

כ"ו באדר, תשפ"ג  
19 במרץ, 2023

### **פרסום ועדת החוקה – חוק יסוד: השפיטה (תיקון – הרכב הוועדה לבחירת שופטים) 19.3.23**

#### **התייחסות מטעם מכון תכלית**

דוברות הכנסת פרסמה הערב את הצעתו המעודכנת של יו"ר ועדת החוקה ח"כ שמחה רוטמן לתיקון חוק יסוד: השפיטה העוסק בוועדה לבחירת שופטים. עפ"י המוצע, ימונו ששה ח"כ מהקואליציה, ולצידם שני ח"כ מהאופוזיציה ושלושה שופטי בית המשפט העליון לוועדה בת 11 חברים. בכל קדנציה, ייבחרו שני מועמדים ברוב של ששה חברים, ויתר המועמדים ברוב של קונצנזוס רחב הכולל נציג אחד לפחות של בית המשפט, האופוזיציה והקואליציה. בערכאות הנמוכות, יידרש רוב קבוע של שבעה חברים לבחירה במועמדים.

אנו מברכים את יו"ר הוועדה על הניסיון לערוך שינוי בהרכב המוצע על ידו, שכלל בגרסתו הקודמת רוב קבוע ומוחלט לחברי הקואליציה. יחד עם זאת, אנו סבורים כי השינוי המוצע אינו מספק, ומעורר שלל בעיות חדשות שנכון להיום לא ניתן להן כל מענה.

להלן נתמקד בחמש בעיות מרכזיות.

#### **1. שיטת המינויים החדשה תוביל לתוצאה של שליטה קואליציונית בהרכב בית המשפט**

תחת התיקון החדש ימונו שני המועמדים הראשונים בקדנציה ברוב קואליציוני, בעוד יתר המינויים ישענו על רוב רחב. אולם יש לזכור כי בישראל, אורך כהונה ממוצע של ממשלה הוא כשנתיים. בתקופה כזו, בהתבסס על ממוצע המינויים בביהמ"ש העליון מאז שנת 2000 (העומד על כמינוי פעם בשמונה חודשים), צפויים כ-2.6 מינויים לבית המשפט העליון בכל קדנציה. כלומר, בכל שתי ממשלות ימונו בממוצע 4 שופטים על ידי רוב קואליציוני ושופט אחד בקונצנזוס. בתוך מספר שנים לא רב נתייצב על בית משפט עליון שבו בממוצע כ-12 שופטים נבחרו במינוי קואליציוני ורק כ-3 שנבחרו בקונצנזוס. גם הנשיא, שלפי המוצע ימונה ברוב של שישה (כלומר - על ידי הקואליציה), יהיה מינוי פוליטי. התוצאה היא שיהיה זה בית משפט עליון שרובו על טהרת המינויים הפוליטיים של הקואליציה.

השופטים שימונו בשיטה זו יסומנו כנאמנים פוליטיים ויזכו לאמון ציבורי נמוך על ידי הצד שלא מינה אותם. הליך המינוי מבטיח כי לא יהיה גורם אחד בוועדה שאינו חבר קואליציה ויתן להם חותמת כשרות מקצועית. אנו סבורים שמועמדים אלו, אולי אנשים טובים וראויים, יהיו הקרבנות הראשונים של השיטה הזו.

#### **2. הרוב הפוליטי בוועדה יפגע באיכות המינויים ויוביל לפוליטיזציה של השפיטה**

בית המשפט העליון אינו פועל רק כבית משפט חוקתי. הוא עוסק בצוואות, בתיקי אימוץ, בתיקים פליליים ובשלל נושאים שעולים אליו דרך מערכת בתי המשפט כבית המשפט העליון לערעורים. בוועדה שבה שמונה מאחד עשר חברים הם פוליטיקאים, קשה לראות מי ידאג למנות מומחים בתחומים הללו. מי יהיה מוטרד משאלות כמו התאמתם האישית לשפיטה וליכולתם לנהל תיקים ביעילות ובמהירות.

הרוב הפוליטי לא יוכל להרשות לעצמו להיות מוטרד מהדברים האלה כי הוא לא יידע מה יוליד יום. אולי מחר הוא כבר יהיה באופוזיציה? התמריץ המיידני שלו יהיה לבצר שליטה פוליטית בבית המשפט בקדנציה הזו, ולשם כך הקואליציה תטה למנות רק משפטנים חוקתיים שמשקפים את האידיאולוגיה הנכונה. מציאות זו תוביל לכך

שבית המשפט העליון יאבד חלק ניכר מקשת תחומי המומחיות המשפטנית שיש בו היום, ויכלול מועמדים שלא יוכלו לנהל ביעילות את עומס התיקים הרב שמגיע בעיקר מהערכאות הנמוכות.

