

נפילתו ועלייתו של
מנהל בתי המשפט:
הקמת הנהלת בתי
המשפט בשנת 1952

גיא לוריא,
אמנון רייכמן
ויאיר שגיא



נפילתו ועלייתו של מנהל בתי המשפט: הקמת הנהלת בתי המשפט בשנת 1952

מבוא

שנת 1952 הייתה שנה הרת גורל בהיסטוריה של מערכת בתי המשפט בישראל. עד עתה לא נמנתה שנה זו עם השנים המכריעות בהיסטוריה של המשפט הישראלי, מפני שלא ניתן למנהל בתי המשפט ולעומד בראשו מקום ראוי בתולדות המשפט הישראלי בכלל ובהיסטוריה של בתי המשפט בארץ בפרט. מאמרנו מצטרף למאמץ החשוב להשלים חסר זה. במרכזו עומדים מנהל בתי המשפט והנהלת בית המשפט, ונחשוף בו תהליכים דרמטיים ומכריעים שאירעו בשנת 1952, ושעיצבו את מנהל בתי המשפט מאז ועד ימינו.¹

כיום הנהלת בתי המשפט היא גוף רב עוצמה, המרכז את מנהל בתי המשפט בישראל. היא עוסקת בקשת רחבה של נושאים הנוגעים לשגרת יומם של בתי המשפט ושל הנדרשים לשירותיו: החל בענייני משק והנהלת חשבונות, עבור לענייני ביטחון והנהלת כוח האדם (למשל מנהל חופשות השופטים) וכלה בסוגיות הנוגעות במישורין למינוי שופטים ולהרכבי בתי משפט. בראש הנהלת בתי המשפט עומד מנהל בתי המשפט, אשר נמצא בתווך בין הרשות השופטת לבין הרשות המבצעת. שר המשפטים הוא האחראי למינויו אך זאת בהסכמת נשיא בית המשפט העליון (למעשה נדירים המקרים ששר המשפטים אינו מקבל את בחירתו של נשיא בית המשפט העליון, אם בכלל היו מקרים כאלה).² המנהל הוא שופט בדרגה בכירה אשר מחד גיסא משמש בעניינים רבים כדי מינו של נשיא בית המשפט העליון, ומאידך גיסא אחראי במישורין בפני שר המשפטים לביצוע סדרי המנהל בבתי המשפט.

אולם הנהלת בתי המשפט כפי שהיא מוכרת היום כמעט לא באה לעולם. ב-3 במרס 1952 כתב חיים (הרמן) כהן, מנהל משרד המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה, אל נשיא בית המשפט העליון

בשער המאמר:
חמשת שופטי בית
המשפט העליון
הראשונים. מימין
לשמאל: שניאור
זלמן חשין, מנחם
דנקלבלום, משה
זמורה, שמחה
אסף ויצחק אולשן,
ספטמבר 1948
(צילום: לור דינר)

* מאמר זה הוא חלק ממחקר רחב היקף, הנערך במימון הקרן הישראלית למדעים (תקציב 860/12). המחקר בוחן בין השאר את ההיסטוריה של הנהלת בתי המשפט מראשיתה ועד היום, על סמך מקורות ארכיוניים רבים. אנחנו מודים לקרן על תמיכתה וכן למערכת 'קתדרה' ולשני הקוראים האנונימיים מטעם המערכת על הערותיהם המועילות למאמר.

1 כתיבתו של שטרית היא חריג חשוב מהכללה זו. ראו למשל: ש' שטרית, 'חזיון הרשות השופטת וצמצום סמכויות שר המשפטים', משפטים, ו (תשל"ה), עמ' 174; הנ"ל, 'האחריות על מינהל בתי המשפט', שם, יג (תשמ"ד), עמ' 516. עם זאת שטרית לא התמקד בנקודת המבט ההיסטורית, ולפיכך – שלא כמאמרנו זה – לא חשף למשל מקורות ארכיוניים ראשוניים. ראו גם עבודה מרשימה אשר נכתבה בהנחייתו של נ' ברון: א' בן-אהרון וי' קליימן, 'תעלומת התמונה החסרה: חייו ופעלו של השופט ציון אלוף', עבודה סמינריונית, האוניברסיטה העברית בירושלים, 2012.

2 זוהי לשונו של סעיף 82 ב'חוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984, החל כיום: (א) שר המשפטים יקבע את סדרי המינהל של בתי המשפט, וימנה בהסכמת נשיא בית המשפט העליון את מנהל בתי המשפט, בין שהוא שופט ובין שאינו שופט. (ב) מנהל בתי המשפט יהיה אחראי בפני השר על ביצועם של סדרי המינהל.

ואל שלושת נשיאי בתי המשפט המחוזיים שפעלו אז בארץ (ירושלים, תל אביב וחיפה) כי כוונת שר המשפטים להחזיר לעבודה שיפוטית את מנהל אגף בתי המשפט במשרד המשפטים, השופט ציון אלוף, 'לפי בקשתו הוא'. השופט אלוף עמד עד אז – ומקום המדינה – בראש המנגנון במשרד המשפטים אשר הסדיר את דרכי עבודתם של השופטים ושל צוות העזר שלצידם. כהן הוסיף ועדכן במכתבו ששר המשפטים אינו מתכוון למנות מנהל אגף בתי משפט במקומו. במילים אחרות, כהן בישר למכותביו על הכוונה לפזר את אגף בתי המשפט במשרד המשפטים. הוא כתב גם שבכוונתו



מנהל משרד המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה (ולימים השופט) חיים כהן, 1952

להציע לשר לבזר את סמכויות האגף בין נשיאי בתי המשפט האמורים. בהתאם למתווה זה אמור היה רשם בית המשפט המחוזי בכל מחוז לנהל את כל ענייני המנהל של בתי המשפט במחוזו, בכפיפות להוראותיו ולפיקוחו של נשיא בית המשפט המחוזי. הנשיאים, כך הציע כהן, הם אשר יהיו במגע עם שר המשפטים בענייני מנהל בתי המשפט.³

הצעת כהן לבזר את סמכויות ניהול בתי המשפט ולהעבירן הלכה למעשה ממשרד המשפטים לידי הרשות השופטת – לא יצאה אל הפועל. פחות מחמישה חודשים אחר כך, ב-28 ביולי 1952, במהלך כהונתו קצרת המועד של כהן כשר משפטים, הוא שהקים את הנהלת בתי המשפט כפי שהיא מוכרת כיום במתכונתה רבת העוצמה. הוא מינה למנהל בתי המשפט את שופט בית המשפט המחוזי בירושלים הנשיא התורן יהושע איזנברג.⁴ במסגרת רפורמה זו ביטל כהן את אגף בתי המשפט במשרד המשפטים – האגף שבראשו עמד בעבר אלוף – והפריד את מנהל בתי המשפט ממנהל משרד המשפטים. כהן קבע גם שסמכותו של מנהל משרד המשפטים לא תחול עוד על בתי המשפט, כפי שהיה

לפני כן. עם זאת הוא הקפיד לקבוע שמנהל בתי המשפט יהיה אחראי במישרין בפני שר המשפטים למנהל בתי המשפט, כפי שקבוע עד היום בחוק בתי המשפט.⁵ בעשותו כל זאת נתן כהן למנהל בתי המשפט עצמאות וסמכויות רבות יותר משהיו לאגף בתי המשפט ולא לוף עד אז.⁶ יתר על כן, הוא הקים מבנה מוסדי רב חשיבות, העומד על תילו עד היום.

מה היה אפוא הרקע להקמת הנהלת בתי המשפט ביולי 1952? מדוע שינה כהן את דעתו באופן דרמטי – מביזור המנהל לריכוזו? מהעברתו לבתי המשפט השונים הפזורים בארץ להפקדתו בידי גורם אוטונומי למחצה באחריות שר המשפטים? השאלות הללו, שבהן עוסק מאמר זה, הן בעלות חשיבות

3 כהן אל נשיאי בתי המשפט, 3 במרס 1952, ארכיון המדינה, גל-3292/41.

4 איזנברג נולד ברחובות בשנת 1898, ואביו, אהרן איזנברג, היה ממייסדיה. הוא היה קצין המשטרה היהודי הראשון בירושלים, הוסמך למשפטים בשנת 1927 ועסק כעריכת דין. בשנת 1948 הוא מונה לכהונת שופט בבית המשפט המחוזי בירושלים. הוא נפטר ב-11 ביוני 1967. ראו: קורות חייו באתר הרשות השופטת במרשתת; 'השופט איזנברג ז"ל', מעריב, 12 ביוני 1967, עמ' 8.

5 סעיף 82 בחוק בתי המשפט (לעיל, הערה 2).

6 כהן אל איזנברג, כתב מינוי מנהל בתי המשפט, 28 ביולי 1952, ארכיון המדינה, גל-3292/47.

רבה להבנת ההיסטוריה של מערכת המשפט הישראלית בראשיתה וכן להבנת מצב הדברים בישראל היום, שכן מעמדו וסמכויותיו של מנהל בתי המשפט היום הם פועל יוצא ישיר מן הדגם שכוונן כהן עם מינויו של השופט איזנברג לתפקיד זה. בהכללה, לפי החוק עלי ספר, נותר תפקיד זה היום כפי שעוצב בשנת 1952, אם כי למעשה עברה הנהלת בתי המשפט בעשורים האחרונים תהליכי העצמה מבחינת יכולותיה המנהליות והאוטונומיה המוסדית הבלתי רשמית שלה, וזאת בהתאם להיגיון שבבסיס המבנה המוסדי שהוקם אז.⁷ לפיכך הבנת הרקע להקמת הנהלת בתי המשפט תבהיר את תעודת הזהות ההיסטורית של המוסד הזה ושל הרשות השופטת בישראל כפי שהם קיימים עד ימינו אנו.

בריונו נעמוד בהרחבה על ההשלכות של השינוי הרמטי שחולל כהן על מנהל בתי המשפט ועל אופן התנהלות בתי המשפט בישראל מאז ועד היום. נציג את האופן שבו שרטטו כהן, נשיא בית המשפט העליון משה זמורה ושופט בית המשפט העליון יצחק אולשן את סמכויותיו של מנהל בתי המשפט ואת היחסים בין הרשויות. נוסף על כך נתאר את השינויים שחולל איזנברג, מנהל בתי המשפט הראשון, במנהל של כלל בתי המשפט בחודשים הראשונים לאחר מינויו. במהלך הדיון נציג את הדגמים החלופיים לניהול בתי המשפט שעמדו על הפרק בעת ההיא, ונסביר מדוע ואיך הוקמה דווקא הנהלת בתי המשפט, על סמכויותיה ומעמדה המורכבים, כגוף שנמצא בתווך בין הרשות השופטת לבין משרד המשפטים.

במבט רחב המאמר תורם לדיון באוריינטציה של שיטת המשפט הישראלית וכמעמדם של השופטים ושל הרשות השופטת בישראל בימי ינקותה. ראשית, בשל התעלמות ממנהל בתי המשפט בספרות ההיסטוריה של המשפט חסרה בדרך כלל בשיח זירה חשובה שבה אותגרה בצורה ממשית האוריינטציה האנגלית של שיטת המשפט הישראלית,⁸ וזאת בתקופה מכוננת, בראשית ימי המדינה. המאמר יראה כי בכל הנוגע למנהל בתי המשפט נעשה ניסיון של ממש להסיט את שיטת המשפט הישראלית מקוטב המשפט המקובל (האנגלי) אל הקוטב הקונטיננטלי-גרמני, וננקטו צעדים משמעותיים בעלי אופי קונטיננטלי מובהק. באותה עת השתלבו צעדים אלה עם מגמה קונטיננטלית-גרמנית של בכירי משרד המשפטים, שהופקד בידי ה'מפלגה הפרוגרסיבית', שיוצאי גרמניה היו דומיננטיים בה.⁹ המעבר לזיקה קונטיננטלית-גרמנית, בכל האמור במנהל בתי המשפט, היה חלק משינוי אוריינטציה כללי שביקשו שר המשפטים פנחס רוזן וכהן לחולל במשרד המשפטים. אכן עצם הקמת משרד המשפטים, מוסד שהיה במובהק נטע זר בתרבות המשפטית האנגלית, העידה מעל לכול על מגמה זו.¹⁰ יודגש שה'קונטיננטליזציה' של מערכת המשפט הישראלית מעולם לא הייתה מלאה, לאור מרכזיותו של המשפט המקובל, אשר נקלט בתקופת המנדט כמקור משפטי וכמתודולוגיה

7 G. Lurie, A. Reichman & Y. Sagy, 'Agencification and Administration of Courts in Israel' (forthcoming)

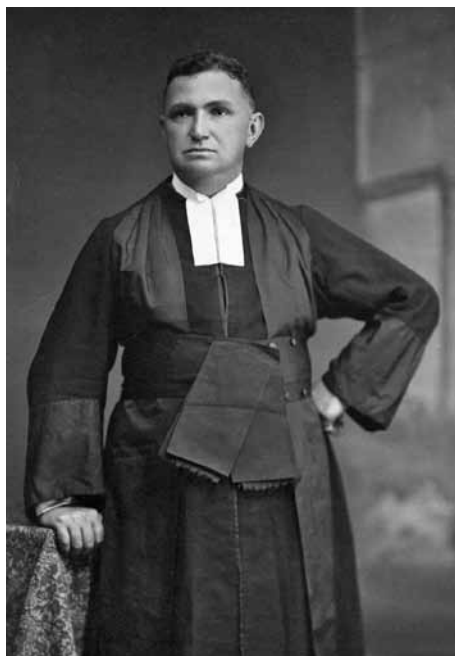
8 א' ברק, 'שיטת המשפט בישראל – מסורתה ותרבותה', הפרקליט, מ (תשנ"ב), עמ' 197.

