

## השופט בדימוס יצחק זמיר

### תמצית תולדות חיים

פרופ' יצחק זמיר נולד בשנת 1931 בפולין ועלה לארץ בגיל 3. לאחר שסיים את לימודיו בפקולטה למשפטים של האוניברסיטה העברית בירושלים וקיבל תואר ד"ר למשפטים מאוניברסיטת לונדון בשנת 1959, הוא חזר ללמד בפקולטה למשפטים בירושלים ועמד בראשה בין השנים 1975-1978.

בשנים 1978-1986 כיהן כיועץ המשפטי לממשלה, ובין השאר עמד על קיום החקירה בפרשת קו 300<sup>1</sup>.

לאחר שכיהן כנשיא מועצת העיתונות בשנים 1988-1991, הקים את הפקולטה למשפטים באוניברסיטת חיפה ועמד בראשה.

בשנת 1994 מונה כשופט בבית-המשפט העליון, שבו כיהן עד לפרישתו בשנת 2001.

מאז פרישתו המשיך להוות דמות ציבורית בישראל, ובין השאר עמד בראש הוועדה לסדרי הבחירה של שופטים ובראש הוועדה לקביעת כללי אתיקה לחברי הכנסת.

פרופ' זמיר זכה בפרסים רבים על מחקריו בתחום המשפט, ובהם פרס ישראל לחקר המשפט בשנת 1997.

### הפרדת רשויות

הפרדת הרשויות היא עיקרון חוקתי. יש לו חשיבות עליונה. ישראל מחויבת לעיקרון זה. עם זאת לא פעם העיקרון אינו מובן כראוי ולכן גם היישום שלו מוטעה. העיקרון, במובנו המודרני, אינו דורש הפרדה מוחלטת בין הרשויות כך שאסור יהיה לרשות אחת להתערב בעניינים של רשות אחרת, למשל שלרשות המבצעת אסור יהיה לעסוק בחקיקה ובשפיטה. בפועל, הרשות המבצעת עוסקת גם בחקיקה (במתכונת של חקיקת משנה) וגם בשפיטה (באמצעות עשרות בתי-דין מנהליים). אין מנוס מכך. אדרבא, העיקרון של הפרדת רשויות

1 בג"ץ 428/86 ברזילי נ' ממשלת ישראל, פ"ד מ(3) 505 (להלן – פרשת קו 300).

במובנו המודרני בנוי על מעורבות של רשות אחת ברשות שנייה. במקום הרעיון של הפרדה בין הרשויות בא הרעיון של בקרה של רשות אחת על רשות שנייה. קוראים לעיקרון, במובן זה, בשם בלמים ואיזונים. הוא פותח במתכונת זאת בארצות-הברית כבר לפני מאתיים שנה והוא מקובל עד היום שם ובמדינות אחרות, בכלל זה ישראל.

הנה דוגמה קטנה למשמעות וליישום של תורת הפרדת הרשויות, המתייחסת לדרך המינוי של היועץ המשפטי לממשלה. לפי ההסדר הקיים שנקבע לפני שנים אחדות על יסוד המלצה של ועדת שמגר, יושב-ראש הוועדה הוא שופט בדימוס של בית-המשפט העליון שמתמנה על-ידי נשיא בית-המשפט העליון. זה מקרוב הציע שר המשפטים לבטל הסדר זה ולקבוע כי יושב-ראש הוועדה יהיה שר משפטים בדימוס או יועץ משפטי לממשלה בדימוס, שימונה על-ידי שר המשפטים. מה הטעם להצעה זאת? ששילוב שופט בדימוס בתהליך של מינוי אדם למשרה בכירה ברשות המבצעת נוגד את תורת הפרדת הרשויות. אך אם כך כיצד זה שר המשפטים מכהן כיושב-ראש הוועדה לבחירת שופטים? התשובה היא שמעורבות כזאת היא הליבה של תורת הפרדת הרשויות. זאת מעורבות לצורך בלימה, למשל כדי להבטיח כי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ייעשה על בסיס מקצועי ולא על בסיס פוליטי.

אולם אף כי המשטר בישראל בנוי על מערכת של בלמים ואיזונים, מערכת זאת אינה מפותחת די הצורך. בין השאר, אין בישראל חוקה שלמה ומשוריינת ואין בית שני ברשות המחוקקת. בהיעדר תרבות פוליטית שיש בה ריסון עצמי במידה הראויה, טמונה בכך סכנה. הסכנה העיקרית מאיימת על הרשות השופטת. נכון שיש מקום למעורבות של הרשות המחוקקת ושל הרשות המבצעת בתפקוד של הרשות השופטת, כשם שיש מקום למעורבות של הרשות השופטת בתפקוד של שתי הרשויות האחרות, אך המעורבות ההדדית צריכה להיות מידתית. אסור שהיא תעבור את הגבול הנדרש לצורך בלימה ואיזון. מעורבות יתר, שעשויה להגיע כדי שליטה חלקית, עלולה לסכל את האפשרות של בלימה ואיזון. בפועל סכנה כזאת מאיימת לא על הרשות המחוקקת ולא על הרשות המבצעת, אלא רק על הרשות השופטת. כך הדבר משום שהרשות השופטת היא החלשה והפגיעה מכל הרשויות, מצד אחד, אך היא אינה יכולה למלא את תפקידה אלא אם היא תהיה עצמאית מבחינה עניינית במילוי תפקידה, מצד אחר.

בישראל העצמאות של הרשות השופטת תלויה על בלימה והיא מאוימת בתקופה האחרונה על-ידי שתי הרשויות האחרות. לא זו בלבד שהרשות השופטת תלויה ברשות המחוקקת בקבלת תקנים ומשאבים, כמו במדינות אחרות, אלא היא גם תלויה ברשות המבצעת ובייחוד בשר המשפטים, מכוח חוקים שמקורם בתקופת המנדט הבריטי, למשל בכל הנוגע לניהול בתי-המשפט, קביעת סדרי הדין ומינוי נשיאים לבתי-המשפט. אמנם, שרי המשפטים נמנעו עד לאחרונה מלנצל תלות זאת באופן שיפגע בעצמאות העניינית של בתי-המשפט, אך אין ערובה שהמצב לא ישתנה. כידוע, בישראל, להבדיל ממדינות אחרות, אין חוקה נוקשה שתגן על המעמד והסמכויות של הרשות השופטת. לפיכך הרשות השופטת חשופה בפני הרשות המחוקקת והרשות המבצעת, שיכולות לפגוע בקלות רבה במעמד

ובסמכויות של הרשות השופטת. אכן, בזמן האחרון נעשו ניסיונות חוזרים ונשנים מצד הרשות המבצעת בכיוון זה. לדוגמה החלטת הממשלה בחודש אוגוסט 2008, לשנות את חוק-יסוד: השפיטה באופן שיגביל את סמכות בית-המשפט לפסול חוקים הסותרים את חוקי-היסוד, נתקבלה בממשלה באופן חפוז, בניגוד להסכם קואליציוני, על חודו של קול. בתנאים פוליטיים נוחים יותר די היה ברוב פשוט בכנסת כדי שיתקבל חוק בהתאם להחלטת הממשלה. אפשרות כזאת מהווה איום כבד המרחף תמיד מעל בית-המשפט. עצם האיום עלול לשבש את התפקוד הראוי של בית-המשפט.

## שפיטות

מקובל לייחס לשופט אהרן ברק, לשעבר נשיא בית-המשפט העליון, את האמירה שהכול שפיט. לא פעם משתמשים באמירה זאת כדי להוכיח שבית-המשפט העליון אימץ מדיניות של אקטיביזם שיפוטי. משתמשים בה גם כדי לבסס עליה הצעות שונות במטרה לקצץ במעמדו ובסמכויותיו של בית-המשפט, אך העובדה היא שהשופט ברק מעולם לא אמר שהכול שפיט. להיפך, פסק-הדין המנחה שבו השופט ברק הציג את עמדתו בשאלת השפיטות ניתן בפרשת רסלר<sup>2</sup>. בפסק-דין זה נאמר כי שאלת השפיטות נחלקת לשתיים: שפיטות נורמטיבית ושפיטות מוסדית. השפיטות הנורמטיבית שואלת אם למשפט יש עמדה לגבי התנהגות מסוימת. התשובה חיובית. המשפט תמיד יכול לומר לגבי התנהגות מסוימת אם היא חוקית או בלתי חוקית, אפילו לגבי התנהגות בחיק המשפחה. מצב זה נובע באופן ברור מכלל בסיסי בתורת המשפט, מצד אחד, שכל התנהגות של אדם פרטי שלא נאסרה על-ידי החוק היא חוקית, ומצד אחר, שכל התנהגות של רשות שלטונית שלא הוסמכה על-ידי החוק היא בלתי חוקית. מבחינה מעשית השאלה החשובה היא השפיטות המוסדית. בשאלה זאת נאמר בפרשת רסלר כי יש עניינים מסוימים שאינם מתאימים להכרעה שיפוטית ולכן ראוי להשאירם להכרעה בידי הממשלה, הכנסת או דעת הקהל. דוגמה לעניינים כאלה הם (בדרך כלל) עניינים פנים-פרלמנטריים, לדוגמה מועדי ישיבות בכנסת או סדר היום בישיבות אלה. עניינים אחרים מסוג זה יכולים להיות עניינים שהם בעיקרם בעלי אופי מדיני או פוליטי, למשל יחסי חוץ או מדיניות ביטחונית. לכן לא הכול שפיט. השופט ברק ובית-המשפט העליון הם שאמרו זאת.

ההלכה בעניין השפיטות, כפי שנקבעה בעניין רסלר אינה משנה את הדין או את הפרקטיקה, שכן כך נהג בית-המשפט מאז ומתמיד. היא רק מציגה את התשתית התאורטית של הפרקטיקה. אכן, בפועל גם לאחר פסק-דין רסלר בית-המשפט נמנע בדרך כלל מלהתערב בעתירות שהעלו נושאים בעלי אופי מדיני או פוליטי. אפשר להביא מספר רב של פסקי-דין המוכיחים זאת. לעומת זאת מספר פסקי-הדין שבהם בית-המשפט התערב

2 בג"ץ 910/86 רסלר נ' שר הביטחון, פ"ד מב(2) 441.

בנושאים בעלי אופי מדיני או פוליטי, נער יספרם, ולדעתי גם בהם ההתערבות הייתה בדרך כלל מוצדקת, הן מבחינה משפטית הן מבחינה חברתית. לכן הטענה נגד השופט ברק ונגד בית-המשפט בדבר אקטיביזם שיפוטי אינה מבוססת, אפילו מבחינה עובדתית, ולכל הפחות היא מוגזמת מאוד.

### משפט וצדק

בבתי הספר למשפטים המרצים טורחים להסביר שהם מלמדים משפט ולא צדק, וכי הסכסוכים מוכרעים על-ידי בית-משפט ולא על-ידי מוסד צדק. אכן זאת אמת, אך לא כל האמת. האמת היא שחיי יומיום מוסדרים על-ידי המשפט, אך לא רק על-ידי המשפט ובעצם בעיקר לא על-ידי המשפט. בחיי יומיום נודעת חשיבות, ולא פעם חשיבות מכרעת, גם לערכים ולרגשות, כמו צדק ויושר, הבנה וסובלנות, חמלה וכעס, אהבה ושנאה. המורכבות של חיי יומיום בכל הקשר משתקפת גם בחיי המשפט, בכל הקשר. אכן, המשפט מורכב בייחוד מכללים שנוטים לקרוא להם כללים יבשים, אך האמת היא שיש בהם הרבה מיץ או לפחות לחלוחית. הדבר בא לידי ביטוי כאשר צריך לפרש את הכללים או לקרוא בין השורות של הכללים כדי ליישם אותם בנסיבות של מקרה מסוים. אז יש מקום, ואפילו צורך, להתחשב גם בערכים וברגשות, אף שלא באו לידי ביטוי מפורש בכללים.

בית-המשפט פסק שלכל חוק יש שתי תכליות. התכלית המיוחדת של חוק עולה מאותו חוק: מן הנושא של החוק, מלשון החוק, מעבודות ההכנה של החוק ועוד. למשל לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 יש תכלית מיוחדת שקשורה לנושא של תכנון ובנייה, ולחוק רישוי עסקים, תשכ"ח-1968 יש תכלית שונה שקשורה לרישוי עסקים. נוסף על כך לכל חוק יש גם תכלית כללית. התכלית הכללית אינה שונה מחוק לחוק אלא היא משותפת לכל החוקים. היא מורכבת מערכי היסוד של שיטת המשפט, כמו חירות האדם, שוויון זכויות, הגינות ועוד. הנחה פרשנית היא שבכל חוק וחוק עמדה לנגד עיני המחוקק, נוסף על התכלית המיוחדת לאותו חוק, גם התכלית הכללית לקדם או להגן גם על ערכי יסוד אלה<sup>3</sup>. אחד הערכים האלה הוא ללא ספק הצדק. בין השאר, חשוב לזכור שכל שופט מצהיר בעת מינויו שהוא מתחייב לא לעשות משפט סתם אלא "לשפוט משפט צדק"<sup>4</sup>. פירושו של דבר הוא שחובת השופט היא לשאוף בכל מקרה שהדבר נדרש ואפשרי לתוצאה צודקת. אכן, יש הבדל לעניין זה בין שופט לשופט, לפי המשקל היחסי שהשופט נותן ללשון החוק וצורכי הוודאות המשפטית, מצד אחד, ולערכי היסוד ובהם הצדק, מצד אחר, אך אין שופט שאינו מבקש לעשות צדק במסגרת המשפט.

3 בג"ץ 953/87 פורז נ' ראש עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד מב(2) 309.

4 חוק-יסוד: השפיטה, סעיף 6.

אני טוען (במסגרת מאמר שכתבתי) שגם רשות מנהלית, כל רשות מנהלית, חייבת להתחשב גם בשיקול הצדק כשיקול ענייני ולתת לו את המשקל הראוי בנסיבות המקרה, במסגרת שיקול-הדעת שהחוק מקנה לה. כיצד? הרשות המנהלית חייבת להפעיל את סמכותה כדי לקדם את תכלית החוק המסמיך. התכלית הכללית של כל חוק היא לשרת את ערכי היסוד של שיטת המשפט; הצדק הוא אחד הערכים האלה. לפיכך על הרשות להפעיל את סמכותה, ראשית, בדרך צודקת ושנית, כדי להשיג תוצאה צודקת במידה שהדבר מתיישב עם לשון החוק ועם תכלית החוק<sup>5</sup>.

החובה לשרת ולקדם את ערכי היסוד של שיטת המשפט, כמו הצדק, נובעת מחובת הנאמנות הציבורית של כל גוף שהחוק מקנה לו סמכות. בית-המשפט הוא אחד הגופים האלה. עם זאת בית-המשפט שונה מגופים אחרים בכך שקביעת נורמות של התנהגות היא תפקיד מרכזי שלו. לכן, וגם בגלל המעמד המיוחד של בית-המשפט בחברה, האפשרות שהוא יקדם את ערכי היסוד בולטת במיוחד, חשובה יותר ומשפיעה מאוד. כך לדוגמה לגבי ערכים כמו שוויון, הגינות, מידתיות ועוד. לפי תפיסתי, זאת לא רק אפשרות של בית-המשפט לקדם את ערכי היסוד, אלא גם חובה שלו כחלק מן התפקיד המוטל עליו. בית-המשפט יכול להיות וצריך להיות גם גורם מוביל, מחנך ומפנים של ערכי היסוד. בייחוד כך בישראל, שבה המנהיגות הרשמית אינה ממלאת תפקיד זה באופן הראוי ובמידה הנדרשת. אכן, בית-המשפט עושה זאת למעשה, ובתחום המנהל הציבורי הוא עושה זאת בהצלחה לא מבוטלת. הוא קבע ופיתח נורמות המשקפות ערכי יסוד, כמו חובת החשיפה של מסמכים ציבוריים או האיסור לפעול במצב של ניגוד עניינים. לא פעם בא המחוקק בעקבות בית-המשפט ונתן לנורמות שנקבעו בפסיקה מעמד של חוק.

