

האחריות החוזית של רשויות המינהל

דפנה ברק (בורסי, תל-אביב תשנ"א)

גבריאלה שלו*

ספרה של ד"ר דפנה ברק, האחריות החוזית של רשויות המינהל, (בורסי, תשנ"א) לבירורו ולעיצובו של המשטר המשפטי המתאים לחווי הרשות, או כפי שהם מכונים בספר, חוזי המינהל.

חיפוש הדין שראוי להחילו על חווי הרשות מחייב התחקות אחר עצם התופעה של חוזים כאלה ואחר שורשיה החברתיים: מדוע ולשם מה נוקטת המדינה להתקשרויות חוזיות? כיצד נערכים חווי הרשות? מה תוקפם ומה דינם? שאלות אלה, ואחרות, מחייבות דיון מעמיק בשני תחומי משפט שונים בתכלית: תחום המשפט הציבורי – מקור סמכותה של הרשות, ותחום המשפט האזרחי – מקור תוקפו של החוזה.

הצורך להתמודד עם שני תחומים אלה, ליישב ביניהם ולקבוע את הדינים החלים על תופעה היברידית כמו חוזי הרשות, אינו צורך שקיים רק בנושא הגדון. בפנינו דוגמא, אחת מני רבות, לנפילת החומות והתמוטטות הגדרות בין תחומי המשפט השונים. בנעורינו, בעת הלימוד האוניברסיטאי הבסיסי, עסקנו בתחומי המשפט השונים ככתאים הרמטיים, שאין כל נגיעה או זיקה ביניהם: המשפט האזרחי הוא אחד ואחיד, ולו עקרונות וכללים משלו. המשפט הציבורי שונה ממנו בתכלית וגם לו עקרונות וכללים, וגם הם שונים ומיוחדים.

מלכות אחת אינה נוגעת בחברתה. די היה במגע קצר וקל עם המציאות כדי להוכיח כי בחיי המעשה אין האירועים מופיעים בנפרד, ולפיכך אין הצדקה תיאורטית להבחנה בין-תחומית כזו. ואכן, בעת האחרונה אנו עדים לזרימה הדדית, דו-כיוונית של דינים, עקרונות וכללים מתחום משפט אחד למשנהו. זרימה זו בולטת במיוחד בפסיקתו היוצרת של בית-המשפט העליון. מצד אחד ניתן להצביע על פסקי-דין שבהם כיוון הזרימה של הדינים המוחלים הוא מן המשפט הציבורי אל המשפט הפרטי,¹ ומן הצד האחר, ניתן להצביע על פסקי-דין שבהם מחיל בית-המשפט במשפט הציבורי עקרונות חוזיים והלכות

* פרופ' מן המניין, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים.

1. ראה ע"א 207/79 רביב משה ושות' בע"מ ואח' נ' בית יולס בע"מ, פ"ד לו (1) 533 וד"ג 22/82 בית יולס בע"מ נ' רביב משה ושות' בע"מ ואח', פ"ד מג (1) 441 (תחולת דיני

חוזיות מובהקות, כמו למשל ההלכות הקשורות ביישום עקרון תום הלב.² חדשות לבקרים נתקל בית-המשפט בתופעות שלא ניתן למקמן בתחום משפטי אחד. כך הוא לגבי המכרזים הציבוריים, המהווים למעשה חלק מן המשא ומתן לקראת כריתת החוזה, ולפיכך הם כפופים גם לעקרון תום הלב כנדרש בסעיף 12 לחוק החוזים (חלק כללי), התשמ"ג-1983. דוגמא אחרת לערוב התחומין ולפריצת המסגרות השמרניות הם אותם גופים, שכוננו בפסיקה "דו-מהותיים" או "יצירי-כלאיים". ביניהם: חברת החשמל, שהיא חברה ממשלתית אך בעלת סמכויות שלטוניות³ וחברה קדישא, שכוננה והתאגדה במשפט הפרטי, אך – כדברי השופט ברק – "חוצה את הגבול שבין משפט פרטי לבין משפט ציבורי", מפאת מכלול הסמכויות השלטוניות הקשורות בשרותי הקבורה.⁴

* * *

הכנת רשימה זו מהווה הודמנות נאותה לסקירה רטרוספקטיבית של התפתחות הנושא חוזי רשות במשפטנו.