9 מ' גטר, 'ההתארגנות הפוליטית הנפרדת של עולי גרמניה', הציונות, ז (תשמ"ב), עמ' 288-291.

10 על שינוי האוריינטציה האמור בהקשרים אחרים ראו: ר' חריס, המשפט הישראלי – השנים המעצבות: 1948-1977, תל אביב תשע"ד, עמ' 66, 71; ע' זלצברגר ופ' עוז-זלצברגר, 'גרמניותו הנסתרת של בית המשפט העליון בישראל', ד' גוטוויץ ומ' מאוטנר (עורכים), משפט והיסטוריה, ירושלים תשנ"ט, עמ' 357; י' גוטמן, היעוץ המשפטי נגד הממשלה, ירושלים תשמ"א, עמ' 49.

משפטית מרכזית, ולאור עמדתם של בכירי מערכת המשפט, כגון אורי ידן, בדבר חשיבותו של המשפט המקובל ככלי להתפתחות המשפט הישראלי. אם כן גם 1952 או דגם הנהלת בתי המשפט מגלם בחובו את מה שנקרא לימים האופי ההיברידי של מערכת המשפט הישראלית, הכוללת מרכיבי משפט מקובל המשולבים במרכיבים קונטיננטליים.¹¹

שנית, ובהמשך למגמה של שילוב מרכיבים קונטיננטליים, המדגישים את חשיבות עמדת העומדים בראש המערכת הביורוקרטית, ומרכיבי משפט מקובל, המדגישים את חשיבות עמדת השופטים, מאמר זה יראה שלשופטים המייסדים של בתי המשפט בישראל הייתה עוצמה רבה יותר מכפי שנדמה. בניגוד לעמדה רווחת בהיסטוריוגרפיה של המשפט, שהמערכת עוצבה בעיקרה על ידי הפוליטיקאים ואנשי משרד המשפטים,¹² נראה שניתנה בידי השופטים אפשרות ממשית לעצב הסדרים מוכוונים שנגעו לרשות השופטת במדינה הצעירה. אולשן ושופטים בכירים אחרים מימשו באופן משמעותי את האפשרות הזו, והייתה להם השפעה מכרעת על התצורה המוסדית שלבשו הסדרים משפטיים מהותיים שנקבעו בימי



השופט יוסף משה ולירו בימי המנדט (אוסף משפחת ולירו, ארכיון התמונות, יד יצחק בן-צבי)

בראשית. באופן ספציפי, הדגם שלפיו הוקם המוסד החולש על אופן פעולתה של הרשות השופטת – מוסד אשר הסדריו ודרכי פעולתו משליכים באופן ישיר גם על עצמאות השופטים – נקבע, כפי שנראה, בידי אולשן ושופטים אחרים. לו רק בזכות השפעתם כבודת המשקל הזאת על ההיסטוריה של המשפט בארץ ראויים שופטים אלו לתואר האבות המייסדים של הרשות השופטת בישראל העצמאית.¹³

מנהל בתי המשפט, 1948–1952

בתקופת המנדט הבריטי על ארץ-ישראל היו ענייני מנהל בתי המשפט מסורים בידי השופטים, ליתר דיוק בידי בכיר השופטים בארץ. הסמכויות השיפוטיות והמנהליות לנהל את בתי המשפט היו נתונות לזקן השופטים (The Chief Justice), המקביל לנשיא בית המשפט העליון כיום. תחילה ניהל מטעמו את בתי המשפט המפקח על בתי המשפט (Superintendent of the Courts), ומשנת 1935 – הרשם הכללי (Chief Registrar). לצידו של זקן השופטים עמדו נשיאי בתי

המשפט המחוזיים – הם פיקחו הלכה למעשה על מנהל בתי המשפט במחוזם, וכן הופקדו בידם מספר סמכויות ספציפיות בעניינים כאלה (למשל קביעת הרכבי בתי המשפט).¹⁴

11 ברק (לעיל, הערה 8), עמ' 209.

12 ראו לדוגמה: חריס (לעיל, הערה 10), עמ' 47, 69–70; פ' להב, ישראל במשפט: שמעון אגרנט והמאה הציונית, ירושלים תשנ"ט, עמ' 127–128.

13 ראו ברומה: י' שגיא, 'הסמכות והרשות: על הקמת בית המשפט העליון במדינת ישראל', משפטים, מר, 1 (תשע"ד), עמ' 7.

14 י' שגיא, 'למען הצדק? על הקמתו של בית המשפט הגבוה לצדק', עיוני משפט, כח, 1 (תשס"ד), עמ' 225, הערה 48. לעניין הרפורמות של שנת 1935, שבמסגרתן מונה הרשם הנוכח, ראו: Officer Administering the Government to

עם הקמת המדינה החליטו קברניטי מערכת המשפט לעבור לדגם אחר של מנהל בתי המשפט. הם החליטו להחיל שיטה שמקורה במסורת משפטית קונטיננטלית-גרמנית. שר המשפטים הראשון, רוזן, ומנהל משרד המשפטים, כהן, הם שהובילו להחלטה זו. כאמור מהלך זה היה חלק משינוי אוריינטציה כללי שביקשו רוזן וכהן לחולל במשרד המשפטים – מהדגם האנגלי לדגם בהשראת השיטה הקונטיננטלית-גרמנית.¹⁵ לפי דגם הניהול הקונטיננטלי שהם אימצו – וש אפשר לקרוא לו הקונטיננטלי-ישראלי – שר המשפטים (ולא בכיר השופטים) קיבל את סמכויות מנהל בתי המשפט. כך נקבע בחיקוק מיוחד של מועצת המדינה הזמנית ב־30 ביוני 1948: 'כל סמכות שהעניק החוק לזקן השופטים לגבי התקנת תקנות בית דין או אחרות, בין לבדו ובין באישורו או שיתופו של הנציב העליון, וכן לגבי ההנהלה האדמיניסטרטיבית של בתי המשפט, תהא נתונה מעתה לשר המשפטים'.¹⁶ שר המשפטים הוא שנתפס כאחראי למערכת ולפיכך גם לניהולה. על כן הופקדו ענייני המנהל בידי משרד המשפטים, והלכה למעשה בייחוד בידי מנהל המשרד (יעקב שמשון שפירא לזמן קצר ואחריו כהן), ובידי ראש אגף בתי המשפט, שעבד תחתיו וסייע לו לעניין זה – היה זה ציון אלוף, שהיה באותה עת, ועוד מתקופת המנדט, שופט בית משפט השלום.¹⁷

אלו היו עיקרי פרטיו של דגם אלוף או הדגם הקונטיננטלי-ישראלי למנהל בתי המשפט: מנהל בתי המשפט רוכז בידי אגף בתי המשפט, אשר מנה שלושה פקידים בסך הכול, כולל השופט אלוף. מנהל משרד המשפטים טיפל בדרך כלל בעניינים החשובים ביותר שנגעו למנהל בתי המשפט (לדוגמה תקציב מערכת בתי המשפט), ואילו אלוף ואגפו עסקו לרוב בעניינים חשובים פחות (למשל רכישת ספרות מקצועית ופיקוח על פקידים בתי המשפט) – ואף זאת רק אם בכירי המשרד, כלומר השר, היועץ המשפטי לממשלה או מנהל המשרד, בחרו שלא להידרש לכך. אלוף תיאם גם את

21 the Chief Justice, באוקטובר 1935, ארכיון המדינה, מ-274/3. לעניין המצב לפני כן ראו: 'מודעה רשמית', דואר היום, 3 בספטמבר 1922, עמ' 6.

15 שטרית, חיזוק הרשות השופטת (לעיל, הערה 1); הנ"ל, 'ארבעים שנה למשפט החוקתי: התפתחויות בדיני חוקה – סוגיות נבחרות', משפטים, יט (תש"ן), עמ' 573; א' רובינשטיין, שופטי-ארץ: לראשיתו ולדמותו של בית-המשפט העליון בישראל, ירושלים תשמ"א, עמ' 40-45, 59; י' אולשן, דין ודברים: זכרונות, ירושלים תשל"ח, עמ' 223.

16 סעיף 10 ב'פקודת בתי משפט (הוראות מעבר) מס' 11 לשנת תש"ח-1948'. סעיף זה תוקן באופן לא משמעותי לעניינינו ב־11 באוגוסט 1948, באמצעות 'פקודת בתי משפט (הוראות מעבר) (תקון) מס' 17 לשנת תש"ח-1948', אשר החליפה את סעיף 10 האמור בסעיף הבא: (א) כל סמכות שהעניק החוק לזקן השופטים לגבי התקנת תקנות בית דין או אחרות, בין לבדו ובין באישורו או שיתופו של הנציב העליון, וכן לגבי ההנהלה האדמיניסטרטיבית של בתי המשפט, וכן כל סמכות לפי הסעיפים 14(2), 14(3)(ב), 14(4) ו־23 לפקודת בתי המשפט, 1940, תהא נתונה מעתה לשר המשפטים. (ב) כל סמכות שהעניק החוק לזקן השופטים, חוץ מן הסמכויות הנזכרות בסעיף קטן (א), תהא נתונה מעתה לנשיא בית המשפט העליון'. לימים התגלגלה הוראה זו לסעיף 45 ב'חוק בתי המשפט, תשי"ז-1957', וגרסה שלה חלה גם היום וקבועה בסעיף 107 ב'חוק בתי המשפט' (לעיל, הערה 2): (א) כל סמכות מינהלית וכל סמכות להתקין תקנות סדרי דין שהוענקו לזקן השופטים, נתונות לשר המשפטים. (ב) כל סמכות שיפוטית שהוענקה לזקן השופטים נתונה לנשיא בית המשפט העליון ולמשה לנשיא בית המשפט העליון'. לדיננים מאותה התקופה באשר לסמכויות שהועברו ובאשר לאלו שלא הועברו ראו: פ' רוזנבליט אל זמורה, מכתב עם 'העתק רשימה של סמכויות זקן השופטים לפי חוקי ארץ ישראל', 16 בדצמבר 1948, ארכיון המדינה, גל-3291/1; מ' לנדוי אל זמורה, מכתב באשר לסמכויות לקבוע הרכבי בתי משפט, 20 ביולי 1952, ארכיון המדינה, גל-3292/41.

17 על מרכזיותו של כהן לעניין הבחירה בדגם הקונטיננטלי ראו את יוזמתו בעניין זה עוד בפברואר 1948: כהן אל א' הינסהיימר, מכתב בעניין 'צו הרשם הכללי', 27 בפברואר 1948, ארכיון המדינה, ג-110/39.



השופט ציון אלוף,
1929

עבודת מחלקות החשבונות והמשק של משרד המשפטים, אשר עסקו בהנהלת החשבונות ובתחזוקה של בתי המשפט עצמם.¹⁸ התפיסה שראשי משרד המשפטים עוסקים ישירות בענייני המנהל – כך שאגף בתי המשפט היה רק עושה דברם ולפיכך לא הייתה לו שום עצמאות ביחס אליהם – באה לידי ביטוי בהצעת חוק השופטים, שפורסמה בפברואר 1951, ושנאמר בה כי 'סדרי המינהל של בתי המשפט ייקבעו על ידי שר המשפטים, ויהיו חובה על השופטים'; בנוסח זה לא נזכר כלל מנהל אגף בתי המשפט.¹⁹

אלא שדגם אלוף נתקל בקשיים. כבר משנת 1949 הלכה והשתרשה התפיסה שבתי המשפט לא תפקדו כראוי, שההליכים בהם התמשכו והעיכובים הלכו והתרבו. בקיץ 1949 דנו ראשי המערכת, שר המשפטים ושופטי בית המשפט העליון, בעיכובים האלה וערכו שינויים בסדרי הדין. אולם העיכובים לא פסקו. תלונות הציבור ועורכי הדין נמשכו וגברו במהלך השנים 1949-1950, ורבות מהן

התמקדו במנהל בתי המשפט. גם בקרב השופטים התבססה תפיסה שהמנהל בבתי המשפט לקוי ואינו פועל כהלכה. היו על כך אף דיונים וביקורות בעיתונות התקופה ובכנסת.²⁰

ידיעה בעניין
עיכובים ופיגורים
בטיפול בתיקים
משפטיים בבתי
המשפט, חרות,
8 בפברואר 1949

... עוד מימי ממשלת המנדט נשאר עשרות תיקים עבריים לטיפול בבית הדין העליון. אך במקום לחסל ולסיים את התיקים האלה – נוספו עליהם בחדשים האחרונים עשרות עשרות תיקים חרישים ואין כלל לראות את הדרך לסיים את המלאכה המרובה; ואין כלל לראות איך למנוע בתנאים הנוכחים הצטברות נוספת של תיקים. פקידי בית הדין סבורים כי אם הענינים יימשכו בקצב זה הם יזכו בסוף השנה למאות תיקים שיהיו נתונים זר- שים ארוכים לביורר. ...

פיגורים בדיוני בית הדין העליון

... לפי התקן צריכים היו להתמוגות שבעה חברים לבית הדין העליון, אולם עד עתה נתמנו רק חמשה שופטים ועליהם הוטלה מעמסה כבדה שאין הם יכולים לעמוד בה. לא ברור מדוע לא מוגו עד היום שני החברי רים הנושפים לבית הדין, וישנם הסבורים כי המקומות מיועדים אחד לשופט צדק ערכי והשני לאשה לפידות בישראל. ...