### 3. הכפפת הליך בחירת השופטים למגבלות הפוליטיקה הפרלמנטרית

על פי המוצע, יהיו השרים וחברי הכנסת המכהנים בוועדה נציגי מסיעות שונות, מה שמבטיח שכמעט לכל סיעה בכנסת תהיה נציגות בוועדה. ניתן להבין את ההיגיון בכך, המבקש להעניק ייצוג רחב בוועדה לקבוצות שונות באוכלוסיה, אך מנגנון הבחירה הזה אינו הולם את הרעיון של בית משפט מקצועי. ריבוי הסיעות המיוצגות מבטיח שמינוי שופטים יהיה מטבע עובר לסוחר במערכת הפוליטית. כל קבוצת לחץ קטנה תחזיק בוטו בתוך הקואליציה על המינוי (שכן, הקואליציה תזדקק לכל שש האצבעות של חברי הוועדה כדי להבטיח מינוי ללא הסכמת נציגי השופטים והאופוזיציה) ותהפוך את הבחירה במועמד לחלק מהמיקוח הפוליטי היומיומי. בערכאות הנמוכות, לכל סיעה יהיו את המועמדים שלה. זהו דבר חריג מאוד בנוף העולמי. גם במדינות כמו ארצות הברית, בהן חלה שיטת מינוי פוליטית לכהונה בבית המשפט העליון על ידי הנשיא, לפחות ברור שהמינוי מקודם על ידי גורם יחיד בעל ראייה כוללת של האינטרס הלאומי הכולל ולא אוסף של גורמים בעלי ראייה מגזרית צרה. מדובר בניסוי כמעט חסר תקדים, וספק רב אם נשקלו ההשלכות הבלתי מכוונות שלו.

### 4. הוטו המשולש במינוי הקונצנזוס ידיר מועמדים ראויים

לאחר שני המינויים הראשונים שיבחרו ברוב קואליציוני של ששה חברים, מוצע במתווה החדש כי יתר המינויים ישענו על רוב רחב המבוסס על הסכמה של נציגי כל הגופים המיוצגים בוועדה – הקואליציה, האופוזיציה, והשופטים. הצרה היא שכאשר יש לכלל השחקנים בוועדה כוח וטו, בעיקר כשרובם שחקנים פוליטיים, מובטח שייבחרו מועמדים אפורים, שלא מעוררים התנגדות אצל שום גורם. הניסיון מלמד שקונצנזוס מלא אפשרי רק ביחס למועמדים שאין להם בולטות מקצועית או עבר שמעיד על יכולות יוצאות דופן. קיים אינטרס ציבורי ברור כי לבית המשפט העליון ייבחרו המועמדים הכי מבריקים וטובים שיש, אולם אלה בדרך כלל אינם מועמדי קונצנזוס.

### 5. פוליטיזציה של הערכאות הנמוכות

יש לתהות מהי ההצדקה ששופטים שפוסקים בתיקים פליליים, בסכסוכי משפחה ותביעות בבית הדין לעבודה ייבחרו על ידי ועדה שמורכבת מרוב פוליטי מוצק. מעבר לכך שזה דבר חריג ביחס לנהוג בעולם, מנגנון כזה מעורר ספק בדבר היכולת של הוועדה לאתר מועמדים ראויים. הליך האיתור של שופטים לערכאות הנמוכות נשען על סדרי עבודה המבוססים על שיקולים מקצועיים, ביניהם ידע ומיומנות בתחום המשפט כולל בקיאות משפטית, רב-גוניות בתחומי המשפט השונים, תפיסה משפטית, יסודיות בהכנת החומר המשפטי, כושר הבעה, עמידה בלוח זמנים, כושר לנהל דיון, סובלנות כלפי בעלי הדין ומייצגיהם ועוד.

ועדה פוליטית כוללת מיעוט של חברים בעלי היכולות, המשאבים והתמריצים לבחון את השיקולים הללו בצורה מעמיקה. מי יקרא את תיקי המועמדים בעין מקצועית? מי יקרא את פסקי הדין של שופטים המועמדים לקידום? מי יידע להתאים את המומחיות של המועמד לצרכי המערכת? המחסור הזה צפוי לפגוע באיכות המינויים לכלל הערכאות, ולהשפיע לרעה על השירות המשפטי הניתן לאזרחי ישראל.

**לסיכומו של דבר**, אי אפשר שלא לומר מילה על התהליך. אנו עדים לתהליך בו שינוי מן היסוד של בחירת שופטים לבית המשפט העליון נעשה בלחץ זמן בלתי סביר וכולל שינויים מהירים מיום ליום. רק היום (19.2.23) יצאו שתי גרסאות שונות מכיוונו של יו"ר ועדת החוקה ח"כ רוטמן. בימים הקרובים, כך אנו מדווחים, יש כוונה להצביע על הנוסח החדש בוועדת החוקה ומשם הנוסח יעבור למליאת הכנסת לקריאה שנייה ושלישית.

אי אפשר שלא לתהות האם בסד הזמנים הנוכחי נשקלו השינויים כפי שצריך? האם השיקולים שנמנו לעיל חלפו במוחם של מנסחי ההצעה? האם לחברי הוועדה ניתן זמן מספק ללמוד את ההצעות? אנו סבורים שהתשובה לשאלות אלה היא בשלילה.

אנו סבורים כי יש מקום למחשבה נוספת ולעבודה על הרכב הוועדה הרצוי. קיים היגיון ברעיון הכללי העומד ביסוד ההצעה של כלל הכרעה משתנה בוועדה, שיטה שבעיצוב המוסדי הנכון יכולה לסייע לגוון את הרכב בית המשפט. למרות זאת, בנוסח הקיים קיימים ליקויים רבים ואם יאומץ הוא צפוי להזיק לאיכותו ומעמדו של בית המשפט העליון. אנו קוראים ליו"ר הוועדה הנכבד לאפשר פרק זמן נוסף לדין וליבון הרעיון המוצע ולא להביא את הנוסח הנוכחי להצבעה בטרם יושלם פרק זמן זה.

נייר זה נכתב על ידי ד"ר אלעד גיל, עמית בכיר וראש המחקר במכון תכלית. לשאלות נוספות ניתן לפנות למנהלת האסטרטגיה צמרת פרנט ב- [tzameretp@tachlith.org.il](mailto:tzameretp@tachlith.org.il)