

שיטת בחירת השופטים בישראל לתקן, לא להרוס

גיא לוריא

תהליך בחירת השופטים בישראל מבוסס על עבודת הוועדה לבחירת שופטים, שמוסמכת לבחור, לקדם ואף להדיח שופטים. בתי המשפט בישראל עוסקים לרוב בתיקים בתחומים משפטיים שאין להם השלכות חוקתיות; ורק מיעוט התיקים בבית המשפט העליון עוסק בנושאים חוקתיים. לראיה, בשנים 1995-2017 רק כ־321 הליכים בסך הכול עסקו בביקורת שיפוטית על חקיקה, לעומת כ־9,000-10,000 הליכים אחרים שמתנהלים בבית המשפט העליון בכל שנה בעניינים אזרחיים, פליליים ומינהליים, שבהם דן בית המשפט העליון בכובעו כערכאת ערעור או כבג"ץ. בהתאם לכך, הרכב הוועדה מבקש לאזן בין ה"מקצועי" לבין ה"פוליטי", והוא כולל את נציגי שלוש הרשויות: שני שרים, שני חברי כנסת, שלושה שופטים ושני נציגים של לשכת עורכי הדין.

1. האם נכונה הטענה שבישראל "השופטים ממנים את עצמם"? האם לקואליציה יש בכלל אפשרות להשפיע על בחירת השופטים?

הוועדה לבחירת שופטים מורכבת כאמור מפוליטיקאים, משופטים ומנציגי לשכת עורכי הדין. מאז שנת 2008 לא ניתן לבחור שופטים לבית המשפט העליון ללא הסכמת הגורמים הפוליטיים בוועדה, שכן נדרש רוב של שבעה מתוך תשעת חברי הוועדה. באותו אופן גם הפוליטיקאים אינם יכולים לבחור שופטים בלי הסכמה של נציגי השופטים. עיקרון זה מוביל בדרך כלל לבחירה בהסכמה של המועמדים.

האפשרות של חברי הכנסת והשרים להשפיע על בחירת השופטים (במיוחד כדי להבטיח שיקוף של קבוצות באוכלוסייה), מתוך שמירה על עקרון אי־תלות השופטים, מבטיחה את המשך תפקודה העצמאי של הרשות השופטת ואת האיזון הנכון בין שלוש הרשויות: המחוקקת, המבצעת והשופטת.

בהתאם לכך, השיטה הקיימת גם מאפשרת לקואליציה להשפיע על הרכב בתי המשפט, ובפרט בית המשפט העליון. לדוגמה, השרה איילת שקד כיהנה ארבע שנים (2015-2019) בתפקיד יו"ר הוועדה לבחירת שופטים, ולטענתה הצליחה בתקופה זו להשפיע מאוד על הרכב השופטים בבתי המשפט. גם בתקופה שבה שר המשפטים גדעון סער עמד בראשות הוועדה נבחרו ארבעה שופטים לבית המשפט העליון - רק לאחר שהוא הגיע להסכמות שהיו לשביעות רצונו וביטאו את רצון הקואליציה.

2. מדוע האיזון בין הגורמים הפוליטיים למקצועיים בוועדה לבחירת שופטים חשוב במיוחד בשיטה החוקתית הנוהגת בישראל?

חשיבות האיזון בין ה"מקצועי" ל"פוליטי", השומר על איתנות השופטים, גדולה במיוחד על רקע הנסיבות האלה:

- בישראל, בניגוד לרוב הדמוקרטיות, הרשות השופטת היא כמעט הגורם היחיד הבולם את כוחה של הממשלה. אין בישראל שני בתי פרלמנט; אין נשיא שנבחר עצמאית ומחזיק בסמכויות ביצועיות; אין ביזור של הכוח באמצעות מבנה פדרלי ואין מנגנונים אחרים המאפשרים איזונים ובלמים.

- בישראל, בניגוד לרוב הדמוקרטיות, אין שריון בחוקה של ההסדרים המבטיחים את מעמדם העצמאי של השופטים, כגון קביעותם בתפקיד, מועד פרישתם ודרכי מינוים והדחתם. אומנם ההסדרים הללו בישראל קבועים בחוק יסוד, אך ניתן לשנות חוק זה על ידי רוב רגיל בכנסת (אין צורך אפילו בהשגת רוב של 61 חברי הכנסת).

