומנמק את החלטה. הגבלת השופט בעניין זה בכל אופן שהוא תביא לפגיעה בזכותו הבסיסית ביותר של המתדיין, ואין מקום לכך, בוודאי לא בחקיקת משנה המותקנת בידי שר המשפטים. היה מי שאמר כי קשה יותר לנמק פסק דין בתמציתיות. קשה יותר לקצר מאשר להאריך⁹¹. יהיו שופטים שקשה יהיה להם להאריך ויהיו אחרים שקשה יהיה להם לתמצת. לטעמי, זכותו של בעל הדין להליך הוגן תצא נפגעת בשני המקרים גם יחד.

יש הטוענים כי זכותם של הצדדים תיפגע אם ימתינו זמן רב לקבלת פסק דין ארוך. יש להפריד ולהבחין בין הטיעונים. המגבלה על הנמקת פסק הדין אינה קשורה בזמן מתן פסק הדין. אם יש

שופטים הכותבים את פסקי הדין בזמן סביר מדוע יש למנוע מהצדדים את ההנמקה?

החלפת המותב בין הישיבה המקדמית לבין הדיון גופו – אשר
לאפשרות לפצל את הדיון בין שופט שיקיים ישיבה מקדמית בתיק – שופט מוקד, לבין שופט שידון בתיק העיקרי – שופט הוכחות (תקנה 214א(ג) לתקנות סדר הדין האזרחי ותקנות בתי המשפט (מחלקה לנייתוב תיקים), תשס"ב-2002 – המנ"ת), מדובר למעשה בקביעה של מנהל בתי המשפט לפצל את ההליך השיפוטי בין שני שופטים. הדבר פוגע ביכולתו של השופט לנהל את התיק המובא בפניו מתחילתו ועד סופו. מדובר בשלב "השפיטה" עצמו. שלב זה מוגן מכוח חוק-יסוד: השפיטה. אין לפגוע בהליך השפיטה, בוודאי לא בידי מנהל בתי המשפט מכוח תקנות שהתקין שר המשפטים. נשמעת הטענה כי בשלב המקדמי נערכים אך ניסיונות לפשרה. אולם אם התיק אינו מסתיים, נקבעים נושאים רבים וחשובים בידי שופט המוקד כמו רשימת הנושאים במחלוקת, העדים והראיות, והדבר מגביל פוגע ביכולתו של שופט ההוכחות לנהל את התיק. הזכות להליך הוגן מותנית ותלויה בעקרון אי-התלות השיפוטית, שהוא אחד העקרונות הבסיסיים והחשובים במשטר דמוקרטי. על כן יש להחיל איתלות זו על כל פעולותיו של השופט במהלך הדיון, מהרגע שתיק מסוים הובא לפניו, לרבות קביעת מועד הדיון, משך הדיון, אופן סיכום התובענה ובוודאי ובוודאי אופן כתיבת פסק הדין. מדובר בלבה של העשייה השיפוטית, ועל כן האמור בסעיף 2 לחוק-יסוד: השפיטה חל על כל העניינים הללו.

3.3 הוראות מנהליות אחרות

מנהל בתי המשפט מוציא מפעם לפעם הנחיות בעניינים מנהליים לכאורה. הצבעתי לעיל על הבעייתיות ועל החשש לפגיעה בהליך ההוגן בתקנות סדרי הדין שמתקין שר המשפטים. לאחרונה עלו מספר דוגמאות שיכולות להצביע על בעייתיות דומה שיש בקביעת הנחיות או הוראות על ידי הנהלת בתי המשפט. כך, למשל, ניתנו הוראות באשר לבקשות מעצר בהיעדר חשוד ותרומים במשפטים אזרחיים⁹². הנחיות אלו נגעו לענייני שפיטה ובוטלו בסופו של יום. יש מקום לקביעה מפורשת בחוק בדבר העניינים שבהם רשאי מנהל בתי המשפט ליתן הנחיות לשופטים, ולהבהיר מפורשות כי ענייני שפיטה אינם באים בכלל עניינים אלו.

