

"שופט בכיר": הצעה לדין

מ א ת ד ר ש ל מ ה ל ו י ו

קבלת ההצעה, ששופט ימשיך לכהן בתפקידו במשרה חלקית לאחר פרישתו, עשויה להביא שכר ותרומה למערכת השיפוטית בארץ

הצגת הבעיה

בעת האחרונה זכה אופן בחירתם של השופטים להתעניינות ציבורית. תשומת-לב קטנה יותר ניתנה - אם בכלל - לנסיבות המאפשרות, או הממיינות, 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 לקצבה. לסעיף האמור נקבע סייג בסעיף 8 לחוק-היסוד. נכתב שם כי: "שופט שיצא לקצבה יכול שיתמנה 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 (א) 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 שבעים. לפי סעיף 13 (ב) לחוק, רשאי שופט לצאת לקצבה מרצונו, לאחר שכהן עשרים שנים, אם הגיע לגיל ששים ולאחר שכהן חמש-עשרה שנים, אם הגיע לגיל ששים וחמשי. המחוקק לא 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 צאתו 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 סעיף.

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 גילו. הוראה זו נקבעה כבר מקדמת-דנא בחוקה האמריקאית לגבי שופטי בתי-המשפט הפדרליים. ולפיה נתונה משרתם לכל ימי חייהם, בתנאי התנהגות ראוייה והעדר הרחה, 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 ברבר 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 מועילה. 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 ברבר הצורך לקדם חילופי דורות במערכת השיפוטית? מה ברבר 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 בשופט עשרים שנה או הגיע לגיל ששים וחמש שנים, לאחר שכהן בשופט חמש-עשרה שנים, יכול ועודנו אוהב את השיפוט ומסוגל הוא לתרום רבות למערכת השיפוטית, אך המלאכה, בהיקף מלא, קשה עליו. הברירה העומדת לפניו כיום היא להמשיך בתפקידו או לצאת לקצבה ופתרון ביניים - אין. שופט בעל מצפון, שעדיין אוהב הוא את עבודתו, יחס 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 ממנו 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 בפו. פתרון ביניים של יציאה חלקית לקצבה עשוי לפתור את הדילמה. גם כאן מתעוררות כמה שאלות, שגם בהן נדרון בסמוך.

הניסיון האמריקאי

כדי לפתור כמה מהבעיות שהצגנו לעיל, חוקק המחוקק האמריקאי כבר בשנת 1919 חוק מיוחד, שענינו ברבר חקיקה את המוסד של ה"שופט הבכיר". 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 ששים וחמש, אך נדרשת לו "תקופת הכשרה" ארוכה יותר; אחת-עשרה שנים לשופט בגיל ששים ותשע, שתים-עשרה שנים לשופט בגיל ששים ושמונה וחמש-עשרה שנים לשופט בגיל ששים וחמש.

הודיע שופט על רצונו לשמש "שופט בכיר", מתפנית משרתו ומתמנה מיד, או כשהרבר 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 לעירעורים הוא ייחשב, מבחינת הסדר ההיררכי, כמי שנתמנה אחרון. הוא גם אינו משתתף בהחלטות הקולגיאיות של ציבור השופטים באותו בית-משפט. המוסד של ה"שופט הבכיר" גם אינו נוהג בבית-המשפט העליון של ארצות-הברית.

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

יתרונות מוסד ה"שופט הבכיר"

אפשר להעלות כמה השגות כנגד קיום מוסד ה"שופט הבכיר" אך דומה שאין בהן ממש.

א. מינויו של שופט בכיר אינו מונע חילופי דורות במערכת השיפוטית, שהרי עם הודעתו של שופט על קבלת מעמד זה מתפנה 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 ובישר-אל, משום שכרוב המקרים אין התמורה הכס



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). כך, למשל, אפשר 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.

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

8 40 Stat. Judicial Code Amendment Chs. 26-29 (1919)
 הדברים שיובאו להלן מבוססים בעיקר על מאמרו של השופט וילפרד פיינברג: Senior Judges: 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 1988-1980 ומכהן היום כ"שופט בכיר" בבית-משפט זה.

9 הטעם לדבר הוא, ככל הנראה, העובדה שבית-המשפט העליון דן בהרכב מלא של שופטים ושיתופו של שופט בכיר בהחלטותיו עשוי לפגוע בכלל האמור ולהפך את האיזון הפוליטי בין השופטים. עם זאת, הוכר המוסד של השופט הבכיר בבתי-המשפט הפדרליים לערעורים הדניים בערעורים המובאים לפניו, כרגיל, בהרכבים של שלושה.

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 מינוי המשרה או עקב יצירת משרה חדשה) השתנה וזמן שיפוטי יקר אבד.

פית 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; אך 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 ככהן 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 שבו מכהנים שופטים בני שכבת גיל אחת, שפרישתם הנו-זמנית בגיל המירבי, עשויה להביא ל"מהפכה" כלתני רצויה והמינוי האמור עשוי להקלות את הנזק שבחילופי התפקידים הסיטונאיים.

* שופט 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 (ניסוח משולב) התשמ"ד-1984, ס"ח 1123 סעיף 13 (א) (2).

3 שופט רשאי לצאת לקצבה גם אם ביקש זאת והועדה לבחירת שופטים אישרה את בקשתו. הוראה מיוחדת נקבעה בסעיף 13 (ג) לחוק לגבי שופט של בית-משפט השלום. זה רשאי לצאת לקצבה לאחר שכיחן עשרים שנים אם הגיע לגיל חמישים ולאחר שכיחן חמש-עשרה שנים, אם הגיע לגיל חמישים וחמש.

4 בסמכות זו נעשה, כידוע, שימוש ביד רחבה.

5 אך אפשר לפטרו מחמת חוסר יעילות ונטל השכנוע לגבי עילת הפיטורין יאה 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".

"חבר שופטיו של
 ג'סיניאן" - מוזאיקה
 (547 לספירה)

