

**הרשות השופטת: מהי?
האם היא עצמאית? מי עומד בראשה?**

יצחק זמיר *

- א. מכרז
- ב. הכרה ברשות השופטת
- ג. עצמאות הרשות השופטת
- ד. ראש הרשות השופטת
- ה. סיכום

א. מכרז

כל אחד מכיר את החלוקה הקלאסית לשלוש רשויות: הרשות המחוקקת, הרשות המבצעת והרשות השופטת.¹ מהי הרשות המחוקקת? התשובה ידועה וברורה: הכנסת.² ומהי הרשות המבצעת? אין ספק: הממשלה.³ מהי, אם כן, הרשות השופטת? התשובה

* שופט (בדימוס) בית המשפט העליון.
רשימה זו היא פיתוח של הרצאה שניתנה בכנס על "עליון ושלטון: בית המשפט בדמוקרטיה הישראלית" שנערך במכון ון ליר בירושלים ביום 22.8.07.
אני מודה לד"ר יהושע שגב על הערות חשובות לטיטוט הרשימה.

1 על הפרדת הרשויות ראו אמנון רובינשטיין וברק מדינה המשפט החוקתי של מדינת ישראל (כרך א עקרונות יסוד, מהדורה שישית, תשס"ה) 127 (פרק 3: הפרדת רשויות); אהרן ברק שופט בחברה דמוקרטית (2004) 103–116; יצחק זמיר הסמכות המינהלית (תשנ"ו) 65–70. על יסודות התורה של הפרדת הרשויות ראו ש"ל מונטסקיה רוח החוקים (1748) (בתרגום לעברית – תשנ"ח).

2 פקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח–1948, קובעת בסעיף 7 כי "מועצת המדינה הזמנית היא הרשות המחוקקת"; חוק המעבר, תש"ט–1949, קובע בסעיף 1 כי "לבית המחוקקים במדינת ישראל ייקרא הכנסת"; וחוק יסוד: הכנסת קובע בסעיף 1 כי "הכנסת היא בית הנבחרים של המדינה". הסמכויות של מועצת המדינה הזמנית כרשות מחוקקת עברו אל הכנסת. ראו רובינשטיין ומדינה, שם, בע' 36–37.

3 חוק יסוד: הממשלה קובע בסעיף 1: "הממשלה היא הרשות המבצעת של המדינה".

אינה ברורה. האם זה בית המשפט העליון? האם כל בתי המשפט? האם גם, לדוגמה, בתי הדין הצבאיים ובתי הדין הדתיים הם חלק מן הרשות השופטת? חוק יסוד: השפיטה אינו מדבר כלל על הרשות השופטת. גם אין חוק אחר הקובע מהי הרשות השופטת, או אפילו מזכיר את הרשות השופטת בשם המפורש. אמנם חוק יסוד: השפיטה קובע רשימה של בתי משפט שבידיהם נתונה סמכות שפיטה, אך הוא אינו אומר שזו הרשות השופטת. יתרה מזו, ברור כי רשימה זו אינה משקפת את הרשות השופטת, שכן חוק יסוד: השפיטה מציין שסמכויות שפיטה נתונות גם בידי בתי דין דתיים ובתי דין נוספים, כגון בתי דין צבאיים, ואפילו בידי רשויות אחרות, לרבות רשויות מינהליות.⁴ קיצורו של דבר, לפי ספר החוקים, במדינת ישראל אין רשות שופטת כלל, אלא רק רשות מחוקקת ורשות מבצעת.

אפשר לראות במצב זה סמל וביטוי למעמד של הרשות השופטת במדינת ישראל. אכן, אין ספק שרשות שופטת קיימת בישראל, כמו במדינות אחרות, אך היא מוזנחת, חלשה ופגיעה.⁵ כידוע, דרכו של עולם היא שהרשות השופטת היא הרשות המסוכנת פחות, והחלשה ביותר, בין שלוש הרשויות: אין בידיה לא ארנק, המצוי אצל הרשות המחוקקת, ואף לא חרב, המוחזקת בידי הרשות המבצעת, אלא היא נסמכת רק על אמן הציבור.⁶ אך בישראל הרשות השופטת חשופה במיוחד לפגיעה מצד רשויות אחרות. כמעט בכל מדינה אחרת המעמד, הסמכויות והתפקוד של הרשות השופטת מוגנים באמצעות חוקה. לא כך במדינת ישראל. כאן ניתן לצמצם או אף לבטל, למשל, את עקרון העצמאות של השופטים, או את הסמכות של בית המשפט הגבוה לצדק לבקר את חוקיות ההחלטות של הממשלה, בחוק יסוד שיוכל להתקבל בכנסת בכל רוב, אפילו ברוב של שלושה נגד שניים.⁷

4 חוק יסוד: השפיטה, סעיף 1.

5 החולשה של הרשות השופטת מתבטאת, בין השאר, בהזנחה ארוכה ונמשכת של צורכי הרשות על ידי הרשות המבצעת והרשות המחוקקת. בריאיון עם השופט משה גל, מנהל בתי המשפט, אומר השופט גל כך: "לאורך כל שנות המדינה מערכת המשפט היתה בעדיפות נמוכה, הן מבחינת כוח אדם מינהלי והן מבחינת כוח אדם שיפוטי (כמות השופטים). ... צריך להכפיל את מספר השופטים. לשופט בישראל יש במלאי 2,250 תיקים; בעולם המספר הוא 1,200–1,300". ראו ענת רואה "משה גל: 'לשופט אסור להיות מושפע מהלכי רוח של אספסוף'" הארץ – **The Marker** (19.8.07) 8. זו גם הסיבה הראשית לביקורת העיקרית הרווחת בקרב הציבור על בתי המשפט, היא הביקורת על לחץ בהתדיינות, סחבת בשמיעת משפטים ועיכוב במתן פסקי דין. אך הרשות השופטת אינה מסוגלת להיחלץ ממצב זה בכוחות עצמה, אלא היא תלויה בסדרי העדיפויות וברצון הטוב של הרשויות האחרות.

6 התייחסות זו אל הרשות השופטת באה לידי ביטוי בראשונה במאמרי הפדרליסט שפורסמו בארצות הברית בשנים 1787–1788. ראו אלכסנדר המילטון, ג'יימס מדיוסון וג'ון ג'יי הפדרליסט מאמר 78 (אהרון אמיר תרגם, תשס"ב) 387, 388.

7 בחוק יסוד: השפיטה אין אף סעיף משוריין מפני שינוי באמצעות רוב רגיל בכנסת. לעומת זאת, חוק יסוד: הכנסת משריין סעיפים אחדים באמצעות דרישה של רוב מיוחד לצורך שינוי הסעיף. ראו סעיפים 4, 9א, 34, 45–46 לחוק יסוד: הכנסת. האם, באופן עקרוני, רשאי בית המשפט לבטל חוק יסוד משום שהוא פוגע בעיקרון של עצמאות השופטים, כגון שהוא מבטל

האם זה רק חזון תעתועים? בהחלט לא. כבר היו, ויש גם כיום, הצעות חוק כאלה.⁸ אפילו שר המשפטים הודיע בגלוי ובפומבי, לפני זמן קצר, על כוונתו להגביל בחוק את סמכות בית המשפט הגבוה לצדק, באופן שתחומים מסוימים של פעילות שלטונית יוצאו לגמרי מתחום הביקורת השיפוטית.⁹ אכן, רק תמים או שוטה יתעלם מן האפשרות שיום אחד, למשל כאשר דעת הקהל תתקומם נגד פסק דין של בית המשפט בעניין הנוגע לביטחון המדינה או בעניין רגיש אחר, יהיה מי שיעלה הצעה מעין זו בכנסת, ובהליך חקיקה מזורז, בתמיכת הממשלה, ההצעה תאושר בכנסת. היכולת של בית המשפט להתמודד עם עוולות ושרירות של השלטון, ולהגן כראוי על זכויות האדם, עלולה להתמוטט ברוח סערה חולפת.

כיום מקובלת הדעה כי החשיבות העיקרית של עקרון הפרדת הרשויות נעוצה, מבחינה מעשית, בצורך להגן על העצמאות של הרשות השופטת מפני מעורבות של הרשות המבצעת, שהרי הרשות המחוקקת והרשות המבצעת גם יחד הן זרועות של הממסד הפוליטי. לכן, מבחינה מעשית, מעורבות הדדית של הרשות המחוקקת והרשות המבצעת, זו בענייניה של זו, אינה יוצרת סכנה גדולה לתשתית החברתית ולערכי היסוד, אך סכנה גדולה למשטר הדמוקרטי, ולזכויות האדם התלויות במשטר כזה, נובעת משליטה פוליטית ברשות השופטת. סכנה כזו מתפתחת באחרונה כאיום רציני בישראל.¹⁰

את ההוראה הקובעת כי אין על שופט מרות זולת מרותו של הדין? ייתכן. ראו ברק, לעיל הערה 1, בע' 98. אך עדיין אין על כך תשובה של בית המשפט.