3. האם נכונה הטענה שבמדינות אחרות הפוליטיקאים ממנים את השופטים?

ראשית, שיטת הבחירה לערכאות הנמוכות בישראל אינה חריגה, וניתן לראותה כחלק ממגמה של מעבר בעולם לדגמי בחירה דומים לדגם הישראלי, בדמות מועצה בוחרת שחברים בה נציגים מרשויות שונות, ובה משקל רב או רוב לשופטים.

גם שיטת הבחירה לבית המשפט העליון בישראל אינה חריגה במבט השוואתי. בשיטות דמוקרטיות רבות יש ניסיון להגביל את הקואליציה ולמתן את הפוליטיזציה בהליך בחירת השופטים לבית המשפט העליון. יש לכך מגוון מנגנונים:

- ועדות מינויים הכוללות גורמי מקצוע או מינוי בהתייעצות עם גורמי מקצוע: בריטניה, הודו, יוון, ישראל, קנדה, אוסטרליה ועוד.
- בחירה על ידי כל אחת משלוש הרשויות או צורך בשיתוף פעולה של כמה רשויות עצמאיות: ארצות הברית, צרפת, בלגיה, אוסטריה, מקסיקו, איטליה, ספרד ועוד.
- הסכמה של הקואליציה והאופוזיציה: גרמניה, בלגיה, מקסיקו, איטליה, ספרד, פורטוגל ועוד.

הערת אזהרה: אומנם יש מדינות שבהן הפוליטיקאים בוחרים לבד את השופטים לערכאה העליונה, או רק הקואליציה או הרשות המבצעת עושות זאת, בדרך כלל עם מנגנוני סינון או התייעצות עם גורמי מקצוע. אך במדינות אלה ישנם מנגנונים חוקתיים שאינם קבועים בישראל, ובהם חוקה משוריינת מפני שינוי קואליציוני, הגנה על איתלות השופטים במסגרת חוקה זו, רשימת זכויות מלאה (יותר מאשר בישראל), וכן בלמים נוספים על כוחה של הממשלה מלבד בית המשפט העליון.

הקואליציה או הרשות המבצעת בוחרת בעצמה



פולין

הסכמה של הקואליציה והאופוזיציה



גרמניה



בלגיה



איטליה

בחירה על ידי כל אחת משלוש הרשויות או צורך בשיתוף פעולה בין רשויות עצמאיות



ארצות הברית



בלגיה



אוסטריה

ועדות מינויים / גורמים מייצגים



ישראל



בריטניה



הודו

מקור: עמיחי כהן, גיא לוריא ונדיב מרדכי **ההתמקדות במודל בחירת השופטים: כשלים מתודולוגיים בדיון העכשווי**, על חוקתיות 1 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2021).

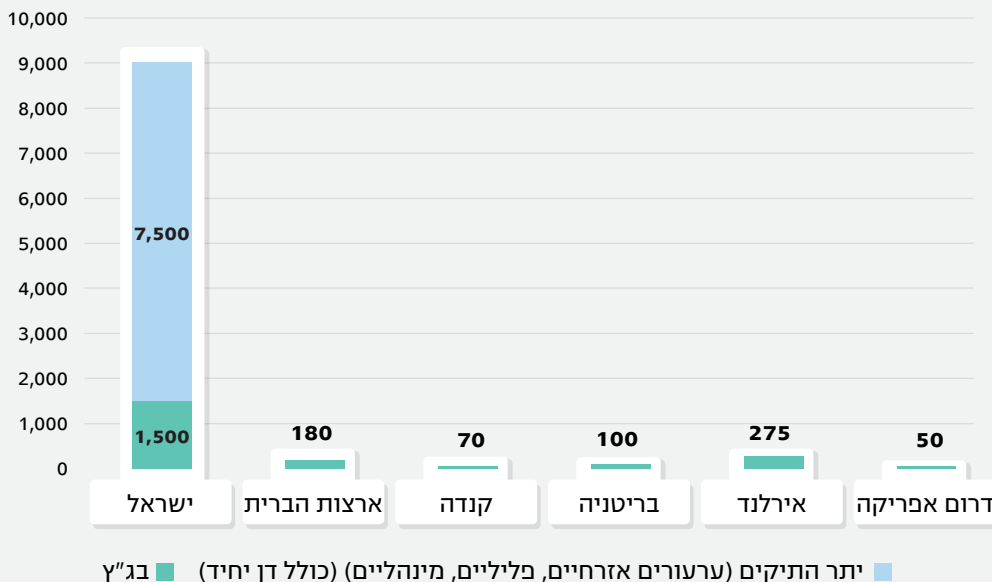
4. מדוע לא רצוי שפוליטיקאים יבחרו את השופטים בבית המשפט העליון? האם בית המשפט העליון לא עוסק בעיקר בביקורת שיפוטית על חקיקה?