בשנים הראשונות להתפתחותו של הנושא, בשנות החמישים והשישים, היו חוזי הרשות, שכוננו אז חוזים מינהליים או חוזי השלטון, נושא ררום. בפסיקה ניתן היה למצוא את פסק-הדין המנחה בפרשת מילר;⁵ בספרות המקצועית התפרסמו מאמריהם החלוציים של הפרופסורים זמיר⁶ ופרידמן;⁷ ואילו בהוראה האקדמית הוקדש רק שיעור אחד בן שעתיים לדיני החוזים המינהליים, במסגרת הוראת המשפט המינהלי.

באמצע שנות השבעים ביליתי שתי שנות שבתון רצופות בארה"ב, ובין הדברים שעוררו את קנאתי היה המשקל הרב שניתן שם לנושא: government contracts בבתי-המשפט הכלליים ובבתי-הדין המיוחדים, שהוקמו על-מנת לרזן בתיעוץ אורחיות

המכרזים הציבוריים על מכרזים פרטיים; ע"א 294/91 חברה קדישא גחשא קהילת ירושלים" נ' קסטנבאום פ"ד מו (2) 464 (תחולת חובות מן המשפט הציבורי על גוף שהתאגד במשפט הפרטי באמצעות מושג "תקנת הציבור" בסעיף 30 לחוק החוזים (חלק כללי), תשל"ג-1973).

2. ראה למשל ע"א 402/76 אורניקוב נ' מדינת ישראל, פ"ד לא (1) 270; בג"צ 640/77 ברנובסקי ואח' נ' מנהל אגף המכס והבלו ואח', פ"ד לב (2) 75; בג"צ 376/81 לוגסי ואח' נ' שר התקשורת ואח', פ"ד לו (2) 449 (דעת המיעוט).

3. ראה בג"צ 731/86 בשג"צ 91.87 מיקרו רף נ' חברת חשמל לישראל בע"מ ואח', פ"ד מא (2) 462, 449.

4. ראה ע"א 294/91 חברה קדישא נ' קסטנבאום, פ"ד מו (2) 464, 518.

5. בג"צ 311/60 י' מילר מהנדס (סוכנות ויכוא) בע"מ נ' ואח' שר התחבורה, פ"ד טו (3) 1989.

6. י' זמיר "דיני מכרזים ציבוריים", הפרקליט כ (תשכ"ד) 226.

7. ד' פרידמן "תחולתן של חובות מן המשפט הציבורי על רשות ציבורית הפועלת במישור הפרטי", משפטים ה (תשל"ד) 598.

נגד השלטון. מדבריהם על "התפוצצות" התביעות,⁸ ניתן למצוא בספרות המשפטית אנציקלופדיות שלמות וספרים עבי-כרס הדנים בחוזים ממשלתיים.⁹ כתב-עת מיוחד, Public Contract Law Journal, דן אך ורק בחוזים כאלה; אוניברסיטאות ומכוני מחקר ברחבי ארצות הברית – בולטת ביניהם אוניברסיטת ג'ורג' וושינגטון – מציעים קורסים, תכניות לימוד והשתלמויות בתתי-נושאים של חוזים ממשלתיים.