8 ראו, לדוגמה, הצעת חוק פרטית של ח"כ צבי הנדל וח"כ יצחק לוי, שהוגשה לכנסת זה מקרוב, המבקשת לתקן את חוק יסוד: השפיטה בדרך של "הגדרת" הסמכות של בית המשפט הגבוה לצדק: הצעת חוק יסוד: השפיטה (תיקון – הגדרת סמכויות הרשות השופטת) (פ/2799/17.7.07) מיום 16.7.07 http://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/17/2799.ttf (נבדק ב-24.9.07). בהצעה זו מוצע לקבוע כי על אף האמור בכל דין, בג"ץ לא יהיה רשאי להוציא צו "לרשות מרשויות המדינה" אלא באחת העילות האלה: מעשה בניגוד לחוק; חריגה מסמכות; משוא פנים; מטרות זרות. אמנם הצעה זו אינה מתקבלת על הדעת אפילו מבחינה משפטית צרה. בין השאר, היא חלה על כל החלטה של כל עובד מדינה בדרגה נמוכה, ומאפשרת לו לפעול תוך הפרה של חובת השימוע, בהפליה דתית או גזעית, מתוך חוסר סבירות קיצוני, ולפגוע בזכויות יסוד באופן בלתי מידתי, בלא חשש מביקורת שיפוטית. אולם גם אם ההצעה אינה רצינית מבחינה משפטית, עדיין היא מלמדת על ההתייחסות לביקורת שיפוטית ומזהירה מפני סכנה מוחשית של שרירות שלטונית.

9 בריאיון עם שר המשפטים פרידמן, שפורסם בעיתון הארץ, צוטט השר כדלקמן: "...יש בעיה כאשר גוף שלא נבחר באופן דמוקרטי, כמו בג"ץ, נכנס לתחומים שבהם צריך להחליט גוף שנבחר באופן דמוקרטי... צריך להגדיר מחדש את היקף הסמכות של בג"ץ... אני רוצה לקבוע בחוק יסוד: השפיטה הוראות כמה יכול בג"ץ להתערב וכמה לא... למשל, בג"ץ לא יוכל להתערב בסדר העדיפויות בהוצאת כספים מתקציב המדינה. שופטי בג"ץ לא יוכלו להחליט על גודלו של סל התרופות, או על מיגון שדרות... צריך למצוא דרך להגביל את עילת אי-הסבירות. בג"ץ לא צריך לפסוק אם החלטה של הממשלה היא סבירה." אורית שוחט וזאב סגל "להציל את בג"ץ מעצמו" הארץ – הארץ השבוע (17.8.07) http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/894441.html (נבדק ב-19.8.07).

10 דוגמה אחת לכיוון של הגברת ההשפעה הפוליטית על מערכת המשפט היא ההצעה של שר המשפטים

לכן חשוב לקבוע במסמך חוקתי הוראות שיקנו הכרה רשמית במעמד ובסמכות של הרשות השופטת והגנה יעילה עליהם. אני מבקש להציג את החשיבות של הוראות כאלה משלוש בחינות: ההכרה ברשות השופטת; עצמאות הרשות השופטת; ראש הרשות השופטת.

ב. הכרה ברשות השופטת

כיום, כאמור, אין בספר החוקים של מדינת ישראל אף הוראה המקימה רשות שופטת או מכירה בה. לפי ספר החוקים, בתי המשפט הם מקבץ של מוסדות, כל אחד וסמכויותיו המיוחדות לו, ואין הם מצטרפים זה לזה כדי ליצור רשות בפני עצמה, שוות ערך לרשות המחוקקת ולרשות המבצעת.¹¹ בפועל, כמובן, המצב שונה. במדינת ישראל קיימת רשות שופטת כפי שהיא קיימת במדינות אחרות, אך העובדה שהרשות המחוקקת לא נתנה לה הכרה מפורשת אומרת משהו על ההתייחסות הרשמית לרשות השופטת.

לשנות את ההרכב של הוועדה לבחירת שופטים, כפי שנקבע בשעתו בחוק השופטים, תשי"ג–1953, ולאחר מכן בסעיף 4 לחוק יסוד: השפיטה. לפי החוק כיום, שלושה מבין תשעת החברים בוועדה הם שופטים של בית המשפט העליון. לפי ההצעה של שר המשפטים, במקום שניים משלושת השופטים של בית המשפט העליון, ימונו שופטים בדימוס של בית המשפט המחוזי, ולוועדה יצורפו עוד חבר כנסת (מן הקואליציה) ואיש אקדמיה. ראו זאב סגל "תכלית ההצעה: הפחתת כוחם של שופטי העליון" הארץ (28.3.07). ראו גם יצחק זמיר "הפוליטיקה של בחירת שופטים" ידיעות אחרונות – המוסף לשבת (6.4.07) 20. מה הצורך בהוספת חבר כנסת מן הקואליציה, כחבר חמישי מן המערכת הפוליטית, נוסף על שלושת חברי הכנסת מן הקואליציה המכהנים כיום בוועדה? דוגמה נוספת מתייחסת לסמכות המינוי של נשיאים וסגני נשיאים של בתי המשפט, שעל פי החוק היא מוקנית לשר המשפטים בהסכמת נשיא בית המשפט העליון. באחרונה הציג שר המשפטים למנות ועדת איתור לצורך זה, אך ההצעה אינה נותנת כל מעמד או חלק לנשיא בית המשפט העליון בהליך זה. על כך ראו להלן הערה 23 וטקסט נלווה. עוד דוגמה: סעיף 7 לחוק בתי המשפט (תיקון מס' 45), תשס"ז–2007 (ס"ח תשס"ז 2103, בע' 382), פרי יוזמתו של שר המשפטים, משנה את השיטה למינוי נשיאים וסגני נשיאים של בתי הדין האזוריים לעבודה. לפי חוק בית הדין לעבודה, תשכ"ט–1969, מינויים אלה היו נעשים מאז ומתמיד על ידי נשיא בית הדין הארצי לעבודה בהסכמת שר המשפטים ושר העבודה; לפי החוק החדש המינוי יעשה על ידי שר המשפטים ושר התמ"ת בהסכמת נשיא בית הדין לעבודה. דברי ההסבר להצעת החוק לא נתנו שום הסבר לשינוי זה, המחזק את המערכת הפוליטית בהליכי המינוי בבתי המשפט. ראו הצעת חוק בתי המשפט (תיקון מס' 45) (מינוי ותקופת כהונה של נשיא וסגן נשיא), תשס"ז–2007 (ה"ח תשס"ז 612). לכך יש להוסיף את ההצעות של שר המשפטים לשינוי השיטה הקיימת למינוי היועץ המשפטי לממשלה ולמינוי פרקליט המדינה, שאף הן נועדו להגביר את השפעה הפוליטית על מערכת המשפט. ראו יובל יועז "פרידמן: אני בר מזל שמזו לא העמיד אותי לדין" הארץ (29.5.05) <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/864306.html> (נבדק ב-24.9.04); יובל יועז ורביד ברק "גם מזו וגם פרידמן טוענים לניצחון בממשלה" הארץ (11.6.07) <http://www.haa.artz.co.il/hasite/pages/ShArt.jhtml?more=1&itemNo=869422&contrassID=2&subContr> assID=21&sbSubContrassID=0 (נבדק ב-24.9.07).

11 ראו לעיל טקסט נלווה להערות 2–4.

חשוב הדבר מבחינה עקרונית שמדינת ישראל תצהיר, באמצעות ספר החוקים, כי בישראל קיימות, כמו במדינות אחרות, שלוש רשויות מרכזיות, ולא רק שתיים. הצהרה כזו דרושה כמסר רשמי מטעם המדינה, והיא חשובה לצורכי הסברה וחינוך. בנוסף, הצהרה כזו חשובה גם מבחינה מעשית. היא עשויה לשמש מקור לסמכות; היא יכולה לסייע בפירוש חוקים; היא מטילה אחריות; היא גם מציבה גבול לכוח; ובנוסף, יש בה גם כדי לשמש אמצעי הגנה על הגבול מפני כוח חיצוני. הנה, לדוגמה, ההצהרה שנקבעה בחוק יסוד: הממשלה, לפיה הממשלה היא הרשות המבצעת. באחרונה הוגשה לבית המשפט עתירה המבקשת לבטל חוק הקובע אפשרות להפרטה של בתי סוהר.¹² אחת הטענות בעתירה היא שהוראת החוק המצהירה כי הממשלה היא הרשות המבצעת מטילה על הממשלה אחריות לביצוע. לפיכך, יש תפקידי ביצוע מסוימים, שהם הליכה של הרשות המבצעת, והממשלה אינה יכולה להתנער מהם בדרך של הפרטה, ולהעביר אותם לגורמים פרטיים. כך, לדוגמה, הצבא. אם טענה זו תתקבל על ידי בית המשפט, תוקנה משמעות מעשית להגדרה של הממשלה כרשות מבצעת. המשמעות היא, ראשית, כי על הממשלה מוטלת אחריות בתחום הביצוע; שנית, כי לממשלה אסור לחרוג מתחום הביצוע; ושלישית, כי תחום הביצוע הוא התחום של הממשלה, ולא של רשות אחרת. משמעות דומה ניתן יהיה לייחס גם להוראה במסמך חוקתי שתקנה מעמד והכרה לרשות השופטת.

