

עיון השוואתי במעורבות נבחרי ציבור בבחירת שופטים לבתי משפט עליונים

גיא אלזם, יעל סירקיס ואלעד גיל



סיון, התשפ"ג | יוני, 2023

© כל הזכויות שמורות לתכלית – המכון למדיניות ישראלית (ע"ר) תשפ"א-2021

רחוב אחד העם 35, תל-אביב 6578403

טל. 03-6587445 | דוא"ל: info@tachlith.org.il

אתר אינטרנט: tachlith.org.il

נדפס בישראל בסיוון תשפ"ג, יוני 2023

עריכה לשונית: עודד רענן

עיצוב ועריכה גרפית: רויטל ג'בקה קלאוס

גיא אלזם הוא עוזר מחקר בתוכנית "כללי המשחק של הדמוקרטיה" במכון תכלית וסטודנט למשפטים באוניברסיטה העברית בירושלים (מחזור 2023).

יעל סירקיס היא עוזרת מחקר בתוכנית "כללי המשחק של הדמוקרטיה" במכון תכלית וסטודנטית למשפטים באוניברסיטת רייכמן (מחזור 2023).

ד"ר אלעד גיל הוא עמית בכיר וראש המחקר במכון תכלית, מרצה מן החוץ בביה"ס רדזינר למשפטים באוניברסיטת רייכמן ועמית מחקר בפקולטה למשפטים ובמרכז פדרמן לחקר הסייבר באוניברסיטה העברית בירושלים.



תכלית – המכון למדיניות ישראלית (ע"ר) הוא מכון מחקר מוכון מדיניות המבקש להביא לשינוי המציאות בישראל באמצעות מחקר יישומי, הכוונה וסיוע למערכי קבלת ההחלטות הפוליטיים והבירוקרטיים לשם יישום מדיניות מושכלת ואפקטיבית, המחזקת את מהותה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, ברוח מגילת העצמאות.

לצורך מימוש יעדיו, מפעיל המכון מארג של שלושה כלים, אשר שילובם מקנה ערך מוסף ייחודי בתחום המדיניות בישראל. מחקר עומק מוכון מדיניות, המתקיים בשיתוף פעולה עם אקדמאים מובילים ואנשי פרקטיקה מובילים מהארץ ומהעולם; פעילות תשתיתית שתכליתה תרגום והנגשה של המדיניות המופקת בידי המכון ישירות למקבלי ההחלטות הרלוונטיים ליישומה, וכן הטמעת מערך תמיכה היקפי המבקש לייצר שותפות שיח, על בסיס התוכן, עם מגזרים נוספים בישראל, כגון ארגוני חברה אזרחית, התקשורת, המגזר הפרטי והציבור הכללי הרחב.

כיצד ראוי לבחור שופטים בישראל?

הוויכוח בנושא רגיש זה הגיע ללב המחלוקת הציבורית בישראל בחצי הראשון של שנת 2023. הרקע: הצעת תיקון שיזמה הקואליציה לחוק יסוד: השפיטה המבקשת לשנות את הרכב וועדת הבחירה הפועלת בישראל מאז 1953, ולהחליפו בוועדה הנשלטת על-ידי רוב של נבחרי ציבור מהקואליציה. מוקד מרכזי בוויכוח בין תומכי ומתנגדי הרפורמה עוסק במשפט ההשוואתי, כלומר – בשאלה מה נהוג במדינות דמוקרטיות אחרות. תומכי הרפורמה מצטטים מחקרים הטוענים, במידה של צדק, כי ברוב העולם נהוג שנבחרי ציבור נוטלים תפקיד מרכזי בבחירת שופטים לערכאה העליונה. מתנגדי המהפכה מצטטים בתשובה מחקרים הגורסים, גם כן במידה של צדק, כי במרבית העולם הדמוקרטי קיים אתוס של בחירה על בסיס אמות מידה מקצועיות, ולמעט בפולין – הידועה כמדינה המצויה בנסיגה דמוקרטית – אין לקואליציה שליטה על מינוי שופטים. בשני הצדדים, לצד הטענות הנכונות, קיימת לעתים נטייה שלא להתעמת עם נתונים שמלמדים על מורכבות ההשוואה ועל מגבלותיה.

המתח בין הפקדת סמכות הבחירה בידי גורמים פוליטיים לבין ההקפדה החשובה על שיקולי בחירה המבוססים על מקצועיות ומומחיות במשפט, ועל ריסון היכולת של הממשלה להפוך את בית המשפט לשבוי בידיה – תוצאה המהווה סכנה להמשך הקיום של המשטר הדמוקרטי.

הממצאים מלמדים כי ברוב המדינות קיימים הסדרים למניעת פוליטיזציה של הליך הבחירה והקפדה על בחירה מקצועית. ההסדרים הללו מושגים באמצעות שילוב של מנגנונים מוסדיים, כללים משפטיים ופרקטיקות מנהגיות. עם זאת, רמת החסינות של ההסדרים הללו מפני השפעה פוליטית אינה אחידה: בחלק מהמדינות ההשפעה הפוליטית מוגבלת באמצעות רסנים מקצועיים חזקים מכוח החוק או כפי שהשתרשו בתרבות הפוליטית, בעוד שבמיעוט מקרב המדינות קיימת השפעה פוליטית חזקה יותר. המסקנה המרכזית העולה מהסקירה היא כי ברוב המדינות, הליך בחירת השופטים מובל בידי נבחרי ציבור אך לא נושא אופי פוליטי, אלא מקצועי.

הנייר מתייחס לשאלה נוספת שיש ערך בעיון השוואתי בה, והיא כיצד מתמנים גורמי המקצוע בוועדות הבחירה/ההיוועצות. הנתונים מלמדים על קיומו של מגוון רחב של גורמי מקצוע המעורבים בהליכי הבחירה, הממונים בשיטות שונות, הן בידי אנשי מקצוע אחרים, הן בידי נבחרי ציבור, והן על ידי מנגנונים משולבים.

