

”שופט בכיר“: הצעה לדיון

ד”ר שלמה לוי*

א. הצגת הבעיה

בעת האחרונה זכה אופן בחירתם של השופטים להתעניינות ציבורית. תשומת-לב קטנה יותר ניתנה — אם בכלל — לנסיבות המאפשרות, או המחייבות, את פרישתם, ולא כל שכן את יציאתם לקצבה. ברשימה זו מבקש אני להעלות לדיון הצעה להנהיג בארץ את מוסד ה”שופט הבכיר”. ”שופט בכיר” הוא שופט שנשאר לשבת על כס המשפט, אך במשרה חלקית. הוא אינו חדל לשמש כשופט אך הוא מצמצם את היקף פעילותו. לפי סעיף 7 לחוק-יסוד: השפיטה (להלן — ”חוק-היסוד”), מסתיימת כהונתו של שופט, בין השאר, עם צאתו לקצבה¹. לסעיף האמור נקבע סייג בסעיף 8 לחוק-היסוד. נכתב שם כי: ”שופט שיצא לקצבה יכול שיהמנה לתפקיד של שופט, לזמן, בדרך ובתנאים שנקבעו בחוק”. סעיף זה פותח פתח לחקיקה העשויה לקבוע ששופט שיצא לקצבה — בין שהגיע לגיל קצבה ובין שפרש מרצונו — יוכל, בתנאים מסוימים שייקבעו בחוק, להמשיך לכהן כשופט, בין במשרה מלאה ובין במשרה חלקית. ההליכים לסיום כהונתו של שופט אמורים — לפי סעיף 23 (4) לחוק-היסוד — להיקבע בהוראות שבחוק.

לפי סעיף 13 (א) לחוק בתי-המשפט [נוסח משולב], התשמ”ד — 1984 (להלן: ”החוק”), ייצא שופט לקצבה, אף שלא מרצונו, בהגיעו לגיל שבעים². לפי סעיף 13 (ב) לחוק, רשאי שופט לצאת לקצבה מרצונו, לאחר שכהן עשרים שנים, אם הגיע לגיל שישים ולאחר שכהן חמש-עשרה שנים, אם הגיע לגיל שישים וחמש³. המחוקק לא

* משנה לנשיא בית-המשפט העליון.

- 1 חוק-יסוד: השפיטה, ס”ח 1110. כהונתו תסתיים גם בהתפטרותו, בהיבחרו או מינויו לאחד התפקידים שנושאים מנועים מלהיות מועמדים לכנסת, על-פי החלטה של הוועדה לבחירת שופטים ברוב של שבעה חברים לפחות ועל-פי החלטה של בית-הדין המשמעתי.
- 2 שופט ייצא לקצבה גם קודם לכן, משקבעה ועדת הבחירה על יסוד חוות-דעת רפואית, שמחמת מצב בריאותו של השופט נבצר ממנו להמשיך במילוי תפקידו: חוק בתי-המשפט [נוסח משולב] התשמ”ד-1984, ס”ח 1123 סעיף 13 (א) (2).
- 3 שופט רשאי לצאת לקצבה גם אם ביקש זאת והוועדה לבחירת שופטים אישרה את בקשתו. הוראה מיוחדת נקבעה בסעיף 13 (ג) לחוק לגבי שופט של בית-משפט-שלום. זה רשאי לצאת לקצבה לאחר שכהן עשרים שנים אם הגיע לגיל חמישים ולאחר שכהן חמש-עשרה שנים, אם הגיע לגיל חמישים וחמש.

ניצל את ההסמכה הרחבה שניתנה לו בסעיף 8 של חוק־היסוד, ולפיכך אין כהונתו של שופט שהגיע לגיל קצבה, או שיצא לקצבה מרצונו, ניתנת להארכה ולא ניתן לאחר זאת לקצבה למנותו לתפקיד של שופט, בין במשרה מלאה ובין במשרה חלקית. עם זאת, ניתן למנותו, לפי סעיף 16 לחוק, לתפקיד יושב־ראש של ועדה או גוף אחר, בתנאים שנקבעו באותו סעיף⁴.