ג. עצמאות הרשות השופטת

עקרון הפרדת הרשויות מחייב, בראש ובראשונה, את עקרון העצמאות של הרשות השופטת. אכן, עצמאות אין פירושה אי תלות. מטבע הדברים הרשות השופטת תלויה במידה מסוימת ברשויות אחרות. כך, לדוגמה, אין מנוס מתלות של הרשות השופטת ברשות המחוקקת לצורך קביעת התקציב של הרשות השופטת, הן לפעילות שוטפת והן לצרכים מיוחדים, כגון הקמת מבנים ותוספת תקנים. עם זה, ברור ומוסכם בכל משטר דמוקרטי כי הרשות השופטת לא תוכל למלא כראוי את תפקידה, ובכלל זה להגן על האזרח מפני השלטון, בלא עצמאות כלפי השלטון. מכאן השאלה אם הרשות השופטת בישראל אכן נהנית מעצמאות כזו. העצמאות חשובה במיוחד כלפי הממשלה, שכן האיום על העצמאות של הרשות השופטת צפוי, כפי שהניסיון בעולם מלמד, בעיקר מצד הממשלה.¹³

12 ראו בג"ץ 2605/05 חטיבת זכויות האדם, המכללה האקדמית למשפטים נ' שר האוצר (עדיין תלוי ועומד בפני בית המשפט).

13 ראו שמעון שטרית על השפיטה: מערכות הצדק במשפט (2004) 29 (פרק 1: עקרון אי-התלות של הרשות השופטת – ההתפתחות ההיסטורית בראייה השוואתית), 206 (פרק 8: אי-תלות שיפוטית), 354 (פרק 12: יחסי הגומלין בין בתי-המשפט והרשות המבצעת). ראו גם אהרן ברק

לצורך תשובה יש להבחין בין שני סוגים של עצמאות שיפוטית: עצמאות אישית של השופט ועצמאות מוסדית של הרשות השופטת. העצמאות האישית של שופט נקבעת בחוק יסוד: השפיטה. חוק זה קובע (בסעיף 2, שכותרתו "אי תלות") כך: "בענייני שפיטה אין מרות על מי שבידו סמכות שפיטה, זולת מרותו של הדין".¹⁴ סעיפים נוספים בחוק יסוד: השפיטה ובחוקים אחרים מבקשים להבטיח את העצמאות האישית של השופטים ולהגן עליה. כך, לדוגמה, המשכורת של שופטים נקבעת, לא על ידי הממשלה, אלא על ידי הכנסת, וגם לכנסת אסור לקבל החלטה המכוונת להפחית ממשכורתם של שופטים בלבד.¹⁵ אמנם סעיפים אלה אינם משוריינים. לפיכך ניתן לפגוע בהוראות אלה של חוק יסוד: השפיטה באמצעות תיקון של חוק היסוד בכל רוב. אולם בפועל, העיקרון של עצמאות אישית של שופט מקובל ומושרש בישראל, ובשלב זה הדאגה לעצמאות אינה מתמקדת בעצמאות האישית של השופט, אלא בעצמאות המוסדית של הרשות השופטת.

כדי להבטיח עצמאות מוסדית לרשות השופטת, צריך למצער שהניהול השוטף של בתי המשפט יהיה מופקד בידי מוסדות פנימיים של הרשות השופטת, ולא בידי הרשות המבצעת.¹⁶ לא זה המצב בישראל. החוק בישראל אינו מקים מוסדות פנימיים של הרשות השופטת, ולא זו בלבד אלא שהוא אף מקנה סמכויות חשובות בתחום הניהול של בתי המשפט, ובעצם את רוב הסמכויות, לרשות המבצעת. לפיכך, הרשות השופטת תלויה במובהק ברשות המבצעת, ובעיקר בשר המשפטים ובשר האוצר. בין השאר, תקציב הפעילות השנתי של בתי המשפט, המיומן הנדרש להקמת מבנים לבתי המשפט והקצאת תקנים לשופטים, כל אלה תלויים הלכה למעשה בשר המשפטים ובשר האוצר, ברצותו מרחיב וברצותו מקצר, כאילו מדובר במחלקה במשרד התחבורה.¹⁷ זאת ועוד, הוראות חוק שונות מקנות לשר המשפטים סמכויות חשובות בתחום הניהול של בתי המשפט. בראש ובראשונה, על פי חוק בתי המשפט, שר המשפטים הוא המוסמך לקבוע את סדרי המינהל של בתי המשפט, ומנהל בתי המשפט, המופקד

¹⁴ "לקראת עצמאותה של הרשות השופטת" מבחר כתבים (כרך א, חיים ה' כהן ויצחק זמיר עורכים, 2000) 947; ברק, לעיל הערה 1, בע' 122.

¹⁵ הוראה זו חלה, לפי סעיף 1 לחוק יסוד: השפיטה, לא רק על בתי המשפט, אלא גם על כל הסוגים של בתי הדין ואף על רשויות מינהליות שהחוק הקנה להן סמכויות שפיטה. מכאן שמבחינת החוק, העצמאות האישית אינה מייחדת את השופטים. עם זה מבחינה מעשית קיים הבדל. ההבדל נובע בחלקו מהוראות חוק שנועדו לבצר את העצמאות האישית של השופט. ראו להלן טקסט נלווה להערה 15. יתרה מזו, ההבדל נובע ממסורת של עצמאות אישית של השופטים שטופחה ופותחה באדיקות מאז הקמת המדינה.

¹⁶ סעיף 10 לחוק יסוד: השפיטה.

¹⁷ אין בכך כדי למנוע פיקוח חיצוני, או לשלול את הצורך בפיקוח כזה, על הניהול של בתי המשפט, בראש ובראשונה על ידי הכנסת, מבקר המדינה ונציגי תלונות הציבור על שופטים, אך יש להבדיל בין פיקוח על הניהול לבין עצם הניהול, ובמיוחד ניהול על ידי הרשות המבצעת.

¹⁸ לשם השוואה, חוק יסוד: מבקר המדינה קובע בסעיף 10 כי תקציב משרד מבקר המדינה ייקבע לפי הצעת מבקר המדינה בידי ועדת הכספים של הכנסת.

על המינהל השוטף של בתי המשפט, אחראי בפני שר המשפטים לסדרי המינהל.¹⁸ כמו כן, על פי אותו חוק, כל סמכות מינהלית וכל סמכות להתקין תקנות סדרי דין שהוענקו לזקן השופטים (שבתקופת המנדט הבריטי היה, לפי המינוח הנוהג כיום, נשיא בית המשפט העליון) נתונות כיום לשר המשפטים.¹⁹ בנוסף, הסמכות למנות נשיאים וסגני נשיאים בבתי המשפט המחוזיים ובבתי משפט השלום מוקנית לשר המשפטים בהסכמת נשיא בית המשפט העליון.²⁰ אפילו ההחלטה בבקשת שופט למלא תפקיד ציבורי או לעסוק בעיסוק נוסף (כגון מתן שיעור בפקולטה למשפטים) אינה מופקדת בידי נשיא בית המשפט העליון לבדו, אלא היא צריכה גם את הסכמת שר המשפטים.²¹ ואין אלה אלא מקצת הסמכויות שהחוק מקנה לשר המשפטים בתחום הניהול של בתי המשפט.²²

אין ספק, הסמכויות שהחוק מקנה לשר המשפטים יוצרות תלות של בתי המשפט ושל השופטים בשר המשפטים שהוא, חשוב לזכור, חלק מן הרשות המבצעת. חשוב גם לדעת כי הגבול בין תלות מוסדית של הרשות השופטת לבין תלות אישית של כל שופט הוא מטושטש ולעתים גם פרוץ. הנה דוגמאות אחדות. כאמור, שר המשפטים מוסמך על פי חוק למנות, בהסכמת נשיא בית המשפט העליון, נשיא וסגן נשיא בבתי משפט השלום ובבתי המשפט המחוזיים.²³ האם העובדה שסמכות זו מוקנית לשר

- 18 סעיף 82 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], תשמ"ד-1984.
- 19 שם, סעיף 107. מה ההצדקה העניינית להעברת סמכות זו מידי נשיא בית המשפט העליון לידי שר המשפטים?
- 20 שם, סעיף 9. הסדר שונה נקבע בחוק בית הדין לעבודה, תשכ"ט-1969. סעיף 6 לחוק זה קבע כי נשיא בית דין אזורי לעבודה (לפי הנוסח המקורי של החוק – שופט ראשי) וסגן נשיא (במקור – סגן לשופט ראשי) ימונו על ידי נשיא בית הדין הארצי לעבודה בהסכמת שר המשפטים ושר העבודה. אך זה עתה תוקן החוק, ביוזמת שר המשפטים, ונקבע בו סדר הפוך: הנשיא וסגן הנשיא של בית דין אזורי לעבודה ימונו על ידי שר המשפטים ושר התעשייה, המסחר והתעסוקה בהסכמת נשיא בית הדין הארצי לעבודה. ראו סעיף 7(2) לחוק בתי המשפט (תיקון מס' 45), תשס"ז-2007. מה הטעם לתיקון זה? בדברי ההסבר להצעת החוק לא ניתן כל טעם לתיקון, ולא זו בלבד אלא שהוא לא הוזכר כלל. וכיצד מתיישב תיקון זה עם השאיפה להפריד את המשפט מן הפוליטיקה?
- 21 סעיף 11 לחוק יסוד: השפיטה.
- 22 ראו, בין השאר, חוק בתי המשפט [נוסח משולב], תשמ"ד-1984, סעיפים 9א, 10, 10א, 18, 57, 66, 84, 108, 109.
- 23 סעיף 9 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], תשמ"ד-1984. באחרונה החליט שר המשפטים, בלא תיאום מוקדם עם נשיאת בית המשפט העליון (וכפי שנתברר בדיעבד – בניגוד לדעתה) למנות ועדת איתור לצורך מינוי נשיאים וסגני נשיאים לבתי המשפט. לפי ההצעה, יושב ראש הוועדה ימונה על ידי שר המשפטים, ואילו לנשיאת בית המשפט העליון אין כל חלק או תפקיד בתהליך האיתור. שר המשפטים ניסח את הצעתו כטייטת תקנות ושלח אותה להערות (ביום 26.7.07) אל כל הנשיאים של בתי המשפט. ההצעה עדיין תלויה ועומדת. ראו יהונתן ליס ואילן שחר "חשין לרה"מ: רסן פרידמן; דורנר: הממשלה מחסלת מע' המשפט" הארץ (2.8.07) <http://www.haar.etz.co.il/hasite/pages/ShArt.jhtml?more=1&itemNo=889159&contrassID=2&subContrassID=0> (נבדק ב-24.9.07); יהונתן ליס ומזל מועלם "פרידמן על

