

בבית המשפט העליון בירושלים

בר"ם 3186/03

בפני :
כבוד השופטת ד' ביניש
כבוד השופטת א' פרוקצ'יה
כבוד השופט ס' גיבראן

המבקשת :
מדינת ישראל

נגד

המשיבה :
שולמית עין דור

בקשת רשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט
המחוזי בירושלים בשבתו כבית משפט לענינים
מינהליים מיום 3.3.03 בעמ' 210/02 שניתן על ידי
כבוד השופט מ' דרורי

תאריך הישיבה :
ט' באייר התשס"ג (11.5.2003)

בשם המבקשת :
עו"ד עינב גולומב

בשם המשיבה :
עו"ד רות עזריאלנט ; עו"ד אילן חגי

פסק-דין

השופטת ד' ביניש :

בפנינו בקשת רשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בירושלים
בשבתו כבית משפט לענינים מינהליים (השופט מ' דרורי), אשר קיבל את ערעורה של
המשיבה על החלטת ועדת הערר שלפי תקנה 195 לתקנות התעבורה, התשכ"א–1961
(להלן: תקנות התעבורה) ואשר ביטל את החלטת המבקשת לפסול את המשיבה
מלהחזיק ברישיון נהיגה, והורה לשוב ולדון בעניינה בחלוף שנה. הבקשה נידונה בפני
הרכב ונשמעו בפנינו טענות סף וטענות לגוף הערעור.

העובדות

1. להגשת בקשת רשות הערעור שלפנינו קדמה השתלשלות עובדות ארוכה, אשר על גלגוליה נעמוד בקצרה להלן: בשנת 1998 הועמדה המשיבה לדין בבית המשפט לתעבורה בירושלים, בגין מעורבותה בתאונת דרכים. במהלך הדיון התרשם בית המשפט כי יש להפנות את המשיבה למכון הרפואי לבטיחות בדרכים (להלן: המכון), לצורך בדיקת כשירותה להמשיך ולהחזיק ברישיון נהיגה. בעקבות ממצאי הבדיקות הפסיכודיאגנוסטיות שערך המכון, הופנתה המשיבה לבדיקה בידי ועדה פנימית של המכון, שבה היו שני חברים, פסיכולוג קליני מדריך ופסיכיאטר מומחה. בפני ועדה זו היו מונחים פסק דינו של בית המשפט לתעבורה וכן חוות דעתו של פסיכולוג פרטי המטפל במשיבה. כפי שעולה מפרוטוקול הבדיקה, היו בפני הועדה לא מעט נתונים. בין היתר, התבררה תמונה של ריבוי עבירות תנועה שנעברו על-ידי המשיבה, כמו גם מעורבות בשלוש תאונות דרכים. מדברי המשיבה למדה הועדה כי בתה נפטרה כשנתיים קודם לכן בנסיבות טראגיות וכי אמה נפטרה באותה השנה. הועדה מצאה כי למשיבה "סגנון חשיבה השלכתי, אך עדיין אין מחשבות שווא". כן נראה היה לוועדה כי "יש עניין של הפרעת אישיות לא קלה עם מאפיינים נרקסיסטיים ופרנואידים, עם משבר קשה מלפני שנתיים שטיבו לא לגמרי ברור". בשלב זה לא מצאה הועדה צורך להתערב ברישיון הנהיגה, אך לפני מתן החלטתה הסופית, ביקשה לעיין בפסק דינו של בית המשפט לתעבורה, כמו גם בחוות-דעתו של פסיכולוג ממכון "כיוונים" המטפל במשיבה במסגרת של פסיכודרמה. ביום 18.1.00 התכנסה הועדה בשנית, ולאחר שעיינה בחומר האמור, קבעה כי "נראה שהגב' עין-דור מנהלת את ענייניה לפי "חוקים פרטיים" משלה תוך שהיא נאבקת בכל הסובב אותה". בתגובה לטענת המשיבה לפיה את עבירות התנועה ביצעו קרובי משפחתה להם השאילה את מכוניתה, ענתה הועדה כי "לאור המניפולטיביות המרובה שמפגינה קשה לוועדה לקבל טיעון זה על פניו כל זמן שאין הוכחה אחרת". כמו כן, הוסיפה הועדה, "אורחה ונוהגה בכביש מעיד על אימפולסיביות, שיקול דעת מוטעה וכן חוסר שיפוט הולם". הועדה סיכמה ומצאה שכל הנתונים האמורים מעידים על "הפרעת אישיות פרנואידית קשה", שאחד מביטוייה "אי קבלת נורמות וחוקים וכתוצאה ריבוי עבירות תנועה ותאונות דרכים". על סמך אלו, ועל סמך התרשמותה הבלתי אמצעית של הועדה מן המשיבה, נקבע כי הפרעת האישיות שהמשיבה סובלת ממנה פוגעת בשיקול דעתה וביכולתה למלא את חוקי התנועה. לפיכך, החליטה הועדה שלא לאפשר למשיבה להחזיק ברישיון נהיגה לתקופה של שנה, שלאחריה תיבחן מחדש כשירותה לנהוג ברכב מנועי.