עם שובי ארצה, בסוף שנות השבעים, חשבתי כי הגיעה העת לממש רצון קודם שלי ולהקדיש זמן ואנרגיה אינטלקטואלית לחקר חווי הרשות במשפטנו. נושא זה משך את לבי עוד מאז היותי תלמידה. מורי וירידי – פרופ' יצחק זמיר ופרופ' אהרן ברק – גרמו לכך שהתחום של משפט מינהלי והנושא של חוזים מינהליים היו קרובים ללבי, עד ששקלתי בזמני לכתוב עבודת דוקטור על נושא זה. הנושא נראה לי חשוב, מעשי ומרתק. כוח המשיכה האינטלקטואלי שלו נבע, בין השאר, מהיותו נושא-ספר, תחום בו שוכנים זה לצד זה עקרונות, כללים, דינים והלכות מן המשפט הפרטי ומן המשפט הציבורי. כך ארע שבשנת 1979 התפרסם בכתב-העת הישראלי למשפט (באנגלית) מאמרי על "חוזים מינהליים",¹⁰ ובו ראשית הרעיונות שהבשילו אחר-כך למאמרים נוספים¹¹ ולספר על חווי רשות.¹² ארשה לעצמי להזכיר כאן כי התיוה המרכזית של ספר זה היתה שחווה הרשות הוא, בראש וראשונה, חוזה ולפיכך חלים עליו דיני החוזים, ובנוסף להם ולצידם חלים על חוזה הרשות, כדין מיוחד, גם דיני המשפט הציבורי.

במקביל לכתובה זו החילתי להקדיש זמן הוראה, סמינריונים ושיעורים, לנושא של חווי רשות על היבטיו השונים. במסגרת סמינריונים אלה נכתבו עבודות מצטיינות, שכמה מהן הפכו למאמרים בכתבי-העת המקצועיים.¹³ ואירעה עוד תופעה, כמדומתני נדירה: ביקורת חריפה, נוקבת, כמעט אמרתי – אמוציונלית, על כתיבתי בתחום זה, בעיקר מפרי עטם של חוקרים המעורים במשפט הציבורי ורגילים לדרכי החשיבה שלו ולעולם המושגים והערכים השורר בו. ראש וראשון למבקרים: מורי הרגול פרופ' טדסקי. במאמרו על "הסכמי המינהל הציבורי עם הפרט"¹⁴ הוא לא רק מציג גישה מדעית שונה ותוצאות

8 King and Little, "Critique of Public Contract Remedies with Recommended Changes" 5 Public Contract L.J. 1.

9 ראה, למשל, Keyes, McBride and Wachtel, Government Contracts (N.Y. 1965); Keyes, Encyclopedic Dictionary of Procurement Law (Dobbs Ferry, N.Y. 1977)

10 G. Shalev, "Administrative Contracts", 14 Is. L. Rev. (1979) 444.

11 ג' שלו, "האם חייבת המדינה לכבד את התחייבויותיה החוזיות?", הפרקליט לג (תשמ"ג) 215; ג' שלו, "המדינה כצד לחוזה אחיד", משפטים יב (תשמ"ב-תשמ"ג) 595; ג' שלו, "השתחררות המדינה מחוזה", ספר זוסמן (תשמ"ד) 159; ג' שלו, "חווי רשות: הדין והדין", עיוני משפט יא (תשמ"ו) 201.

12 חווי רשות בישראל (תשמ"ה).

13 ראה א' פוזנר, "חוק החוזים המינהליים – כורת המציאות", משפטים יב (תשמ"ב-תשמ"ג) 506; ט' בנד "אי חוקיות והחוזה הממשלתי", משפטים יד (תשמ"ה) 295.

14 משפטים יב (תשמ"ב-תשמ"ג) 227.

