



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 6301/18

לפני: כבוד השופט ע' פוגלמן
כבוד השופט נ' סולברג
כבוד השופטת ד' ברק-ארז

העותרת: השופטת רונית פוזננסקי כץ

נגד

המשיבים: 1. שרת המשפטים
2. בית הדין המשמעתי לשופטים

התנגדות לצו על תנאי

תאריך הישיבה: כ"ב בחשון התשע"ח (31.10.2018)

בשם העותרת: עו"ד פנחס רובין; עו"ד רם כספי; עו"ד ירון קוכמן

בשם המשיבה 1: עו"ד נחי בן אור

פסק-דין

השופט ע' פוגלמן:

עתירה לביטול גזר הדין של בית הדין המשמעתי לשופטים (כב' הנשיא (בדימ') א' גרוניס, וכב' השופטים נ' הנדל וא' הלמן) מיום 18.7.2018 שבו נקבע כי העותרת תועבר מכהונתה כשופטת.

רקע עובדתי

1. הרקע העובדתי הצריך לעניין פורט בהרחבה בגזר הדין של בית הדין המשמעתי לשופטים (להלן: גזר הדין). לפיכך יובאו אך עיקרי הדברים. העותרת מונתה לכהונת שופטת בבית משפט השלום בתל אביב-יפו בשנת 2014. בין החודשים יוני 2017 לפברואר 2018 דנה העותרת בהליכי המעצר בשתי פרשות פליליות רחבות היקף

שנודעו בציבור כ"תיק בזק" ו"תיק 4000", כשבחלק מן התקופה שהתה העותרת בשבתון ולא נכחה דרך קבע בבית המשפט. על פי עובדות כתב הקובלנה המתוקן (להלן: כתב הקובלנה), במהלך התקופה האמורה התכתבה העותרת עם עו"ד ערן שחם-שביט, שייצג בהליכים הנזכרים את רשות ניירות ערך (להלן: הפרקליט), באמצעות יישומון המסרונים WhatsApp. תחילה עסקו ההתכתבויות בעניינים לוגיסטיים כגון תיאום מועדים שבהם תוכל השופטת לחתום על צווים שנדרשו לגוף החוקר. ככל שנקף הזמן החלו ההתכתבויות עוטות אופי אישי ובלתי פורמלי, הגם שמבחינת תוכן הוסיפו לעסוק בהליכי המעצר. אלו הן חלק מהדוגמאות לחילופי הדברים, כפי שפורטו בכתב הקובלנה:

התכתבות מיום 16.2.2018 על רקע הגעת נציגת משטרה להחתמת העותרת על צו:

"הנקבלת [העותרת – ע' פ'] :אנא בקש ממנה שתגיע בעשר וחצי כי בית המשפט עדיין לא חזר מרכיבה על אופניים. תודה.
 עו"ד שחם-שביט [הפרקליט – ע' פ'] : בסדר. שבת המשפט ישמור על עצמו ולא יפול.
 הנקבלת: בהחלט.
 עו"ד שחם-שביט: תודה רבה.
 הנקבלת: בשמחה. שבת שלום. תנוח קצת.
 עו"ד שחם-שביט: כאמרה הפולנית – אני אנוח רק בקבר. משגעים אותנו. לא כל כך קל בצחמ הזה [צוות חקירה מיוחד של רשות ניירות ערך ויחידת לה"ב 443 במשטרה – ע' פ']. נתראה.
 הנקבלת: בטוחה שלא פשוט בצחמ... אם זה מעודד הספקתי להרעיף עליך שבחים בפני אביחי נשיאנו. הוא הסכים עם כל מילה... נתראה."

התכתבות מיום 19.2.2018 בעניין תיאום מועד לחתימה על צו חיפוש:

"עו"ד שחם-שביט: האם ניתן לחבור להוצאת צו חיפוש?
 הנקבלת: איך אוכל לסרב...
 עו"ד שחם-שביט: מתי ואיפה. את תאהבי את הצו הזה.
 הנקבלת: אני כבר מתחילה לחשוש.
 עו"ד שחם-שביט: מתקשר.
 הנקבלת: לא יכולה כעת לשוחח. אודיע לך בהמשך היכן ומתי נחבור לצו."

2. ביום 25.2.2018 היה צפוי להתקיים דיון מעצר בעניינם של החשודים בפרשה. לקראת אותו דיון התכתבו העותרת והפרקליט כדי לתאם את המועד שבו יוצג לעותרת

חומר חסוי בלשכתה במעמד צד אחד. אגב חילופי דברים אלה עדכן הפרקליט את העותרת בפרטי החקירה ובעמדת התביעה כפי שצפויה להישמע בדיון, כמפורט להלן:

“הנקבלת: אני בלשכה היכן אתם?
 עו”ד שחם-שביט: אנחנו ליד הלשכה אבל אור והצוות
 שלה טרם הגיעו. אני מעדיף לא להסתכן במוות.
 הנקבלת: ובצדק... נמתין.
 עו”ד שחם-שביט: סבבה. לפחות הבשורות הנחמדות
 שאור [אלוביץ’ – ע’ פ’] ועמיקם [שורר – ע’ פ’]
 ישוחררו מחר בתנאים. תיראי מופתעת.
 הנקבלת: אני מתחילה לעבוד על הבעה הולמת של
 הפתעה מוחלטת.
 עו”ד שחם-שביט: סטלה [הנדלר – ע’ פ’] ואיריס
 (אלוביץ’ – ע’ פ’) נבקש מחר ימים ספורים. יבקשו 3 את
 בהחלט אבל ממש בהחלט יכולה לתת יומיים...
 הנקבלת: אתה ממשיך לגלות לי הכל ואני איאלץ
 להיראות ממש מופתעת [...] ...
 עו”ד שחם-שביט: זה עלה לי בדם כמעט הרביצו לי או
 עצרו אותי בלהב.
 הנקבלת: נדמה לי שאין דבר מפחיד כמעצר בלהב...
 עו”ד שחם-שביט: אני בטראומה מזה.
 הנקבלת: אני מתארת לעצמי”.

3. באותו היום נחשפה חלופת המסרונים בידיעה עיתונאית. הדברים זכו להד
 ציבורי רחב ונודעו בכינוי “פרשת המסרונים”. מיד לאחר פרסום הפרשה פתח נציב
 תלונות הציבור על שופטים, המשנה לנשיא בית המשפט העליון (בדימ’) השופט א’
 ריבלין, בבדיקת האירוע. החלטתו ניתנה ביום 27.2.2018 ובעקבותיה החליטה שרת
 המשפטים, היא המשיבה 1 (להלן: המשיבה), להעמיד את העותרת לדין משמעתי. ביום
 6.3.2018 הוגשה הקובלנה. ביום 22.3.2018 נשיאת בית המשפט העליון (להלן:
 הנשיאה) השעתה את העותרת מתפקידה עד לסיום ההליך המשמעתי נגדה מכוח
 סמכותה לפי סעיף 14 לחוק-יסוד: השפיטה.

להשלמת התמונה יצוין כי עקב החלטת הנציב הורתה הנשיאה על הקמת צוות
 בדיקה בכיר בראשות שופט בית המשפט העליון י’ אלרון לבדיקת הכשלים המערכתיים
 שהתגלו בפרשה דנן. מסקנות הצוות הוגשו ביום 15.4.2018, ובהמשך להן פורסם נוהל
 נשיאת בית המשפט העליון 1-18 “ממשק העבודה בין שופטים ובין גורמי תביעה
 וחקירה בבקשות לפני הגשת כתב אישום” (1.7.2018).

4. ביום 21.3.2018 נפתח ההליך בבית הדין המשמעתי בראשות הנשיא (בדימ') א' גרוניס והשופטים נ' הנדל וא' הלמן (להלן: בית הדין). ביום 15.4.2018 התקיים דיון נוסף שבו הודיעו הצדדים לבית הדין כי הגיעו להסכמה שלפיה העותרת תודה בעובדות הקובלנה שתוקנה בינתיים, והמשיבה תעתור לעונש מסוג השעיה (להלן: ההסדר המשמעתי המוסכם). בנתון להסכמה זו, הודתה העותרת בעובדות הקובלנה ובאשמה. העותרת הורשעה בהתנהגות שאינה הולמת את מעמדו של שופט בישראל לפי סעיף 18(א)(2) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984 (להלן: חוק בתי המשפט), ובהפרת כלל מכללי האתיקה לשופטים לפי סעיף 18(א)(5) לחוק זה, בצירוף כלל 7(א) וכלל 12(א) לכללי האתיקה לשופטים, התשס"ז-2007 (להלן: כללי האתיקה). כלל 7(א) עוסק בהליכותיו של שופט וקובע כי שופט יתאפיין בתכונותיו ובאורחותיו ב"ישר לב, טוהר מידות ומסירות לתפקיד" וכי "שופט יימנע ממעשים שאינם הולמים מעמדו של שופט או העלולים לפגוע בדימויה של מערכת השיפוט". כלל 12(א) קובע כי "שופט ינהל את הדיון שלפניו באופן מקצועי ועניני, תוך שהוא מקפיד לנהוג שוויון בבעלי הדין ובעורכי הדין המופיעים לפניו ונמנע מכל אמירה או מעשה שיש בהם כדי לפגום בחזותו האובייקטיבית והמקצועית".

5. עוד באותו היום טענו הצדדים לעניין העונש. המשיבה עתרה לעונש השעיה בן שנה ולכך שהעותרת לא תשובץ לדיון בהליכים פליליים במשך שנתיים מיום חזרתה לתפקיד. העותרת מצידה ביקשה להסתפק בהשעיה הזמנית שכבר הוטלה עליה ולחלופין להשית עליה השעיה לתקופה קצרה משנה.

6. ביום 7.5.2018 זימן בית הדין את הצדדים לדיון ובמהלכו ציין בפניהם את ספקותיו בדבר סמכותו להורות על עונש מסוג השעיה כפי שהתבקש במסגרת ההסדר המשמעתי המוסכם. לצדדים ניתנה שהות להשלים את טיעוניהם בעניין זה ואלה הוגשו בכתב. לאחר הדברים האלה התקיים ביום 6.6.2018 דיון נוסף בעניין העונש שבו השלימו הצדדים את טיעוניהם, לרבות בשאלת העונש הראוי אם בית הדין יקבע כי אינו מוסמך להורות על השעיה. בהתייחסותה לעניין אחרון זה טענה המשיבה כי העונש שעתרה לו לכתחילה הוא העונש הראוי בנסיבות העניין. לדידה, עונש קל יותר דוגמת נזיפה אינו תואם את חומרת מעשי העותרת ואת עוצמת הפגיעה שגרמו לאמון הציבור במערכת המשפט. מנגד, נטען כי עונש חמור יותר מחמיר עימה יתר על המידה. העותרת מצידה טענה כי במקרה שבית הדין אינו מוסמך להורות על השעיה יש

להסתפק בעונש מסוג נזיפה ובתקופת ההשעיה שחלפה בינתיים (בצד הצעת העותרת להאריך מיוזמתה תקופה זו במתכונת של חופשה).

גזר הדין

7. ביום 18.7.2018 נגזר דינה של העותרת. בית הדין הורה על העברתה מכהונתה לפי סעיף 19(5) לחוק בתי המשפט (להלן גם: סעיף 19(5)) החל מיום 31.7.2018. נקבע כי העותרת התנהגה באופן שאינו הולם שופט, וכי את הפסול שבמעשיה ניתן למקד בשניים: (א) עצם קיומה של תקשורת עם צד אחד להליך שאין לה צידוק או הסבר ענייני; (ב) תוכנה של תקשורת זו. בנוגע לעניין הראשון צוין כי העותרת הפרה במעשיה את חובתה לנהוג בשוויון בין בעלי הדין ופגעה באופן קשה בחזות האובייקטיבית והמקצועית שלה ושל בית המשפט. הודגש כי בהיעדר הסדר בדין המתיר זאת, שופט אינו רשאי לנהל דיאלוג מתמשך עם צד אחד להליך בלבד. עוד צוין כי שמירת הריחוק בין השופט לבין בעלי הדין ובאי כוחם הכרחית לצורך הבטחת ניקיון ההליך ואמון הציבור בהגינותו של השופט ובחוסר פניותו. אשר לתוכן המסרונים שהוחלפו בין העותרת לבין הפרקליט, נקבע כי מידת הקרבה הנלמדת מהם אינה ראויה, ופוגעת אף היא בחזות האובייקטיבית והמקצועית של בית המשפט. חומרה מיוחדת נמצאה בחילופי הדברים מיום 25.2.2018 שפורטו לעיל, שבהם עודכנה העותרת על פרטי החקירה. בית הדין סבר כי נוכח הדברים שהשמיע הפרקליט בהזדמנות זו, היה על העותרת להגיב באופן נחרץ, וכי היעדר התגובה היא העולה כדי התנהגות בלתי הולמת (הגם שניתן משקל מסוים לעובדה כי הפרקליט הוא שיזם את ההתכתבות). צוין כי חילופי דברים אלה יצרו את הרושם כאילו העותרת הייתה מוטה לטובת הצד שמייצג הפרקליט, הגם שבדיעבד התברר כי לא כך הדבר. עוד הודגש כי מדובר בתיאום מראש של החלטה קונקרטיה בבקשה קונקרטיה, וסוכם גם כיצד להסתיר את אותו תיאום מראש מפני יתר הצדדים להליך. בסיכום הדברים נקבע כי התנהלותה של העותרת חרגה במידה משמעותית מן המצופה, הנדרש והמתחייב משופט מכהן.

8. לאחר הדברים האלה פנה בית הדין לגזור את עונשה של העותרת. בית הדין עמד בהרחבה על הנימוקים שהביאוהו למסקנה כי אינו מוסמך להורות על השעיית העותרת לתקופה קצובה. צוין כי נקודת המוצא מצויה בסעיף 13 לחוק-יסוד: השפיטה הקובע כי ההוראות בדבר אמצעי המשמעת שבית הדין מוסמך להטיל "ייקבעו בחוק", וכי אין חולק כי אמצעי ההשעיה אינו מנוי במפורש בסעיף 19 לחוק בתי המשפט (להלן גם: סעיף 19). בהמשך לכך דחה בית הדין את טענת הצדדים שלפיה למרות

שהסעיף אינו כולל הוראה מפורשת בדבר השעיה, ניתן לקרוא סמכות זו אל תוך סעיף 19(5) שעניינו בהעברה מן הכהונה. לעניין זה טענו שני הצדדים – תוך שונות מסוימת בתמוכין שהציגו לכך – כי ניתן לפרש את הסעיף כמתייחס הן להעברה צמיתה מן הכהונה, הן להעברה זמנית מן הכהונה, זאת לפי העיקרון של "בכלל מאתיים מנה". לפי זה, אם הוסמך בית הדין להורות על סיום כהונת העותרת, הוסמך הוא – מקל וחומר – להורות גם על השעייתה. לפי טיעון זה, השעיה היא מידת ענישה פחותה הכלולה מאליה בסמכות להשית את העונש החמור יותר – העברה מן הכהונה. ולכן הסמכות החמורה יותר כוללת מאליה את הסמכות הקלה יותר. בית הדין קבע כי עמדה פרשנית זו אינה יכולה לעמוד שכן היא אינה נתמכת בהיסטוריה החקיקתית של ההסדר, בהינתן נימוקים טובים לסתור, ומשזו מעוררת קשיים מעשיים של ממש.

9. בית הדין עמד על כך שההסדר המשמעותי לגבי שופטים לא כלל מעולם אמצעי משמעת מסוג השעיה, ולא בכדי. בית הדין הדגים כי בהסדרים משמעותיים שנקבעו לגבי מקצועות מוסדרים קיימת הבחנה ברורה בין אמצעי משמעת שעניינו הגבלה זמנית מעיסוק במקצוע מסוים לבין אמצעי משמעת שעניינו שלילה מוחלטת של אפשרות זו. בית הדין הראה כי באותם הסדרים שני האמצעים מנויים במפורש בחוק, זה בצד זה, באופן המלמד כי המחוקק אינו רואה בהם כמקיימים יחס שבין שלם לבין חלקיו. מכאן, כי המחוקק אינו סבור כי האמצעי בדבר הגבלת העיסוק הזמנית כלול מאליו בשלילתו המוחלטת. על רקע זה נקבע כי העובדה שהמחוקק לא אימץ בחוק בתי המשפט הסדר דומה הכולל שני אמצעי משמעת נפרדים – השעיה והעברה צמיתה מכהונה – מלמדת כי מדובר בבחירה מושכלת. זאת ועוד, אימוצה של העמדה הפרשנית שהוצעה על ידי הצדדים מעורר קשיים מעשיים רבים, שכן אין בדין הקיים הסדרה כלשהי של קשת רחבה של נושאים המחייבים מענה במצב של השעיית שופט כאמצעי משמעותי. עם אלה נמנים, בין היתר, שכר השופט בתקופת ההשעיה, כפיפותו להוראות החוק ולכללי האתיקה של שופטים במהלכה, אפשרותו לעסוק בעיסוק בכלל ובעריכת דין בפרט, מנגנון החזרה לכהונה ודרך בדיקת הכשירות במועד זה. נוכח כל האמור נפסק כי סעיף 19 לחוק בתי המשפט קובע הסדר ממצה של אמצעי המשמעת וכי היעדר אמצעי משמעת של השעיה הוא בבחינת הסדר שלילי. הסדר זה אינו מאפשר לקרוא לתוכו בדרך פרשנית את אמצעי ההשעיה כך שבית הדין אינו מוסמך להורות על השעיית העותרת. עוד צוין כי קביעה בדבר קיומו של אמצעי משמעת מסוג השעיה נושאת בחובה פוטנציאל לפגיעה בעצמאות השיפוטית של שופטים ובזכויות שופטים הנובעות מן הכהונה. כמו כן, נקבע כי אף אם בית הדין היה מסיק כי שתיקת המחוקק ביחס לאמצעי משמעת מסוג השעיה אינה הסדר שלילי וממצה אלא חֲסֵר בחוק

(לאקונה), ספק רב אם בנסיבות העניין ניתן וראוי להשלימו בדרך פרשנית נוכח הוראת סעיף 13 לחוק-יסוד: השפיטה הנזכר לעיל שלפיה על אמצעי המשמעת להיקבע בחוק. לבסוף נדחתה טענת הצדדים שלפיה בית הדין מוסמך להורות על השעיית העותרת מכוח הסכמת הצדדים, שכן בית הדין אינו מוסמך לפעול אלא על פי הסמכויות שהוקנו לו בחוק.

10. בהינתן מסקנתו זו, נדרש בית הדין לאמצעי המשמעת ההולם בנסיבות העניין. נמצא כי שלושת אמצעי המשמעת הקלים המנויים בסעיפים 19(1)–(3) בחוק – הערה, התראה ונזיפה – אינם חמורים דיים ביחס לנסיבות המקרה. אשר לאמצעי המשמעת הבא בחומר – העברה למקום כהונה אחר הקבוע בסעיף 19(4) לחוק בתי המשפט – בית הדין עמד על כך שעונש זה כלל לא התבקש על ידי המשיבה, וכי מכל מקום הוא רלוונטי בעיקר במקרים שבהם עבירת המשמעת קשורה למקום הכהונה, ולא כך בענייננו. עוד נקבע כי אמצעי משמעת זה מעורר קשיים שונים, כי לא הונחה התשתית העובדתית הנדרשת להפעלתו, וכי אין מקום שבית הדין יברר מיוזמתו ויקבע לאיזה בית משפט תועבר העותרת.

11. בית הדין הוסיף ובחן אם אמצעי המשמעת הנותר, העברת העותרת מכהונתה לצמיתות, הוא אמצעי המשמעת המתאים בנסיבות העניין. על כך השיב בית הדין בחיוב. צוין כי גם אם תחילה נראה אמצעי זה חמור יתר על המידה – בין היתר עקב חוות הדעת החיוביות על התנהלותה המקצועית של העותרת עד לפרשה דנן – אין מנוס מהטלתו. בית הדין הדגיש כי אין מדובר בהתכתבות חד-פעמית או בעניין טכני בלבד, וכי סגנונם של הדברים ותוכנם מעצימים את חומרת העניין. עוד ניתן משקל רב לפגיעה המשמעותית שגרמו המעשים לחזות הניטראלית והאובייקטיבית של בית המשפט. בית הדין עמד על כך שהתרחשות מעין זו מחייבת תגובה משמעתית חריפה, שגם נושאת בחובה מסר הרתעתי לשופטי ישראל. נקבע כי בצד הפגיעה האישית בעותרת, יש ליתן את הדעת לתפקידם המרכזי של שופטים בדמוקרטיה הישראלית ולהכרח לשמור על אמון הציבור במערכת המשפט ואף להגבירו. אלה מחייבים הצבת רף התנהגות גבוה עד מאוד לשופטים ועל פיו אין מנוס מהרחקת השופטת מכס השיפוט.

מכאן העתירה שלפנינו. ביום 2.9.2018 נתן כב' השופט ד' מ'ינן, בהסכמת הצדדים, צו ביניים לעיכוב ביצוע גזר הדין עד למתן החלטה אחרת בעתירה.

12. העותרת ייחדה חלק מטיעונה בעתירה לפגיעה שנגרמה לה עקב הסתמכותה על ההסדר המשמעתי המוסכם. לטענתה, היה על בית הדין לתת החלטה בעניין הסמכות טרם ניתנה הודאתה או לפחות לפני מתן גזר הדין. לו ידעה כי בית הדין יקבע שאינו מוסמך להורות על השעיה, יתכן שהייתה נמנעת מהודאתה במסגרת ההסדר המשמעתי המוסכם ועומדת על ניהול ההליך כסדרו, ובכלל זה מציגה ראיותיה וטענותיה לעניין העונש.

13. לגופם של דברים חזרה העותרת על טענתה כי סעיף 19(5) המדבר ב"העברה מן הכהונה" מסמיך את בית הדין להורות גם על העברה זמנית מכהונה, ולכל הפחות אינו שולל אפשרות זו. לעניין זה סבורה העותרת שיש ליתן משקל להבדל הלשוני בין סמכות בית הדין להורות על "העברה מן הכהונה" לבין סמכות הוועדה לבחירת שופטים להורות על סיום הכהונה לפי סעיף 14 לחוק בתי המשפט. אם התכוון המחוקק כי גם סעיף 19(5) יעסוק בסיום כהונה, היה נוקט את אותה הלשון. עוד סבורה העותרת כי המסקנה בדבר קיומה של סמכות השעיה מתחייבת גם מפרשנותו התכליתית של סעיף 19. טעם אחד לכך הוא ההכרח לשמר בידי בית הדין שיקול דעת רחב דיו שיאפשר לו לגזור את העונש המתאים ביותר לכל מקרה, בלי שיהיה "כבול" לעונש ההרחקה מן הכהונה במקרים שבהם סבור הוא כי לא די באחד מן העונשים המנויים בסעיף 19(1)–(4). הטעם השני הוא כי פרשנות שלפיה בית הדין מוסמך להורות על השעיה מאפשרת למתן את הפגיעה בזכויות היסוד של העותרת ובהן זכותה לחופש העיסוק. זאת ועוד, העותרת מפנה לכלל הפרשני בדבר "בכלל מאתיים מנה" או "מקל וחומר" ומציעה לתמוך גם בו את העמדה כי אמצעי המשמעת בדבר השעיה כלול מאליו בסעיף 19(5). מסקנה דומה ביקשה העותרת ללמוד מצירופו של סעיף 18(ג) לחוק בתי המשפט המקנה לבית הדין סמכויות של בית משפט מחוזי הדין בעניין פלילי, לסעיף 35(א) לחוק העונשין, התשל"ז-1977, הקובע כי העונשים הקבועים בחוק העונשין הם העונשים המרביים.

14. לחלופין נטען כי גם אם בית הדין אינו מוסמך להורות על השעיית העותרת מכוח סעיף 19, הוא היה מוסמך לעשות כן מכוח סמכותו הטבועה או מכוח הסכמת הצדדים. העותרת סבורה כי אין מניעה שבית הדין ייתן תוקף של פסק דין להסדר המשמעתי המוסכם (שבמרכזו עונש השעיה), בלי לקבוע מסמרות בשאלת הסמכות. לעניין זה הפנתה העותרת לעש"ם 4193/06 כהן נ' נציבות שירות המדינה (5.10.2006)

(להלן: עניין נציבות שירות המדינה) שבו נתן בית משפט זה (בדן יחיד) תוקף של פסק דין להסכמת הצדדים להטיל על עובד מדינה עונש מסוג פיטורין על תנאי, הגם שזה לא נכלל במפורש בחוק.