4. הוראות מנהליות בנוגע לעבודת בית המשפט

בחלק זה אעסוק בסכנה הטמונה בניהול בית המשפט, בהוראות לקביעת שעות הדיונים, חלוקת התיקים בין השופטים, מכסת התיקים לשופט, סוג התיקים ששופט ידון בהם, "סנקציות" פנימיות במקרה של פיגורים (השעיית השתלמויות, חופשות, או אי-העברת תיקים נוספים) וכיוצא בזה. גם כשמדובר בעניינים מנהליים, שאינם ענייני שפיטה, השימוש בכוח המנהלי באותם נושאים עלול גם הוא

- 80 המ' 73/55 פ"ד ט' בנק ארץ ישראל בריטניה בע"מ, פ"ד ט' 574, 575. עוד ראו ע"פ 239/54 פ"ד ט' הי"מ, פ"ד ט' 1042.
- 81 בג"ץ 583/87 הלפרין נ' סגן נשיא בית המשפט המחוזי בירושלים, פ"ד מא(4) 683, 702. הנשיא שמגר פירט מהם העניינים שיש להשאיר לשיקול דעתו של השופט הדן בתיק: "קביעת הרכבים, קביעת מועדים, דחיית משפטים, והעברת תיקים צריכות להיות נושאים, המושארים לשיקול-דעתו של הגורם השיפוטי המוסמך בבית המשפט, שהופקד על נושא זה לפי חוק-יסוד: השפיטה, או חוק בתי המשפט".
- 82 כפי שציינתי מי שהיה נשיא בית המשפט העליון, מ' לנדוי "כוחו של בית המשפט ומגבלותיו" ספר לנדוי (א' ברק וא' מזוז עורכים, תשנ"ה, כרך א: כתבים) 61, 64-65.
- 83 יש לציין כי כיוון שקדרי הדין במשפטים פליליים קבועים בחקיקה ראשית, הסכנה שם פחותה. לאור זאת, לדעתי, יש לעגן גם את סדרי הדין האזרחיים בחקיקה ראשית.
- 84 אין בכונותי להתמקד בשאלה הפורמלית אם ניתן לבטל תקנות אלו ובאילו תנאים, לאור העובדה שמרבית התקנות הותקנו קודם לחקיקת חוק-היסוד. כוונתי כאן היא להדגיש את הפן המהותי שלפיו אין זה ראוי כי תקנות סדרי דין יותקנו בידי שר המשפטים.
- 85 לבעייתיות מיוחדת זו, שבה שר המשפטים הוא האחראי לאדמיניסטרציה השיפוטית, ראו: Shetreet, *supra* note 2, at p. 997.
- 86 פרק ט"ז: 1: לתקנות סדר הדין האזרחי (תיקון מס' 5 ותיקון מס' 7), תשס"א-2001, ק"ת 4685.
- 87 ס' 190(ד) לתקנות סדר הדין האזרחי, תשמ"ד-1984.
- 88 לעניין זה יש לציין כי בחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982, נוספה הוראת ס' 181א הקובע מועד למתן הכרעת דין. הסעיף קובע כי: "בתום בירור האשמה יקבע בית המשפט מועד למתן הכרעת דין; המועד יהיה בתוך 30 ימים מיום שמיעת הסיכומים לעניין האשמה או מיום הגשתם; נשיא או סגן נשיא של בית המשפט רשאים להאריך את התקופה מטעמים מיוחדים שיירשמו; על הארכת כאמור ידווח נשיא או סגן נשיא של בית המשפט לנשיא בית המשפט העליון". כפי שניתן לראות, החוק מאפשר סטייה מהמועד הקבוע בחוק באישור הגופים המינהליים. אפשרות דומה אינה קיימת בתקנות סדרי הדין האזרחי.
- 89 באשר לחשיבות ההנמקה ראו מ' לנדוי "הלכה ושיקול דעת בעשיית משפט" לעיל הערה 82, בע' 17; לנדוי, לעיל הערה 82, בע' 63.
- 90 על החשיבות העצומה שבהנמקת פסק הדין למניעת שרירות והגברת האמון במערכת השפיטה, ראו הרצאתו של נשיא בית המשפט העליון של קפריסין ג' מ' פיקיס "זכויות האדם ודוקטרינת הפרדת הרשויות – שני מאפיינים בולטים של חוקת קפריסין" משפט וממשל ה (תש"ס) 417, 423; שטרית, לעיל הערה 40, בע' 85; ר' גבזון "בית המשפט וחובת ההנמקה" משפטים ב (תשל"ל) 89; O.M. Fiss "The Forms of Justice" 93 *Harvard L. Rev.* (1979) 1, 15 כמחזקת את הפרדת הרשויות, כיוון שהרשות המחוקקת והמבצעת רואות כי הרשות השופטת אינה מתערבת בדברים לא לה.
- 91 השופט ד' מינץ קבע כך בבש"א (י"ם) 6419/02 מוריה – חברה לפיתוח ירושלים בע"מ נ' הס (טרם פורסם), דינים שלום כ 8.
- 92 מכתבו של מנהל בתי המשפט, השופט דן ארבל, בנוגע לצו מעצר בפני שופט מיום 4.10.2000 (עותק שמור במערכת), וכן מכתבו בנוגע לתרגומים לערבית במשפטים אזרחיים מיום 29.9.2003 (עותק שמור במערכת); מ' מועלם "במערכת המשפט תוהים: מתי כדאי להביא חשודים להארכת מעצר?" הארץ 2000.11.20.