המשפטים אינה עלולה להשפיע על העצמאות האישית של שופטים המבקשים לעצמם קידום, או לפחות להיראות כך בעיני הציבור? הנה דוגמה נוספת. בידי שר המשפטים מופקדים תקנים חדשים לשופטים בבתי המשפט. מתעוררת השאלה כיצד לחלק את התקנים: איזה בית משפט ייהנה מתקנים חדשים, הנדרשים כאוויר לנשימה, ובכמה תקנים יזכה כל בית משפט? שר המשפטים מזמין לדיון בשאלה זו את הנשיאים של בתי המשפט, אחד לאחד, בלי להזמין לדיון את נשיאת בית המשפט העליון.²⁴ המסר במצב כזה נראה ברור: הקצאת תקנים של שופטים לבית משפט היא בסמכותו הבלעדית של שר המשפטים. האם אין זה עלול להשפיע על תחושת העצמאות של נשיא בית המשפט, ובאמצעותו אולי גם על התחושה של שופטים אחרים, כלפי שר המשפטים? וניתן להביא דוגמאות נוספות לסמכויות המוקנות לשר המשפטים שיש בהן אפשרות לפגיעה בעצמאות, או למצער בתדמית העצמאות, של הרשות השופטת.

אפשר, כמובן, לטעון כי שר המשפטים לא ישתמש בסמכויות שהחוק הקנה לו כדי להשפיע באופן בלתי ראוי על נשיאי בתי המשפט או על שופטים אחרים. אולם האם הציבור לא יחשוד בנשיא של בית משפט שהוא ירצה, באופן מודע או אף בלתי מודע, לרצות את שר המשפטים, ואולי גם, אם הדבר נדרש, גורמים אחרים במסד הפוליטי? לכן, לא רק העצמאות האישית של השופט נתונה בסכנה, אלא גם אמן הציבור, שהוא תנאי לתפקוד ראוי של בית המשפט. זאת ועוד, גם אם אין לחשוד כיום בשר המשפטים שהוא ירצה להשפיע באופן בלתי ראוי על נשיא בית משפט או על שופטים אחרים, מי לידינו יתקע כי שר המשפטים שיבוא אחריו לא יעשה שימוש לרעה בסמכויות שהחוק מקנה לו בתחום הרשות השופטת?

מבחינה עקרונית, אין ספק שכל סמכות שהחוק מקנה לשר המשפטים או לשר אחר באופן המאפשר לו להתערב בענייני שפיטה, ואולי גם להשפיע בעניינים כאלה, היא סמכות פסולה.²⁵ מדוע, אם כן, מקנה החוק סמכויות כאלה לשר המשפטים: האם יש בכך צורך או תועלת מבחינה מעשית? בדרך כלל התשובה שלילית, שכן אין יסוד

ההתקפות 'המתזמרות': אני פועל רק לטובת המערכת" הארץ (3.8.07) <http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArtPE.jhtml?itemNo=893897> (נבדק ב-24.9.07).

24 ראו הארץ מיום 20.7.07.

25 לעניין זה יש להבחין בין מעורבות של הממסד הפוליטי בענייני שפיטה לבין מעורבות של שופט בעניינים מינהליים, כגון בהליכי מינוי או בהליכי חקירה. ראשית, מעורבות של שופט בעניינים מינהליים אינה יוצרת סכנה לציבור הרחב ולערכי יסוד, להבדיל ממעורבות של שר בענייני שפיטה. שנית, בדרך כלל השופטים אינם מעוניינים במעורבות בעניינים מינהליים, והם היו שמחים לוותר על המעורבות שלהם, הנדרשת מהם על פי הוראות מפורשות בחוק. כך, לדוגמה, הדרישה של סעיף 4 לחוק ועדות חקירה, תשכ"ט–1968, כי נשיא בית המשפט העליון ימנה את חברי הוועדה וכי יושב ראש הוועדה יהיה שופט או שופט בדימוס, או הדרישה של סעיף 17 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט–1969, כי יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת יהיה שופט של בית המשפט העליון. החוק דורש שיתוף שופטים בגופים אלה, ובגופים נוספים, כדי להבטיח את אמן הציבור. אילולא שיקול זה אפשר היה, וראוי היה, לוותר על שיתוף השופטים בגופים שמחוץ לרשות השופטת.

להניח כי השר יוכל לפעול בתחום הרשות השופטת באופן ראוי או מוצלח יותר, למשל, מנשיא בית המשפט העליון. הנה, לדוגמה, הסמכות של שר המשפטים למנות נשיאים וסגני נשיאים לבתי המשפט. מה ההצדקה להקניית סמכות זו לשר המשפטים? והרי ברור כי בדרך כלל שר המשפטים אינו יודע מי מבין חמישה שופטים של בית משפט השלום בנצרת או בבאר שבע מתאים לשמש סגן נשיא לעניינים פליליים, או מי מבין חמישה שופטים של בית המשפט המחוזי בירושלים מתאים לשמש סגן נשיא לעניינים מינהליים. יש לזכור כי תקופת הכהונה של שר משפטים בישראל היא בממוצע קצרה מאוד. לכן, וגם בגלל עומס עיסוקים אחרים, שר המשפטים אינו מכיר באופן אישי את מאות השופטים, ואינו יודע אל נכון כיצד כל אחד מהם ממלא את תפקידו, ובאיזו מידה הוא מתאים לתפקיד של נשיא או סגן נשיא. ברור כי נשיא בית המשפט העליון, המכהן כשופט במשך שנים רבות, ומקיים קשר שוטף עם השופטים בכל בתי המשפט, יודע ומבין זאת טוב יותר. זאת ועוד, יש לזכור גם כי הרשות המבצעת (ולכן, בעקיפין, גם שר המשפטים כחלק מן הרשות המבצעת) היא לעתים קרובות צד להתדיינות בפני בית המשפט בעניינים פליליים או בעניינים מינהליים, ויכול להיות לה עניין צר בשאלה, מי הוא נשיא בית המשפט, אולי גם בשאלה, מיהו השופט הדין בתיק מסוים, וכן גם בשאלה, כיצד השופט מנהל את המשפט. בשל סיבות אלה, אין לכך הצדקה מבחינה מעשית, ואפילו אסור, ששר המשפטים יהיה בעל הסמכות למנות נשיאים וסגני נשיאים בבתי המשפט, לחלק על דעת עצמו תקנים בין בתי המשפט, לקבוע את סדר הדין בבתי המשפט, או להפעיל סמכויות אחרת הנוגעות לניהול או לתפקוד של בתי המשפט באופן המגביר תלות של שופטים או נשיאים בשר המשפטים.

כיוון שכך, מתעוררת השאלה מדוע, בכל זאת, החוק מקנה סמכויות אלה לשר המשפטים. התשובה היא שיש לכך הסבר היסטורי הנעוץ בתקופת השלטון הבריטי בארץ ישראל. באותה תקופה נהגה בארץ שיטת משפט קולוניאלית, שלא הייתה לה אפילו יומרה להיות דמוקרטית. שיטה זו, שלא כיבדה את זכויות האדם וערכי יסוד אחרים, לא כיבדה גם את עקרון הפרדת הרשויות. בין השאר, החוק הפקיד את הסמכות למנות שופטים, וכן גם להעביר שופטים מכהונתם, בידי הנציב העליון, והוא גם היה הממונה על ניהול בתי המשפט.²⁶ כידוע, המשפט שהיה קיים בארץ ישראל ערב הקמת המדינה נקלט בישראל בשינויים הנובעים מהקמת המדינה ורשויותיה.²⁷ בשום חוק או פסק דין לא נקבע כי השינויים הנובעים מהקמת המדינה, בהיותה מדינה דמוקרטית, מחייבים ביטול התלות של הרשות השופטת ברשות המבצעת. לפיכך, סמכויות הנציב העליון למנות שופטים ולנהל את בתי המשפט נקלטו במשפט ישראל והועברו, יחד עם

26 ראו אליקים רובינשטיין שופטי-ארץ: לראשיתו ולדמותו של בית המשפט העליון בישראל (תשמ"א) 24. עם זה, ולמרות התלות המוסדית והאישית של השופטים בנציב העליון, בפועל גילו השופטים, במשך תקופת השלטון הבריטי, מידה של עצמאות בענייני שפיטה, כנראה בהשפעת המסורת הבריטית. ראו שם, בע' 18–23. ראו גם שטרית, לעיל הערה 13, בע' 67.

27 סעיף 11 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח–1948.

סמכויות אחרות של הנציב העליון, לידי ממשלת ישראל.²⁸ ממשלת ישראל אצלה את רוב הסמכויות שירשה מן הנציב העליון לשרי הממשלה, לכל שר בתחום אחריותו.²⁹ באופן טבעי היא אצלה את הסמכויות שירשה מן הנציב העליון בתחום המשפט (להוציא הסמכות למנות את שופטי בית המשפט העליון) לשר המשפטים.