2. על החלטה זו עררה המשיבה לוועדת הערר שלפי תקנה 195 לתקנות התעבורה. לערר זה צירפה המשיבה חוות-דעת של פסיכולוגית קלינית מטעמה, אשר בדקה את המשיבה והמליצה לשקול שנית את ההחלטה לשלול ממנה את רישיון הנהיגה. בשלב ראשון, החליטה ועדת הערר, לאור חוות-הדעת השונות שהונחו לפניה, להפנות את המשיבה למבחנים פסיכודיאגנוסטיים ולאחריהם לוועדה המורכבת משלושה פסיכיאטרים. בעקבות החלטה זו, ניתנה חוות דעתו של פסיכולוג קליני מומחה בכיר, מנהל מכון "יעד חן", אשר תמכה במסקנתה של הוועדה לפיה אין לאפשר למשיבה להחזיק ברישיון נהיגה. לאחר קבלת חוות הדעת האמורה, נבדקה המשיבה בידי ועדה מקצועית נוספת, שהורכבה כאמור, משלושה פסיכיאטרים. לבקשת עורך דינה של המשיבה, ולאור הפערים בין חוות-הדעת השונות, הסכימה הוועדה לאפשר למשיבה להגיב על חוות הדעת האחרונה של הפסיכולוג הקליני, בחוות-דעת של פסיכולוגית מטעמה.

חוות הדעת של הפסיכולוגית מטעמה של המשיבה עמדה על ההבדלים בין הבדיקות, במספר רמות: הליך הבדיקה, היקפה, כמות הנתונים שהופקו ממנה, הבדלים בתיאור התנהגות המשיבה בשתי הבדיקות וכן הבדלים בתכנים או בתוצאות ניתוח הנתונים בשני המקרים. באשר להליך הבדיקה דווח כי השיחה במכון מטעם המדינה ארכה כשעה. במכון הפרטי, לעומת זאת, נערכה למשיבה שיחה ממושכת שמטרתה הייתה הסרת חרדותיה והשגת הענות למטרות שלא מתוך עמדה של מצוקה. השיחה נערכה ביום אחד ואילו הבדיקה ביום שלמחרת. הבדיקה עצמה ערכה כמספר שעות. לדעת הפסיכולוגית, המבחנים שהיא עצמה ערכה למשיבה היו מקיפים וממצים בהרבה מאלו שנערכו למשיבה במכון מטעם המדינה (היא מביאה דוגמאות למבחנים, לתוצאותיהם ולניתוחה את התוצאות). עוד הוסיפה הפסיכולוגית כי עצם העובדה שמדובר במכון פרטי הנתפס כ"ניטראלי" בעיני המשיבה, הפחית את הלחץ בו הייתה נתונה ואפשר ביצועים טובים יותר במבחנים. היא סיכמה בכך כי "הגב' עין דור איננה האיש שיסכן במכוון חיי אנשים על הכביש, גם לא במצב לחץ". לגישתה, יתכן שהבדיקה החלקית שנערכה במכון "יעד", נתנה תמונה לא מאוזנת שהחמירה עם הנבדקת.

לאחר שעיין בחוות דעת זו, השיב הפסיכולוג הקליני כי הוא עומד על חוות-דעתו והמלצתו הסופית באשר לאי-החזרת רישיון הנהיגה למשיבה לעת ההיא.

על סמך החומר המקצועי שהיה בפניה, החליטה הוועדה – אשר כאמור הייתה מורכבת משלושה פסיכיאטרים מומחים שדנו בעניינה של המשיבה לאחר איסוף חומר,

עריכת בדיקות ומתן הזדמנות חוזרת – לדחות את הערר שהגישה המשיבה על המלצת המכון. לפיכך, אושרה פסילת המשיבה מלהחזיק ברישיון נהיגה מחמת אי-התאמה אישיותית לנהיגה, תוך מתן אפשרות לבחינה מחודשת של עניינה כעבור שנה. על החלטה זו הגישה המשיבה ערעור לבית המשפט לענינים מינהליים בירושלים.

ההליך בבית משפט קמא

3. בישיבת קדם משפט שהתקיימה ביום 11.7.02, החליט השופט קמא, חרף התנגדות המבקשת, למנות מומחה מטעמו, אשר יבחן את כל חוות-הדעת והחומר הרפואי והפסיכולוגי שהונח בפני הוועדה, ובאם יראה לנכון, יערוך למשיבה גם מבדקים נוספים, ויתן את חוות דעתו בנושא החזקת רישיון הנהיגה על ידי המשיבה. המדינה הגישה בקשה לעיון חוזר בהחלטה בדבר מינוי מומחה מטעם בית המשפט, וכן בקשה לעכב ביצוע החלטה זו. אך ביום 17.8.02, לאחר קבלת תגובת המשיבה, דחה בית המשפט קמא את הבקשה לעיון חוזר.

לאחר שעיין בחוות הדעת שנמסרו לו ואף ערך למשיבה בדיקות שונות, קבע המומחה מטעם בית המשפט, ד"ר ליטמן, כי אין פגם באישיותה של המשיבה "המגביל את זכותה לנהוג". מחוות-דעתו עולה ביקורת חריפה באשר לדרך עריכת הבדיקות ולאופן הסקת המסקנות על-ידי הפסיכולוג, אליו נשלחה המשיבה מטעם רשות הרישוי.