לפגוע בזכויותיהם של המתדיינים ובא־התלות השיפוטית. מהי המרות שניתן, אם ניתן, להטיל על שופט, גם כשלא מדובר בענייני שיפוט?

יש לבחון אם ראוי משיקולי יעילות לקבוע כי במשך תקופה מסוימת לא ייקבעו תיקים חדשים בפני שופט מסוים, כדי שיוכל לסיים פיגורים; האם ראוי להורות לשופט שדן בעניינים אזרחיים וצבר פיגורים לעבור לדון אך ורק בתיקים פליליים או בתביעות קטנות?

הסכנה במתן הוראות והנחיות מסוג זה היא כפולה. ראשית, גם אם מדובר בשיקולי יעילות, הנחיות מנהליות מעין אלו עלולות לפגוע באופן מהותי באפשרותו של השופט לשפוט ולמלא את תפקידו. אך הסכנה החמורה יותר היא כי טעמי "יעילות" ישמשו בערבוביה או יהיו כיסוי לניסיונות למנוע משופטים לתת החלטות בעניינים שאין דעת המערכת נוחה מהם. כך, שופט שרמת הענישה בפסקי הדין שלו נמוכה מדי או גבוהה מדי לדעת ראשי המערכת, יועבר משיקולי "יעילות" לדון בעניינים אזרחיים. בפסק דין *Chandler v. Judicial Council of the Tenth Circuit*, שעסק בסמכות מועצת שופטים לתת הנחיות מנהליות לשופטים, הועלה חשש זה כחשש המרכזי⁹³. זוהי אחת הסכנות החמורות לא־התלות השיפוטית.

יש הטוענים כי הצורך בניהול שיפוטי וא־התלות השיפוטית הנם שני עקרונות, שברמה התאורטית אינם ניתנים ליישוב⁹⁴. על פי טענה זו, א־התלות שיפוטית מוגדרת כחירותו של השופט האינדיבידואלי לטפל בכל העניינים המובאים בפניו, ולנהל את לשכתו וענייניו ללא כל פיקוח חיצוני וכל מגבלה חיצונית. מנגד, אדמיניסטרציה שיפוטית היא השיטה הפורמלית או המבנית המטילה על השופט סמכות כופה של יחידים או של מוסד, שקובעים כיצד ומתי יידונו העניינים המשפטיים המובאים בפניו. עם זאת, ברמה המעשית הפער אינו כה גדול וניתן להגיע לאיזון בין העקרונות ולעשות צדק תוך שמירה על יעילות ועקרונות של אדמיניסטרציה שיפוטית⁹⁵.

לאחרונה דן בכך איגוד השופטים הבינלאומי. המסקנה המרכזית של הוועדה הייתה, שסמכויות האדמיניסטרציה הנוגעת לשופטים, בכל גוף שמתקבלות בו החלטות בעניין זה, צריכות להיות מוסדרות באופן מפורש בחקיקה. כן נקבעו סטנדרטים להוראות מסוג זה. בהמלצות נאמר שיש חשיבות רבה, כיוון שעולה חשש לפגיעה בא־התלות, ששאלה זו של אדמיניסטרציה שיפוטית, בהקשר של השופטים תהיה מוגדרת ומעוגנת בחקיקה⁹⁶. זהו נושא בעל חשיבות קונסטיטוציונית. א־התלות הפנימית של השופט חשובה לפחות כמו א־התלות החיצונית.

בארץ, חוק בתי המשפט קובע את אופן מינויי הנשיאים לבתי המשפט השונים. החוק אינו קובע באילו עניינים רשאים הנשיא וסגניו לתת הוראות לשופטים. ההנחיות שנשיאים נוהגים לתת נוגעות, בין השאר, לחלוקת התיקים בין השופטים, ל"סנקציות"

במקרה של פיגורים בכתיבת פסקי דין או בקביעת תיקים לדיון, ולאישור חופשות שבתונים והשתלמויות.