נייר זה מציע מחקר עומק השוואתי המבקש לפצח את השאלה כיצד מדינות הרלוונטיות להשוואה עם ישראל (לפי פרמטרים מוגדרים) מאזנות בין הצורך לאפשר השפעה דמוקרטית של נבחרי ציבור על הליך הבחירה לבין שימור מקצועיות בית המשפט העליון ועצמאותו. מטרתנו היא להבין כיצד אותן מדינות מיישבות את

5	א. הקדמה
7	ב. ממצאים עיקריים
7	1. ברוב המכריע של המדינות, הליך בחירת השופטים מובל בידי גורמים פוליטיים – אך אינו נושא אופי פוליטי, אלא מקצועי
8	2. המוסכמה הנפוצה לבחירת שופטי הערכאה העליונה מבוססת על ביזור הכוח בין נבחרי ציבור לגורמי מקצוע
9	3. מי ממנה את הממנים? הבחירה בגורמי המקצוע מתחלקת בין נבחרי ציבור לבין שופטים וגופים מקצועיים
12	ג. סקירת מדינות
12	אוסטרליה
14	איסלנד
17	אירלנד
19	אסטוניה
21	ארצות-הברית
24	בריטניה
27	דנמרק
29	דרום אפריקה
31	הולנד
33	יפן
35	נורבגיה
37	ניו זילנד
39	קנדה
42	שבדיה
44	ד. סיכום

מהי השיטה הטובה ביותר לבחור שופטים לבית המשפט העליון? עד כמה ראוי שנבחר ציבור יהיו מעורבים בהליכי הבחירה והמינוי? מה היחס הראוי בין השפעה פוליטית על הליך הבחירה, המבקשת להבטיח כי הערכים שיעמדו ביסוד הפסיקה ישקפו את ההעדפות הערכיות של הציבור, לבין שיקולים מקצועיים, המבקשים להבטיח כי השיפוט יהיה מקצועי, יעיל ואובייקטיבי? וכיצד ניתן להבטיח את עצמאות השפיטה במציאות בה נבחר ציבור מעורבים בבחירת השופטים?

שאלות אלה ניצבות בלב ויכוח ציבורי שמסעיר את החברה הישראלית מאז ראשית 2023, אז הודיעה הממשלה ה-37 על כוונתה לערוך רפורמות עומק במערכת המשפט. נייר זה מבקש לספק מידע השוואתי בעל ערך לשיח הציבורי והמקצועי, מתוך תקווה שלמידה מניסיון של מדינות אחרות תוכל לסייע למדינת ישראל לאמץ הסדרים הנשענים על מידע מדויק, אובייקטיבי ומבוסס.

בשנים האחרונות נערכו בישראל מספר מחקרים השוואתיים בנושא זה,¹ שהעשירו את השיח ותרמו לו תרומה ניכרת, אך הותירו שאלות חשובות ללא מענה. במיוחד, מחקרי המדיניות שהיוו בסיס לטענות שונות במחלוקת הציבורית הנוכחית נוטים להימנע מלהתעמת עם המורכבות הקיימת בהסקת מסקנות לגבי ישראל משיטות בחירה במדינות אחרות, המתקיימות בתנאים חוקתיים (פורמליים ובלתי פורמליים), פוליטיים ותרבותיים שונים. המחקרים הללו מתנקזים לשורה תחתונה חד משמעית במקום שאין כזו, ובכך אולי מקשים על העוסקים בנושא לזהות ולהשתמש במידע ההשוואתי בצורה המדויקת ביותר.

בנייר זה נבקש להתמקד במרכיב שלהשקפתנו לא זכה עד כה לליבון מדויק ושהבנתו מהווה תנאי קריטי לשימוש אחראי במידע ההשוואתי: **היחס בין ההשפעה הפוליטית על הבחירה (באמצעות מעורבות נבחר הציבור) לבין הבטחת המקצועיות והא-פוליטיות של בתי המשפט**. על האיוון שמושג במדינות השונות בין הערכים הללו לא ניתן ללמוד רק מחוקת המדינה או מהכללים הפורמליים הנוהגים בה; תחת זאת, יש לבחון וללמוד כיצד הדברים מתנהלים במציאות, המושפעת משילוב בין משפט, תנאים סוציולוגיים ופרקטיקה היסטורית.

הנייר מתמקד בניתוח מנגנוני הבחירה במדינות אשר ההשוואה של ישראל אליהן רלוונטית וניתן לגזור מהבחירות שלהן לקחים עבור השיטה שלנו. אמות המידה המסננות הן כדלקמן:

- ✦ מדינות המדורגות כמדינות "חופשיות" במדד החופש העולמי של Freedom House (ציוניהן נעים בין 79-100 מתוך 100, כאשר הציון של ישראל הוא 77).²
- ✦ בית המשפט הגבוה בהן הוא בית המשפט העליון המהווה חלק ממערכת בתי המשפט הרגילה (ולא בית משפט לחוקה). החריג היחיד שבחרנו להוסיף הוא דרום אפריקה, שם פעל בעבר בית משפט עליון אשר הוחלף עם אישור החוקה החדשה בבית משפט חוקתי. דרום אפריקה נשענת על מסורת המשפט האנגלי וחולקת מאפיינים מסוימים עם ההיסטוריה החוקתית של ישראל, ולכן מצאנו כי ניתן ללמוד רבות מההשוואה איתה.
- ✦ קיים אחד משני המאפיינים הבאים: לבית המשפט העליון סמכות לפסול חוקים, או שהוא פועל מכוח מסורות המשפט המקובל ולכן חולק עם בית המשפט העליון הישראלי אילן יוחסין היסטורי.