התפקיד של פיתוח נורמות של התנהגות ראויה לרשויות השלטון, ככל שהוא חשוב, כך הוא רגיש. אף זה מבחן לשופט טוב, שבתוך עמו הוא יושב והוא מכיר ומבין תהליכים חברתיים: מה לבית-המשפט ומה לרשויות אחרות, ומתי ראוי שבית-המשפט יתקדם ומתי הוא צריך לעצור. למשל אם ראוי שבית-המשפט יקבע, ומה ראוי לקבוע, לגבי חובת השוויון בנוגע לשירות בצבא? בנוגע לחסימת רחובות לתנועת מכוניות בשבת? בדבר מינוי אנשים בעלי עבר פלילי למשרות בכירות בשירות הציבורי? לגבי קידום השוויון בזכויות להומוסקסואלים? יש עניינים שבהם בית-המשפט יכול ללכת לפני המחנה ולקדם נורמות של התנהגות ראויה. הוא עשה זאת לדוגמה לגבי היחס להומוסקסואלים, לגבי מינוי למשרות בכירות בשירות הציבורי ולגבי תפקוד במצב של ניגוד עניינים, אך עם זאת יש עניינים שבהם ראוי שבית-המשפט ימשוך את ידו ויניח לתהליכים חברתיים שיביטלו או למוסדות נבחרים שיחליטו בהם.

5 'זמיר' שיקול הצדק בהחלטות מנהליות' משפט וממשל ז (תשס"ד-תשס"ה) 623.

היה מי שהמשיל את תפקידו של בית-המשפט שהולך לפני הציבור למצבו של כלב שרץ לפני אדונו. הכלב, אף שהוא מקדים את אדונו, נעצר מפעם לפעם כדי לבחון ולוודא שלא איבד את אדונו. אסור שייווצר מרחק גדול בין השניים ואסור לאבד את קשר הראייה.

### פסק-הדין כמכשיר לשינוי

הדעה שפסק-הדין רק מיישם את החוק כמין רובוט ואינו מוסיף לחוק תוכן או כיוון היא דעה פרימיטיבית שמעולם לא הייתה נכונה. בדרך כלל החוק מנוסח בלשון כללית ועצם היישום של פסק-הדין במצב נתון הוא גם יצירה: כאשר פסק-דין קובע כי החוק חל במצב מסוים יש בכך משום תוספת לחוק. השופט חייב להיות מודע לכך שהוא מוסיף לחוק ובכך הוא בעצם משנה את החוק. לשון אחרת, הוא לא רק מכריע בסכסוך שלפניו באמצעות צו לצדדים, אלא הוא מפתח כלל קיים, אולי אפילו יוצר כלל חדש, והוא צריך להניח כי ישתמשו בכך במקרים מאותו סוג גם אם לפסק-הדין אין כוח של תקדים מחייב. לכן השופט נדרש לחשוב בשני מישורים: המישור של הסכסוך שלפניו והמישור הכללי של שיטת המשפט. הפיתרון העדיף הוא כמובן פיתרון שנותן תוצאה טובה בשני המישורים. במקרים רבים הדבר אפשרי ואפילו פשוט, אך לעתים הדבר אינו אפשרי. ידועה האמרה: מקרה קשה גורר חוק רע. כלומר, אפשר שפיתרון ההולם את הנסיבות של מקרה קשה, כגון הצורך לעשות צדק עם אחד הצדדים, יוביל ליצירת כלל שיעשה אי-צדק בנסיבות של מקרים אחרים או יפגע באינטרס הציבורי. במקרה כזה צריך לאזן בין השיקולים והצרכים ולהגיע לפיתרון אופטימלי. זהו בעצם מבחן מרכזי לשופט טוב, שהוא מצליח להגיע אל הפיתרון הטוב ביותר בנסיבות המקרה לפרט ולכלל.

כאשר הפיתרון הראוי אינו נכנס בנקל למסגרת שנקבעה בחוק, מתעוררת דילמה בפני השופט. בדרך אחת הוא יכול למתוח את מסגרת החוק ואם צריך גם להוציא מקרא מידי פשוטו כדי להגיע לפיתרון הראוי. כאשר השופט הולך בדרך זאת, גם אם הוא מצליח לתת פיתרון טוב לפרט ולכלל, נוטים להאשים אותו באקטיביזם. הדרך השנייה היא פשוטה ונוחה מאוד מן הבחינה האישית והיא לנהוג על-פי החוק גם אם התוצאה גרועה במקרה הנדון ובמקרים אחרים מאותו סוג. השופט יכול לומר: חובתי לבצע את החוק ואם החוק גרוע, כפי שאני חושב, הרי זה תפקידו של המחוקק לתקן את החוק. אכן, לעתים אין מפלט מדרך זאת. כך הדבר למשל כאשר הפיתרון הראוי כרוך בהקמת מנגנון, בהקצאת משאבים, בקביעת מדיניות וכיוצא באלה דברים שאינם בידי השופט, אך לעתים, אף כי השופט יכול להגיע לפיתרון ראוי באמצעות פסק-דין, הוא מעדיף להשאיר את המלאכה לכנסת או לממשלה ומסתפק בהערה על הצורך לתקן את החוק. הבעיה היא שאין, לא בממשלה ולא בכנסת, מעקב שיטתי ורציני אחר הערות כאלה בפסקי-הדין. בפועל, הערות כאלה נשארות לעתים קרובות בגדר קול קורא במדבר. לכן על השופט להעריך בכל מקרה כזה את הסיכוי שהערה שלו בדבר הצורך לתקן חוק תשא פרי. הניסיון מלמד לדוגמה כי הממשלה פועלת באופן נמרץ לתיקון חוק כאשר פסק-דין מאיים, לפי הערכתה, על הכנסת המדינה או על

הביטחון הלאומי. לא בהכרח כך כאשר מתעורר צורך לתקן את החוק כדי למנוע פגיעה בזכויות האזרח. לכן אף זה מבחן חשוב לשופט: לדעת מתי יש סיכוי לדיון רציני בהצעה לתקן את החוק ולכן ראוי להשאיר בעיה לפיתרון על-ידי הממשלה או הכנסת, ומתי ראוי, בהיעדר סיכוי כזה, שבית-המשפט עצמו יפתור את הבעיה.

### בין משפט לבין אתיקה

האם המשפט הוא הגבול של בית-המשפט? שאלה היא למשל אם ראוי שבית-משפט, לאחר שקבע בפסק-דין כי התנהגות מסוימת לא הייתה בגדר עבירה ולכן יש לזכות את הנאשם, יוסיף ויביע דעה ביקורתית על התנהגות שלילית של הנאשם, שלא הגיעה כדי עבירה? שאלה דומה מתעוררת לגבי היועץ המשפטי לממשלה: אם הוא קובע כי אין ראיות מספיקות כדי להגיש אישום נגד איש ציבור, האם ראוי שיוסיף דברי ביקורת על התנהגות של אותו איש ציבור שאינה מתיישבת עם האתיקה הציבורית?

התשובה לשאלות אלה תלויה בנסיבות. יותר מזה היא תלויה בשכל הישר. באופן כללי ניתן לומר שלעיתים הערות ביקורתיות מתחום האתיקה הציבורית, מצד בית-המשפט או מצד היועץ המשפטי לממשלה, הן לא רק אפשריות אלא גם ראויות ואפילו מתבקשות, אבל כמובן לא בכל מקרה. יש מקרים שבהם ראוי להימנע מהערות כאלה, אם משום שתהיה זאת פגיעה בלתי מבוססת באדם, אם משום שאין בכך עניין ציבורי ואם מטעם אחר.

בשעתו הושמעה ביקורת נגד היועץ המשפטי לממשלה אליקים רובינשטיין על דוחות ציבוריים שהוא הוציא, כלומר, על כך שבהודעה לציבור, שיש בה הסבר להחלטה שלא להגיש אישום נגד איש ציבור, הוא היה מוסיף לפעמים דברי ביקורת על ההתנהגות של איש הציבור בהקשר הנדון. היועץ המשפטי מני מזוז הצהיר בתחילת כהונתו כי הוא יימנע מלהוציא דוחות ציבוריים כאלה, אך דומני שבפועל התחוויר לו כי בנסיבות מסוימות חובתו, בצד הודעה על הימנעות מהגשת אישום, להביע הסתייגות או ביקורת על התנהגות מסוימת. מסתבר כי התשובה הנכונה לשאלה אינה כן או לא אלא מתי, מדוע וכיצד. וזאת כבר שאלה של אישיות וסגנון.

הנה דוגמה: לא פעם היועץ המשפטי לממשלה מחליט לסגור תיק חקירה נגד איש ציבור ללא אישום, משום שאין די ראיות כדי לבסס אישום לצורך הרשעה, אף כי יש די והותר ראיות בדבר התנהגות פסולה, על גבול עבירה פלילית. במקרה כזה, כפי שהניסיון מלמד, אפשר שהחשוד לא רק יהיה שמח בחלקו אלא גם ייצא מיד בהצהרה פומבית ככל שיוכל שהוא זכאי מכל וכל, ומעבר לזה, שהוא נרדף על-ידי המשטרה, הפרקליטות או יריבים פוליטיים על לא עוול בכפו. תוצאה אפשרית היא שבמקום ביקורת ציבורית על החשוד בגלל התנהגות פסולה, הביקורת הציבורית מופנית נגד המשטרה או הפרקליטות כאילו הם רודפים אנשי שלטון בכוונה רעה, כדי לפאר את שמם. ככל שביקורת כזאת מופרכת, היא נופלת גם על אוזניים קשובות. היא עלולה אפילו לרפות את ידיהם של חוקרים ותובעים. כיצד ראוי לנהוג במקרה כזה?

עיקרון חשוב בחברה דמוקרטית הוא עקרון השקיפות של התנהגות ציבורית. הציבור זכאי לדעת, אפשר אפילו לומר שהוא חייב לדעת, כיצד מתנהג איש ציבור שהוא נאמן הציבור. קו הגבול בעניין זה אינו עובר בין התנהגות חוקית להתנהגות פלילית אלא בין התנהגות ראויה להתנהגות בלתי ראויה. זיכוי מעבירה פלילית הוא לא בהכרח תעודת יושר. לכן למשל אם נתברר תוך כדי משפט כי איש ציבור התנהג באופן בלתי ראויה, בדרך כלל זכות היא לציבור לדעת זאת וחובה היא על בית-המשפט לומר זאת. ההתנהגות של איש ציבור, גם אם היא לא מגיעה כדי עבירה פלילית, יכולה וצריכה להיות שיקול כאשר שאלת המינוי או הבחירה של אדם לתפקיד ציבורי עומדת על הפרק.

לדוגמה יעקב גנות, שהיה מפקד המחוז הצפוני של משטרת ישראל, הועמד לדין פלילי באשמה של קבלת שוחד, שימוש לרעה בכוח המשרה, מרמה והפרת אמונים. בית-המשפט המחוזי זיכה את גנות מכל עבירה ובית-המשפט העליון דחה את הערעור על הזיכוי. אף-על-פי-כן, בית-המשפט העליון ראה מקום לציין בפסק-הדין כי "לא נהג גנות כמתחייב מקצין משטרה בדרגתו ובתפקידו, אשר משרת כגורם מרכזי במערכת אכיפת החוק. ולא זו אף זו, שלכאורה יש בנסיבות אלה כדי להכניסן לגדר עבירה משמעתית, שכן עניין לנו ב'התנהגות שאינה הולמת שוטר או שיש בה כדי לפגוע בתדמית המשטרה'..." וכי בהקשר של אחת העבירות שיוחסו לגנות "נותר ספק בלבי אם חצו המקרים את גבול השחיתות, ואם עברו מתחום העבירה המשמעתית אל תחום העבירה הפלילית"<sup>6</sup>. הערות אלה לא היו דרושות מבחינה משפטית לצורך החלטה לדחות את הערעור. הן יצאו מגדר המשפט אל תחום האתיקה. האם בכל זאת היה טעם להערות אלה? הטעם נעוץ, בין השאר, בצורך להחליט מה יהיה התפקיד הבא של גנות במשטרה. הוא בא לידי ביטוי ברור גם לאחר שנים, כאשר השר לביטחון פנים החליט למנות את גנות למשרת מפכ"ל המשטרה. החלטה זאת עוררה ביקורת ציבורית עזה, שהסתמכה על ההערות של בית-המשפט בדבר ההתנהגות של גנות כמפקד מחוז במשטרה. הביקורת טענה כי המפכ"ל חייב להיות אדם ישר ללא דופי, שכן הוא ממונה על המשמעת במשטרה, וכי הוא לא יוכל למלא את תפקידו כראוי אם לא יהיה מופת לשוטרים וסמל לאזרחים. אכן, הביקורת הובילה את השר לבטל את המינוי. מקרה זה מלמד על החשיבות המעשית של התייחסות בית-המשפט, ובדומה לכך גם של היועץ המשפטי לממשלה, לעניינים של אתיקה ציבורית, אולם עדיין שאלה היא אם התייחסות כזאת היא בגדר התפקידים שלהם. התשובה תלויה בתפיסת התפקיד: יש המצדדים בתפיסה צרה הרוצה לצמצם ככל שניתן את התפקידים, הן של היועץ המשפטי לממשלה הן של בית-המשפט. תפיסה זאת מצדדת, בין השאר, בביטול העתירות הציבוריות ובצמצום השפיטות באופן שיוציא תחומים שונים של פעילות שלטונית מגדר הביקורת השיפוטית. אני לעומת זאת מצדד בתפיסה רחבה. בין השאר, אני סבור כי גם ליועץ

6 ע"פ 4148/96 מדינת ישראל נ' גנות, פ"ד (5) 367, 387, 393, השופט גולדברג.



המשפטי לממשלה וגם לבית-המשפט נועד תפקיד חשוב בטיפוח נורמות של התנהגות ראויה בשירות הציבורי, מעבר לאיסורים הפליליים.

כך הדבר, בין השאר, משום שההנהגה המדינית, שחובתה לשמש דוגמה אישית להתנהגות ראויה ותפקידה גם לחנך את הציבור להתנהגות כזאת, אינה ממלאת את תפקידה. בפועל אין מי שיעשה זאת באופן יעיל אם בית-המשפט והיועץ המשפטי לממשלה לא יעשו זאת. הם מוסמכים לקדם נורמות של התנהגות ראויה בשירות הציבורי, ראשית, משום שבדרך כלל התנהגות פסולה של איש ציבור, גם אם אינה פלילית, עדיין היא בלתי חוקית, שכן התנהגות בלתי הולמת היא עבירת משמעת.

