

צוות ההיגוי
ד"ר יוסי ביליין, יו"ר
ח"כ דניאל בן סימון
ד"ר ראלף הקסל
ח"כ שי הרמש
ח"כ מירי רגב
ח"כ נחמן שי
ח"כ רונית תירוש

"סנאט" מספר 377 בנושאים מדיניים:

בחירת שופטים - האם אכן השיטה הישראלית הנה כה ייחודית?

תקציר:

1. שיטת בחירת שופטים הנה קריטית בכל שיטה דמוקרטית המבוססת על הפרדת רשויות.
2. סקירה השוואתית מעלה כי ברוב המכריע של המדינות הדמוקרטיות קיים משקל מכריע לדרג הפוליטי בבחירת שופטים.
3. השיטה הישראלית המבוססת על בחירה בידי ועדה בעלת רוב לא פוליטי ייחודית בכך שמשקל הדרג הפוליטי בהליך בחירת השופטים הנו מצומצם יחסית.
4. על אף האמור ניכרת באחרונה מגמה של חיזוק היסוד הפוליטי בהליך הבחירה.
5. פיתרון אפשרי לבעיה זו הנו באמצעות הרחבת הרכב הוועדה על ידי הכללת נציגות של מגזרים שאינם מיוצגים בה כיום, כדוגמת האקדמיה וארגונים לא ממשלתיים.

חברי צוות ההיגוי בעבר
יו"רים לשעבר:
הנשיא חיים הרצוג, ז"ל
מר חיים י. צדוק, ז"ל
מר עוזי ברעם
חברי צוות בעבר:
ד"ר יהודה לנקרי
ח"כ מיכאל איתן
ח"כ יוסי כץ, עו"ד
ד"ר וינפריד וייט
ח"כ גדעון סער
ח"כ יצחק הרצוג, שר
עו"ד אתי לבני
ח"כ איתן ככל
מר הרמן בונץ
ח"כ אפרים סנה
ח"כ עמירה דותן
ח"כ נדיה חילו
ח"כ לאון לישינצקי
ח"כ גלעד ארדן
ח"כ אורית נוקד

בשיתוף:
קרן פרידריך אברט

Steering Committee

Dr. Yossi Beilin, Chair
Mr. Daniel Ben Simon, MK
Mr. Shai Hermesh, MK
Dr. Ralf Hexel
Ms. Miri Regev, MK
Mr. Nachman Shai, MK
Ms. Ronit Tirosh, MK

Former members of the steering committee

Former Chairs:

The Late President
Chaim Herzog,
The Late Mr. Haim J. Zadok
Mr. Uzi Baram

Former members:

Dr. Yehuda Lankry,
Mr. Michael Eitan, MK
Adv. Yossi Katz, MK
Dr. Winfried Veit
Mr. Gideon Saar, MK
Mr. Isaac Herzog, MK
Minister
Adv. Eti Livni
Mr. Eitan Cabel, MK
Mr. Hermann Bünz
Mr. Ephraim Sneh, MK
Ms. Amira Dotan, MK
Ms. Nadia Hilou, MK
Mr. Leon Litinetsky, MK
Mr. Gilad Erdan, MK
Ms. Orit Noked, MK

1. מבוא:

סוגיית בחירת שופטים, ובעיקר שאלת זהות הגוף הבוחר הינה סוגיית יסוד בכל דמוקרטיה ליברלית המבוססת על עקרון הפרדת הרשויות. ואכן קשה להעלות על הדעת קיומה של רשות שיפוטית עצמאית לחלוטין, אשר חבריה חייבים את מינויים אך ורק לדרג הפוליטי. במסגרת סקירה זו נתאר בקצרה את דרך בחירת השופטים בדמוקרטיות המובילות במערב, וננסה לבחון את השיטה הישראלית, ביחס למקובל באותן דמוקרטיות, בעיקר בכל הנוגע למידת המעורבות של הדרג הפוליטי בהליך הבחירה.

In cooperation with:
Friedrich Ebert Stiftung

הבדל יסודי ראשון במעלה בין מדינות המשתייכות למסורת "המשפט האזרחי- קונטיננטאלי" (הוה אומר : מדינות יבשת אירופה) לבין מדינות, כדוגמת ישראל המשתייכות למסורת ה"משפט המקובל" (או בלשון אחרת, המסורת האנגלו-סקסית), נוגע לסוגיית הכשרת השופטים והמאגר מתוכו הם נבחרים. כך, בעוד שבמדינות "יבשתיות", כדוגמת צרפת, גרמניה, הולנד ובלגיה, קיים מסלול הכשרה מיוחד לשופטים, הנפרד ממסלול הכשרתם של עורכי דין, הרי שבארזה"ב, בריטניה (או ליתר דיוק אנגליה ווולס, באשר סקוטלנד שייכת למסורת נפרדת), אוסטרליה, דרא"פ, כמו גם בישראל לא קיימת הכשרה נפרדת שכזו, כך שמאגר השופטים הפוטנציאליים כולל את כלל ציבור המשפטנים (במגבלות מסוימות של ותק וניסיון).