1 אביטל מגן, עדי כהן אהרנוב וישי לקס, **בחירת שופטים לבית משפט חוקתי או לבית משפט עליון** (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2023); עמיחי כהן וגיא לוריא, **בחירת שופטים לערכאות עליונות: מחקר השוואתי** (המכון הישראלי לדמוקרטיה 2023 - להלן: "מחקר המכון הישראלי לדמוקרטיה"); שי-ניצן כהן, שמעון נטף ואביעד בקשי, **בחירת שופטים לבתי משפט חוקתיים - מחקר השוואתי** (נייר מדיניות 55, פורום קהלת 2019 - להלן: "מחקר פורום קהלת"); גיא לוריא, **שיטת מינוי השופטים בישראל - רקע השוואתי** (המכון הישראלי לדמוקרטיה 2018); זאב לב, **הליך בחירת שופטים בישראל ובעולם** (התנועה למשילות ודמוקרטיה 2019); דינה צדוק, **שיטות מינוי שופטים לערכאות עליונות** (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2012); אסף שפירא, **הליכי מינוי שופטים - מבט השוואתי** (המכון הישראלי לדמוקרטיה 2012) (זמין [בקישור](#)).

2 [Global Freedom Status](#), FREEDOM HOUSE (available [here](#))

בהתאם לאמות מידה אלה, הנייר מנתח את שיטת בחירת השופטים ב-14 המדינות הבאות: אוסטרליה, איסלנד, אירלנד, אסטוניה, ארצות-הברית, בריטניה, דנמרק, דרום אפריקה, הולנד, יפן, נורבגיה, ניו זילנד, קנדה ושבדיה. הצגת הליכי הבחירה במדינות האמורות נשענת על מקורות מדינתיים-רשמיים, ספרות מחקרית ושיחות עם משפטנים וחוקרי משפט מקומיים במקומות בהן המחקר הקיים הצביע על סתירות ופערי מידע. אנו מתמקדים הן במנגנונים החוקיים המסדירים את הליך הבחירה והן בפרקטיקה הבלתי כתובה.

הסוגיה המרכזית שנבחנה בכל מדינה היא יחסי הגומלין בין ההשפעה הפוליטית לבין אמות המידה המקצועיות בבחירת שופטים. בתוך כך, ביקשנו לבדוק אם הגורם הממנה כפוף לדרישות פרוצדורליות ומהותיות כחלק מבחירתו במועמדים לשפיטה, מהו המשקל שניתן להיבטים מקצועיים אל מול היבטים פוליטיים בבחירת המועמד, ואם קיימים מנגנונים מאזנים לגורם הפוליטי הממנה אשר בכוחם להבטיח כי המועמדים המתאימים ביותר ימונו לתפקיד בהליך ששואף לנייטרליות פוליטית.

סוגיה נוספת שנבחנה, אשר בכוחה להשיא תרומה לשיח הישראלי, היא זיהוי הגורמים האמונים על הבטחת המקצועיות וצמצום הפוליטיזציה בבחירת השופטים, והבנה מי ממנה אותם. כידוע, כאשר בוחנים ועדות בחירה בעלות מספר מצומצם של חברים, עולה משקל הבחירה של כל נציג – וכנגזרת מכך, השאלה מי ממנה אותו (דמות המכונה ה- king-maker) הופכת להיות חשובה.

1. ברוב המכריע של המדינות, הליך בחירת השופטים מובל בידי גורמים פוליטיים – אך אינו נושא אופי פוליטי, אלא מקצועי

למעט בריטניה, בכל המדינות שנסקרו מופקדת סמכות הבחירה בשופטים בידי נבחרים (פוליטיקאים). אולם, ברוב המכריע של המדינות שנבדקו (ארה"ב חריגה בהקשר זה, ובמידה מסוימת גם יפן ואוסטרליה), שופטים נבחרים בראש ובראשונה לפי אמות מידה מקצועיות. תוצאה זו מושגת באמצעות הסדרים הכוללים מנגנונים מוסדיים, כללים משפטיים ופרקטיקות מנהגיות למניעת פוליטיזציה של הליך הבחירה והקפדה על בחירה מקצועית.

נדגיש: הטענה אינה ששיקולים פוליטיים, ערכיים או אפילו מפלגתיים אינם משחקים כלל תפקיד בבחירת שופטים במדינות הללו. במציאות, לא ניתן לנתק שיקולים אלה מסך השיקולים אשר עשויים להשפיע על הבחירה באף אחת מהמדינות שנבחנו. יחד עם זאת, ניתן לדמיין רצף של שיטות בחירה הממוינות לפי היקף ההשפעה הפוליטית על הבחירה. בקצה אחד של הרצף קיימת שיטת בחירה בה לפי חוק גורמים שאינם פוליטיים בוחרים בשופטים, והציפייה מהם היא לבחור במועמדים בשיטה מריטוקרטית שאינה מתבססת על ההעדפות הערכיות או הפוליטיות של המועמדים. בקצה האחר של הרצף ניתן למצוא מנגנונים רופפים ולא מחייבים שאמורים להחדיר שיקולים מקצועיים להליך בחירה שנושא אופי פוליטי, ונעשה על ידי נבחרים ציבור מתוך תפיסה שאינה שוללת שקלול של ההשקפות הפוליטיות של המועמדים. אין ספק כי ברוב המכריע של המדינות שנסקרו, תפקיד ההסדרים הוא למנוע הליך בחירה בעל אופי פוליטי ושליטה של הממשלה בתהליך, ובכל מדינה ניתן להבחין בפרקטיקות שונות להשגת המטרה.