אין מחלוקת כי חלוקת התיקים צריכה להיעשות בידי הנשיא או סגניו, אולם יש לקבוע קריטריונים לעניין זה. אמנם מדובר בעניינים שבאדמיניסטרציה שיפוטית, אולם האם אין בכך לפגוע בא־התלות של השופט⁹⁷? האם שופט שמוטלות עליו סנקציות בנוגע לחופשות והשתלמויות, והוא מבצע את המוטל עליו כתוצאה מאותן סנקציות, ידון את הצדדים שבפניו משפט הוגן על פי צו מצפוננו או יעשה את שמורים לו לעשות? הדבר אולי לא ישפיע על התוצאה במקרה זה או אחר אך בהחלט עלול להשפיע על קביעת סדרי העדיפויות, התעמקות בתיקים ושמיעת הראיות⁹⁸. האם שופט כזה יעמוד בלחצים מבחוץ? האם יהיה שופט בלתי תלוי? יש להדגיש כי לא מתעוררת בעייתיות כאשר ההעברה נעשית משיקולים מנהליים גרידא. אך נניח כי נשיא מסוים סבור ששופט אינו מחמיר דיו בעונשים שהוא מטיל ומסיבה זו מורה על העברתו, אז מתעוררת סכנה של שימוש בכוח ממניעים פסולים.

במספר מדינות עלתה שאלה זו ישירות ומפורשות בפסיקה. בית המשפט העליון בארצות־הברית דן בעתירה של שופט שצבר פיגורים עצומים בכתיבת פסקי דין⁹⁹. מועצת השופטים במחוז קיבלה החלטה שלפיה השופט ימשיך לדון בתיקים התלויים ועומדים בפניו, אך לא יקבל תיקים חדשים. השופט עתר לבית המשפט העליון וטען כי למועצת השופטים לא ניתנה סמכות לנקוט בסנקציות. לטענתו ההליך היחיד הקבוע בחוק שאותו ניתן לנקוט נגד שופט, הוא הליך של הדחה, ולמעט הליך זה לא ניתן לנקוט כל סנקציה אחרת.

העתירה נדחתה משיקולי סמכות של בית המשפט העליון שאינם נוגעים לענייניו. אך פסק הדין חשוב כיוון שהוא עוסק ביחס בין אדמיניסטרציה שיפוטית לא־התלותו של השופט¹⁰⁰. כפי שציינת, הועלה שם החשש לפגיעה בא־התלות השיפוטית¹⁰¹. נשיא בית המשפט העליון, השופט Burger, קבע שלא ניתן לוותר על א־התלות בענייני שיפוט. עם זאת קבע, כי יש עניינים מנהליים כמו חלוקת תיקים בין השופטים, שעות הדיונים, קריטריונים למתן פסקי דין, שיש לקבוע על ידי גוף מנהלי, שאחרת המערכת לא תתפקד כלל¹⁰². השופטים Black ו־Douglas, בדעת מיעוט הסכימו כי הקונגרס העניק סמכויות מסוימות למועצות השופטים. מטרת החוק הייתה, גם לטעמם, להעניק סמכויות מנהליות לשופטים עצמם, תוך שמירה על עקרון הפרדת הרשויות וא־התלות המוסדית של הרשות השופטת. אולם הם קבעו כי במסגרת סמכויות אלו לא ניתן לשלול משופט את תפקידו השיפוטי על דרך של א־העברת תיקים לדיון, וזאת ניתן לעשות רק במסגרת הליכי המשמעת (ההדחה) הקבועים בחוק¹⁰³.

מטעם זה קבע הארגון הבינלאומי של השופטים, כי אופן חלוקת התיקים צריך להיעשות כך שתישמר עצמאותו של השופט ובאופן שימנע השפעות זרות בחלוקה. ההמלצה היא שהחלוקה תהיה אקראית בין השופטים (לאחר הערכת משקלו של התיק וקביעת

לשיטת התקדים המחייב, ולשאלה אם אין פגיעה באי-תלותו של השופט, הכפוף בפסיקות עתידיות להחלטותיה של ערכאת הערעור. בשאלה זו לא אפרט שכן, מקובל הוא, בארצות שבהן נוהגת שיטת התקדים המחייב, לקבוע הוראות לעניין זה בחוקה או בחוקי-היסוד¹¹¹. כך, אצלנו קבוע הדבר בסעיף 20 לחוק-יסוד: השיפוט. בעיה אחרת, נוגעת יותר לעניינינו, היא כאשר ערכאת הערעור מחזירה את התיק לאותו שופט שדן בו בערכאה הראשונה עם הוראות כיצד לנהוג. ◀

93 *Chandler v. Judicial Council of the Tenth Circuit*, 398 U.S. 74, 137 (1970) (להלן: *Chandler case*).