נוסף על כך, מאז ומתמיד היה בית-המשפט רשאי להפוך כללים של אתיקה ציבורית לכללי משפט. כך הוא עשה לדוגמה לגבי הכלל בדבר חובת השימוע לאדם שאמור להיפגע מהחלטה מנהלית, לגבי מינויים פוליטיים ולגבי הכלל בדבר ניגוד עניינים של איש ציבור<sup>7</sup>. אפשר לומר כי בית-המשפט משמש מעין שוטר תנועה בדרך מן האתיקה אל המשפט. באחד מפסקי-הדין אמרתי בנושא זה כך: "טעות היא לחשוב שהמשפט אינו מתעניין במה שמתרחש מעבר לגדר [המפרידה בין המשפט לבין האתיקה]. הגדר אינה אטומה. המשפט עוקב בעיניים פקוחות אחר האתיקה. יש מקרים שבהם נראה לעין כי האתיקה חלשה ואין בכוחה להבטיח התנהגות ראויה, אם משום שאינה ברורה או מוסכמת, אם משום שאין לה מנגנון יעיל של אכיפה, ואם מטעם אחר. במקרה כזה, אם אינטרס ציבורי חשוב נתון בסכנה ממשית, עשוי המשפט לעבור את הגדר המפרידה בינו לבין האתיקה, ולהפוך כלל אתי לכלל משפטי, כדי להקנות לו את הכוח הנדרש להשליט סדר ראוי. זהו תהליך מוכר. המשפט מתרחב בהתמדה על חשבון האתיקה"<sup>8</sup>.

תהליך זה צריך להתנהל לאיטו, בזהירות רבה, ועד שהוא הופך כלל אתיקה לכלל משפט הוא עשוי להסתפק בהערות המשתלבות בחוות-דעת של היועץ המשפטי לממשלה או בפסקי-דין של בית-המשפט על מנת להבהיר את הכלל, לחנך, להזהיר ולמנוע התנהגות פסולה. אם הם ישתקו נוכח התנהגות פסולה, עלול הדבר להיראות בציבור כאילו הם שווי נפש או אפילו משלימים עם התנהגות כזאת, ואם בארזים נפלה שלהבת מה יגידו אזובי הקיר?

### הרכב הומוגני של בית-המשפט

ההרכב האישי של בית-המשפט העליון הוא בעל חשיבות רבה. ארצות-הברית היא דוגמה קיצונית. שם מקובל לומר כי בשאלות ערכיות המפלגות את העם, ההכרעה שמתקבלת בבית-המשפט העליון תלויה בשאלה אם רוב השופטים התמנו על-ידי נשיא

7 לדוגמה דנ"פ 1397/03 מדינת ישראל נ' שבס, פ"ד נט(4) 385.

8 דנ"א 7325/95 ידיעות אחרונות בע"מ נ' קראוס, פ"ד נב(3) 1, 51.

דמוקרטי או על-ידי נשיא רפובליקני. זאת דרך אגב דוגמה לתוצאה רעה של מינויים פוליטיים. בישראל כידוע, אף כי למסד הפוליטי יש נציגות נכבדה בוועדה לבחירת שופטים (ארבעה מתוך תשעה חברים), המינויים של שופטים הם מינויים מקצועיים. בכל זאת שאלה היא מה המבחן למינוי שופטים. ועדה שבחנה שאלה זאת השיבה (בשנת 2001) כי השיקול המכריע במינוי שופטים הוא הרמה המקצועית והאיכות האישית של המועמד; עם זאת מן הראוי לתת משקל גם לעקרון השיקוף, כלומר, לכך שהרכב השופטים ישקף באופן הולם מגזרים עיקריים בחברה<sup>9</sup>, אך מה המצב בפועל? טענה חוזרת ונשנית נגד בית-המשפט העליון היא שבפועל, על אף ההרכב המגוון של הוועדה לבחירת שופטים, ההרכב של בית-המשפט העליון הוא הומוגני ולא שיקופי. על בסיס טענה זאת מועלות חדשות לבקרים הצעות לשינוי הרכב הוועדה לבחירת שופטים, במטרה לשנות בדרך זאת גם את הרכב השופטים.

טענה רווחת נגד הרכב השופטים בבית-המשפט העליון אומרת כי השופטים עשויים מעור אחד: כולם בוגרי הפקולטה למשפטים של האוניברסיטה העברית בירושלים, כולם מתגוררים בשכונת רחביה בירושלים, כולם בעלי השקפות ליברליות או שמאלניות, עד כדי כך שאפשר לראות בהם סניף של מר"צ; וכך הדבר משום שחבר מביא חבר. טענות אלה אינן נכונות. מעולם לא ניסו לעגן אותן בעובדות והן נובעות ככל הנראה מפסקי-דין אחדים, שיש המתייגים אותם כליברליים או שמאלניים. אני יכול להשיב לטענות אלה על יסוד היכרות אישית של הרכב בית-המשפט העליון מן השנים הראשונות שלאחר הקמת המדינה ועד היום כי הטענות מוטעות ומטעות. בית-המשפט העליון בישראל שיקופי כיום יותר מבית-המשפט העליון בשנים הראשונות, שיקופי יותר מבית-משפט עליונים אחרים שאני מכיר ומגוון מאוד ברקע האישי של השופטים ובהשקפות שלהם בענייני חברה ומדינה.

אמנם, נכון הדבר שבמשך תקופה מסוימת כל השופטים של בית-המשפט העליון היו בוגרי הפקולטה למשפטים בירושלים, אולם יש לזכור, במשך תקופה מסוימת פקולטה זאת הייתה הפקולטה למשפטים היחידה בישראל. לאחר שהשופטים של הדור הראשון פרשו מבית-המשפט, לא הייתה אפשרות למנות לבית-המשפט העליון אלא בוגרים של פקולטה זאת ואין בכך כמובן כדי לומר דבר על הרכב השופטים, שכן פקולטה זאת הייתה הטרוגנית ככל שאפשר.

טוענים שכל השופטים של בית-המשפט העליון מתגוררים בשכונת רחביה בירושלים ובכך מתכוונים גם לומר שכולם נמנים על האליטה הכלכלית או החברתית של ישראל. גם לו הייתה הטענה נכונה מבחינה עובדתית, אין בה כדי לומר דבר. השופטים של בית-

9 דין וחשבון הוועדה לסדרי הבחירה של שופטים (ועדת זמיר) (2001), 26. התכונות הנדרשות ממועמד לשיפוט נקבע בסעיף 11א לכללי השפיטה (סדרי העבודה של הוועדה לבחירת שופטים), תשמ"ד-1984.

המשפט העליון מתגוררים בירושלים כשם שהשופטים של בית-המשפט העליון באנגליה מתגוררים בלונדון. בפועל שופטי בית-המשפט העליון באו לירושלים מכל רחבי הארץ והרקע האישי שלהם מגוון מאוד.

נכון שהרכב השופטים בבית-המשפט העליון איננו, ואינו יכול להיות, שיקופי באופן מלא. אפילו המספר הקטן של שופטים מונע זאת, אך עדיין בית-המשפט שיקופי מבחינות שונות. יש בו כמעט שוויון מספרי בין שופטים לבין שופטות. יש בו שיקוף הולם בהחלט של האוכלוסיה הציונית-דתית. נכון שהיהדות החרדית אינה משתתפת בהרכב השופטים, אך לא פעם הוצע למשפטנים חרדים להצטרף לבית-המשפט העליון והם סירבו מטעמים מיוחדים לקהילה החרדית. השיקוף של עדות המזרח מוגבל, אך ברור שאין זה מתוך כוונה ובפועל אין לכך משמעות מעשית. כך גם השיקוף של האוכלוסיה הערבית וניתן להניח שבמשך הזמן יצטרפו לבית-המשפט שופטים ערבים נוספים.

בדרך כלל, הטענה בדבר הומוגניות של בית-המשפט העליון אינה מתמקדת בשיקוף האתני של האוכלוסיה אלא בהיבט האידיאולוגי, אפשר לומר הפוליטי או הלאומי, של הרכב השופטים. לפי הטענה אין בבית-המשפט העליון שיקוף הולם של חוגים לאומיים, שמקובל לקרוא להם ימניים. קשה להפריך טענה זאת באופן פרטני ושמיי, שכן לשופטים אין שייכות פוליטית ואפילו הזהות הפוליטית שלהם אינה נחשפת, לא בהליך המינוי ובוודאי לא לאחר המינוי. על איזה בסיס אפשר לבנות טענה כי שופט פלוני, לפי תפיסת העולם שלו, נוטה לשמאל הפוליטי? כל שאני יכול לומר על בסיס היכרות אישית עם השופטים ולא רק בתקופת כהונתי בבית-המשפט כי טענה זאת פשוט אינה נכונה.

### האם לא עדיף בית-משפט ייצוגי

ראשית, העיקרון הייצוגי חל בחברה דמוקרטית על מוסדות נבחרים, כמו הכנסת ומועצת עירייה. הוא אינו חל על גופים מקצועיים, למשל הצבא, בוודאי שאינו צריך לחול על בית-המשפט. ככל שידוע לי, אין בית-משפט עליון בעולם המורכב על בסיס ייצוגי. הרכב ייצוגי מחייב בחירות על-ידי העם או מינוי על-ידי פוליטיקאים שנבחרו על-ידי העם. מכל מקום, העיקרון הייצוגי סותר את העיקרון של עצמאות השופטים. שופט המתמנה באופן רשמי כ"נציג" של ציבור מסוים, מחויב למעשה, גם אם לא להלכה, לנאמנות או להתחשבות מיוחדת באותו ציבור. לדוגמה שופט שימונה כנציג של הציבור הדתי, יש מקום לחשש שהוא יהיה מושפע על-ידי מחויבות פנימית או לפחות נטייה טבעית לטובת אותו ציבור. גרוע מזה, יש מקום לחשש שכך זה ייראה בציבור. מצב כזה אינו מתיישב עם המחויבות המוחלטת של שופט לפסוק על-פי הדין.

מעבר לכך כדאי לציין כי עקרון הייצוגיות, שנועד כביכול להגן על קבוצות מיעוט, עלול דווקא לפגוע בקבוצות אלה. כיצד? לדוגמה על-פי עיקרון הייצוג הציבור הדתי יהיה תמיד מיוצג על-ידי מיעוט קטן של שופטים בבית-המשפט. שופטים אחרים, שימונו כנציגים של ציבורים אחרים, לא יראו עצמם מחויבים להגן דווקא על האינטרסים או הערכים של

הציבור הדתי ואולי ייווצרו במצב כזה קואליציות בבית-המשפט, כמו בכנסת, על בסיס של שמור לי ואשמור לך? כיום, להבדיל, כל שופט, חילוני ככל שיהיה, רואה עצמו מחויב להגן למשל על חופש המצפון ועל חופש הדת של כל אדם, גם של אדם דתי. בקיצור, בית-משפט ייצוגי הוא דבר והיפוכו.

## תיוג שופטים

יש נטייה לתייג שופטים. בהתאם לכך מציינים לעתים כי שופט מסוים נתמנה לשבת על "הכסא" הדתי, המזרחי או הערבי, כשם שפעם היו מציינים כי שופטת מונתה משום שהיא אישה. בייחוד יש נטייה לומר על שופט שהוא "ליברלי" או "שמרני", "אקטיביסט" או ההיפך, "ימני" או "שמאלני". תיוג שופטים הוא רע למערכת המשפט. ראשית, הוא מעלה חשש כי השופט נתמנה לאו דווקא בגלל כישוריו ואילולא התיוג שלו ייתכן שלא היה מתמנה. ברור כי יש בכך כדי לפגוע בהערכה ובאמון של הציבור בבית-המשפט וברור גם שהשופטים עצמם מתקוממים נגד תיוג כזה. שנית, התיוג משליך באופן שלילי גם על ההתייחסות לפסיקה, שכן אפשר שיהיה בקרב הציבור מי שיחשוב כי פסק-הדין מושפע מן השתייכות של השופט, למשל לפי מגדר או דת, ואינו נאמן באופן מלא למשפט.

נכון הדבר שלפני שנים רבות נקבעה מדיניות שלפיה רצוי שבבית-המשפט העליון יכהנו גם אישה, גם אדם דתי, גם בן עדות המזרח ואם אפשר גם ערבי. היה בכך משום ויתור מסוים על העיקרון שלצורך מינוי מתחשבים רק בכישורים האישיים, כנראה מתוך רצון לחזק את אמון הציבור בבית-המשפט, אם כי לא היה בכך משום ויתור על הדרישה שכל מועמד יעמוד על רמה מקצועית ההולמת את בית-המשפט העליון. אכן, יש בכך מעין פשרה וכמו כל פשרה היא צולעת. טוב יהיה אם יתייחר הצורך למנות שופטים תוך התחשבות בהשתייכות שלהם, תהיה אשר תהיה. אכן נראה כי צורך זה התייחר במשך השנים בתחום המגדר, כיוון שקיים כמעט שוויון מספרי בין שופטים לבין שופטות ולכן אין יותר משקל לשאלה אם מדובר במינוי איש או אישה. נראה שגם הצורך למנות שופטים מבני עדות המזרח הולך ומתפוגג בהדרגה, אך התפתחות כזאת תלויה כמובן בהתייחסות הציבורית. יש עדיין ציבוריים שרואים משמעות וצורך במינוי שופטים מתוך הציבור שלהם.

בפועל, להשתייכות של שופט לציבור מסוים אין בדרך כלל חשיבות מעשית. הניסיון מלמד לדוגמה כי אין הבדל בין שופטים לבין שופטות בהתייחסות לעבירות מין וגם אין משמעות לכך ששופט מבני עדות המזרח יושב לדין בתיק שבו אחד מבעלי-הדין הוא בן עדה כזאת. נראה כי אפשר להצביע על משמעות מעשית להשתייכות של שופט לציבור מסוים רק לעתים רחוקות, כאשר שופט דתי יושב לדין בעניין שיש לו קשר ישיר להלכה הדתית.

עיקר העניין הציבורי מתייחס לתיוג שופט כ"ליברלי" או "שמרני", או במינוח אחר "אקטיביסט" או "פסיביסט". האמת צריכה להיאמר כי לאישיות או להשקפת עולם של שופט עשויה להיות השפעה מסוימת על דרכו כשופט, אך לא צריך להגזים, ההשפעה

מוגבלת. היא עשויה לבוא לידי ביטוי בתיקים מעטים, במקרים גבוליים מבחינה משפטית והיא עשויה להיות שונה מתחום לתחום. כלומר, שופט יכול להיות "אקטיביסט" בתחום אחד, וההיפך מכך בתחום אחר. אפשר להצביע על דוגמאות שבהן למשל שופט שנחשב "לאומי" פוסק בניגוד חריף לאינטרס "לאומי", או שופט שנחשב אפיקורס מבחינה דתית יוצא להגנה נחרצת על אינטרס דתי. אם צריך להביא דוגמה, אפשר להסתפק בפסק-הדין שבו בית-המשפט ציווה לפנות את ההתנחלות באלון מורה<sup>10</sup>. והמבין יבין. אני למשל איני יודע כיצד לתייג את עצמי לפי התיוג המקובל.

### נגישות לבית-המשפט

בית-המשפט נותן שירות חיוני לכל אדם, לכן הוא צריך להיות נגיש במידה מרבית. אסור שהצדק ייעצר מחוץ לשערי בית-המשפט רק משום שאדם אינו יכול לשאת בהוצאות המשפט או משום שהוא מבקש לתבוע שר או נגיד. הנגישות לבית-המשפט היא תנאי למימוש כל זכות אחרת.

בתחום המשפט הציבורי קיימת בישראל נגישות טובה, שמאפשרת לכל אדם, ללא קושי רב, לקיים דיון בסכסוך עם כל רשות שלטונית. לצורך זה קיימות מערכות אחדות. מערכת זולה ויעילה באופן יחסי היא המערכת של בתי-דין מנהליים, המורכבת בעיקר מוועדות ערר או מוועדות ערעור. ועדות כאלה מוקמות מכוח חוקים שונים, לצורך דיון בעניינים שונים, כמו ועדת הערעור לעניין מס שבח מקרקעין. נוסף על כך לפני שנים אחדות הוקמה המערכת של בתי-המשפט לעניינים מנהליים, הפועלת במסגרת בתי-המשפט המחוזיים, והסמכויות שלה הולכות ומתרחבות באופן הדרגתי. כמובן שבכל עניין מנהלי ניתן גם לעתור במישורין אל בית-המשפט העליון בשבתו כבג"ץ. אכן, קיימת אגרה לצורך עתירה גם בבג"ץ, אך היא נמוכה וקיימת אפשרות לקבל פטור מן האגרה או להסתייע בארגונים אזרחיים שונים לצורך הגשת עתירה, בעיקר אם יש בה עניין ציבורי. כמו כן עותר רשאי להופיע בפני בג"ץ בעצמו, ללא ייצוג על-ידי עורך-דין וגם זה אינו מקובל בבתי-משפט עליונים בעולם. כך לא רק להלכה אלא גם למעשה.