ההבדל בין הפרקטיקות השונות נובע בעיקרו משתי שאלות. הראשונה, מהו התפקיד שממלאים גורמי המקצוע בהליך הבחירה – בחירה, סינון, או ייעוץ? השנייה, מהי הנורמה מכוחה ניתן משקל לעמדתם – חוק, מנהג, או מדיניות וולונטרית?

אופן המעורבות של גורמי מקצוע (משפטים) בהליך בחירת השופטים, לפי מדינה



* במדינה מופעל, לצד גורמי המקצוע, הליך המשלב מספר רשויות שלטון כדי להבטיח איזון ובקרה הדדיים ולבזר את כוח הבחירה.
 ** הגורם המקצועי בעל הסמכות המסננת נבחר על-ידי גורמים פוליטיים.
 *** קיימת חובת היוועצות עם היועצים המשפטיים של שש המדינות, אשר משמשים כשרי המשפטים של המדינות.

בבריטניה, מפקיד החוק את סמכות הבחירה (המלצת מועמד המחייבת את הממשלה) בידי ועדה מקצועית המורכבת מאנשי משפט שאינם נבחרים ציבור.

באיסלנד, אסטוניה, דרום אפריקה וניו-זילנד, פועלת ועדה מקצועית לבחירת שופטים שאינה בשליטת הממשלה, או לחלופין, מחזיקים גורמי מקצוע (שופטים ועורכי דין) בסמכות המעניקה להם כוח לסנן מועמדים. דבר זה מבטיח כי הבחירה של הגורם הפוליטי תבוצע לבסוף מתוך מאגר מועמדים שזכה לחותמת כשרות מקצועית.

באירלנד, דנמרק, הולנד, נורבגיה, קנדה ושבדיה, החוק ממסד גופי ייעוץ מקצועיים, או מעניק סמכות לגורם מתוך בית המשפט, לייעץ לנבחר ציבור כדי להבטיח בחירה מקצועית. החוק אינו מחייב את נבחר הציבור לשעות לעצה שהוא מקבל, אך למעט מקרים חריגים, בכל המדינות הללו התבסס נוהג של קבלת ההמלצות של גורמי המקצוע. משמעות הנוהג היא כי אף שבמישור החוקי הייעוץ אינו מחייב, קיימת נורמה ציבורית לפיה מצופה מנבחר הציבור לפעול לפי הייעוץ המקצועי מבלי להתחשב בשאלה האם הדבר חופף את האינטרסים הפוליטיים שלהם. מנקודת מבטו של נבחר הציבור, הנוהג פועל ככוח מאלץ, בדומה לחוק, למרות שאין סנקציה משפטית על הפרתו.

ההשוואה למדינות הללו מעוררת שאלה כנה: מהו ה- "תרגום" הנכון של מנגנונים כאלה לו היו מאומצים במדינת ישראל? תחת ההנחה שבשאר לא ניתן לאמץ מנגנון ייעוצי אשר כולל בתוכו את התרבות הפוליטית ההופכת את קבלת ההמלצה לעניין של מציאות מעין מחייבת, האם האימוץ הנכון של המנגנון הוא ללא אותה תרבות פוליטית (כלומר – כהמלצה בלתי מחייבת, שיש סבירות לא מבוטלת כי לא תתקבל) או האם יש לחזק אותה באמצעות כלל משפטי מחייב, שיוביל לתוצאה דומה כמו בשיטות הזרות? זוהי שאלה שאין לה תשובה אחת נכונה, והיא בעיקר מלמדת על גבולות היכולת לאמץ בצורה אחרת הסדרים או מסקנות חד משמעיות מתוך שיטות משפט המתנהלות בתנאים חוקתיים ופוליטיים שלא חלים בישראל. אין זה מפתיע כי כיום תומכי הרעיון של השפעה פוליטית גבוהה על מינויים שיפוטניים מעדיפים לשמר את המרכיב ההמלצתי, בעוד הצד השני מתמקד בעובדה שההמלצות בפועל נתפסות כמחייבות, ומכאן גוזר מסקנות נורמטיביות לגבי המצב הרצוי בישראל.

באוסטרליה, החוק מחייב את שר המשפטים, המביא את הבחירה לממשלה, להיוועץ ביועצים המשפטיים לממשלה בשש המדינות של אוסטרליה (היועצים המשפטיים משמשים כשרי משפטים במדינות). יחד עם זאת, הייעוץ אינו מחייב אותו, בדיון או בנוהג, לבחור במועמדים שהומלצו לו. לצד הייעוץ המחייב, נהוג כי הגורם הממנה נועץ גם בגורמים מקצועיים במערכת המשפט במדינה.

בארה"ב ויפן הליך הבחירה הוא בעל אופי פוליטי, וההיוועצות עם גורמי מקצוע נעשית בצילו של ההליך הפוליטי וללא מעמד מחייב לשיקולים מקצועיים.

2. המוסכמה הנפוצה לבחירת שופטי הערכאה העליונה מבוססת על ביזור הכוח בין נבחר ציבור לגורמי מקצוע

אחדים ממחקרי מדיניות קודמים בישראל שבדקו את הנתונים ההשוואתיים הגיעו למסקנות נחרצות מדי באשר להשוואה בין הנעשה בעולם לבין המצב הראוי בישראל. בפרט, מחקר אחד שגה כאשר פסק ביחס לכל המדינות שנבדקו בנייר זה, למעט בריטניה, כי הן "מעניקות את השליטה בזהות שופטי הערכאה החוקתית העליונה לנבחר הציבור".³ מסקנה זו מתעלמת מההסדרים הרבים והמבוססים בחוק או בנוהג, המגבילים את חופש הפעולה של נבחר ציבור ולעתים מפקיעים מהם את הבחירה דה-פקטו. אימוץ לא זהיר של מסקנות המחקר הזה עלול ליצור את הרושם כי קיימת בעולם הדמוקרטי

3 מחקר פורום קהלת, לעיל ה"ש 1, עמ' 91.