18 ראו לדוגמה: 'רשימת עובדי משרד המשפטים בירושלים' (ללא תאריך), ארכיון המדינה, ג-5708/14; המזכיר הכללי של משרד המשפטים אל פרקליט המדינה, קביעת סדרים לקשרים עם משרדים אחרים, 28 בנובמבר 1950, שם; 'קוקיה אל ספרן משרד המשפטים, 13 ביוני 1951, שם; פרוטוקולים משיבות ועדת המשנה של ועדת החוקה של הכנסת לעניין תקציב משרד המשפטים, 13 בינואר, 28 במרס, 17 ו-26 באפריל 1950, ארכיון המדינה, כ-26/8. לחקר עבודתו ונסיבות פרישתו של אלוף ראו: בן-אהרון וקליימן (לעיל, הערה 1).

19 'הצעת חוק השופטים, תשי"א-1951', סעיף 12(ב), הצעות חוק 67, 15 בפברואר 1951, עמ' 120.
20 על פיגורים וביקורת על סדרי מנהל ראו: פרקליט מחוז תל אביב אל נשיא בית המשפט המחוזי בתל אביב, מכתב תלונה על סדרי בית המשפט, 5 ביולי 1949, ארכיון המדינה, ג-5675/4; מנהל משרד המשפטים אל נשיא בית המשפט העליון, זימון ישיבה 'לשם דיון על האמצעים בהם אפשר לנקוט בכדי להחיש את שמיעת המשפטים', 23 באוגוסט 1949, ארכיון המדינה, גל-3292/52; מנהל משרד המשפטים אל נשיא בית המשפט המחוזי בתל אביב, מכתב בעניין תיקון פקודת בתי המשפט, 8 בספטמבר 1949, שם; 'סלומון אל פ' רוזן, 15 בנובמבר 1949, ארכיון המדינה, פ-2/921;

לצד התלונות בדבר עיכובים, שליוו את מערכת המשפט מימיה הראשונים, נתקל הדגם הקונטיננטלי-ישראלי בקשיים גם ברובד האישי. החריפה הביקורת על אלוף, על אף המוניטין שלו כשופט שלום חרוץ. בדיונים פנימיים שקיימו קבעו שופטי בית המשפט העליון כבר במרס 1949 שאלוף לא הצליח לקדם במידה מספקת את ענייני המנהל של בתי המשפט. מאלפת העובדה ששופטי בית המשפט העליון הגיעו אז בינם לבין עצמם להחלטה מפורשת שאין כל טעם במגעים עם אלוף. הם סברו כי אם יזדקקו לדבר מה (באותו זמן הם עסקו במיוחד ברכישת ספרים לבית המשפט העליון ובשיפוץ המבנה), עדיף לפנות ישירות למנהל משרד המשפטים, כהן, מעל לראשו של אלוף.²¹ לא ברור אם הדבר נבע מחוסר גיבוי מצד כהן לאלוף או מתחושתם של שופטי בית המשפט העליון שאלוף אינו גישי דיו לצורכי המערכת כפי שנתפסו מנקודת המבט של השופטים, למצער שופטי בית המשפט העליון.

המתחים בין אלוף לבין השופטים הפכו לתקרית של ממש ביולי 1949. אז ביקש נשיא בית המשפט העליון זמורה משר המשפטים רוזן שינוף באלוף על כך שהעביר לשופטים בכל בתי המשפט חוזר בדבר 'עבודה פרטית של עובדי הממשלה'. מדובר היה בחוזר של מחלקת המנגנון, אשר אלוף ביקש מהמזכירים, הרשמים ושופטי השלום הראשיים להביאו לידיעת השופטים, ושפורטו בו התנאים שבכפוף להם יינתן ל'עובד הממשלה' אישור לעבוד עבודה פרטית נוסף על משרתו. זמורה לא ראה בעין יפה – בלשון המעטה – את העובדה ששופט השלום אלוף, נציג המנגנון, מתייחס אל השופטים כאילו היו עובדי ממשלה הכפופים לו, וכן שחרג מהשורה והפיץ את חוזר המנהל הנזכר במישרין בקרב כלל השופטים. עד החוזר הזה נשלחו כל החוזרים אל נשיא בית המשפט העליון על ידי היועץ המשפטי לממשלה או שר המשפטים, ואף זאת מתוך יראת כבוד מודגשת.²² לדוגמה במכתבו של היועץ המשפטי לממשלה שפירא אל זמורה מ-7 בדצמבר 1948, שצורף אליו חוזר, העיר שפירא כי החוזר 'נשלח לכל עובדי משרד המשפטים להוציא את השופטים'. שפירא הסביר כי 'כמובן שהחוזר הזה לא נשלח לשופטים כי כידוע אין פשוטי האקסקוטיבה שולחים חוזרים לכהני היודיקטורה. יעשה הכהן הגדול כישר בעיניו'.²³

מספר תלונות בעניין פיגורים בתי המשפט, 1950, ארכיון המדינה, גל-3292/52; 'אופיר, פיגורים בדיוני בית הדין העליון', חרות, 8 בפברואר 1949, עמ' 3; פרוטוקולים של ישיבות ועדת המשנה של ועדת החוקה של הכנסת לתקציב משרד המשפטים, 31 בינואר, 21, 28 במרס, 17 ו-26 באפריל 1950, ארכיון המדינה, כ-26/8. ראו למשל את הערותיו של עורך הדין מ' גולדנברג על סדרי המנהל החדשים שהנהיג במחוז תל אביב שופט השלום הראשי מלחי: גולדנברג אל זקן השופטים, 25 בדצמבר 1949, ארכיון המדינה, גל-3292/52. על מכתב זה כתב הנשיא זמורה לשר המשפטים ב-24 בפברואר 1950: 'הדבר מצריך, ללא כל ספק, עיון'. ראו: זמורה אל רוזן, 24 בפברואר 1950, שם.

21 ראו את המקורות להלן, בהערה 24.

22 לחוזרים קודמים כאלה ראו: שר המשפטים אל נשיא בית המשפט העליון, חוזר בעניין השתתפות ב'חיים המדיניים',

24 בדצמבר 1948, ארכיון המדינה, גל-3291/43; היועץ המשפטי לממשלת ישראל 'שפירא אל נשיא בית הדין העליון זמורה, חוזר בעניין החלפת שמות לועזיים לעבריים, 10 במאי 1949, שם.

23 היועץ המשפטי לממשלת ישראל שפירא אל נשיא בית המשפט העליון זמורה, חוזר בעניין פרסום מאמרים או מסירת ראיונות או ידיעות, 7 בדצמבר 1948, ארכיון המדינה, גל-3291/43. לתקרית החוזר שהפיץ השופט אלוף ראו: מחלקת המנגנון אל משרד המשפטים, חוזר בעניין עבודה פרטית של עובדי הממשלה, 23 ביוני 1949, ארכיון המדינה, גל-3292/43; מנהל מחלקת בתי המשפט אל מזכירים רשמים ושופטי שלום ראשיים, מכתב ובו חוזר בקשר לעבודה פרטית לעובדי הממשלה, 27 ביוני 1949, שם; זמורה אל שר המשפטים, 15 ביולי 1949, שם; מנהל משרד המשפטים אל נשיא בית המשפט העליון, 19 ביולי 1949, שם. כמו כן ראו: בן-אהרון וקליימן (לעיל, הערה 1).

פרשייה זו הייתה קצה הקרחון של חוסר ההערכה והמתחים בין אלוף לבין השופטים, שבאו לידי ביטוי כאמור בעיקר בדיונים פנימיים של שופטים בבית המשפט העליון וכן של שופטי בתי משפט אחרים ברחבי הארץ. בנסיבות אלה הפכה עקיפתו של אלוף לשגרה.²⁴ ניתן להעלות מספר השערות בניסיון להסביר מדוע לא צלחה דרכו של אלוף. אפשר שדבר נבע מן המבנה המוסדי, שבמסגרתו עמד



פקיד זוטר יחסית בקשר ישיר עם השופטים, בלי שהייתה לו הסמכות לנהל את המערכת. אולי מעמדו השיפוטי הנמוך יחסית ואף גילו הצעיר של אלוף פגעו בסיכוייו להצלחה.²⁵ ושלא לא צלחה דרכו בשל מוצאו המזרחי, בעוד קהילת השופטים הייתה אשכנזית ברובה; ורוב עורכי הדין בה היו מקורבים למנגנוני הכוח, ואילו אלוף לא השתייך לאותה סביבה חברתית.²⁶ ייתכן שאלוף היה דווקא שופט חרוץ ומסור אך נתקל בקבוצת שופטים מלאי חשיבות עצמית שדאגו לתנאי השירות שלהם, ושלא ראו בעין יפה ניסיון נמרץ ולא 'מתנחמד' להעמידם במקומם. ואולי היו סיבות נוספות. החשוב לענייננו הוא שדגם אלוף לא עלה יפה. בקיץ 1950 לא היה עוד ספק שיש בעיה רצינית במנהל בתי המשפט. ב־13 ביוני 1950 פנה שר המשפטים רוזן אל שופט בית המשפט העליון אולשן בבקשה שיעמוד על 'מצב העבודה בכתי המשפט המחוזיים' וימסור לו 'בהקדם האפשרי' דו"ח על כך.²⁷ בדו"ח שהגיש דיווח אולשן שהוא לא הסתפק בבחינת

השופט יצחק אולשן, הנשיא השני של בית המשפט העליון בישראל, שנות שלושים של המאה העשרים

24 לישיבות של שופטי בית המשפט העליון שבהן הוחלט לעקוף את השופט אלוף ראו: פרוטוקול ישיבת 'מועצת שופטי בית המשפט העליון', 28 במרס 1949, ארכיון המדינה, גל-3291/14; פרוטוקול ישיבה של 'הוועדה אשר-על-הבית' בבית המשפט העליון, 9 באוקטובר 1949, שם; פרוטוקול ישיבת 'מועצת שופטי בית המשפט העליון', 28 במרס 1949, שם. למכתב שמוען כנראה מהשופט בנימין זהר אל נשיא בית המשפט המחוזי בירושלים בנימין הלוי, ואשר בו התייחס השופט ל'פירוש מטעה' שנתן השופט אלוף להלכות באשר לחופשת שופטים, ראו: השופט ב' זהר אל 'בנימין', 4 ביולי 1950, ארכיון המדינה, גל-3292/51. הנשיא זמורה נהג לשוחח לעיתים קרובות יחסית עם שר המשפטים ועם כהן. בתרשומות שיחותיו משנת 1950 ואילך השופט אלוף אינו נזכר כלל. ראו לדוגמה: זמורה, תרשומת ישיבה במשרד המשפטים עם שר המשפטים וכהן בנושאים שונים לרבות תקציב נוסף לריהוט, 27 בספטמבר 1950, ארכיון המדינה, גל-3292/60; זמורה, תרשומת שיחה טלפונית עם כהן בנושאים הכוללים תקציב נוסף לריהוט, 12 באוקטובר 1950, שם; זמורה, תרשומת שיחה עם כהן בנושאים הכוללים מזכירות בבית המשפט וחוק השופטים, 28 באוקטובר 1951, שם.

25 כך סבר למשל חבר הכנסת יעקב קליבנוב, שאמר בדיון של ועדת משנה של ועדת החוקה בכנסת שנערך במעמד היועץ המשפטי לממשלה כהן: 'אינני רוצה בשום צורה שהיא לפגוע בשופט אלוף שהוא עוסק עכשו בדבר זה. אבל עם כל הכבוד אני צריך להגיד שהוא שופט צעיר בעל ניסיון מועט; על כל פנים אני חושב שאיש כזה שרוב השופטים ורוב עורכי הדין זוכרים אותו בתור פקיד קטן בבית המשפט, אמנם אדם הגון שהתקדם במשך הזמן, הן לא יכולה להיות לו האוטוריטה הדרושה כדי שהוא יוכל באמת להשגיח על כל מה שנעשה בבית המשפט ולזרז את כל השופטים [...] ונדרמה לי שלו היו מעמידים בראש הפקוח על בתי המשפט אחד מהשופטים הוותיקים בעל כושר ארמיניסטרטיבי, בעל אוטוריטה בעיני השופטים ובעיני עורכי הדין, היתה אוטוריטה זו נותנת לו אפשרות לבקר את התפקידים ולעמוד על מצב הדברים [...] שופט זה היה מזרז את מהלך הדיונים' (פרוטוקול ישיבת ועדת המשנה של ועדת החוקה לתקציב משרד המשפטים, 21 במרס 1950, עמ' 12-13, ארכיון המדינה, כ-26/8). פרקליט המדינה ומנהל משרד המשפטים כהן היה צעיר יותר בשבע שנים (באותה עת כהן היה בן שלושים ותשע ואלוף היה בן ארבעים ושש), ולכן לדעתנו טענת הגיל הצעיר הייתה אמתלה בלבד.

26 השו: בן-אהרון וקליימן (לעיל, הערה 1), עמ' 24-26.

27 שר המשפטים אל השופט אולשן, מכתב מינוי 'לעמוד על מצב העבודה בכתי המשפט המחוזיים', 13 ביוני 1950, ארכיון המדינה, גל-3292/41.