כאמור לעיל, בפועל, רק מיעוט מעבודת השיפוט של בית המשפט העליון עוסקת בביקורת שיפוטית על חקיקה, ועיקר עבודתו בעניינים אזרחיים, פליליים ומינהליים.

כיוון שרוב התיקים הם ערעורים שמגיעים מהמחוז, האינטרס הציבורי בתיקים אלו הוא שהשופטים שיהלו אותם יהיו המקצועיים ביותר ויכריעו על פי אמות מידה משפטיות מקצועיות. החדרת שיקולים פוליטיים גם לתיקים שבהם שופטים מכריעים בערעורים על אשמתם של נאשמים בעבירות חמורות, בערעורים על תביעות אזרחיות, על ענייני מקרקעין ובדיני משפחה עלולה להוביל להכרעות לא ענייניות ואף שגויות מבחינה משפטית-מקצועית, שיפגעו בצדקת ההליכים.

עבודת השיפוט בבית המשפט העליון הישראלי שונה מעבודת השיפוט בבתי משפט עליונים בשיטות משפט דומות.

מספר ההליכים שנשמעים ומוכרעים בשנה בבתי משפט עליונים בעולם



מעבר לכך, האיזון בהרכב הוועדה נועד בין היתר להבטיח את איתנות השופטים. איתנות זו נחוצה גם בבית המשפט העליון, דווקא לנוכח תפקידו החוקתי. הכרעה שיפוטית נשענת בראש ובראשונה על מערכת של כללים ועקרונות משפטיים. שופט הממלא את תפקידו נאמנה מנסה להכריע באופן מקצועי, צודק, אובייקטיבי ועצמאי, על פי כללים ועקרונות אלה, ולכן חשוב שייבחר על בסיס שיקולים מקצועיים.

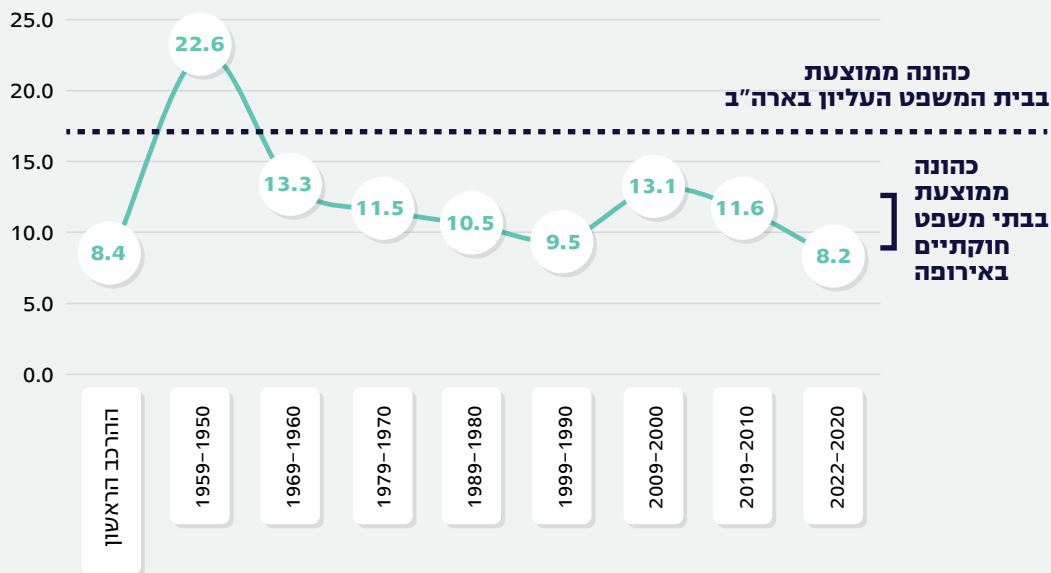
לבסוף, ניתן לטעון שלנוכח תפקידו של בית המשפט העליון בביקורת שיפוטית על חקיקה, האיזון בו בין "המקצועי" ל"פוליטי" צריך להיות אחר – התשובה לטענה זו היא שאיזון אחר כזה אכן קיים. כאמור, הליך מינוי השופטים לבית המשפט העליון עבר שינוי, ומאז שנת 2008 כל מינוי לבית המשפט העליון צריך להתקבל ברוב של שבעה מחברי הוועדה לבחירת שופטים במקום ברוב רגיל. לאחרונה גם קבעה הוועדה לבחירת שופטים כי הופעת מועמד לכהונה בבית המשפט העליון לפני הוועדה תצולם ותשודר לציבור בשידור ישיר.