מחקריות מנוגדות לאלו שלי, אלא שבהקשר למחלוקת בינינו הוא מביא את האימרה הנודעת "יקר לי אפלטון אך עוד יותר יקרה לי האמת"¹⁵ - כמה מחמיא, וכמה מביך... הספר על חווי רשות יצר עוד תקדים: בחוברת אחת של כתב-העת הישראלי למשפט (באנגלית) התפרסמו שתי רשימות על הספר - על-ידי שני מחברים שונים (פרופ' קלוד קליין וד"ר רנה סנילביץ), שכתבו - כל אחד מזווית מומחיות שונה ומנקודת ראות של דיסציפלינה משפטית אחרת - ביקורת על התיזה המרכזית של הספר, ואף על מתודה הנקוטה בו.¹⁶

הביקורת מפרי עטו של פרופ' יצחק זמיר שהתפרסמה בכתב-העת משפטים¹⁷ חלקה מעיקרא על שיוך הנושא לתחום של דיני החוזים, ובאורח מפתיע נעשה הדבר במונחים "חמים", תוך דימוי החוזה המינהלי לילד של הורים החיים בנפרד...¹⁸

* * *

ספרה של ד"ר דפנה ברק, האחריות החחית של רשויות המינהל, נכתב בעקבות מחלוקות ודיונים אלה, והוא מהווה סיכום ביניים נאה ונאות לנושא חווי הרשות, שהפך במהלך עשור שנים מנושא נידח ומשני לנושא מרכזי וחשוב, הן מבחינה תיאורטית והן מבחינה מעשית. ראשיתו של ספר זה, כפי שמעידה עליו המחברת, בעבודת גמר לתואר שני. העבודה נכתבה בהנחייתו של פרופ' ברוך ברכה, רב ובקי במשפט מינהלי, שאף פירסם מאמר חשוב בנושא של חווי הרשות.¹⁹ מעניין לציין, שלמרות השראתו ה"ציבורית" של המרריך אין המחברת לוקה בלוקאל-פטריוטיזם, ואין היא שואפת למקם את חווי הרשות דווקא בתחום המשפט הציבורי. הלכה למעשה היא מקבלת את התיזה, שלפיה כפופים חווי הרשות לדיני חוזים ולדיני המינהל גם יחד. זוהי התיזה של הדואליות הנורמטיבית, שלפיה חלים דיני החוזים הרגילים יחד עם עקרונות המשפט הציבורי על פעולות הרשות הציבורית בתחום המשפט הפרטי.

המחברת עצמה מכנה את הפרק המסיים את ספרה בשם "סיכום ביניים". אכן, ספר זה ניצב בצומת-דרכים של התפתחות הדינים בסוגייה של חווי רשות. יש בו סקירה מקיפה, מפורטת ואחראית של הדינים הנוגעים לאחריות החווי של המינהל הציבורי, כפי התפתחותם עד לפרסום הספר. בנוסף, ניתן למצוא בספר הצבעה על מגמות לעתיד, כיוונים אפשריים להתפתחות הנושא וציון שאלות שנתרו פתוחות.

15. שם, 228.

16. 21 Is. L. Rev. (1986) 93, 103.

17. י' זמיר, ג' שלו: "חווי רשות בישראל", משפטים טז (תשמ"ו) 543.

18. שם, 546, 547.

19. ב' ברכה, "על כוחה של הממשלה להשתחרר מהתחייבות חווי", הפרקליט ל (תשל"ו) 34. וראה גם: ב' ברכה, "התפתחויות במשפט המינהלי", עיוני משפט יא (תשמ"ו) 127.

ואמנם, מאז ראה הספר אור (אוקטובר 1990) התרחשו מספר אירועים בעלי חשיבות רבה בנושא שנדון בו. ראשית, ניתן, ואף פורסם, פסק-הדין התקדימי בעניין פסטרנק נ' שר הבינוי והשיכון,²⁰ שבו קבע בית-המשפט הגבוה לצדק, כעניין של מדיניות והכוונה שיפוטית, כי בדרך כלל יידונו תביעות שנושאות מכרזים ציבוריים בבתי-המשפט האזרחיים. פסק-דין זה ממשיך את המגמה, שראשיתה בפרשת מיקרו דף נ' חברת החשמל,²¹ ולפיה מכרז הוא שלב טרום-חוזי בעריכת חוזה רשות. פרופ' י' זמיר רואה בפסק-הדין בעניין פסטרנק שינוי רב חשיבות מבחינה מעשית ואף ציון מפנה במדיניות בית-המשפט הגבוה לצדק, בתחום השפיטה בעניינים מינהליים.²² שנית, נחקק חוק המכרזים, אשר מטיל חובת מכרז פומבי²³ על המדינה ורשויותיה, וכן על תאגידים סטטוטוריים וחברות ממשלתיות.