לאחרונה נעשה ניסיון לפגוע בנגישות לבג"ץ כאשר שר המשפטים הציע לבטל את האפשרות להגיש עתירות ציבוריות. עתירה ציבורית היא עתירה המוגשת על-ידי גוף או אדם שלא נפגע באופן אישי מהחלטה מנהלית, והוא עותר כדי להגן על שלטון החוק מפני פעולה בלתי חוקית של רשות שלטונית. עתירות כאלה מוגשות, בין השאר, על-ידי ארגונים אזרחיים, כמו האגודה לזכויות האזרח בישראל. בפועל, כפי שהניסיון מלמד הן מעלות תרומה חשובה לשלטון החוק. החשש שעתירות ציבוריות יציפו את בית-המשפט התבדה לחלוטין. מספר העתירות הציבוריות קטן באופן יחסי – סדר גודל של 2% מכלל התיקים

10 בג"ץ 390/79 דויקאת נ' מדינת ישראל, פ"ד לד (1) 1.

הנדונים בבית-המשפט. רובן רציניות והן אינן מכבידות באופן ניכר על בית-המשפט. טוב הדבר שלחץ ציבורי גרם לשר המשפטים לחזור בו מהצעתו. עם זאת עדיין אפשר וראוי לשפר את הנגישות לצורך הכרעה בסכסוך בין אדם לבין רשות מנהלית. ראשית, אפשר וראוי לשפר את הנגישות במסגרת המנהל הציבורי, בניסיון לפתור את הסכסוך, לפני שמתעורר צורך בנגישות לבית-המשפט. הדבר יכול להיעשות בדרך של השגה לממונה על הרשות המנהלית. בהשגה כזאת, שהיא בלתי פורמלית ולכן גם נוחה וזולה, הממונה רשאי לתקן טעות של דין או טעות של עובדה ולקבל כל החלטה הנראית לו נכונה. בישראל יש חוקים המקנים זכות להשגה בהקשרים מסוימים, למשל חוק מס ערך מוסף, תשל"ו-1975, אך אלה הם חריגים. לדוגמה בגרמניה האפשרות להגיש השגה לממונה היא הכלל ובעצם אי אפשר להגיש תביעה לבית-משפט לפני שמוצתה הזכות להשגה. לדעתי ראוי להרחיב מאוד את מנגנון ההשגה גם בישראל.

גם בתוך מערכת בתי-המשפט אפשר וראוי לשפר את הנגישות בעניינים מנהליים. כיום, ככל שבג"ץ נגיש, קיימת לא פעם רתיעה מפני הגשת עתירה לבית-המשפט העליון בעניין קטן. כפי שהניסיון מלמד, הנגישות משתפרת כאשר הסמכות מוקנית לערכאה נמוכה יותר. לכן ראוי להמשיך בהעברת סמכויות מבג"ץ לבית-המשפט בעניינים מנהליים, עד שהוא יהיה בית-המשפט בעל הסמכות הכללית בעניינים אלה. אכן, זאת התכנית שמשרד המשפטים מקדם. לפי תכנית זאת, בג"ץ יישאר בית-משפט של ערכאה ראשונה רק בעניינים בעלי חשיבות, דחיפות או רגישות מיוחדת שיפורטו בחוק.

### נגישות לפסקי-הדין

שאלת הנגישות לפסקי-הדין שונה משאלת הנגישות לבית-המשפט. ברור שקיימת נגישות לפסקי-הדין במובן המוחשי, כלומר, שכל בעל-דין מקבל את פסקי-הדין, אולם כדי שפסקי-הדין יהיה נגיש במובן המהותי צריך גם שבעל-הדין, בעל-דין ממוצע, יוכל להבין אותו. אמנם, בדרך כלל קל להבין את התוצאה הסופית של פסקי-הדין, אך חשוב שיהיה גם קל להבין את ההנמקה, כלומר, את הדרך שבה הלך בית-המשפט כדי להגיע לתוצאה. זה מתבקש, בין השאר, מן האמירה שאין די בכך שצדק נעשה אלא צריך גם שהצדק ייראה. ייראה משמע יובן.

בעניין זה חל שינוי מהותי, לפני שלושים שנה לערך ואולי אף יותר. בשעתו, למשל באנגליה, שהיא ערש המשפט הישראלי, פסקי-הדין דיברו בלשון מקצועית של משפטנים (ד'רגון משפטי) תוך שימוש בביטויים המוכרים רק למשפטנים, כאילו פסקי-הדין מופנה לעורכי-הדין ולא לבעלי-הדין. כעת בית-המשפט משתדל לדבר ככל שניתן בשפתם של בעלי-הדין ודומה שהוא מדבר בעצם עם הציבור הרחב. הוא מבקש להסביר בשפה של בני אדם מה הרקע ומה הבעיה, מציג את האפשרויות הפתוחות לצורך הכרעה ואת ההתלבטויות של השופט כמעט כאילו זה וידוי אישי של השופט. ברוח זאת הוא גם מפתח את התאוריה שמאחורי ההלכה, כאילו כדי לשכנע שההלכה הגיונית וגם ראויה. למשל הוא אינו מסתפק

יותר בהלכה הישנה המסמיכה את בית-המשפט לפסול החלטה מנהלית אם היא בלתי סבירה, אלא הוא מסביר גם כיצד ומדוע בית-המשפט יכול להגיע למסקנה כי החלטה מסוימת היא אמנם בלתי סבירה<sup>11</sup>. בדומה לכך הוא כבר אינו מסתפק בהלכה שיש עניינים שהוא לא יתערב בהם משום שהם בלתי שפיטים לפי חוש המומחיות של המשפטן, אלא מציג תאוריה המסבירה מדוע ייחשב עניין בלתי שפיט<sup>12</sup>.

התפתחות זאת חשובה וחיונית מאוד. היא משתלבת בתנועה למען שקיפות השלטון, הנחשבת כיום מרכיב חשוב בדמוקרטיה. היא רואה את בית-המשפט, כמו כל רשות שלטונית אחרת, כנאמן של הציבור, החייב דין וחשבון מלא ואמיתי לציבור. היא מתייחסת אל הציבור כבני אדם בוגרים, המעוניינים ומסוגלים להבין מה ומדוע עושות רשויות השלטון בשם הציבור ולמען הציבור.

עם זאת הפתיחות והשקיפות של ההליך השיפוטי בפני הציבור הרחב, אפשר לומר כמעט התערטלות של השופטים, חושפת את השופטים לביקורת וכתוצאה מכך גם להסתייגות. לדוגמה קשה מאוד לבקר שופט המפעיל את ההלכה בדבר חוסר סבירות אם ההלכה סתמית ומסתפקת בכך שלדעת השופט החלטה מנהלית היא בלתי סבירה באופן קיצוני. קל יותר לבקר החלטה של שופט, הפוסק כי החלטה מסוימת פסולה בשל חוסר סבירות, לפי התאוריה שמאחורי ההלכה, שמחייבת את השופט להצביע על שיקול מסוים של הרשות המנהלית ולקבוע כי ניתן לו משקל מופרז בנסיבות המקרה. כאשר השופט מציג בפסק-הדין בלשון בני אדם את הבעיה, את האינטרסים המעורבים ואת השיקולים שלו, הוא כאילו פושט מעצמו את הגלימה המגנה עליו, נעשה ככל האדם, ואז גם קל הרבה יותר להתמודד עמו.

אכן, לדוגמה פסקי-הדין של בית-המשפט שהציגו את התאוריה שמאחורי ההלכות בדבר הסבירות ובדבר השפיטות, אף שלא שינו כלל את ההלכה, חשפו את בית-המשפט לביקורת קשה. מן הביקורת הדרך קצרה לניסיונות להצר את צעדיו של בית-המשפט. זהו מחיר ממשי שבית-המשפט משלם עבור השקיפות והכנות, אך לדעתי, עדיין נכון וחשוב שבית-המשפט ידבר בלשון ברורה ומובנת ככל שניתן.

### אורכם של פסקי-הדין

טענה שכיחה (אם כי שולית) נגד בית-המשפט העליון היא שהוא כותב פסקי-דין ארוכים מאוד. דומה כי לב הטענה הוא שכתובת פסק-דין ארוך גוזלת מבית-המשפט זמן רב, וכי זמן זה בא על חשבון עניינים אחרים התלויים ועומדים בבית-המשפט וגורם לשיהוי ניכר בקצב ההתדיינות.

11 ראו להלן, דברים נלווים להערה 18.

12 ראו לעיל, דברים נלווים להערה 2.

הטענה אינה מקובלת עליי. ראשית, המספר של פסקי-דין שניתן לקרוא להם ארוכים הוא קטן באופן יחסי. בדרך כלל יש קשר בין אורך פסק-הדין לבין החשיבות או החדשנות שלו. לכן, בדרך כלל, פסקי-הדין המתפרסמים בקובץ הרשמי של פסקי-הדין (פד"י) הם פסקי-הדין הארוכים, שיש להם חשיבות ציבורית או משפטית והשלכה חשובה כתקדימים. לפי הערכתי בקובץ זה מתפרסמים הרבה פחות מעשירית מפסקי-הדין הניתנים בבית-המשפט העליון. בדרך כלל הם ארוכים בשל חשיבותם, מתוך רצון להסביר ולשכנע וכן כדי להקל על השימוש בהם כתקדימים. ושאר פסקי-הדין? לפי הערכתי, כתשע עשיריות מפסקי-הדין מוכתבים על-ידי בית-המשפט באולם הדיונים מיד בתום דיון קצר והם משתרעים על-פי רוב על חצי עמוד עד עמוד אחד. פסקי-דין אלה אינם מתפרסמים ולכן התמונה העולה מן הקובץ הרשמי של פסקי-הדין מטעה.

כדאי להוסיף כי על-פי רוב העומס והזמן הנדרשים כדי לכתוב פסק-דין ארוך מוקדשים בעיקר ללימוד התיק, לקריאה נוספת בעניין הנדון, למחשבה ולהתלבטות ולא דווקא לכתובה. לפיכך גם אם פסק-דין כזה יהיה קצר כדי חצי או רבע, לא ייחסך הרבה מזמנו של בית-המשפט. כדאי גם להזכיר בהקשר זה אמירה חכמה של אדם שהתנצל בפתח מכתבו הארוך על כי לא היה לו זמן לכתוב מכתב קצר.

הטענה על שיהוי במלאכתו של בית-המשפט העליון היא טענה נכונה, אך לא נכון לייחס אותה לאורך פסקי-הדין. צריך לייחס אותה למספר הגדול של תיקים המגיעים לבית-המשפט העליון. לפני שנים רבות, כאשר שימשתי כמתמחה בבית-המשפט העליון, ביום עבודה רגיל דן בית-המשפט בתיק אחד או בשני תיקים. כיום דן בית-המשפט העליון ביום עבודה רגיל בשנים עשר עד חמישה עשר תיקים. הוא נותן פסקי-דין באלפי תיקים מדי שנה ולא מעט מהם בעניינים חסרי חשיבות מבחינה משפטית או ציבורית, שלא היו צריכים כלל להגיע לבית-המשפט העליון. לדוגמה בשנת 2007 בית-המשפט העליון נתן פסקי-דין בקרוב לארבעת אלפים תיקים. לשם השוואה, בית-המשפט העליון של ארצות-הברית ובית-המשפט העליון של אנגליה נותנים, כל אחד מהם, פחות ממאה פסקי-דין בשנה. התוצאה של העומס היא קודם כל שיהוי גדול בשמיעת התיק ובחלק מן התיקים שיהוי גדול גם במתן פסקי-הדין. תוצאה נוספת היא שבית-המשפט העליון, שהיה צריך להיות לו כל הזמן הנדרש למחקר ולחשיבה לקראת הכרעה בעניינים חשובים במיוחד, עובד בלחץ נורא. אכן, יש הצעות שונות לתיקון המצב. ועדת אור, שהציעה רפורמה מקיפה בבתי-המשפט, העלתה גם הצעות שיש בהן כדי להקל על העומס בבית-המשפט העליון<sup>13</sup>, אך הצעות אלה עדיין תלויות ועומדות. יש גם הצעות אחרות. כך או כך, הכרח הוא לשנות את האנומליה הקיימת.

13 דין וחשבון הוועדה לבדיקת מבנה בתי המשפט הרגילים בישראל (ועדת אור) (1997).



### קביעת הרכבים

לנשיא בית-המשפט העליון מוקנית סמכות לקבוע את הרכב השופטים ואת התיקים שיבואו בפני ההרכב, אך בפועל הוא אינו מפעיל סמכות זאת. ראשית, זאת עבודה רבה, מורכבת ואפורה ואין הצדקה לכך שהנשיא יקדיש מזמנו היקר לעבודה זאת. שנית, גם אין זה רצוי, שכן ההרכב הדין בתיק, בייחוד בתיק בעל חשיבות ורגישות ציבורית, חייב להיות אקראי. בעניין זה נודעת חשיבות רבה גם למראית עין: אסור לתת פתח לטענה שנשיא בית-המשפט קבע הרכב מסוים לתיק מסוים כדי להגיע לתוצאה מסוימת. לכן הרכב השופטים והקצאת התיקים לכל הרכב נקבעים במזכירות בית-המשפט לפי כללי שיבוץ ממוחשבים. רק לעתים רחוקות יש התערבות בשיטה המכנית של קביעת הרכב. כך למשל כאשר שופט בהרכב שנקבע פוסל עצמו בשל נגיעה בעניין הנדון או כאשר מתברר צורך לקבוע להרכב הדין בתיק מסוים שופט בעל מומחיות בנושא הנדון. כמו כן כאשר נקבע כי בתיק מסוים ידון הרכב רחב של שופטים, כגון שבעה או תשעה שופטים, בדרך כלל הנשיא קובע את ההרכב, אך במקרה כזה ההרכב נקבע בדרך כלל לפי ותק השופטים. מכל מקום, הטענה שנשיא בית-המשפט העליון משתמש בסמכותו לקבוע את הרכב השופטים כדי להשפיע על התוצאה בתיק מסוים היא טענה מופרכת.

### התמחות שופטים

בשיטות משפט המבוססות על שיטת המשפט האנגלי, ובהן השיטה בישראל, הנחה היא שהשופט אינו צריך להיות מומחה בשום תחום, עם זאת הוא יכול לכתוב פסק-דין בכל תחום. הכשירות של השופט אינה מתבטאת בידע או ניסיון אישי בתחום מסוים, אלא ביכולת לקלוט טיעונים של עורכי-דין בכל תחום, לבחון אותם כראוי לפי כללי המשפט והשכל הישר ובהתאם לכך להכריע במחלוקת. משום כך בית-המשפט העליון באנגליה, להבדיל מבת-משפט עליונים במדינות מסוימות ביבשת אירופה, אינו מחולק למחלקות לפי סוגי העניינים והתמחות השופטים. לכל שופט יש ידע כללי והוא נחשב מספיק כדי לכתוב פסק-דין בכל תחום.