נתונים סטטיסטיים על מצב המשפטים, אלא גם ביקר, ביולי 1950, בשלושת בתי המשפט המחוזיים. אולשן תיאר תמונת מצב עגומה של איחורים רבים בכל בתי המשפט ובמיוחד בבית המשפט המחוזי בתל אביב, שלדבריו היו בו האיחורים 'הגדולים ביותר'. חלק מרכזי בבעיה, הסביר אולשן, היה סוגיית הניהול של בתי המשפט. לדבריו בזמן המנדט 'היתה הנהלת העניינים מסורה לידי הרשמים ונשיאי בתי המשפט המחוזיים, שהיו אנגלים,²⁸ הטילו את מוראם לא רק על המנגנון הפקידותי, כי גם על השופטים. הדבר הזה אינו קיים כיום. אין נשיא בית משפט מחוזי אחד (פרט אולי בירושלים) [בנימין הלוי] המסוגל, ע"י השפעה אישית או ע"י גלוי תקיפות, להטיל את מרותו על חברי בית המשפט שלו'. במילים אחרות, אולשן סבר שהבעיה בבתי המשפט הייתה ניהולית-מנהיגותית, והדבר הוביל לחוסר משמעת וחוסר אחריות משותפת. לדבריו:

בזמן המנדט התרכזה למעשה הנהלת בתי המשפט בידי הרשם הראשי, אשר בשבתו בירושלים [...] פעל תחת הגושפנקא של זקן השופטים. מכיון שמשרתו ותפקידו היו משולבים במנגנון השפוט (להבדיל מהמנגנון האדמיניסטרטיבי של הממשלה), כשהיה צריך לתת הוראות לבתי המשפט, לא התעוררה כל בעיה, אם ההוראה הניתנת על ידו עשויה לפגוע בכבודו של השופט או אם יש בה משום התערבות עקיפין בתפקידו השיפוטיים [...] המצב הזה אינו קיים כיום וחסר הפקוח העליון הדרוש על דרכי העבודה של השופטים בבתי המשפט. ראשית אין אדם במעמד שפוטי גבוה, בעל סמכות מספיקה, היכול לרכז בידי את הפקוח המעשי (להבדיל מהאחריות החוקית המוטלת על שר המשפטים) על עבודת השופטים, ושהשופטים יראו בו סמכות, המשתייכת למנגנון השפוטי, השנה או העולה בדרגתם עליהם. שנית, כיום, במדה וישנו פקוח, הוא מתבטא בהתערבות בסדורים האדמיניסטרטיביים בלבד ובקרה על המנגנון המשרדי, ואינו קיים, או אינו יעיל כלל וכלל, לגבי הכנסת התקונים הדרושים ליעילות העבודה השפוטי על השופטים.

המלצתו של אולשן הייתה:

להקים הנהלה ראשית בשביל כל בתי המשפט בארץ. ההנהלה צריכה להתרכז בידי אדם, בעל רמה אישית, הממוזג בתוכו תכונות של טקט ותקיפות. אדם זה צריך להיות בדרגה של לא פחות מנשיא בית משפט מחוזי וצריך להשתייך למנגנון המשפטי. מנהל זה יפעל תחת מרותו העליונה והישירה של שר המשפטים [...] מחלקתו אינה צריכה להיות משולבת למנגנון של משרד המשפטים וצריכה להמצא באחד הבניינים של בתי המשפט. גם תקציב נפרד של בתי המשפט יעובד ויוכן ע"י המנהל ויצורף אל תקציב משרד המשפטים [...] סדור זה מלבד יעילותו, יבליט ביתר שאת בפני הצבור את אי-תלותו של המנגנון השפוטי במנגנון האדמיניסטרטיבי של הממשלה.²⁹

באשר להנהלה 'היום-יומית' בבתי המשפט עצמם קבע אולשן כי זו 'צריכה להתרכז בידי הרשם, שלמרותו עומד מנגנון פקידים ובראשם מזכיר ראשי. לנשיא בית המשפט המחוזי רק הפקוח'. המלצתו של אולשן לשר המשפטים ולנשיא בית המשפט העליון הייתה – בתמצית – להקים את הנהלת בתי המשפט כמעט במתכונת שבה היא אכן הוקמה כעבור כשנתיים, בשנת 1952, בהתאם לדגם ריכוזי של מנהל בתי משפט.

הצעה אחרת העלה באותה תקופה נשיא בית המשפט המחוזי בחיפה השופט יעקב אזולאי. בדצמבר 1950 הוא העביר את הצעתו לשר רוזן, וכהן העבירה גם לנשיא בית המשפט העליון וביקש

28 רובינשטיין (לעיל, הערה 15), עמ' 25.

29 אולשן, 'דין וחשבון' (ללא תאריך), ארכיון המדינה, גל-3292/41.

ממנו לשלוח אל השר את הערותיו.³⁰ נקודת המוצא של אזולאי הייתה ש'מתלבטת לשכת השר – וגם גורמים אחרים – בשאלת ניהול בתי המשפט ובכלל זה עניני השופטים'. לשיטתו של אזולאי החטא הקדמון היה זניחת הדגם המנדטורי-בריטי ואימוץ הדגם הקונטיננטלי-ישראלי. לדבריו הבעיה המרכזית היא שעם קום המדינה –

עניני בתי המשפט, בין יתר ענינים אחרים, נמסרו לשר המשפטים, ואז התעוררה בעית ניהול בתי המשפט, הכוללת גם את השאלה המסובכת, לדעתי, של השופטים. אין ברצוני להיכנס לעומקה של הבעיה הזו, ולעמוד על הקשיים שנתקלים בהם בקשר עם פתרון שאלות המתעוררות מזמן לזמן, הן מבחינה אדמיניסטרטיבית טהורה, והן מבחינת ניהול עניני השופטים וכל הכרוך בזה, אולם אסתפק בהערה כי מן הרצוי שיהיה הסדר הקובע את הרשות המוסמכת שתנהל, בתור רשות מקשרת בין בתי המשפט ובין שר המשפטים.

אזולאי הציע להחזיר לרשות השופטת חלק מסמכויות המנהל, כפי שהיה בתקופת המנדט. הוא פיצל בהצעתו את סמכויות המנהל לשני תחומים נפרדים: 'עניני השופטים' ו'ענינים אדמיניסטרטיביים'. לפי אזולאי ניהולם של 'השופטים בתור שכאלה', כלומר עניני שעות עבודתם, משמעת וכדומה, 'יתנהלו על ידי רשות מוסמכת מרכזית והיא נשיא בית הדין העליון. הוא יהיה האדם שאליו יופנו עניני השופטים והוא אשר יהיה במגע עם שר המשפטים [...] נשיא בית המשפט המחוזי יהיה האחראי לכל השופטים של מחוזו, הן בענינים אדמיניסטרטיביים והן בעניני תפקידיהם'. באשר לתחום השני הציע אזולאי שעניינים מנהליים אלה ינוהלו 'בכל מחוז ומחוז לחוד [...] ההנהלה תהיה בידי הרשם, תחת פקוחו של נשיא בית המשפט. בהנהלה המרכזית תהיה רשות מיוחדת שתטפל, באופן מרוכז, באדמיניסטרציה של בתי המשפט. רשות מרכזית זו יהיה מסמכותה לבדוק את אותם הענינים המועברים אליה מטעם הרשם של המחוז'.

אומנם קיים חוסר בהירות מסוים בהגדרת הסמכויות בהצעת אזולאי ובחלוקתן. ואף על פי כן ברור שבעוד דגם אלוף הוא דגם קונטיננטלי-ישראלי, דגם אזולאי הוא דגם בריטי-ישראלי; בבסיס השבת נקודת הכובד של הניהול למערכת המשפט – בתיאום עם שר המשפטים, אשר נותר אחראי למערכת – ואימוץ דגם ריכוזי לשיעורין (או ביזורי לשיעורין). לפי הצעתו של אזולאי היו אמורים עניני השופטים להימסר לנשיא בית המשפט העליון, אשר יהיה 'הפוסק האחרון, כמובן על דעת שר המשפטים'. הוא הוסיף שלצד נשיא בית המשפט העליון יעבוד אדם בעל דרגה שיפוטית גבוהה, לפחות נשיא בית משפט מחוזי, והוא יהיה אחראי להנהלת עניני הפקידים, 'וזאת על דעת שר המשפטים'. כפי שהסביר אזולאי: 'הנהלת בתי המשפט אם תעשה בכל מחוז ומחוז לחוד, ולא לפי שטה מרוכזת, הנה יותר יעילה ויותר טובה'. בכך שונה הצעתו של אזולאי מן הדגם הריכוזי אשר הציע אולשן.

ב-23 בפברואר 1951 נפגש אזולאי עם שר המשפטים רוזן ודן עימו בין היתר בהצעתו זו. מתרשומת השיחה שהעביר אזולאי לנשיא בית המשפט העליון ברור שלוו הצעתו – כך לפחות סיכם בתרשומת – היה ש'הנהלת בתי המשפט במחוז תהיה מרוכזת בידי נשיא בית המשפט המחוזי'.³¹

30 היועץ המשפטי לממשלת ישראל כהן אל נשיא בית המשפט העליון זמורה, מכתב ובו הצעת השופט אזולאי לשינויים ולשיפורים בהנהלת בית המשפט, 24 בדצמבר 1950, ארכיון המדינה, גל-3292/41.

31 נשיא בית המשפט המחוזי חיפה אזולאי אל נשיא בית המשפט העליון זמורה, 'סיכום השיחה [...] עם השר [...] 23.2.51', 28 בפברואר 1951, ארכיון המדינה, גל-3292/41.

אזולאי נותר עוד שנים רבות אחר כך חסיד של ביזור סמכויות מנהל בתי המשפט בין המחוזות. בשנת 1967, כלומר שש עשרה שנים מאוחר יותר – ושלוישים יום לאחר פטירתו של מנהל בתי המשפט איזנברג – הוא חזר והציע לשר המשפטים – ואחר כך לנשיא בית המשפט העליון – לבזר את סמכויות המנהל בין המחוזות.³²

הצעתו של אזולאי לא הייתה היחידה שנדונה במשרד המשפטים באותה תקופה. שנה קודם לכן, בנובמבר 1949, שלח עורך הדין יעקב סלומון, מבכירי עורכי הדין היהודים בתקופת המנדט ובראשית ימי המדינה, מכתב אל שר המשפטים על בעיותיהם המנהליות של בתי המשפט עקב שיטת המנהל החדשה שהונהגה בהם מאז הקמת המדינה. הוא הציע להשיב על כנו את הדגם המנדטורי-הבריטי. גישה זו נבדלה מגישותיהם של אולשן ושל אזולאי בכך שניתקה לגמרי את ניהול מערכת המשפט ממשרד המשפטים. שר המשפטים סירב לאמץ את הצעת סלומון, והסביר שהיא אינה מעשית לדעתו, אך בתור אחד מראשי משרד עורכי הדין ש' הורוביץ זכה סלומון לשוחח על כך עם נשיא בית המשפט העליון. הצעה לחזור לדגם המנדטורי עלתה גם בעת דיון בכנסת ב-28 ביוני 1950, וגם אותה דחה השר רוזן על הסף.³³

לסיכום, אף שלא הייתה הסכמה ברורה על הדגם הראוי למנהל בתי המשפט, היה ברור שרפורמה נחוצה. ארבעה דגמים עמדו על הפרק: הדגם הבריטי המסורתי (הצעת סלומון), הדגם הקונטיננטלי-ישראלי (דגם אלוף), הדגם הבריטי-ישראלי המבוזר לשיעורין (הצעת אזולאי) והדגם הריכוזי (הצעת אולשן).

הצעת חיים כהן: ביזור המנהל (מרס 1952)

בעקבות הבחירות לכנסת השנייה, שנערכו בקיץ 1951, ומשום שה'מפלגה הפרוגרסיבית' לא נכנסה לקואליציה, עזב רוזן, יושב ראש ה'מפלגה הפרוגרסיבית', באוקטובר 1951 את משרד המשפטים. החליף אותו השר דב יוסף (ממפא"י). חודשים ספורים אחר כך הודיע אלוף שהוא מבקש לסיים את תפקידו כראש אגף בתי המשפט ולשוב לעבודה שיפוטית. המניעים להחלטתו אינם ברורים, אך ייתכן שקיבל את ההחלטה על רקע המתחים בינו לבין השופטים. אפשר גם שעם חילופי השרים השתנתה האווירה במשרד: מזגו הניהולי של יוסף לא היה כשל רוזן, ואולי חש אלוף שמעמדו אצל יוסף לא היה ולא יהיה כמעמדו אצל רוזן.³⁴

32 נשיא בית המשפט המחוזי חיפה אזולאי אל נשיא בית המשפט העליון ש' אגרנט, 4 ביולי 1967, ארכיון המדינה, ג-5729/7; נשיא בית המשפט המחוזי חיפה אזולאי אל שר המשפטים שפירא, 10 ביולי 1967, שם; נשיא בית המשפט המחוזי חיפה אזולאי אל לנדוי, 1 בינואר 1968, ארכיון המדינה, ג-5729/8.

33 סלומון אל רוזן (לעיל, הערה 20); רוזן אל סלומון, 20 בנובמבר 1949, ארכיון המדינה, פ-921/2; זמורה, הערה בכתב יד על מכתב סלומון אל רוזן, 15 בנובמבר 1949, ארכיון המדינה, גל-3292/46. הדיון בכנסת נערך בעת ישיבה על חוק התקציב ב-28 ביוני 1950, וההצעה הובאה מפי חבר הכנסת קליבנוב. ראו: דברי הכנסת, 28 ביוני 1950, עמ' 1952; וכן: רובינשטיין (לעיל, הערה 15), עמ' 59. לדיונים נוספים בעניין זה ראו פרוטוקולים של ישיבות ועדת המשנה של ועדת החוקה של הכנסת לתקציב משרד המשפטים, 31 בינואר, 21, 28 במרס, 17 ו-26 באפריל 1950, ארכיון המדינה, כ-26/8.