5. מדוע לא רצוי לתת לקואליציה כוח מכריע בבחירת שופטים לבית המשפט העליון, הרי גם כך רק אם היא תכהן שנים רבות היא תוכל להשפיע מהותית על הרכב בית המשפט העליון, כפי שקורה למשל בארצות הברית?

תקופת הכהונה הממוצעת של שופטי בית המשפט העליון בישראל היא קצרה משמעותית מתקופת הכהונה של שופטי בית המשפט העליון בארצות הברית, ולכן בתוך זמן קצר יחסית יכולה הקואליציה – אם תקבל סמכות בלעדית לבחירת השופטים – לשנות לחלוטין את הרכב בית המשפט. אורך הכהונה של שופטי בית המשפט העליון בישראל (מאז הקמתו הכהונה הממוצעת בו היא של 12.1 שנים) קרוב יותר לבתי המשפט החוקתיים באירופה (9-12 שנים) מאשר לבית המשפט העליון בארצות הברית (כמעט 17 שנים).

יתר על כן, האם היינו רוצים שבית המשפט ישקף את הרוב הקואליציוני ויפסוק לפי השקפת עולמה של הקואליציה? גם אם רוב כזה יכול לכאורה לסייע לקואליציה לממש את השקפת עולמה, שיטה כזאת מפספסת את כל הרעיון של איזון בין הרשויות. תפקידה של הקואליציה לשקף את הכרעת הרוב – למשול ולחוקק; בית המשפט אמור להיות הפרשן המוסמך של החוק – בלי קשר לרוב הקואליציוני – ולמנוע מהרוב להפוך לעריץ ולפגוע בזכויות המיעוט או הפרט.

תקופת הכהונה של שופטים קבועים בבית המשפט העליון בישראל (ממוצע בשנים)



הערות: לגבי שופטים מכהנים חושב מספר ימי הכהונה הצפוי בהנחה שיפרשו בגיל הקבוע בחוק; הממוצע בכל תקופה הוא של מספר ימי הכהונה הקבועה של שופטי הקבע שמונו באותה תקופה.

מקור: אתר הרשות השופטת; הודעות על מינוי שופטים בילקוט הפרסומים; **אתר עיתונות יהודית היסטורית**.

6. האם בית המשפט העליון הוא "חד־גוני, שמאלני ואליטיסטי" בהרכב השופטים שלו?

חשוב שבתהליך מינוי השופטים יבוא לידי ביטוי גם עקרון השיקוף החברתי; כלומר, למרות שהשופטים הנבחרים צריכים להיות המתאימים ביותר מבחינה מקצועית, על הרכב בתי המשפט לשקף מבחינה חברתית את הרכב האוכלוסייה - "לשקף" ולא "לייצג", משום שהרשות השופטת אינה מוסד ייצוגי. אכן, אין די גיוון בהרכב בית המשפט העליון בפרט, וברשות השופטת בכלל:

- אין די נשים המכהנות כשופטות בבית המשפט העליון;
- אין די שופטים ערבים בבתי המשפט (רק כ-8% מכלל השופטים);
- בבית המשפט העליון מכהן רק שופט ערבי אחד;
- אין די שופטים מזרחים בבית המשפט העליון;
- דווקא שיעור השופטים היהודים הדתיים הוא גבוה יחסית לשיעורם באוכלוסייה.