לפיכך, עם הקמת המדינה, שר המשפטים הוא שמינה את השופטים בבתי משפט השלום ובבתי המשפט המחוזיים, והממשלה היא שמינתה (באישור מועצת המדינה הזמנית) את ההרכב הראשון של בית המשפט העליון.³⁰ ייתכן שמינוי ההרכב הראשון של בית המשפט העליון בידי הממשלה היה, בתקופה הקשה של הקמת המדינה, בגדר כורח השעה, אולם לשר המשפטים הראשון, פנחס רוזן, היה ברור כי מינוי השופטים בידי הממשלה הוא הסדר פסול מבחינה עקרונית, וכי יש לקבוע הסדר שיבטיח את אי תלות השופטים.³¹ לפיכך נחקק בשנת 1953 חוק שהנהיג שיטה מיוחדת למינוי שופטים, שהוציאה את סמכות המינוי של כל השופטים בכל בתי המשפט מידי הממשלה, והפקידה אותה בידי ועדת בחירה לשופטים.³² שיטה זו, כידוע, קיימת ופועלת מאז ועד היום. לפי שיטה זו, לממסד הפוליטי יש נציגים בוועדה זו, ובעצם יושבים בוועדה יותר פוליטיקאים משופטים; אך יש בה, יחד עם הנציגים של לשכת עורכי הדין, רוב קטן למשפטנים שאינם פוליטיקאים.³³ המטרה הברורה של ההרכב שנקבע הייתה, למנוע מינויים של שופטים על בסיס שיקולים פוליטיים. אפשר לומר שמטרה זו הושגה כמעט באופן מוחלט, בין היתר בגלל מסורת שהתפתחה ונשמרה בוועדה, לפיה גם הפוליטיקאים שבקרב חברי הוועדה פועלים בדרך כלל על יסוד שיקולים ענייניים, ולא על יסוד שיקולים פוליטיים. אכן, בתקופה האחרונה הושמעה ביקורת על ההרכב הקיים של הוועדה, ולצדה הועלו גם הצעות לשינוי ההרכב של הוועדה. על רקע זה הוקמה ועדה לבדיקת סדרי הבחירה של השופטים בכל הערכאות.³⁴ ועדה זו בדקה את

28 שם, סעיף 14.

29 זמיר, לעיל הערה 1, בע' 330.

30 ראו רובינשטיין, לעיל הערה 26, בע' 55. אין להתפלא על כך שהממשלה מינתה את שופטי בית המשפט העליון מתוך כוונה לשקף את הסקטורים העיקריים בחברה, ואולי אפשר אף לומר שהיא עשתה זאת מתוך כוונה לשקף את המגזרים הפוליטיים העיקריים. ראו שם, בע' 57. עם זה, לזכותם של השופטים, שנתמנו על ידי הממשלה לכהן בבית המשפט העליון עם הקמת המדינה, יש לומר כי הם הקפידו, ואף הצליחו במידה המעוררת השתאות וכבוד, לשמור על העצמאות של בית המשפט כלפי המערכת הפוליטית. ראו שם, בע' 87 ואילך.

31 שם, בע' 105 ואילך.

32 חוק השופטים, תשי"ג-1953.

33 סעיף 4 לחוק יסוד: השפיטה. לפי החוק, שר המשפטים הוא יושב ראש הוועדה. יש בכך בעיה הן מבחינה עקרונית והן מבחינה מעשית. מבחינה מעשית הבעיה כפולה. ראשית, שופטים המבקשים להיות מועמדים לכהונה בבית המשפט העליון עשויים להתפתות לשחר את פני שר המשפטים. שנית, שר המשפטים עשוי להשתמש במעמדו כיושב ראש הוועדה כדי להימנע מכינוס הוועדה ולהשפיע בדרך זו על הדיון וההחלטה בוועדה.

34 הוועדה, שמונתה על ידי הוועדה לבחירת שופטים, כללה את השופט יצחק זמיר (יו"ר), ח"כ אמנון רובינשטיין ועו"ד יורם גיא-רון.

השיטה הקיימת, לרבות הרכב הוועדה לבחירת שופטים, לאור הניסיון והמצב בישראל ובהשוואה לשיטות הנהוגות במדינות אחרות, והגיעה לכלל מסקנה כי ההרכב הקיים הוא הרכב נכון וטוב מבחינה עקרונית, שהוכיח את עצמו גם במבחן המעשה במשך עשרות שנים, ולכן אין טעם לשנות אותו.³⁵

שאר הסמכויות הנוגעות לניהול בתי המשפט, שהועברו מן הנציב העליון, נותרו בידי שר המשפטים. כך, לדוגמה, הסמכות למנות נשיאים וסגני נשיאים לבתי המשפט.³⁶ סמכויות אלה הן שרידים מן השלטון הבריטי, שאינם הולמים מדינה דמוקרטית, הדוגלת בעיקרון של עצמאות הרשות השופטת. הן נותרו בעיקרן כפי שהיו בתקופת השלטון הבריטי, בלא דיון ציבורי בשאלה אם הן רצויות, אם מתוך אינרציה ואם משום שהיו רצויות לממשלה. כך או כך, עצם העובדה שהן נותרו בספר החוקים, היא בגדר כישלון של הרשות המבצעת, שלא יזמה החלפת ההסדרים מתקופת השלטון הבריטי בהסדרים חדשים, ברוח הדמוקרטיה. יש בה גם משום כישלון של הרשות המחוקקת, שהשלימה עם מצב זה.

אף-על פי כן, מערכת המשפט עדיין הייתה מסוגלת לתפקד באופן תקין משום ששרי המשפטים הבינו שאין זה ראוי להפעיל את הסמכויות שהוקנו להם בתחום הרשות השופטת שלא בדרך של תיאום והסכמה עם נשיא בית המשפט העליון. מעולם, למשל, לא מונה נשיא או סגן נשיא לבית משפט שלא על פי הצעתו של נשיא בית המשפט העליון, ואף לא חולקו תקנים לבתי המשפט שלא בעצה אחת עם נשיא בית המשפט העליון. שיתוף הפעולה בין שר המשפטים לבין נשיא בית המשפט העליון הדחיק, ואפילו הרדים, את הצורך לתקן את החוקים באופן שיבטא ויבטיח את עצמאות הרשות השופטת.

אמנם מפעם לפעם הושמעה טענה כי צריך להקנות לרשות השופטת גם עצמאות מוסדית, נוסף על העצמאות האישית של השופטים, והועלתה דרישה לתקן את החוקים לצורך זה. בשנת 1994 מינו נשיא בית המשפט העליון שמגר ושר המשפטים ליבאי

35 דין וחשבון הוועדה לסדרי הבחירה של שופטים (2001) 24–25: "ועדה זאת אינה ממליצה לנסות שיטה אחרת, שבהכרח תהיה כרוכה בסיכונים של הורדת הרמה המקצועית של השופטים ופגיעה באי-התלות החיונית של מערכת השפיטה, ואולי גם כרסום באמון הציבור". דין וחשבון הוועדה לסדרי הבחירה של שופטים פורסם גם ב: <http://www.nfc.co.il/Archive/004-D-250-00.html?tag=06-51-15> (נברק ב-24.9.07).

36 סעיף 9 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], תשמ"ד-1984. לא זו בלבד. הסמכות להתקין תקנות סדר דין לבתי המשפט, שבתקופת השלטון הבריטי הייתה מוקנית לזקן השופטים (כלומר נשיא בית המשפט העליון), הועברה גם היא לידי שר המשפטים. כיום קובע סעיף 107(א) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], תשמ"ד-1984, כך: "כל סמכות מינהלית וכל סמכות להתקין תקנות סדרי דין שהוענקו לזקן השופטים, נתונות לשר המשפטים." במשך השנים העניק החוק סמכויות נוספות לשר המשפטים בתחום הניהול של בתי המשפט. לדוגמה, סעיף 82 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], תשמ"ד-1984, מקנה לשר המשפטים, בהתייעצות עם נשיא בית המשפט העליון, סמכות להקים בבתי המשפט מחלקות לניתוב תיקים ולקבוע כללים שעל פיהם יפעלו מחלקות אלה.

ועדה ציבורית (בראשות השופט יעקב קדמי מבית המשפט העליון) לבחינת כינונה של מערכת בתי המשפט כרשות שיפוט עצמאית. הוועדה המליצה (בדעת רוב) להפוך את מערכת השיפוט כולה (לרבות שופטים ועובדי המינהל) למערכת נפרדת, עצמאית כלפי הרשות המבצעת והרשות המחוקקת, שבראשה יעמוד נשיא בית המשפט העליון, ולצדו יפעלו מועצה מייעצת ומינהל שיפוט³⁷. אולם המלצות הוועדה, כפי שקורה להמלצות של ועדות רבות, נתקבלו בקול דממה דקה, ועדיין הן מונחות במגירה.