שלישית, תשומת הלב הציבורית הופנתה לנושא של חווי רשות, ולהלכות מיוחדות הקשורות בו (כמו הלכת ההשתחררות) בעקבות החלטות הממשלה ושריה על הקפאת הבנייה וביטול חווי הבנייה, שנכרתו עם חברות קבלניות בתקופת הממשלה הקודמת. רביעית, פסק-הדין בענין זרז'בסקי נ' ראש הממשלה,²⁴ וכתובה שבאה בעקבותיו, הניחו נדבך נוסף בדיני ההסכמים הפוליטיים, שגם הם – במובן מסוים – חווי רשות, ונתונים, לפחות לפי דעה מסוימת,²⁵ למסגרת נורמטיבית דואלית.

* * *

נוכל עתה לפנות לסקירת הספר עצמו. עיקר הדיון בספר נסב על המשטר המשפטי החל על חווי המינהל. לאחר סקירה השוואתית יפה מקבלת המתברת בשאלה זו את תורת הדואליות הנורמטיבית. מנקודת מוצא זו דנה המחברת, בהמשך חיבורה, במשמעותה העניינית של הדואליות הנורמטיבית, ביישומה, ובפתרונים שמציעה תורה זו לשאלות של סמכות הרשות הציבורית לערוך חוזה ושל תוקף החוזה שנכרת על-ידי המינהל. המחברת מתמודדת עם הצורך ליישב את הניגודים הפנימיים בין דיני החוים לבין דיני המינהל הציבורי, בהקשרים חשובים ומרכזיים ביותר כמו חוים שנעשו בחריגה מתקציב (פרק ה') הלכת ההשתחררות (פרק ו') וסיכול חוזה על-ידי חקיקה (פרק ז').

בכל הנושאים הנדונים מצליחה ד"ר ברק להציג את הדין הקיים בצורה בהירה ונהירה. שפתה ברורה, קולחת ונקייה. רעיונותיה סדורים וערוכים. עם זאת, יש בספר יותר

20. בג"צ 991/91 דוד פסטרנק בע"מ ואח' נ' שר הבינוי והשיכון ואח', פ"ד מהו (5) 50.

21. בג"צ 731/86 מיקרודף נ' חברת החשמל בע"מ ואח', פ"ד מא (2) 449.

22. י' זמיר, "מכרזים ציבוריים בבית-משפט אזרחי" משפט וממשל א' (תשנ"ב), 197.

23. חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, ס"ח התשנ"ב, 114.

24. בג"צ 1635/90 פ"ד מה (1) 749.

25. ג' שלו, "הסכמים פוליטיים", עיוני משפט טז (תשנ"ב) 215; י' זמיר, "חוים פוליטיים", ספר משה לנדוי (תשנ"ג).

מהצגה בהירה וסיכומי מצב. יש בו התמודדות נבונה עם סוגיות קשות וסבוכות והצעת פתרונות מעשיים ודרכי חשיבה ופעולה לעתיד.