94 כך, למשל, במאמר שנכתב בשנת 1978 על ידי השופט C. Wallace, שהיה נשיא בית המשפט הפדרלי לערעורים של ה-9th Circuit, נדונה סוגיה זו במישרין. המחבר טוען שם שמדובר בשני עקרונות מנוגדים ואינם ניתנים ליישוב, *Wallace, supra note 38*, at p. 52.

95 ראו: *Ibid.*, at pp. 62–63.

96 Int'l Association of Judges, Final Report: "The Independence of the Individual Judge Within his Own Organization" (meeting in Recife, 17-21 September 2000) (עותק שמור במערכת) (להלן: *Recife Final Report*).

97 לתפקיד הנשיא והחשש לפגיעה באי-תלות השופט האינדיבידואלי ראו: *Wallace, supra note 38*, at pp. 39, 54.

98 ראו לעניין זה את דבריו של שמגר, **לעיל** הערה 13, בע' 249, שמציין כי: "אין המדובר רק באמינות, ביושר ובכנות של ההכרעה השיפוטית במקרה קונקרטי זה או אחר. תלות שיפוטית היא כשל של השיטה".

99 *Chandler case, supra note 93*.

100 *Ibid.*, at p. 84.

101 לניתוח פסק הדין ודיון בשאלת היחס בין אי-התלות השיפוטית לאמצעים מנהליים ראו: I.R. Kaufman "Chilling Judicial Independence" 88 *Yale L.J.* (1979) 681, 708.

102 *Chandler case, supra note 93*, at pp. 84–85.

103 *Ibid.*, at pp. 129–143.

104 ראו את החלטת ארגון השופטים הבינלאומי: Int'l Association of Judges, Conclusions: "Administration of the Courts in the context of the Independence of the Judge" (meeting in Vienna, 11–13 November 1981).

105 S. Shetreet (ed.) *Judicial Independence – Jerusalem*: *Conference Papers* (vol. 1, 1982) 16.

106 עוד ראו שטרית, **לעיל** הערה 14, בע' 185. לגבי השימוש ב"לחץ חברתי" של השופטים האחרים להשגת המטרות ראו: *Malleon, supra note 27*, at p. 199.

107 ראו לעניין זה: Kaufman, *supra note 101*, at p. 708. עוד ראו לעניין ההליכים הבלתי פורמליים: *Shetreet, supra note 2*, at p. 1008.

108 על הצורך בפיקוח ושליטה מנהלים בעניינים אלו ראו ר' גבזון "ארבעים שנה למשפט החוקתי (תגובה להרצאתו של פרופ' שטרית)" **משפטים** יט (תשמ"ט) 617, 623.

109 Malleon בספרה, טוענת כי לאור חשיבותו של עקרון אי-התלות, יש לקבוע בברור באילו עניינים ובאיזו מידה ניתן לנקוט צעדים נגד שופט בלתי יעיל: *Malleon, supra note 27*, at p. 200.

110 לדיון בשאלה מה ראוי כי יהיה תפקידה של ערכאת הערעור ראו ל' שלף "תיקונו של עיוות-דין" **הפנקליט** מא (תשנ"ד) 346, 352; ע' גרוס "חקר האמת והביקורת השיפוטית: התערבות ערכאת הערעור בממצאי עובדה" **עיוני משפט** כ (תשנ"ז) 551, 587.

111 ראו לעניין זה: *Recife Final Report, supra note 96*.

פרמטרים נוספים)¹⁰⁴. בארץ אין כל קביעה בחקיקה בעניין זה. בגרמניה דן בעניין דומה בית המשפט המנהלי הגבוה. שם דובר בשופט Somoskeoy, שפסיקותיו בעניינים פליליים היו שנויות במחלוקת והוא חזר והותקף בתקשורת. נשיא האזור שבו כיהן השופט החליט להעבירו לדון בעניינים אזרחיים. בית המשפט המנהלי אישר את ההחלטה בהדגישו את החופש שניתן לנשיא לחלק את העניינים והתיקים השונים בין השופטים¹⁰⁵.