15. לבסוף טוענת העותרת כי גם אם בכל אלה לא היה כדי לבסס את סמכות בית הדין להורות על השעייתה, לא היה הכרח כי בית הדין יורה על העברתה מן הכהונה. לדידה, לפני בית הדין עמדו כמה אמצעי משמעת קלים יותר לבחור מביניהם כגון נזיפה שבצידה "ירשום לפניו" בית הדין את כוונתה להשעות עצמה, בהסכמת המשיבה, לתקופה של שנה; העברה למקום כהונה אחר לפי סעיף 19(4) לחוק בתי המשפט (ואף נטען כי אי בחינת האפשרות לגופה עולה כדי טעות מהותית בגזר הדין); קביעת עונש העברה מן הכהונה לצמיתות "על תנאי" בתנאים שיקבע בית הדין. העותרת מוסיפה גם כי אמון הציבור במערכת בתי המשפט תומך דווקא בקבלת העתירה והשתת אחד מן העונשים המוצעים, שכן כך יראה הציבור כי גם בעניינה של העותרת הקפיד בית הדין על עונש מידתי וצודק.

16. המשיבה חזרה בתגובתה על עיקרי עמדתה לפני בית הדין שלפיה העונש המידתי וההולם את מעשי העותרת הוא העברתה מכהונתה לתקופה זמנית בת שנה, ללא תשלום שכר, והימנעות משיבוצה לדיון בתיקים פליליים למשך שנתיים מעת חזרתה לכס השיפוט. נטען כי עונש זה מגלם איזון ראוי בין חומרת מעשי העותרת לבין הפגיעה האישית הקשה בעותרת, המוכרת כשופטת טובה ומוערכת. עוד הודגש כי העונש המוצע מקובל על היועץ המשפטי לממשלה ועל פרקליט המדינה. בדומה לעותרת, גם המשיבה סבורה כי ניתן לפרש את סעיף 19(5) ככולל גם את סמכות ההשעיה לפי העיקרון של "מקל וחומר", וכי פרשנות זו מיטיבה להגשים את תכלית הסעיף, הן נוכח הגמישות שהיא מותירה בידי בית הדין, הן נוכח ההגנה המתאפשרת על זכויות היסוד של העותרת. המשיבה סבורה אף היא כי יש משקל להבדל הלשוני בין סעיף 14 לחוק-יסוד: השפיטה לבין סעיף 19(5) כמתואר לעיל, וכי ניתן לתת תוקף להסכמת הצדדים בדבר עונש ההשעיה, בלי לטעת מסמרות בסוגיית הסמכות. זאת, בדומה להחלטה בעניין נציבות שירות המדינה.

17. כתימוכין לעמדתה בדבר העונש הראוי הפנתה המשיבה לגזרי דין משמעתיים קודמים בעניינם של שופטים שבמרכזם מעשים חמורים מאלה שבהם הורשעה העותרת. המשיבה הראתה כי באותם מקרים השית בית הדין עונשים קלים מהעונש שהוטל על העותרת, הגם שציינה כי במקביל ננקטו צעדים לבר משמעתיים נוספים נגד

אותו שופט. הדוגמה המרכזית שהוצגה היא גזר הדין בעניינה של השופטת הילה כהן, שהורשעה בכך שהכתיבה פרוטוקולים של דיונים שנערכו לכאורה לפנייה בבית המשפט, בלי שהייתה לדבר אחיזה במציאות. באותו מקרה הטיל בית הדין המשמעתי על השופטת, בדעת רוב, עונש נזיפה בלבד והורה על העברתה למקום כהונה אחר (בד"ם 2461/05 שרת המשפטים נ' כהן, פ"ד ס(1) 457 (2005) (להלן: עניין כהן)). עם זאת, לאחר מתן פסק הדין הורתה הוועדה למינוי שופטים על סיום כהונת השופטת (עתירה נגד החלטת הוועדה נמחקה: בג"ץ 9100/05 כהן נ' יושב ראש הוועדה לבחירת שופטים (14.2.2013)).

18. מקרה נוסף שהוזכר הוא עניינו של הדיין ד' דומב מבית הדין הרבני האזורי בתל אביב-יפו, שסייע לבן משפחתו לקבל גט מאשתו תוך שהוצגו לאישה מצגי שווא והיא הולכה שולל בידי בית הדין. ההליך המשמעתי בעניינו של הדיין הסתיים במסגרת הסדר טיעון בעונש התראה בלבד. עם זאת, למחרת הודיע נשיא בית הדין הרבני הגדול שהדיין לא יקודם לתפקיד אב בית דין לתקופה של 5 שנים לפחות, אף שקודם לכן היה מועמד לקידום. יש לציין כי לאחר הדברים הללו הוגשה עתירה לבית משפט זה בבקשה להורות לשר המשפטים לפעול לסיום כהונת הדיין בדרך של הבאת הנושא לוועדת המינויים, וזו נדחתה בהיעדר עילה להתערב בהחלטת השר (בג"ץ 6567/10 תנועת אומ"ץ אזרחים למען מנהל תקין וצדק חברתי נ' פלוני (8.5.2012)).

הדיון בעתירה

19. ביום 31.10.2018 קיימנו דיון בעתירה. הצענו לצדדים כי נדון בעתירה כאילו ניתן צו על תנאי, אך הסכמת המשיבה לא התקבלה במהלך הדיון והיא התבקשה לעדכן בעניין בהמשך. יצוין כי בפתח הדיון הציעה העותרת הסדר מוסכם (שלא זכה לאישור המשיבה) שלפיו חלף גזר הדין של בית הדין המשמעתי יושת עליה עונש מסוג נזיפה, ונוסף על כך, בית משפט זה ירשום לפניו את התחייבות העותרת לקיים מרצונה את כל מרכיבי ההסדר המשמעתי המוסכם. ההצעה נרשמה והדיון המשך כסדרו. לאחר הדברים האלה חזרו הצדדים על עיקר טענותיהם המפורטות לעיל. העותרת שבה והדגישה את מידת הסתמכותה על ההסדר המשמעתי המוסכם. העותרת ביקשה כי אם גם אנו נמצא כי בית הדין אינו מוסמך להורות על השעייתה, נחזיר את הדיון לבית הדין כדי שתוכל לטעון לעניין העונש המתאים ולהביא את ראיותיה. המשיבה מצידה חזרה פעם נוספת על עמדתה שלפיה העונש שאליו עתרה במסגרת ההסדר המשמעתי המוסכם – השעיה בת שנה ומניעה מדיון בתיקים פליליים למשך שנתיים – הוא העונש המידתי וההולם בנסיבות העניין. שאלנו את בא כוחה המלומד של המשיבה מה עמדתה, בתוקף

תפקידה כקובלת בהליך המשמעותי, בדבר העונש הראוי אם נקבע כי בית הדין אינו מוסמך להורות על השעיה, והוא ביקש להתייחס לכך בכתובים לאחר הדיון.

20. בהמשך לכך הגישה המשיבה הודעה ביום 15.11.2018 שבה נתנה את הסכמתה לראות בדיון שהתקיים ביום 31.10.2018 כאילו ניתן צו על תנאי. ביחס לשאלת בית המשפט האמורה, השיבה המשיבה כי היא אוחזת בעמדתה כי העונש הראוי הוא זה שאליו עתרה במסגרת ההסדר המשמעותי המוסכם. עוד הוסיפה כי נזיפה או כל עונש חמור פחות אינו מתאים ואינו הולם את מעשי העותרת. ביקשנו מהמשיבה להשלים את דבריה בנקודה זו. בהודעה נוספת, מיום 23.11.2018, עדכנה המשיבה כי בעקבות החלטתנו הנזכרת נערכה בחינה נוספת של מכלול השיקולים הציבוריים והאישיים הרלוונטיים לשאלת העונש הראוי לעותרת. גם לאחר דברים אלה נותרה המשיבה בעמדתה שלפיה העברה מן הכהונה לצמיתות היא עונש חמור מדי, ואילו העברה למקום כהונה אחר בצד נזיפה היא עונש קל מדי. לפיכך, אם נקבע כי בית הדין אינו מוסמך להורות על השעיית העותרת, מותרת המשיבה את ההכרעה לשיקול דעתו של בית המשפט.

21. לאחר הדברים האלה נעתרנו לבקשת העותרת להגיש הודעה משלימה קצרה וזו הוגשה ביום 29.11.2018. העותרת ביקשה להדגיש כי גם בנקודת הזמן הנוכחית לא חל שינוי בעמדת המשיבה בדבר העונש הראוי לה, וכי עמדה זו מקובלת גם על היועץ המשפטי לממשלה ועל פרקליט המדינה. נוסף על כך חזרה העותרת על הצעתה לתת תוקף להסכמת הצדדים על השעייתה לשנה, בלי לטעת מסמרות בסוגיית הסמכות. העותרת הוסיפה כי היא מושעית כבר למעלה מ-8 חודשים, כך שמבחינה מעשית המחלוקת שבמוקד הדיון בנוגע לשאלת הסמכות רלוונטית לתקופה קצרה בת פחות מ-4 חודשים. לפיכך, ובשים לב למכלול נסיבותיו החריגות של המקרה, מציעה העותרת לאמץ את הצעתה הבאה: (א) העותרת תשהה בחופשה ללא תשלום עד ליום 23.3.2019, שאז תחלוף שנה ממועד השעייתה; (ב) העותרת תחזיר את סכום השכר ששולם לה בפועל (50%) במהלך תקופת השעייתה; (ג) העותרת לא תשב לדיון בתיקים פליליים במשך שנתיים ממועד חזרתה לכס השיפוט. לחלופין, ובשים לב להסתמכות העותרת על ההסדר המשמעותי המוסכם ועונש ההשעיה שביסודו, ביקשה העותרת פעם נוספת כי נחזיר את עניינה לבית הדין המשמעותי.

למיטב הידיעה זוהי הפעם הראשונה שבה נדרש בית משפט זה לדון לגופה בעתירה המכוונת נגד פסק דין של בית הדין המשמעתי לשופטים. נפתח אפוא בהצגת המסגרת הדיונית הצריכה לענייננו.

22. נקודת המוצא היא כי פסק הדין של בית הדין המשמעתי לשופטים אינו נתון לערעור שכן זכות זו לא הוקנתה בדין, בין בחוק בתי המשפט המקימים את בית הדין, בין בחוק אחר (ע"א 3977/07 מדינת ישראל נ' גרנות, אגודה שיתופית חקלאית מרכזית בע"מ, פסקה 6 (18.5.2008); בג"ץ 87/85 ארג'וב נ' מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון, פ"ד מב(1) 353, 362-361 (1988); יואל זוסמן סדרי הדין האזרחי 751 (מהדורה שביעית, שלמה לויין עורך, 1995)). עוד נזכיר כי מכיוון שעסקינן בפסק דין של בית דין ולא של בית משפט, אין בזכות הערעור הכללית על פסק דין של "בית משפט בערכאה ראשונה" הקבועה בסעיף 17 לחוק-יסוד: השפיטה, כדי להקנות זכות ערעור בענייננו (ראו סעיף 1 לחוק היסוד האמור; בש"פ 2708/95 שפיגל נ' מדינת ישראל, פ"ד מט(3) 221, 232 (1995)).

23. אם כן, הביקורת על פסק הדין של בית הדין המשמעתי לשופטים מתאפשרת רק במסגרת עתירה לבג"ץ, בהתאם להוראות סעיפים 15(ג) ו-15(ד)(3) לחוק-יסוד: השפיטה:

בית המשפט העליון ישב גם כבית משפט גבוה לצדק; בשבתו כאמור ידון בעניינים אשר הוא רואה צורך לתת בהם סעד למען הצדק ואשר אינם בסמכותו של בית משפט או של בית דין אחר.

15 (ג) בית המשפט העליון

(ד) מבלי לפגוע בכלליות ההוראות שבסעיף קטן (ג), מוסמך בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק –

(3) לתת צווים לבתי משפט, לבתי דין ולגופים ואנשים בעלי סמכויות שיפוטיות או מעין-שיפוטיות על פי דין - למעט בתי משפט שחוק זה דן בהם ולמעט

בתי דין דתיים - לדון בענין פלוני
או להימנע מלדון או מלהוסיף
ולדון בענין פלוני, ולבטל דיון
שנתקיים או החלטה שניתנה שלא
כדין.

לפיכך, איננו יושבים עתה כערכאת ערעור על פסק הדין של בית הדין המשמעתי לשופטים (על טיבה של הביקורת הערעורית ראו באופן כללי חמי בן-נון וטל חבקין הערעור האזרחי 502-469 (מהדורה שלישית, 2012)). בוחנים אנו את פסק הדין במשקפי הביקורת השיפוטית המינהלית, על פי אמות המידה המקובלות לגבי פסקי דין של בתי דין המוקמים בחוק:

"אכן, אין בית-משפט זה נוטל לעצמו סמכות של ערכאת ערעור, ואין הוא מרבה להתערב בשיקול-דעתם ובהחלטותיהם של ערכאות, בתי-דין וטריבונאלים לסוגיהם. ואולם, 'סמכותו של בית-משפט זה משתרעת על כל מקרה בו גוף, הפועל על-פי דין, חורג מסמכותו או נמנע מלהשתמש בסמכותו או עושה טעות משפטית העולה מתוך כל החומר שהיה לפניו, או פועל בניגוד לעיקרי הצדק הטבעי' [...] גם במקרים אלה היקף ההתערבות הוא סלקטיבי לעניינים, אשר בהם נתגלתה טעות משפטית מהותית, והצדק מחייב התערבותו של בית-משפט זה לאור מהותה של הטעות או עקב חשיבותו המשפטית או הציבורית של הנושא" (בג"ץ 144/86 הלוי נ' בית הדין הצבאי לערעורים, פ"ד מ(2) 309, 322 (1986); ראו גם בג"ץ 148/71 בתי הזיקוק לחיפה בע"מ נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד כו(1) 18, 21 (1971); בג"ץ 403/71 אלכורדי נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד כו(2) 66, 70-73 (1972)).

יפים לענייננו, בשינויים המחויבים, גם הדברים הבאים שנפסקו ביחס לבית

הדין לעבודה:

"היקף התערבותו של בית המשפט מוכתב על-ידי המגמה שלא לפעול בגדר ערכאת ערעור כפשוטה וכסדרה אלא לקבוע גדרות ותחומים [...] בשינוי צורה ונוסח ניתן לומר, כי בית המשפט ער לכך, שאינו בא לתקן כל סטייה וטעות קלה כחמורה אלא פועל על בסיס סלקטיבי, כאשר המשקולות שבידו אינן משקולותיו הזעירות של הרוקח ואף לא אלו הכבודות של משא ומטען [...] אלא משקולות, הנותנות ביטוי לייעודו של בית המשפט הגבוה לצדק כמפקח וכמאזן, שתפקידו ליישר למען הצדק הדורים, הנובעים מתקלות מהותיות בהבנת החוק, בפרשנותו וביישומו" (בג"ץ 525/84 חטיב נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד מ(1) 673, 687 (1986)).

להשלמת התמונה נזכיר גם את ההלכה המושרשת היטב ביחס לביקורת שיפוטית על פסקי הדין של בתי הדין הדתיים (ובכללם בתי הדין הרבניים), הנעשית מכוח סעיף 15(ד)(4) לחוק-יסוד: השפיטה. לפי זו, בית משפט זה אינו יושב כערכאת ערעור על פסקי דינם וביקורתו מוגבלת למקרים של חריגה מסמכות, פגיעה בעקרונות הצדק הטבעי, סטייה מהוראות חוק המכוונות לבית הדין הדתי או למקרים שבהם נדרש סעד מן הצדק כשזה אינו בסמכותו של בית משפט או בית דין (ראו למשל, בין רבים, בג"ץ 970/18 פלונית נ' פלוני, פסקה 10 (6.6.2018); בג"ץ 409/18 פלוני נ' בית הדין הרבני הגדול לערעורים, פסקה 7 (25.3.2018); לגבי בתי הדין השרעיים והכנסייתיים ראו למשל בג"ץ 8132/18 פלוני נ' בית הדין השרעי לערעורים, פסקה 4 (18.11.2018); בג"ץ 7631/16 סליבה נ' בית הדין הכנסייתי של העדה היוונית הקתולית, פסקה 4 (15.2.2017)).

24. משזוהי מסגרת הבחינה, אך מובן כי שאלת סמכות בית הדין להורות על אמצעי משמעת של השעיה נמנית עם סוג העניינים המצדיקים את בחינתו של בית משפט זה. גדר סמכותו החוקית של בית הדין והיקף אמצעי המשמעת שעליהם מוסמך הוא להורות הם שאלות יסוד חיוניות לפעילותו, שנודעות להן משמעות רוחבית וחשיבות ציבורית. לבחינתן של שאלות אלו נפנה עתה.

סמכות בית הדין להטיל אמצעי משמעת מסוג של השעיה

25. בעיקרם של דברים, הוצגו לפנינו שתי תזות מרכזיות לביסוס סמכות בית הדין להורות על השעיית העותרת. על פי הראשונה, פרשנות סעיף 19, ובפרט סעיף 19(5), מובילה למסקנה כי זה כולל בחובו גם את אמצעי ההשעיה. כך, בין לפי הכלל הפרשני בדבר "מקל וחומר" ודומיו, בין מנימוקים כלליים אחרים כגון היקף שיקול הדעת הרצוי לבית הדין ועוצמת הפגיעה בזכויות היסוד של העותרת. על פי התזה השנייה, יסודה של סמכות ההשעיה בהסכמת הצדדים לאמצעי משמעת זה. לפי זו האחרונה, אם הסכימו הצדדים על עונש מסוג השעיה – במתווה שהוצג לכתחילה לבית הדין או בשינויים שהוצעו בהמשך – אין מניעה שהסכמה זו תקבל תוקף של פסק דין. כך לכאורה גם אין הכרח לקבוע מסמרות בשאלת הסמכות.

הסכמת הצדדים

26. כבר בפתח הדברים יש להסיר מדרכנו את התזה השנייה שלפיה הסכמת הצדדים יכולה להסמיך את בית הדין להורות על אמצעי משמעת שלא נקבע בחוק.

מושכלות יסוד הם כי לטריבונל שיפוטי שהוקם בחוק ישנן אך ורק הסמכויות שהקנה לו החוק, והן לבדן גודרות את תחומי פעילותו. מובן בסיסי זה של עקרון החוקיות אינו מאפשר להקנות לטריבונל שיפוטי סמכות מכוח הסכמת הצדדים כל עוד החוק לא קבע אפשרות זאת במפורש. הדברים ידועים היטב:

”מערכת השיפוט הממלכתית בישראל, וערכאות השיפוט לסוגיהן, יונקות את סמכויותיהן מן החוק. החוק הוא שמקים אותן, הוא שתוחם את גידרי פעולתן, והוא שמגדיר את תחום סמכויותיהם [...] כך הוא לגבי ערכאות השיפוט האזרחיות; כך הוא לגבי מערכות השיפוט המיוחדות [...] להגדרת סמכויות ערכאות השיפוט מימד כפול, חיובי ושליילי: היא מהווה מקור סמכות ואחריות מצד אחד, והיא שוללת, בה בעת, הפעלת סמכות וכח שלא הוקנו כאמור; אין בידי ערכאות השיפוט אלא מה שהחוק שהקימה היקנה לה [...] כך חלה עליה חובה הנגזרת מן החוק ומתפיסת הממשל הדמוקרטי, שלא לדון ולא להכריע בענין המצוי מעבר לסמכותה על פי חוק [...] פועל יוצא מדברים אלה הוא, כי סמכות ערכאות שיפוט, באשר היא, אזרחית או דתית, נקנית מכח הדין, ואין היא נושאת כח לשאוב את מקורה מהסכמת הצדדים, אלא מקום שהחוק עצמו ראה להכיר בהסכמה כזו, בנסיבות מסוימות, כמקור לסמכות הכרעה” (בג”ץ 8638/03 אמיר נ’ בית הדין הרבני הגדול, פ”ד סא(1) 259, 285-286 (2006); ראו גם בג”ץ 7212/09 פלוני נ’ פלונית, פסקה 21 (3.7.2013)).

27. בענייננו, חוק בתי המשפט בחלקו הרלוונטי לא הסמיך את בית הדין להורות על אמצעי משמעת שיסודו בהסכמת הצדדים. לפיכך לא נפל כל פגם בקביעת בית הדין כי אין בהסכמת הצדדים כדי להסמיכו להורות על השעיה. בהמשך לכך, מובן גם כי אין באפשרותנו להיעתר לבקשת הצדדים “לרשום” לפנינו את הסכמת הצדדים להשית על העותרת אמצעי משמעת של השעיה וליתן להסכמה זו תוקף של פסק דין, בלי לטעת מסמרות בשאלת הסמכות. כמוסבר לעיל, עסקינן בהליך ביקורת שיפוטית על פסק הדין שביסודו בחינת שאלת הסמכות. משהגענו למסקנה שלא נפל פגם בקביעתו האמורה של בית הדין כי אינו מוסמך ליתן תוקף להסכמת הצדדים בעניין זה, ממילא אין כל עילה להתערב בה, על המשתמע מכך לעניין הסעד.

28. בשולי דברים אלה אציין כי לא נעלמה מעיניי החלטתו של בית משפט זה בעניין נציבות שירות המדינה שאליו הפנו הצדדים. באותו מקרה, במסגרת ערעור על פסק הדין של בית הדין למשמעת לעובדי מדינה, הקל בית משפט זה מן העונש שפסק בית הדין תוך שנתן תוקף של פסק דין להסכמת הצדדים ביחס לעונש משמעת של לא נמנה במפורש בחוק. לפי אותה הסכמה “אם המערער יורשע בעבירת משמעת בעלת

אופי דומה לזו שבגינה הורשע כאן, או יורשע בעבירת משמעת חמורה אחרת במהלך שלוש השנים הבאות, הוא מתחייב שלא לעורר טענה כלשהי כנגד בקשת המדינה לפטרו משירות המדינה, באם תוגש בקשה כזו". מדובר בהחלטה (שאינה כוללת אמירה נורמטיבית מפורשת מלבד מתן תוקף של פסק דין להסכמת הצדדים) שניתנה על ידי דן יחיד ואין לה תוקף של הלכה מחייבת. ממילא אין היא יכולה לבסס עילה להתערבות בגזר הדין משמצאנו כי הכרעת בית הדין בעניין הסמכות, בדין יסודה. למותר לציין בנוסף כי אין בכוחה של ההחלטה האמורה לשנות מן ההלכה בדבר סמכויותיהם של טריבונלים שיפוטיים שהובאה לעיל.

פרשנות סעיף 19 לחוק בתי המשפט

29. ועתה אל השאלה המרכזית המונחת לפתחנו, היא האפשרות לפרש את סעיף 19 כמסמיך את בית הדין להורות על השעית העותרת. לשם הנוחות, נביא את הסעיף כלשונו:

<p>אמצעי המשמעת שבית הדין מוסמך להטיל הם:</p> <p>(1) הערה;</p> <p>(2) התראה;</p> <p>(3) נזיפה;</p> <p>(4) העברה למקום כהונה אחר;</p> <p>(5) העברה מן הכהונה, בין בתשלום קיצבה ובין בשלילתה, כולה או מקצתה.</p>	<p>19. אמצעי משמעת</p>
--	------------------------

נקודת המוצא שעליה אין חולק היא כי סעיף 19 אינו מונה במפורש אמצעי משמעת מסוג השעיה ועל כן אינו מסמיך במפורש את בית הדין להורות כן (אולם השוו לבג"ץ 5185/13 פלוני נ' בית הדין הרבני הגדול בירושלים (28.2.2017), שם קבעה דעת הרוב כי בית הדין הרבני מוסמך להמליץ על הרחקות "דרכנו תם" הגם שזו לא נקבעה בחוק). עוד נזכיר כי סעיף 13(ג) לחוק-יסוד: השפיטה מחייב כי אמצעי משמעת ייקבע בחוק:

<p>הוראות בדבר העילות לדין המשמעתי, דרכי הקבילה, הרכב המותב, הסמכויות של בית הדין המשמעתי ואמצעי המשמעת שהוא רשאי להטיל ייקבעו בחוק; סדרי הדין יהיו לפי חוק.</p>	<p>13. שיפוט משמעתי</p>
--	-------------------------

בהיעדר הוראה מפורשת בדבר השעיה בסעיף 19, מסקנה בדבר קיומה של סמכות כאמור חייבת להילמד מתוך פרשנותו הפנימית של סעיף זה.

שתיקת סעיף 19 ביחס לאפשרות ההשעיה – הסדר משתמע או קֶסֶר חקיקתי?

30. כאמור לעיל, סעיף 19 שותק ביחס לאפשרות ההשעיה ואינו מזכירה כלל. כפי שהוסבר בגזר הדין, במצב זה השאלה הפרשנית היא מה משמעותה של שתיקה זו. ככלל, לשתיקת המחוקק בעניין מסוים תיתכנה שתי משמעויות עיקריות. האחת, כי מדובר בשתיקה "מדעת" שלפיה המחוקק בחר ביודעין שלא לציין בלשון החוק את אותו עניין שהוא שותק לגביו. המחוקק הניח כי אין צורך לכלול הוראה מפורשת בעניין הנדון, משסבר כי עמדתו ביחס אליו נלמדת באופן משתמע מהטקסט החקיקתי הקיים. במצב זה שתיקת המחוקק אינה קֶסֶר בהסדרה, אלא הסדרה משתמעת:

"לגבי פירושו של חוק, יש ושתיקתו של המחוקק יפה מדיבורו, או לפחות יפה כדיבורו, ואם הוא נמנע מקבוע הלכה, מקום שהיה צריך או יכול לעשות כן, הרי שתיקתו זו מדברת בעדה, ואומרת לנו בפה מלא, מה היתה עמדתו כלפי השאלה הנדונה" (ע"א 167/47 מינקוביץ נ' פישצנר, פ"ד ב 39, 42-43 (1949)).