נורמה המעניקה לממשלה שליטה בהליך בחירת השופטים, כאשר המציאות רחוקה מכך.

מנגד, יש גם להישמר מניתוח שמקטין יתר על המידה את העובדה כי ברוב המדינות שנבדקו יש לנבחר ציבור השפעה מהותית ומרכזית על הליך בחירת שופטי הערכאה העליונה. הפרקטיקה הרווחת בעולם, לפיה לגורמי מקצוע סמכות מסננת או מייצעת בעוד נבחר ציבור בוחרים את השופטים, מייצרת איזון עדין. גורם מקצועי מסנן שידע שאין הכרח חוקי לקבל את המלצותיו ושתפקידו מוגבל לסינון מועמדים, פועל תחת אילוץ שלא לבחור מלכתחילה במועמדים שהוא צופה כי לא יהיו מקובלים על הגורם הבוחר, לרוב הממשלה. מציאות זו שונה ממצב שבו לגורם בלתי נבחר יש יכולת השפעה מכרעת על הבחירה, בדומה למצב החל בבריטניה. מסקנה לפיה "גם במדינות שבהן הרשויות הפוליטיות הן בעלות הכוח ה'פורמלי' לבחירת שופטים, הפוליטיקאים השכילו להכיר בחשיבות ההתייעצות בקבלת ההחלטה על בחירת שופטים, וכמעט תמיד משמעותה של התייעצות זו היא קבלת עמדתם של גורמי המקצוע"⁴, אינה מייחסת משקל לצידה השני, אך החשוב, של המשוואה באיזון העדין הזה: ההפנמה של אותם גורמי מקצוע כי שיקול דעתם מוגבל על ידי מה שמקובל על נבחר ציבור המחזיקים בסמכות הבחירה הפורמלית.

3. מי ממנה את הממנים? הבחירה בגורמי המקצוע מתחלקת בין נבחר ציבור לבין שופטים וגופים מקצועיים

כאשר בוועדות הייעוץ והבחירה מכהנים גורמי מקצוע, שאלה מרכזית היא כיצד הם עצמם ממונים. הבחירה במשפטים, עורכי דין, אנשי אקדמיה ושופטים הממלאים תפקיד במנגנון בחירת השופטים מקבלת משמעות שונה במישור האחריות (accountability) הציבורית והעצמאות המוסדית כאשר היא נערכת על-ידי נבחר ציבור, או מנגד על-ידי בית המשפט/ ארגונים מקצועיים. כאשר נבחר ציבור בוחרים את אנשי המקצוע, יש בכך כדי לחזק את האחריות והדמוקרטיה של אנשי המקצוע, אך קיים חשש לעצמאות שיקול דעתם ולחידה של שיקולים פוליטיים להליך. מנגד, כאשר הבחירה נעשית על-ידי בית המשפט, לשכות עורכי דין או מועצות משפטים, הסיכונים מתהפכים.

הממצאים ההשוואתיים אינם מגלים מודל אחד מקובל בעולם בשאלה זו; תחת זאת, הם מצביעים על איזון וחלוקה של הסמכות לבחור בגורמים הממלאים תפקיד בהליך הבחירה בין גורמי מקצוע לנבחר ציבור. בישראל, מוסכם על רבים כי קיימת חשיבות מכרעת שיהיה בוועדה לבחירת שופטים אנשי ונשות מקצוע שיידעו להעריך את האיכויות וההתאמה המקצועית של המועמדים לתפקיד השפיטה וצרכי בית המשפט. הניתוח ההשוואתי מגלה את מגוון הגורמים שיכולים למלא את התפקיד המקצועי הזה, ומי מקובל שימנה אותם. גם ביחס לנושא זה, ניכר שיש איזון בין השפעת נבחר ציבור לבין השפעת גורמי מקצוע על הרכב הגוף הבוחר. לא נהוג להעניק שליטה לממשלה בגיבוש.



4 מחקר המכון הישראלי לדמוקרטיה, לעיל ה"ש 1, עמ' 8.

הנתונים מופיעים בטבלה, כדלקמן.

פירוט של גורמי המקצוע המכהנים בוועדות בחירה

- מינוי על ידי נבחר ציבור
- מינוי על ידי גורם מקצועי
- מינויים משותפים

מדינה	אופי ההליך	מעמד	גורמי מקצוע	גורם ממנה
אוסטרליה	היועצים המשפטיים של מדינות הפדרציה	היוועצות לא מחייבת	6 היועצים המשפטיים המדינתיים	בחירה פוליטית בכל אחת משש המדינות (היועץ המשפטי משמש שר המשפטים של המדינה)
איסלנד	ועדה מייעצת	סמכות מסננת לפי חוק	3 נציגים מקצועיים	בית המשפט העליון, בית המשפט לערעורים ומועצת בתי המשפט המחוזיים
			1 עורך דין	לשכת עורכי הדין
אירלנד	ועדה מייעצת	סמכות מייעצת לפי חוק	4 נשיאי בתי המשפט הגבוהים (עליון, גבוה, ערעורים ומחוזי)	נשיא המדינה לפי המלצת הממשלה
			1 יועץ משפטי לממשלה	נשיא המדינה לפי המלצת ראש הממשלה
			1 משפטן	נשיא המדינה
			1 עורך דין	נשיא בית המשפט העליון
אסטוניה	סמכות מסננת	סמכות מסננת לפי חוק	נשיא בית המשפט העליון	נשיא המדינה לפי המלצת הפרלמנט
בריטניה	ועדה בוחרת	ממליצה על רשימה מצומצמת של מועמדים, מהם בוחר שר המשפטים	1 נשיא בית המשפט העליון	ועדה ייעודית לבחירת נשיא בית המשפט העליון
			1 שופט מערכאה אחרת	נשיא בית המשפט העליון
			3 נציגי הוועדות לבחירת שופטים בסקוטלנד, אנגליה ווילס וצפון אירלנד	הוועדות לבחירת שופטים בכל אזור
דנמרק	ועדה מייעצת	סמכות מייעצת לפי חוק	3 שופטי ערכאות שונות	שר המשפטים תוך היוועצות עם בית המשפט העליון, בתי המשפט הגבוהים ואגודת השופטים
			1 עורך דין	שר המשפטים, תוך היוועצות עם לשכת עורכי הדין
דרום אפריקה	ועדה מסננת	סמכות מסננת בבחירת שופטים	1 נשיא בית המשפט החוקתי	נשיא המדינה בעצת נציבות השירות השיפוטי ומנהיגי כל המפלגות בבית התחתון בפרלמנט
			1 נשיא בית המשפט לערעורים	נשיא המדינה בעצת נציבות השירות השיפוטי
			1 נשיא של בית משפט גבוה	נשיאי בתי המשפט הגבוהים
			1 מרצה למשפטים	מועצת המרצים למשפטים
			4 עורכי דין	נשיא המדינה