החלטה זו מדגימה טוב יותר את החשש שעמדתי עליו של מניעת תיקים מסוימים משופטים מסוימים מטעמים מהותיים. זוהי פגיעה, שלדעתי אין חמורה ממנה בזכויות האדם. זוהי הדרך לכונן "מלמעלה" ולא באמצעות הליך חקיקה דמוקרטי, את אופן הפסיקה של השופטים. זוהי פגיעה חמורה בשיקול הדעת השיפוטי, בעצמאות ואי-תלותו של השופט, ובראש ובראשונה בדמוקרטיה, כאשר החשש או הפגיעה מוסווים בטיעוני יעילות ונתונים סטטיסטיים¹⁰⁶.

מטבע הדברים, מערכת היחסים תלויה במידה רבה באופיו של הנשיא או של מי שעומד בראש הגוף המנהלי, ובמערכת היחסים בינו לבין השופטים ובינם לבין עצמם. בדרך כלל קיים שיתוף פעולה, ועניינים אלו נקבעים תוך שכנוע, הבנה והסכמה. היענות השופט לבקשות או להערות בלתי פורמליות מצד הנשיא או נשיא בית המשפט העליון נובעות הן מההכרה של כל שופט ושופט בבעייתיות שבפיגורים ובעובדה שאמון הציבור וההליך ההוגן מחייבים כי ההליך יסתיים בזמן סביר, הן מתוך כבוד מקצועי והן לאור העובדה שבדי חלקם הסמכות לפתוח בהליכים משמעותיים נגד שופטים במקרה הצורך¹⁰⁷. לעתים שיחה עם הנשיא תביא לפתרון הבעיה באופן יעיל יותר מאשר הליכים פורמליים.

נראה כי לא ניתן לשלול לחלוטין סמכות מנהלית בנושאים אלו. בית משפט לא יוכל לתפקד אם כל שופט ייקח חופשה ללא תיאום, וישהה מעבר לזמן סביר מתן החלטות ופסקי דין¹⁰⁸. אולם יש חשיבות כי הוראות בעניין זה ייקבעו לגבי כלל השופטים, כך שלא ניתן יהיה לעשות שימוש בכוח מנהלי זה לפגוע באי-התלות השיפוטית. כך, למשל, ניתן לקבוע הוראות לגבי מינימום ימי חופשה שיש לאשר לשופט בשנה, עד כמה ניתן לדחות שבתון או חופשה מיום הגשת הבקשה, והאם רשאי נשיא להתנות חופשה בסיום הפיגורים (להבדיל משבתון שהוא לתקופה ממושכת יותר). בנוסף, לאור חשיבות עקרון אי-התלות, ולאור הסכנה החמורה הטמונה באפשרות של מתן הנחיות מסוג זה, יש לקבוע בחוק מהם אותם עניינים שבהם ניתן לתת הנחיות¹⁰⁹.

5. ערכאת הערעור וקידום שופטים

עצם קיומה של ערכאת ערעור אינו פוגע באי-התלות, שכן השופט בערכאה הראשונה מגיע להחלטה על-פי מיטב מצפונו ושיקול דעתו, וכך גם שופטי ערכאת הערעור¹¹⁰. אולם קיומה של ערכאת הערעור מעוררת שתי בעיות בהקשר של אי-תלות שיפוטית. הראשונה נוגעת

"לרצות" את כל חברי וועדת המינויים, זאת לאור הגיוון המוסדי והפוליטי של חברי הוועדה.

ד. סיכום

מערכת המשפט הישראלית עומדת על משמר זכויות האדם בכלל וזכותם של המתדיינים בפניה להליך הוגן בפרט. לצורך מימוש מטרה זו נהנים השופטים בישראל ממידה רבה של אי-תלות, במגוון היבטיה. מטרת המאמר הייתה להצביע על האיום הנסתר לזכותו של האזרח למשפט הוגן, הנובעת מהסכנה לפגיעה באי-התלות השיפוטית, האיום מבפנים.

איום זה נובע, בין השאר, מתלות מוסדית הקיימת כיום כאשר שר המשפטים אחראי על נושאים רבים בתחום זה. אין זה ראוי כי שר המשפטים יקבע תקנות סדרי דין הנוגעות לעבודתם של השופטים; ימנה נשיאים וסגני נשיאים לבתי המשפט¹¹⁶; ימנה שופטים לכהונה בפועל; ימנה את מנהל בתי המשפט. במדינות אחרות תפקידים אלו נמצאים בידי הרשות השופטת עצמה (לעתים בידי נשיא בית המשפט העליון, לעתים בידי מועצות שופטים במבנה זה או אחר)¹¹⁷. הדבר פוגע בעקרון הפרדת הרשויות,



בשלטון החוק ובסופו של דבר עלול לפגוע במה שכל אלו עומדים להגנתו: זכויות הפרט¹¹⁸. אם יש צורך באיזונים ובלמים וקיים חשש מפני ריכוז יתר של כוח בידי המערכת השיפוטית, יש להעביר את סמכות אישור התקנות או סדרי הדין בעניינים אלו לכנסת.