המצב דומה בבית-המשפט העליון בישראל. לכן גם מזכירות בית-המשפט יכולה לקבוע הרכבים של שופטים באופן אקראי ולשבץ בפני אותו הרכב מגוון של תיקים בעניינים אזרחיים, פליליים ומנהליים. לדוגמה בית-המשפט הגבוה לצדק הוא בית-משפט לעניינים מנהליים, אך כל השופטים יושבים גם בבית-משפט זה ללא קשר לשאלת ההתמחות של השופט. לעתים כאשר המזכירות מודעת לכך שבין התיקים נכלל תיק מורכב במיוחד בתחום הדורש התמחות, היא משתדלת לשבץ בהרכב שופט שיש לו מומחיות באותו תחום, אם יש כזה. בדרך כלל הסדר זה פועל בהצלחה. בעיית ההתמחות של השופטים בבית-המשפט העליון אינה נחשבת בעיה רצינית.

נכון שמפעם לפעם מורגש בבית-המשפט העליון החיסרון של היעדר שופט בעל מומחיות בתחום מסוים. חיסרון כזה אי אפשר לפתור בדרך של מינוי שופטים מומחים

בתחומים שונים, אלא באופן חלקי בלבד. ההסבר לכך הוא, ראשית, שהשילוב של כשירות לכהונה בבית-המשפט העליון ומומחיות בתחום מבוקש הוא שילוב נדיר. שנית, המספר המוגבל של שופטים בבית-המשפט העליון אינו מאפשר להרכיב את בית-המשפט העליון על בסיס של התמחות.

במאמר מוסגר יש לומר כי המצב בבית-המשפט העליון בנוגע להתמחות השופטים אינו בהכרח המצב בבתי-משפט אחרים, שבהם מכהנים שופטים רבים יותר. בבתי-משפט אחרים ראוי לשקול את שאלת ההתמחות של שופטים בהתאם לצרכים ולאפשרויות. באופן כללי, להתמחות שופטים יש ללא ספק יתרונות ניכרים. היא מקצרת את הזמן השיפוטי הנדרש כהכנה לדיון בתיק ואת הזמן השיפוטי הנדרש לכתיבת פסק-דין. היא גם מקלה על השופט להתמודד עם הטיעונים של עורך-דין מומחה בתחום הנדון, ומספרם של עורכי-הדין שיש להם מומחיות בתחום מסוים גדל והולך, ולכן היא גם משפרת את איכות ההתדיינות ואת פסקי-הדין.

עם זאת מבחינה מעשית אין אפשרות להתמחות של כל שופט בתחום צר ומבחינה עקרונית גם אין זה ראוי, שכן תחומי המשפט קשורים זה לזה ושופט צריך ראייה רחבה של המשפט. פיתרון אפשרי הוא לעודד התמחות של שופטים בענפים רחבים של המשפט. התמחות כזאת יכולה להיעשות באמצעות בתי-משפט מיוחדים או מחלקות מיוחדות בבית-המשפט, שבהם מכהנים שופטים שמתמנים מלכתחילה עם מומחיות מיוחדת או רוכשים לעצמם מומחיות כזאת תוך כדי עבודה. כאלה הם לדוגמה בית-המשפט לתעבורה, בית-המשפט לענייני משפחה, בית-המשפט לעניינים מנהליים ובית-הדין לעבודה. אפשר גם לעודד התמחות שופטים בתחומים מסוימים במסגרת אותו בית-משפט או לעודד מינוי שופטים שכבר יש להם התמחות כזאת. אכן נראה כי התמחות של שופטים בבית-משפט השלום ובבית-המשפט המחוזי היא כיוון התפתחות צפוי בעתיד הקרוב.

## התנהלות משפט

כיצד מתנהל משפט בבית-המשפט העליון? חלוקת התיקים בין השופטים נקבעת בדרך כלל במזכירות בית-המשפט. כל שופט מקבל מן המזכירות את חבילת התיקים שנקבעו לדיון ביום מסוים ימים ספורים קודם לכן. הם כוללים את טענות בעלי-הדין ולא פעם גם את כל האסמכתאות שעליהן מתבססות הטענות. המון חומר. בקושי יש זמן לקרוא אותו לקראת יום הדיונים.

הרכב השופטים שנקבע במזכירות לדיון ביום מסוים מתכנס לדיון מקדים בתיקים שנקבעו לדיון בפני ההרכב. במקרים רבים השופטים גיבשו כבר דעה ראשונית לגבי כל תיק, על יסוד החומר שבתיק, וברוב המקרים הם מסכימים ביניהם. הם יכולים להסכים למשל שאין יסוד לערעור או שראוי לברר בעת הדיון שאלה מסוימת. במקרים כאלה הדיון בין השופטים לבין עצמם קצר מאוד. במקרים אחרים עשוי להתפתח דיון ארוך ומעמיק יותר

לגבי הבעייתיות שבתיק או לגבי התוצאה של התיק. כך או כך מדובר בדיון ראשוני, אפשר לומר לכאורי, והכול תלוי בטענות ובדיון שיתפתח באולם הדיונים עם בעלי-הדין. ברוב המקרים, לאחר שהשופטים גיבשו עמדה ראשונית על יסוד החומר שבתיק, הדיון באולם אינו משנה את התמונה או את התוצאה, אך בחלק מן המקרים הדיון באולם עשוי לשנות את כיוון הדיון ואת עמדת השופטים. במקרים כאלה נודעת חשיבות לאיכות הטיעון של עורכי-הדין.

דיון שגרתי בתיק רגיל, מתוך תריסר התיקים שעל סדר היום, נמשך זמן קצר בלבד. על-פי רוב השופטים אינם מניחים לעורך-הדין לשאת את הנאום שהכין, כיוון שהנאום הזה כבר מופיע בתיק שלפני השופטים והוא מוכר וידוע. לעתים קרובות הדיון מתחיל בשאלה של שופט, פעמים רבות זאת השאלה שהשופטים החליטו לשאול בדיון המקדמי ביניהם ואם אין חדש בתשובה השופטים נשארים עם העמדה הראשונית שלהם. בסיום הדיון הקצר בתיק כזה, השופטים מסכמים ביניהם בחילופי דברים קצרים או בחילופי פתקים את התוצאה. בהתאם לכך אפשר שאב בית-הדין יכתוב לקלדנית פסק-דין קצר על אתר, יודיע שהחלטת בית-המשפט תינתן לאחר ההפסקה או יאמר שהתיק יידחה ללימוד והכרעה במועד מאוחר יותר. במהלך ההפסקה בדיון הנמשכת חצי שעה עד שעה, השופטים נוהגים לקיים ביניהם התייעצות, להגיע לכלל החלטה לגבי התיקים שבהם נסתיים הדיון וטרם ניתן פסק-דין והם מחלקים ביניהם את כתיבת פסקי-הדין, שמטבע הדברים הם קצרים מאוד. בדרך כלל, בסיום יום הדיונים נותר תיק אחד או שניים, אולי שלושה, שהם כבדים ומורכבים יותר והם נדחים לעיון. במקרה כזה אב בית-הדין מחליט, בהסכמה עם יתר השופטים, מי יכתוב את פסק-הדין הראשון. לאחר שפסק-דין זה נכתב, לעתים לאחר ימים אחדים ולעתים לאחר שבועות ואף חודשים, הוא מועבר כטיוטה בין יתר חברי ההרכב. במקרים הרגילים השופטים מעירים הערות לפסק-דין זה, מציעים שינויים מסוימים, מביעים הסכמה או כותבים פסק-דין משלהם, שיש בו הסכמה לתוצאה או הסתייגות. במקרים חריגים ההרכב מתכנס לדיון לצורך גיבוש פסק-הדין ויש שנדרשים דיונים אחדים עד שפסק-הדין מתגבש, לא פעם עם דעת מיעוט.

### שופטים ותיקים

הוותק של שופט בבית-המשפט העליון הוא בעל משמעות. מדוע? שופט ותיק הוא גם שופט מנוסה ויש בכך טעם להקנות לו בכורה, שכן הניסיון הוא מרכיב חשוב באיכות העבודה. הוא בא לידי ביטוי לדוגמה בניהול הדיון באולם. יש בכך טעם להקנות לשופט ותיק גם סממנים חיצוניים של מעמד בכיר. בין השאר, אב בית-הדין הוא תמיד השופט הוותיק ביותר. השופטים נכנסים לאולם הדיונים בסדר שנקבע לפי הוותק ואב בית-הדין גם קובע מי יכתוב את פסק-הדין. כידוע, גם משרת הנשיא של בית-המשפט העליון מוענקת לפי הוותק: השופט הוותיק ביותר הוא שמתמנה נשיא והבא אחריו לפי הוותק מתמנה משנה לנשיא. יש בכך לא רק ביטוי לבכורה הנרכשת עם הוותק, אלא גם גורם חשוב מאוד

ביחסים הפנימיים בין השופטים. כיוון שהוותק קובע, נמנעת תחרות אישית ואפשר לקיים יחסי עבודה ענייניים וטובים.

לאחרונה נשמעת ביקורת על כך שנשיא בית-המשפט העליון מתמנה לפי הוותק ואף יש הצעות לשינוי המצב הקיים. מן הצד ההגיוני הביקורת נשמעת נכונה, אך מן הצד המעשי ההסדר הקיים הוכיח עצמו היטב במשך עשרות שנים. בייחוד יש חשש כי שיטת מינוי אחרת תעכיר את אוירת העבודה בבית-המשפט וכתוצאה תיפגע גם בתפקוד ובמעמד של בית-המשפט. נוסף על כך יש גם חשש כי שיטה אחרת תיתן דריסת רגל להשפעה פוליטית על בחירת הנשיא ומעבר לכך גם על ההתנהלות השוטפת של בית-המשפט.

עם זאת משמעות הוותק אינה מייתרת את חשיבות הכישורים. ביחסים הפנימיים בין השופטים הכישורים שוקלים יותר מן הוותק. בהתאם לכך, תמיד היו שופטים זוטרים מבחינת הוותק, אך בעלי רמה גבוהה מבחינת הכישורים, שהייתה להם השפעה פנימית רבה יותר מאשר לשופטים ותיקים.

### הבדידות של שופט

לשופט יש תדמית של אדם בודד. זה נכון במובן אחד. השופט הוא אדם בודד כאשר הוא יושב לגבש החלטה בתיק מסוים. בשעה שכזו הוא יושב לבד, מנותק מן הסביבה ועמו רק המצפון שלו וזה יכול להיות קשה, אך במובנים אחרים, שופט, בייחוד שופט של בית-המשפט העליון, אינו בודד. במסגרת העבודה המקצועית הוא אחד בצוות והצוות מקיים יחסי עבודה טובים. אמנם, יש הבדל בין שופט לשופט מבחינת הקשרים המקצועיים, אך בדרך כלל השופט מקיים התייעצויות בנוגע לתיקים שהוא דן בהם עם יתר החברים בהרכב, לעתים עם שופטים אחרים וכמובן גם עם המתמחים שלו. נוסף על כך מחוץ למסגרת העבודה כל שופט מקיים חיי משפחה וחיי חברה, עם שופטים ועם אחרים, לפי נטיית לבו. לא בכדי אומרים כי השופט בקרב עמו הוא חי. הוא אינו מנותק מן החברה ולא טוב הדבר אם יהיה מנותק.

מצד אחר, נכון הדבר שעל השופט מוטלות מגבלות חברתיות שאינן מוטלות על נושאי משרות אחרות. אורח החיים של שופט, לרבות הסביבה הקרובה אליו, צריכים להיות ללא דופי. לכן, בין השאר, השופט נמנע מלהתרועע עם עבריינים או עם אנשים אחרים שהתדמית שלהם אינה נקייה. כמו כן השופט נמנע מלהתחכך בחברה עם אנשי שלטון, גם משום שהם עשויים להיות בעלי-דין בעתירות התוקפות החלטות שלטוניות גם משום שהשופט צריך להרחיק עצמו מן הפוליטיקה ככל שניתן, אך אלה הן מגבלות שוליות.

### החובה להכריע

השופט חייב להכריע בדין. זאת זכותו של בעל-דין. אם הוא מסרב להכריע משום שאינו יודע כיצד להכריע, לא זו בלבד שהוא מפר את חובתו אלא בפועל הוא גם מכריע בעניין

שלפניו, שכן מחדל גם הוא מעשה. הדין מתחשב בקושי להכריע ובא לעזרת השופט כדי להקל את ההכרעה. כידוע, הוא קובע שאין להרשיע נאשם אלא אם האישום הוכח מעל כל ספק סביר ואין לקבל תביעה אזרחית אם התובע לא הוכיח אותה בסבירות עודפת. אם ההוכחה לא עברה את הסף הנדרש, חובת השופט לדחות אישום או תביעה נובעת מן הדין. ברוב המקרים השופט אינו מתקשה להכריע, לא בערכאה ראשונה ולא בערכאת ערעור, שכן ברוב המקרים הן העובדות הן הדין נראים לו ברורים. לעתים קיימת התלבטות קשה, אפילו קשה מאוד, אם לגבי העובדות ואם לגבי הדין. במקרים כאלה, אף שהחובה להכריע גוברת, אפשר שהספק ימשיך לנקר בלב השופט. אפשר אפילו שלאחר זמן השופט יחשוב שפסק-הדין שלו מוטעה, בייחוד נוכח התפתחויות שלאחר מתן פסק-הדין. בדרך כלל לשופט עצמו אין הזדמנות לתקן את הטעות. האפשרות לתקן טעות נתונה כמובן באמצעות ערעור, אך גם אותה ניתן להחמיץ. אמנם, יש מנגנונים נוספים לצורך תיקון טעות, לרבות טעות של בית-המשפט העליון: משפט חוזר ודיון נוסף. בכל זאת אין מנוס מטעויות; ואף-על-פי כן, נדרשת סופיות. שופט אמריקני אמר פעם על בית-המשפט העליון: "העיקרון אינו קובע שאנחנו סופיים משום שאיננו טועים; להיפך, העיקרון קובע שאיננו טועים משום שאנחנו סופיים". עם זאת ההתרשמות שלי היא שבפועל הטעויות נדירות, כיוון שההליך השיפוטי בנוי מלכתחילה באופן מורכב (על חשבון המהירות והיעילות), בכונה לצמצם את האפשרות של טעות.

כשלעצמי, קשה לי להצביע על פסק-דין שיצא מתחת ידי ואני מתחרט עליו. אין זה כך רק מפני שקשה לאדם להודות בטעות שעשה. זה כך גם בגלל התהליך של כתיבת פסק-דין, שבדרך כלל הוא מתבשל לאיטו, על יסוד בדיקה, חשיבה והתייעצות. נוסף על כך זה גם ביטוי לאמירה שאין אמת מוחלטת ועל-פי רוב גם שופט שהיה במיעוט יכול עדיין להחזיק בדעה שדווקא הוא, ולא הרוב, נתן את פסק-הדין הראוי.

### המתמחים של השופט

לכל שופט בבית-המשפט העליון יש עוזר משפטי, שבדרך כלל הוא עובד עם השופט לאורך שנים אחדות, ושני מתמחים, שהם בוגרי משפטים העושים שנת התמחות לפני שהם ניגשים לבחינות של לשכת עורכי-הדין. העוזר המשפטי מעורב יותר בתהליך של כתיבת פסק-דין. המעורבות של המתמחים תלויה בשיטת העבודה של השופט, בכישורים של המתמחה ובמערכת היחסים בין השופט לבין המתמחה. כל אלה משתנים משופט לשופט ואפילו אצל אותו שופט ממתמחה למתמחה. יש שופטים שתמיד כותבים בעצמם גם את הטיוטה הראשונה של פסק-הדין ויש שופטים שמוכנים לעבוד על טיוטה שנכתבה על-ידי העוזר המשפטי או על-ידי אחד המתמחים. קורה לעתים שפסק-דין שחתום על-ידי השופט נכתב בעצם על-ידי מתמחה ועבר שיפוץ בידי השופט.