כפי שנראה להלן, הסדרה משתמעת זו יכולה להיות שלילית או חיובית.

31. המשמעות האפשרית השנייה היא כי שתיקת המחוקק אינה שתיקה מכוונת ו"מדעת" אלא תוצאה של "תקלה חקיקתית" כלשהי כגון שכחה או חוסר תשומת לב. כתוצאה מתקלה זו, התקבל הסדר חקיקתי בלתי שלם (לאקונה, קֶסֶר), אשר הותרתו במתכונתו הקיימת מונעת ממנו להגשים את תכליתו. מצב זה דורש את השלמת החסר בדרך שיפוטית (דנ"א 2308/15 פקיד השומה רחובות נ' דמארי, פסקאות 21-22 (12.9.2017) (להלן: עניין דמארי); ע"א 2281/06 אבן זוהר נ' מדינת ישראל, פסקה 56 לחוות הדעת של השופט י' דנציגר (28.4.2010) (להלן: עניין אבן זוהר); בג"ץ 212/03 חרות התנועה הלאומית נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה, פ"ד נז(1) 750, 758-760 (2003) (להלן: עניין חרות); אהרן ברק שופט בחברה דמוקרטית 217-215 (2004); אהרן ברק פרשנות תכליתית במשפט 109-107 (2003) (להלן: פרשנות תכליתית); אהרן ברק פרשנות במשפט כרך שני – פרשנות החקיקה 115-112 (1993) (להלן: פרשנות החקיקה); אהרן ברק פרשנות במשפט כרך ראשון – תורת הפרשנות הכללית 462-472, 485 (1992) (להלן: פרשנות כללית)).

32. הבחירה בין שתי האפשרויות האמורות – אם הסדרה משתמעת, אם הָסָר (לאקונה) – היא בחירה פרשנית הנעשית בהתאם לכללי הפרשנות המקובלים (רע"א 4990/05 ממן נ' עיריית הרצליה, פסקאות 18-19 (7.10.2009); פרשנות כללית, בעמ' 470; פרשנות תכליתית, בעמ' 106-107). בענייננו, הצדדים לא טענו כי שתיקת המחוקק עשויה להתפרש כלאקונה, וכפי שיראה דיוננו להלן, מסקנה זו נסתרת מאליה מן ההיסטוריה החקיקתית המלמדת כי הנושא לא "חמק" מעיני המחוקק. לפיכך נתמקד רק באפשרות הראשונה שלפיה סעיף 19 הסדיר במשתמע את אפשרות ההשעיה. נפנה לבחון אם מדובר בהסדר משתמע שלילי, כפי מסקנת בית הדין, או בהסדר משתמע חיובי, כפי עמדת הצדדים.

הסדר משתמע שלילי לעומת הסדר משתמע חיובי

33. כאמור לעיל, הסדרה משתמעת – שמשמעה כי המחוקק הסדיר בחוק עניין מסוים מבלי לכלול לגביו הוראה מפורשת – יכולה ללבוש שני פנים. אפשרות אחת היא כי מדובר בהסדר משתמע שלילי. לפי זה, בחירת המחוקק שלא לציין עניין במפורש בלשון החוק נועדה לשלול את האפשרות כי אותו עניין יהיה חלק מן החוק (עניין דמארי, פסקה 22; פרשנות כללית, בעמ' 467-468; פרשנות תכליתית, בעמ' 108). בענייננו, משמעותו של הסדר שלילי היא כי המחוקק נמנע מלציין במפורש את אמצעי ההשעיה ברשימת אמצעי המשמעת, מכיוון שהתכוון לשלול את האפשרות שהחוק יסמך את בית הדין להורות על אמצעי משמעת זה. אפשרות אחרת היא כי מדובר בהסדר משתמע חיובי. במצב זה המחוקק ביקש לחייב את האפשרות הנבחנת ולהכריע כי זו כן תיכלל בחוק המתגבש. בה בעת, המחוקק נמנע מקביעת הוראה מפורשת בעניין משום שסבר כי לשון החוק שנקט מסדירה מאליה את אותו עניין בבחינת קל וחומר, ולכן אין הכרח לייחד לו הוראה מפורשת (עניין אבן זוהר, פסקה 56; פרשנות כללית, בעמ' 467). בענייננו, משמעות הדבר תהיה כי המחוקק לא ייחד הוראה מפורשת לסמכות בית הדין להורות על השעיה, הגם שהכריע בחיוב ורצה להסמך את בית הדין להורות כן, משסבר שאמצעי זה כלול מאליו בסעיף 19(5), בדרך של קל וחומר.

גם כאן, הבחירה בין שתי האפשרויות היא בחירה פרשנית שתיעשה על פי כללי הפרשנות התכליתית המקובלים עימנו. אומר כבר עתה, כי לדידי סעיף 19 משמיע הסדר שלילי בכל הנוגע לאמצעי המשמעת מסוג השעיה.

מרכיב הלשון

34. כידוע, הלשון היא נקודת המוצא לפרשנותו של כל דבר חקיקה, ומלאכת הפרשנות יכולה לפרוש כנפיה – רחבות ככל שתהיינה – עד גבול הלשון (בג"ץ 7803/06 אבו ערפה נ' שר הפנים, פסקה 29 (13.9.2017) (להלן: עניין אבו ערפה); בג"ץ 6824/07 מנאע נ' רשות המיסים, פ"ד סד(2) 479, 504 (2010); בג"ץ 2257/04 סיעת חד"ש – תע"ל נ' יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-17, פ"ד נח(6) 685, 701 (2004)). כמוזכר לעיל, העותרת והמשיבה שתיהן סבורות כי ניתן לפרש את סעיף 19(5), שלשונו "העברה מן הכהונה", כחל הן על העברה צמיתה מן הכהונה, הן על העברה זמנית מן הכהונה, היא ההשעיה. בעניין זה אציין כי להשקפתי, שאלה היא אם לשון סעיף 19(5) סובלת גם את הדיבור "העברה זמנית" מן הכהונה, בשים לב להמשך הסעיף: "בין בתשלום קצבה ובין בשלילתה, כולה או מקצתה". הקישור שנעשה בין העברה מן הכהונה לבין אפשרות שלילת הקצבה מרמזת כי המחוקק שיווה לנגד עיניו מצב של סיום כהונה, שכן רק אז הופכות סוגיות תשלום הקצבה ואפשרות שלילתה לרלוונטיות. על הקשר שבין המונח "קצבה" לבין סיום הכהונה ניתן ללמוד גם מסעיפים נוספים בחוק. כך, סעיף 13(א) עוסק ב"יציאה לקצבה" שהוא המונח שננקט לגבי סיום כהונת השופט. בסעיפים נוספים מופיע הביטוי "שופט בקצבה" בסמיכות ל"שופט שפרש", ללמדך כי בשני המצבים מדובר בשופט שאינו מכהן עוד. כך הדבר בסעיף 15(א) העוסק בסמכות שופט שהחל בדיון ו"יצא לקצבה או פרש" לסיים את הדיון; ובמיוחד בסעיף 16 שכותרתו "שופט לשעבר" ועניינו באפשרות למנות "שופט שיצא לקצבה או פרש" לראשות ועדה או גוף אחר (ראו גם סעיף 17(ד), אך השוו לסעיף 14(ג) המדבר ב"גמלה" שיקבל שופט שכהונתו הסתיימה מכוח החלטת הוועדה לבחירת שופטים). מסקנה זו עולה בבירור גם מן ההיסטוריה החקיקתית של הסעיף, ולעניין זה ראו הדיון בפסקה 45 להלן, ובעיקר את דברי ההסבר המצוטטים שם.

35. אף על פי כן, מוכן אני להניח לצורך הדיון כי בכוחה של הלשון הנקוטה בסעיף 19(5) לשאת גם את המשמעות של "העברה זמנית מן הכהונה", ולו בדוחק, באופן המאפשר לעבור את המשוכה הלשונית, שהיא המשוכה הראשונה במלאכת הפרשנות התכליתית (ע"א 8622/07 רוטמן נ' מע"צ החברה הלאומית לדרכים לישראל בע"מ, פסקה 34 (14.5.2012) (להלן: עניין רוטמן); בג"ץ 6637/16 לוונשטיין-לוי נ' מדינת ישראל, פסקה 17 (18.4.2017) (להלן: עניין לוונשטיין-לוי)). לפיכך נוכל להמשיך בשלבים הנוספים של הניתוח הפרשני.

36. כידוע, תכלית החוק מתגבשת מצירופן של התכלית הסובייקטיבית – היא כוונת המחוקק – והתכלית האובייקטיבית, היא "כוונת השיטה המשפטית". בעוד שעניינה של הראשונה בניסיון להתחקות אחר כוונתו הממשית של המחוקק בעת שחוקק את ההסדר הנבחן, עניינה של השנייה במטרות, בערכים ובעקרונות שדבר החקיקה שואף להגשים כחלק ממארג החקיקה במדינה דמוקרטית (עניין רוטמן, פסקה 34; עניין אבו ערפה, פסקה 30; פרשנות תכליתית, בעמ' 155; פרשנות החקיקה, בעמ' 201-204). תכליות אלו מקיימות ביניהן יחסי גומלין ומכוונות את הפרשן אל זיהוי תכליתו הכללית של דבר החקיקה (עניין אבו ערפה, פסקה 32). עוד נזכיר כי המקורות לאיתורן של התכליות הם מגוונים, וכוללים, בין היתר, את לשון החוק ואת היסטוריה החקיקתית, השוואה בין החוק לבין הסדרים קרובים על פי טיבם ומהותם, את הרקע הכללי ואת עקרונות היסוד של השיטה המשפטית (עניין רוטמן, פסקה 34; עניין אבו ערפה, פסקה 31; פרשנות החקיקה, בעמ' 292-294).

התכלית הסובייקטיבית

לשון החוק

37. נקודת הראשית לזיהוי רצון המחוקק היא בלשון החוק עצמה. הנחת היסוד היא כי המחוקק בחר באותה לשון אשר סבר כי היא מיטיבה לבטא את כוונתו. מכאן גם החזקה כי תכליתו הסובייקטיבית של החוק נלמדת מלשונו (עניין לווינשטיין-לוי, פסקה 18; בג"ץ 693/61 אפרת נ' הממונה על מרשם האוכלוסין במשרד הפנים, פ"ד מז(1) 749, 763 (1993); פרשנות תכליתית, בעמ' 180-181). בענייננו, קריאת סעיף 19 כפשוטו מלמדת על שיש בו ועל שאין בו. כך, ברור כי המחוקק התכוון להסמיך את בית הדין להטיל את אחד מחמשת העונשים המשמעותיים שנקבעו בו. לכאורה, ברור גם כי המחוקק לא התכוון להסמיך את בית הדין לקבוע אמצעי משמעת נוספים מלבדם. ואולם לטענת הצדדים, מסקנה זו נסתרת שכן אמצעי זה כלול מאליו בסעיף 19(5). נמשיך אפוא אל ההיסטוריה החקיקתית, שם תמצאנה לנו תשובות ברורות יותר.

38. כדי להבין טוב יותר את הרקע לאי הכללתה של סמכות ההשעיה בסעיף 19, נפליג אחורה בדיוננו אל ההסדר המקורי שממנו צמח והתפתח ההסדר המשמעתי הנוכחי המעוגן בסעיף 19 לחוק בתי המשפט. כפי שצוין בגזר הדין, ההסדר המשמעתי הראשון בעניינם של שופטים הופיע בסעיפים 23-24 לחוק השופטים, התשי"ג-1953, ס"ח 149, 152 (שאינו בתוקף עוד) (להלן: חוק השופטים):

- | | |
|---|--|
| <p>(א) בית הדין יביא את מסקנותיו, לזכות או לחובה, לפני שר המשפטים.</p> | <p>23. מסקנות בית הדין; העברת שופט מן הכהונה</p> |
| <p>(ב) מצא בית הדין שאין השופט ראוי להמשיך בתפקידו, יביא שר המשפטים את מסקנות בית הדין לפני נשיא המדינה, והנשיא יעביר את השופט מכהונתו.</p> | |
| <p>(א) הוגשה על שופט קובלנה לפי פרק זה או הוגשה נגדו תביעה פלילית, רשאי נשיא בית המשפט העליון להשעות את השופט לתקופה כפי שימצא לנכון.</p> | <p>24. השעיית שופט</p> |
| <p>(ב) בית הדין רשאי, על פי בקשת השופט, לבטל את השעייתו.</p> | |

39. לפי הסדר זה, בתום הדיון המשמעתי עמדו לפני בית הדין שתי אפשרויות בלבד. האחת, להעביר מסקנותיו – לזכות או לחובה – לשר המשפטים, בלי שתתלווה לכך סנקציה משמעטית כלשהי. כפי שנראה להלן, ההנחה הייתה שעצם קיומו של הליך משמעתי במתכונת זו היא בבחינת סנקציה לשופט. השנייה, לקבוע כי השופט אינו ראוי להמשיך בתפקידו, ולהעבירו מכהונתו. בשלב זה לא נקבע כל אמצעי משמעת נוסף, פחות בחומרתו. כמו כן, סמכות ההשעיה הוקנתה לנשיא בית המשפט העליון בתור אמצעי "מינהלי" זמני שנועד לאפשר את השעיית השופט מהרגע שבו הוגשה נגדו קובלנה משמעטית או "תביעה פלילית", ולא כאמצעי משמעתי שאותו מוסמך בית הדין להטיל בתום ההליך המשמעתי. לא זו אף זו, המחוקק הקנה לבית הדין סמכות

בקשר להשעיה, אך זאת רק ביחס לאמצעי הביניים האמור, שעניינה רק באפשרות להורות על ביטול ההשעיה שהטיל נשיא בית המשפט העליון לבקשת הנילון.

40. מעיון בדברי ההסבר להצעת חוק השופטים עולה בבירור כי אין מדובר בתוצאה מקרית וכי המחוקק התכוון שלא להסמיך את בית הדין המשמעתי להורות על אמצעי משמעת מסוג השעיה:

”החוק המוצע קובע שאין להעביר שופט מכהונתו אלא על פי המלצת בית הדין המשמעתי [...] במקרים מיוחדים, רשאי בית הדין על פי בקשת שר המשפטים גם להפסיק באופן זמני את כהונתו של שופט. ואלה המקרים (סעיף 21):

(א) כשמתבררת בפני בית הדין קובלנה על השופט;
(ב) כשהוגש נגד השופט משפט פלילי.

[...]

פרט להעברה מכהונה כאמור לא תיפסק כהונתו של שופט אלא במותו, בהתפטרותו, במינויו בהסכמתו למשרה אחרת, בעברו לקצבה (פנסיה) או מטעמי בריאות” (הצעת חוק השופטים, התשי”ג-1952, ה”ח 90, 95 (להלן: הצעת החוק הממשלתית)).

הנה, גם כאשר נשקלה האפשרות להסמיך את בית הדין להורות על השעיה בעצמו, ולא רק לבטל השעיה שהוטלה על ידי נשיא בית המשפט העליון, דובר במצב של השעיה זמנית לתקופת בירור הקובלנה המשמעטית או ההליך הפלילי. זאת ותו לא. גם בשלב זה לא נשקלה האפשרות להסמיך את בית הדין להורות על השעיה שהיא בבחינת אמצעי משמעת.

41. על כוונת המחוקק ביחס לטיבה של סמכות ההשעיה כפי שנקבעה לכתחילה בחוק השופטים ניתן ללמוד גם מדיוני ועדת המשנה לחוקי יסוד (ועדת משנה של ועדת החוקה, חוק ומשפט שאליה הועבר הדיון בהצעת חוק השופטים) (להלן: ועדת המשנה)). כך למשל ציין יושב ראש הוועדה, חבר הכנסת י’ שפירא:

”יכול להיווצר מצב לא נוח, שעד אשר ישב בית-דין לדון בהאשמות, ימשיך השופט שנגדו ישנן האשמות לשבת בבית-הדין, ויש בכך פגיעה חמורה. צריך לאפשר למנוע זאת [...] אנחנו רוצים להשיג מטרה פשוטה: שבזמן שמעמדו של השופט מתערער באופן רציני הוא

לא ימשיך לשבת בבית הדין. זוהי הגנה על בית המשפט ועל מעמדו" (פרוטוקול ישיבה מס' 17/ב של ועדת המשנה לחוקי יסוד, הכנסת ה-2, 4 (26.5.1953) (להלן: פרוטוקול 17/ב של ועדת המשנה)).

יצוין כי במהלך הדיונים חברי הוועדה נחלקו בקשר לחלק מפרטי ההסדר כגון הגורם המוסמך להורות על השעיה בתקופת ההליך המשמעותי (וכפי שראינו, בעניין זה חל שינוי מהצעת החוק הממשלתית) או האפשרות להגביל את משכה. עם זאת, לא הייתה מחלוקת בדבר אופייה של הסמכות כאמור לעיל.

42. זאת ועוד. עיון בדיוני ועדת המשנה מלמד כי התקיים דיון מפורש בסוגיית היעדרו של מדרג משמעותי כלשהו בהסדר המשמעותי המתגבש. חברי ועדת המשנה הביעו עמדות שונות בדבר ההצדקה לקיומו של מדרג כאמור, כמו גם בשאלת אמצעי המשמעת הראויים הנוספים אם יוחלט על קביעת מדרג שכזה. נביא אך מעט מן הדיון – המרתק בהקשרנו – שנוערך בין חברי ועדת המשנה:

"ח"כ מ' בגין: באשר לסמכות, אני סבור כי הצעת החוק מרחיקה לכת מדי, בתיתה לבית-הדין המשמעותי סמכות אחת ויחידה; או לדחות את התביעה או להרחיק את השופט מכהונתו, בלי שום סנקציה אחרת. החוק חייב לאפשר להטיל סנקציות אחרות, למשל, התראה או נזיפה, הורדה מדרגה, העברה למקום אחר וכד'. אני מציע לוועדה לדון בהרחבת הסמכות השיפוטית של בית הדין המשמעותי.

[...]

"ח"כ ד' בר-רב-האי: מה שנוגע להצעה [של ח"כ מ' בגין – ע' פ'] יש לי היסוסים. מה תהיה האוטוריטה של השופט שידעו עליו כי הועבר ממקום למקום, הורד מדרגתו וכד'?

"ח"כ י. קליבנוב: צריך לפרט את העונשים. נזיפה, העברה ממקום למקום או הורדה בדרגה. כל אלה הם דברים המתקבלים על הדעת בתור עונשים [...] יש לקבל כי צריכים להיות עונשים שונים, חוץ מהרחקה משירות.

"ח"כ י. שפירא: יותר מ[...] עונש אחד יכול לחול רק ביחס לסעיף 19(א)(1) במקרה שהשופט לא היה בסדר באיזה עניין קונקרטי. אבל אין זה יכול להיות ששופט המתנהג באופן שאינו הולם את מעמדו של שופט בישראל [...] במקרים שבהם מספיק עונש יותר קל, עצם העובדה שבית דין משמעותי דן בדבר והחליט בכל זאת שלא להעביר את השופט מכהונתו היא עונש גדול

מאזהרה או התראה. מכל הנימוקים אני מגיע למסקנה שיש להסתפק בנוסח המוצע. אם המקרה חמור – יפטרו את השופט. אם המקרה איננו חמור, השופט מקבל את שלו על ידי עצם הבאתו לבית-דין משמעתי.

ח' כהן, היועץ המשפטי לממשלה: אני מסכים עם היו"ר [ח"כ י. שפירא – ע' פ'] כי בשביל שופט אינו יכול להיות דבר גרוע מאשר לקבל את ההרשעה בדין, והנזיפה אינה מוסיפה כלום. בדיון משמעתי נגד שופטים לא הערה ולא נזיפה יכולים למלא תפקיד כלשהוא.

[...]

ח"כ מ' בגין: על אף הנימוקים שנשמעו פה, אני סבור כי יש צורך לדרג את העונשים. אם נשאר את הניסוח כפי שהוא אנחנו עלולים לגרום עיוות דין בין לקולא ובין לחומרא. יכולה להיות עבירה שזיכוי בדין יהיה עיוות דין, אבל יכולות להיות סיבות מספיקות שלא להעבירו מכהונתו [...] הייתי מוותר על נזיפה. אני מקבל שהרשעה בדין בלי עונש כמוה כנזיפה.

ח"כ י' שפירא: אפשר לקבל שופט או לסלקו, אבל אין לפרוס זאת למעות קטנות. זוהי גם אינדיקציה לשר המשפטים. אם העונש יוכל להיות עונש של מה-בכך, יוכל שר המשפטים להגיש קובלנה על כל דבר, ולו הקטן ביותר [...] בקביעת דירוג כמעט מזמינים קובלנות בדברים פחותי ערך. אני בעד שנשאר את הסעיף כמו שהוא" (פרוטוקול 17/ב של ועדת המשנה, בעמ' 1-3).

43. בסופו של דיון זה החליטו חברי ועדת המשנה כך: "לקבל את ההצעה לקבוע דירוג בענישת השופטים"; "לקבל את הצעת ז. ורהפטיג שכאחד העונשים תהיה הקטנת הוותק, כולו או מקצתו"; "לא לקבל את הצעת מ. בגין שכאחד העונשים תהיה העברת השופט ממקום למקום"; "לא לקבל את ההצעה שכאחד העונשים תהיה התראה"; "לא לקבל את ההצעה שכאחד העונשים תהיה הנמכה בדרגה" (שם, בעמ' 4). הנה, גם בנקודת זמן זו בהליך הפרלמנטרי, שבה התקבל הרעיון (שנדחה בהמשך, כפי שנראה מיד) כי יש צורך בקביעת אמצעי משמעת נוספים, חמורים פחות, בצד האמצעי בדבר העברה מכהונה, לא עלתה הצעה כי אלה יכללו את אמצעי ההשעיה.

44. מכל מקום, בתום הדיון בוועדת המשנה הוחזר הדיון בהצעה למליאת ועדת החוקה, חוק ומשפט, ושם נדחתה התפיסה בדבר ריבוי אמצעי משמעת. מליאת הוועדה גיבשה לבסוף הצעת חוק הכוללת אמצעי משמעתי יחיד של העברה מן הכהונה (אמצעי נוסף הוצע במסגרת הסתייגות ונדחה בהצבעה במליאת הכנסת). זהו גם המודל

שהתקבל בסופו של דבר בחוק השופטים. הנה כי כן, במהלך הליך החקיקה התמודדו זו מול זו שתי תפיסות – זו התומכת בגיוון אמצעי המשמעת וזו השוללת הרחבתם – וידה של האחרונה הייתה על העליונה.

תיקון מספר 1 לחוק השופטים

45. נקודת ציון מעניינת נוספת בהתפתחותו של ההסדר המשמעתי לשופטים חלה בשנת 1959, שאז תוקן לראשונה חוק השופטים, גם בהיבט המשמעתי. המחוקק ביקש להוסיף סנקציה של שלילת גמלה במקרה שנמצא כי שופט אינו ראוי להמשיך בתפקידו. בה בעת, הוא ביקש לשמר בידי בית הדין שיקול דעת להורות על המשך תשלום הגמלה, כולה או חלקה, מטעמים מיוחדים שיפרט (חוק השופטים (תיקון), התשי"ט-1959, ס"ח 134). בדברי ההסבר שליוו את הצעת החוק נמצא הנימוק לצורך בשמירת שיקול דעת בידי בית הדין:

"מוצע לקבוע בחוק שאם יועבר שופט מכהונתו לא יהיה זכאי בדרך כלל לגימלה. אולם במקרים שבהם יועבר שופט מכהונתו כיוון ש'נהג שלא כהלכה במילוי תפקידו' (סעיף 22(א)(1)) או ש'התנהג באופן שאינו הולם את מעמדו של שופט בישראל' (שם, פסקה (2)), והמקרים אינם חמורים עד כדי כך שמן הדין והצדק לשלול את גימלתו [ההדגשה הוספה – ע' פ'], ניתנה סמכות מיוחדת לבית הדין להמליץ על תשלום הגימלה ועל שיעורה" ((הצעת חוק השופטים (תיקון), התשי"ט-1959, ה"ח 138)).