סכנה נוספת נשקפת מהתקנת תקנות סדרי דין הפוגעות בשיקול דעתו של השופט. יש לזכור שהתקנת תקנות סדרי דין, הכפפת שופטים לסדי זמן נוקשים ומקוצרים, כבילתם של השופטים לדו"חות סטטיסטיים, שלילת חופשות והשתלמויות כ"סנקציות" על פיגורים וכיוצא באלו עניינים מנהליים לכאורה, עלולים לפגוע בלב לבם של הדמוקרטיה, בזכויות האזרח, וזאת בעקבות פגיעה באי-התלות השיפוטית.

כל התערבות בקביעת סדר העדיפויות בין התיקים, קביעת הזמן שיוקדש לטיפול בתיק ואופן ומועד מתן פסק דין או החלטה, פוגעת בעצמאותו של השופט ובאי-תלותו. פגיעה כזו עלולה להביא, כפי שציינתי, לאבדן ההגנה על הזכות למשפט הוגן בפרט, ועל זכויות הפרט בכלל.

לדעתי, גם עניין זה יש להסדיר בחקיקה. ייתכנו אמנם מקרים שבהם התערורה שאלה שבית המשפט בערכאה ראשונה לא דן בה, ושמיעתד נוסף או הבאת ראיה נוספת עשויים לפתור את העניין, אולם ככלל, אין זה ראוי כי ערכאת הערעור תיתן הוראות לשופט הערכאה הראשונה שדן בתיק. אם ערכאת הערעור סבורה כי יש לבטל את ההחלטה ולהחזיר את התיק לערכאה הראשונה, מוטב שידון בכך שופט אחר או לפחות שהשופט יוכל לבחור אם הוא מעוניין לדון בתיק, על פי אותן הנחיות.

בעיה נוספת המתעוררת בהקשר זה היא הנחיות בית המשפט העליון, בשבתו כבית משפט לערעורים, בדבר אופן ניהול המשפט.

במספר הזדמנויות עמד בית המשפט העליון על הצורך והחשיבות בהימשכות ההליך זמן סביר. במקרים חריגים אף שינה בית המשפט את תוצאת ההחלטה בשל עינוי הדין שממנו סבלו הצדדים להליך. הסכנה איננה בהפיכת התוצאה או שינויה במקרה זה או אחר. הבעיה היא בהערות הכלליות שמעירים השופטים בעניין זה. כיוון שלא מדובר, ככלל, בהחלטה לגופו של עניין, אזי לא מדובר בחלק מהדין. לחץ כזה מצד בית המשפט העליון עלול להביא לכך שבתי המשפט בערכאות הראשונות ישימו את היעילות כמדד יחיד וראשון

לנגד עיניהם ויותר על עשיית הצדק¹¹². יש להיזהר מקביעת קביעות כלליות וגורפות בעניינים אלו, היפות לכאורה לכלל הדיינים, בערעור אחד הדן בתיק אחד, בשופט מסוים ובנסיבות ספציפיות¹¹³.

ערכאת הערעור משפיעה גם לעניין קידום שופטים ועל כן יש חשיבות להחלטותיה גם לעניין זה¹¹⁴. אופן קידום השופטים עלול גם הוא להשפיע על אי-התלות. מטבע הדברים השופט מעוניין להתקדם, ויש חשש כי ירצה לרצות את מי שקידומו תלוי בהם. על כן יש לשאוף לכך שהשופטים בוועדת המינויים יהיו מערכאות שונות וממחוזות שונים.

קיימות שיטות שונות במדינות השונות בנוגע לקידום שופטים. בוועדת זמיר נדונה שאלה זו באופן חלקי, והוצע כי ועדה המורכבת משופטים בערכאות גבוהות יותר, שלא באותו מחוז (לרבות שופט בית המשפט העליון) תמליץ על קידום¹¹⁵. נראה כי ועדה כזו תשפיע במידה הפחות ביותר על אי-התלות, שכן מדובר בשופטים ובנוסף, בשופטים עם הקשר הכי פחות יום יומי עם השופט שעניינו נדון. הרכב ועדת המינויים אף הוא גורם לכך שקשה יהיה לשופט לנסות

השופטים ערים למתח בין הערכים והעקרונות המתנגשים. השופט מתחייב לשפוט משפט צדק.