4. בפסק דינו מיום 27.2.03, נדרש בית המשפט קמא, בין היתר, לסוגית מינוי המומחה מטעמו. בניגוד לטענת המבקשת, קבע השופט קמא כי בית המשפט לענינים מינהליים מוסמך למנות מומחה כאמור. את קביעתו זו השתית על סעיף 8 לחוק בתי המשפט לענינים מינהליים, התש"ס – 2000 (להלן: חוק בתי משפט לענינים מינהליים), המהווה צינור לקליטת הכללים החלים בבג"ץ לבתי המשפט המינהליים. בית המשפט סבר כי מכיוון שלפי תקנה 20(ב) לתקנות סדר הדין בבית המשפט הגבוה לצדק, התשמ"ד – 1984, רשאי בית המשפט, בכל ענין שלא נקבע בתקנות האמורות, לנהוג בדרך בה נוהגים בבית המשפט המחוזי, הרי שבסמכותו של בג"ץ, ומכאן – גם סמכותם של בתי המשפט לענינים מינהליים, למנות מומחים. עוד קבע בית המשפט קמא כי יש להתייחס אל שלילת רישיון הנהיגה כאל פגיעה בזכות היסוד של חופש התנועה, התייחסות המחייבת ריסון מצד הגורמים המוסמכים להעניק ולשלול רישיונות נהיגה. לפיכך, כך קבע, כאשר על כפות המאזניים מונחים חירות התנועה של הפרט מחד, והסכנה לציבור כתוצאה מנהיגתו של פלוני מאידך, על הרשות לנקוט במבחן הוודאות הקרובה לסכנה לשלום הציבור, בטרם תחליט על שלילת רישיון נהיגה. לבסוף קבע כי

יש לאמץ את חוות דעתו של המומחה מטעם בית המשפט, על דגשיה הפרוצדוראליים והקליניים כאחד, ולהעדיף אותה על-פני חוות הדעת של המומחים מטעם הרשות. על בסיס חוות דעת זו, קבע בית המשפט כי אין וודאות קרובה ואף לא חשש סביר, שהחזקתה של המשיבה ברישיון נהיגה תסכן את שלום הציבור, ולפיכך אין לשלול ממנה את רישיון הנהיגה. כנגד פסק דין זה הגישה המדינה בקשת רשות ערעור.

טענות הצדדים

5. בפני בית משפט זה טוענת המבקשת כי הגישה העקרונית המשתקפת מפסק דינו של בית משפט קמא, לענין סוגיית מינוי המומחים מטעם בית המשפט לענינים מינהליים, סוטה מהכללים הבסיסיים החלים בהפעלת ביקורת שיפוטית על מעשי המינהל, ואינה מתיישבת עם אופיה של הביקורת השיפוטית שהיא ממהותה של השפיטה המינהלית, כפי שגובשה במשפט הישראלי. לטענת המבקשת, חוק בתי המשפט לענינים מינהליים ותקנות בתי המשפט לענינים מינהליים (סדרי דין), התשס"א – 2000 (להלן: תקנות בתי המשפט לענינים מינהליים), אינם כוללים הוראה כלשהי המסמיכה את בית המשפט לענינים מינהליים למנות מומחים מטעמו. היעדרה של הוראה מסמיכה כאמור, כך טוענת המשיבה, נובע ממהות הליך הביקורת השיפוטית על מעשי המינהל. במסגרת ההליך שבפניו, בודק בית המשפט את חוקיות ההחלטה המינהלית, על-פי עילות הביקורת של המשפט המינהלי, אין הוא בא בנעלי הרשות, ואין הוא שם את שיקול דעתו במקום שיקול דעתה של הרשות המוסמכת. לפיכך – על-פי הטענות – על בית המשפט לענינים מינהליים לבחון רק אם החלטתה של הרשות המינהלית עומדת במבחן עילות הביקורת השיפוטית על הרשות המינהלית. לגישתה של המבקשת, עצם העובדה שקיימות עמדות או דעות אחרות, אף אם בית המשפט נוטה להעדיף עמדות חלופיות אלו, אין בה כדי לבסס את הטענה בדבר החלטה בלתי סבירה של הרשות. אל לו, לבית המשפט, להכריע במקומה של הרשות המוסמכת בין חוות דעתם של מומחים שונים בתחומם. במקרה הנדון, טוענת המבקשת, החלטת ועדת הערר הנה החלטה מקצועית, בתחום מומחיותה. לחברי ועדת הערר ניסיון וידע מקצועי רב ביותר בתחום המיוחד של הערכת אי-התאמה אישיותית לנהיגה. בנסיבות אלה, סבורה המבקשת, אין כל יסוד לקביעה, במסגרת הליך של ביקורת שיפוטית על החלטות הועדה הניתנות על-פי סמכותה מכוח הדין, כי ההחלטה בעניינה של העותרת חורגת ממתחם הסבירות. המבקשת משיגה בפנינו גם על החלטת מבחן הוודאות הקרובה על קביעת כושר הנהיגה, לצורך שלילת הרישיון. לגישתה, אין לנו ענין בהגבלת חירותו של אדם, אלא בהגבלת יכולתו לנהוג ברכב, יכולת שמלכתחילה מותנית בקיום כשירות ברמה מספקת, בשל הסיכון האינהרנטי הטמון בנהיגה. המבקשת סבורה, כי

קביעת מבחן המחייב הוכחת וודאות קרובה לאפשרות של פגיעה בחיים, כתנאי לשלילת רישיון נהיגה מטעמי אי-כשירות, איננו מאזן כראוי בין האינטרסים המעורבים, והוא מעמיד את הציבור בסיכון ממשי.