השקט ששרר בקרב מערכת השלטון והציבור הרחב בשאלת העצמאות של הרשות השופטת הופר באחרונה. שר המשפטים החדש, פרופ' דניאל פרידמן, הביא עמו שורת רעיונות חדשים בנוגע לניהול בתי המשפט, והחל לקדם אותם באמצעות צעדים של חקיקה ובדרכים אחרות. הוא הצהיר שכוונתו לחזק את בתי המשפט ולהגביר את אי התלות של השופטים, אולם הצעדים שנקט חוללו סערה רבתי במערכת בתי המשפט, קרע בין שר המשפטים לבין נשיאת בית המשפט העליון, והם שנויים במחלוקת בציבור. הטענה העיקרית נגד צעדי השר היא, שבניגוד לכוונה המוצהרת שלו, הם מחלישים את מערכת בתי המשפט, ובמיוחד את בית המשפט העליון, מגבירים את סכנת הפוליטיזציה של מערכת המשפט, ועקב כך אף מאיימים על היכולת של בתי המשפט למלא את תפקידם כנדרש וכראוי.³⁸

הסערה הציבורית, וכנראה גם החשש לפגיעה במערכת המשפט, הניעו את הנשיא (בדימוס) מאיר שמגר ואת הנשיא (בדימוס) אהרן ברק להתערב במצב. הם נפגשו, לפי בקשתם, עם שר המשפטים, לדיונים בהיבט העקרוני של המחלוקת. בסיום הדיונים פירסמו שני הנשיאים (בדימוס), ביום 15.8.07, הודעה פומבית. בהודעה זו נאמר כי הם הגיעו לידי סיכום עם שר המשפטים שקבע, בין השאר, כך: "השר והנשיאה בדעה שיש לקדם מהלכים, לרבות חקיקה, שיקבעו את עצמאות מערכת בתי המשפט וייצרו מנגנונים פנימיים לניהולה. הדבר ייעשה בשיתוף פעולה".³⁹

37 דין וחשבון הוועדה לבחינת כינונה של רשות שיפוט עצמאית (1996). דעת המיעוט בוועדה, שדגלה גם היא בשינוי המצב הקיים, הסתפקה בהענקת "אוטונומיה" למינהל השיפוט במסגרת משרד המשפטים.

38 ראו, לדוגמה, מאמרי מערכת של עיתון הארץ: מאמר מערכת "פעולת התגמול של אולמרט" הארץ (7.2.07) <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/822629.html> (נבדק ב-24.9.07); מאמר מערכת "פרידמן כבר נכשל" הארץ (31.5.07) <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/865177.html> (נבדק ב-24.9.07); מאמר מערכת "אולמרט הוא שר המשפטים" הארץ (6.6.07) <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/867467.html> (נבדק ב-24.9.07); מאמר מערכת "מה יישאר אחרי אולמרט" הארץ (11.7.07) <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/880471.html> (נבדק ב-24.9.07); מאמר מערכת "הכל אישי?" הארץ (23.7.07) <http://www.haaretz.co.il/ha> site/spages/884858.html (נבדק ב-24.9.07); מאמר מערכת "האקדה של אולמרט" הארץ (3.8.07) <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/889339.html> (נבדק ב-24.9.07); מאמר מערכת "משנה סדורה ומאיימת" הארץ (19.8.07) <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/894> 915.html (נבדק ב-24.9.07).

39 יובל יעזו "סוכס: פרידמן יגיש בקרוב חוק לניתוק בתיהמ"ש מכפיפות למשרד המשפטים" הארץ

ראוי להבהיר ולהדגיש דברים אחדים שלא נאמרו במפורש בהודעה, אולי בשל קוצר המצע, אך נראה כי הם משתמעים מן ההודעה. ראשית, כאשר מדובר בעצמאות "מערכת בתי המשפט", הנשיאים (בדימוס) התכוונו לעצמאות מוסדית, כלומר עצמאות של מערכת בתי המשפט כלפי הרשות המבצעת, ובמיוחד כלפי שר המשפטים הממונה מטעם הרשות המבצעת על תחום המשפט. שהרי כיום, ממילא, כל שופט נהנה מעצמאות אישית בכל הנוגע לענייני שפיטה. ברור, אם כן, כי ההודעה מדברת על עצמאות מוסדית של המערכת, שלא הייתה קיימת עד כה.

שנית, ביטוי מרכזי לעצמאות המוסדית של מערכת בתי המשפט, כפי שעולה מן ההודעה של הנשיאים (בדימוס), הוא יצירת "מנגנונים פנימיים" לניהול מערכת זו, להבדיל ממנגנונים חיצוניים, כגון שר המשפטים. מה הם המנגנונים הפנימיים? אפשרות אחת היא נשיא בית המשפט העליון. אין ספק שנשיא בית המשפט העליון, כמי שעומד בראש המערכת של בתי המשפט, צריך מעמד וסמכויות באופן ובמידה הנדרשים להתנהלות תקינה של המערכת, אבל אין הוא מנגנון פנימי יחיד. נוסף עליו קיימת הנהלת בתי המשפט, ובראשה מנהל בתי המשפט, שיש לו סמכויות לניהול שוטף של מערכת בתי המשפט. כיום מנהל בתי המשפט אינו בגדר מנגנון פנימי ממש, אף כי הוא פועל בתיאום ובשיתוף עם נשיא בית המשפט העליון, שכן הוא חלק ממשרד המשפטים ואחראי, מבחינה מינהלית, לשר המשפטים.⁴⁰ אכן, זהו אחד השינויים החשובים ביותר, המתבקשים לפי ההודעה של הנשיאים (בדימוס), שהנהלת בתי המשפט תהפך למנגנון פנימי, כלומר לחלק מן הרשות השופטת, ולא לחלק מן הרשות המבצעת. וקיימת גם אפשרות להקים מועצת שופטים, שבראשה יעמוד נשיא בית המשפט העליון. מועצה כזו היא עניין רגיש ומורכב: כיצד ייבחרו חברי המועצה? מה יהיו סמכויותיה, מייעצות או גם ביצועיות? ואיך תפעל המועצה כנגד נשיא בית המשפט העליון? זאת יש לזכור, שלפני שנים לא רבות הקים הנשיא (בשעתו) מאיר שמגר מועצת שופטים, שהייתה מורכבת מנציגי שופטים של כל בתי המשפט. אך לא עבר זמן רב, ונתברר כי המועצה אינה מתפקדת כמצופה, ובגלל בעיות שנבעו מהתנהלות שוטפת של המועצה היא חדלה להתקיים, מאז ועד היום. לכן ראוי יהיה לבדוק את האפשרות להקים מועצת שופטים, כמנגנון פנימי של מערכת בתי המשפט, באופן יסודי וזהיר.⁴¹

<http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArt.jhtml?more=1&itemNo=894208&contrassID=2&subContrassID=21&sbSubContrassID=0> (16.8.07)
(נבדק ב-24.9.07).

40 סעיף 82 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], תשמ"ד-1984.
41 בשנת 1995 מינה נשיא בית המשפט העליון, השופט ברק, ועדה פנימית (בראשותו של השופט אליהו מצא, מבית המשפט העליון) לבדיקת "מכלול השאלות הכרוכות בהקמתה של מועצת שופטים". הוועדה הגישה דו"ח ביניים בספטמבר 1997. בדו"ח זה העלתה הוועדה הצעות ראשוניות ("לכאוריות") לעניין ההרכב הרצוי של מועצת שופטים, מעמדה וסמכויותיה ועוד. אך הוועדה לא הוציאה דין וחשבון סופי. בפועל, כיוון שלא הוחלט להקים מחדש את מועצת השופטים, לא נעשה דבר כדי לקדם את הצעות הוועדה. ראו עוד שטרית, לעיל הערה 13, בע' 251-254.

שלישית, בהודעה של הנשיאים (בדימוס) נאמר כי יש לקדם מהלכים, לרבות חקיקה, כדי לקבוע את עצמאות מערכת בתי המשפט. כך, לדוגמה, כדי להסדיר מינוי נשיאים וסגני נשיאים של בתי המשפט שלא על ידי שר המשפטים, נדרש תיקון החוק. ברור שהכוונה היא, כי שר המשפטים הוא שיקדם צעדים אלה, שכן בכוחו ליוזם הצעת חוק ממשלתית לצורך זה. עם זה ברור גם ששר המשפטים צריך לקדם מהלכים אלה, כפי שנאמר במפורש בהודעה, "בשיתוף פעולה". הכוונה היא, בלא ספק, לשיתוף פעולה עם נשיאת בית המשפט העליון.

נותר, אם כן, להמתין ולראות אם שר המשפטים יקדם את הליך החקיקה שיקבע את העצמאות המוסדית של מערכת בתי המשפט באותם קצב ונמרצות שאיפיינו את היוזמות האחרות שלו עד כה, ועוד נותר להמתין ולראות אם עצמאות מערכת בתי המשפט, כפי שתוצע, תואמת את העצמאות הנדרשת, כפי שהנשיאים (בדימוס) שמגר וברק רואים אותה. האם יהיה זה יותר מדי לקוות כי מעז יצא מתוק?

ד. ראש הרשות השופטת

אין לך רשות, גדולה או קטנה, שאין לה ראש רשות שיישא באחריות, כלפי פנים וכלפי חוץ, לתפקוד ראוי של הרשות. לרשות המחוקקת יש, כמובן, ראש מערכת, הלוא הוא יושב ראש הכנסת. בדומה לכך, לרשות המבצעת יש ראש מערכת, הלוא הוא ראש הממשלה. מיהו, אם כן, ראש הרשות השופטת? כיוון שהחוק מתעלם מן הרשות השופטת, כישות בפני עצמה, והוא מדבר רק על בתי המשפט, כל סוג של בתי משפט לעצמו, ברור שהחוק אינו קובע ראש לרשות השופטת. ובכל זאת, לא ייתכן שהמערכת המורכבת של בתי המשפט, המונה יותר מחמש מאות שופטים ואלפי עובדים אחרים, תפעל בלא ראש. מיהו, אם כן, ראש המערכת של בתי המשפט?