קביעת גיל מחייב ליציאה לקצבה של שופטים, הינה פועל יוצא של השיטה הקיימת בישראל, המחייבת יציאה לקצבה בשירות הציבורי בגיל מסוים. המחוקק "היטיב" עם ציבור השופטים, בכך שקבע להם גיל קצבה גבוה מהמקובל, בדרך כלל, בשירות הציבורי. זו אינה השיטה האפשרית היחידה. לאחרונה נקבע בחוק שחוקק בארצות־הברית, שאין לפטר עובד כלשהו מעבודתו מחמת גילו⁵. הוראה זו נקבעה כבר מקדמת־דנא בחוקה האמריקאית לגבי שופטי בתי־המשפט הפדרליים⁶ ולפיה נתונה משרתם לכל ימי חייהם, בתנאי התנהגות ראויה והעדר הדחה, ומטרתה לשמור על עצמאותה של הרשות השופטת. לצורך הרשימה הנוכחית, אניח שאין לסטות מהשיטה המחייבת יציאת חובה לקצבה של השופטים בגיל שבעים ויציאת רשות לקצבה בגיל נמוך יותר. מבקש אך אני לטעון, שיש מקום לסייג את השיטה בשני המגזרים האמורים, או לפחות באחד מהם.

א. אין ספק בדבר ששופטים, ככל האדם, מזדקנים ככל שגילם עולה וככל האדם עשויים כוחותיהם האינטלקטואליים והפיזיים להיחלש עם הזמן. לעניין זה משרתת "הגליוטינה" של קביעת גיל חובה ליציאה לקצבה מטרה מועילה⁷. עם זאת מלמד הניסיון, שקיימים עדיין רבים מבין השופטים שהגיעו לגיל האמור במצב אינטלקטואלי מזהיר, באופן שיכולים הם עדיין לתרום מידעוניהם ומנסיונם למערכת השיפוטית. אם תינתן לשופטים אלה האפשרות להמשיך ולשרת את המערכת השיפוטית במשרה חלקית, או בעת הצורך כממלאי מקום, יצאו הכל — ובייחוד הציבור — נשכרים. עדיין תתעוררנה כמה שאלות לפיתרון: מה בדבר הצורך לקדם חילופי דורות במערכת השיפוטית? מה בדבר הנטל הכספי הנוסף שיוטל על המערכת? מי יחליט אלו הם השופטים הראויים או שאינם ראויים — לשבת או לחסד — להמשיך ולכהן באופן חלקי במשרתם השיפוטית? כל אלה שאלות נכבדות הן ונדרון בהן בסמוך.

ב. שופט הגיע לגיל ששים, לאחר שכהן בשיפוט עשרים שנה או הגיע לגיל ששים וחמש שנים, לאחר שכהן בשיפוט חמש־עשרה שנים, יכול ועודנו אוהב את השיפוט ומסוגל הוא לתרום רבות למערכת השיפוטית, אך המלאכה, בהיקף מלא,

4 בסמכות זו נעשה, כידוע, שימוש ביד רחבה.

5 אך אפשר לפטרו מחמת חוסר יעילות ונטל השכנוע לגבי עילת הפיטורין יהא מוטל, מטבע הדברים על המעביד.

6 U.S. Cons. ART 3 (1). הוראה אחרת המצוייה בחוקה מבטיחה ששכרם לא יופחת, כל עוד הם מכהנים בתפקידם; השווה לסעיף 10 (ב) לחוק־היסוד הקובע כי "לא תתקבל החלטה המכוונת להפחית ממשכורתם של שופטים בלבד".

7 עם זאת אין גליוטינה כזו קיימת לגבי אנשים פוליטיים כמו שרים, חברי־כנסת וראשי עיריות.

קשה עליו. הברירה העומדת לפניו כיום היא להמשיך בתפקידו או לצאת לקצבה ופתרון ביניים – אין. שופט בעל מצפון, שעדיין אוהב הוא את עבודתו, יהסס רבות באיזה משני הפתרונות לבחור. אם ימשיך בעבודתו עד לגיל יציאתו לקצבה (חובה), ילך נטל העבודה ויעיק עליו יותר ויותר, והוא לא יוכל לתרום למלאכת השיפוט את שמצפים ממי שמכהן בה במשרה מלאה; אם ייצא לקצבה, עשוי הוא לנתק את עצמו ממקור אהבתו וחיותו, והמערכת השיפוטית תאבד מאגר יקר של ניסיון וידע שלא יסולא בפז. פתרון ביניים של יציאה חלקית לקצבה עשוי לפתור את הדילמה. גם כאן מתעוררות כמה שאלות, שגם בהן נדון בסמוך.