34 לרקע להחלטת אלוף לשוב לעבודה שיפוטית ראו: בן-אהרון וקליימן (לעיל, הערה 1), עמ' 24-26; כהן אל נשיא בתי המשפט (לעיל, הערה 3).

סיום תפקידו של אלוף היה הזדמנות לבצע את הרפורמה שנדונה במשרד המשפטים לפחות מאז דו"ח אולשן משנת 1950. זו הייתה שעתו הגדולה של ההגם הביזורי, אשר ניתן לראות בו דרך נשכחת שמערכת בתי המשפט הישראלית לא הלכה בה. מכתבו של כהן מ־3 במרס 1952, שנזכר בפתח המאמר, הציע למעשה לבזר את סמכויות מנהל בתי המשפט בין נשיאי בתי המשפט. הצעה זו הושפעה במידה לא מבוטלת מהמתווה של אולאי, אך כהן, שלא כמו אולאי, לא הציע שום גורם מרכזי שינהל את ענייני השופטים, כל שכן שינהיג את המערכת – כפי שהציע אולשן בדו"ח שלו. במקום זאת לפי הצעתו אמורים היו הנשיאים לקיים קשר ישיר עם שר המשפטים בענייני המנהל.³⁵ במילים אחרות, בהזדמנות זו הציע כהן דגם ביזורי יותר משהציעו אחרים. ייתכן שעמדה זו צמחה על רקע הקשיים של דגם אלוף ומתוך רצון להרחיק את החיכוך הניהולי מהמרכז אל יחידות הקצה הפעילות של המערכת.

התגובה שקיבל כהן על הצעתו ככל הנראה הפתיעה אותו. זמן קצר אחרי ששלח את מכתבו הנזכר התקיים בלשכתו ויכוח בינו לבין לפחות חלק ממכותביו באשר להצעתו לבזר את מנהל בתי המשפט. אפשר רק לשער מה היה בפגישה הזו, שכן אין בידינו תרשומת על כך, אך ברור כי במהלכה התנהל ויכוח בין מי שציודו בביזור סמכויות המנהל, ברוח הצעת אולאי,



השופט ד"ר נתן בר־זכאי, נשיא בית המשפט המחוזי בתל אביב

לביין מי שרצו בריכוז סמכויות המנהל בידי גורם שיפוטי בכיר, ברוח הצעת אולשן. ב־13 במרס 1952 כתב נשיא בית המשפט המחוזי בתל אביב ד"ר נתן בר־זכאי אל כהן – בהמשך לוויכוח 'הענייני', כהגדרת בר־זכאי, שהתקיים בלשכתו של כהן – והבהיר שהוא מתנגד ל'פזור' הסמכות בענייני ניהול בתי המשפט. אומנם הוא הסכים שיש להפריד את המנהל השיפוטי ממשרד המשפטים, כדי לדאוג לעצמאות השיפוטית, וכן שיש למצוא דגם לפתרון

הבעיות הניהוליות, אשר תוארו במכתבו בדומה לתיאוריהם של אולשן, אולאי וסלומון. אולם לדעתו עדיין היה צורך בבעל תפקיד שינהל את בתי המשפט: 'במקום "דצנטרליזציה" נחפזת, ללא הכנה מוקדמת מקבילה של רקע תקציבי איתן – הייתי – ועודני – בדעה שהיה והיה יותר רצוי, מבחינת היעילות שבדבר – מלבד האחידות שבנהול המתבקש בשטחים שונים – לרכז את ענייני בתי המשפט בידי מרכז עליון אחד, בדרגת שופט בית משפט עליון, שיפעל בשתוף פעולה ממש עם הנשיאים'. בר־זכאי תיאר את הצורך ברפורמה שתחזק את העצמאות המנהלית של מערכת בתי המשפט כעניין שכבר יש עליו הסכמה, ושעתה יש הזדמנות לבצעו:

כידוע, הולכת ומתגבשת יותר ויותר הדעה שיש צורך בהפרדה מסוימת – יש אומרים: 'מוחלטת' – בין משרד המשפטים ובתי המשפט, שצריכים להיות בלתי תלויים בו; והנה, עם עזיבתו של הפקיד האחראי שפעל כמנהל אגף בתי המשפט מיום קום המדינה, ניתנת לנו ההזדמנות לפעול סוף כל סוף בפון הרצוי, במקום להוסיף ולנסות חצאי אמצעים שלא יניחו את הדעה, בתנאים הנוכחיים.

אך בר־זכאי לא הציע בסופו של דבר עצמאות מנהלית מוחלטת. הוא הציע שמי שירכז את ניהול בתי המשפט יהיה המתווך בין שר המשפטים לבין נשיא בית המשפט העליון:

ממונה על בתי המשפט – נקרא לו: מרכז – בעל שעור קומה, ובעל ותק כשופט ו/או כעורך-דין – מדרגה גבוהה [...] היה לכאורה הפתרון האידיאלי והמעשי כאחד לכל הקשיים; שכן יותר מאשר chief registrar, או אפילו super intendant of courts שבעבר, כשלא היה קיים שר משפטים – היה מרכז כזה – אפילו לא היה רשות עצמאית לגמרי פועל כיד ימינו של זקן השופטים בעניני שופטים – מינוי, משמעת וכו' – מחד גיסא, וכיד ימינו של שר המשפטים בעניני ניהול, מאידך גיסא; במלים אחרות היה יכול להוות הקו המחבר בין שתי הרשויות החשובות הללו, והכל היה בה [כך!] על מקומו בשלום.³⁶

דומה שהתגובה של בר־זכאי על הצעת כהן והוויכוח שהתעורר טרפו את הקלפים. ייתכן שכהן ציפה שהצעתו תתקבל על ידי נשיאי בתי המשפט – שאמורים היו לזכות לכוח לא מבוטל – בלא התנגדות משמעותית. אלא שלא כך היה. ב־4 באפריל 1952 הודיע כהן לנשיאי בתי המשפט המחוזיים שבעקבות מכתבו של נשיא בית המשפט המחוזי בתל אביב בר־זכאי הוא מעכב את המלצתו לשר המשפטים בעניין מנהל בתי המשפט. מסתבר ממכתבו זה של כהן שגם נשיא בית המשפט המחוזי בירושלים, שכנראה נטה לקבל את הצעתו של כהן, הודיע לו כי דברי בר־זכאי 'עשו עליו רושם וכי גם הוא מהסס אם אמנם הדרך' שהציע כהן היא 'הנכונה ללכת בה'. בנסיבות אלה הציע כהן ש'בטרם אקח דברים עם השר תקיימו פגישה ביניכם ותבואו, אם אפשר, לידי תגובה מוסכמת על הצעותי'. הוא הוסיף שאם נוכחותו בפגישת הנשיאים הזו תהיה לעזר, הוא מוכן להשתתף בה.³⁷

הצעתו של כהן שנשיאי בתי המשפט ידונו ביניהם, ושהוא יעכב את הגשת המלצתו לשר המשפטים עד לגיבוש תגובתם, הובילה לדיונים בנושא לא רק בפורום הנשיאים. ברור היה לכול שנשיא בית המשפט העליון זמורה היה הרמות הבכירה במערכת בתי המשפט, ולפיכך כל פתרון היה חייב להיות על דעתו. אך הייתה חשובה מאוד גם דעתו של שופט בית המשפט העליון אולשן. מיד כשקיבל את מכתבו הראשון של כהן, המכתב שהובא בפתח המאמר, ב־4 במרס 1952, העבירו זמורה 'לכב' השופט אולשן לידיעתך'.³⁸ היה ברור שאולשן, שהיה כבר אז ממלא מקומו של זמורה, ושעתיד היה להחליפו כנשיא בשנת 1954, נתפס כבר סמכא בנושא מנהל בתי המשפט. כאמור אולשן הוא שמונה על ידי שר המשפטים לבחון את הנושא, והוא שטח בדו"ח שלו משנת 1950 את ההצעה המפורטת ביותר מתוך ראיית המערכת כולה.

אולשן הציג את עצמו בזיכרונותיו – שפורסמו זמן רב אחר כך, בשנת 1978 – כגורם המרכזי שקיבל את ההחלטה בעניין הקמת הנהלת בתי המשפט, וקשר את הקמתה לדו"ח שלו:

היה ברור לי כי בבעיית המינהל כרוך גורם מדיני. התיק של משרד המשפטים נסמר למפלגה הפרוגרסיבית, וניתוק משרד המשפטים מן המנגנון המינהלי של בתי המשפט לא היה מתקבל על דעת המפלגה הזאת [...]. לפיכך המלצתי בדו"ח שלי, כי המינהל יהיה בידי שר המשפטים, אבל לא בידי משרד המשפטים. לפי הצעתי כלל החוק הוראה, לפיה יש למנות שופט בעל דרגה גבוהה, שתפקידו יהיה לטפל בענייני המינהל תחת מרותו של שר המשפטים.³⁹

36 נשיא בית המשפט המחוזי תל-אביב בר־זכאי אל מנהל משרד המשפטים כהן, מכתב בנדון 'פזור הסמכות בעניני נהול בתי המשפט', 13 במרס 1952, ארכיון המדינה, גל-3292/41.

37 מנהל בתי המשפט כהן אל נשיאי בתי המשפט המחוזיים, 4 באפריל 1952, ארכיון המדינה, גל-3292/41.

38 זמורה, תרשומת על מכתב כהן אל נשיאי בתי המשפט (לעיל, הערה 3).

39 אולשן (לעיל, הערה 15), עמ' 225.

אפשר לקבל את הסברו של אולשן באשר למרכזיות הדו"ח שלו, ואפשר להבין מדוע בתקופת רוזן היה רצון פוליטי לרצות את המפלגה הפרוגרסיבית' ולהפקיד את ניהול בתי המשפט בידי שר המשפטים, אך קשה לקבל את הקישור הישיר שיצר אולשן בין המצב הפוליטי בשנת 1952 לבין תוכן המלצתו בדו"ח. הנהלת בתי המשפט הוקמה בעת שמשרד המשפטים היה בידי מפא"י. גם אם המלצתו בדו"ח הותאמה למצב הפוליטי בשנת 1950, כפי שטען בזיכרונותיו, מדוע היה צריך אולשן 'להתפשר' מבחינת הדגם האידיאלי שלו למנהל בתי המשפט ולהתחשב בשנת 1952 באינטרסים של המפלגה הפרוגרסיבית?⁴⁰ כך או כך הדמיון בין הצעתו של אולשן בדו"ח שלו לבין הדגם הסופי שהתקבל אינו מותיר מקום לספק באשר להשפעתו על מהלך העניינים.

מלבד דעתו של אולשן נשמעו באותם חודשים גם דעות אחרות. בקיץ 1952 התקיים באוניברסיטה העברית בירושלים יום עיון בנושא מנהל בתי המשפט, והעיתון 'חרות' דיווח כי 'נמנו וגמרנו המרצים והמתווכחים [...] כי הפרדת הרשות השופטת מהרשות המבצעת הכרחית לחלוטין, ואין לעשות את בית הדין, את השופט ואת מערכת החוקים תלויים ברשות המבצעת, ואפילו יהא זה משרד המשפטים עצמו'.⁴¹

מובן מאליו שגם עמדת שר המשפטים הייתה מרכזית במסגרת זו. עדות למעורבותו של השר בגיבוש המדיניות בעניין ניתן למצוא באפיזודה שהתרחשה באותם ימים. ב־20 במאי 1952 נפגש זמורה בכיתו עם שופט בית המשפט המחוזי בתל אביב מרדכי קנת, שביקש לעלות לדרגת נשיא תורן. תוך כדי השיחה דנו זמורה וקנת בעניין מנהל בתי המשפט. זמורה עדיין את קנת שהוא 'מְעִין עוד בתכנית היועץ המשפטי של אל־רכוז הניהול ממרץ (3) 1952'. כלומר בסוף חודש מאי טרם קיבל זמורה החלטה סופית בעניין זה. באשר למשרת 'מנהל בתי המשפט', עדיין זמורה את קנת, עוד השר רוזן ניהל משא ומתן עם איזנברג – וברור שהדבר היה לפני שהחליף אותו השר יוסף, באוקטובר 1951. קנת השיב לזמורה: 'השר יוסף רוצה למשרה הנ"ל בשופט מתקופת המנדט דווקא'. לא ברור מלשון הדברים מה היו טעמי יוסף להערפה זו. כך או אחרת יוסף הסתייג ממינויו של איזנברג – שמונה לשיפוט רק עם קום המדינה – למנהל בתי המשפט.⁴²

בסוף יוני הודיע יוסף לראש הממשלה דוד בן־גוריון ואחר כך לאנשי משרד המשפטים על החלטתו לסיים את תפקידו כשר המשפטים, ובישיבת הממשלה ב־22 ביוני 1952 הוחלט שכהן יחליפו כשר המשפטים, בצד תפקידו כיועץ המשפטי לממשלה.⁴³ היה זה צעד הרה גורל ככל שמדובר בהיסטוריה

40 עם זאת ניתן למצוא תימוכין להסברו של אולשן בסברה שהייתה באותה תקופה שהשרים יוסף וכהן החזיקו במשרד המשפטים כפיקודן עבור רוזן. ראו: גוטמן (לעיל, הערה 10), עמ' 82–83.

41 'משפטנו באספקלריה של פסק־דין בשנת תשי"ב', חרות, 12 באוקטובר 1952, עמ' 2.