יש לתת לשופטים לנהוג לפי צו מצפונם בהכרעה בעניין זה, כקבוע בחוק-יסוד: השפיטה, ולא לכפות עליהם פתרון אחיד של האדמיניסטרציה השיפוטית בדמות כללים או תקנות אחידים¹¹⁹.

ההתייעלות חשובה. אין ספק כי הליכים הנמשכים פרקי זמן ארוכים פוגעים באמון הציבור. עם זאת, יש לשאוף לקיים משפט הוגן וצודק תוך איזון בין העקרונות המובילים למטרה זו: אי-התלות מזה וההתייעלות מזה. יש לערוך שינויים וצעדי התייעלות רק לאחר בחינה ובדיקה כי צעדים אלו אינם פוגעים בשיקול הדעת ובאי-התלות השיפוטית. ואולי לא ניתן עוד לייעל מספיק במסגרת המשאבים הקיימים. אולי הגיעה העת לשאול אם אין להגדיל את מספר השופטים, או בהינתן מספר השופטים הקיימים, לקחת בחשבון כי הצדק יגיע מאוחר?

אין מדובר כאן במאמר שמטרתו שמירה על זכויותיהם של השופטים. כפי שפתחתי, וכך גם אסיים, אי-תלותם של השופטים היא שתבטיח את זכויות האדם, את הדמוקרטיה.

ייתכן כי אם נזכור ונזכיר זאת, יזכרו אלו העושים במלאכה שיקול זה בין יתר השיקולים. בטווח הארוך חשיבותה של אי-התלות בהגנה על זכויות האדם והאזרח חשובה יותר מהיעילות ומהסטטיסטיקה ♦

- 112 עניין **מירום, לעיל** הערה 41. פסקי דין נוספים בעניין זה נסקרים על ידי שטרית, **לעיל** הערה 40, בע' 95.
- 113 בע"א 803/75 **מונרוף נ' קלינמניץ**, פ"ד (3) 179, 189, מציין השופט ח'ה' כהן כי הערות כלליות אולי לא יועילו, אך בית המשפט ישתמש בכוחו לתיקון עיוות דין שנוצר במקרה ספציפי.
- 114 על השפעת ערכאת הערעור לעניין קידום שופטים ראו: Shetreet, *supra* note 2, at p. 1000.
- 115 להמלצות ועדת זמיר ראו **ועדה לסדרי הבחירה של שופטים – דין וחשבון** (תשס"א) 62.
- 116 אמנם על פי סעיפים 9, 10 ו-82 לחוק בתי המשפט נדרשת למינוי כזה הסכמת נשיא בית המשפט העליון, אולם, כאמור, הסמכות נותרה של שר המשפטים.
- 117 על המודלים הקיימים לעניין זה ראו בהרחבה: שטרית, **לעיל** הערה 22, בע' 518.
- 118 על חשיבות הפרדת הרשויות להבטחת אי-התלות השיפוטית ראו י' קלינגהופר "שלטון החוק וחקיקת משנה" **ספר קלינגהופר על המשפט הציבורי** (י' זמיר עורך, תשנ"ג) 105, 108. עוד ראו: Cappelletti, *supra* note 29, at p. 15.
- 119 לאחרונה נתתי החלטה בעניין זה לגבי תקנות הדיון בסדר דין מהיר, ראו ת"א (י"ם) 4050/01 **עיריית ירושלים נ' מחמד** (טרם פורסם), דינים שלום יט 992, פסקאות 6, 7. פסק הדין בוטל בערעור – ע"א 3350/02 **הי"מ נ' עיריית ירושלים ומחמד** (טרם פורסם), דינים מחוזי לג(10) 571. עם זאת יש לציין כי פסק הדין בוטל בשל העובדה ששאלת חוקיות התקנות שעוסקות בתובענה בסדר דין מהיר, לא נדרשה לגופו של עניין בדיון בערכאה הראשונה, כאשר ערכאת הערעור הצביעה על נסיבות בהן ייתכן שהתקנות לוקות בקשיחות יתרה (**שם**, בפסקה 13), והביעה דעה לגבי הצורך להגמישן (**שם**, בפסקה 17).