6. המשיבה העלתה בתשובתה טענה מקדמית לפיה בית משפט זה נעדר סמכות לדון בבקשת רשות הערעור, ולפיכך דין הבקשה להידחות על הסף. בטענה זו נסמכת המשיבה על סעיף 55 לפקודת התעבורה [נוסח חדש], תשכ"א–1961 (להלן: פקודת התעבורה), הקובע כדלקמן:

**"הזכות
ערעור על
החלטה
לפי
הסעיפים
54-55**

55. (א) בעל רישיון שהוחלט עליו לפי הסעיפים 54-51 רשאי, תוך 10 ימים מיום שהודיעו לו על ההחלטה, לערער לפני בית המשפט המחוזי שבאזור מגוריו הוא יושב, ובית המשפט רשאי לאשר את ההחלטה, לשנותה או לבטלה...

(ג) אין ערעור על צו או על פסק דין של בית משפט מחוזי שניתן לפי סעיף זה."

(...) [ההדגשה איננה במקור].

לא נעלם, כמובן, מעיני באי-כוח המשיבה כי מכוח צו בתי המשפט לענינים מינהליים (שינוי התוספת לחוק), התשס"ב–2001 (להלן: צו בתי המשפט לענינים מינהליים), תוקנה התוספת השנייה לחוק בתי משפט לענינים מינהליים, כך שמאותו מועד בית המשפט המוסמך לדון בערעור לפי סעיף 55 לפקודת התעבורה, הוא בית המשפט המחוזי בשבתו כבית המשפט לענינים מינהליים. זאת ועוד – סעיף 12(א) לחוק בתי המשפט לענינים מינהליים קובע אמנם, בין היתר, כי פסק דין של בית משפט לענינים מינהליים בערעור מינהלי, יהיה נתון לערעור ברשות בפני בית המשפט העליון. אולם, טענת המשיבה היא כי ההוראה בסעיף 55(ג) לפקודת התעבורה הנה הוראה ספציפית, בעוד שהוראת חוק בתי המשפט לענינים מינהליים הינה הוראה כללית. לפיכך, כפי שנטען, ההוראה המוקדמת היא הגוברת במקרה כזה על ההוראה המאוחרת. המשיבה הוסיפה וטענה כי לא ניתן באמצעות חקיקת משנה מאוחרת (צו בית המשפט לענינים מינהליים), לבטל הוראה הקבועה בחקיקה ראשית הקובעת את עקרון סופיות הדיון (כך בסעיף 55(ג) לפקודה). על פי הטענה, אין בשינוי האכסניה השיפוטית הדנה בענין, מבית המשפט המחוזי לבית המשפט לענינים מינהליים, כדי לשנות מתכלית החקיקה המבקשת לקדם את עקרון סופיות הדיון. לגופו של ענין, סומכת המשיבה את ידה על פסיקתו של בית המשפט קמא.

בסיכומיה המקיפים לענין הטענה המקדמית, גורסת המבקשת כי הוראת סעיף 12(א) לחוק בתי המשפט לענינים מינהליים אינה הוראת חוק כללית כטענת המשיבה, אלא חוק ייחודי ביחס לסוגים מסוימים של ענינים הנדונים בפני בתי המשפט לענינים מינהליים, אשר לגביהם נקבע הסדר כולל החל על פסקי דין בערעור מינהלי. יתרה מכך, טוענת המבקשת, כי גם אם נניח שאכן מדובר בנורמה כללית מאוחרת הסותרת נורמה ייחודית מוקדמת, הרי שההכרעה ביחס ביניהם איננה נגזרת מכלל טכני-אוטומטי, אלא מפרשנות המתחקה אחר כוונת המחוקק בחקקו את החוק המאוחר וההסדר החקיקתי שביקש ליצור. המחוקק, כך מסבירה המבקשת, ביקש לרכז את מכלול הענינים שאינם נדונים בבג"ץ תחת מטריה שיפוטית אחת, הפועלת לפי כללי מסגרת אחידים המותאמים לייחודו של הליך הביקורת השיפוטית על רשויות המינהל. זאת, במקום פיזורם בערכאות אזרחיות שונות ובכפופות לכללים שונים שנקבעו באופן נקודתי. עוד מוסיפה המבקשת וטוענת כי אין כל הצדקה מהותית להבחנה בין ההסדר הקבוע בסעיף 55 לפקודה, לענין זכות הערעור, מיתר ההסדרים הנכנסים תחת כנפיו של החוק. לזאת, מתווסף לגישתה, גם השיקול לפיו יש להעדיף פרשנות המקיימת את זכות הערעור, על-פני פרשנות השוללת אותה, לאור מעמדה המיוחד של זכות הערעור כמרכיב מהותי של שפיטה הוגנת. שיקול זה מתחזק, כך טוענת המערערת, לאור העובדה שמדובר בעניינים בערעור על פסק דין של ערכאה שיפוטית ראשונה. לבסוף גורסת המבקשת כי אין מדובר ביצירת זכות ערעור מכוח חקיקת משנה, כטענת המשיבה, אלא בהסדר חקיקתי מפורש שיצר המחוקק הראשי אשר קבע כי שינוי התוספת יעשה בצו של שר המשפטים.