הנה, רואים אנו כי המחוקק הבין היטב את האפשרות כי עבירות המשמעת יתאפיינו בדרגות חומרה שונות, ולפיכך ביקש להותיר בידי בית הדין שיקול דעת שיאפשר לו להתחשב בכך בקביעת העונש המשמעתי הסופי. עם זאת, המחוקק נתן לכך ביטוי רק בקשר לסנקציה הכלכלית של שלילת הגמלה, ולא בחר, בהזדמנות זו, לעשות כן גם ביחס לאמצעי המשמעת עצמם על ידי גיוונם (יצוין כי המונח "גמלה" שהופיע במסגרת תיקון זה הוחלף במונח "קצבה" במסגרת תיקון מספר 9 לחוק השופטים (ראו סעיף 4(5) לחוק השפיטה (הוראות מעבר), התשמ"ד-1984)).

הצעת חוק-יסוד: בתי המשפט וחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984

46. השינוי העיקרי בהסדר המשמעתי התרחש בשנת 1984, עם קבלת חוק-יסוד: השפיטה וקביעת הנוסח המשולב של חוק בתי המשפט (אשר החליף, בין היתר את חוק השופטים הנזכר ואת חוק בתי המשפט, התשי"ז-1957). במסגרת זו הסדיר המחוקק

באופן כולל את עבודת הרשות השופטת, תוך עיגון עקרונות היסוד הנוגעים לעבודתה בחוק יסוד, וקביעת ההסדרים המפורטים יותר בחוק בתי המשפט עצמו. אגב כך, הוצגה ההצעה – שתחילה הוצעה במסגרת הצעת חוק-יסוד: בתי המשפט (שהתקבל בסופו של יום בשם חוק-יסוד: השפיטה) – להסדר משמעת חדש אשר כלל לראשונה מנעד של ענישה משמעתית (ה"ח התשל"ח 236, 243):

- | | | |
|--|----------------|---|
| <p>ואלה אמצעי המשמעת שבית
דין משמעת מוסמך להטיל:
הערה, התראה, והעברה מן
הכהונה.</p> | <p>(ג) 14.</p> | <p>שיפוט
משמעתי
של
שופט</p> |
| <p>[...]</p> | | |
| <p>הוגשה על שופט קובלנה לפי
פרק זה או הוגש נגדו אישום
פלילי, רשאי נשיא בית
המשפט העליון להשעות את
השופט לתקופה שיקבע,
ורשאי השופט לבקש מבית
הדין למשמעת עיון מחודש
בהשעיה.</p> | <p>(א) 15</p> | <p>השעיה</p> |
| <p>הליכי ההשעיה והעיון
המחודש בהשעיה יהיו כפי
שנקבע בחוק.</p> | <p>(ב)</p> | |

גם כעת, לאחר שבא המחוקק לכלל מסקנה כי יש לגוון את אמצעי המשמעת הקיימים ביחס לשופטים, לא ראה להציע לכלול בהם את אמצעי ההשעיה, ושמר על ההבחנה שהייתה קיימת מאז ומתמיד בין אמצעי המשמעת לבין אמצעי ההשעיה שנועד לתקופת בירור ההליך המשמעתי (או הפלילי) בלבד. בדברי ההסבר לסעיף 14(ג) נכתב כך:

"גיוון אמצעי המשמעת שיכול בית הדין להטיל: היום מוסמך בית הדין למשמעת להביא את מסקנותיו, לזכות או לחובה, לפני שר המשפטים וכן למצוא שאין השופט ראוי להמשיך בתפקידו, ואז יועבר מן הכהונה; לפי המוצע יהיו אמצעי המשמעת שיוסמך בהם בית הדין למשמעת: הערה, התראה, והעברה מן הכהונה. כמו כן יוכל בית הדין למשמעת להחליט בדבר פרסום תוצאות הדיון שהתקיים לפניו" (הצעת חוק-יסוד: בתי המשפט, ה"ח התשל"ח 237, 243).

ואשר להשעיה:

"כשם שהפסקת כהונתו של שופט מוגבלת בהוראות חוק היסוד לנסיבות האמורות בו, כך גם השעייתו של שופט – הפסקה זמנית של כהונתו מחמת קובלנה בהליך משמעתי או אישום פלילי – צריך שיהיו עיקריה מפורשים בחוק היסוד" (שם).

47. גם הפעם נדונה ההצעה בוועדת המשנה לחוקי יסוד, וגם הפעם ניכר כי המחוקק לא ביקש לכלול בהסדר המשמעתי אמצעי משמעת מסוג השעיה:

"ג. קלינג [נציג לשכת עורכי הדין – ע' פ'] : האמת ניתנת להיאמר, שאחת הבעיות שעמדו לפני המחליטים נפתרה. מדובר בכך שהיה נהוג רק עונש אחד ועכשיו יש סולם של עונשים.

[...]

קיימת בעייה מכיוון שאין סולם מלא אלא חלקי. גם אי אפשר להשעות שופט לתקופה מסויימת" (פרוטוקול ישיבה מס' 13 של ועדת המשנה לחוקי יסוד, הכנסת ה-10, 12-10 (9.11.1982)).

דברים אלה לא זכו להתייחסות מצד חברי ועדת המשנה וזו המשיכה לדון ברכיב ההשעיה:

"היו"ר ש. אלוני: מה זו השעיה? עד תום ההליכים. זה איננו נאמר כאן. חייבים לומר: עד תום ההליכים.

ח"כ ש. וייס: מתקבל על הדעת. זה יהיה בחוק.

היו"ר ש. אלוני: נשאלת השאלה אם ההשעיה היא לצורך הדיון או היא יכולה להיות אחרי הדיון וזה איננו עולה בקנה אחד עם סעיף 14 [הסעיף הדין באמצעי המשמעת – ע' פ'].

נדמה לי שההשעיה צריכה להיות לאורך תקופת הדיון.

ח"כ מ. שחל: הפרטים ייקבעו בחוק" (שם, בעמ' 12-13).

48. הנה, גם לאחר שחל שינוי בעמדה הבסיסית ביחס לסולם המשמעתי ואומצה התפיסה כי יש לכלול בו אמצעי משמעת נוספים, וגם לאחר שצוין במסגרת הליך החקיקה, ב"רחל בתך הקטנה", כי אמצעי ההשעיה אינו עומד על הפרק, בחר המחוקק

לא לאמצו אל סולם העונשים המשמעותי. גם הפעם בחר המחוקק להותיר את אמצעי ההשעיה כאמצעי זמני לתקופת הבירור המשמעותי בלבד.

(יוער כי הצעת החוק נדונה בוועדת המשנה עוד קודם לכן בכנסת ה-9, אך בדיונים הקיימים לעיונו לא נמצאה התייחסות רלוונטית לסוגיה).

להשלמת התמונה יצוין כי ההסדר המשמעותי האמור עוגן לבסוף בחוק השופטים ולא בחוק היסוד (סעיף 4(5) לחוק השפיטה (הוראות מעבר), התשמ"ד-1984 שתיקן באופן עקיף את חוק השופטים), אשר הוחלף לבסוף בחוק בתי המשפט.

הסדרים חקיקתיים בהליכי משמעת אחרים

49. אינדיקציה משמעותית נוספת לכוונת המחוקק לא לקבוע אמצעי משמעת מסוג השעיה, נלמדת מהשוואת ההסדר המשמעותי שאומץ בחוק בתי המשפט לגוף החקיקה הענף העוסק בהסדרי משמעת במקצועות מוסדרים, אשר עמד בתוקפו בעת שנחקק ההסדר המשמעותי החדש לשופטים. למען הבהירות, אתיחס להלן למושג "מקצוע מוסדר" כאל "מקצוע המוסדר לפי חיקוק מסדיר", כהגדרתו בחוק הקלה באמצעי משמעת המוטלים על בעלי מקצועות מוסדרים, התשע"ז-2017 (להלן: חוק ההקלה) (שענינו בסמכות נשיא המדינה להקל בעונש משמעותי שהוטל על בעל מקצוע מוסדר). כפי שהודגם בגזר הדין, סקירה יסודית של הסדרי המשמעת הנוהגים במקצועות מוסדרים מלמדת על מדיניות אחידה ועקבית של המחוקק הישראלי ולפיה הסולם המשמעותי "הסטנדרטי" כולל שני אמצעי משמעת מובחנים זה מזה: הפסקה זמנית של העיסוק במקצוע (השעיה או "התליה" כשמדובר בעיסוק לפי רישיון) ושלילה מלאה של אפשרות העיסוק במקצוע. שני אמצעים אלה מנויים בדברי החקיקה השונים במפורש ובמובחן זה מזה, ומצטרפים לאמצעי משמעת נוספים (כגון התראה, נזיפה או קנס). יצוין כי הבחנה ברורה זו עולה בבירור גם מהוראות חוק ההקלה עצמו (ראו סעיף 1 לעניין הגדרת "התליית רישיון" וסעיף 2(א) העוסק בסמכות הנשיא במקרה של התליה, לעומת סעיף 2(ב) העוסק בסמכותו במקרה של ביטול).

50. לעניינו חשובה במיוחד "תמונת המצב" ערב קבלת חוק בתי המשפט. ברשימת החיקוקים שתוצג להלן, שעמדו כולם בתוקפם עת נקבע ההסדר המשמעותי שעוגן לבסוף בחוק בתי המשפט, כולל ההסדר המשמעותי שני אמצעי משמעת מובחנים, נפרדים ומפורשים – התליית רישיון וביטולו. לשם הדיוק נציין כי בחלק מהחיקוקים

שיימנו תוקן ההסדר המשמעתי הנזכר במרוצת השנים (למשל לצורך הוספת אמצעי משמעת חדשים כמו קנס), אך ההבחנה היסודית בין הפסקה זמנית של העיסוק לבין סיומו לצמיתות נשמרה. ואלה הם החיקוקים: סעיף 12(ב) לחוק רואי חשבון, התשט"ו-1955 (להלן: חוק רואי חשבון); סעיף 17(א) לחוק המהנדסים והאדריכלים, התשי"ח-1958; סעיף 68 לחוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א-1961; סעיף 148(א) לחוק הפטנטים, התשכ"ז-1967; סעיף 25(א) לחוק חוקרים פרטיים ושירותי שמירה, התשל"ב-1972; סעיף 39(א) לחוק הנוטריונים, התשל"ו-1976; סעיף 41 לפקודת הרופאים [נוסח חדש], התשל"ז-1976; סעיף 43(א) לחוק הפסיכולוגים, התשל"ז-1977; סעיף 45 לפקודת רופאי השיניים [נוסח חדש], התשל"ט-1979; סעיף 56ט לפקודת הרוקחים [נוסח חדש], התשמ"א-1981.

51. עוד נזכיר את חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963 בנוסחו המקורי (חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963, ס"ח 50, 53-54). אכן, "עובד מדינה" שבו עוסק חוק זה הוא אינו מקצוע מוסדר, וההסדר המשמעתי הנוגע אליו ייחודי בהיבטים שונים. אף על פי כן, גם הסדר זה, שעמד אף הוא בתוקף במועדים הרלוונטיים, כלל מראשיתו הבחנה ברורה בין אמצעי המשמעת המגבילים את האפשרות לשמש כעובד מדינה – בתפקיד מסוים או בכלל – לתקופה מסוימת, לבין פיטורים (ראו סעיף 34 לנוסח המקורי הנזכר. השוו לסעיפים 34(6)-(8) בנוסח הנוכחי).

52. לפיכך, אך סביר להניח כי עת עסק המחוקק בגיבוש ההסדר המשמעתי שיחול על שופטים, היה מודע היטב לקיומו של מודל משמעתי בסיסי הכולל אמצעי משמעתי מסוג השעיה, העומד בצידו של אמצעי משמעת שעניינו סיום מוחלט של אפשרות העיסוק במקצוע הנדון. אף על פי כן, נמנע המחוקק מלאמץ הסדר משמעתי הכולל את שני אמצעי המשמעת האמורים גם ביחס לשופטים. תחת זאת בחר המחוקק לאמץ הסדר משמעתי ייחודי שאינו כולל אמצעי משמעת מסוג השעיה. לדידי, ונוכח "המסה הקריטית" של החקיקה שכבר עמדה בתוקפה, אין מקום לספק כי היה מדובר בבחירה מודעת ומכוונת של המחוקק, אשר סבר כי אמצעי משמעת מסוג השעיה אינו אמצעי מתאים לשופטים (על התכליות העומדות בבסיס תפיסה זו נעמוד להלן).

53. מן האמור עולה מסקנה חשובה נוספת לענייננו והיא כי בניגוד להנחה העומדת בבסיס טיעוני העותרת והמשיבה, אין לייחס למחוקק כוונה לראות בשני סוגי אמצעי המשמעת – השעיה וסיום העיסוק – שני אמצעי משמעת המקיימים ביניהם יחס של

שלם וחלקיו. ברור כי ביחס לכל אחד מהחיקוקים שנזכרו לעיל, המחוקק לא ראה באמצעי המשמעת של השעיה אמצעי הכלול מאליו באמצעי המשמעת המסיים את העיסוק כליל, שאם לא כן לא היה טורח להתייחס במפורש ובנפרד לכל אחד מהם. לפיכך, אין גם כל סיבה סבירה להניח כי זו הייתה כוונתו בעת שקבע אמצעי של העברה מן הכהונה ביחס לשופטים, ולא כלל במקביל אמצעי משמעת מסוג השעיה.

54. לא זו אף זו. ההסדר המשמעתי שנקבע לגבי שופטים אומץ גם ביחס לנושאי המשרה השיפוטית הנוספים בישראל – דיינים וקאדים. בשני החיקוקים הרלוונטיים קבוע הסדר משמעתי כמעט זהה לזה הנוגע לשופטים (כשההבדל העיקרי נוגע לסמכות בית הדין להורות על הפסקת השעיה שהוטלה לתקופת בירור ההליך המשמעתי). שניהם מונים רק את חמשת אמצעי המשמעת המנויים בסעיף 19 ואינם מונים אמצעי משמעתי מסוג השעיה (ראו סעיפים 21-א-23 לחוק הדיינים, התשט"ו-1955 (להלן: חוק הדיינים) וסעיפים 18-א-21 לחוק הקאדים, התשכ"א-1961 (להלן: חוק הקאדים)), בהתאמה). חשוב להדגיש כי הסולם המשמעתי של סעיף 19 אומץ אל שני ההסדרים בתיקוני חקיקה בתקופה מאוחרת יחסית: חוק הקאדים תוקן לעניין זה בשנת 2002 וחוק הדיינים תוקן כאמור בשנת 2012 (חוק הקאדים (תיקון מס' 10), התשס"ב-2002, ס"ח 505, 508; חוק הדיינים (תיקון מס' 25), התשע"ג-2012, ס"ח 38, 39-40). קודם לתיקונים אלה כללו שני החוקים אמצעי משמעת יחיד של העברה מן הכהונה, בדומה להסדר המקורי שנקבע בחוק השופטים. והנה, גם במסגרת תיקונים אלה שנעשו שנים רבות לאחר כניסת חוק בתי המשפט לתוקף, ובשים לב לניסיון שנצבר במרוצת השנים בקשר ליישומם של הסדרי המשמעת האמורים, לא סבר המחוקק כי יש לסטות מעמדתו הבסיסית ולהוסיף אמצעי משמעת מסוג השעיה ביחס לנושאי משרה שיפוטית (השוו גם לסעיף 15(ה)(1) לחוק בית הדין לעבודה, התשכ"ט-1969, שלפיו אמצעי המשמעת לגבי נציגי הציבור בבית הדין (שאינם שופטים לכל דבר ועניין) כוללים רק נזיפה והעברה מן הכהונה או אי חידושה. יש לציין כי כהונת נציג הציבור מוגבלת בזמן, להבדיל מכהונת שופט). להשקפתי, גם בדברים אלה יש כדי ללמד על תפיסתו של המחוקק את הסדר המשמעת הראוי לנושא משרה שיפוטית – להבדיל מבעל מקצוע מוסדר אחר – היא תפיסה מסורתית ומושרשת אשר סביר שאפיינה את הלך רוחו של המחוקק גם כשעסק בגיבוש ההסדר המשמעתי לשופטים.

55. להשלמת התמונה יצוין כי התפיסה החקיקתית את סולם המשמעת "הסטנדרטי" ביחס למקצועות מוסדרים לא השתנתה במרוצת השנים. כעולה מרשימת החיקוקים הבלתי ממצה הבאה, שנחקקו כולם במועד מאוחר לחוק בתי המשפט,

ההבחנה הברורה בין אמצעי משמעת המגביל את העיסוק באופן זמני לבין כזה המפסיק אותו לצמיתות נותרת בעינה: סעיף 13 לחוק העיסוק באופטומטריה, התשנ"א-1991; סעיף 19(א) לחוק הרופאים הווטרינרים, התשנ"א-1991; סעיף 40 לחוק העובדים הסוציאליים, התשנ"ו-1996; סעיף 32(א) לחוק שמאי מקרקעין, התשס"א-2001; סעיף 29(א) לחוק הסדרת העיסוק בייצוג על ידי יועצי מס, התשס"ה-2005; סעיף 37 לחוק הסדרת העיסוק במקצועות הבריאות, התשס"ח-2008; סעיף 32(א) לחוק ההנדסאים והטכנאים המוסמכים, התשע"ג-2012; סעיף 182(א) לחוק רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב, התשע"ו-2016; סעיף 43 לחוק תירות מרפא, התשע"ח-2018. נזכיר גם את חוק רואי חשבון שלאחרונה התקבל תיקון מקיף לפרק המשמעת בו הצפוי להיכנס לתוקפו ביום 13.5.2019 (סעיף 29 לחוק רואי חשבון (תיקון מס' 9), התשע"ח-2018, ס"ח 640, 643-650).

היעדרם של הסדרים רלוונטיים לתקופת ההשעיה

56. עוגן נוסף לכוונת המחוקק שלא לקבוע אמצעי משמעת מסוג השעיה נמצא בהיעדרה של הסדרה כלשהי ביחס להסדרים שיחולו על שופט בתקופת ההשעיה המשמעתית. כפי שהסביר הנשיא (בדימ') א' גרוניס בפסקה 40 לגזר הדין, השעיית שופט לתקופה מוגבלת בתום ההליך המשמעתי מחייבת מענה לשורה ארוכה של שאלות ובהן כפיפות השופט להוראות החוק ולכללי האתיקה החלים על שופטים; תשלום שכר; מגבלות על עיסוק בכלל ועל עיסוק בעריכת דין בפרט; בדיקת כשירות בתום תקופת ההשעיה ודרך החזרה לכס השיפוט. לא סביר להניח כי המחוקק, מתוך שנתן דעתו לעניין, ביקש להסמיך את בית הדין להורות על אמצעי משמעת מסוג השעיה, אך התעלם כליל מהצורך ליתן מענה למכלול ההיבטים האמורים.

התכלית הסובייקטיבית – סיכום: כוונת המחוקק הייתה לקבוע הסדר שלילי

57. מכל שאמרנו עד כה עולה לדידי כי שתיקת המחוקק בקשר לאמצעי ההשעיה בסעיף 19 מלמדת על קיומו של הסדר שלילי השולל את אפשרות הכללת אמצעי משמעת זה בסעיף בדרך פרשנית. כפי שהראינו, המחוקק היה ער לאפשרות לקבוע אמצעי משמעת מסוג השעיה, אך בחר שלא לעשות כן. הראינו כי לאורך כל הליכי החקיקה, הן אלה של חוק השופטים, הן אלה של חוק בתי המשפט, נמנע המחוקק ביודעין מהכללתו של אמצעי משמעת מסוג השעיה. המחוקק שמר באופן עקבי על ההבחנה בין "אמצעי המשמעת" – הם הסנקציה שניתן להטיל בתום ההליך המשמעתי, לבין "השעיה", שלה יוחד תפקיד מוגבל בלבד של הרחקת השופט מכס השיפוט בזמן

בירורם של קובלנה משמעתית או הליך פלילי. המחוקק הוסיף ודבק בגישתו זו גם בעת האחרונה יחסית, כשאימץ את ההסדר המשמעתית ביחס לשופטים לגבי דינינים ולגבי קאדים. כפי שראינו, הדברים מקבלים משנה תוקף נוכח ההשוואה להסדרי המשמעת במקצועות מוסדרים שעמדו בתוקפם במועד הרלוונטי לענייננו.

נפנה עתה לבחון אם התכלית האובייקטיבית תומכת במסקנה זו, אם לאו.

התכלית האובייקטיבית

58. ככל מסגרת משמעתית, גם הדין המשמעתית לשופטים נועד להסדיר את דרך פעילותו של המקצוע השיפוטי ולשמור על רמתו המקצועית והמוסרית (טובה שטרסברג-כהן ומורן סבוראי "ביקורת שופטים במישור האתי-משמעתית" משפט וממשל ט 371, 377, וכן ההפניות המובאות בה"ש 23 (2006) (להלן: שטרסברג-כהן וסבוראי)). גם בענייננו, תפקידו של מנגנון המשמעת הוא ליצור אחריותיות (accountability) ולגרום להפנמת ההשלכות של מעשים בלתי ראויים, שכן "כגודל הסמכות כן גודל הביקורת שצריכה להיות על בעל הסמכות" (לימור זר-גוטמן "מישורי הביקורת על התנהלות שופטים בישראל" משפט וממשל ט 329, 332 (2006) (להלן: זר-גוטמן)). תכליתו של סעיף 19 בהקשר זה היא לקבוע את הסנקציות המשמעתיות שניתן להטיל על שופטים עקב הפרת כללי ההתנהגות המתחייבים במקצוע והרתעת ציבור השופטים מפני מעשים פסולים (שטרסברג-כהן וסבוראי, בעמ' 380-381; זר-גוטמן, בעמ' 339-337).

59. בצד התכלית האמורה, להסדר המשמעתית בעניינם של שופטים נודעת תכלית מרכזית נוספת והיא הבטחת אמון הציבור במערכת המשפט. אמון זה אינו תלוי רק בסגולותיהם המקצועיות והאישיות של השופטים המכהנים בה, הנדרשות להיות ברף הגבוה ביותר על כס השיפוט ומחוץ לו (עניין כהן, בעמ' 461), אלא גם, וכמידה מרעית, באמון הציבור במערכת המשפט. השניים קשורים בעבותות שכן "תנאי מוקדם ליכולתו של שופט לשמש בכהונתו הוא זה, שהקהילה תרחוש אמון לרשות השופטת, כי תכיר בסמכותה הייחודית לשפוט, כי תקבל עליה הכרעות דין שנעשו" (המבוא לכללי האתיקה לשופטים, התשס"ז-2007, ק"ת 934, 936 (להלן: מבוא לכללי האתיקה)). מטעם זה כבר נאמר כי אמון הציבור הוא "הנכס היקר ביותר שיש לה לרשות זו" (בג"ץ 506/89 באדי נ' ראש מדור תביעות החקירה, פ"ד מד(1) 604, 610

(1990); והשוו לחיים כהן "הרהורי כפירה באמון הציבור" ספר שמגר מאמרים – חלק ב 365, 387 (אהרן ברק יושב ראש המערכת, 2003).

60. מהו אם כן אותו אמון וכיצד על השופט לקיימו? כפי שהוסבר בגזר הדין, מושג אמון הציבור במערכת המשפט הוא מושג רב-גוני, חמקמק מעט. אף על פי כן, לא יכול להיות ספק כי במובנו הבסיסי ביותר, אמון הציבור הוא אמונו של כל פרט ופרט הנמנים על הציבור – מתדיין בפועל או בכוח – כי השופטים שהושמו עליו חפים מכל דופי ומבצעים תפקידם נאמנה, ללא משוא פנים, באופן הגון, ענייני ושוויוני, כשאינ עליהם אלא את מרות הדין (אהרן ברק שופט בחברה דמוקרטית 50-49 (2004); אהרן ברק "בית המשפט העליון ואמון הציבור" מבחר כתבים כרך א 970 (חיים כהן ויצחק זמיר עורכים, 2000)). על הציבור לתת אמון מוחלט בתקינותו של ההליך המשפטי ובהגינותו, ולדעת כי כל אחד משופטי ישראל היושב לדין צפוי לשפוט משפט צדק. אמון הציבור הוא תנאי להכרה בתוקף ההכרעה השיפוטית וסדקים בו מערערים את עצם הלגיטימציה של העשייה השיפוטית ואת יכולתה של מערכת המשפט למלא את תפקידה החיוני במדינה הדמוקרטית (עניין כהן, פסקאות 6-7; ראו גם מבוא לכללי האתיקה, בעמ' 936).