שר המשפטים פרידמן השיב באחרונה, בריאיון לתקשורת, על שאלה זו, וכך אמר: נשיאת בית המשפט העליון היא "ראש מערכת המשפט, אבל כמובן הטקסי, כמובן של הכבוד ... כמו נשיא המדינה. נשיא המדינה הוא אדם מכובד אבל זה לא מקנה לו סמכויות".⁴² מה ששר המשפטים אמר על נשיא המדינה הוא אמת לאמיתה. אבל למדינה יש, לא רק ראש מדינה כמובן הטקסי, אלא גם ראש מדינה כמובן המעשי, והוא ראש הממשלה. מיהו, אם כן, ראש מערכת בתי המשפט כמובן המעשי?

שר המשפטים לא השיב על שאלה זו, אולם ברור כי אין חלל ריק. אם נשיאת בית המשפט העליון היא ראש מערכת המשפט כמובן הטקסי בלבד, אין מנוס אלא לומר כי ראש המערכת כמובן המעשי הוא (רק או בעיקר) שר המשפטים בכבודו ובעצמו. זה נשמע משונה: ראש הרשות המחוקקת הוא, כמובן, איש הרשות המחוקקת; ראש

42 ריאיון לתוכנית הרדיו "הכול דיבורים" ברשת ב' ביום 12.8.07.

הרשות המבצעת הוא איש הרשות המבצעת; ורק ברשות השופטת, שבכל משטר דמוקרטי היא חייבת להיות עצמאית כלפי הרשות המבצעת, ראש הרשות מיובא מן החוץ, ודווקא מן הרשות המבצעת? ברור, לדעתי, כי מצב כזה, שאולי היה טבעי במשטר הקולוניאלי שלפני הקמת המדינה, אינו הולם את רוח המשטר הדמוקרטי במדינת ישראל.

אמנם נכון שאין חוק המצהיר במפורש כי נשיא בית המשפט העליון הוא ראש הרשות השופטת. אולם, כאמור, גם אין חוק האומר כי יש רשות שופטת. האם פירוש הדבר שאין רשות שופטת? התשובה היא שקיימים ערכי יסוד ואפילו הסדרים מעשיים שאין להם אזכור מפורש בחוק, ואף על פי כן הם קיימים ומוסכמים. הנה, לדוגמה, העיקרון של הפרדת הרשויות. מכוח עיקרון זה לא יעלה על הדעת שהממשלה תקבל עליה, או אפילו שהחוק יטיל על הממשלה, לשמש בית משפט שיכריע באישום פלילי נגד אדם פלוני, ואף לא יעלה על הדעת ששר בממשלה יבקש לדבר עם שופט על תיק, פלילי או אחר, התלוי ועומד לפני אותו שופט. יש לומר, אם כן, כי העיקרון של הפרדת הרשויות (ונגזר ממנו גם העיקרון של עצמאות הרשות השופטת), אף כי אינו מעוגן בחוק, הוא עיקרון משפטי, ואפשר אף לומר שהוא עיקרון בעל מעמד חוקתי.⁴³ גם העיקרון של שלטון החוק אינו מעוגן בחוק, ואף לא העיקרון שחוות דעת משפטית של היועץ המשפטי לממשלה מחייבת את הממשלה. אם כן, מה המקור לעקרונות אלה ואחרים, שאף כי החוק אינו קובע אותם, איש אינו כופר בהם?

התשובה היא שכל אלה הם עקרונות יסוד שנתקבלו כעקרונות מחייבים, בין שנקרא להם בשם "נוהג חוקתי" או בשם "מנהג חוקתי" או בשם אחר. יש להם תוקף, לא פעם גם במישור המשפטי, ובוודאי גם במישור הציבורי, ובמדינה מתוקנת נוהגים לכבד אותם.⁴⁴ כך, לדוגמה, התפתח עיקרון שחוות דעת של היועץ המשפטי לממשלה מייצגת, מבחינת הממשלה, את הדין הקיים, ולכן היא מחייבת את הממשלה, עד שעיקרון זה זכה להכרה של בית המשפט כנורמה משפטית.⁴⁵ בדומה לכך התפתח גם העיקרון, שהיה מקובל על הכול מאז הקמת המדינה, שנשיא בית המשפט העליון הוא ראש מערכת בתי המשפט. לדעתי, אפשר וראוי לומר כי אף עיקרון זה כבר נעשה נורמה משפטית.⁴⁶

43 בג"ץ 14/86 לאור נ' המועצה לביקורת סרטים ומחזות, פ"ד מא(1) 421, 433–434 (1987), השופט ברק: "...קיומה של מערכת עצמאית של בתי משפט, השופטת ללא השפעות חיצוניות, [הוא] מערכי היסוד של המדינה". ראו עוד בג"ץ 5364/94 ולנר נ' יושב-ראש מפלגת העבודה הישראלית, פ"ד מט(1) 758, 788 (1995). ראו גם ברק, לעיל הערה 1, בע' 111.

44 ראו שמעון שטרית "המנהג המשפטי הציבורי" ספר קלינגהופר על המשפט הציבורי (יצחק זמיר עורך, תשנ"ג) 375. ראו לדוגמה בג"ץ 1020/99 דואק נ' ראש עיריית קריית ביאליק, פ"ד נה(2) 609, 602 (2001).

45 ראו, לדוגמה, בג"ץ 4247/97 סיעת מרצ במועצת עיריית ירושלים נ' השר לענייני דתות, פ"ד נב(5) 241, 277 (1988).

46 ראו גם שטרית, לעיל הערה 13, בע' 248–250.

שר המשפטים טען כי גם אם נשיא בית המשפט העליון הוא ראש מערכת בתי המשפט, אין בכך בלבד כדי להקנות לו סמכויות, או כדי לאפשר לו ליטול לעצמו סמכויות שהחוק מקנה לשר המשפטים. טענה זו נכונה, אולם יש להבהיר ולסייג אותה. ראשית, עצם התפקיד מקנה סמכות לעשות דברים מסוימים הנדרשים במידה המתקבלת על הדעת לביצוע התפקיד, בלא צורך בהסמכה מפורשת בחוק.⁴⁷ לדוגמה, מעצם התפקיד של ראש הממשלה כראש הרשות המבצעת נובע, אף בלא הסמכה מפורשת בחוק, כי הוא רשאי למסור הודעות בשם הממשלה, אפילו בעניינים שבהם החוק מטיל סודיות על הדיונים וההחלטות של הממשלה; והוא רשאי גם, בפגישה עם ראש מדינה אחרת, לדבר בשם המדינה; ועוד. בדומה לכך, התפקיד של נשיא בית המשפט העליון כראש הרשות השופטת מקנה לו סמכויות מסוימות, הנדרשות באופן סביר למילוי תפקיד זה, אף שלא נקבעו במפורש בחוק. כך, לדוגמה, במשך כל השנים, נשיא בית המשפט העליון מינה ועדות שונות לטיפול בעניינים הנוגעים לבתי המשפט; קיים כנסים לכלל השופטים; הקים את המכון להשתלמות שופטים ליד בית המשפט העליון; הוציא הודעות לשופטים בעניינים מינהליים מסוימים; גיבש כללי אתיקה לשופטים.⁴⁸

שנית, נשיא בית המשפט העליון, על אף מעמדו כראש הרשות השופטת, אכן אינו רשאי להפעיל סמכויות שהחוק הקנה לשר המשפטים בעניינים הנוגעים לניהול בתי המשפט, או להסיג את גבול הסמכות שהחוק הקנה לשר המשפטים בעניינים אלה. עם זה, בעניין סמכויות אלה יש להעיר שלוש הערות. תחילה, כאמור, רוב הסמכויות האלה הן שריד מתקופת השלטון הבריטי, ואין להן הצדקה במשטר דמוקרטי, שכן הן מכרסמות בעיקרון של עצמאות הרשות השופטת, ולכן ראוי לתקן את החוק באופן שיתיישב עם עיקרון זה. בנוסף, אף שהסמכויות מוקנות לשר המשפטים, על פי עיקרון חוקתי השר חייב להפעיל סמכויות אלה מתוך תיאום עם נשיא בית המשפט העליון. כמו כן, סמכויות אלה צריכות להתפרש כיום, לא ברוח השלטון הבריטי, אלא ברוח הדמוקרטיה, ובכלל זה לפי עקרון העצמאות של הרשות השופטת. ובעיקר, יש להדגיש, העובדה שהחוק מקנה לשר המשפטים סמכויות מסוימות בנוגע לניהול בתי המשפט, אף כי היא פוגמת בעיקרון של עצמאות הרשות השופטת, ופוגעת במעמד של נשיא בית המשפט העליון, אין היא שוללת את עצם המעמד של נשיא בית המשפט העליון כראש הרשות השופטת.

47 סמכות נלווית לסמכות ראשית נקראת לעתים בפסיקה "סמכות עזר" ולעתים "סמכות טבועה", בלי הבחנה ברורה בין זו לבין זו. לדעתי ראוי לדבר רק על סמכות עזר שמקורה בסעיף 17 לחוק הפרשנות, תשמ"א-1981. על סעיף זה ראו זמיר, לעיל הערה 1, בע' 246.