לכן בהחלט יש מקום לרפורמות במדיניות הוועדה לבחירת שופטים שיובילו לגיוון רב יותר, כגון יוזמות אקטיביות מצד הוועדה לבחירת שופטים מקרב מיעוטים.

עם זאת, בעשורים האחרונים היה שיפור רב בגיוון החברתי של הרשות השופטת ושל בית המשפט העליון: הייתה עלייה בשיעור השופטים מהמיעוט הערבי, עלייה בשיעור הנשים מקרב השופטים (מאז 2014 נדרשת נציגות של לפחות ארבע נשים בוועדה לבחירת שופטים) ושל שופטים מן הפריפריה. גם בבית המשפט העליון הרקע החברתי של השופטים מגוון יותר מבעבר, עם שופטים שמגיעים מהפריפריה החברתית בישראל, ולא נכון לומר שהשופטים מגיעים כולם מאלטיה חברתית מסוימת. האופן שבו השתנה הרכב בתי המשפט בשנים האחרונות, כך שהפך להיות מגוון יותר מבחינת הרקע החברתי של שופטיו, מצביע על כך שהשיטה לבחירת שופטים עובדת - אדרבה, החברות של הפוליטיקאים בוועדה לבחירת שופטים נועדה בין היתר לצורך שקילת שיקולים חברתיים רחבים מעין אלו, מעבר לשיקולי המקצועיות.

אשר לטענה על העמדות הפוליטיות של השופטים: אין אנו יודעים מהן הדעות הפוליטיות שלהם, וטוב שכך.

7. האם אין מקום בכל זאת לערוך תיקונים בהרכב הוועדה ובדרכי עבודתה?

• לנוכח ההתערערות בשנים האחרונות של הנהוג שלפחות אחד מחברי הכנסת בוועדה הוא חבר האופוזיציה בכנסת, מוצע שהכנסת תקבע בחוק את החובה לבחור לפחות אחד משני חברי הכנסת החברים בוועדה לבחירת שופטים מקרב חברי האופוזיציה ועל ידיה, ולא על ידי חברי הקואליציה.

• מוצע לגוון את הדרך שבה מוסדות מקצוע עריכת הדין בוחרים את נציגיהם לוועדה (במקום ששני החברים ייבחרו על ידי המועצה הארצית של הלשכה, אפשר שאחד מנציגי מקצוע עריכת הדין ייבחר על ידי חבר דקני הפקולטות למשפטים, או יהיה נשיא בית הדין המשמעתי הארצי של לשכת עורכי הדין, או ייבחר על ידי חברי סיעות האופוזיציה במועצה הארצית של הלשכה).

• מוצע שהוועדה לבחירת שופטים תאסדר בצורה אינטנסיבית יותר את הצורך במניעת ניגודי עניינים של חברי הוועדה.

• מוצע להגביר את שקיפות ההליכים, בין היתר על ידי פרסום ההוראות המסדירות את המסגרת והתכנים של קורס ההכנה לשפיטה ואת המשקל שניתן להערכת המועמדים על ידי מדריכי הקורס בסדרי העבודה של הוועדה.

• מוצע שהוועדה לבחירת שופטים תנקוט יוזמות אקטיביות שיביאו להכללה של מיעוטים קבועים ברשימת המועמדים לשפיטה ובהרכב בתי המשפט, לא רק באופן מספרי אלא גם באופן איכותי (קרי גם בבית המשפט העליון), המשקף טוב יותר את החברה בישראל.

ד"ר גיא לוריא הוא עמית מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה. תחומי המומחיות שלו הם הרשות השופטת, היועץ המשפטי לממשלה ורשויות התביעה, דיני תעמולת בחירות וצנזורה, היסטוריה של המשפט הציבורי והיסטוריה של המחשבה המדינית והאזרחות.



www.idi.org.il



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

נובמבר 2022