בסוגיות רבות מבטאת המחברת גישה מקורית, עצמאית, עניינית וקונסטרוקטיבית. ניתן להדגים גישה זאת בדיון שעורכת ד"ר ברק בהתערבות שלטונית בחוזה בדרך חקיקה. סוגיית החקיקה המסכלת מציבה זה מול זה את חוזה הרשות ואת סמכות החקיקה. האם יכולה הרשות להתערב בחוזה שעשתה על-ידי חקיקה? ומה גורלו של החוזה במקרה כזה? מהן זכויות הצדדים לזן על שאלות אלה ואחרות משיבה המחברת בפרק ז'. בצדק מבקרת המחברת את הגישה הרואה חקיקה מסכלת כסיכול במסגרת דיני הסיכול החוזיים, ומתגברת על ראיית חקיקה כזו כ"סיכול עצמי" באמצעות הפרדה בין פעולות הרשויות השונות של המינהל: "המדובר בפתרון מלאכותי, שמבוסס על סטייה מעקרונות יסוד משפטיים, ועלול להוות פתח לחוסר ודאות ולשרירות. שכן, אין אמות מידה ברורות לביצוע הבחנה בין פעולותיו השונות של המינהל".²⁶ ולצד הביקורת גם הצעה מעשית, והיא: פתרון בעיות חקיקה מסכלת בגדר הלכת ההשתחררות.²⁷

אין ספק שספר זה, מפרי עטה של ד"ר דפנה ברק, הוא תוספת חשובה ומשמעותית לדיון בחוזי רשות, ויש בו כדי לארגן את החשיבה המשפטית בנושא זה ולהציב אתגרים לעתיד הקרוב. הספר כבר זכה ל"פרס" הניתן לחוקרים צעירים ומוכשרים בצורת איזכורו, ציטוטו והסתמכות עליו בפסיקה.²⁸ אין ספק כי גם בעתיד יוסיפו חברי הקהילה המשפטית במחוזותינו לפנות לספר, לעיין בו ולעשות בו שימוש תוך דיון בהתקשרויות החוזיות של המינהל.

²⁶ שם, ד' ברק, האחריות החוזית של רשויות המינהל, עמ' 206.

²⁷ שם, עמ' 208-209.

²⁸ ראה, למשל, בג"צ 991/91 דוד פסטרנק בע"מ ואח' נ' שר הבינוי והשיכון ואח', פ"ד מה

ספרים שנתקבלו במערכת

טלי בן-גל, דנה אלכסנדר, אריאל בנדור, שרון רבין - עורכים: זכויות האדם והאזרח בישראל (כרך ג')
האגודה לזכויות האזרח בישראל, ירושלים 1992.
לפני חודשים מספר יצאו לאור כרכים א' וב' של המקראה (ראו משפט וממשל א, 233).
עתה גוסף אליהם גם כרך ג' הכולל פרקים על הזכות לשוויון, כבוד, הליך הוגן וזכויות של קבוצות מיוחדות.

אריאל רוזן-צבי - עורך: ספר השנה של המשפט בישראל תשנ"א
ועד מחוז תל-אביב, לשכת עורכי הדין, 1992.
הספר, שהוא הראשון בסדרת ספרי שנה של המשפט בישראל, יצא לאור כפרוייקט משותף של הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל-אביב וועד מחוז תל-אביב בלשכת עורכי-הדין.
הספר כולל סקירה, ניתוח, איפיון וביקורת של חידושי החקיקה והפסיקה בענפי המשפט השונים, ובהם סקירותיהם של ד"ר אשר מעוז על המשפט החוקתי וד"ר זאב סגל על המשפט המינהלי.

J. Schwarze: *European Administrative Law* (Office for Official Publications of the European Communities of Sweet and Maxwell, 1992).
הספר (בשפה האנגלית) מציג שיטת משפט חדשה בהתפתחותה: המשפט המינהלי של הקהילה האירופית. הוא מתאר (על-פני 1500 עמודים לערך) את תחומי הפעילות המינהלית של הקהילה האירופית ואת המקורות וההתפתחות של משפט מינהלי מיוחד לקהילה האירופית. לאחר-מכן הוא מתאר בקצרה את המשפט המינהלי של כל אחת מ-12 המדינות של הקהילה האירופית. בהמשך מתוארים מוסדות ועקרונות משפטיים, כמו עקרון חוקיות המינהל, שיקול הדעת המינהלי, האחריות בנויקין, עקרונות השוויון, המידתיות, הוודאות והצפייה. הספר דן בהרחבה גם בפרוצדורה המינהלית. בכל נושא מוצגות, ראשית, שיטת המשפט של מדינות הקהילה, אחת לאחת, ושנית - שיטת המשפט של הקהילה האירופית.