42 זמורה, תרשומת שיחתו עם השופט קנת, 20 במאי 1952, ארכיון המדינה, גל-3291/31. העמדה שדגלה בביזור סמכויות המנהל זכתה לכמה תומכים משמעותיים נוספים על אלה שצוינו עד כה. נראה שגם השופט משה לנדוי, לימים שופט ונשיא של בית המשפט העליון אבל אז עדיין מבית המשפט המחוזי בחיפה, דגל ברגם הביזורי. ראו: לנדוי אל זמורה (לעיל, הערה 16).

43 פרוטוקול ישיבה מג/שיב של הממשלה השלישית, 22 ביוני 1952, עמ' 1–14, ארכיון המדינה. על הרקע הפוליטי למהלך זה, שנבע בין השאר מפטירתו של שר האוצר אליעזר קפלן ומהעובדה שהשר יוסף החזיק גם בתיק התעשייה והמסחר, ראו: גוטמן (לעיל, הערה 10); ג' יעקובי, הממשלה, תל אביב תשמ"ג, עמ' 341, 359.

של מנהל בתי המשפט בארץ, מפני שחילוף השרים הוביל את ראשי מערכת המשפט – השר הטרני כהן, שופטי בית המשפט העליון ונשיאי בתי המשפט הבכירים בארץ – לקבלת ההחלטה בנושא מנהל בתי המשפט. אין בידינו מסמך שבו התקבלה במפורש ההחלטה להקים את הנהלת בתי המשפט, כגון תכתובת בין ראשי מערכת המשפט. אך רצף האירועים בשבועות שלאחר מינוי כהן לשר מלמד שבמהלכם אכן התקבלה החלטה כזאת. בישיבה הראשונה של כל שופטי בית המשפט העליון לאחר ישיבת הממשלה האמורה, ב־1 ביולי 1952, קידמו חברי הפורום בכרחה את מינויו של כהן לשר המשפטים. אחר כך פנו לדון ב'מינוי שופט כמנהל מחלקת בתי המשפט'.⁴⁴ לא ברור מסיכום ישיבה זו אם כבר התקבלה החלטה סופית בעניין במשרד המשפטים. אולם פחות משבועיים לאחר ישיבת השופטים הזאת, ב־13 ביולי 1952, כתב שר המשפטים כהן אל יושב ראש ועדת הכספים של הכנסת שהוא מבקש שהוועדה תחליט כי 'תשולם לראש מנהל בתי המשפט משכורת של נשיא בית משפט מחוזי. ראש מנהל בתי המשפט יתמנה מבין שופטי בתי המשפט המחוזיים לשם הנהלה אדמיניסטרטיבית של בתי המשפט, אך עם התמנותו לא יעבור לשירות האדמיניסטרטיבי של משרד המשפטים ולא יחדל להיות שופט המדינה'.⁴⁵ ב־15 ביולי 1952 כבר נתן כהן פומבי לדבר, וכך פורסם באותו יום בעיתון 'הצופה':

שניים יסודיים בנוהל המשפטי להחשת השיפוט וליעילות אדמיניסטרטיבית [...] על השינויים הודיע שר המשפטים והיועץ המשפטי חיים כהן [...] שר המשפטים ציין את מגמתו לבטל את התלונות על 'סחבת' בברור משפטים [...] עוד השבוע – אמר – יתמנה אחד השופטים המחוזיים (הוא כבר נקבע אך טרם אושר סופית) לתפקיד של מנהל אדמיניסטרטיבי של בתי הדין במדינה במקומו של מר ציון אלוף שיחזור לתפקידו כשופט שלום ראשי [...] המנהל האדמיניסטרטיבי של בתי הדין יהיה כפוף במישרין לשר המשפטים בעניינים מינהלתיים ואילו בעניינים השיפוטיים יהיה כפוף לנשיא ביהמ"ש העליון. סופרנו סבור, כי השופט המחוזי בירושלים מר איזנברג נקבע לתפקיד זה.⁴⁶

אם כן בתקופה שממינוי כהן לשר המשפטים בסוף יוני 1952 עד 13 ביולי 1952 הוחלט על מינוי מנהל בתי משפט ועל הקמת הנהלת בתי משפט. ימים אחדים אחר כך, ב־18 ביולי 1952, כבר העביר שר המשפטים לנשיא בית המשפט העליון – להערותיו – טיוטת כתב מינוי של איזנברג.⁴⁷ נראה שחילוף השרים היה מכריע לעניין הקמת הנהלת בתי המשפט. רוזן, שכיהן כשר המשפטים עד אוקטובר 1951, כבר דיבר עם איזנברג על האפשרות שיחליף את אלוף, כנראה בעקבות דו"ח אולשן, שציין לטובה את המשמעת וסדרי המנהל הטובים בבית המשפט המחוזי בירושלים, אשר בו כיהן איזנברג. מהשיחה בין קנת לבין זמורה במאי 1952 משתמע שהשר יוסף תמך במינוי שופט מתקופת המנדט כמחליף לאלוף. לא ברור מה הייתה דעתו של יוסף על הדגם של הנהלת בתי

44 'תקציר ישיבה של שופטי בית המשפט העליון', 1 ביולי 1952, ארכיון המדינה, גל-3291/15.
 45 שר המשפטים כהן אל יושב ראש ועדת הכספים של הכנסת, מכתב בעניין 'ראש מנהל בתי המשפט', 13 ביולי 1952, ארכיון המדינה, גל-3292/47.
 46 'שניים יסודיים בנוהל המשפטי להחשת השיפוט וליעילות אדמיניסטרטיבית', הצופה, 15 ביולי 1952, עמ' 1.
 47 נ' סלומון (בשמו של שר המשפטים) אל נשיא בית המשפט העליון זמורה, מכתב עם טיוטת כתב מינוי מנהל בתי המשפט, 18 ביולי 1952, ארכיון המדינה, גל-3292/47.

המשפט, אבל ברור שהוא לא תמך במינוי איזנברג למנהל בתי המשפט. כהן, שהחליף את יוסף בסוף יוני 1952 – ושכיחן בתפקידו עד דצמבר 1952 – תמך בתחילה בביזור סמכויות המנהל ברוח הדגם הביזורי לשיעורין שהציע הנשיא אזולאי. אך ממכתביו של כהן עולה שהוא כיבד את הנשיאים ואת רצונם בנושא. ומכל מקום נראה שהיה לו ברור שבלא תמיכת הנשיאים עצמם, צפוי היה מהלך אשר יטיל עליהם את עול ניהול המערכת לעורר גל נוסף של מתחים. ובעקבות היחסים ששררו בין אלוף לשופטים הוא מן הסתם הכיר בצורך בפתרון יציב. מינויו של כהן לשר המשפטים היה הזדמנות להוציא אל הפועל את 'הפתרון האידיאלי' של הנשיא ברזכאי ובעיקר את ההמלצה של אולשן לרפורמה. כך בא לעולם דגם 1952 הראוי להיקרא דגם הנהלת בתי המשפט, לפי שהוא הדגם הנוהג של הנהלת בתי המשפט. דגם זה עוצב מעל הכול ברוחו של אולשן, אך הכיל גם מרכיבים מבית מדרשם של ברזכאי ואזולאי.

דגם הנהלת בתי המשפט

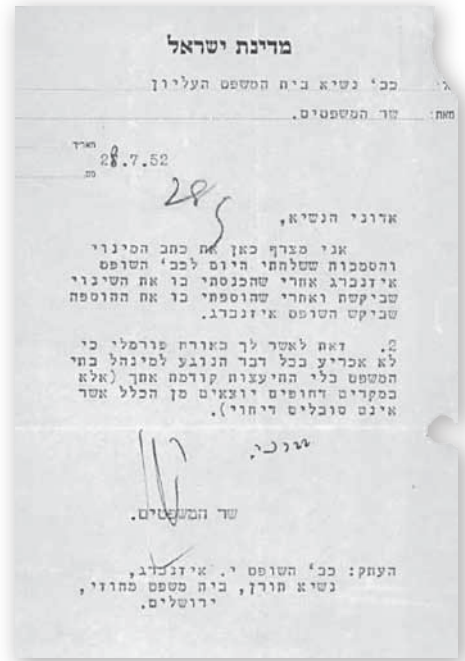
ב-1 באוגוסט 1952 סיים השופט אלוף את תפקידו בראש אגף בתי המשפט, והאגף בוטל בו ביום.⁴⁸ באותו היום גם נכנס לתוקף מינויו של השופט איזנברג למנהל בתי המשפט וקמה הנהלת בתי המשפט. בכתב המינוי של איזנברג עיצב שר המשפטים כהן – בהתייעצות עם נשיא בית המשפט העליון זמורה – את סמכויותיו של מנהל בתי המשפט. ב-18 ביולי 1952 העביר כהן את טיוטת כתב המינוי לנשיא בית המשפט העליון וביקש שיחזירה לשר המשפטים 'עד יום ראשון בבוקר', משום שבדעתו 'להביא תכנה לידיעת הממשלה עוד בישיבתה ביום ראשון'. הערתו המשמעותית היחידה של הנשיא זמורה הייתה בקשה להוסיף הוראה מפורשת שלפיה 'מנהל בתי המשפט ישמש בתוקף תפקידו רשם ראשי של בית המשפט העליון'.⁴⁹ איזנברג עצמו הוסיף כנראה את ההוראה שסמכויותיו כמנהל בתי המשפט 'לא תגרענה מסמכותך השיפוטית כנשיא תורן של בית משפט מחוזי'.⁵⁰ ב-28 ביולי 1952 העביר שר המשפטים את כתב המינוי לאיזנברג ולנשיא בית המשפט העליון. לכתב המינוי נלווה מכתב אשר מוען אל זמורה, ובו ציין כהן שהוא שילב את השינוי שביקש הנשיא וכן את ההוספה שביקש איזנברג. חשובה מכך התחייבותו של כהן במכתב הנלווה: 'זאת

48 השר כהן נפרד במכתב לבני מאור מהשופט אלוף. ראו: בן-הרונן וקליימן (לעיל, הערה 1), עמ' 24. השופט אלוף היה אחד מבעלי התפקידים הבכירים היחידים במשרד המשפטים שלא היו ממוצא אשכנזי. מעניין לציין שב-27 ביולי 1952, יום לפני שנשלח מכתב המינוי של השופט איזנברג, שהחליף את השופט אלוף, החליטה הממשלה לפי המלצת כהן למנות את יוסף קוקיה למנהל הכללי של משרד המשפטים. כהן מצא לנכון להוסיף בישיבת הממשלה ש'עם מינויו של מר קוקיה למנהל הכללי של משרד המשפטים הממשלה ממנה בפעם הראשונה מנהל כללי לא-אשכנזי'. ראו: פרוטוקול ישיבה נא/שיב של הממשלה השלישית, 27 ביולי 1952, עמ' 5-6, ארכיון המדינה.

49 ניתן רק לשער שמינוי המנהל גם לרשם בית המשפט העליון נועד לאפשר לו מעורבות בלתי אמצעית במנהל בית המשפט העליון.

50 השווו בין הטיוטה לבין כתב המינוי עצמו: סלומון (לעיל, הערה 47); שר המשפטים כהן אל נשיא בית המשפט העליון זמורה, מכתב נלווה לכתב מינוי מנהל בתי המשפט, 28 ביולי 1952, ארכיון המדינה, גל-3292/47; שר המשפטים כהן אל איזנברג, כתב מינוי מנהל בתי המשפט, 28 ביולי 1952, שם.

לאשר לך באורח פורמלי כי לא אכריע בכל דבר הנוגע למינהל בתי המשפט בלי התייעצות קודמת אתך (אלא במקרים דחופים יוצאים מן הכלל אשר אינם סובלים דיחוי).⁵¹ זוהי התחייבות משמעותית, משום שהיא מתנה על החוק בעניין זה. בעוד החוק קבע באותה עת כאמור שכל סמכויות המנהל נמצאות בידי שר המשפטים, התחייב השר במכתבו להפעיל את סמכויותיו בפועל רק לאחר התייעצות עם נשיא בית המשפט העליון. על רקע דגם אלוף, ובהתחשב באישיותו הדומיננטית של כהן במערכת, ניתן להבין מדוע היה מכתב זה כה חשוב לאיזנברג עם כניסתו לתפקיד. נוסף על כך בהערה זו היה גלום דגם חוקתי שיתופי בין הרשות השופטת לבין הרשות המבצעת – ככל שמדובר בשליטה במנהל בתי המשפט – יותר מאשר הדגם המגולם בחוק. איננו יודעים עד כמה נהג בהמשך שר המשפטים בהתאם לאמור במכתב, אך מכל מקום מדובר בהבטחה רבת משמעות בהיסטוריה של יחסי ראשי מערכת המשפט בארץ. מן הבחינה המשפטית מדובר על עדכון – שלא לומר תיקון – של החוק באמצעות התחייבות באשר לאופן יישומו.