הולנד	ועדה פנימית הפועלת בבית המשפט העליון	סמכות מייעצת לפי חוק	שני שופטים ופרקליט מכל מחלקה בבית המשפט העליון	בית המשפט העליון
יפן	ייעוץ ומתן המלצות	סמכות מייעצת לפי נוהג	נשיא בית המשפט העליון	המלך בעצת שר המשפטים
נורבגיה	ועדה מייעצת	ייעוץ בעל מעמד מנהגי מחייב	3 שופטים מבית המשפט העליון, בתי המשפט לערעורים או בתי המשפט המחוזיים	המלך בעצת הממשלה
ניו-זילנד	סמכות מסננת עבור שר המשפטים במינוי שופטי ביהמ"ש העליון	סמכות מסננת	1 נשיא בית המשפט העליון (אשר נועץ בכל שופטי בית המשפט העליון)	ראש הממשלה
קנדה	ועדה מייעצת	ייעוץ בעל מעמד מנהגי מחייב	1 שופט בדימוס	מועצת השופטים
שבדיה	ועדה מייעצת	ייעוץ בעל מעמד מנהגי מחייב	1 עורך דין	לשכת עורכי הדין
			1 עורך דין	הפדרציה של אגודות המשפט הפרובינציאליות
			1 משפטן	איגוד המשפטנים של הקהילה הילידית של קנדה
			1 מרצה למשפטים	מועצת דיקני הפקולטות למשפטים
			5 שופטים (מכהנים/בדימוס)	הממשלה בעצת מערכת בתי המשפט הכלליים והמנהליים
			2 משפטנים	הממשלה בעצת רשויות ציבוריות וארגונים מקצועיים

בפרק הבא נתאר את שיטות ומנגנוני הבחירה במדינות הנבחנו. ביחס לכל מדינה, אנו מספקים תיאור קצר על מבנה ואופיו של בית המשפט הגבוה, סמכות הביקורת השיפוטית המופעלת על ידו, הגורם שמחזיק בסמכות לבחור את המועמדים לבית המשפט, ושיטת הבחירה.

נייר זה אינו מתיימר להציע מסקנות נורמטיביות בדבר שיטת הבחירה הרצויה, ומטרתו היא להעשיר ולהכניס להקשר את השיח ההשוואתי המתקיים בישראל בנושא. יחד עם זאת, נשוב ונדגיש את מה שעולה מהנתונים: **הרעיון המארגן העומד ביסוד הרוב המכריע של שיטות הבחירה שנבדקו הוא להביא לבחירה במועמדים הטובים ביותר לפי אמות מידה מקצועיות.** המעורבות של נבחרי ציבור בבחירה לא נועדה להעתיק את השדה הפוליטי (ואת יחסי הכוחות בו) לבית המשפט, אלא להכפיף את הליך הבחירה למנגנון בקרה דמוקרטי המיועד להגביר בצורה עקיפה את האחריות והדמוקרטיה של השופטים. כל זאת, מבלי לפגוע באי-תלותם ועצמאותם.

אוסטרליה

בית המשפט הגבוה: בית המשפט הגבוה של אוסטרליה (High Court) הוא הערכאה הפדרלית העליונה במדינה.⁵ הוא מונה שבעה שופטים,⁶ אשר מכהנים בתפקידם עד גיל 70.⁷

ביקורת שיפוטית: בהיותו הערכאה הגבוהה ביותר במדינה, מוסמך בית המשפט הגבוה של אוסטרליה לדון בתיקים בעלי חשיבות ציבורית רבה, לרבות עתירות חוקתיות נגד תוקפם של חוקים, כמו גם ערעורים על פסיקתם של בתי המשפט הפדרליים ובתי המשפט במדינות/טריטוריות.⁸

בעל סמכות הבחירה: שופטי בית המשפט הגבוה ממונים על-ידי המושל הכללי לפי בחירת הממשלה.⁹

שיטת בחירה: הליך הבחירה בשופטי בית המשפט הגבוה מוסדר ב-High Court of Australia Act 1979, ומחייב את שר המשפטים – הגורם אשר ממליץ לממשלה על מועמדים לבחירה – להיוועץ בגורמים בכירים במערכת המשפט האוסטרלית כחלק מהליך ההמלצה. שר המשפטים נדרש להיוועץ ביחס למינוי ביועצים המשפטיים של שש המדינות,¹⁰ אם כי בפרקטיקה נוהג שר המשפטים להיוועץ בגורמים בכירים נוספים במערכת המשפט – כמו שופטי בית המשפט הגבוה בעבר ובהווה, נשיאי שאר הערכאות הפדרליות, נשיאי בתי המשפט העליונים של המדינות, לשכות עורכי הדין במדינות ודיקנים של פקולטות למשפטים.¹¹ עם זאת, שר המשפטים אינו מחויב לפעול בהתאם להמלצה כלשהי, לרבות המלצתם של היועצים המשפטיים של שאר המדינות,¹² כך שבפועל בחירת המועמדים לשיפוט על-ידי שר המשפטים אינה מבוקרת.¹³