61. נדבך מרכזי לא פחות במושג אמון הציבור במערכת המשפט הוא תפיסתה בידי הציבור הרחב כמערכת המבצעת את תפקידה ללא רבב ושופטת את הציבור משפט צדק. על רקע זה מתייחסים כללי האתיקה במישורין גם להיבטים הנוגעים לנראותה של מערכת המשפט ודימויה בעיני הציבור הרחב. כך, כלל 2(א) לכללי האתיקה שכותרתו "מקור הכללים ותכליתם", קובע כי "שופט ינהג דרכו על פי הדין ובהתאם לכללים אלה וישווה נגד עיניו כל העת את הצורך לקיים את אמון הציבור ברשות השופטת". נוסף על כך, כלל 12(א) מבהיר כי על השופט להימנע מכל אמירה או מעשה שיש בהם כדי לפגום ב"חזונו האובייקטיבי והמקצועי", ללמדך כי לא די בכך שהשופט יפעל באופן אובייקטיבי ומקצועי אלא עליו להיתפס ככזה על ידי אחרים. בדומה, כלל 7(א) לכללי האתיקה קובע במפורש כי "שופט ימנע ממעשים שאינם הולמים מעמדו של שופט או העלולים לפגוע בדימויה של מערכת השיפוט". מכאן, כי החובה להגן על אמון הציבור במערכת המשפט מטילה על כל שופט ושופט לא רק את האחריות לתקינות עשייתו השיפוטית בפועל, אלא גם לנראותה ולדימויה הכולל של מערכת המשפט. התפיסה היא אם כן כי יש קשר ישיר בין התנהגותו של השופט היחיד לבין צביונה של המערכת כולה.

62. ניתן לסכם ולומר כי אמון הציבור הוא עיקרון רחב בעל מובנים שונים, הגוזר על השופט חובות התנהגות רבות, על כס השיפוט ומחוץ לו. מעת מינויו פועל השופט כנאמן הציבור שדרכו היא "דרך הנאמן, שמשלו אין לו ולא כלום וכל אשר הוא עושה כשליח הציבור עושה הוא" (מבוא לכללי האתיקה, בעמ' 936; על התפיסה של שופטים כנאמנים ראו: Ethan J. Leib, David L. Ponet & Michael Serota, *A Fiduciary*: Theory of Judging, 101 CAL L. REV 699 (2013); השוו ליהושע (שוקי) שגב "השופט הנאמן: תאוריית הנאמנות של השפיטה" חובות אמון בדין הישראלי 279 (רות פלאטו-שנער ויהושע (שוקי) שגב עורכים, 2016)). נאמנות זו מייחדת את השפיטה ומבדילה אותה ממקצועות אחרים:

"ייעודה של מערכת השפיטה מקרין על מעמדם של השופטים הנימנים עליה. ייעוד זה מחייב כי השופטים יהיו לא רק בעלי כשרון, ידע, בקיאות ומיומנות משפטית. הוא מחייב כי השופטים יקימו, ביושבם על כס השיפוט, ואף בחייהם הפרטיים, סטנדרט התנהגות ברמה נורמטיבית גבוהה במיוחד" (ע"פ 9893/06 אלון-לאופר נ' מדינת ישראל, פסקה 14 לפסק הדין של השופטת פרוקצ'יה (31.12.2007)).

ועוד נאמר:

"מקצוע השפיטה אינו מקצוע מן השורה. מקצוע יחיד ומיוחד הוא, מקצוע ייעודי הוא המטיל כמו מעצמו על שופט מטלות מיוחדות ונורמות התנהגות ייחודיות. על כתפיו של שופט מוטלת מעמסה כבדה, כבדה ביותר, לשפוט ולהכריע בדין. בידיו מופקדים גורלות אדם – לא אך בצורה מטפורית – חירותו, כספו וזכויותיו של אדם, וכנדרש מכך חייב הוא שופט לנהוג ביושר, בשיקול דעת, במתינות, בזהירות, בקפדנות ולהוסיף ולהבטיח כי לא יקפח את זכויות בעלי הדין שלפניו. אכן, לא כל אדם ראוי כי יכהן בכהונת שפיטה, ואדם שאינו ניחן בתכונות ששופט נדרש להן אינו ראוי ואינו כשיר לשבת בדין ולשפוט" (עניין כהן, בעמ' 461).

63. על רקע מאפיינים ייחודיים אלה של מקצוע השפיטה ושל המסגרת המשמעטית המלווה אותו עלינו לגשת למלאכת פרשנותו של סעיף 19. עלינו להכריע אילו מבין שתי האפשרויות שהוצבו במרכז המחלוקת – זו המכירה בקיומו של אמצעי משמעת מסוג השעיה, זו שאינה רואה לעשות כן – מיטיבה להגשים את התכלית בדבר הגנה על אמון הציבור במערכת המשפט. נזכיר כי לעמדת העותרת, דווקא הכרה בקיומו של אמצעי ההשעיה תגביר את אמון הציבור במערכת המשפט שכן הציבור יווכח כי גם לגבי שופטים מקפידה המערכת לשפוט משפט צדק.

64. אקדים ואומר כי יוצא אני מנקודת הנחה שלפיה כל אחת מן התפיסות אפשרית מן הבחינה העקרונית. אין מדובר בסוגיה שתיתכן בה רק אמת אחת. כפי שראינו, כבר בדיוני ועדת המשנה בהצעת חוק השופטים נשמעו שתי עמדות מוצא שונות בשאלה אם ראוי לקבוע סולם משמעתי הכולל עונש יחיד של העברה מן הכהונה או סולם הכולל כמה עונשים. עיון קצר במשפט המשווה מלמד כי בדומה לכך, גם בשאלה הפרטנית אם ראוי לקבוע אמצעי משמעת מסוג השעיה ישנן תפיסות מתחרות. נדגים בקצרה.

משפט השוואתי

65. בגזר הדין התייחס הנשיא (בדימ') א' גרוניס לכך שישנן שיטות משפט המסדירות בחוק – ואף בחוקה – את האפשרות להשעיית שופטים כאמצעי משמעתי (ראו פסקה 43 לגזר הדין). חלק מן הדוגמאות מתייחסות לשיטות משפט אירופיות. חלק אחר מתייחס למדינות בארצות הברית (states) אשר ככלל נוהגת בהן שיטת מינוי שופטים שונה במהותה, שעשויה לכלול גם בחירת שופטים בבחירות כלליות לקדנציה קצובה. עוד הודגש כי בשיטות המסדירות אמצעי משמעת של השעיה, נכללות הוראות סטטוטוריות מפורשות בעניין, להבדיל מהחקיקה בענייננו. השופט נ' הנדל הדגיש בחוות דעתו את ההבדלים בדרכי מינוי שופטים בין שיטת המשפט הישראלית לבין שיטות משפט אחרות והבהיר כי יש לנקוט לפיכך משנה זהירות בבחינת ההסדרים ההשוואתיים. הבהרה זו בדין יסודה. במקום אחר עמדנו על כך כי "בחינה משווה היא בחינה מוגבלת. עליה להתבצע בזהירות, תוך התייחסות להקשר הספציפי ולמגבלות נורמטיביות, תרבותיות וחברתיות שעשויות להשפיע על טיב ההשוואה. אין לבודד הוראת חוק פלונית ולמדוד את טיבה במנותק מההסדר הכולל שבמסגרתו נוצרה ושבצלו צמחה" (בג"ץ 7385/13 איתן – מדיניות הגירה ישראלית נ' ממשלת ישראל, פ"ד סז(2) 524, פסקה 72, וראו גם את האסמכתאות שם (22.9.2014)). בנתון להערה מקדימה זו, נפנה את מבטנו למדינות נוספות שבהן נהוגה שיטת המשפט המקובל.

הדין המשמעתי לשופטים בקנדה

66. החוק הפדרלי הקנדי כולל אמצעי משמעת יחיד של העברה מן הכהונה. סעיף 65 לחוק השופטים הקנדי (Judges Act, R.S.C. 1985, c J-1; להלן: חוק השופטים הקנדי) מסמיך את המועצה השיפוטית הקנדית – המורכבת מבכירי מערכת המשפט ובראשם נשיא בית המשפט העליון הפדרלי (להלן: המועצה) – להמליץ, לאחר קיום

הליך משמעותי, על העברת שופט מן הכהונה. העברת השופטים מן הכהונה נעשית בהחלטה של שני בתי הפרלמנט (Constitution Act, 1867, 30 & 31 Vict. c. 3, §) ; Supreme Court Act, R.S.C 1985, c S-26, § 9(1) ; 99 (U.K.) ; סעיף 65(2) לחוק השופטים הקנדי ; להרחבה על העילות להעברת שופט מן הכהונה ועל המבחן הפסיקטי הנוהג לעניין זה, ראו Canadian Judicial Council, *Proposals for Reform to the Judicial Discipline Process for Federally-appointed Judges*, para. 3.3 (Oct. 2016) (להלן: נייר עמדה CJC (2016)). נוסף על כך, בתקופת הברור המשמעותי בעניינו של שופט ניתן להוציאו לחופשה בתשלום (סעיף 66(2) לחוק השופטים הקנדי).

67. חסרונם של אמצעי משמעת נוספים הביא את המועצה לפתח פרקטיקות משמעתיות נוספות שאינן מנויות במפורש בחוק, על בסיס פרשנות סעיף 60(1) לחוק השופטים, שלפיו ייעוד המועצה הוא שיפור איכות השיפוט (CANADIAN JUDICIAL COUNCIL, REVIEW OF THE JUDICIAL CONDUCT PROCESS OF THE CANADIAN JUDICIAL COUNCIL, 38 (2014) (להלן: נייר עמדה CJC (2014)). כך למשל, במקרים שבהם ממליצה המועצה לסגור את התלונה נגד השופט היא עשויה לנקוט אמצעי הצהרתי נוסף כמו הבעת חשש (Concern) לגבי מעשי השופט (נייר עמדה CJC (2014)), בעמ' 39; § 5.2; 39 (Complaints Procedures of the Canadian Judicial Council). אפשרויות אחרות, הנסמכות על הסכמת השופט (שם, בסעיף 5.3) הן התחייבות להשתתף בהשתלמויות בעניינים הרלוונטיים למעשים שביצע או להתנצל בפני הנפגעים (נייר עמדה CJC (2014), בעמ' 39-42).

68. לאחרונה מתחה המועצה ביקורת על ההסדר הפדרלי הנוהג (נייר עמדה CJC (2014)); נייר עמדה CJC (2016)), ומשרד המשפטים החל תהליך חשיבה בנושא (DEP'T OF JUSTICE CAN., POSSIBILITIES FOR FURTHER REFORM OF THE FEDERAL JUDICIAL DISCIPLINE PROCESS 34-36 (2016)). המועצה הביעה דעתה כי לא די בסנקציה היחידה העומדת לרשותה בדבר העברה מן הכהונה (נייר עמדה CJC (2014)), בעמ' 38; נייר עמדה CJC (2016), פסקה 3.6.1) או בפרקטיקות ההסכמיות שהוזכרו. לדידה, כדי להגשים את מטרות הדין המשמעותי נדרש לקבוע בחוק אמצעי משמעת חריפים יותר (שם, פסקה 3.6.5) ובהם הבעת חשש מהתנהלות השופט; נזיפה פרטית או פומבית; אזהרה; הנחייה לשופט להתנצל; נקיטת אמצעים כגון ייעוץ, אימון, טיפול או הדרכה; השעיה ללא תשלום למשך 30 ימים (נייר עמדה CJC (2016), פסקה 3.8).

69. יצוין כי המועצה סבורה כי תיקון חוק כאמור עלול לעורר שאלות חוקתיות בדבר עצמאותם של שופטים (נייר עמדה CJC (2014), בעמ' 38, 42; לעמדה כזו ראו MARTIN L. FRIEDLAND, A PLACE APART: JUDICIAL INDEPENDENCE AND ACCOUNTABILITY IN CANADA 140 (1995)). זאת משום שהטלת סנקציה משמעתית חמורה על שופט עלולה להכתים את תדמיתו הציבורית ולהביא לכך שייתפס כעצמאי פחות בהמשך כהונתו (Mackeigan v. Hickman, [1989] 2 S.C.R. 796 (Can.)). אף על פי כן, סבורה המועצה כי תיקון מעין זה נדרש. לדידה, ציפייתו הבסיסית של הציבור היא כי השופטים יישאו בהשלכות של מעשיהם. ציפייה זו אינה מתממשת במצב הנוכחי שכן כל מעשה שחומרתו אינה מצדיקה העברה מכהונה נותר ללא מענה משמעותי הולם. לפיכך, אימוץ הסדר משמעותי מגוון יותר צפוי דווקא להגביר את אמון הציבור במערכת המשפט שכן שופטים שעד כה לא נענשו כלל – ייענשו, ומנגד, שופטים לא ייענשו בעונש חמור מזה ההולם את מעשיהם (נייר עמדה CJC (2016), פסקאות 3.6.3-4). עוד סבורה המועצה כי הרחבת ההסדר הקיים תתרום למיסוד נורמות התנהגות ברורות ותרתיע שופטים מלבצע מעשים פסולים שאינם מצדיקים העברה מן הכהונה. כפי שראינו, על רקע דיון נורמטיבי זה סבורה המועצה כי יש לקבוע בחוק גם אמצעי משמעת מסוג השעיה ל-30 ימים.

70. להשלמת התמונה יצוין כי בפרובינציות הקנדיות, שלהן מערכות משפט נפרדות, ניתן למצוא הסדרים משמעתיים שונים לגמרי. כך למשל, באונטאריו המועצה השיפוטית של הפרובינציה מוסמכת להמליץ על מגוון עונשים משמעתיים ובהם אזהרה, נזיפה, הוראה להתנצל, נקיטת אמצעים כגון הדרכה או טיפול, העברה מן הכהונה, וכן השעיה לכל תקופה בתשלום, או לתקופה של 30 ימים ללא תשלום (Courts of Justice Act, R.S.O. 1990, c. C.43, s. 51.6(11); למקרה שבו שופט הושעה למשך 30 ימים ללא תשלום בשל החלפת מסרונים לגבי עניין פרטי קרוב במהותו לתיק אחר שנדון לפניו, ראו Re Keast (Ont. Judicial Council Dec. 15, 2017) (זמין כאן)). הסדר דומה קיים גם במניטובה (The Provincial Court Act, C.C.S.M. 1988, c. 39.1(1), § C.275). לעומת זאת, בפרובינציות אחרות ההסדרים המשמעתיים אינם כוללים אמצעי משמעת מסוג השעיה. בקוויבק למשל אמצעי המשמעת היחידים הנתונים למועצה השיפוטית בפרובינציה הם המלצה על נזיפה או על העברה מתפקיד (Courts of Justice Act, R.S.Q. c T-16, § 279). זהו ההסדר הנוהג גם בניו ברנזוויק (Provincial Court Act, R.S.N.B. 1973, c P-21).

הדין המשמעתי לשופטים באנגליה

71. באנגליה, מאז הרפורמה שהונהגה בשנת 2005 (Constitutional Reform Act, 2005, c. 4; להלן: חוק הרפורמה), הסמכות להורות על אמצעי משמעת נתונה במשותף ל-Lord Chancellor (חבר ממשלה בכריטניה האחראי על עבודות בתי המשפט ועצמאותם, שבעבר היו לו סמכויות נוספות, לרבות סמכות שיפוט) ול-Lord Chief Justice (השופט הבכיר, העומד בראש מערכת בתי המשפט באנגליה וויילס) (להלן ביחד: בעלי התפקידים) (SOPHIE TURENNE JUDGES & SHIMON SHETREET) ON TRIAL: THE INDEPENDENCE AND ACCOUNTABILITY OF THE ENGLISH JUDICIARY 272 (2d ed. 2013) (להלן: SHETREET & TURENNE)). המשרד לחקירת התנהלות שיפוטית (Judicial Conduct Investigations Office) מייעץ לבעלי התפקידים בקשר להפעלת הסמכות.

72. אמצעי המשמעת של העברה מן הכהונה מופעל באופן שונה לגבי שופטים בערכאות השונות. לגבי שופטים בערכאות הגבוהות – High Court ומעלה – העברה מן הכהונה מחייבת החלטה של הפרלמנט (Senior Courts Act 1981, c. 54, §11(3) (Eng.)); סעיף 33 לחוק הרפורמה, לגבי שופטי בית המשפט העליון; ראו SHETREET & TURENNE, בעמ' 286, 354-355). לעומת זאת, בעלי התפקידים מוסמכים להורות על העברתם מן הכהונה של שופטים בערכאות נמוכות (שם, בעמ' 287; בהתאם לתקנות המשמעת לשופטים – The Judicial Discipline (Prescribed Procedures) – Regulations 2014, SI 2014/1919).

73. ההסדר המשמעתי כולל גם אמצעי משמעת פחותים בחומרתם שעליהם מוסמכים בעלי התפקידים להורות, אשר ככלל ניתן להטילם על כל בעלי המשרות השיפוטיות (סעיף 109(4)–(5) לחוק הרפורמה). עם אמצעים אלה מנויים הערה (Formal Advice), התראה (Formal Warning), או נזיפה (Reprimand), כמו גם אמצעים בלתי פורמליים (סעיף 108(3) לחוק הרפורמה). בנוסף, יש סמכות מפורשת להורות על השעיה בהתקיים התנאים הבאים: השופט הורשע בעבירה פלילית, התקיים נגדו הליך משמעתי שבסופו לא הומלץ להעבירו מכהונתו, וההשעיה נדרשת לצורך שימור אמון הציבור במערכת המשפט (סעיף 108(5) לחוק הרפורמה). נוסף על כך, בתקופה שבה מתנהל בעניינו של שופט הליך משמעתי או פלילי, או בתקופה שבה הוא נושא בעונש שנגזר עליו בהליך פלילי, ניתן להורות על השעייתו מתפקיד (סעיף 108(4)–(7)).

התכלית האובייקטיבית וסיכום המהלך הפרשני

74. מן מהסקירה התמציתית של המשפט המשווה בגזר הדין ומהערותינו הנוספות לעיל עולות שתי תובנות מרכזיות. האחת, כפי שאמרנו בפתח הדברים, כי תיתכנה תפיסות מתחרות בשאלות אם ראוי לכלול בהסדר המשמעתי ביחס לשופטים אמצעי משמעת מסוג השעיה ואם הכללתו של זה תורמת לאמון הציבור במערכת המשפט, אם לאו. בדיוננו לגבי קנדה ראינו כי תפיסות מתחרות כאמור יכולות לדור בכפיפה אחת – גם אם במערכות שונות (פדרלית ומדינתית) – תחת כנפיה של אותה שיטת משפט במובנו הרחב של ביטוי זה. כל אחת מהגישות מבקשת לקבוע נקודת איזון שונה בין השיקולים האינדיבידואליים הנוגעים לשופט לבין השיקולים המערכתיים. ההכרעה בהקשר זה תלויה במידה רבה ב"תנאי הארץ ויושביה", בתרבות הפוליטית, במאפייני שיטת המשפט ובמסורת המשפטית, והיא עניין למחוקק (או לרשות המכוננת) לענות בו. השנייה, גם כאשר קיים אמצעי משמעת מסוג השעיה המאפשר להשעות שופט מתפקידו לתקופה מוגבלת, הוא נקבע במפורש, למצער בחקיקה ראשית, תוך הסדרה של התנאים הכרוכים בו.

75. בין כך, בין אחרת, השאלה המונחת לפתחנו במסגרת התכלית האובייקטיבית אינה איזו מהתפיסות נכונה יותר, אלא מהי הפרשנות המיטיבה להגשים את תכליתו של סעיף 19 במתכונתו הנוכחית, בשים לב לעקרונות ולערכי היסוד של שיטת המשפט בישראל. כאמור לעיל, עלינו לקבוע איזו מבין שתי התפיסות – זו התומכת בהכללת אמצעי משמעת מסוג השעיה בסעיף 19 או זו השוללת זאת – תיטיב להגשים את התכלית בדבר אמון הציבור במערכת המשפט. לדעתי, בהינתן הדין במתכונתו הנוכחית, יש לבכר את האפשרות השנייה. ארחיב.

76. אין ספק כי הגנה על אמון הציבור במערכת המשפט אינה מחייבת לסיים את כהונתו של שופט בגין כל טעות באשר היא. ככל אדם בשר ודם, גם שופט עלול לטעות. אין למהר לקטוע את דרכו שדרך כלל נבנתה בעמל רב, ובמקרים המתאימים יש לאפשר הזדמנות שנייה. ואכן, סעיף 19(1)-(4) קובע 4 אמצעים משמעתיים קלים יותר שאינם כרוכים בהעברה מן הכהונה ומבטא רעיון זה. ואולם, השקפתי היא כי הגנה על אמון הציבור מחייבת כי נקבע שישנן טעויות שביצע שופט שעוצמתן מחייבת הפסקת הכהונה לצמיתות.

77. אמצעי משמעת מסוג השעיה מניח כי מחד גיסא מעשי השופט חמורים במידה המחייבת את הרחקתו המיידית מכס השיפוט, אך מאידך גיסא, כי חלוף הזמן ירפא את הפגם שנפל במעשיו ויאפשר את חידוש כהונתו. לדידי, הקושי נעוץ בחלקה השני של תפיסה זו. אם מצא בית הדין כי מעשי השופט מונעים את חזרתו המיידית אל כס השיפוט, משמעות הדבר היא שסבר שבעת הזו השופט אינו ראוי לאמון הציבור. מסקנה מסוג זה צפויה רק כאשר מעשי השופט משמיעים הפרה משמעותית של כללי ההתנהגות המחייבים ופגיעה חמורה באמון הציבור. במצב זה הפגם במעשי השופט מציב סימן שאלה על יכולתו לכהן כשופט. משאלה הם פני הדברים, שאלה היא אם הרחקתו הזמנית מכס השיפוט יכולה לתקן את הדופי שנפל בו. גם לאחר תום תקופת ההשעיה קיים החשש שחטאי העבר והמציאות שנוצרה עם הפסקת כהונת השופט יקרינו על יכולתו של הציבור ליתן אמון ביושרו של השופט ובהגינותו, כמו גם בהגינותה של המערכת שהתירה את חזרתו וביושרה. ויודגש, החשש אינו כי השופט עצמו לא יתקן דרכיו. החשש שנובע מחזרתו האפשרית לכהונה של שופט שכהונתו הופסקה לאחר שהורשע בדין משמעתי, הוא כי אותו שופט אינו יכול עוד להוסיף לגלם בדמותו את ערכי ההגינות, האובייקטיביות והניטרליות המתחייבים:

”השופט מצווה על שמירת כבודה ואמינותה של מערכת השיפוט, שהוא נמנה עם חבריה. לא די שנקי הוא בעיני עצמו, אלא עליו להיות נקי בעיני זולתו” (בד”ם 3/88 שר המשפטים נ’ חריפאי, פ”ד מב(3) 69, 72 (1988)).

78. אין לכחד כי מדובר בתפיסה משמעתית קפדנית. שיקולי ההלימה והמידתיות, הרלוונטיים גם להליך המשמעתי בעניינם של שופטים (גזר הדין, פסקה 49 לפסק הדין של הנשיא (בדימ’) א’ גרוניס ופסקה 3 לפסק הדין של השופט נ’ הנדל; ראו גם עניין נציבות שירות המדינה, פסקה 4), מקבלים בגדרה משקל מתאים, אך הם אינם השיקולים הבלעדיים. באותם מקרים שבהם בא בית הדין למסקנה כי נסיבות המקרה מחייבות הרחקה של השופט מכס השיפוט, יקבלו השיקולים המערכתיים – ובראש ובראשונה אמון הציבור – משקל ממשי אף הם כדי למנוע פגיעה באמון הציבור בשפיטה כולה:

”אמון הציבור במערכת המשפטית כולה תלוי בכך ובהתנהגותכם (באולם המשפט ומחוץ לכותלי בית המשפט) [...] אמון הציבור יתקיים רק אם הציבור ידע כי אתם פועלים באובייקטיביות, מתוך הפעלה ניטרלית של הדינים ושל ערכי היסוד [...] הצורך לקיים את הכללים המחייבים אותנו כשופטים הוא בנפש השפיטה; בהם תלוי אמון הציבור בנו. זהו צורך נמשך. טעות חמורה אחת עשויה להשחית מאמץ של שנים. הפרת

כללים אלה על ידי שופט אחד עשוי לפגוע באמון הציבור בשפיטה כולה" (אהרן ברק "כי מי יוכל לשפוט את עמך הכבד הזה" מבחר כתבים כרך ד – על המשפט ושופטיו 231, 233 (2017)).

79. טיכומם של דברים. הגענו לסוף מסענו הפרשני. גם אם נניח כי התכלית האובייקטיבית של החוק מאפשרת לשתי הגישות המתמודדות לחסות תחת כנפיה, המכלול שעליו עמדנו מוביל לבחירה בגישה השוללת הכרה באמצעי משמעותי של השעיה. כפי שהראינו בהרחבה, לשון החוק על רקע תכליתו הסובייקטיבית שוללת את הפרופוזיציה שאותה העלו העותרת והמשיבה. כשמצרפים לכך את התכלית האובייקטיבית שעליה עמדנו, בשים לב למרכזיותו של עקרון אמון הציבור במערכת השפיטה, אין מנוס מן המסקנה כי במתכונתו הנוכחית סעיף 19 לחוק בתי המשפט קובע הסדר שלילי שלפיו בית הדין לא הוסמך להורות על עונש משמעותי מסוג השעיה. מסקנה זו מבטאת את גישת המחוקק כפי שעולה ממכלול דיוננו עד כה. כאמור לעיל, מדובר בשאלה שתיתכנה בה גישות מתחרות. אם ירצה המחוקק לשנות מגישתו ולהסמיך את בית הדין לקבוע אמצעי משמעות נוסף של השעיית שופט שהורשע בדין משמעותי, פתוחה לפניו הדרך לקבוע כן. ברם, בנתון להסדר הקיים, לא ראיתי עילה להתערב במסקנת בית הדין שלפיה אינו מוסמך להורות על השעיית העותרת.