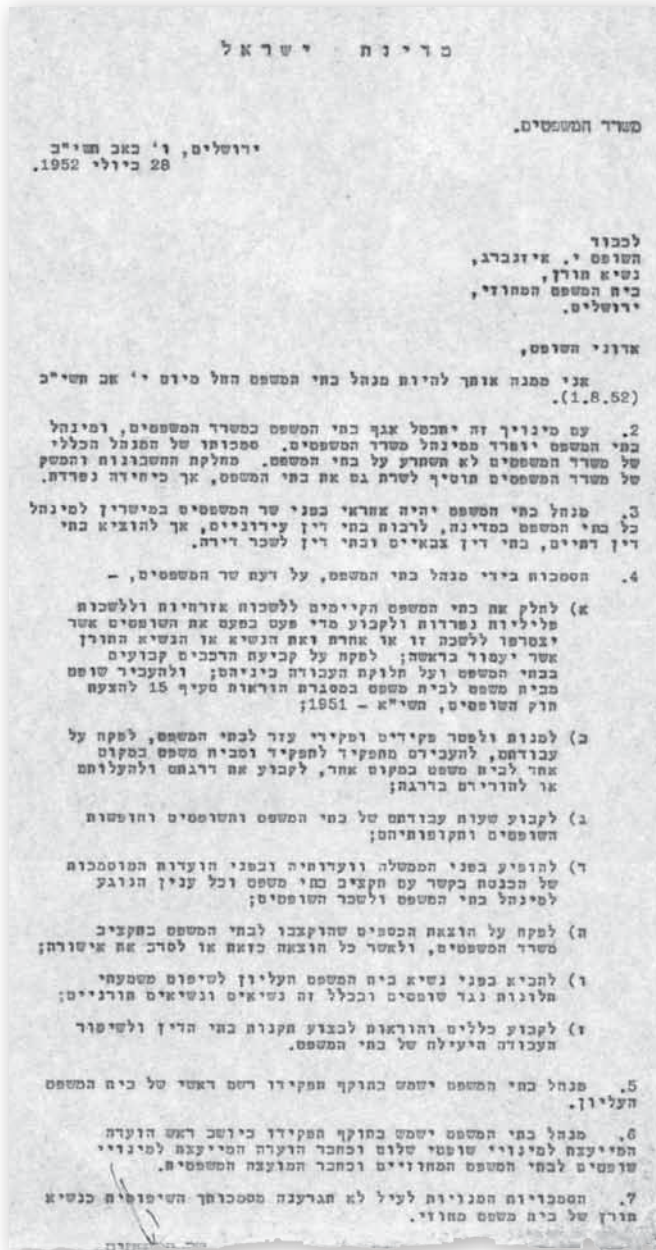
מכתב נלווה
לכתב המינוי של
השופט איזנברג
לשמש כמנהל בתי
המשפט, שמוען
אל נשיא בית
המשפט העליון
משה זמורה, 28
ביוני 1952
(ארכיון המדינה)

כתב המינוי עצמו – המובא במלואו בנספח למאמר – מאיר עיניים. הוא הביא לביטול אגף בתי המשפט ולהפרדת 'מינהל בתי המשפט ממינהל משרד המשפטים'. נקבע בו במפורש שסמכות המנהל הכללי של משרד המשפטים לא תחול על בתי המשפט, וכי מנהל בתי המשפט יהיה אחראי ישירות בפני שר המשפטים. למעשה בעניין זה כתב המינוי הקדים וטמן בחובו את מה שנקבע בחוק שנה אחר כך, ב'28 באוגוסט 1953: 'שר המשפטים יקבע את סדרי המינהל של בתי המשפט וימנה על ביצועם אחד השופטים שיהיה אחראי בפניו'.⁵² בכתב המינוי לא התנער שר המשפטים מסמכויות מנהל בתי המשפט שקיבל לפי חוק; הוא רק מינה את מנהל בתי המשפט לבצען, 'על דעת שר המשפטים'.

ברור מקריאת כתב המינוי שאולשן היה מעורב מאוד בעיצובו, או לפחות שהדו"ח שלו משנת 1950 עמד לנגד עיניו של מי שניסח את כתב המינוי. מספר סמכויות של מנהל בתי המשפט המופיעות בכתב המינוי מוזכרות במפורש בהמלצות דו"ח אולשן. בראש ובראשונה ההמלצה הנזכרת לעיל למנות לתפקיד אדם 'בדרגה של לא פחות מנשיא בית משפט מחוזי', אשר 'יפעל תחת מרותו העליונה והישירה של שר המשפטים', עמדה ככל הנראה בבסיס עצם מינויו של השופט המחוזי איזנברג דווקא; המלצה זו עמדה כנראה גם בבסיס ההחלטה למנותו ימים אחדים

51 כהן, מכתב נלווה לכתב מינוי מנהל בתי המשפט (שם).

52 סעיף 14 ב'חוק השופטים, תשי"ג-1953. הוראת חוק השופטים לעניין זה שונה מההוראה בהצעת החוק שפורסמה בדצמבר 1952, ושעדיין הייתה זהה להוראת 'הצעת חוק השופטים' משנת 1951, שצוטטה לעיל. ראו: סעיף 14 ב'הצעת חוק השופטים, תשי"ג-1952, הצעות חוק 148, 22 בדצמבר 1952, עמ' 90.



לפני כן לנשיא תורן,⁵³ ואף בבסיס ההוראה בכתב המינוי שהוא 'יהיה אחראי בפני שר המשפטים במישרין'. אולשן גם המליץ בדו"ח שלו ש'מחלקתו [של בעל התפקיד] אינה צריכה להיות משולבת למנגנון של משרד המשפטים וצריכה להמציא באחד הבנינים של בתי המשפט' - וכך נקבע בכתב המינוי (באשר לניתוק ממנגנון משרד המשפטים) וכך קרה בפועל (באשר למיקומה של הנהלת בתי המשפט בבית המשפט העליון). אולשן המליץ עוד, ואף זאת נקבע בכתב המינוי, כי מנהל בתי המשפט 'יוכל, בהתאם לצורך, לעסוק גם בעבודה משפטית בבתי משפט שונים'.

הסמכות 'לחלק את בתי המשפט הקיימים ללשכות אזרחיות וללשכות פליליות נפרדות', המופיעה בכתב המינוי, מוצעת במפורש בדו"ח אולשן, אף ששם הוא הציע זאת רק באשר לבית המשפט המחוזי בתל אביב. הסמכות שניתנה למנהל בתי המשפט בכתב המינוי לקבוע את 'שעות עבודתם של בתי המשפט והשופטים', מהדהדת גם היא בדו"ח אולשן, אשר כולל את ההערה המאלפת ש'יש להכניס מיד שטה של דיקנות קפדנית בזמני העבודה בבתי המשפט. יש להתקין בכל בית משפט פעמון מרכזי שיצלצל בכל בוקר בשעה 8.55 [...] בשעה תשע בדיוק, ללא אחרור שהוא, על השופט לשבת על כס המשפט [...] יש לקבוע שעה שלפניה אין שופט עוזב את כתלי בית המשפט, אף גם גמר את ברור המשפט או המשפטים הקובעים לפניו בשעה מוקדמת יותר'. גם הסמכות שהוענקה

למנהל 'לקבוע כללים והוראות לבצוע תקנות בתי הדין ולשיפור העבודה היעילה של בתי המשפט' הוצעה במפורש בדו"ח אולשן. נראה אם כן שהצורך במשמוע השופטים הוכר כצורך חיוני.

כתב המינוי
לשופט איזנברג,
28 ביולי 1952
(ארכיון המדינה)

הסמכות שניתנה בכתב המינוי 'להביא בפני נשיא בית המשפט העליון לשיפוט משמעת תלונות נגד שופטים' מוצאת אף היא הד בעיסוק בנושא המשמעת בדו"ח אולשן, אך גם אחרים עסקו בסוגיה חשובה זו. אחת הבעיות המרכזיות שצינו אולשן, אזולאי וברזוכאי הייתה המשמעת. הם תהו כיצד יכול פקיד לפקח על משמעת של שופטים בלי לפגוע בעצמאותם. למרות ההבדלים הרבים בין הדגמים שהציעו ברזוכאי ואזולאי לניהול בתי המשפט, הן במכתב של ברזוכאי והן בהצעתו של אזולאי מוזכר במפורש הצורך דווקא בשופט שיהיה יד ימינו של נשיא בית המשפט העליון לעניין זה, כפי שאכן נקבע בכתב המינוי.

בסופו של דבר מונה המנהל על כל ענייני המנהל, לרבות פיקוח על הוצאת התקציב, ייצוג המערכת בכנסת בדיוני התקציב, מינוי פקידים ופיקוח עליהם ועוד. המנהל מונה גם על כל 'ענייני השופטים', כפי שכינה זאת אזולאי, אך היה עליו להפעיל סמכות זו על דעת השר. במסגרת זו הוא הוסמך לעסוק למשל בפיקוח על קביעת הרכבים, שעות שמיעת המשפטים והעברת שופטים מבית משפט לבית משפט. במקביל לכך הוא היה אמור לשמש יד ימינו של נשיא בית המשפט העליון בענייני המשמעת, אך – כפי שעולה מכתב המינוי – אף זאת על דעת שר המשפטים. המנהל גם קיבל תפקיד משמעותי בוועדות למינוי השופטים – אך היה זה הסדר קצר מועד, משום שבאוגוסט 1953 נחקק חוק השופטים, שהסדיר את מינוי השופטים באמצעות ועדת מינויים, שנהוגה עד היום.⁵⁴

לכאורה עולה מהדברים כי רעיון הביזור של סמכויות המנהל נזנח לחלוטין. על נשיאי בתי המשפט המחוזיים – שלפי הדגם שהציע אזולאי היו אמורים לקבל לידם את סמכויות המנהל – הוטל בכתב המינוי פיקוח של מנהל בתי המשפט, אפילו בעניין קביעת הרכבי השופטים. עם זאת יש להדגיש כי מעשית, גם לפי הדגם של אולשן וגם בהתחשב בדברים שלא נכללו בכתב המינוי, נותרו בידי נשיאי המחוזות סמכויות רבות.

איזנברג פעל במידה רבה בתוואי שנקבע בדו"ח אולשן. מלכתחילה מוקמה הנהלת בתי המשפט במגרש הרוסים,⁵⁵ בבית המשפט העליון – כמדומה כדי להפגין את הניתוק ממשרד המשפטים. וכאמור כבר בדו"ח אולשן נכללה המלצה למקם את הנהלת בתי המשפט באחד מבנייני בתי המשפט. זמן קצר לאחר מינויו החל איזנברג לקדם שינויים מרחיקי לכת בנוהלי בתי המשפט שלשם הוא מונה – אף הם בעיקרם במתכונת שהוצעה עוד בדו"ח אולשן למען שיפור יעילות התפקוד של בתי המשפט ושמירה על עצמאותם. לדוגמה ארבעה ימים לאחר מינוי איזנברג דיווח העיתון 'חרות' על אחת הרפורמות – אשר נזכרה באופן כללי בכתב המינוי: פיצול בתי המשפט במחוז תל אביב לאגפים נפרדים, פלילי ואזרחי. כאמור פיצול זה הוצע עוד בדו"ח אולשן. כשהוצא

54 סעיף 6 ב'חוק השופטים' (לעיל, הערה 52).

55 לעומת זאת משרד המשפטים ואגף בתי המשפט שבו שכנו בקריה בתל אביב ואחר כך בבניין אפ"ק בירושלים. על מיקומם של משרד המשפטים בקריה ושל הנהלת בתי המשפט במגרש הרוסים ראו: מנהל משרד המשפטים אל נשיא בית המשפט העליון, זימון ישיבה (לעיל, הערה 20); מנהל בתי המשפט בישראל איזנברג אל העוזר לרשם הראשי בבית המשפט העליון, מכתב בעניין סידורים לייעל את הדיונים בבית המשפט העליון, 17 בספטמבר 1952, ארכיון המדינה, ג-5728/10.

אל הפועל הפיצול האמור לאגפים אזרחי ופלילי, באוקטובר 1952, בהנחייתו של איזנברג, הורחבה תחולתו לכל בתי המשפט בארץ. בארבעת החוזרים הראשונים שהפיץ איזנברג, ב-10 וב-12 באוקטובר 1952, הוא קבע את חלוקת כל בתי משפט השלום והמחוזי לאגפים אזרחיים ופליליים (בבית המשפט המחוזי בתל אביב הוקם גם אגף מיוחד לפשעים חמורים).⁵⁶ איזנברג הסדיר נושאים נוספים שנזכרו בדו"ח אולשן ובכתב המינוי, כגון הקפדה על שעות המשפטים (מ-8:30 עד 13:30) ועל נוכחות השופטים בבתי המשפט (איזנברג הורה ששופט שמסיים את עבודתו לפני השעה 13:30 צריך להישאר בבתי המשפט עד השעה הזו, כדי שיוכל לקבל בקשות דחופות).

השינוי המשמעותי ביותר ברפורמות של איזנברג מאוקטובר 1952 היה הסדרת ההיררכיות במנהל בתי המשפט. בעניין זה ניכרת השפעתם הברורה של בר-זכאי מחד גיסא ואזולאי מאידך גיסא בכך שהרפורמה הפרידה בין ענייני השופטים לבין יתר ענייני המנהל. בענייני המנהל הציבה הרפורמה את השופטים הראשיים, קרי נשיאי הערכאות, בעמדת פיקוח על העבודה המנהלית, בעוד שיחסי הכפיפות של פקידי המנהל עוצבו כלפי מנהל בתי המשפט. בכך עוגן תפקידם של הנשיאים, אך ברור כי עמדתו של בר-זכאי שאין להטיל עליהם את האחריות לענייני המנהל, זכתה לאוזן קשבת. לעומת זאת לפי הרפורמה אמורים היו נשיאי בתי המשפט לטפל באופן שוטף בענייני השופטים – ובכך ניתן מענה מסוים לעמדתו של אזולאי שיש לתת משקל לדרג הניהולי המקומי. יודגש כי כל זה נעשה במעטפת הכוללת מבית מדרשו של אולשן: בסופו של דבר ככל שמדובר בעניינים שנדרש בהם אישור ההנהלה, נקבע כי הנשיאים יפנו לאיזנברג. זהו עניין חשוב – לנשיא בית המשפט המקומי ניתן משקל מסוים בענייני מנהל, ומנהל בתי המשפט לא היה מעורב באופן ישיר ומידי ביחסי הגומלין שבין השופט לנשיא הערכאה שבה הוא חבר. אך בה בעת שזר מהלך זה את המארג הניהולי הכולל כך שהנהלת בתי המשפט הריכוזית תשלוט מירושלים בהיבטים הגשמיים של הליכי הפקת הצדק בישראל.