ברור כי הגבלת המאגר מתוכו ניתן לבחור שופטים יש בה כדי להקהות את משקל המעורבות הפוליטית בהליך הבחירה, גם באותן מדינות בהן ניתן משקל רב לדרג הפוליטי בהליך המינוי.

במסגרת זו תיסקרנה כאמור בקצרה שיטות בחירת השופטים בדמוקרטיה החשובות במערב :

2.1. צרפת :

2.1.1. הגורם המוסמך לבחור שופטים לערכאות הגבוהות הנו נשיא הרפובליקה. בפועל נעשה המינוי על ידי ה"מועצה העליונה לעניין הרשות השופטת"- שהנה גוף אשר 9 מתוך 11 חבריו נבחרים על ידי הנשיא אך הנם למעשה שופטים המייצגים את הערכאות השיפוטיות השונות. 2 החברים "הפוליטיים" בוועדה, שהנם נשיא הרפובליקה ושר המשפטים אינם משתתפים בד"כ בדיוני הוועדה, כך שהליך הבחירה "נקי" כמעט לחלוטין ממעורבות פוליטית. מבין השיטות שתיסקרנה ברשימה זו הרי ששיטה זו הנה הדומה ביותר לשיטת הבחירה הנהוגה בישראל.

2.1.2. בערכאות נמוכות נעשה המינוי על ידי שר המשפטים.

2.2. גרמניה :

2.2.1. בבתי המשפט של המדינות מהן מורכבת הרפובליקה הפדראלית נעשה המינוי על ידי שרי המשפטים המדינתיים- בחלק מהמקרים באישור של ועדה למינוי שופטים.

2.2.2. בבתי המשפט פדראליים נעשה המינוי על ידי הדרג הפוליטי הוה אומר : חברי פרלמנט ושרים.

2.2.3. בבית המשפט הפדראלי לחוקה נעשה המינוי באמצעות בחירה (ברוב של שני שלישי) בשני בתי הפרלמנט.

2.3. הולנד :

2.3.1. המינוי ברוב הערכאות נעשה על ידי הממשלה. המינוי לבית המשפט העליון נעשה מתוך קבוצת מועמדים שנבחרה על ידי הפרלמנט.

2.4. אנגליה ווולס :

2.4.1. המינוי בכל דרגות השיפוט נעשה על ידי ראש המערכת השיפוטית ה- 'Lord Chancellor', אשר הוא עצמו הנו מינוי של ראש הממשלה.

2.5. אוסטרליה :

2.5.1. המינוי בבתי משפט מדינתיים נעשה על ידי מושל המדינה תוך היוועצות עם התובע המדינתי.

2.5.2. המינוי בבתי משפט פדראליים נעשה על ידי הממשלה הפדראלית תוך התייעצות בתובע הפדראלי.

2.6. ארה"ב :

2.6.1. המינוי בבתי המשפט המדינתיים נעשה ברוב המכריע של המקרים באמצעות הליך בחירה דמוקרטי, החל מבחירה על ידי כלל ציבור הבוחרים במדינה, לעיתים על בסיס התמודדות מפלגתית, וכלה בבחירה על ידי הגוף המחוקק המדינתי. הליך הבחירה הדמוקרטי של שופטים, חושף את המערכת השיפוטית להשפעות מסוכנות ביותר של פופוליזם, כמו גם לזיקה פסולה בין שופטים לבין תורמים ובעלי הון. ואכן, שיטת הבחירה "הדמוקרטית" של שופטים, שהנה לדעת כותב שורות אלה, שיטת "המינוי" הגרועה והמסוכנת ביותר, אינה מקובלת בשום שיטה משפטית מחוץ לשטחה של ארה"ב.

2.6.2. בחירת שופטים בבתי המשפט הפדראליים נעשה על ידי הנשיא באישור הסנאט המותנה ברוב רגיל. יצוין כי היו נשיאים (כדוגמת אייזנהואר) אשר האצילו את סמכות הבחירה לגורם בלתי תלוי יחסית כדוגמת התובע הכללי. פרי באושים של שיטת מינוי פוליטית זו ניתן היה לראות בפסק דינו של בימ"ש העליון מסוף שנת 2000 בפרשת **בוש נגד גור**, אשר במסגרתו גבר הרוב השמרני- רפובליקני (שמונה על ידי הנשיאים ניקסון וריגן) על המיעוט הליברלי- דמוקרטי, והכשיר בכך את מינויו של גורגי בוש הבן כנשיא ה- 43 של ארה"ב, על אף שמתחרהו הדמוקרטי אל גור זכה לא רק במרבית קולות הבוחרים, אלא גם במרבית האלקטורים, למעט במדינת פלורידה, אשר בה חיבלו אנשיו של אחיו- מושל המדינה, בהליך הבחירה. על אף זאת, הרי שבשל העובדה ששופטים מתמנים לשארית חייהם, ידועים גם מקרים בהם שופטים "הפתיעו" את ממנייהם, והדוגמא הידועה ביותר הנה השופט וורן, מי שנחשב כמינוי שמרני- רפובליקני אך נתגלה כאחד השופטים הליברלים ופורצי הדרך בתולדות המשפט האמריקאי.