העונש הראוי בנסיבות העניין

80. עתה למסקנתו הנוספת של בית הדין שלפיה העונש ההולם את מעשי העותרת הוא העברתה מן הכהונה. גם בהקשר זה לא ראיתי עילה להתערב בקביעת בית הדין ובניתוח המפורט שערכו כל אחד מחברי המותב: הנשיא (בדימ') א' גרוניט, השופט נ' הנדל והשופטת א' הלמן.

81. כנקודת מוצא לדיוננו בחלק זה עלינו לשוב ולהזכיר את עוצמת הפגם שנפל בהתנהלות העותרת. כפי שתיארו חברי המותב, אין מדובר אך בהפרה גרידא של הקוד האתי החל על שופטים בנוגע להתנהלותה האישית של העותרת או להתנהלותה מול בעלי הדין. ויובהר. גם בהיבט זה נפל פגם במעשי העותרת. התקשרות חוזרת עם בעל דין במעמד צד אחד אינה יכולה לסכון. כפי שהדגיש הנשיא (בדימ') א' גרוניט, טכנולוגיה עכשווית אינה יכולה להצדיק – בשום היבט – התכתבות ישירה בין שופט לבין בעל דין. המקרה דנן מדגים כיצד באצטלה של תיאום לוגיסטי גולש השיח למחזות אחרים שאינם הולמים תקשורת בין שופט לבין צד להליך שמופיע לפניו.

ואולם, אילו לכך בלבד היו מוגבלים הדברים, מוכן הייתי להניח כי ניתן היה לגזור על השופטת אמצעי משמעת מתון יותר בחומרתו.

82. הפגם המרכזי בהתנהלות העותרת הוא שיח במעמד צד אחד עם צד להליך פלילי בנוגע לנושא מהותי העומד להתברר בדיון, ללא כל הרשאה בדין ובלי שהצד השני מודע לכך. כל זאת, כשמדובר בהליכי מעצר שאין צריך לומר שהם בבחינת "דיני נפשות". ונזכיר. הפרקליט הודיע לבית המשפט – מחוץ לגדר הדיון ובלא נוכחות הצד השני – כמה ימי מעצר יבקש ובכמה ימי מעצר ניתן להסתפק הלכה למעשה. העותרת מצידה הביעה את כוונתה לעטות על פניו ארשת של הפתעה. מדובר בהתנהלות פסולה של העותרת, העומדת בזיקה ישירה ללב תפקידה בהליך השיפוטי, ויש בה משום פגיעה מהותית בטוהר ההליך השיפוטי. ודוקו: אין בכוונתי לרמוז כהוא זה כי הדברים נעשו מתוך מניע פסול או מתוך כוונה שאינה טובה. דא עקא, ש"העיוורון הנורמטיבי" שבו לקתה העותרת בהקשר זה, והפגיעה בטוהר ההליך כפועל יוצא מכך, מחייבים תגובה משמעתית הולמת שגם נושאת בחובה מסר ברור לכל שופטי ישראל.

83. בהינתן האמור, מקובל אף עליי כי אמצעי המשמעת הקלים המנויים בסעיף 19(3)-(1) בחוק בתי המשפט – הערה, התראה ונזיפה – אינם הולמים את חומרת מעשי העותרת. זוהי גם עמדתה העדכנית של המשיבה כעולה מהודעתה מיום 23.11.2018. אף לא ראיתי עילה להתערב בקביעת בית הדין שלא להשית על העותרת העברה למקום כהונה אחר לפי סעיף 19(4) לחוק בתי המשפט. כמוסבר בגזר הדין, עונש זה לא התבקש על ידי המשיבה לכתחילה, וגם כעת, לאחר שביקשנו אף אנו את התייחסותה המפורשת לעונש ההולם במקרה שנקבע שבית הדין אינו מוסמך להורות על השעיה, לא ביקשה המשיבה כי נשית עונש זה על העותרת. יתרה מכך, כמוסבר בגזר הדין, דומה כי עונש זה מתאים כשישנה זיקה בין נסיבות ביצוע עבירת המשמעת לבין מקום כהונת השופט. לא כך הדבר בענייננו.

84. ועתה אל העיקר לענייננו. לא מצאתי עילה להתערב בקביעת בית הדין, כי בהינתן אמצעי המשמעת שעליהם מוסמך הוא להורות, העברת העותרת מכהונתה היא העונש הראוי בנסיבות העניין. אני סבור כי עונש זה מגלם איזון סביר בין השיקולים האישיים הנוגעים לעותרת לבין השיקולים המערכתיים – שבמרכזם הגנה על טוהר ההליך השיפוטי ועל אמון הציבור במערכת המשפט – ולכן הוא אינו מגלה עילה להתערבותנו. אכן, הפגיעה בעותרת מצויה ברף גבוה ביותר. העותרת מוכרת כשופטת טובה ומוערכת. היא הקדישה את דרכה המקצועית לשירות הציבור, תחילה בפרקליטות

ובהמשך כשופטת בית משפט השלום בתל אביב-יפו. הפרשה גבתה מהעותרת וממשפחתה מחיר אישי כבד. היא מושעת מתפקידה כבר למעלה מ-8 חודשים, וגזר הדין גודע את דרכה השיפוטית בשלביה הראשונים. כל זאת, כאשר אין כל חולק כי העותרת לא הטתה משפט. אף אין ספק בליבי כי חרטת העותרת כנה ושלמה וכי היא הפנימה את הלקחים המתחייבים. ואולם, במכלול נסיבות העניין, דינו של האינטרס האישי של העותרת לסגת מפני האינטרסים הציבוריים כבדי המשקל הניצבים מן העבר השני. כפי שציין בית הדין, מעשי העותרת חמורים ומעידים על פגם יסודי בשיקול הדעת. אין מדובר באירוע חד-פעמי, אלא בשיחות חוזרות ונשנות שקיימה העותרת עם צד אחד בלבד להליך ללא כל היתר בדין לעשות כן, ובלי שהדברים הובאו לידיעת הצד השני. כאמור לעיל, מוקד החומרה הוא בשיח בינה לבין הפרקליט על פרטי ההליך העתידי ועל תוכנה האפשרי של החלטה שיפוטית קונקרטית שטרם התקבלה ושדרשה דיון במעמד הצדדים.

85. לא ניתן להפריז בחומרת ההתנהלות המתוארת ובעוצמת פגיעתה בערכי היסוד השיפוטיים. מעשי העותרת מעידים על כך שלא הפנימה את דרך ההתנהלות המצופה משופטת, שבשלב זה הייתה צריכה להיות לה לטבע שני. כפי שצוין בגזר הדין, מצופה משופטת אשר צד להליך מרהיב עוז ומדבר עימה באופן שבו דיבר עימה הפרקליט, תוך הצגת עמדת התביעה ("יבקשו שלושה") והשקפתו בדבר פרק הזמן למעצר שהעותרת יכולה לקבוע ("את בהחלט אבל ממש בהחלט יכולה לתת יומיים"), לקטוע את השיחה על אתר, להבהיר כי לא תסכים להתנהלות זו, ולהביא בהמשך את הדברים לידיעת הצדדים האחרים להליך. העותרת לא עשתה כן אלא המשיכה בשיחה והגיבה בשוויון נפש ל"הנחיית" הפרקליט "תיראי מופתעת" ואף ציינה כי "אני מתחילה לעבוד על הבעה הולמת של הפתעה מוחלטת", ובהמשך "אאלץ להראות ממש מופתעת". במעשים אלה פגעה העותרת פגיעה אנושה בעקרונות האובייקטיביות, הניטרליות והשוויון שבהם היא מחויבת. התנהלות זו פגעה קשות באמון הציבור במערכת המשפט ובדימויה בעיניו. מכאן מסקנתי בדבר היעדר עילה להתערבות בתוצאות האיזון בין השיקולים השונים שעמדו להכרעת בית הדין.

הטענה לפגיעה בעותרת עקב הסתמכותה על ההסדר המשמעתי המוסכם

86. לבסוף אתיחס לטענת העותרת, כפי שהועלתה בעתירה, שלפיה הסתמכה על עמדת המשיבה בדבר העונש ההולם. לו ידעה כי בית הדין אינו מוסמך להורות על אמצעי משמעת מסוג השעיה, יתכן שלא הייתה מודה במעשיה במסגרת ההסדר המשמעתי המוסכם, אלא מנהלת את ההליך כסדרו ומביאה ראיותיה, גם לעניין העונש.

לפיכך מבקשת העותרת בהודעתה המעדכנת האחרונה כי נורה על החזרת הדיון לבית הדין "בכל הקשור לגזר הדין ולאפשר לעותרת לפרוס בפניו את כל ראיותיה וטענותיה מחדש". איני סבור כי יש עילה להיעתר לבקשה זו. כעולה מהשתלשלות האירועים שתוארה לעיל, בשלב מוקדם יחסית של ההליך המשמעתי הבהיר בית הדין לצדדים כי לדידו קיים ספק בדבר סמכותו להורות על אמצעי משמעת מסוג השעיה, וכי לכן קיים ספק אם יוכל לתת תוקף להסדר המשמעתי המוסכם שהציגו הצדדים. בשל כך אף התקיים דיון נוסף בעניין העונש שבו השלימו הצדדים את טיעוניהם, לרבות בשאלת העונש הראוי אם יקבע כי בית הדין אינו מוסמך להורות על השעיה. העותרת קיבלה אפוא הזדמנות מלאה לשטוח טענות בעניין העונש בחלופה שבה ימצא בית הדין כי אינו מוסמך להורות על השעיה. לכך ניתן להוסיף כי באותה נקודת זמן יכולה הייתה העותרת – לו רצתה בכך – לבקש לחזור בה מהודאתה ומהסכמתה להסדר המשמעתי המוסכם. דא עקא, שגם באותו שלב ועד למתן גזר הדין לא ביקשה העותרת לחזור בה מהודאתה ומהסכמתה להסדר המשמעתי המוסכם. ונזכיר, העותרת היא שופטת בעצמה, פרקליטה לשעבר, שהייתה מיוצגת בהליך המשמעתי. ספק רב אם היא – או באי כוחה המלומדים – לא הבינו את המשמעות האפשרית של הספקות שהביע בית הדין מזה, ואת קיומה של אפשרות לבקש לחזור בה מן ההסדר המוסכם. דומה כי העותרת העדיפה ליטול סיכון מתוך תקווה כי בית הדין יקבל את עמדתה ואת עמדת המשיבה שלפיה הוא מוסמך להורות על השעיה בהתאם לפרשנות שהוצגה לו, אך תקוותה נכזבה. נוכח האמור, לא מצאתי ממש בטענות העותרת בהקשר זה ואיני סבור כי הן מצביעות על פגם המצדיק התערבות בגזר הדין.

אחרית דבר

87. לו תישמע דעתי, נדחה את העתירה בהיעדר עילה להתערב בהחלטת בית הדין שלפיה אין הוא מוסמך להורות על השעיית העותרת, ונותיר על כנו את עונש ההעברה מן הכהונה. נוכח חומרת הפגיעה שהסבו מעשי העותרת לאמון הציבור במערכת המשפט, לא ראיתי עילה להתערב במסקנת בית הדין כי העברת העותרת מכהונתה לצמיתות היא העונש המתאים בנסיבות העניין. כאמור לעיל, לא נעלמה מעיניי הפגיעה הקשה בעותרת. ואולם העותרת קיבלה עליה את עול השיפוט – ועול כבוד הוא. סמכותנו לשפוט את האחר, בין את הפרט, בין את הרשות השלטונית, מחייבת כי נגזור על עצמנו אמות מידה מחמירות של יושרה, מקצועיות, הגינות והיעדר משוא פנים. אלה לא רק חייבים להתקיים בשופט פנימה, אלא להיראות היטב כלפי כולי עלמא ולהאיר כמגדלור את דרכם של המתדיינים הבאים בשערינו מדי יום ביומו. אלמלא כן,

לא יאמין הציבור בשופטיו ובמערכת המשפט האמונה עליו, וזו לא תוכל למלא את תפקידה החיוני במדינה יהודית ודמוקרטית.

שופט

השופטת ד' ברק-ארז:

1. האם "סולם הענישה" המשמעותי בעניינם של שופטים כולל גם עונש של השעיה מכהונה שיפוטית, בהתאם לחקיקה שחלה בנושא? זוהי השאלה המשפטית שבה נדרשנו להכריע במסגרת זו של ביקורת שיפוטית על גזר דינו של בית הדין המשמעותי. כל שאר השאלות שעלו בהליך דנן נגזרות מן התשובה שיש לתת לשאלה זו. אקדים ואומר כי אף אני סבורה כי לא נוכל להסתפק בהסכמת הצדדים כמקור לסמכותנו. אמקד אפוא את דברי בשאלה הפרשנית.

2. קראתי את חוות דעתו המעמיקה של חברי השופט ע' פוגלמן, ולצערי אינני מסכימה עמו בסוגיה האמורה. אני סבורה כי יש מקום לפרשנות משפטית המכירה בכך שעונש ההשעיה מכהונה הוא אחת החלופות האפשריות גם במקרה של הרשעת שופט או שופטת בעבירה משמעותית. ההכרעה בעניינה של העותרת נגזרת מכך, אך סדר הדברים צריך להיות שראשון ראשון ואחרון אחרון. אפשר – ואף חובה – לסבור כי העותרת נכשלה כישלון גדול בהתנהלותה במילוי תפקידה, ועדיין לקבוע כי כעניין של פרשנות משפטית, ואף של מדיניות שיפוטית ראויה, עונש ההשעיה הוא חלופה חוקית אפשרית.

השאלה המשפטית: סולם הענישה של האמצעים המשמעותיים

3. הוראת הדין הנדרשת לפרשנותנו היא סעיף 19 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984 (להלן: חוק בתי המשפט) המונה חמישה אמצעי משמעת שמוסמך להטיל בית הדין המשמעותי המרשיע שופט: "הערה"; "התראה"; "נזיפה"; "העברה למקום כהונה אחר"; "העברה מן הכהונה". לשונו של הסעיף אינה מזכירה במפורש את המונח "השעיה" (כאמצעי משמעת, להבדיל מאמצעי זמני שננקט כל עוד מתנהל ההליך המשמעותי, המעוגן בסעיף 14 לחוק-יסוד: השפיטה ולפיו הייתה העותרת מושעת עד למתן פסק הדין המשמעותי בעניינה). על רקע זה, בית הדין

המשמעת סבר כי ללא אזכור מפורש של השעיה, אין הוא רשאי לבחור בה כאמצעי משמעת בגזר הדין. כך סבור גם חברי. עמדתי שונה.

4. מספר טעמים ניתנו לשלילת ההכרה בעונש ההשעיה על-ידי בית הדין המשמעתי, כמו גם על-ידי חברי. טעם אחד היה לשוני: המונח "השעיה" הוא מונח מובחן מזה של "העברה מתפקיד". בהקשר זה נקבע כי אין לבחון את היחס בין שני המונחים כיחס שבין "שלם" ל"חלקו". טעם שני היה ניסוחי-השוואתי: בהשוואה לאזכורו המפורש של אמצעי המשמעת של השעיה לתקופה מוגבלת בדברי חקיקה שונים שכוללים הסדרים משמעתיים ביחס לבעלי מקצוע אחרים, כגון רופאים ועורכי דין. טעם שלישי נדרש להליך החקיקה, ובאופן יותר ספציפי להערה שהושמעה על-ידי נציג לשכת עורכי הדין בדיוניה של ועדת המשנה לחוקי יסוד בהליך החקיקה לפיה "גם אי אפשר להשעות שופט לתקופה מסוימת" (ובהקשר זה הרחיב חברי את היריעה, כפי שיצוין בהמשך). טעם רביעי נסמך על ספרות מקצועית בנושא של משמעת שופטים. טעם חמישי נדרש להשוואה למשפטן של מדינות אחרות, שבהן, כך צוין, אמצעי משמעת של השעיה זכה לאזכור מפורש במקרים שבהם הוא קיים. לבסוף, טעם ששי נסב על קשיים מעשיים שעניינם העדרה של התייחסות חקיקתית לנורמות החלות על השופט המושעה בתקופת ההשעיה (אפשרויות לתעסוקה אחרת ועוד).

5. על בסיס מסקנה משפטית זו – נדרשה בחירה בין האמצעי של "נזיפה" לבין "העברה מכהונה" במובן של העברה לצמיתות. בשים לב למהותה של עבירת המשמעת שבה נכשלה העותרת ולחשיבות הנודעת לשמירה על אמון הציבור במערכת השפיטה, קבע בית הדין המשמעתי פה אחד כי עונש של נזיפה אינו משקף בצורה מספקת את חומרת התנהגותה של העותרת, ועל כן לא ראה מוצא מהטלת אמצעי המשמעת של העברת העותרת מתפקידה לצמיתות.

6. להשלמת התמונה יצוין, כפי שאף ציין חברי בחוות דעתו, כי בטרם השלים את הכרעתו זימן בית הדין המשמעתי את הצדדים על מנת לשקף להם את לבטיו בשאלת קיומה של סמכות להטיל על העותרת אמצעי משמעת של השעיה, וביקש מהם להגיש השלמת טיעון בנושא. הן העותרת והן המשיבה 1 (להלן: המשיבה) סברו כי יש לבית הדין המשמעתי סמכות להטיל אמצעי משמעת של השעיה, וכי זו אף החלופה הראויה בנסיבות העניין. זו גם העמדה שהובעה בפנינו במסגרת הדיונים בעתירה. מטבע הדברים, העותרת הדגישה את החומרה היתרה, כך לשיטתה, שכרוכה בהעברת מתפקיד השיפוט, ואילו המשיבה – שהסכימה לכך שהעברה מתפקיד היא סנקציה חמורה מדי – הדגישה את העובדה שנוזיפה היא אמצעי מקל מדי בנסיבות העניין.

7. אני חולקת על המסקנות שאליהן הגיע בית הדין המשמעתי בראש ובראשונה במישור המשפטי הטהור של פרשנות החוק. מכאן נגזרת גם מסקנתי ביחס למקרה דנן. אולם, חשוב להקדים ולומר: אני שותפה מכל בחינה שהיא לעמדה הנחרצת ביחס לפסלות התנהגותה של העותרת, ולחשיבות הנודעת לנקיטת אמצעי משמעת חמור בעניינה כדי לבטא עמדה זו, שהיא בעלת חשיבות משפטית וציבורית. אין כל ספק שהתנהלותה של העותרת הייתה לקויה ופגומה, ולא הלמה את הסטנדרטים המצופים משופטים. זאת יש לומר בקול חד וברור. אולם, אין להקדים את המאוחר. בראש ובראשונה יש לבחון מהם גבולות הגזרה המשפטיים של הדיון בשאלת האמצעי המשמעתי ההולם במקרה זה, דהיינו האם יש לפרש את חוק בתי המשפט כמאפשר את הטלתו של אמצעי משמעת של "השעיה" כאחת הנגזרות הפרשניות של "העברה מכהונה".

8. אבקש לפתוח בהסבר מדוע נכון, לשיטתי, לפרש את המונח "העברה מכהונה" ככולל בתוכו גם עונש של השעיה, דהיינו – העברה מכהונה לתקופה קצובה. בהמשך לכך, אוסיף ואדרש לטעמי הנגד שהוצגו על-ידי בית הדין המשמעתי, כמו גם על-ידי חברי, ואבהיר מדוע אני סבורה כי אין בהם כדי להכריע את הכף, ובמידה לא מבוטלת ניתן לתת להם מענה, גם אם – אין לכחד – היה רצוי אילו לשון החוק בעניין זה הייתה מפורשת ובהירה יותר.

פרשנות לשונית

9. אני סבורה כי המונח "העברה מכהונה", כשלעצמו, אוצר בחובו, מבחינה לשונית, יותר מפרשנות אחת. בהתעלם משיקולים אחרים, "העברה מכהונה" עשויה להיות העברה לצמיתות או העברה לתקופה. הלשון עצמה אינה כופה משמעות חד-ערכית. לשם השוואה, במקביל למונח "העברה מכהונה" מופיע בחקיקה הרלוונטית גם המונח "סיום כהונה". כך, סעיף 7 לחוק יסוד: השפיטה מונה את הדרכים שבה כהונת שופט עשויה "להסתיים" – ובכלל זה על-פי החלטה של הוועדה לבחירת שופטים או של בית דין משמעתי. בנוסף, סעיף 14 לחוק בתי המשפט, שכותרתו "סיום כהונה לפי החלטת הוועדה", מתייחס למצב שבו הוועדה למינוי שופטים מחליטה על סיום כהונתו של שופט, ומרחיב באשר להליך הרלוונטי לכך. ניתן אפוא לומר כי כאשר המחוקק רצה להתייחס לאפשרות של סיום כהונה לצמיתות – הוא נקט בלשון מפורשת בעניין זה. לא אלה הם פני הדברים בסעיף 19(5) לחוק בתי המשפט.

10. אני נכונה אף להוסיף ולהניח, לצורך הדיון, כי אפשר שהפרשנות הלשונית ה"טבעית" או האינטואיטיבית יותר, בקריאה ראשונה של הלשון "העברה מכהונה", היא שמדובר בהעברה מלאה. אולם, אין בכך כדי לומר שהאפשרות להכיל במונח "העברה" גם העברה לתקופה אינה מתיישבת עם לשון החוק. בנסיבות אלה, חזקה עלינו השיטה הפרשנית המחייבת להוסיף ולבחון איזו מבין החלופות הפרשניות המתיישבות עם לשון החוק היא הפרשנות הראויה יותר, בשים לב לתכליות החקיקה ולהקשר החקיקתי הרחב. למעשה, זוהי אף העמדה הבסיסית שבה החזיקו חברי בית הדין המשמעתי, ובה מחזיק גם חברי. אולם, דומה שהם סוברים כי הפרשנות הדוחה את האפשרות של הכלת ההעברה החלקית מכהונה, דהיינו השעיה, בגדר "העברה" היא הפרשנות הרצויה יותר. דעתי שונה.

11. אוסיף ואציין כי אינני סבורה שההשוואה לדברי חקיקה אחרים, שבהם נזכר במפורש האמצעי המשמעתי של השעיה (כדוגמת החוקים העוסקים בהליכי המשמעת של עובדי מדינה, רופאים, עורכי דין ועוד), היא בעלת משקל מכריע. אכן, כשמשווים דברי חקיקה אלה לחוק בתי המשפט, העדר האזכור המפורש של חלופת ההשעיה יש בו כדי להטריד. אולם, אני סבורה שאין לבחון את הדברים בחלל ריק. בהקשרים מקצועיים אחרים אמצעי משמעת של השעיה הוא מקובל ביותר. לכן, אך סביר הוא שאפשרות שכיחה זו זכתה לאזכור מפורש. נקיטת עונש של השעיה כלפי שופט היא מטבע הדברים אירוע מיוחד וחריג. היעדרה של התייחסות מפורשת לעניין כזה אינו אמור להכריע את הכף כשלעצמו, אם כי אין לכחד שיש לו משקל פרשני מסוים.

מידתיות כעיקרון פרשני מרכזי

12. בעיקרו של דבר, אני סבורה, כעניין עקרוני היפה לעניינם של שופטים כפי שהוא יפה לעניינם של בעלי תפקידים אחרים, כי נכון שסולם הענישה יהיה מדורג ומידתי. עקרון המידתיות, שהתקבל בחוקי היסוד, הוא כיום עקרון יסודי חוקתי בשיטתנו (ראו: סעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו וסעיף 4 לחוק יסוד: חופש העיסוק). הוא הוחל בתחומי המשפט השונים, ואף נוהג בעולם הענישה בהקשרים שונים, ובפרט בהקשר של שמירה על יחס הולם בין חומרת העבירה לחומרת העונש.