לאחר בחירת רשימת מועמדים מתאימה ומצומצמת, מעביר שר המשפטים את המלצתו לממשלה האוסטרלית; הממשלה בוחרת את מועמדה והליך הבחירה מסתיים עם מינוי על-ידי המושל הכללי של אוסטרליה.¹⁴ יש לציין כי קיימת מוסכמה חוקתית – אשר באה לביטוי, בין היתר, בהודעות והנחיות של שרי משפטים אוסטרלים בעבר – כי הליך הבחירה הוא מקצועי ומבוסס בראש ובראשונה על קריטריונים מקצועיים.¹⁵ אולם, יוער כי כן נשמעה בעבר ביקורת לפיה הליך בחירת השופטים

5 Australian Constitution § 71 (להלן: "חוקת אוסטרליה").

6 High Court of Australia Act 1979, § 5 (Australia) קובע כי בבית המשפט הגבוה יכהנו נשיא ועוד שישה שופטים; ראו גם באתר בית המשפט הגבוה האוסטרלי [בקישור](#).

7 סעיף 72 לחוקת אוסטרליה.

8 סעיפים 73–76 לחוקת אוסטרליה, לעיל ה"ש 5; [Role of the High Court](#), HIGH COURT OF AUSTRALIA (available [here](#)).

9 סעיף 72 לחוקת אוסטרליה, לעיל ה"ש 5.

10 High Court of Australia Act, לעיל ה"ש 6, סעיף 6. היועצים המשפטיים של מדינות אוסטרליה ממונים באופן פוליטי וכל אחד מהם משמש שר המשפטים של מדינתו.

11 Lenny Roth, **Judicial Appointments**, NSW PARLIAMENTARY LIBRARY RESEARCH SERVICE, Briefing Paper No. 3/2012, 11 (2012) (available [here](#)); Rachel Davis & George Williams, **Reform of the Judicial Appointments Process: Gender and the Bench of the High Court of Australia**, 27(3) MELBOURNE U. L. REV. 819, footnotes 14–17 (2003).

12 **Judicial Appointments: US and Australia**, RULE OF LAW (18.2.2016) (available [here](#)); **Appointing Australia's Highest Judges Deserves Proper Scrutiny**, RULE OF LAW (11.12.2014) (available [here](#)).

13 Kevin Costello, **Supreme Court Politics and Life Tenure: A Comparative Inquiry**, 71(4) HASTINGS L.J. 1153, 1168 (2020).

14 הליך דומה קיים אף במינויים של שופטים לבתי המשפט העליונים במדינות אוסטרליה – ראו למשל את הליכי המינוי במדינות [ניו סאות' וויילס](#) ו-[ויקטוריה](#). לסקירה רחבה יותר ראו Roth, לעיל ה"ש 11, עמ' 10–15.

15 ראו אצל Davis & Williams, לעיל ה"ש 11, בטקסט המפנה להערות שוליים 11–13:

"According to former federal Attorney-General Daryl Williams, appointees to the High Court are chosen on 'the essential criterion of merit, a basic policy that has been confirmed by the current Attorney-General, Philip Ruddock. As for more specific criteria': It is enough to say that outstanding professional skills and personal qualities, such as integrity and industry, are required, together with a proper appreciation of the role of the Court".

נתון יותר להשפעה פוליטית מאשר לבחירה רק על בסיס קריטריונים מקצועיים.¹⁶

הביקורת על הליך מינוי השופטים לבית המשפט הגבוה הופנתה הן להיבטים הדיוניים של הליך הבחירה (היעדר שקיפות מספקת וחובת היוועצות מצמצמת מדי) והן להיבטים התוצאתיים של ההליך (היעדר גיוון בין השופטים הממונים). כך למשל, פרופ' Winterton ביקר כבר בשנת 1987 את האופי הבלתי-מחייב של המלצת הגורמים המייעצים; המספר המצומצם של הגורמים המקצועיים שהחוק מחייב היוועצות עמם; והיעדר גיוון או איזון בבחירת השופטים לבית המשפט הגבוה (לטענתו, כמעט כל השופטים אשר מונו הם משפטנים גברים ממוצא אנגלו-סקסי שעוסקים בליטיגציה).¹⁷ ביקורות דומות הושמעו במהלך השנים על-ידי דמויות בכירות באקדמיה ובמערכת המשפט האוסטרליות,¹⁸ והיו מי שהציעו לכונן ועדת מינויים כאמצעי לשיפור ההליך מבחינה מקצועית,¹⁹ או לכל הפחות לקבוע קריטריונים מקצועיים אותם יש לשקול במסגרת הליך הבחירה (כמו ידע וניסיון משפטיים, יכולות מקצועיות ואישיות) לצד הקפדה על גיוון בין השופטים.²⁰

16 **Judicial Appointments: US and Australia**, לעיל ה"ש 12.

17 **George Winterton, Appointment of Federal Judges in Australia**, 16(2) MELBOURNE U. L. REV. 185, 190 (1987).

18 ראו אצל Roth, לעיל ה"ש 11, עמ' 16-15; Davis & Williams, לעיל ה"ש 11, עמ' 830-826.

19 ראו אצל Roth, לעיל ה"ש 11, עמ' 18-16.