2.7. סיכום:

2.7.1. הנה כי כן, ברוב המדינות המסוקרות קיים משקל נכבד (בדרגות משתנות) לדרג הפוליטי בהליך מינוי השופטים. בדומה לכך יצוין כי גם בשבדיה, קנדה, בלגיה נורבגיה ופיאן ממונים שופטי בית המשפט העליון על ידי הממשלה. מינוי שופטים על ידי הדרג הפוליטי מתקיים גם באיטליה, אירלנד, דנמרק, הונגריה, יוון, מקדוניה, סלובניה, ספרד, פולין, פורטוגל, ציכיה, אסטוניה, לטביה, אורוגוואי, ארגנטינה, בוליביה, דרום אפריקה, דרום קוריאה, ונצואלה, קוסטה ריקה, ורוב מדינות ברית המועצות לשעבר.

3. המצב בישראל:

3.1. שיטת מינוי השופטים בישראל הנה ייחודית בעולם בכך שהמשקל הפוליטי בהליך המינוי, אף שהנו קיים, הנו מצומצם. בהתאם לסעיף 4 לחוק יסוד השפיטה נעשה מינוי השופטים על ידי נשיא המדינה. "לפי בחירה של ועדה לבחירת שופטים". בהתאם להוראת הסעיף הרי שהועדה מורכבת מתשעה חברים: שלושה שופטי בימ"ש העליון (אחד מהם נשיא בימ"ש), שני שרים (אחד מהם שר המשפטים, שהנו יו"ר הועדה), שני חברי כנסת ושני נציגים של לשכת עורכי הדין. בחירת השופטים בישראל נעשית, אם כן, על ידי ועדה אשר רוב חבריה (חמישה מתוך תשעה), אינם משתייכים למערכת הפוליטית.

3.2. בהתאם להוראות חוק בתי המשפט רשאית הועדה לבחור את השופטים מתוך מאגר עורכי הדין והמשפטנים בישראל, כאשר לכל ערכאה נקבעו מבחני כשירות, ותק וניסיון הייחודיים לה.

3.3. בהתאם להוראות "כללי השפיטה", שנתקבלו מכוח חוק בתי המשפט נדרש המועמד לשיפוט למלא שאלון מיוחד ולהתראיין על ידי ועדות משנה הממונות על ידי ועדת הבחירה, ואשר כוללות מקצת מחבריה.

3.4. במהלך השנים האחרונות ניכרת, למרבה הצער, מגמה של החלשת היסוד הא פוליטי בהליך בחירת השופטים בישראל. כך למשל, מאז שהונהגה שיטת הבחירה בידי הועדה מקובל היה כי אחד משני נציגי הכנסת בוועדה נמנה על שורות האופוזיציה. הכנסת הנוכחית שמרה כביכול על נוהג זה אך דאגה לבחור שני נציגים הנמנים על המחנה הפוליטי הימני- דתי (זאת נעשה באמצעות בחירת ח"כ מסיעת "האיחוד הלאומי" האופוזיציונית, כ"נציג" האופוזיציה, וזאת לצד ח"כ מסיעת הליכוד שנחבר כנציג הקואליציה). בכך הושמה לאיל מטרת הנוהג רב השנים, שאינה אלא להביא לגיוון מרבי של הייצוג הפוליטי בוועדה.

3.5. אותה המגמה ניתן למצוא גם בתיקון מספר 11 לסעיף 7 לחוק בתי המשפט שחוקקה הכנסת בשנת 2008 (תיקון זה מכונה בשם "תיקון סער" על שם חבר הכנסת שהציעו). בהתאם לתיקון זה נקבעה דרישת מינימום של שבעה חברי ועדה בהצבעה על מינוי שופטים לבית המשפט העליון, וזאת במקום הרוב הרגיל שנקבע בעבר - החל עדיין בכל הנוגע לבחירת שופטים לשאר הערכאות. תיקון זה הביא להגדלת משקלם של הנציגים הפוליטיים בוועדה, אשר ללא הסכמה של לפחות מחציתם לא ניתן עוד לבחור שופטים לבית המשפט העליון.

4. סיכום:

4.1. שיטת בחירת השופטים בישראל הנה ייחודית בעולם בכך שהמשקל הפוליטי בהליך המינוי הנו מצומצם יחסית. באחרונה ניכרת עם זאת מגמה של חיזוק המשקל הפוליטי בהליך הבחירה. דומה כי הדרך הראויה להתמודד עם סכנה זו הנה על ידי הרחבת הרכב הועדה למינוי שופטים, תוך הכללת נציגות של מגזרים רלבנטיים שאינם מיוצגים כיום בוועדה, כדוגמת האקדמיה המשפטית וארגונים חוץ ממשלתיים העוסקים בנושאים כדוגמת זכויות אדם, הגנת הדמוקרטיה ושמירת איכות הסביבה.