ב. הניסיון האמריקאי

כדי לפתור כמה מהבעיות שהצגנו לעיל, חוקק המחוקק האמריקאי כבר בשנת 1919 חוק מיוחד שענין בדבר חקיקה את המוסד של ה”שופט הבכיר”⁸. לפי החוק האמור, במתכונתו כיום, רשאי שופט שהגיע לגיל שבעים ואשר כיהן בתפקידו השיפוטי לפחות עשר שנים להודיע, שמכאן ואילך הוא יכהן כ”שופט בכיר” במשרה חלקית. הודעה דומה יכול למסור גם שופט צעיר יותר, החל בגיל שישים וחמש, אך נדרשת לו ”תקופת הכשרה” ארוכה יותר; אחת-עשרה שנים לשופט בגיל שישים ותשע, שתיים-עשרה שנים לשופט בגיל שישים ושמונה וחמש-עשרה שנים לשופט בגיל שישים וחמש.

הודיע שופט על רצונו לשמש ”שופט בכיר”, מתפנית משרתו ומתמנה מיד, או כשהדבר ניתן, שופט ”צעיר” תחתיו. מדי שנה בשנה מחליט השופט הראשי של בית-המשפט או (לפי גרסה אחרת) חבר השופטים של אותו בית-משפט, בהחלטה אנונימית, אם השופט הבכיר רוצה ומסוגל להמשיך בתפקידו. אם במהלך הזמן לא ירצה השופט הבכיר או לא יהיה מסוגל לעבוד, הוא ימשיך לקבל את שכרו מהמדינה, אך לא יקבל שירותי לשכה וצוות מינהלי. שירותים כאלה יינתנו רק לשופט שמשרתו והיקף תפקידיו יצדיקו את הדבר. בזמן כהונתו כשופט בכיר עדיין כפוף השופט לכל המגבלות האחרות החלות על שופט וחל עליו איסור לעבוד כעורך-דין או לעסוק בפעילות מסחרית. השופט הבכיר לא ישמש כאב-בית-דין ובכל הרכב של בית-המשפט לערעורים הוא ייחשב, מבחינת הסדר ההירארכי, כמי שנתמנה אחרון. הוא גם אינו משתתף בהחלטות הקולגיאליות של ציבור השופטים באותו בית-משפט. המוסד של ”השופט הבכיר” גם אינו נוהג בבית-המשפט העליון של ארצות-הברית⁹.

8 40 Stat. Judicial Code Ammendment Chs. 26–29 (1919).

הדברים שיובאו להלן מבוססים בעיקר על מאמרו של השופט וילפרד פיינברג: Senior Judeys: A National Resource, 56 Brooklyn L. Rev. (1990) 409 ועל שיחות עם המחבר ועם שופטים פדרליים אחרים. המחבר כיהן כשופט ראשי בבית-המשפט הפדרלי לערעורים של הסרקואיט השני בשנים 1980–1988 ומכהן היום כ”שופט בכיר” בבית-משפט זה.

9 הטעם לדבר הוא, ככל הנראה, העובדה שבית-המשפט העליון דן בהרכב מלא של שופטים ושיחופו של שופט בכיר בהחלטותיו עשוי לפגוע בכלל האמור ולהפך את האיון ה”פוליטי” בין השופטים. עם זאת, הוכר המוסד של השופט הבכיר בבתי-המשפט הפדרליים לערעורים הדינים בערעורים המובאים לפניהם, כרגיל, בהרכבים של שלושה.

כשליש מבין השופטים המכהנים בבתי-המשפט הפדרליים בארצות-הברית הם שופטים בכירים¹⁰. הם נקראו ונקראים לשירות כל אימת שמתעורר הצורך שבמקרה מסוים יטפל שופט מנוסה, במקרה מחלה של שופט או כשמתפנית משרתו של שופט וחל שיהוי במינויו של שופט חדש¹¹. המציאות בארצות-הברית הוכיחה שהמערכת השיפוטית יצאה אך נשכרת מקיומו של מוסד ה"שופט הבכיר" ושופטים דגולים רבים המשיכו לתרום לה ממיטב אונם וכשרונם אף שהגיעו לגיל מתקדם ובכמה מקרים לגיל מופלג. בד בבד, ניתן למנות "שופטים בכירים" לוועדות ציבוריות, שבהן נדרש לפי דין מינויו של שופט וכך אף נעשה בפועל.