דן כספי ויחיאל לימור: המתווכים - התקשורת בישראל בין 1948 ל-1990
עם עובד/מכון אשכולי/האוניברסיטה העברית, 1992.
עניינו של הספר הוא מחקרם של המחברים על היבטים שונים הקשורים לתקשורת הישראלית. בין הנושאים הנסקרים בספר: הסכם ועדת עורכי העיתונים הגדולים בארץ עם הצנזורה הצבאית, בחינת הקשרים בין רשויות השלטון לבין גורמים תקשורתיים ועוד.

יחזקאל דרור: תזכיר לראש הממשלה: א. מצב האומה

אקדמון, ירושלים 1992.

ספר זה הוא הראשון מתוך ארבעה כרכים הבוחנים סוגיות מדיניות של ישראל ומביאים המלצות מדיניות בנושאים שונים (על הכרך השני, "לבנות מדינה", ראו סקירתו של א' יניב, משפט וממשל א, 223).

במרכזו של הספר עומדות בחינה של סביבות בינלאומיות ושל המזרח התיכון ומדינת ישראל, יחד עם בדיקת מגמות בסוגייה הפלשתינאית והתפתחויות בעם היהודי. מטרת הספר להניח את היסודות לסדרה כולה, ולעמוד בפני עצמו כבסיס להבנת בעיות בפניהן עומדת מדינת ישראל ולקביעת מדיניות רצויה.

יצחק זמיר - עורך: ספר קלינגהופר על המשפט הציבורי

המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי ע"ש סאקר, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים, ירושלים 1993.

הספר מוצא לזכרו של פרופ' יצחק ה' קלינגהופר, ממניחי היסודות למשפט המינהלי בישראל. הספר מורכב מארבעה חלקים: א) דברים על פרופ' קלינגהופר; ב) מבחר מאמרים של פרופ' קלינגהופר (ובהם מאמר גדול, שתורגם מגרמנית, על ההיסטוריה החוקתית של הקמת מדינת ישראל); ג) מאמרים לזכרו של פרופ' קלינגהופר; ד) על היועץ המשפטי לממשלה. בחלק ג' נכללים מאמרים אלה: ד"ר ש' ז' אברמוב, "על הליברליזם"; השופט אהרן ברק, "זכויות אדם מוגנות המשפט הפרטי"; פרופ' יצחק זמיר, "משפט ופוליטיקה"; השופט חיים ה' כהן, "על דת ודין"; פרופ' אביגדור לבונטין, "פרשנות: אקלימים וסינתזה"; פרופ' קלוד קליין, "הערות על התיאוריה במשפט הקונסטיטוציוני ומקומה בהוראת המשפט"; פרופ' דוד קרצ'מר, "ביקורת בג"צ על הריסתם ואטימתם של בתים בשטחים"; פרופ' מרדכי ראבילי, "מתנה למפלגות"; פרופ' שמעון שטרית, "המנהג במשפט הציבורי".

דוד דרי: מינויים פוליטיים בישראל

המכון הישראלי לדמוקרטיה/הוצאת הקיבוץ המאוחד, 1993.

החיבור בוחן גישות שונות אפשריות לסוגיית המינויים הפוליטיים, תוך שהוא עוסק בבירור שאלות הקשורות אליה, ובהן - היכן יש להעביר את הקו המפריד בין פוליטיקה למינהל, ומהו הגבול להתערבות פוליטית לגיטימית בניהול ענייני המדינה.