13. למעשה, עניין זה נחשב לעיקרון בסיסי בענישה בכל שיטות המשפט המערביות (ראו: רות קנאי "שמירה על מידתיות בענישה: סוגיה חוקתית או פלילית" משפטים לה 147 (2005)). בהתאם לכך, עיקרון זה הנחה את בתי המשפט הן בגזירת דינם של נאשמים שהורשעו (ראו למשל: ע"פ 4456/14 קלנר נ' מדינת ישראל, פסקאות

217-215 לפסק דינו של חברי השופט פוגלמן (29.12.2015) (להלן: עניין קלנר) והן בפרשנותן של הוראות חוק פליליות שונות (ראו למשל: דנ"פ 7383/08 אונגרפלד נ' מדינת ישראל, פ"ד סה(1) 23 (2011) ורע"פ 5991/13 סגל נ' מדינת ישראל (2.11.2017); ע"פ 6026/11 טמטאווי נ' מדינת ישראל, פסקה 79 לפסק דיני (24.8.2015); רע"פ 1553/15 דיב עיסא נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה "השומרון", פסקה 36 (31.10.2017)). ככלל לערכאה הגוזרת את הדין ניתן מרחב שיקול דעת ליתן עונש קל מעונש המקסימום שנקבע בדין, בהתאם לעיקרון המידתיות (ראו: סעיף 35(א) לחוק העונשין, התשל"ז-1977). בהקשר זה ציין חברי השופט פוגלמן, בפרשה אחרת, כי "ככלל, הסדרים 'סגורים' שאינם מותירים כל פתח לחריגה אינם רצויים, והם עשויים להיחשב ללא מידתיים... כך במיוחד עת מדובר בהבנייה של גזירת הדין, שאינה – וטוב שאינה – מלאכה מתמטית" (ראו: עניין קלנר, בפסקה 217 לחוות דעתו של חברי השופט פוגלמן. כן השוו: עע"מ 6192/13 אברהם נ' עיריית טבריה, פסקה 20 לפסק דינו של השופט (כתוארו אז) ח' מלצר (26.2.2017). ראו גם: אורן גזל-אייל "מתחמים לא הולמים: על עקרון ההלימה בקביעת מתחם העונש ההולם" משפטים על אתר ו 1, 32 (2013)).

14. עיקרון זה יפה גם לעולם השיפוט המשמעתי, ולא רק להליך הפלילי. ראשית, יש לזכור כי עקרון המידתיות הוא כאמור חלק חשוב בתפיסת העולם החוקתית שלנו (ראו: אהרון ברק מידתיות במשפט 28-30 (2010)). שנית, חרף השוני ביניהם, ובכלל זה השוני בתכליות הניצבות בבסיסם, גם לשיפוט המשמעתי יש מאפיינים מעין-פליליים, הן מבחינת אופי ההליך והן בשל כך שהוא עשוי להסתיים בהטלת סנקציה בעלת אופי עונשי (ראו והשוו: בג"ץ 13/57 צמוקין נ' בית-הדין המשמעתי לעובדי המדינה, פ"ד יא 856 (1957); על"ע 9013/05 הועד המחוזי של לשכת עורכי הדין בתל אביב נ' יהודה, פסקה י' (31.8.2006); רע"א 8074/06 זיידאן נ' שר הבריאות (1.2.2007); בג"ץ 3233/12 פלוני נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 4 (28.4.2013)). לא למותר להוסיף גם כי סעיף 18(ג) לחוק בתי המשפט קובע כי "בבירור הקובלנה יהיו לבית הדין כל הסמכויות שיש לבית משפט מחוזי בעניין פלילי". בהקשרם של כללי הפרשנות, אפוא, יש מקום ליישם את העקרונות האמורים גם בענייננו, בשינויים המחויבים. פרשנות החוק לפיה נוצרת "קפיצה" עונשית מדרגה של נזיפה הישר לדרגה של העברה מוחלטת מתפקיד, שאין חמורה ממנה בהקשר המקצועי, היא פרשנות המובילה לתוצאות עונשיות שהן על פניהן בלתי מידתיות בפוטנציה. אני סבורה שעלינו לעשות מאמץ להימנע מתוצאה קשה כזו. ויודגש: הדברים נאמרים קודם כול במישור העקרוני, וכלל מבלי להתייחס בשלב זה לתוצאה הראויה במקרה דנן. שומה עלינו לשוות נגד ענייננו לא רק את עניינה של העותרת, אלא את השאלה האם מצב שבו לא ניתן יהיה לעשות

שימוש באמצעי המשמעת המידתי יותר של השעיה מכהונה, לפחות במקרים מסוימים הוא רצוי. אני סבורה כי התשובה על שאלה זו היא שלילית. זוהי תוצאה בלתי רצויה בעליל.

הפרשנות התכליתית ואמון הציבור

15. דומה כי ביסוד גישתו של בית הדין המשמעתי, כמו גם בבסיס גישתו של חברי, מצויה ההנחה שפתיחת הדלת להכרה באפשרות של השעיה בלבד כאמצעי משמעת בעניינם של השופטים אף אינה רצויה לגופה. הטיעון העיקרי שהועלה בעניין זה נוגע לאמון הציבור. ובתמצית: כיצד יוכלו המתדיינים לתת אמון במי שהם יודעים כי כשל במידה המצדיקה השעיה מתפקידו השיפוטי. אני סבורה שיש לתת משקל לטיעון זה, אך לא במישור הפרשני של הסמכות, אלא במישור של שיקול הדעת. אמון הציבור בשפיטה בכלל, ובשופט הקונקרטי שהמתדיינים חייבים לבוא בפניו, הוא קריטי. אולם, צריך להוסיף ולבחון את משמעותו המלאה של טעון זה. אם ניתן לו את מלוא התוקף, בהתעלם משיקולים אחרים, הרי אפשר לכאורה לטעון כי מתדיין עשוי לחוש אי-נוחות גם בידעו כי השופט שעתיד להכריע בעניינו נכשל בעבירת משמעת, ולכן ננזף. ולא כל שכן כאשר אמצעי המשמעת שננקט בעניינו היה זה של "העברה למקום כהונה אחר". האם על-פי אותו היגיון לא ניתן יהיה לטעון, כי כביכול העברה למקום כהונה אחר תגרום למתדיינים לחוש כי הם "פחות טובים" מן המתדיינים במקום הכהונה המקורי של השופט שכנגדו נקטו אמצעי משמעת? גישה זו אינה משקפת את עמדת המחוקק. אין להשלים עם הטענה שעצם נקיטתו של אמצעי משמעת כנגד שופט פוגעת באמון הציבור בו. אילו אלה היו פני הדברים הרי כל הרשעה של שופט בעבירת משמעת הייתה מחייבת את הפסקת כהונתו. ולא היא.

16. אין צריך לומר שבמישור שיקול הדעת – להבדיל מאשר במישור הסמכות – יש להביא בחשבון גם את האפקט האפשרי של ההרשעה המשמעטית על אמון הציבור בשופט. מאחר שעונש של השעיה הוא עונש כבד יחסית, והוא ודאי משמיע רמת הסתייגות גבוהה יותר מנזיפה, צריך יהיה לבחון, בעת הטלתו, האם מדובר בבעל תפקיד שיכול להוסיף ולשמש בתפקיד שפיטה בהתחשב במעשים שהובילו להרשעה המשמעטית במקרה הנדון. אפשר גם להעלות על הדעת מצבים שבהם ההרשעה המשמעטית אינה מלמדת דבר על כישוריו המקצועיים של השופט, ובכל זאת נכון לנקוט כלפיו באמצעי משמעת חמור יותר מנזיפה.

17. מן ההיבט של אמון הציבור ניתן אף לחשוש ממצב שבו ידוע לכול כי התוצאה של העמדה לדין משמעתי היא, במקרים שבהם נמצא בסיס להרשעה, בחירה בין נזיפה לסיום כהונה. משמעות הדברים עלולה להיות יצירת "אפקט מצנן" מפני העמדה לדין משמעתי – מאחר שסיום כהונה יהפוך להיות מעין "עונש חובה" בכל מקרה שחומרתו אינה מאפשרת להסתפק בנוזיפה (ראו: Michael Tonry, *The Mostly Unintended Effects of Mandatory Penalties: Two Centuries of Consistent Findings*, 38(1) *CRIME AND JUSTICE* 65, 68-67 (2009). כן ראו והשוו: אורן גזל-אייל ורותי לזר "השלכות הצפויות לעונשי מוצא" חוקים ג 41, 80-81 (2011)).

ההיסטוריה החקיקתית

18. ומה באשר להיסטוריה החקיקתית? גזר דינו של בית הדין המשמעתי לא נדרש בפירוט להיסטוריה זו והתמקד בעיקר בהערה קצרה שהושמעה בעניין בדיוניה של ועדת המשנה לחוקי יסוד של ועדת החוקה, חוק ומשפט בכנסת (היא הוועדה שעמלה על הרפורמה החקיקתית שהולידה את חוק יסוד: השפיטה, ובסופו של דבר גם את חוק בתי המשפט בנוסחו דהיום). מלכתחילה, לא סברתי שהיה נכון לסמוך על כך כשיקול מרכזי במלאכת הפרשנות כאשר אלה הם פני הדברים. עיון בהיסטוריה של חוקים מלמדת כי במסגרת הליכי חקיקה מושמעות עמדות שונות באשר להבנתו של ההסדר החקיקתי ולתכניו האפשריים מפיהם של דוברים שונים. לדברים אלה יש משקל מסוים, אך לא יותר מכך. ככל שהדיון היה צדדי ואגבי יותר להליך החקיקה כך הולך ונחלש המשקל שיש לתת לדברים. אם לא כן – אנה אנו באים.

19. בשלב הנוכחי, לאחר שחברי השופט פוגלמן פרס יריעה מקיפה יותר של ההיסטוריה החקיקתית, כזו שהרחיקה אחר עד לדיונים שקדמו לחקיקתו של חוק השופטים, התשי"ג-1953 (להלן: חוק השופטים), נדרשת אכן בחינה מדוקדקת יותר של הפרספקטיבה ההיסטורית. הדיונים שהתקיימו בשנת 1953 – להבדיל מאלה שקדמו לחקיקתו של חוק בתי המשפט בשנת 1984 – מצביעים על מודעות לאי-קבלת החלופה של השעיה כאמצעי משמעת לשופטים.

20. אולם, לאחר שבחנתי את הדברים פעם נוספת לא השתכנעתי כי זהו שיקול מכריע. טעמי לכך הם בשני מישורים. ראשית, אני מייחסת משקל להבחנה בין חוק השופטים משנת 1953 לבין חוק בתי המשפט משנת 1984, שבו חלו שינויים מהותיים בהשוואה לנוסח המקורי של ההסדר. אני חושבת שדי בכך כדי להימנע ממתן משקל מכריע לעמדות שעיצבו את ההסדר בחוק השופטים בשנת 1953. שנית, ואף למעלה מן

הנדרש במקרה זה, אני מתחזקת במסקנתי לנוכח השקפתי הכללית יותר באשר למקומה של ההיסטוריה החקיקתית במלאכת הפרשנות.

21. אפתח בהתייחסות להבחנה בין חוק השופטים משנת 1953 לחוק בתי המשפט משנת 1984. אכן, בשנת 1953 נדונה האפשרות של הכרה באמצעי משמעת של השעיה וזו נדחתה. אולם, מעניין לשים לב לכך שיחד עם ההכרה באפשרות של השעיה נדחו בשנת 1953 חלופות נוספות כדוגמת העברה ממקום כהונה. למעשה, בהתאם להסדר שהיה מעוגן בחוק השופטים, בית הדין המשמעתי היה מוסמך רק להציג את מסקנותיו בפני שר המשפטים, ולמצוא שהשופט אינו מתאים להמשיך במשרת השיפוט (ראו: סעיף 23 לחוק השופטים). אולם, בשנת 1984 השתנה נוסח החוק והוספו אמצעי משמעת שנדחו במפורש במסגרת הדיונים שהתקיימו בשנת 1953. במובן זה, חוק בתי המשפט הרחיב בצורה משמעותית את סמכויותיו של בית הדין המשמעתי (ראו: שמעון שטרית על השפיטה – מערכת הצדק במשפט 351 (2004)), וביטא גישה מאוזנת ומידתית יותר, המכירה ומקבלת את הרעיון של "סולם ענישה", להבדיל מהגישה הברורה שביטא חוק השופטים – לפיה עבירה משמעתי מחייבת הדחה של השופט הנוגע לעניין. הדבר נעשה לצד שינויים נוספים בכל הנוגע להסדרים החלים על סיום מכהונה של שופטים. כך, לפי החוק משנת 1953 הוועדה לבחירת שופטים הייתה מוסמכת להעביר שופט מכהונתו רק בשל מצב בריאותו, ואילו בשנת 1984 נוספה לוועדה עצמה סמכות כללית להעביר שופט מכהונתו ברוב של שבעה שופטים (למצב המשפטי הקודם, ראו: אמנון רובינשטיין המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל 227 (מהדורה שלישית, 1980), ולהצגת השינויים שחלו בו בסמיכות לאחר מכן, ראו: אמנון רובינשטיין המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל כרך א 345 (מהדורה רביעית, 1991). ראו גם: אמנון רובינשטיין וברק מדינה המשפט החוקתי של מדינת ישראל כרך א 136-135 (מהדורה שישית, 2005)). סמכויותיה של הוועדה לבחירת שופטים הורחבו אפוא, וכך גם הורחבו סמכויותיו של בית הדין המשמעתי. על רקע זה, לא ניתן אפוא לסמוך על השיקולים והעמדות שנדחו בשנת 1953 בבחינת "כזה ראה וקדש". אדרבה: שינוי הגישה האמור דווקא תומך, במובן מסוים, בפרשנות המכירה בסמכותו של בית הדין המשמעתי לבחור באמצעי המשמעת המידתי וההולם לנסיבות המקרה הקונקרטי שבפניו.

22. על כך יש להוסיף כי עיון נוסף בהיסטוריה החקיקתית שבפנינו משנת 1984 מלמד כי השאלה של השעיה לא זכתה להתייחסות עקרונית, בשונה מאשר בעבר. אכן, חברי מצביע על הערות של שניים מן המשתתפים בדיוניה של ועדת המשנה לחוקי היסוד בעת הליכי החקיקה – אשר מהן ניתן ללמוד כי הם מניחים שסולם הענישה בדין

המשמעותי של השופטים אינו כולל השעיה. אולם, הנושא לא זכה לליבון ולדיון כמו נושאים אחרים שנדונו באותה מסגרת. לשיטתי, אין די בהערות אלה כדי להכריע את הכף בשאלה הפרשנית, ובפרט כאשר ניתן להצביע כאמור דווקא על שינוי מגמה בחקיקה לעבר הכרה באמצעי משמעת נוספים וב"סולם ענישה".

23. מעבר לכך, וכפי שציינתי לעיל, אני סבורה כי יש להתייחס בזהירות להערות כאלה ואחרות הנשמעות במהלך הליכי חקיקה (ראו למשל: דנג"ץ 3660/17 התאחדות הסוחרים והעצמאים הכללית נ' שר הפנים, פסקה 11 לחוות דעתי (26.10.2017); רע"א 6898/16 אהרוני נ' עופר מרכזים בע"מ, פסקה 57 (28.12.2017)). אני סבורה, כי כעניין של השקפת עולם פרשנית, תפקידנו הוא לתת לדברי חקיקה את הפרשנות המתאימת בצורה הטובה ביותר עם התכלית החקיקתית האובייקטיבית והעקרונות הכלליים המעצבים את החוק הרלוונטי. שיקולים אלה, מן הטעמים שהסברתי קודם לכן, תומכים בהכרה ב"סולם" מידתי של אמצעי משמעת.

עיון השוואתי

24. בשלב זה אני מבקשת להתייחס להשוואה למשפטן של מדינות אחרות. אכן, העיון ההשוואתי לא עמד במרכז הדיון – לא בבית הדין המשמעותי ואף לא אצל חברי. עם זאת, ולאחר שאף חברי התייחס לדברים, דומה שיש מקום לחידוד נוסף של המסקנות העולות מן העיון ההשוואתי. אני מייחסת לכך חשיבות מאחר שתרבות שיפוטית והבטחת אמון הציבור במערכת השפיטה הן אכן סוגיות "חוצות גבולות". להסתייגות של שיטות משפט אחרות – בעיקר כאלה שיש להן קרבה למשפט הישראלי – מן האפשרות של השעיית שופטים, עשוי להיות משקל סגולי לא מבוטל. כמו כן, כאשר סוגיה מתעוררת באופן ראשוני וללא רקע קודם במשפטנו – כבענייננו – יש ערך מיוחד ללימוד מניסיוןן של שיטות אחרות.

25. גזר דינו של בית הדין המשמעותי הצביע על כך שבשיטות משפט שבהן מוכרת האפשרות של השעיית שופטים הדבר מבוסס על הוראות חוק מפורשות המתייחסות למינוח "השעיה". אינני סבורה שזהו העיקר. אני חושבת שכאשר פונים לבחינת עמדתן של שיטות משפט אחרות הקרובות לנו העיקר אינו בניסוח, אשר נעוץ בכל הקשר והקשר בהיסטוריה הפרטיקולרית של השיטה, אלא בעמדה הערכית שלה היא נותנת ביטוי. על רקע זה, אני מוצאת לנכון להדגיש כי גם שיטות משפט שבהן התפיסה הבסיסית של תפקיד השופט דומה לזו הנוהגת בישראל (עולם המשפט האנגלו-אמריקני) מכירות באפשרות של שימוש בהשעיה כאמצעי משמעת בעניינם של

שופטים, במקרים המתאימים כמובן, מבלי שהדבר נתפס כפגיעה קשה באמון הציבור במערכת המשפט, כמפורט להלן.

26. אנגליה – כפי שציין חברי השופט פוגלמן, ההסדרים החלים על אמצעי משמעת בעניינם של שופטים קבועים כיום במשפט האנגלי בחוק הרפורמה החוקתית משנת 2005 (Constitutional Reform Act, 2005) ובתקנות שהותקנו מכוחו (Judicial Discipline (Prescribed Procedures) Regulations 2014). סעיף 108 לחוק האמור מסמיך את ה-Lord Chief Justice העומד בראשה של המערכת השיפוטית להורות על השעיית שופט מכהונתו. הוא יכול לעשות כן, בין היתר, במקרה שבו השופט הורשע בעבירה פלילית, אך הוחלט שאין מקום להעבירו מכהונתו במישור המשמעת, ויחד עם זאת ה-Lord Chief Justice סבור, בהסכמת ה-Lord Chancellor כי אמון הציבור במערכת השפיטה מחייב השעיה כזו. על דבריו של חברי אני מבקשת להוסיף כי ההחלטה על העברה זמנית מכהונה באנגליה נועדה גם להגנה על אמון הציבור במערכת השפיטה – מתוך הכרה בכך שיש מצבים שבהם אין מקום להעביר שופט מכהונתו, ועם זאת נכון לבטא את ההסתייגות מהתנהגותו בכך שלא יחזור מיד לעבודת השפיטה. זאת ועוד: יש לציין כי החוק האנגלי מאפשר השעיה במקרים חמורים יחסית שבהם מתקיים חשש לפגיעה באמון הציבור – כאשר השופט לא רק עבר עבירה משמעתית, אלא אף עבירה פלילית.

27. סקוטלנד – ראוי להזכיר בקצרה גם את ההסדרים החלים בסקוטלנד, שאמנם אף היא חלק מבריטניה, אך חלים בה הסדרים מובחנים מאלה שנוהגים ביחס לדין המשמעת לשופטים באנגליה. החוק הרלוונטי בעניין זה (Judiciary and Courts (Scotland) Act 2008) מקנה ל-Lord President (בסעיף 34(1) לו) סמכות להשעות שופט כאשר הדבר "נחוץ למטרה של שמירה על אמון הציבור במערכת המשפט" ("necessary for the purpose of maintaining public confidence in the judiciary"), וזאת לצד סמכות ההדחה (הקבועה בסעיף 35 לאותו חוק).

28. ארצות הברית – בארצות הברית יש כמובן מגוון של הסדרים, בהתחשב בהפרדה בין מערכות המשפט המדינתיות למערכת המשפט הפדראלית. אתמקד אפוא במערכת הפדראלית, שבה השופטים מתמנים לכהונתם, ולא נבחרים אליה (כפי שנהוג לפחות בחלק מן המדינות). והנה, גם במערכת הפדראלית, לצד האפשרות של נקיטת הליך של Impeachment המכוון להדחה של שופט על-ידי המוסדות הנבחרים ומעוגן בחוקה, יש עיגון בחקיקה לאפשרות של השעייתו (ראו: The Judicial Conduct and Disability Act of 1980, 28 U.S.C. sec. 354 (2006)). הסמכות לנקוט אמצעי

משמעת על פי החוק האמריקאי נתונה למועצה שיפוטית (Judicial Council), אשר אליה מוגש דו"ח בעניינו של השופט שעל פי הנטען עבר עבירת משמעת (ראו: 28 U.S.C. sec. 351-353). המועצה השיפוטית רשאית לנקוט אמצעים שונים כנגד שופט, ובין השאר להורות על כך שלא יועברו לטיפולו תיקים למשך תקופה (ראו גם: Peter M. Shane, *Who May Discipline or Remove Federal Judges? A Constitutional Analysis*, 142 U. PENN. L. REV. 209 (1993); Saikrishna Prakash, *How to Remove a Federal Judge*, 116 YALE L.J. 72, 132-133 (2006); Donald E. Campbell, *Should the Rooster Guard the Henhouse: A Critical Analysis of the Judicial Conduct and Disability Act of 1980*, 28 MISS. C. L. REV. 381 (2009)).

29. אוסטרליה – גם החוק הפדרלי של אוסטרליה בעניין זה, שנחקק בשנת 2012, מקנה לראש המערכת השיפוטית הרלוונטית סמכות לנקוט בכל אמצעי משמעת אשר נחוץ באופן סביר על מנת לשמור על אמון הציבור בבית המשפט ("any measures that the Chief Judge believes are reasonably necessary to maintain public confidence in the Court"), לרבות – אך לא רק – השעיה (ראו: Amendment (Judicial Complaints) Act 2012, סעיפים 5, 18 ו-28). מעניין לראות כי גם כאן, בדומה לחוק האנגלי, החקיקה מציינת בפירוש שאמצעי המשמעת נדרש לצורך שמירה על אמון הציבור במערכת. במילים אחרות, הנחת היסוד של החוק היא כי אין סתירה הכרחית בין השעיה של שופט לבין שמירה על אמון הציבור במערכת המשפט. ההכרעה בכך היא תלויה נסיבות, ולגורמים המקצועיים קיימת הסמכות להחליט על כך ולבחור באמצעי המידתי והמתאים לכל מקרה.

30. קנדה – כפי שציין חברי, בקנדה קיימת כיום הבחנה בין ההסדרים החלים על שופטים המכהנים בפרובינציות השונות לבין ההסדרים החלים במערכת הפדראלית בכל הנוגע לענייננו. החקיקה הנוהגת בפרובינציות נוטה להכיר באפשרות להטיל על שופט אמצעי משמעת של השעיה. ליתר דיוק אלה הם פני הדברים ברוב המכריע של הפרובינציות, שמקורן במסורת המשפט המקובל (ראו למשל: באונטריו – Courts of Provincial Justice Act, R.S.O. 1990 c. C. 43, sec. 51.6(11); באלברטה – Court Act [RSBC 1996] Chapter 379, sec. 28; בססקצ'ואן – The Provincial Court Act, 1998, RSA 2000, c J-2, sec. 37(2); במניטובה – Provincial Court Act, C.C.S.M. c.C. 275, sec. 62, s. 39.1(1); בנובה סקוטיה – Provincial Court Act, 2000, c. 28, s. 91, Sch. 1); פאונדלנד – Act to Revise the Law Respecting the Provincial Court, 2008 c45, sec. 25.1-25.2). לעומת זאת, במסגרת המערכת הפדרלית, החוק הרלוונטי לעניין

דין משמעתי של שופטים אינו כולל באופן מפורש אופציה של השעיה, אלא רק של "Removal from office" (ראו: J-1, c. 1985, R.S.C., Judges Act).

31. חברי גם ציין, בצדק, את ההמלצות משנת 2016 לרפורמה בדין המשמעתי של שופטים פדרליים בקנדה, כך שיעוגנו בו גם אמצעי משמעת נוספים, ובכלל זה השעיה, להבדיל מסנקציה אחת חריפה בלבד (בדומה לשינוי המגמה שעליו עמדתי לעיל בחקיקה הישראלית, במעבר מחוק השופטים לחוק בתי המשפט). על כך אני מבקשת להוסיף כי ההמלצה האמורה התבססה על העמדה לפיה מגוון של אמצעים משמעתיים שונים, ובכלל זה האפשרות של השעיה זמנית, תאפשר להתאים את הסנקציה הראויה לכל מקרה בהתאם לחומרתו ונסיבותיו. כמו כן, בהמלצות צוינה ההערכה שהדבר דווקא צפוי לתרום לחיזוק של אמון הציבור במערכת המשפט, להבדיל מפגיעה בו:

"Indeed, a judge who engages in misconduct and is sanctioned for that misconduct cannot be said to lose his authority or the public confidence to act. This is because the very act of imposing a sanction is a result of a decision, by the judge's peers (and lay persons) that no further action needs to be taken and that the judge can continue to hold office. This public vote of confidence is a critical part of the remedial process and is infinitely preferable to removal of a judge where the gravity of the misconduct does not so warrant. Such action restores confidence not only in the judge but in the judiciary as a whole" (Canadian Judicial Council, *Proposals for Reform to the Judicial Discipline Process for Federally-appointed Judges*, sec. 3.6.4 (October 2016)).