48 אמנם לכללי האתיקה לשופטים, שהוצאו על ידי נשיא בית המשפט העליון שמגר, לא הוקנה כוח משפטי מחייב, בהיעדר הוראה בחוק שהקנתה סמכות לקבוע כללים כאלה, אך בית המשפט ציין כי יש להם משקל רב בהנחיית השופטים. ראו בג"ץ 1622/00 יצחק נ' נשיא בית המשפט העליון, פ"ד נד(2) 54, 63 (2000).

אכן, עד כה לא היה אף שר משפטים בישראל שטען כי נשיא בית המשפט העליון הוא ראש מערכת המשפט במובן הטקסי בלבד. גם לא היה שר משפטים בישראל שביקש לנהל את בתי המשפט כאילו הוא ראש מערכת המשפט, ואילו נשיא בית המשפט העליון נכנס לתמונה רק לצורך עניינים שבטקס. לדוגמה, לא קרה מעולם ששר המשפטים יבקש לדון עם נשיא של בית משפט זה או אחר בשאלת התקנים הנדרשים לאותו בית המשפט, או בשאלה חשובה אחרת הנוגעת לתפקוד של בית המשפט, כאשר הוא ממדר את נשיא בית המשפט העליון ומדיר אותו בכוונה מן הדיון. גם לא קרה ששר המשפטים יבקש למנות נשיא או סגן נשיא באחד מבתי המשפט שלא על פי הצעתו של נשיא בית המשפט העליון. אף לא היה עולה על הדעת ששר המשפטים יזום ויקדם הצעת חוק או תקנות בנוגע לניהול בתי המשפט בלא תיאום מוקדם עם נשיא בית המשפט העליון. אך באחרונה קרו כל הדברים האלה גם יחד, ודברים נוספים, שבאו לדחוק את נשיא בית המשפט העליון, ככל הניתן, למעמד של ראש הטקס, ולהגביר את האחיזה של שר המשפטים בבתי המשפט, באופן שמחזק את התלות של בתי המשפט במערכת הפוליטית.

בשל דברים אלה נחלצו כאמור הנשיא (בדימוס) שמגר והנשיא (בדימוס) ברק לשורה של פגישות עם שר המשפטים פרידמן. בתום שיחות אלה פירסמו שני הנשיאים (בדימוס), ביום 15.8.07, הודעה שסוכמה עם שר המשפטים, ובה שני חלקים. החלק הראשון דיבר על קידום מהלכים שיקבעו את עצמאות המערכת של בתי המשפט.⁴⁹ בחלק השני נאמר, בין השאר, כך:

“נשיאת בית המשפט העליון ושר המשפטים יפעלו בשיתוף פעולה בקידום מערכת בתי המשפט, וזאת מתוך הכרה במעמדה של הנשיאה, כמי שעומדת בראש המערכת השיפוטית, והכרה במעמד שר המשפטים, כאחראי על סדרי המינהל של בתי המשפט, הכל בהתאם לסמכויות המוקנות להם בחוק וברוח המסורת של כבוד הדדי.”⁵⁰

הודעה זו חשובה משום שיש בה הכרה מצד שר המשפטים במעמד של נשיאת בית המשפט העליון כמי שעומדת בראש מערכת בתי המשפט. אמנם בהודעה לא נאמר במפורש כי שר המשפטים מכיר במעמדה של נשיאת בית המשפט העליון לא רק במובן הטקסי, אולם ברור כי לא היה כל צורך או מקום להודעה זו אילו היה מדובר בראש המערכת רק במובן הטקסי, כשם שברור כי הנשיאים (בדימוס) שמגר וברק, שפעלו במשך שנים רבות כראשי המערכת השיפוטית במובן המהותי, לא התכוונו להכרה במעמד הנשיאה כראש המערכת במובן הטקסי בלבד. עם זה, ההודעה אינה מבהירה מה המשמעות המעשית הנובעת מן ההכרה של שר המשפטים במעמד של

49 ראו לעיל טקסט נלווה להערה 39.

50 ראו יעז, לעיל הערה 39, שם.

נשיאת בית המשפט העליון כראש המערכת השיפוטית. למשל, האם המשמעות היא שהשר לא יבקש לחלק תקנים חדשים לשופטים בין בתי המשפט על דעת עצמו, אלא יעשה זאת בשיתוף הנשיאה? והאם השר יימנע מכל פעולה למינוי נשיאים או סגני נשיאים של בתי המשפט שלא מתוך תיאום עם הנשיאה? האם הוא יקיים בירור מוקדם עם הנשיאה לפני שיהיה יציע לשנות בחוק או בתקנות הסדרים הנוגעים לבתי המשפט? האם הוא יפעל בכל עניין הנוגע למערכת בתי המשפט, כפי שנאמר בהודעה של הנשיאים (בדימוס), בשיתוף פעולה עם נשיאת בית המשפט העליון? התשובה על כל אלה צריכה להיות חיובית.

לא נותר אלא לקוות כי שר המשפטים קיבל עליו עכשיו, בסיכום שהושג עם הנשיאים (בדימוס) שמגר וברק, לפעול אחרת מכפי שפעל עד כה, כלומר לפעול מתוך הכרה במעמדה של הנשיאה כמי שעומדת בראש המערכת השיפוטית גם במובן המעשי, וכי המאמץ שהנשיאים (בדימוס) השקיעו, כדי להרגיע את המערכת השיפוטית ולאפשר לה לתפקד באופן ראוי, לא יעלה בתוהו.

ה. סיכום

תורת הפרדת הרשויות מקובלת כעקרון יסוד במשפט ישראל, אולם לפי ספר החוקים אין בישראל אלא שתי רשויות: הרשות המחוקקת והרשות המבצעת. בספר החוקים אין כל מעמד, ואף לא אזכור, לרשות השופטת. יש בכך משום ביטוי וסמל למצב הרשות השופטת, שהמעמד והצרכים שלה מוזנחים, והיא אינה מסוגלת לתת לציבור שירות ברמה הנדרשת. צריך, אם כן, להקנות לרשות השופטת, במסמך חוקתי, את המעמד הראוי, כאחת משלוש הרשויות המרכזיות של המדינה.

מרכיב עיקרי בתורת הפרדת הרשויות, ועיקרון בסיסי במשטר דמוקרטי, הוא עצמאות הרשות השופטת כלפי הרשות המבצעת. לפני הקמת המדינה, תחת השלטון הבריטי בארץ ישראל, העניק החוק סמכויות רבות לנציב העליון, שהקנו לו שליטה מינהלית רחבה בבתי המשפט. רוב הסמכויות האלה נותרו על כנן גם לאחר הקמת המדינה, והן מופעלות כיום בעיקר על ידי שר המשפטים. התוצאה היא, שלצד אי תלות אישית של כל שופט בענייני שפיטה, קיימת תלות מוסדית של כל בתי המשפט בשר המשפטים. תלות זו אינה מתיישבת עם עקרון העצמאות של בתי המשפט.

במצב זה, כיוון שספר החוקים מתעלם מן הרשות השופטת, אפשר לשאול מי עומד בראש מערכת בתי המשפט. אף כי החוק מחלק את סמכויות הניהול של בתי המשפט בין שר המשפטים לבין נשיא בית המשפט העליון, בפועל היה מקובל מאז ומתמיד לראות את נשיא בית המשפט העליון כראש המערכת. באחרונה טען שר המשפטים כי נשיא בית המשפט העליון הוא ראש המערכת רק במובן הטקסי, אך לאחר בירור נתפרסמה הודעה כי שר המשפטים מכיר במעמד של נשיאת בית המשפט

העליון כמי שעומדת בראש המערכת השיפוטית, והוא אף יקדם מהלכים, לרבות חקיקה, שיקבעו את עצמאות המערכת של בתי המשפט. למעשה נהגו שרי המשפטים מאז הקמת המדינה להפעיל את סמכויות הניהול של בתי המשפט בתיאום עם נשיא בית המשפט העליון ובשיתופו. מצב זה נתערער באחרונה, בעקבות צעדים שונים ששר המשפטים נקט כדי להנהיג שינויים במערכת השיפוטית, בלא תיאום מראש עם נשיאת בית המשפט העליון. אין ספק שראוי לקיים מזמן לזמן בדיקה של מערכת בתי המשפט, לעתים נקודתית ולעתים כוללת, ובעקבותיה אף לערוך בדיקת בית במערכת זו, על פי הצורך. ברור גם כי לשר המשפטים נתונה סמכות, ואפילו מוטלת חובה, לקיים מעקב אחר התפקוד של בתי המשפט, ולהעלות הצעות לשינויים כדי לשפר את התפקוד. עם זה, חובה היא גם לבדוק הצעות כאלה באופן יסודי, על ידי מומחים, לאחר דיון ציבורי, תוך שיתוף פעולה עם נשיאת בית המשפט העליון. דרך זו הייתה מקובלת על שרי המשפטים. בתקופה האחרונה הוגשו לשרי המשפטים לפחות חמישה דו"חות של ועדות מקצועיות שדנו בתפקוד מערכת בתי המשפט: הוועדה לבדיקת בתי המשפט לעניינים מקומיים (1995), הוועדה לבחינת כינונה של רשות שיפוט עצמאית (1996), הוועדה לבדיקת מבנה בתי המשפט הרגילים (1997), הוועדה לסדרי הבחירה של שופטים (2001) והוועדה לבדיקת בתי הדין לעבודה (2006). ראשית חוכמה היא, בשלב זה, לקדם ולסיים את הדיון בהמלצות של ועדות אלה.