**שופטים בדימוס**

שופט בדימוס (בלשון רשמית – שופט בקצבה) הוא בעל מעמד מוכר במשפט. יש לו תפקידים רשמיים ויש לו נוסף על כך תפקידים בלתי רשמיים. חוק בתי המשפט [נוסח משולב], תשמ"ד-1984, קובע כי מי שמוסמך בחיקוק למנות שופט ליושב-ראש ועדה או גוף אחר, רשאי למנות גם שופט בדימוס<sup>14</sup>. יש גם הוראות חוק הקובעות כי לעניין מסוים ניתן למנות שופט או שופט בדימוס, למשל לתפקיד של יושב-ראש ועדת חקירה ממלכתית<sup>15</sup>. כך אפילו לתפקידי שיפוט, כמו שופט בית-משפט לעניינים מקומיים<sup>16</sup>. כיום שופט בדימוס יכול גם להמשיך ולשבת כ"שופט עמית" בבית-המשפט שבו כיהן<sup>17</sup>. בפועל יש ביקוש רב לשופטים בדימוס לצורך מילוי תפקידים כאלה. יש ביקוש רב לשופטים בדימוס גם לתפקידים בלתי רשמיים או לפעילויות בלתי רשמיות, כמו השתתפות בארגונים חברתיים, מתן הרצאות, ראינות בכלי התקשורת ועוד.

שאלה היא עד כמה נדרש או ראוי ששופט בדימוס יקבל על עצמו תפקידים בלתי רשמיים. אין לכך תשובה רשמית או מחייבת. לכאורה שופט בדימוס הוא ככל האדם ולכן הוא יכול לעסוק בכל עניין חוקי, אך בפועל אין זה כך. המעמד של שופט עדיין מרחף מעל שופט בדימוס ומטיל עליו גם חובות ומגבלות במישור החברתי, גם אם לא במישור המשפטי. כך, בין השאר, ברור שגם שופט בדימוס צריך להתרחק מחברת עבריינים, נראה כי אין זה ראוי שהוא יופיע כעורך-דין בפני בית-המשפט שבו כיהן ולדעתו ברור גם שהוא צריך להימנע ממתן ביטוי פומבי לדעות בשאלות פוליטיות שנויות במחלוקת. הזדהות של שופט בדימוס עם עמדה פוליטית כזאת משליכה על התדמית הניטרלית של שופטים ומעוררת תהיה לגבי פסק-דין שנתן בנושאים שיש להם השלכה פוליטית.

אולם האם ראוי ששופט בדימוס ימלא תפקידים ציבוריים בלתי רשמיים, כגון ראשות ועדות ציבוריות או מוסדות ציבוריים? התשובה תלויה כמובן בתפיסת המעמד של שופט בדימוס. התפיסה שלי אומרת כי שופט בדימוס מחויב, במישור הערכי, לתרום את חלקו לקידום עניינים חברתיים, לפי הכישורים והנטייה שלו. מחויבות זאת נובעת מן המעמד החברתי שהוקנה לו בתוקף תפקידו כשופט, מן התדמית שנלווית אליו מכוח תפקיד זה כאדם הגון, מוכשר ובעל ניסיון ובייחוד מן הצורך החברתי הדוחק בשירותם של בני אדם כאלה שהעניין המניע אותם הוא טובת הציבור, ללא אינטרס אישי. אכן, שופטים בדימוס מרבים לעסוק בענייני ציבור ובדרך כלל עיסוק זה מתקבל בציבור בהבנה ובהערכה. מה שלעתים אינו מתקבל בהערכה, ואפילו מעורר ביקורת, זאת הנכונות של שופטים בדימוס להביע דעה פומבית בעניינים שעומדים על סדר היום הציבורי. קשה לי להבין את

14 חוק בתי המשפט [נוסח משולב], תשמ"ד-1984, סעיף 16.

15 חוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968, סעיף 4.

16 חוק בתי המשפט [נוסח משולב], תשמ"ד-1984, סעיף 57.

17 שם, סעיף 10א.

ההיגיון בביקורת זאת. אכן, אני סבור שאסור לשופט בדימוס להביע דעה בנושאים פוליטיים שנויים במחלוקת. לדעתי, גם אין זה ראוי שהוא יביע דעה פומבית בנושאים שאינם מתחום המשפט, משום שאין לו יתרון בנושאים אלה והמעמד שלו עשוי להקנות לדעתו משקל שהיא אינה ראויה לו, אולם לדעתי ראוי וגם חשוב שהוא יביע דעה, במאמרים ובראיונות בתקשורת, בנושאי משפט שעל סדר היום הציבורי, כולל נושאים של שיטת הממשל וטוהר המידות. מדוע להשאיר זירה זאת דווקא לאינטרסנטים או רק לבני אדם אחרים שהידע והניסיון שלהם אינם עולים על אלה של שופט בדימוס? בכל תחום ותחום הציבור מבקש לשמוע, וזכאי לשמוע, את המומחים בעלי הניסיון ורק בתחום המשפט הוא צריך לוותר על הניסיון והידע של שופטים בדימוס? לדעתי, חשוב שהציבור ישמע גם את השופט בדימוס, דווקא משום שהוא אינו מעורב יותר בעשייה השוטפת, אין לו אינטרס אישי והוא מסוגל לראייה ארוכת טווח ורחבת היקף. אכן, כך נהגו כמה מגדולי השופטים בישראל. אחד מהם היה השופט חיים כהן, שבמשך עשרים שנה לאחר פרישתו מבית-המשפט היה פעיל בגופים ציבוריים רבים והרבה להביע את דעתו בנושאים ציבוריים שעל הפרק.

### חוסר סבירות

ביקורת רבה הוטחה נגד בית-המשפט העליון על השימוש שהוא עושה בעילת הסבירות במסגרת הביקורת השיפוטית על החלטות מנהליות. מתוך הביקורת משתמע שתי טענות: הראשונה, שהסבירות היא עילה חדשה, שבית-המשפט יצר לפני עשרים או שלושים שנה. השנייה, שבית-המשפט עושה שימוש בלתי סביר, לפחות בלתי ראוי, בעילת הסבירות. הטענה הראשונה היא חסרת שחר. עילת הסבירות קיימת במשפט האנגלי יותר ממאה שנה וממנו עברה אל המשפט המנדטורי בארץ-ישראל, ולאחר מכן נקלטה על-ידי בית-המשפט בישראל עם הקמת המדינה. היא קיימת גם בכל מדינות המשפט המקובל. בארצות-הברית היא מעוגנת בחוק פדרלי. במדינות אחרות באירופה יש עילות הקרויות בשמות אחרים, אך ממלאות תפקיד דומה.

נכון הדבר שלפני שלושים שנה לערך חלה התפתחות בקשר לעילה זאת, אולם לא מדובר ביצירת עילה חדשה ואפילו לא בהרחבה או בשינוי העילה שהייתה קיימת מאז ומתמיד, אלא רק בתאוריה של העילה, כלומר, בהסבר כיצד העילה פועלת. ההסבר אומר שקיים חוסר סבירות שעשוי להצדיק פסילת החלטה מנהלית, כאשר רשות מנהלית שוקלת שיקולים ענייניים, אך מייחסת לשיקול ענייני משקל מעוות, מחוץ למתחם הסבירות<sup>18</sup>. הסבר זה ניתן כבר קודם לכן במסגרת ההוראה בפקולטה למשפטים של האוניברסיטה

18 בג"ץ 156/75 דקה נ' שר התחבורה, פ"ד ל(2) 94, 105; בג"ץ 389/80 דפי זהב בע"מ נ' רשות השידור, פ"ד לה(1) 421, 437.

העברית בירושלים, כתאוריה שמאחורי הפרקטיקה, ללא יומרה לחדש הלכה וכך הוא אומץ על-ידי בית-המשפט.

הטענה השנייה היא שבית-המשפט עושה שימוש בלתי סביר בעילת הסבירות. התשובה לטענה זאת היא קודם כל כי אף שעילת הסבירות מועלית לעתים מזומנות בעתירות לבית-המשפט, היא התקבלה על-ידי בית-המשפט במקרים מעטים בלבד, ומתוך מקרים אלה רק לגבי מקרים ספורים נשמעה ביקורת שהשימוש בעילה זו היה בלתי ראוי<sup>19</sup>. אני חושב שבית-המשפט נוהג איפוק רב וראוי בעילת הסבירות ולדעתי ביטול החלטות מנהליות בעילה זאת, באותם מקרים ספורים, היה בדרך כלל מוצדק לגוף העניין. עם זאת ברור שדעה הפוכה, כלומר, שהביטול באותם מקרים לא היה מוצדק, היא דעה לגיטימית. אני מוכן אפילו להניח לצורך הדיון כי הביטול באותם מקרים לא היה מוצדק. גם כך, מה המסקנה הנובעת מכך? מקרים כאלה קיימים באופן בלתי נמנע גם לגבי עילות אחרות, כמו שיקולים זרים או ניגוד עניינים. אכן, אפשר לבקר את פסק-הדין במקרה מסוים, אך אין בכך כדי לבסס על ביקורת כזאת, המתייחסת לפסק-דין ספורים, ביקורת גורפת על בית-המשפט או על העילה. לדעתי, הביקורת הגורפת על עילת הסבירות היא מהומה על לא מאומה.

### תקנת הציבור

תקנת הציבור היא אחד ממושגי השסתום שכל מערכת משפט צריכה כדי לתת פיתרון הולם למקרים מיוחדים ונדירים שלא נחזו על-ידי המחוקק, או מכל מקום לא הוסדרו על-ידי המחוקק. יש מושגים כאלה שנוצרו על-ידי בית-המשפט, למשל מושג הסבירות. יש גם מושגים כאלה שאומצו על-ידי המחוקק, כמו תום-לב וצדק. המחוקק אימץ גם את תקנת הציבור כעילה לביטול חוזה<sup>20</sup>.

את תקנת הציבור היו נוהגים לכנות בשם "סוס פרא" וכך גם התייחסו אליה: אדם נבון אינו עולה על סוס כזה אלא אם אין לו ברירה אחרת, אך היחס של בית-המשפט אל תקנת הציבור התרכך במשך השנים או שבית-המשפט אזר יותר אומץ וכתוצאה הרחיב את טווח הפעולה של תקנת הציבור. מתעוררת שאלה אם בית-המשפט לא הרחיק לכת בכיוון זה. השאלה עמדה על הפרק במשפט רקנט<sup>21</sup>. בית-המשפט פסל, פה אחד, החלטה של חברת אל על שהפלתה בין דיילי קרקע על בסיס של גיל. הפסילה התבססה על חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, תשמ"ח-1988. על בסיס זה ניתן להקדים את מועד הפסילה עד מועד תחילתו של חוק זה, אך רוב השופטים קבעו שניתן לקבוע מועד מוקדם יותר לפסילה, שלא

19 לדוגמה בג"ץ 935/89 גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מד(2) 485 (הגשת אישומים בפרשת ויסות המניות הבנקאיות); בג"ץ 3094/93 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 404 (המשך הכהונה של שר המואשם בקבלת שוחד).

20 חוק החוזים (חלק כללי), תשל"ג-1973, סעיף 30.

21 דנג"ץ 4191/97 רקנט נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד נד(5) 330.



מכוח החוק אלא מכוח תקנת הציבור. אני סברתי, בדעת מיעוט, כי אין להרחיב את התחולה של תקנת הציבור מעבר לתחולה של החוק. יד קלה מדי על תקנת הציבור תפגע בביטחון המשפטי.

עם זאת בפועל נראה כי משפט רקנט לא פרץ פתח רחב מדי לתוך העילה של תקנת הציבור ועדיין בית-המשפט מתייחס לעילה זאת ביד קמוצה.

## פרשת קונטרס<sup>22</sup>

משפט קונטרס צמח מעניין שגרתי, כמעט מבלי משים, לפסק-דין ברומו של עולם, החושף ומעמת תפיסות עולם בשאלה העקרונית של היחסים בין אדם לבין המדינה. השאלה העקרונית במרכז פסק-הדין היא שאלת חובתו של אדם למדינה. שאלת הראי, כלומר, שאלת החובה של המדינה כלפי אדם, ובכלל זה החובה של כל רשות שלטונית, נדונה בפסק-דין רבים. בין היתר נפסק שעל כל רשות שלטונית מוטלת חובת הגינות כלפי כל אדם, אך עד פסק-דין זה לא דן בית-המשפט, מכל מקום לא באופן מקיף ועקרוני, בשאלת החובה של אדם כלפי המדינה. האם מוטלת על אדם חובת הגינות או חובה דומה כלפי רשות שלטונית? השאלה מתחדדת לאור השוואה ליחסים בין בני אדם לבין עצמם. כידוע, קשר חוזי בין אדם אחד לאדם אחר, אפילו אדם זר לגמרי, מחייב תום-לב. האם קשר בין אדם לבין רשות שלטונית, שהיא נאמן של הציבור ולכן גם נאמן שלו, פטור לגמרי מחובה דומה לתום-לב? בפסק-הדין השבתי כי אין זה ראוי שבכל מערכות היחסים בחברה מוטלת חובה של תום-לב או הגינות ורק מערכת היחסים מצד אדם כלפי המדינה, בפועל בין אדם לבין גוף ציבורי, רק היא תהיה פטורה מחובה כזאת או דומה לזאת כאילו זה שטח הפקר. אכן, תפיסה רווחת רואה את היחסים בין אדם לבין המדינה כיחסים חד-סטריים: מגיע לי מן המדינה, גם שירותים, גם תמיכות, גם יחס הוגן, אך זאת לדעתי תפיסה מוטעית. התפיסה הנכונה רואה את היחסים בין אדם לבין המדינה כיחסים דו-סטריים, שיש בהם הדדיות, המתבטאת בחובות מצד לצד. בהתאם לכך, כשם שהמשפט קבע עיקרון של חובת הגינות מצד המדינה כלפי כל אדם וממנו גזר כללי התנהגות שונים, כך גם ראוי שהמשפט יקבע עיקרון של חובת הגינות מצד כל אדם כלפי המדינה ובעצם כלפי כל גוף ציבורי, וממנו יגזור כללי התנהגות שונים. כללים אלה אמורים להתפתח עם הזמן. הם צריכים להיות מותאמים ומתאימים למערכת היחסים שבין אדם לבין המדינה ולכן הם צריכים להיות שונים מן הכללים המוטלים על המדינה כלפי כל אדם. חובת ההגינות היא עיקרון מנחה, מעין קורת גג לכללים כאלה ולא כלל התנהגות בפני עצמו.

אולם דעתי לא נתקבלה על דעת חברי להרכב, הנשיא ברק והשופט חשין. לדעתם, לא מוטל על האזרח, ולא ראוי שתהיה מוטלת, חובה כללית של הגינות כלפי המדינה או גוף

22 בג"ץ 164/97 קונטרס בע"מ נ' משרד האוצר, אגף המכס והמע"מ, פ"ד נב(1) 289.

שמייצג את המדינה, אלא רק חובות נקודתיות, שנקבעו בכל עניין ועניין לפי שיקולים מיוחדים לאותו עניין, כמו החובה לשלם מסים והחובה לשרת בצבא. אכן, נראה כי התפיסה של הנשיא ברק והשופט חשין משקפת יותר מן העמדה שלי את התפיסה המקובלת כיום בחברה. זאת תפיסה אינדוידואליסטית, שיש בה יחס של חשדנות, אם לא עוינות, כלפי השלטון. איש לאוהליו ישראל. ואילו אני סבור שצריך לפעול כדי לשנות, או לפחות לרכך, תפיסה זאת. ישראל ערבים זה לזה. לכן צריך לחנך הן את הציבור הן את השלטון לתפיסה אמיתית של נאמנות ציבורית שמבטאת יחס של שותפות, וכמו כל שותפות היא מחייבת גם הגינות משני הצדדים. זה המסר שביקשתי להעביר במשפט קונטרם.