דיון

7. סמכותו של בית משפט זה ליתן רשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט המינהלי בדונו בערעור לפי סעיף 55 לפקודת התעבורה, היא שאלה מורכבת אשר התלבטנו בה לא מעט. ייאמר בפתח הדברים כי טיעונה העקרוני של המבקשת לענין הסמכות הוא טיעון בעל עוצמה משכנעת ונטינו לקבלו. הוראת סעיף 12(א) לחוק בתי משפט לענינים מינהליים קובעת הסדר כולל המבטא את השקפת המחוקק באשר להליך השיפוטי הראוי בענינים מינהליים ונראה לכאורה כי המחוקק ביקש להחילו על כל ההליכים המתבררים בפני בתי המשפט המינהליים; וזו לשון סעיף 12(א) הנ"ל:

"בקשת רשות ערעור
12. (א) פסק דין של בית משפט לענינים מינהליים בערעור מינהלי ובערעור על החלטת הרשם, והחלטה אחרת של בית משפט לענינים מינהליים יהיו נתונים

לערעור לפני בית המשפט העליון אם ניתנה רשות לכך מאת שופט של בית המשפט העליון שנשיא בית המשפט העליון קבע לכך".

הכלל הרגיל אותו הנהיג, אפוא, המחוקק הוא כי פסק דין בערעור מינהלי יהיה נתון לערעור לפני בית המשפט העליון אם ניתנה רשות לכך. מנגד, עומדת הוראת סעיף 55(ג) לפקודת התעבורה, בה נקבעה פיסקת סופיות המתייחסת להליך הערעור על החלטת ועדת ערר, כפי שהיה נהוג מזה שנים בפני בית המשפט המחוזי.

השאלה הטעונה הכרעה היא, אפוא, מה היחס בין שתי הוראות חוק אלה הקובעות דין שונה באשר להליך ערעור על פסק דין בערעור מינהלי על החלטת ועדת הערר. האם נקודת המוצא היא כי הוראת סעיף 55(ג) הינה דין מיוחד הגובר על ההוראה הכללית, או שמא נכונה הגישה לפיה יש לראות בהוראת סעיף 12(א) הוראת-על החולשת על הערעורים המינהליים כולם. השאלה הפרשנית שלפנינו היא, אם כן, מהו הכלל הפרשני שראוי להחילו; האם חל הכלל הפרשני לפיו נורמה מיוחדת מוקדמת גוברת על נורמה כללית מאוחרת, או שמא נאמר כי ההוראה הכללית המאוחרת גוברת. במלים אחרות, האם נאמר כי הנורמה שנקבעה בסעיף 12(א), הן על פי לשונה ועל פי תכליתה החקיקתית, נועדה לחול על כל הסדר, לרבות הסדר חקיקתי מוקדם ומיוחד, או שתכליתה של הנורמה הכללית שנקבעה היתה לחול על מגוון ההסדרים הקודמים, למעט ההסדר שנקבע בנורמה המוקדמת והמיוחדת (ראו לענין זה: א' ברק, פרשנות במשפט, כרך ראשון בעמ' 551-554). האם הענין שלפנינו הוא מסוג העניינים בהם ניתן להסיק כי תכליתה של הנורמה החדשה שנקבעה היתה להחיל את הסדריה במקום הסדרי הנורמה המוקדמת והמיוחדת, עד כי ראוי ונכון יהיה להעדיפה על פני ההוראה המיוחדת.

מלכתחילה סברנו כי במקרה שלפנינו אכן ראוי להכריע על פי המגמה הכללית של המחוקק ואין עוד טעם לשמר את ההוראה החריגה שבסעיף 55(ג) לפקודת התעבורה, שהיא בבחינת חריג למדיניות החקיקתית שהנהיג המחוקק ביחס לכלל הערעורים המינהליים. אולם, בסופה של הכרעה, באנו לידי מסקנה כי מכלול הנתונים מצדיק כי בנסיבות הענין נותיר את שינוי הדין המיוחד הקבוע בסעיף 55(ג) הנ"ל למחוקק, וזאת מהטעמים שיפורטו להלן.

8. על הדילמה שמציבה חקיקה מאוחרת כללית ביחס לדין המיוחד, עמד השופט ברק (כתוארו אז) בבג"ץ 174/88 גאלב חאג' מחמוד עלי חסן נ' מפקד כוחות צה"ל, פ"ד לט(3) 245 בעמ' 248:

"אכן, לעתים יש מקום להנחה (presumption), כי חקיקה מאוחרת ורגילה לא באה לבטל או לצמצם חקיקה קודמת ומיוחדת (geueralia sepecialibus non derogant). הנחה זו חשובה היא בגיבושה של מטרת החקיקה. הפרשן מניח, כי המחוקק לא נתכוון לבטל או לצמצם חקיקה קודמת, שאילו עמד עניין הביטול או הצמצום לנגד עיניו, היה קובע בוודאי הוראה מפורשת בעניין זה".