32. העולה מן המקובץ – אם כן, כפי שהדגיש בית הדין המשמעתי, רוב המדינות מעגנות באופן מפורש את חלופת ההשעיה כאמצעי משמעתי שניתן לנקוט נגד שופט העומד לדין משמעתי. עם זאת, העיון ההשוואתי תומך במסקנה נוספת, ברורה לא פחות – שיטות משפט שיש לנו קרבה לתפיסתן את התפקיד השיפוטי אינן רואות באמצעי של השעיית שופט צעד שעומד בסתירה לאינטרס של שמירה על אמון הציבור במערכת המשפט. למעשה, הן רואות בו אמצעי לגיטימי שמשמש כמעין "מסלול ביניים" בין הדחה, שהיא האמצעי החמור ביותר, לבין האמצעים הקלים יחסית של אזהרה או נזיפה. האמת ניתנת להיאמר – רבים מן ההסדרים שהובאו בסקירה זו משקפים דברי חקיקה מאוחרים לחוק בתי המשפט. אולם, החשוב הוא התפיסה העולה מהם באשר לכך שהשעיה אינה אמצעי משמעת הפוגע בהכרח באמון הציבור, ולמעשה אף מאפשר לשקף החמרה ראויה במקרים שאינם מצדיקים הפסקת כהונה.

33. ואם הגענו עד הלום אני סבורה כי ניתן לתת מענה גם לשאלות המעשיות שעלו במסגרת הדיון הפרשני. אכן, סעיף 19(5) לחוק בתי המשפט אינו כולל פרטים לגבי הנורמות שיחולו על שופט בתקופת ההשעיה, אך לשיטתי, ניתן להתמודד עם שאלה זו תוך שימוש בכללי פרשנות. דומה שבשלב זה ניתן להסתפק בהבהרה כי שופט שהושעה הוא עדיין שופט. על כן, הוא חייב בכללי האתיקה השיפוטית ואף אינו יכול לעסוק בפעילות שאינה הולמת שופט. ודאי שאין הוא יכול לעסוק בעריכת דין. עוד יוער כי מן ההיסטוריה של התיק הנוכחי למדנו כי נמצא מענה לסוגיה של שכר בתקופת ההשעיה (הזמנית) הגם שעניין זה לא הוסדר באופן מפורש בחוק, וזאת על דרך הפרשנות. אלה הן, אם כן, סוגיות פתורות. לא למותר לציין כי יש לקוות שהמחוקק עוד יידרש לסוגיה ויוכל להבהיר פרטים נוספים הנוגעים לעניין. ממילא חלוף הזמן מחייב לחזור ולהידרש לחלק מפרטיו של ההסדר החקיקתי. כך למשל, התייחסותו של החוק להעברה מכהונה תוך שלילת קצבה "כולה או מקצתה" הולכת ומתייתרת. זוהי הוראה שהותאמה לעולם שבו חלו בעניינם של השופטים הסדרי פנסיה תקציבית, מציאות שהולכת ונעלמת (ראו והשוו: בד"ם 2/88 שר המשפטים נ' ארבל, פ"ד מב(3) 63 (1988); בד"ם 3/88 שר המשפטים נ' חריפאי, פ"ד מב(3) 69 (1988)).

מן הכלל אל הפרט

34. ובחזרה לענייננו. כאמור, אני סבורה כי התשובה לשאלה הפרשנית שעמדה בפני בית הדין המשמעתי הייתה שונה מזו שניתנה בגזר דינו של בית הדין. כעת, עליי להידרש לשאלה כיצד תשובה זו משפיעה על עניינה הקונקרטי של העותרת. כפי שצינתי לעיל, וכפי שהודגש גם בחוות הדעת של חברי – המעשים שבגינם הורשעה העותרת בהליך הדין המשמעתי הם חמורים וקשים כאשר מדובר במי שממלא תפקיד שיפוטי. דבריו של בית הדין המשמעתי בהקשר זה היו נכוחים:

"נאמר בקול רם וצלול, כי אסור על שופטי ישראל להתנהל בדרך בה התנהלה השופטת. התפתחויות טכנולוגיות שונות עשויות, כמובן, להשפיע על דרכי התנהלותה של הרשות השופטת והשופטים המכהנים בה. לא נוכל להסכים שטכנולוגיה מודרנית תצדיק, מבחינת אתיקה שיפוטית, התכתבויות ישירות בין עורך דין או עורכת דין לבין שופט או שופטת, דוגמת אלה להן נחשפנו במקרה דנא" (פסקה 56 לחוות דעתו של הנשיא (בדימוס) א' גרוניס).

אני, כאמור, מצטרפת לדברים אלה ומבקשת להדגיש את חשיבותם.

35. על בסיס זה יש אפוא לבחון מהו האמצעי המשמעותי ההולם בנסיבות העניין. אני סבורה שנקודת המוצא חייבת להיות הסדר הטיעון שאליו הגיעו הצדדים, וזאת בהתאם לגישה הנוהגת באשר לכיבודם של הסדרי טיעון, להוציא מצבים שבהם פגיעתם באינטרס הציבורי היא ברורה (ראו: ע"פ 1958/98 פלוני נ' מדינת ישראל, פ"ד נז(1) 577 (2002); ע"פ 4886/02 גלישקו נ' מדינת ישראל, פ"ד נז(1) 875 (2003); ע"פ 3193/07 טבאגה נ' מדינת ישראל (2.4.2009); ע"פ 2021/17 מצגר נ' מדינת ישראל, פסקה 12 וההפניות שם (30.4.2017)). גישה זו יפה גם לדין המשמעותי, בשינויים המחויבים (ראו: עש"ם 4542/97 סבג נ' נציבות שירות המדינה, פ"ד נא(5) 593 (1997); ער"ם 1826/02 סולמי נ' עיריית תל-אביב-יפו, המחלקה המשפטית, פ"ד נו(6) 433 (2002); ער"ם 4172/02 פלוני נ' התובעת בבית-הדין למשמעת של עובדי עיריית ירושלים, פ"ד נו(5) 673 (2002)). ראו והשוו גם: על"ע 10320/02 בולוס נ' לשכת עורכי-הדין בישראל, פ"ד נח(5) 695 (2004)). חשוב להטעים כי אני מצדדת באימוצו של הסדר הטיעון במקרה דנן מאחר שהשתכנעתי כי הגם שמעשיה של העותרת פגעו באינטרס הציבורי, הרי שהסדר הטיעון עצמו אינו פוגע בו. הסדר הטיעון מבטא את ההסתייגות ממעשיה של העותרת, ולא הונח בסיס לסבור כי היא לא תוכל למלא את תפקידה השיפוטי אם תחזור לכהן בו.

36. ככלל, שני הצדדים טענו כי ראוי להטיל במקרה זה עונש של השעיה, אם כי לא הייתה ביניהם הסכמה מלאה לעניין תקופת ההשעיה. לשיטתי, במכלול נסיבות העניין, יש מקום לקבל את עמדת המשיבה כי העותרת תושעה לתקופה של שנה, ועם חזרתה לכס השיפוט תימנע מעיסוק בעניינים פליליים למשך שנתיים נוספות.

סיכום

37. אני סבורה כי בסופו של דבר השאלה שעומדת לפתחנו היא לא שאלה של ניסוח גרידא, אלא שאלה של מהות. האם אנו סבורים – בגדרו של חוק הנתון ליותר מפרשנות אחת – כי שיטת המשפט שלנו, ולא פחות מכך המערכת הציבורית, פתוחה לאפשרות של נקיטת אמצעי של השעיה בעניינו של שופט שכשל בעבירת משמעת שהיא משמעותית, אך לא כזאת שיש בה כדי לפסול אותו באופן "טרמינלי" מלכהן כשופט. אני סבורה שהתשובה לשאלה זו היא חיובית. אמון הציבור במערכת המשפט אמור להיות מבוסס על ההבנה שהדרישות משופטים הן גבוהות מאד, אך גם שופטים הם בני אדם. ההכרה בכך אמורה להתבטא בסולם ענישה מחמיר, אך גם מידתי. גישה

זו עולה בקנה אחד עם התפיסה הכללית של המשפט הישראלי ובפרט בתחום הפלילי והמשמעתי, והיא מבטאת את המעמד החוקתי של עקרון המידתיות במשפטנו.

38. יהיו מי שיאמרו כי המחלוקת בפנינו אינה בעלת חשיבות רבה, מעבר למקרה דנן. הרי, בין שנפסוק כך ובין שנפסוק אחרת, רשאית הכנסת כגוף המחוקק להבהיר את כוונתה. אם נפסוק ש"העברה מתפקיד" כוללת גם השעיה, ניתן יהיה להבהיר שלא כך הוא, ואם נפסוק כי "העברה מתפקיד" אינה כוללת השעיה, ניתן יהיה לעגן במפורש את ההשעיה כאמצעי משמעת נוסף. אולם, לאמיתו של דבר, לא כך הוא. ראשית, אין ספק שלעניינה של העותרת חשיבות רבה כשלעצמו. שנית, אני סבורה שהמחלוקת שבפנינו היא בעלת משמעות מעבר להיבטים המעשיים שלה. האם אמון הציבור בשפיטה מבוסס על הנחה בדבר היותם של השופטים נעלים מכל חולשות אנוש? אינני סבורה כך. אמון זה אמור להיות מבוסס על הכרה בדרישה של סטנדרטים גבוהים ונכונות אף לדרוש דין, חשבון ועונש בגין הפרתם.

39. אשר על כן, אציע לחבריי כי נקבל את העתירה במובן זה שנורה כי אמצעי המשמעת שיושת על העותרת יהיה בהתאם לאמור בסעיף 36 לעיל, וכי תוצאה זו תבוא חלף גזר דינו של בית הדין המשמעתי.

40. אחר הדברים האלה, עיינתי בחוות דעתו של חברי השופט נ' סולברג. במכלול הנסיבות ומשחבריי הגיעו למסקנה שונה מזו שאליה הגעתי אני במישור הסמכות, אני מצטרפת – במישור המעשי – לתוצאה שאליה הגיע חברי השופט סולברג, לפיה נסתפק בתקופת השעייתה של העותרת בפועל, נטיל עליה אמצעי משמעת נוסף של נזיפה, ונרשום לפנינו את התחייבויותיה (ובכלל זה בעניין הימנעות משיבה בתיקים פליליים במהלך השנתיים שלאחר חזרתה לתפקיד). כפי שנכתב, בשינויים המחויבים, בעניינה של מרים: "הלא תפלים, שבעת ימים; תסגר שבעת ימים מחוץ למחנה, ואחר, תאסף" (במדבר י"ב 14).

ש ו פ ט ת

השופט נ' סולברג:

1. שתי שאלות הונחו לפתחנו: במישור העקרוני נדרשנו לשאלת פרשנותו הנכונה של סעיף 19(5) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984 (להלן: חוק בתי

המשפט). במישור הפרטני נתבקשנו להכריע בשאלת אמצעי-המשמעת ההולם את מעשיה של העותרת. התשובות לשאלות אלו אינן תלויות בהכרח זו בזו, אך הן משליכות זו על זו. כפי שאפרט להלן, בדומה לחברי השופט פוגלמן, אף אני סבור כי אין בידינו סמכות להטיל אמצעי-משמעת מסוג השעיה. אף על-פי כן, אינני שותף למסקנתו, כי בנסיבות אלו שומה להעביר את העותרת מכהונתה. בנסיבות העניין ניתן, ולטעמי מתחייב, לבור דרך שלישית. אבאר את דברי.

2. סעיף 19 לחוק בתי המשפט מורה כדלקמן:

“אמצעי המשמעת שבית הדין מוסמך להטיל הם:

(1) הערה;

(2) התראה;

(3) נזיפה;

(4) העברה למקום כהונה אחר;

(5) העברה מן הכהונה, בין בתשלום קיצבה ובין בשלילתה, כולה או מקצתה.”

3. כפי שציין השופט הנדל בגזר הדין שניתן על-ידי בית הדין המשמעת (פסקה 4 לחוות דעתו), אמצעי-המשמעת שמוסמך בית הדין להטיל יוצרים סולם א-סימטרי, מן הקל אל הכבד; המרחקים בין שלביו אינם זהים. בעוד שהטיפוס במעלה ארבעת אמצעי-המשמעת הראשונים משקף על פני הדברים עלייה הדרגתית ומדודה בחומרת העונש, הרי שהפער המהותי בין אמצעי-המשמעת הרביעי ('העברה למקום כהונה אחר') לבין האמצעי החמישי ('העברה מן הכהונה') – מבטא קפיצת מדרגה משמעותית. העותרת מזה, ושרת המשפטים (על דעת היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה) מזה, מבקשות לגשר על הפער, על דרך הפרשנות, ולקרוא אל תוך החוק אמצעי-משמעת נוסף – מעין 'סעיף-קטן 4.5' – שעניינו העברה זמנית מן הכהונה. לשיטתן, פרשנות זו מתיישבת עם הלשון, ומתחייבת מן התכלית. חברתי השופטת ברק-ארו מאמצת עמדה פרשנית זו. עמדת-שלי שונה. אכן, יש הסבורים כי זהו דין ראוי – לאפשר הטלת סנקציה של השעיה – אך מכל מקום אין זה הדין המצוי.

4. למדנו ושנינו: “גבול הפרשנות הוא גבול הלשון” (ע”א 1900/96 טלמציו נ’ האפוטרופוס הכללי, (פ”ד נג(2) 817, 827 (1999)). אין להלום פרשנות אשר נעדרת עיגון בלשון החוק. לא נחרוץ אפוא לשון במלאכתנו כפרשני-החוק, ולא נסיג את גבולו של המחוקק. במסגרת שלב הפרשנות הלשוני, “יש לאתר את כל האפשרויות הפרשניות שיש להן ולו ‘נקודת אחיזה ארכימדית’ בלשון החוק” (ע”א 74/15 מנהל מיסוי מקרקעין

רחובות נ' גזית גלוב ישראל (פיתוח) בע"מ, פסקה 14 (14.12.2017)). אכן, זהו מבחן רחב, אך אין להרחיבו עד בלי די. לשון החוק בענייננו – 'העברה מן הכהונה' – אינה יכולה לשאת משמעות של העברה לתקופה, קרי – השעיה. הפרשנות הלשונית שלפיה בהעברה לצמיתות עסקינן, איננה רק הפרשנות "הטבעית או האינטואיטיבית יותר" כדברי חברתי; בנסיבות העניין, זו הפרשנות האפשרית היחידה מבחינה לשונית. כך עולה מהוראת סעיף 19(5) הנ"ל גופה, היוצרת זיקה בין העברה מן הכהונה לבין תשלום קצבה, סוגיה שאינה רלבנטית, אלא בעת סיום מוחלט של הכהונה (כאמור בפסקה 34 לחוות דעתו של חברי השופט פוגלמן); כך מתחייב גם מעיון בשורה ארוכה של חיקוקים, שלשונם מבחינה הבחן היטב בין לשון 'העברה מכהונה' לבין לשון 'השעיה מכהונה' (ראו, למשל, סעיף 20 לחוק יסוד: הכנסת; סעיף 3ד לחוק החשמל, התשי"ד-1954; סעיף 15א לחוק בית הדין לעבודה, התשכ"ט-1969; סעיף 23ד לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988; סעיף 10 לחוק הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990; סעיף 5 לחוק הסדרת העיסוק בייצוג על ידי יועצי מס, התשס"ה-2005; סעיף 15 לחוק המועצה לגיל הרך, התשע"ז-2017).

5. ודוק: כפי שפורט בהרחבה, הן בחוות דעתו של הנשיא (בדימוס) א' גרוניס בגזר הדין, הן בחוות דעתו של חברי השופט פוגלמן, המתוקק נתן דעתו על הסוגיה, ושנה בה. לו רצה להבחין בין 'העברה מכהונה' לבין 'השעיה מכהונה', היה לאל-ידו לעשות כן, כשם שעשה בדברי חקיקה אחרים. לא מחמת שכחה ולא בעטיה של שגגה, נקט המחוקק דווקא בלשון זו, אלא בכוונת מכוון, ואין אנו בני-חורין להוציא מקרא מידי פשוטו. גבי דידי, הפרשנות המוצעת על-ידי העותרת ושרת המשפטים, ומקובלת על דעתה של חברתי השופטת ברק-ארז, אינה צולחת את 'משוכת הלשון'.

6. מעתה יש לשאול: מהו אמצעי-המשמעת ההולם את חומרת מעשיה של העותרת בנסיבות העניין? חברי השופט פוגלמן הלך בעקבי בית הדין המשמעתי. על-פי עמדתו, באין סמכות להורות על השעיית העותרת, לא די באמצעי-המשמעת הקלים יותר – הערה, התראה או נזיפה – ואין מנוס אלא להעבירה מכהונתה לצמיתות. אינני שותף למסקנתו-זו; היא אינה מוכרחת. בדומה לחברתי השופטת ברק-ארז, גם אני סבור כי נקודת המוצא חייבת להיות הסדר הטיעון שאליו הגיעו הצדדים, ולפיו העברה זמנית של העותרת מכהונתה, בצירוף התחייבותה להימנע משפיטה בתיקים פליליים למשך שנתיים מיום חזרתה לכס השיפוט ושאר תנאים נלווים, "נונתת ביטוי הולם, מידתי ומאוזן למכלול השיקולים הרלבנטיים לפרשה דנן" (הודעת שרת המשפטים מיום 23.11.2018). מן ההיבט המהותי, גם אם ניתן להצדיק עמדה עונשית מחמירה יותר, הרי שהסדר הטיעון אינו מגלם פגיעה באינטרס הציבורי, כזו המצדיקה להתעלם ממנו

ולדחותו. ביטוי מסוים לכך ניתן גם בגזר הדין, בחוות דעתו של השופט הנדל: "אין לשלול את העמדה שלו היה מצוי שלב בסולם הסנקציות שהיה נמוך מעט יותר מן השלב של העברה מכהונה, היה גם שלב זה הולם את מידותיו של המקרה" (פסקה 4 לחוות דעתו; ההדגשה הוספה). המשיבה, שרת המשפטים, היא אשר מוסמכת על-פי חוק להגיש קובלנה על שופט (סעיף 18 לחוק בתי המשפט). משנתנה דעתה על 'מכלול השיקולים הרלבנטיים לפרשה', ובאה לכלל מסקנה כי השעיה היא אמצעי-המשמעת שאותו ראוי להטיל בנסיבות העניין, יש לייחס משקל רב לעמדתה, כאמור, בהיותה הקובלת.

7. דא עקא, כיצד ניישב בין העדר הסמכות מזה, לבין הסדר הטיעון מזה? לא בנקל, אבל נוכל. סוף סוף, מזה למעלה מתשעה חודשים שהעותרת מושעת מתפקידה, בהתאם להחלטת הנשיאה א' חיות, מכוח סמכותה שלפי סעיף 14 לחוק יסוד: השפיטה ("הוגשה על שופט קובלנה... רשאי נשיא בית המשפט העליון להשעות את השופט לתקופה שיקבע"). להלכה – הרי זו השעיה מנהלית; למעשה – הרי זה "עונש", במרכאות כפולות ומכופלות; כך במציאות, בפועל ממש, גם אם לא בספר החוקים. משבאה העותרת על עונשה, טעמה את טעמה המר כלענה של השעיה בפועל, ובהתחשב עם ההתחייבויות שלקחה על עצמה (הארכת ההשעיה על דרך חופשה ללא תשלום, עד לכדי תקופה כוללת של שנה; החזר השכר ששולם לה בפועל (50%) בתקופת ההשעיה; הימנעות מלשבת בדין בפלילים במשך שנתיים ממועד חזרתה לכס השיפוט), בהצטבר כל אלה – ניתן, גם אם בדוחק, להסתפק בניזיפה. על דרך האנלוגיה, אזכיר כי מעצר איננו עונש, ולא מקדמה על חשבון העונש. אף על-פי-כן, מעת לעת, נאשם שהיה נתון במעצר למשך מספר חודשים, ומעיקר הדין נמצא ראוי לעונש של מאסר, אך ישנן נסיבות מיוחדות שבעטיין סבור בית המשפט כי מוטב שלא לשוב ולשלחו אל מאחורי סורג ובריה, מתחשב בית המשפט לשם כך בתקופת המעצר, שפעלה את פועלה על הנאשם כהרתעה וכגמול הולם, גם אם לא נועדה, כאמור, להיות עונש. כך גם בענייננו. ההשעיה שהושעתה העותרת על-פי החלטת נשיאת בית המשפט העליון, יצרה מצב שניתן להסתפק בו, בדיעבד, בניזיפה. אדגיש: נזיפה, כשלעצמה, אינה הולמת את חומרת מעשיה של העותרת. תמימי-דעים אנחנו, חברי, חברתי ואנוכי, כי צדקו שופטי בית הדין המשמעתי בכל אשר אמרו על אודות החומרה ועל הפגיעה הקשה באמון הציבור בשפיטה. לכתחילה, לו היתה בידינו הסמכות, ראוי היה לנקוט אמצעי-משמעת חמור יותר של השעיה מן התפקיד. אלא שסמכות אין, ובמצב דברים זה יש לחתור לתוצאה המשקפת, עד כמה שניתן, את עמדתה העקרונית של הקובלת, שרת המשפטים, לגבי העונש ההולם, המידתי והמאוזן בנסיבות העניין. על דרך ההיקש, הרי זה מעין 'ביצוע בקירוב' של הסדר הטיעון: "הרעיון העיקרי שביסוד דוקטרינה זו הוא כי יש לחתור, ככל

הניתן, לקיום החוזה ולהגשמת המטרה העומדת ביסודו, גם אם מתברר בהגיע שעת ביצועו כי אין אפשרות לקיימו ככתבו וכלשונו" (ע"א 11965/05 עזבון המנוח מרדכי קליין נ' פרופסור דוד שרון, פסקה 4 לחוות דעתה של השופטת (כתארה אז) א' חיות (27.8.2009)). כך לא 'נחטא' במישור הסמכות מחד גיסא, ובד בבד נישאר כמטחני קשת מנקודת המוצא – הסדר הטיעון – מאידך גיסא.

8. ואמון הציבור בשפיטה מה יהא עליו? הפגיעה באמון זה היא חמורה, והתיקון קשה ומורכב. ברם, נוכחנו לראות בסעיף 19 הנ"ל אמצעי-ענישה נוספים, ללמדנו על גישת המחוקק, כפי שציינה חברתי, שלא כל הרשעה של שופט בדין משמעתי מחייבת את הפסקת כהונתו. הציבור ער ללבטים, להלך-המחשבה, למידתיות בענישה; ומבין את המורכבות. נקיה תהיה אפוא העותרת לביתה שנה אחת. השעייתה בפועל (מזה תשעה חודשים ויותר); התחייבויות שלקחה על עצמה (פסקה 7 לעיל); ותיקון מערכתי שנעשה בנוהל שפרסמה נשיאת בית המשפט העליון על סמך המלצת צוות שהקימה בראשותו של שופט בית המשפט העליון י' אלרון, לבדיקת הכשלים המערכתיים שנתגלו בפרשה דנן; הצטברותם של כל אלה מאפשרת בשלב זה להסתפק בנוזיפה. הלקחים, כמדומני, הופקו; לבטח על-ידי העותרת, גם על-ידי עמיתה השופטים – ששמעו את הקולות, ראו ויראו. הפתרון אינו מושלם, אך בנסיבות העניין טוב מאחרים.

9. סוף דבר: לו תישמע דעתי, נדחה את העתירה ככל שהיא מתייחסת לשאלת סמכותו של בית הדין המשמעתי להטיל אמצעי-משמעת של השעיה, כמו גם לשאלת סמכותו לאשר את הסדר הטיעון שאליו הגיעו הצדדים. לצד זאת, נקבל את העתירה, במובן זה שנקבע כי אין להעביר את העותרת מכהונתה, נתחשב בהשעייתה בפועל, נטיל עליה נזיפה, ונרשום לפנינו את שאר התחייבויותיה (כמפורט בפסקה 7 לעיל).

ש ו פ ט

הוחלט ברוב דעות השופטים ע' פוגלמן ונ' סולברג, נגד דעתה החולקת של השופטת ד' ברק-ארז, כי בית הדין אינו מוסמך להורות על עונש מסוג השעיה.

הוחלט ברוב דעות השופטים נ' סולברג וד' ברק-ארז, נגד דעתו החולקת של השופט ע' פוגלמן לבטל את גזר הדין ולקבוע כי אין להעביר את העותרת מכהונתה. על העותרת יוטל עונש מסוג נזיפה, בשים לב לתקופת השעייתה הזמנית על ידי הנשיאה

לפי סעיף 14 לחוק-יסוד: השפיטה. כמו כן, בית המשפט רשם לפניו את התחייבויות העותרת כמפורט בפסקה 7 לחוות דעתו של השופט נ' סולברג.

ניתן היום, י"ט בטבת התשע"ט (27.12.2018).

שופטת

שופט

שופט