ג. יתרונות מוסד ה"שופט הבכיר"

- א. אפשר להעלות כמה השגות כנגד קיום מוסד ה"שופט הבכיר" אך דומה שאין בהן ממש. מינויו של שופט בכיר אינו מונע חילופי דורות במערכת השיפוטית, שהרי עם הודעתו של שופט על קבלת מעמד זה מתפנית משרתו ומתמנה שופט "צעיר" תחתיו. נהפוך הוא: המערכת השיפוטית זוכה בתוספת "זולה" (אם בכלל) — כפי שיתברר להלן) של כוח עבודה שיפוטי, שאין ערוך לחשיבותו מבחינת התרומה הערכית והניסיון השיפוטי;
- ב. מינויו של שופט בכיר כמעט ואינו מטיל נטל כספי נוסף על המערכת השיפוטית: בארצות-הברית, משום שממילא זכאי השופט למלוא שכרו בצאתו לקצבה ובישראל, משום שברוב המקרים אין התמורה הכספית שהשופט ממשיך לקבל לאחר יציאתו לקצבה נופלת (עקב שיקולים שבמיסוי) מהתמורה הכספית שקיבל בעת כהונתו כ"שופט סדיר";
- ג. כינונו של מוסד השופט הבכיר עשוי ליצור תמריץ של ממש לשופטים ראויים, הפוסחים על שתי הסעיפים, שלא לפרוש לחלוטין מתפקידם השיפוטי; אכן קיים קושי של ממש בעל אופי פרסונלי להטיל על נושא תפקיד, כגון נשיא בית-המשפט, להחליט מפעם לפעם אם שופט בכיר פלוני מתאים להמשיך לכהן ככזה בתקופה נוספת. פיתרון חלקי לסוגייה זו הוא להטיל את התפקיד על ציבור השופטים בבית-המשפט המסוים בו עשוי השופט לכהן, שיקבל בענין זה החלטה אנונימית, או למסור את ההכרעה לוועדת הבחירה;
- ד. מינוי שופטים בכירים עשוי להיות לברכה באותם בתי-משפט שבהם מכהנים שופטים בני שכבת גיל אחת, שפרישתם הבר-זמנית בגיל המירבי, עשויה להביא ל"מהפכה" בלתי רצויה והמינוי האמור עשוי להקהות את הנזק שבחילופי התפקידים הסיטונאיים.

10 בשנת 1990 היו בבתי-המשפט הפדרליים כשלוש מאות שופטים בכירים לעומת כשבע מאות שופטים "סדירים". היחס האמור נשמר גם כיום: כך, למשל מכהנים בבית-המשפט הפדרלי לערעורים של הסרקואיט השני שלושה-עשר שופטים סדירים ושבעה שופטים בכירים.

11 שופט עשוי לפנות את משרתו עקב פטירה, התפטרות ויציאה לקצבה וידועים גם בארצנו מקרים רבים, שבהם השתהה הטיפול בוועדת הבחירה, המינוי המיוחל (עקב פינוי המשרה או עקב יצירת משרה חדשה) השתהה זמן שיפוטי יקר אבר.

ד. סיכום

נראה לי, שהרעיון של כינון מוסד ה”שופט הבכיר” בארץ ראוי לעיון; אין ספק בדבר, שאין אנו חייבים לאמץ את המודל האמריקאי בכל היקפו ויכול שהוא יוחל ב”שינויים המחוייבים”. כך למשל, יתכן שהוא יוחל רק לגבי שופטים שטרם הגיעו לגיל חובה של יציאה לקצבה או לגבי שופטים שהגיעו לגיל חובה עם קביעת תקרת גיל (למשל שבעים וחמש או שמונים). עוד ניתן לקבוע, ששופטים יכהנו כ”שופטים בכירים” באותו בית-משפט שבו כיהנו בעבר כשופטים סדירים או בבתי-משפט בדרגה נמוכה יותר וקיימות גם אפשרויות אחרות של גיוון במינוי השופטים הבכירים.

סעיף 8 לחוק-היסוד נתן לכנסת את הכלים לשקול מינויים של ”שופטים בכירים”. נראה לי כי הגיעה השעה למלא את הסעיף האמור בתוכן של ממש.