(ראו גם: בג"ץ 256/88 מדאינווסט מרכז רפואי הרצליה בע"מ נ' מנכ"ל משרד הבריאות, פ"ד מד(1) 19; רע"פ 1057/99 טור' יעקב יוחייב נ' התובע הצבאי הראשי, פ"ד נג(3) 365). בפסק הדין בע"א 2704/99 מילשטיין נ' פקיד שומה תל אביב 1, פ"ד נז(5) 869, אשר ניתן לאחרונה, ציין השופט מצא, בהתייחסו לביטול חוק מוקדם על-ידי חוק מאוחר וכללי ביחס אליו, את הדברים הבאים:

"...לחזקה שמכוחה נמנע בית-המשפט מלהכריז על ביטולו מכללא של חוק, ייתכנו חריגים. אלא שרק כאשר בין שני דברי חקיקה קיימת סתירה מהותית וברורה, העולה מהוראותיהם בצורה שאינה משתמעת לשני פנים, ואין כל דרך פרשנית ליישב את הסתירה שבין הוראותיהם, יכיר בית-המשפט בביטולו מכללא - כולו או חלקו - של חוק מוקדם, מכוח הוראותיו של חוק מאוחר ממנו". [עמוד 886 לפסק הדין].

נראה כי המקרה שלפנינו אינו נופל בהכרח למסגרת החריגים האמורים. אף כי המחוקק ביקש, ככל הנראה, לקבוע דין אחד לכל הערעורים המינהליים המתבררים בפני בתי המשפט המינהליים, הרי נמנע מלבטל את הוראת סעיף 55(ג). הסתירה בין הוראת סעיף 55 לפקודת התעבורה לבין הוראת סעיף 12(א) לחוק בתי המשפט המינהליים איננה סתירה אשר על פי טיבה אינה מאפשרת לקיים את הוראת סעיף 55(ג) בצידו של הדין הכללי. סעיף 12(א) לחוק בתי המשפט המינהליים, בהיותו נורמה כללית, מתייחס לכלל המקרים בהם ניתן לבקש רשות ערעור על החלטות ופסקי דין של בית המשפט לענינים מינהליים. פסקי דין בערעור מינהלי לפי סעיף 55 לפקודת התעבורה, לעומת זאת, הם רק מקרה אחד וספציפי של ערעור מינהלי, שלגביו נקבע במפורש שפסק דינו של בית המשפט אינו נתון לערעור. יש להניח כי מחדלו של

המחוקק שנמנע מלשנות את ההסדר הקבוע בפקודת התעבורה אינו מלמד על כוונת מכוון, אלא מקורו ככל הנראה, בכרונולוגיה של הליך החקיקה; הטכניקה החקיקתית שהמחוקק בחר בה במסגרת חוק בתי המשפט לענינים מינהליים היתה התאמת ההוראות המיוחדות הפזורות בחוקים שונים לחוק בתי המשפט לענינים מינהליים, על דרך של חקיקה מפורשת. כך ניתן ללמוד מעיון בסעיפים 15 עד 29 לחוק בתי משפט לענינים מינהליים כי המחוקק היה ער לשינויים הנדרשים בדברי חקיקה קיימים וראה להתאימם למגמה הכללית של אחדות השיפוט המינהלי, ולפיכך גם דאג לתקנם מבעוד מועד. כך למשל, סעיף 23 לחוק בתי משפט לענינים מינהליים ביטל את סעיף 6(ג) לחוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית), תשל"ו – 1976, שקבע פיסקת סופיות, בדומה לנוסחו של סעיף 55(ג) בו עסקינן.

שלא כפי שנקבע ביחס לסעיף 6 לחוק הרשויות המקומיות הנ"ל ולחוקים אחרים אשר המחוקק הראשי החיל עליהם את חוק השיפוט בענינים מינהליים בעת חקיקתו, סעיף 55 לפקודת התעבורה לא נכלל מלכתחילה ברשימת החיקוקים המצויים בסמכותם של בתי המשפט לענינים מינהליים. סעיף זה שולב בתוספת לחוק בתי משפט לענינים מינהליים בשלב מאוחר יותר, מתוקף צו שהוציא שר המשפטים בהתאם לסמכותו על-פי החוק. זאת, מבלי שתוקן במקביל החוק באופן שיחיל את ההסדר בדבר ערעורים מינהליים גם על סעיף 55 לפקודת התעבורה, כפי שנעשה, כאמור, לגבי חיקוקים אחרים.

אכן, צודקת המבקשת בטענתה כי קשה להצביע על טעם מיוחד המצדיק הבחנה, לענין אפשרות הגשת בקשת רשות ערעור, בין הסוגיה נשוא דיוננו לבין ענינים אחרים, הנדונים כערעורים מינהליים בפני בית המשפט לענינים מינהליים. כן מקובלת עלינו הטענה כי יש להעדיף פרשנות המקיימת את זכות הערעור על פני פרשנות השוללת אותה (ראו בג"ץ 1520/94 שלם נ' בית הדין הארצי לעבודה ואח', פ"ד מח(3) 227; בש"פ 2708/95 שפיגל ואח' נ' מדינת ישראל, פ"ד מט(3) 221; ע"פ 111/99 שוורץ נ' מדינת ישראל, פ"ד נד(3) 769). יחד עם זאת, אין להתעלם מכך שהלשון המפורשת של סעיף 55(ג) לפקודת התעבורה, היא חד-משמעית באשר לשלילתה של זכות הערעור בענייננו.