### תורת התוצאה היחסית

תורת התוצאה היחסית (שנוטים לקרוא לה בשם תורת הבטלות היחסית) היא תורה ישנה, שבפועל בית-המשפט נוהג על-פיה מאז ומתמיד, בלי שהיה מודע לכך שהוא פועל על-פי תורה סדורה. עברו שנים עד שבית-המשפט גילה, כמו אותו אדם שגילה לפתע כי הוא מדבר פרוזה, שקיימת תורה כזאת, שבפועל הוא נוהג בהתאם לתורה זאת והוא אימץ אותה לעצמו במפורש, כיוון שהיא הסבירה גם לו וגם לציבור הרחב את המצב המשפטי, שקודם לכן נראה בלתי ברור ואפילו בלתי הגיוני. תורת התוצאה היחסית היא אחת הדוגמאות הבולטות לעניינים שבהם בית-המשפט אימץ תאוריה ששינתה את הטרמינולוגיה יותר מאשר את הפרקטיקה ואף-על-פי כן רבים מבקרים אותו מתוך מחשבה שהוא יצר דבר חדש לגמרי.

תורת התוצאה היחסית אומרת כי בתהליך הביקורת השיפוטית על החלטות מנהליות יש להפריד בין שני מישורים: מישור הפגם ומישור הסעד. מערכת הדינים והשיקולים בכל מישור שונה בהתאם למהות המישור. תחילה במישור הפגם, בית-המשפט בודק אם נפל פגם משפטי בהחלטה המנהלית, כגון שיקול זר או ניגוד עניינים. אם התשובה חיובית בית-המשפט עובר למישור השני. במישור השני בית-המשפט שוקל מה הסעד הראוי בהתחשב בנסיבות המקרה. בהתחשב בנסיבות המקרה, פגם משפטי מכל סוג עשוי לגרום לביטול ההחלטה המנהלית, כגון פגם של שיקולים זרים או פגם של ניגוד עניינים, עם זאת אין אף פגם שמחייב ביטול ההחלטה, אפילו לא פגם של חוסר סמכות. כלומר, התוצאה של הפגם היא יחסית לנסיבות המקרה. אותו פגם עצמו יכול לגרום לביטול ההחלטה בנסיבות מסוימות, אך להשאיר את ההחלטה בתוקף בנסיבות אחרות. בדרך זאת ניתן לבית-המשפט מרחב ראוי כדי לאזן, לפי נסיבות המקרה, בין האינטרס הפרטי לבין האינטרס הציבורי.

פרשת אוטובוס 300<sup>23</sup>

בפברואר 1986, לאחר יותר משבע שנות כהונה במשרת היועץ המשפטי לממשלה, הודעתי במסיבת עיתונאים כי אני מבקש לפרוש ממשרה זאת, אך אמשיך לכהן בה עד שהממשלה תמנה יועץ חדש. למחרת היום הובאה לידיעתי פרשת אוטובוס 300. כידוע, בפרשה זאת, שהתרחשה שנתיים קודם לכן, הועלה חשד כי שני מחבלים שנתפסו חיים בפיוע, נהרגו בהוראה של ראש שב"כ ולאחר מכן כאשר שר הביטחון הורה לחקור את הפרשה, הוקמה בשב"כ מערכת של בידוי ראיות ושיבוש הליכי החקירה במטרה להסוות את חלקו של שב"כ בפרשה זאת. על פני הדברים נראה היה כי בוצעו עבירות חמורות ולכן נדרשת חקירה פלילית, אולם באותו זמן שב"כ היה חסין מחקירות כאלה ומכל מקום מעולם לא נערכה חקירה משטרתית לגבי פעילות שב"כ. לכן היה ברור מלכתחילה כי עצם הטיפול בפרשה יהיה קשה ביותר, אם לא בלתי אפשרי. במצב זה היה ברור לי כי יועץ משפטי חדש לא יוכל להתמודד בהצלחה עם פרשה זאת. משום כך החלטתי, על אף ההודעה על הפרישה מן המשרה, שאקבל על עצמי את הטיפול בפרשה זאת עד סיומה.

מכאן צומח גם לקח ראשון מפרשה זאת. ההתמודדות בפרשה זאת מול ראש הממשלה, ממלא מקום ראש הממשלה ולאחר מכן עם הממשלה, שכולם התנגדו באופן נחרץ לכל חקירה בפרשה, הייתה באמת קשה, כמעט קשה מנשוא. היא נעשתה אפשרית בכל זאת רק בגלל המעמד העצמאי של מוסד היועץ המשפטי לממשלה והעוצמה שהמוסד צבר במשך שנים רבות, כפי באה לידי ביטוי גם בסמכויות הרשמיות שלו וגם במעמד הציבורי שלו. הניסיון בפרשה זאת ובעניינים נוספים מלמד כי המאבק בעד שלטון החוק ונגד שרירות ושחיתות במערכת השלטון, בנוי על העצמאות והעוצמה של היועץ המשפטי לממשלה. אין בכך שום גזומה. הפעילות המקצועית והרצינית של המשטרה במאבק זה תלויה גם היא במעמד של היועץ המשפטי לממשלה, ואפילו בג"ץ יתקשה מאוד לפעול באופן יעיל אם לא יוכל לסמוך על עבודה עצמאית ורצינית של היועץ המשפטי לממשלה.

לקח זה חשוב מאוד נוכח הניסיונות החוזרים ונשנים מצד הממסד הפוליטי לפצל את משרת היועץ המשפטי לממשלה לשתי משרות נפרדות: האחת – יועץ משפטי; השנייה – ראש הפרקליטות. אפשר להתווכח על שאלת הפיצול במישור העיוני, אך במישור המעשי אין ספק שפיצול כזה יחליש באופן אנוש את מוסד היועץ המשפטי לממשלה וכתוצאה גם את כל המערכת של אכיפת החוק. נוכח ההתנכלויות הרבות למערכת זאת בתקופה האחרונה, ובייחוד על רקע ההסתאבות של גורמים בשלטון, התוצאה של פיצול כזה תהיה לדעתי חמורה מאוד.

מפרשת אוטובוס 300 אפשר להפיק לקחים נוספים. אחד החשובים שבהם מתייחס לטענה של ביטחון המדינה. טענה זאת מועלית לעתים מזומנות בפני המערכת של אכיפת

23 פרשת קו 300 (לעיל, הערה 1).

החוק כדי להסביר ולהצדיק התנהגות של כוחות הביטחון שלא בהתאם לחוק, לעתים מראש ולעתים בדיעבד. אכן אין ספק, ביטחון המדינה הוא אינטרס בעל חשיבות עליונה, אך בשל כך וכן בשל הסודיות האופפת בדרך כלל טענה של ביטחון המדינה, אפשר וקל להעלות טענה כזאת גם כאשר אין לכך בסיס או צידוק. פרשת אוטובוס 300 היא דוגמה לכך. ההתנגדות לקיום חקירה בפרשה זאת הועלתה על-ידי הדרג הגבוה ביותר בממשלה, בטענה שהחקירה תהיה הרסנית לא פחות לביטחון המדינה. לא שוכנעתי וביקשתי לברר מדוע תפגע החקירה בביטחון המדינה ולא הצלחתי לקבל תשובה טובה. לאחר מעשה, כפי שכעת מודים כמעט כל אלה שהיו מעורבים בפרשה וכן גם ראשי שב"כ שלאחר הפרשה, הטיפול בפרשה לא פגע כלל בביטחון המדינה, גם לא פגע בתפקוד היעיל של שב"כ אלא להיפך. הטיפול בפרשה זאת הביא להתארגנות חדשה במסגרת שב"כ, ריפא חולי שפשט בארגון זה והוביל לשיפור בתפקוד הארגון. יש בכך דוגמה התומכת בלקח כללי לגבי טענה של ביטחון המדינה: כבדהו וחשדהו.

### בית-המשפט לעניינים מקומיים

בית-המשפט לעניינים מקומיים, אף שהוא מוקם על-ידי חוק בתי המשפט [נוסח משולב], תשמ"ד-1984 ודינו כדין בית-משפט שלום, הוא בית-משפט מיוחד. עיקר הייחוד שלו נעוץ בקשר השוטף בין בית-המשפט לבין הרשות המקומית, שכלפי חוץ הוא נראה קשר חשוד, כאילו בית-המשפט והרשות המקומית נמצאים באותו צד של המתרס. בגלל בעיות בתפקוד השוטף של בתי-המשפט לעניינים מקומיים הקים שר המשפטים לפני יותר מעשר שנים ועדה ציבורית לבדיקת המערכת של בתי-משפט אלה ואני הועמדתי בראש הוועדה. הוועדה הגישה לשר המשפטים דין וחשבון, שבו המליצה על רפורמה מתונה, למשל שבית-המשפט לא ישב במבנה של הרשות המקומית, לא ישא את סמל הרשות המקומית וינקטו צעדים נוספים כדי להבטיח לא רק שבית-המשפט ייחנה מאיתלות למעשה, אלא גם שלא תיווצר מראית עין של תלות ברשות המקומית.

מאז מונח הדוח של הוועדה במגירת שולחנו של שר המשפטים. שר הולך ושר בא ודבר לא נעשה. נדרש כנראה "סקנדל" ציבורי בנוגע לתפקוד של בית-המשפט לעניינים מקומיים כדי שהשר יוציא את הדוח מן המגירה וינער את האבק המכסה את ההמלצות שלו. מה שמדאיג הוא שגורלו של דוח זה אינו יוצא דופן אלא הוא גורל רגיל של דוחות ציבוריים. מסתבר שלא פעם מקים שר ועדה ציבורית לא כדי להתמודד באופן רציני עם בעיה כואבת אלא כדי להרדים את הבעיה. על רקע זה, אדם שזמנו יקר לו ודאי ישאל את עצמו מה טעם שיקבל על עצמו מינוי כחבר בוועדה ציבורית.

### המאבק בשחיתות

תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה הוא, בין השאר, להיאבק בשחיתות השלטונית. אפשר לחלק את השחיתות השלטונית לשני סוגים עיקריים, שאני קורא להם שחיתות קשה

ושחיתות רכה. השחיתות הקשה כוללת עבירות פליליות על-ידי אנשי ציבור במקרים קיצוניים של התנהגות פסולה, כמו קבלת שוחד וגניבה מקופת הציבור. השחיתות הרכה כוללת התנהגות פסולה של אנשי ציבור המפיקים טובת הנאה פרטית מן התפקיד הציבורי, גם אם אינה מגיעה כדי עבירה פלילית. היא כוללת בעיקר צורות שונות של ניגוד עניינים, כגון "פרוטקציה" לחברי מפלגה או לחברים אישיים.

אין חולק על כך שהיועץ המשפטי לממשלה, העומד בראש פרקליטות המדינה, חייב להיאבק בכל הצורות של עבריינות פלילית, ובכלל זה בשחיתות הקשה. מלחמה זאת היא אחת המשימות החשובות ביותר של היועץ המשפטי לממשלה, אולי אף החשובה ביותר, שכן השחיתות מהווה סכנה חמורה ובישראל אפילו סכנה קיומית. לכן צריך לנהל מלחמה זאת ללא מורא וללא משוא פנים וללא רחמים. לאחרונה נשמעה דעה שיש להקפיד חקירות נגד ראש הממשלה בתקופת כהונתו כדי שיוכל להתמסר ללא דאגה לניהול המדינה. לדעתי האפשרות שענייני המדינה ינוהלו על-ידי אדם מושחת לא רק פסולה מבחינה ערכית, אלא היא טומנת בקרבה את האפשרות של החלטות מושחתות. ואם נתחיל בכך לגבי ראש הממשלה, מדוע לא נמשיך בכך לגבי שר הביטחון? וסביר להניח כי אנשי ציבור נוספים יעמדו בתור.

היועץ המשפטי לממשלה חייב להיאבק גם בשחיתות הרכה. ודאי כך במקרים החמורים, כמו מקרה קיצוני של שימוש בתפקיד ציבורי כדי לתת טובת הנאה לחבר, שבהם גם שחיתות כזאת עשויה להגיע כדי עבירה פלילית<sup>24</sup>, אך כך גם במקרים קלים יותר. השחיתות הרכה פוגעת במנהל התקין, בשוויון, באמון הציבור בשלטון. היא מסוכנת משום שהיא נפוצה בתרבות הניהול של ישראל. היועץ המשפטי לממשלה מתאים להיאבק בסכנה זאת ויכול להיות יעיל במאבק זה יותר מרשויות שלטוניות אחרות. ומה הבסיס המשפטי למאבק זה? ראשית, השחיתות הרכה, גם אם אינה פלילית, עדיין היא בלתי חוקית, שכן תמיד דבק בה פגם משפטי, בייחוד פגם של שיקולים זרים ומטרה זרה. שנית, שחיתות כזאת היא תמיד התנהגות שאינה הולמת איש ציבור ולכן היא גם עבירת משמעת. אכן, בפועל כל יועץ משפטי לממשלה רואה עצמו מחויב להיאבק גם בשחיתות הרכה והממשלה כבר רגילה לכך ובדרך כלל גם מקבלת זאת בהבנה.

יש טענות נגד המאבק של היועץ המשפטי לממשלה בשחיתות השלטונית. אחת הטענות היא שהוא כאילו שש אלי קרב, מחפש הזדמנות לחקור ולהאשים אנשי ציבור, וככל שהם רמים ונישאים יותר הרי זה משובח. היה גם מי שהרחיק לכת ואמר כי הפרקליטות מוכנה "לתפור תיקים" לאנשי ציבור שאינם לרוחה. כל מי שמכיר את עבודת הפרקליטות מבפנים, ואני מכיר אותה, יודע שזאת השמצה פרועה, הזויה, ללא אחיזה במציאות. ההיפך הוא הנכון. החקירות והאישומים של אנשי ציבור בכירים הם נטל כבד ולחלוטין לא רצוי על היועץ המשפטי לממשלה ועל פרקליט המדינה והם נושאים בו משום שכך מחייב התפקיד.

24 דנ"פ 1397/03 (לעיל, הערה 7).

מעבר לכך, מי שמכיר את המציאות במשרד המשפטים יודע גם שאין אפשרות מעשית "לתפור תיקים", ולא רק משום שזה מנוגד בתכלית למסורת העבודה בפרקליטות אלא גם בגלל המעורבות של שוטרים ופרקליטים רבים בתהליך.

אני יכול להעיד שמוסד היועץ המשפטי לממשלה וכן גם פרקליטות המדינה מהווים מערכת מקצועית מאוד, נקייה מאוד מבחינה אישית ומסורה מאוד לאינטרס הציבורי. היא עושה שירות עצום ומצוין לחברה בישראל ויש לשמור עליה מכל משמר מפני ניסיונות חוזרים ונשנים לפצל אותה או להחליש אותה בדרך אחרת.