בבתי משפט השלום, קבע איזנברג, ירוכזו ענייני המנהל בידי המזכירים הראשיים, כלומר הפקיד הבכיר ביותר בכל בית משפט, שלו היו כפופים יתר הפקידים:

המזכירים הראשיים בבתי משפט השלום יהיו אחראים לכל העבודה האדמיניסטרטיבית של בתי משפט השלום וינהלו בערים הראשיות: ירושלים, תל-אביב וחיפה, תחת פקוחם של שופטי השלום הראשיים, ובערי השדה – תחת פקוחם של שופטי השלום במקום. המזכירים הראשיים של בתי משפט השלום בערים הראשיות: ירושלים וחיפה, יהיו כפופים לרשמי בתי המשפט המחוזיים. המזכיר הראשי בבית משפט השלום בתל-אביב, יהיה אחראי באופן ישיר כלפי מנהל בתי המשפט [...] המזכירים הראשיים בבתי משפט השלום בערי השדה, יהיו אחראים באופן ישיר כלפי מנהל בתי המשפט.⁵⁷

56 3' אגפים נפרדים בבי"מ השלום בת"א, חרות, 4 באוגוסט 1952, עמ' 4; מנהל בתי המשפט איזנברג אל שופטי בתי המשפט המחוזיים, חוזר מספר 1, 10 באוקטובר 1952, ארכיון המדינה, ג-5728/10; מנהל בתי המשפט איזנברג אל הרשמים והמזכירים הראשיים בבתי המשפט המחוזיים, חוזר מספר 1, 10 באוקטובר 1952, שם; מנהל בתי המשפט איזנברג אל שופטי בית משפט השלום, חוזר מספר 1, 10 באוקטובר 1952, שם; מנהל בתי המשפט איזנברג אל כל המזכירים הראשיים של בתי משפט השלום, חוזר מספר 1, 12 באוקטובר 1952, שם. 57 מנהל בתי המשפט איזנברג אל כל המזכירים הראשיים של בתי משפט השלום (שם).

אם כן בתל אביב ובערי השדה היו ענייני המנהל נתונים בידי המזכירים הראשיים, והם עמדו תחת מרותו הישירה של איזנברג. בירושלים ובחיפה הוכפפו המזכירים לרשמי בתי המשפט המחוזיים, אך רשמים אלה היו אחראים במישרין לפני איזנברג. לפיכך ענייני המנהל ומזכירי בתי משפט השלום כולם הוכפפו, במישרין או בעקיפין, לאיזנברג. גישה דומה נהגה בבתי המשפט המחוזיים, אם כי שם היו הרשמים כולם באחריותו הישירה של איזנברג. בבתי המשפט המחוזיים, קבע איזנברג, ירוכזו ענייני המנהל בידי הרשמים, וינהלוה תחת פקוחם של נשיאי בתי המשפט המחוזיים. הרשמים יהיו אחראים באופן ישיר כלפי מנהל בתי המשפט. על הרשמים להוועץ עם המזכיר הראשי בכל ענייני העבודה האדמיניסטרטיבית.⁵⁸

שלא כענייני המנהל באופן כללי, קבע איזנברג ש'עניינים הנוגעים לשופטים' בבתי משפט השלום אינם נכללים בגדר העבודה האדמיניסטרטיבית המרוכזת בידי המזכירים הראשיים. עניינים אלה ירוכזו בערים הראשיות [ירושלים, תל אביב וחיפה] בידי שופטי השלום הראשיים. שופטי השלום בערי השדה יפנו בכל העניינים הנוגעים אליהם באופן ישיר, אל מנהל בתי המשפט. בדומה לכך בבתי המשפט המחוזיים 'עניינים הנוגעים לשופטים, אינם נכללים בגדר העבודה האדמיניסטרטיבית המרוכזת בידי הרשמים. עניינים אלה ירוכזו בידי נשיאי בתי המשפט המחוזיים'.⁵⁹ עולה מהדברים כי להוציא את שופטי השלום בערי השדה – אשר ענייניהם נמסרו במישרין לאיזנברג – רוכזו ענייניהם של יתר השופטים בידי נשיאי בתי המשפט המחוזיים ושופטי השלום הראשיים. החלק האחרון בתצורה זה היה הכפפתם של נשיאי בתי המשפט המחוזיים ושופטי השלום הראשיים למנהל בתי המשפט, כלומר במתווה של איזנברג תפקידם היה לרכז עבורו את 'ענייני השופטים'.⁶⁰

הסדרת הייררכיות המנהליות וההפרדה בין ענייני השופטים לבין יתר העניינים המנהליים השלימו את המהלך שהחל במינויו של איזנברג למנהל בתי המשפט: הפרדה בין משרד המשפטים לבין הרשות השופטת. איזנברג היה שופט בכיר אך לא נמנה עם מנגנון משרד המשפטים, היה לו מעמד מרכזי בהגמוניה הממסדית עם הקמת המדינה (שלא כמו אלוף), והוא זכה לתמיכתם הברורה של כהן, של אולשן ושל נשיאי בתי המשפט המחוזיים – כל אלה אפשרו לו להעביר את החוזרים

58 מנהל בתי המשפט איזנברג אל הרשמים והמזכירים הראשיים בבתי המשפט המחוזיים (לעיל, הערה 56)
 59 מנהל בתי המשפט איזנברג אל כל המזכירים הראשיים של בתי המשפט השלום (לעיל, הערה 56); מנהל בתי המשפט איזנברג אל הרשמים והמזכירים הראשיים בבתי המשפט המחוזיים (שם).

60 ראו: ארבעת הנוסחים של חוזר מספר 1 (שם). לעניין הכפפת הנשיאים ושופטי השלום הראשיים למנהל בתי המשפט קבע איזנברג: 'בכל העניינים הנוגעים לשופטי השלום, יפנה כל שופט שלום לשופט השלום הראשי שבמחוזו [...] בכל העניינים הנוגעים לשופטי השלום ואשר בהם צריכה לטפל הנהלת בתי המשפט, יפנה שופט השלום אל מנהל בתי המשפט באמצעות שופט השלום הראשי שבמחוזו'. בדומה לכך קבע איזנברג באשר לבתי המשפט המחוזיים: 'בכל העניינים הנוגעים לנשיא תורן, או שופט, יפנה הנשיא התורן או השופט אל נשיא בית המשפט המחוזי שבמחוזו. בכל העניינים הנוגעים לנשיא תורן או שופט, בהם צריכה לטפל הנהלת בתי המשפט, יפנה הנשיא התורן או השופט אל מנהל בתי המשפט באמצעות נשיא בית המשפט המחוזי שבמחוזו'. ראו: חוזר מספר 1 (שם). יש לציין שמדובר בארבעה חוזרים רחבי היקף יחסית, ואנו מפשטים את ההסדרים הכלולים בהם. במקביל נקבעו בבית המשפט העליון הסדרים דומים, אך בצורה מרוכזת בלא קביעת הייררכיות פקידותיות (כנראה משום שכאמור מנהל בתי המשפט שימש גם כרשם בית המשפט העליון). ראו: פרקליט המדינה א' שמרון אל מנהל בתי המשפט בישראל, מכתב ובו הצעה להסדיר מנהל חדשים בבית המשפט העליון, 2 בספטמבר 1952, ארכיון המדינה, ג-5728/10-10; מנהל בתי המשפט אל ממלא מקום נשיא בית המשפט העליון, הודעה על 'מספר שפורים ליעול העבודה בבית המשפט העליון', 10 באוקטובר 1952, שם.

שהוציא היישר לשופטים, בלי לפגוע בכבודם או בתדמיתם העצמאית כפי שהיה בתקופתו של אלוף. עובדת היותו שופט בכיר אפשרה לו גם לרכז הן את ענייני השופטים והן את ענייני המנהל בראש ההיררכייה המנהלתית – בכפוף לשר המשפטים ולנשיא בית המשפט העליון. לסיכום, ברפורמה שהוחלה בשנת 1952 אומץ למעשה דגם מנהל חדש ברוח המלצות אולשן, אך נוספו עליו רעיונות של הנשיאים אזולאי ובר-זכאי. כתב המינוי הציב את המנהל באופן מורכב בתווך בין הרשות השופטת לבין משרד המשפטים: (1) מנהל בתי המשפט וההנהלה הוצאו ממשרד המשפטים והוצבו ישירות תחת מרות שר המשפטים; (2) מנהל בתי המשפט נותר שופט מכהן בעל דרגה שיפוטית גבוהה ואף מונה לרשם בית המשפט העליון; (3) השר כהן הבטיח פורמלית להתייעץ עם הנשיא זמורה בכל ענייני המנהל. שלושת היסודות האלה קירבו את מנהל בתי המשפט עוד יותר להשפעת הנשיא, ועם זאת נותרה מרותו של השר עליו. הדגם שנבחר החיל ריכוזיות לשיעורין כלפי מטה, כלומר ביחס שבין מנהל בתי המשפט (ונשיאי בתי המשפט) לבין השופטים ונשי המנהל. בה בעת כלפי מעלה הפך הדגם את מנהל בתי המשפט למשרתם של שני אדונים.

הנהלת בתי המשפט כיום

מאמר זה נדרש לסוגיה שאין מרבים לדון בה חרף חשיבותה החוקתית המובהקת, לאמור מנהל מערכת בתי המשפט בארץ. לסוגיה זו השלכה ישירה על השירות שבתי המשפט יכולים להציע לרבים הנדרשים לשירותיהם, ועשויה להיות לה השלכה אף על מידת עצמאותם בעומדם מול שאר רשויות המדינה. בה בעת יש לה השלכה על מידת עצמאותו של השופט היחיד אל מול מערכת בתי המשפט, ביוצרה רשות מנהלית שבכוחה לפקח על השופטים. המאמר הציג דגמים שונים שהוצעו למנהל בתי המשפט בארץ בראשית ימיה של המדינה. בסופו של הניתוח עלה כמנצח – באופן שאינו מובן מאליו, במיוחד בהקשר ההיסטורי של הדיונים בדגמים האלה – דגם הנהלת בתי המשפט, הנוהג בעיקרו מאז ועד היום.

הוראת סעיף 14 בחוק השופטים, אשר צוטטה לעיל ('שר המשפטים יקבע את סדרי המנהל של בתי המשפט וימנה על ביצועם אחד השופטים שיהיה אחראי בפניו'), תוקנה באופן משמעותי רק בשנת 1992. תיקון מאוחר זה אימץ במידה רבה את ההסכמות שנקבעו בשנת 1952, בחלופת המכתבים ובאופן פעולתו של איזנברג. באופן ספציפי התיקון לחוק קיבע בשמו את תפקיד מנהל בתי המשפט וכן את הצורך בהסכמת נשיא בית המשפט העליון למינויו של מנהל בתי המשפט. אומנם החוק לא שינה פורמלית את כפיפותו של המנהל לשר המשפטים, שלפניו המנהל אחראי, אך התיקון לא נתפס כסוטה מן הפרקטיקה שהתפתחה משנת 1952, ושלפיה המנהל מתואם עם נשיא בית המשפט העליון. באותה הזדמנות בוטלה החובה שמנהל בתי המשפט יהיה שופט, אך בפועל כל מנהלי בתי המשפט מאז היו שופטים.⁶¹

61 סעיף 82 ב'חוק בתי המשפט' (לעיל, הערה 2).

לסיכום, דגם הנהלת בתי המשפט כיום זהה כמעט לחלוטין לדגם שנבחר בשנת 1952. לאורך השנים חלו כמובן שינויים מספר בתפקודה בפועל של הנהלת בתי המשפט, ויש רגליים לטענה שעוצמתה המוסדית כיום חזקה בהרבה משהייתה בשנת 1952. אולם למרות שינויים אלה ואף שבמהלך השנים נוספו בחוק למנהל בתי המשפט סמכויות אחדות, דה פקטו ודה יורה, עדיין ממלא תפקיד זה נמצא בתווך בין שר המשפטים לבין נשיא בית המשפט העליון. מעמדו של מנהל בתי המשפט כיום כמשרתם של שני אדונים – שר המשפטים ונשיא בית המשפט העליון – וכשופט המקשר ביניהם הוא תוצאה מכוונת של פועלם של ראשי מערכת המשפט דאז. התצורה המוסדית שבמסגרתה מתפקד מנהל בתי המשפט כיום – וכפי שהיו הדברים במקורם – מאפשרת מצד אחד ניהול ריכוזי למדי של מערכת בתי המשפט, ונותנת לשר המשפטים נגיעה בו. ומצד אחר תצורה זו עדיין נתפסת כמגינה על עצמאות השופטים, בכך שהיא ממתנת מעורבות ישירה של משרד המשפטים בענייני המנהל של בתי המשפט, ובה בעת נותנת משקל בחיי היום-יום לנשיאי בתי המשפט. לכן אין כל ספק שמערכת הצדק הישראלית עדיין מושפעת השפעה של ממש מן ההחלטה הדרמטית שהתקבלה בשנת 1952, ושלה הוקדש המאמר.