נוסיף עוד כי אפשר שהיינו מהססים משלילת מתן אפשרות לקיים את זכות הערעור נוכח המגמה הכללית שהתפתחה בפסיקתנו לפיה יש להעדיף פרשנות המקיימת את זכות הערעור, אלמלא התברר לנו לאחרונה כי ביוזמת משרד המשפטים הוגשה לכנסת הצעת חוק לתיקון חוק בתי המשפט לענינים מינהליים, (תיקון מס' 8),

התשס"ד-2004, אשר התקבלה בקריאה ראשונה ובגדרה הצעה לתיקון סעיף 55(ג), וביטול פסקת הסופיות. כוונה זו מלמדת על מודעות המחוקק כיום לבעיה שנוצרה עקב השוני בין הוראות החוק, ועל כך שהמחוקק בחר להשתמש בטכניקה של חקיקה מפורשת ומיוחדת לענין זה. עובדה זו היא שמכריעה בעניינו את הכף לטובת המסקנה כי לעת הזאת ראוי להמתין להליך החקיקה בענין הנדון.

אשר על כן, במצב המשפטי הקיים, דין הטענה המקדמית של באי-כוח המשיבה להתקבל, ואין ניתן להעתר לבקשה לרשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט קמא.

9. בשולי הדברים, נעיר בקצרה כי לאחר שעיינו בפסק הדין לגופו ושקלנו את טענות הצדדים, הגענו למסקנה כי אילו היה בידינו לדון בערעור כמבוקש, לא היינו מותירים את פסק דינו של בית המשפט קמא על כנו.

פסק הדין הנדון מבטא גישה הסוטה מעקרונות היסוד של הליך השיפוט המינהלי. הגישה העולה מפסק הדין ביחס למינוי מומחה מטעם בית המשפט לענינים מינהליים אינה עולה בקנה אחד עם כללי הביקורת השיפוטית על מעשי המינהל. הדרך בה בחר השופט קמא לילך - השוואה בין חוות דעת מומחה מטעם בית המשפט וקביעת העדפתה על פני החלטת הרשות המינהלית - אינה מתיישבת עם אופיו של הליך הביקורת השיפוטית. בית המשפט המינהלי בהליך המתקיים בפניו יבחן את החלטת הרשות על פי עילות הביקורת השיפוטית, אך אין הוא משמש ערכאה המחליטה במקום הרשות המינהלית; הוא אינו שוקל את שיקוליה ולא ימיר את שיקול דעתה בשיקול דעתו שלו. (ראו למשל: בג"ץ 194/93 ח"כ גונן שגב נ' שר החוץ ואח', פ"ד מט(5) 57; בג"ץ 7279/95 ועד מקומי כרמי יוסף ואח' נ' שר החינוך (לא פורסם); בג"ץ 4537/96 מסעוד שושן ואח' נ' רמטכ"ל צה"ל ואח', פ"ד נ(4) 416; ע"א 2617/00 מחצבות כנרת נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה, פ"ד נו(2) 63). כל עוד החלטת הרשות אינה חורגת ממתחם הסבירות, כלומר - כל עוד מדובר בהחלטה שרשות מינהלית סבירה יכולה הייתה לקבל, לא יתערב בית המשפט בהחלטה (ראו בג"ץ 492/79 חברה פלונית נ' משרד הבטחון ואח', פ"ד לד(3) 706; בג"ץ 389/80 דפי-זהב בע"מ נ' רשות השדור ואח', פ"ד ל"ה(1) 421; בג"ץ 197/83 סיטאר אופנה בע"מ נ' שר התעשייה והמסחר ואח', פ"ד לז(2) 388; בג"ץ 389/87 סלומון נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה אזור המרכז ואח', פ"ד מב(4) 30). כך בדרך כלל, וכך במיוחד כאשר הרשות המינהלית משתיתה את החלטתה על בסיס חוות דעת מקצועיות של גורמים מקצועיים (ראו לעניין זה את פסק דינו של השופט חשין, בבג"ץ 5785/03 גדבאן ואח'.

נ' מדינת ישראל ואח' (טרם פורסם) והאסמכתאות (שם). מקום שהפעילה הרשות מומחים מטעמה, לא ישים עצמו בית המשפט מומחה, ובודאי שלא ימנה מומחה תחתיו, במטרה להכריע לגופה של מחלוקת מקצועית. אכן, לעולם לכל בעיה יהיו פותרים ופתרונים אחדים. ייתכן אף שבית המשפט יטה אחר החלטה המבכרת פיתרון זה ולא פתרון אחר. אך בכך אין כדי להביא את בית המשפט להחליף את שיקול דעתה של הרשות בשיקול דעתו. (ראו לענין זה דברי השופט אור בבג"ץ 2324/91 התנועה למען איכות השלטון נ' המועצה הארצית, פ"ד מה(3) 678, בעמוד 688; כן ראו לענין מחלוקת בין מומחים, דברי השופט אור בבג"ץ 1554/95 עמותת "שוחרי גיל"ת" נ' שר החינוך התרבות, פ"ד נ(3) 2, בעמוד 22; וכן בג"ץ 13/80 "נון" תעשיית שימורים בע"מ נ' משרד הבריאות ואח', פ"ד לד(2) 693; בג"ץ 2920/94 אדם טבע ודין נ' המועצה הארצית לתכנון, פ"ד נ(3) 441; בג"ץ 8109/01 רשטיק נ' שר התחבורה ואח' (טרם פורסם)). כך בבית המשפט הגבוה לצדק, וכך, כמובן, גם בבית המשפט המחוזי בשבתו כבית המשפט לענינים מינהליים, ובכל ערכאה שיפוטית הנדרשת לכללי המשפט המינהלי.