### היועץ המשפטי לממשלה ושופט בית-המשפט העליון: השוואה

שאלת ההשוואה בין משרת היועץ המשפטי לממשלה לבין משרת שופט בבית-המשפט העליון היא שאלה אישית. אנשים שונים שכיחנו בשתי המשרות (ויש אחדים כאלה) יכולים לתת תשובות שונות. התשובה שלי היא שמשרת היועץ המשפטי לממשלה קשה יותר, בעיקר בגלל לחץ העניינים והזמן המתקזים כולם לאדם אחד, אך גם מאתגרת יותר, משום שההשפעה של היועץ המשפטי על התנהלות השלטון יכולה להיות רחבה ועמוקה מזו של שופט יחיד. הציבור מכיר את היועץ המשפטי לממשלה רק מעניינים שעושים כותרות, אך זה חלק קטן מן הפעילות שלו. הוא משפיע באופן אישי ודרך היועצים המשפטיים בשלוחות הממשלה, במישרין ובעקיפין, על-ידי חוות-דעת, הנחיות והוראות על הפעילות השגרתית של השלטון. לעומת זאת בית-המשפט מטפל במספר קטן יחסית של מקרים בלתי שגרתיים. אפשר אולי לומר כי היועץ המשפטי עוסק בפיזיולוגיה של השלטון ואילו בית-המשפט עוסק בפתולוגיה של השלטון. אפשר גם לומר כי היועץ המשפטי מקדים רפואה למכה, כטיפול מונע, ואילו בית-המשפט נותן תרופה למכה. היועץ המשפטי הוא קו הגנה ראשון לשלטון החוק ואילו בית-המשפט הוא קו הגנה שני. בית-המשפט יכול להצליח בהגנה על שלטון החוק בקו השני רק אם היועץ המשפטי מצליח בהגנה על שלטון החוק בקו הראשון. היועץ המשפטי לממשלה עצמאי לחלוטין במילוי תפקידו. כפי שהניסיון לאורך שנים רבות מלמד, הוא אינו נרתע מעימותים עם שר המשפטים או עם ראש הממשלה, אף לא מן הצורך להגיש נגדם כתבי אישום אם קיימות הראיות הנדרשות. עם זאת הוא גם יועץ משפטי הפועל בשיתוף עם ראש הממשלה, שר המשפטים וכל יתר הרשויות הממשלתיות. הניסיון לאורך שנים רבות מלמד שאין סתירה, אף לא ניגוד עניינים, בין שני תפקידים אלה, לא להלכה ולא למעשה. אלה הם שתי פנים של תפקיד אחד: השמירה על שלטון החוק. לכן ההצעה שהועלתה לאחרונה לפצל תפקיד זה לשני תפקידים – האחד יועץ משפטי והשני ראש הפרקליטות – היא הצעה גרועה. היא מסוכנת לשלטון החוק, כפי שוועדת שמגר קבעה, כיוון שללא ספק היא תחליש מאוד את מוסד היועץ המשפטי לממשלה. מוסד זה זקוק לכל הכוח שיש לו כיום כדי שיוכל לנהל ביעילות את המאבק להגנה על שלטון החוק, גם נגד ראש הממשלה, ובכלל זה המאבק נגד שחיתות שלטונית. אין זה מקרה שכל מי שמילא תפקיד זה ומכיר אותו היטב מתנגד בתוקף לפיצול.

יחסי העבודה בין היועץ המשפטי לממשלה לבין שר המשפטים או ראש הממשלה תלויים כמובן באישיות ובתבונה של הנפשות הפועלות. בדרך כלל היחסים היו טובים והתוצאות היו טובות. היחסים תלויים במידה רבה בשאלה עד כמה ראש הממשלה ושר המשפטים תומכים באמת, ולא רק מן השפה ולחוץ, בערכים של שלטון החוק, ובכלל זה בעצמאות של מערכת המשפט מאינטרסים פוליטיים או אישיים מזדמנים. ראש הממשלה מנחם בגין היה דוגמה טובה להתייחסות חיובית לערכים אלה. הוא הבין היטב את החשיבות ואת התרומה של שלטון החוק, ובכלל זה את התפקיד של מערכת המשפט, לחיים של חופש וכבוד בחברה מודרנית. ברוח זאת, כאשר בית המשפט העליון ציווה לפנות את התנחלות אלון מורה משום שהוקמה על קרקע פרטית של פלשתינאים, מנחם בגין כאב מאוד את ההחלטה, אך הוא לא היסס להסות את השרים שהתקוממו נגד פסק-הדין וקבע באופן נחרץ: בית המשפט פסק – על הממשלה לציית.

### חובת הנאמנות של אנשי ציבור

חובת הנאמנות של אנשי ציבור, עובדים ונבחרים כאחת, היא היסוד הרעיוני של כל דיני המנהל הציבורי. היא חלה על כל אנשי הציבור בכל ההקשרים ללא יוצא מן הכלל. כפי שבית המשפט אמר, מחובה זאת נגזרים כללים רבים, למשל האיסור לעשות מינויים פוליטיים<sup>25</sup>.

לדעתי, לא נעשה מספיק כדי להטמיע בקרב אנשי ציבור את המודעות שהם משרתי ציבור מכוח חובת הנאמנות ולא אדוני הציבור. הדבר ניכר בהתנהלות של אנשי ציבור. לדוגמה ידוע כי בשירות המדינה אין ממלאים באופן ראוי את החובה להשיב לבקשת האזרח במועד שנקבע בחוק, לנמק סירוב לבקשה או לגלות מידע. התנהגות כזאת, שיש בה גם הפרת חובות המוטלות על-ידי החוק, מעידה על מודעות לקויה של חובת הנאמנות כלפי הציבור. מצב זה נמשך והולך שנים רבות. כיצד לשנות את המודעות לחובת הנאמנות? לצורך זה נדרשת פעילות חינוכית נמרצת ונמשכת, אך פעילות כזאת אינה קיימת. במצב זה נראה כי יש צורך להשתמש גם במנגנון המשמעת, שהרי הפרה של חובת ההנמקה לדוגמה היא גם עבירת משמעת, אך ספק בעיניי אם היה מקרה אחד שבו הוגשה תובענה לבית-הדין למשמעת בגין עבירה זאת. בפועל יש בכך משום זלזול בחוק. צריך לשנות גישה זאת או במקרה הגרוע לשנות את החוק.

### חשודים בפלילים כאנשי ציבור

איש ציבור, בייחוד נבחר ציבור, הוא נאמן של הציבור ובמעמד זה הוא גם משרת הציבור וגם מנהיג הציבור, ומכאן שהוא צריך לשמש מופת לציבור. צריך שהציבור יוכל

25 בג"ץ 154/98 הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' מדינת ישראל, פ"ד נב(5) 111, 119.

להיות גאה באיש ציבור, שהוא גם נציג וגם מייצג, ולראות בו מקור להשראה ודמות לחיקוי. כל זה אינו קיים כאשר אדם המכהן במשרה ציבורית או מבקש לכהן במשרה כזאת נחשד באופן רשמי בעבירה פלילית שיש עמה קלון, קל וחומר לאחר שהורשע בעבירה כזאת.

בכל זאת, עד לאחרונה החוק כמעט לא נתן דעתו לעניין זה ולא קבע סייגים לכהונה ציבורית מחמת התנהגות פלילית, אולי משום שתופעה של אנשי ציבור המעורבים בפלילים הייתה נדירה.

הסכנה של מנהיגות מושחתת גדולה. היא לא רק מביישת כל אדם הגון שמונהג על-ידי אדם מושחת אלא היא גם משחיתה את הסביבה, קודם את השירות הציבורי ולאחר מכן את הציבור כולו. שירות ציבורי שהשחיתות פשתה בו אינו יכול להיות שירות טוב, שוויוני או יעיל. הוא גם הורס את המרקם החברתי ואת החוסן הלאומי. לכן שחיתות שלטונית היא סכנה לאומית.

השאלה היא מה יש לעשות כדי למנוע התפשטות השחיתות בשלטון וקודם כל כדי למנוע כהונה של אנשים מושחתים בשלטון. תשובה ברורה היא שהבסיס לשלטון תקין והגון הוא חינוך לאזרחות וערכים, אך ברור גם שהדרך של חינוך היא ארוכה וקשה, והסכנה מן השחיתות כבר אורבת בפתח ואינה מרשה לשבת באפס מעשה. במצב כזה המשפט חייב להיחלץ לפעולה, כשם שהוא נחלץ למלחמה בפשיעה המאורגנת.

במשך תקופה ארוכה הממשלה התעלמה משאלת השחיתות השלטונית וכמוה גם הכנסת, וכיוון שכך הונחה השאלה לפתחו של בית-המשפט. ברור שתפקידו של בית-המשפט הוא להילחם באופן נחרץ בתופעה של קבלת שוחד וגניבה מקופת הציבור, אך האם תפקידו מחייב אותו גם למנוע כהונה במשרות ציבוריות מאנשים הנגועים בפלילים? בית-המשפט יכול היה להתחמק מן התשובה בטענה שהחוק אינו אוסר על אנשים הנגועים בפלילים לכהן במשרות ציבוריות, ואם החוק לוקה בחסר, על המחוקק להתכבד ולתקן את החוק. מצד אחד, עמדה כזאת הייתה מתפרשת בציבור כמתן גושפנקה על-ידי בית-המשפט לכהונה ציבורית של אנשים חשודים או מורשעים בפלילים. מצד אחר, ספק אם הממשלה והכנסת, שעד אז עצמו עין, היו פועלים לתיקון החוק באופן שיאסור כהונה כזאת. לכן התנערות ממתן תשובה, אף שהייתה דרך נוחה לבית-המשפט, הייתה דרך רעה לחברה. בית-המשפט לא בחר בדרך הנוחה ופסק הלכה בשאלה זאת. הוא עשה שימוש בעילת הסבירות כדי לפסול, בפעם הראשונה, מינוי לכהונת מנכ"ל במשרד ממשלתי, ובפעם השנייה המשך כהונה של שר בממשלה<sup>26</sup>.

השימוש בעילת הסבירות במקרים אלה היה יוצא דופן ובאופן צפוי הוא משך את אש הביקורת, אולם לדעתי, הפסיקה של בית-המשפט הייתה, ראשית, לגיטימית מבחינה

26 בג"ץ 6163/92 אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מז(2) 229; בג"ץ 3094/93 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 404.



משפטית ושנית, ראויה מבחינה חברתית. היה בה מסר חשוב במישור הערכי בדבר המהות של מנהיגות ציבורית וצעד חשוב במישור המעשי של המאבק על טוהר המידות בשירות הציבורי. וכפי שקורה לא אחת, לאחר שבית-המשפט פרץ את הדרך בא המחוקק בעקבותיו. כיום דבר רגיל הוא שהמחוקק קובע הוראות המגבילות כהונה של אדם שהורשע בעבירה פלילית שיש עמה קלון או אדם שריצה עונש מאסר. כך לדוגמה כיום קובע החוק כי אדם לא ייבחר לכהונה של חבר הכנסת, של שר בממשלה או של ראש רשות מקומית אם טרם חלפו שבע שנים מיום שגמר לרצות עונש מאסר.

עם זאת צריך להוסיף כי בית-המשפט עשה את המלאכה, אך לא עליו המלאכה לגמור. יש מקרים שבהם אדם המוכתם בפלילים מבקש לכהן במשרה ציבורית ואין חוק המונע זאת בעדו. לדוגמה אדם שנדון למאסר בגין שוחד ועברו שבע שנים מיום שגמר לרצות את עונש המאסר אינו מנוע על-ידי החוק מלהתמודד בבחירות לראשות עיר, אך העובדה שבחירה כזאת חוקית אינה אומרת שבחירה כזאת היא גם ראויה. השאלה שהייתה שאלה של משפט, נעשית שאלה של אתיקה. בשאלה של אתיקה התשובה נתונה בידי הציבור.

### חוק סדרי המנהל

הביקורת השיפוטית על המנהל הציבורי עומדת בישראל על רמה גבוהה לפי כל קנה מידה. היא פותחה בעיקר על-ידי בג"ץ. בפסיקה של בג"ץ נקבעו גם הרבה כללי התנהגות של עובדי ציבור. כאלה הם לדוגמה הכללים בדבר חובת השימוע, איסור ניגוד עניינים, החובה לשקול רק שיקולים ענייניים ולפעול במתחם הסבירות ועוד, אולם כיוון שכללים אלה מפורזים בקובץ פסקי-הדין, הנגישות אליהם קשה לעובד ציבור רגיל ויותר מכך לאדם מחוץ לשירות הציבורי. יש בכך כדי להשפיע על היישום של כללים אלה. לכן יש צורך בחוק סדרי המנהל, שיקבע באופן כללי וברור את כללי היסוד של התנהגות תקינה על-ידי עובדי ציבור. חוקים כאלה קיימים במדינות רבות.

כאשר כיהנתי במשרת היועץ המשפטי לממשלה הקמתי ועדה לניסוח חוק סדרי המנהל, אך הוועדה לא הספיקה לסיים את המלאכה. לדעתי, זאת המשימה החשובה ביותר כיום בתחום המשפט המנהלי: לסיים את הכנת הנוסח של חוק סדרי המנהל.

### פרטים אישיים

מילדותי הייתה האימא הפולנייה שלי מצהירה בכל הזדמנות שאגדל להיות עורך-דין. אני הייתי מגיב מיד בהצהרה שלא אהיה עורך-דין. אכן, כשהייתי ילד לא רציתי להיות עורך-דין בעיקר משום שאמי רצתה שאהיה עורך-דין. לאחר מכן, כשהייתי נער, לא רציתי להיות עורך-דין בעיקר בגלל החינוך שקיבלתי, בייחוד בתנועת הנוער, לבחור אורח חיים שישירת את החברה, כלומר, ללכת להגשמה. באותם ימים הגשמה לא הייתה הגשמה של שאיפות אישיות אלא הגשמה של חזון לאומי, משמע להיות שותף בהקמת קיבוץ חדש בחלק ארץ נידח. עורך-דין נראה לי אז כמין מתווך מיותר בין אדם שהסתבך לבין בית-

המשפט, מקצוע יהודי תלוש שאינו תורם לפיתוח החברה החדשה, חברה יצרנית וצודקת, שקמה בארץ-ישראל. רק מאוחר יותר, במהלך השירות הצבאי ולאחר קריאה, למדתי לדעת עד כמה המשפט יכול להיות חשוב לקידום חברה מתוקנת, צודקת ויעילה. העיסוק במשפטים היה עבורי מאז ולתמיד מכשיר לשירות חברתי.

גדלתי בתל-אביב. עברתי לירושלים לאחר השירות בצבא, כשהתחלתי ללמוד משפטים, ומיד התאהבתי בעיר, שהייתה אז מחולקת וענייה ועם זאת אינטימית וקסומה. המשכתי להתגורר בירושלים, שבה נשאתי אישה ובה נולדו לנו שלושה ילדים, במשך יותר מחמישים שנה, אך שלושת הילדים שלנו כאשר בגרו עזבו את ירושלים, הם ורבים מאוד מחבריהם, ועברו להתגורר בתל-אביב. לאחרונה, בצער ואפילו בושה, אשתי ואני הלכנו בעקבותיהם ואולי יותר מכך לקראת הנכדים ועברנו להתגורר בתל-אביב. יש בכך יותר מסיפור אישי. התנועה מירושלים החוצה היא מבחינה לאומית אסון.

אין לי תחביב של אספנות או התמסרות לסוג מסוים של פעילות. כך הדבר אולי משום שלא חשתי צורך בתחביב וגם לא מצאתי זמן פנוי לכך. העיסוק המקצועי שלי היה מגוון מאוד ומעולם לא היה חסר לי עניין. גם כאשר לימדתי באוניברסיטה היו לי פעילויות נלוות ותמיד היו פתוחות בפני אפשרויות לפעילויות נוספות. כך גם לאחר שפרשתי מבית-המשפט לפני שנים אחדות ועד היום. בזמן הפנוי שלי, והוא מוגבל, אני קורא, מאזין למוסיקה, צועד ושוחה, מטייל בחו"ל ומבלה (לא מספיק) עם ילדי, נכדי וחברי. בעיקרו של דבר, כפי שהיה מאז ומתמיד, אני חש מעורבות רבה בחיי המדינה ולכן גם יש בי רצון, ואפילו צורך, לתרום לחברה ככל שאוכל.