בענייננו, נוכח המחלוקת בין המומחים מטעם רשות הרישוי, למומחים מטעמה של המשיבה, ככל שמתעוררות לכאורה תהיות בדבר מהימנותן של חוות הדעת וסבירות ההחלטות שנתקבלו על-פיהן, הפתרון אינו מצוי בהמרת שיקול הדעת המקצועי של הגורם המוסמך. אם סבר בית המשפט קמא כי נפל פגם בהחלטת הרשות, טוב היה עושה לו בחן את סבירותה בכלי הביקורת השיפוטית על מעשי המנהל העומדים לרשותו, ורשאי היה אף להחזיר את ההכרעה לוועדה המקצועית המוסמכת לשיקול נוסף עם הנחיות מתאימות; אך לא היה מקום להחליף את שיקול דעתה של הרשות בשיקול דעתו, על-ידי מינוי מומחה מטעמו.

10. נוסף עוד כי הסמכות להעניק או לשלול רישיון נהיגה ולהעריך את הסיכון הנשקף ממצבו הנפשי או הפיזי של אדם המחזיק רישיון נהיגה, נתונה למומחי רשות הרישוי. להם הכלים המקצועיים והניסיון לקבוע את מידת המסוכנות של אותו אדם לציבור הנהגים והולכי הרגל. מקום בו קבעו הגורמים המקצועיים כי אדם אינו כשיר להחזיק ברישיון נהיגה, הרי שעשו זאת מתוך תחושת אחריות ולא מתוך רגשי "פטרנליזם" או "גבהות לב", כלשון השופט בפסק דינו. לפיכך אם לא נפל פסול מסוג הפגמים שיש בהם כדי לפסול החלטה מינהלית-מקצועית של הרשות, לא ישים לעצמו בית המשפט מומחה תחת מומחי הרשות.

שלילת רישיון נהיגה כפגיעה בזכות יסוד חופש התנועה

11. כאמור, בית המשפט קמא קבע כי שלילת רישיון נהיגה כמוה כפגיעה בזכות יסוד ומשולה היא לעונש של שלילת חירות על-ידי הטלת מאסר, ואף לקביעה זו ראינו לנכון להתייחס בקצרה ולמעלה מן הנדרש.

אין ספק כי פסילת אדם מלהחזיק ברישיון נהיגה מטעמים בריאותיים, פיזיים או נפשיים, פוגעת בו פגיעה קשה המכבידה מאד על כושר ניידותו. בענין שלפנינו קבע בית המשפט קמא כי באיזון בין חופש התנועה של בעל הרישיון לסכנה הנשקפת ממנו לציבור המשתמשים בדרך, יש לתת משקל מכריע לחופש התנועה, תוך שהוא עושה שימוש במבחן הוודאות הקרובה. מטבע הדברים לא ננקוט עמדה בהליך שלפנינו, בשאלת המבחן הראוי שיש לנקוט בכל הנוגע לשלילת רישיונו של אדם מלנהוג. נעיר רק כי החזקה ברישיון נהיגה, מעצם אופיה, מוגבלת ומותנית בכשירות פיזית ונפשית ובמיומנות. נוכח פוטנציאל הסיכון הכרוך בנהיגה ברכב, הגביל המחוקק את החירות לנהוג ברכב בקבעו תנאים סטטוטוריים להגבלה זו, שתכליתם להגן על הציבור.

לאור הדברים האמורים לעיל, ומבלי שיש צורך לקבוע עמדה לענין המבחן המחייב את הרשות בהחלטתה לפסול רישיונו של אדם מחמת העדר כושר פיזי או נפשי, ברי כי המבחן בו נקט בית משפט קמא אינו מאזן כראוי בין הזכויות והאינטרסים המתנגשים במקרים כגון אלה.

כאמור, מהטעמים המפורטים בפסקה 7 לעיל, דין הבקשה לרשות ערעור להידחות.

בסיום הדברים, יצוין כי אם תידרש המערערת על-ידי הרשות המוסמכת לעבור בדיקת כשירות נוספת, יש להניח כי הרשות וועדות הערר ינחו עצמן, בהתאם לאמות-המידה המקצועיות שהן אמונות עליהן.

ש ו פ ט ת

השופטת א' פרוקצ'יה:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

השופט ס' ג'ובראן:

אני מסכים.

ש ו פ ט

לפיכך הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת ד' ביניש.

ניתן היום, י"ט באייר התשס"ד (10.5.2004).

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט ת