20 Davis & Williams, לעיל ה"ש 11, עמ' 844-835. יובהר כי הכותבים הביעו במאמרם תמיכה בכינון ועדת מינויים (ראו שם, עמ' 856).

איסלנד

בית המשפט העליון: בית המשפט העליון של איסלנד הינו הערכאה הגבוהה במדינה²¹ ומכהנים בו שבעה שופטים ושופטות.²² אף על פי ששופטי בית המשפט העליון ממונים לתקופה בלתי קצובה,²³ חוקת איסלנד קובעת כי ניתן לשחרר אותם מתפקיד בהגיעם לגיל 65.²⁴ תיקים בבית המשפט העליון של איסלנד נדונים במושב של חמישה, לאחר שמושב של שלושה קיבל בקשת רשות ערעור.²⁵ בתיקים בעלי חשיבות ציבורית מיוחדת רשאי נשיא בית המשפט העליון להורות על דיון בהרכב מלא של כל שבעת השופטים.²⁶

ביקורת שיפוטית: חוקת איסלנד אינה קובעת במפורש כי בתי המשפט במדינה מוסמכים לבקר חקיקה ראשית של הפרלמנט (Alþingi). יחד עם זאת, קיימת מוסכמה חוקתית לפיה בתי המשפט מוסמכים שלא ליישם דבר חקיקה אם מצאו שהוא נוגד את האמנה האירופית לזכויות אדם או סעיפים בחוקה.²⁷

בעל סמכות הבחירה: שופטי בית המשפט העליון ממונים על-ידי נשיא איסלנד בהתאם להמלצת שר המשפטים,²⁸ אשר נועץ בוועדה מייעצת למינוי שופטים המחזיקה בסמכויות וטו שונות.²⁹

שיטת בחירה: בשנת 2016 נחקק חוק בתי המשפט החדש (Courts Act no. 50/2016) אשר נכנס לתוקף בתחילת שנת 2018. החוק החליף את ההרכב הישן של הוועדה המייעצת לבחירת השופטים בהרכב חדש. הוועדה החדשה כוללת חמישה חברים: נציג אחד נבחר על-ידי בית המשפט העליון; נציג שני נבחר על-ידי בית המשפט לערעורים; נציג שלישי ממונה על-ידי מועצת בתי המשפט המחוזיים (ואינו יכול להיות שופט מכהן); נציג רביעי הוא עורך דין הממונה על-ידי לשכת עורכי הדין; ונציג חמישי נבחר על-ידי הפרלמנט (לרוב מדובר על גורם מקצועי, כמו עורך-דין).³⁰ כל אחד מהגופים הבוחרים נדרש בחוק לנמק את בחירתו, שצריכה להישען על שיקולים מקצועיים.³¹ שר המשפטים נדרש לוודא כי ישנו ייצוג לשני המינים, וניתן לחרוג מכך רק בנסיבות מיוחדות המחייבות מבחינה אובייקטיבית סטייה מעיקרון זה.³² חברי הוועדה מכהנים לתקופת של

21 Courts Act no. 50/2016, § 1 (Iceland) (להלן: "חוק בתי המשפט החדש" או "החוק החדש").

22 שם, סעיף 13.

23 שם.

24 Iceland's Constitution of 1944, § 61 (להלן: "חוקת איסלנד"); סעיף 52 לחוק בתי המשפט החדש, לעיל ה"ש 21. במקרה זה תישמר זכותם של השופטים לקבלת משכורת עד מותם.

25 סעיף 16 לחוק בתי המשפט החדש, לעיל ה"ש 21.

26 שם.

27 ביקורת שיפוטית על חקיקה ראשית התקיימה באיסלנד החל משנות הארבעים של המאה הקודמת, והתפתחה באופן משמעותי במהלך שנות השמונים והתשעים עם אימוץ האמנה האירופית לזכויות אדם. לענין זה ראו: Ragnhildur Helgadóttir, **Nonproblematic Judicial Review: A Case Study**, 9(2) INT'L J. CONST. L. 532, 533-534, 537 (2011).

28 סעיף 20 לחוקת איסלנד; סעיף 13 לחוק בתי המשפט החדש, לעיל ה"ש 21.

29 ראו סעיפים 11 ו-13 לחוק בתי המשפט החדש וכן תיאור פעילות הוועדה המייעצת מיד בסמוך.

30 שם, סעיף 11. כיום מכהנים בוועדה המייעצת לבחירת שופטים שני שופטי בית המשפט העליון, פרופסור למשפטים ושני עורכי דין המ' תמחים בהופעה בפני בית המשפט העליון. חמשת החברים המחליפים כוללים שופט מכהן בבית המשפט לערעורים, שופט בית משפט מחוזי בדימוס ושלושה עורכי דין. ראו באתר הוועדה המייעצת [בקישור](#).

31 סעיף 11 לחוק בתי המשפט החדש, לעיל ה"ש 21. לפי כללי עבודה שקבע שר המשפטים, במסגרת הערכת המועמדים נדרשת הוועדה להסתמך על קריטריונים אובייקטיביים ומקצועיים, לרבות השכלה, ניסיון מקצועי, יושרה, מזג שיפוט, יעילות, כישורים מתאימים, אינטליגנציה רגשית, עצמאות, אובייקטיביות, יוזמה ויכולת הבחנה בין עיקר וטפל. לצד המסמכים שהוגשו לוועדה על-ידי המועמד, חברי הוועדה רשאים להסתמך על חומרים נוספים שפורסמו על-ידי המועמד (כמו מחקרים אקדמיים ופסקי דין), לזמן אותו לראיון בפני הוועדה ולפנות לגורמים מקצועיים שעבדו עם המועמד בעבר. הליך ההערכה כולל גם מנגנון השגה מצד המועמדים, באופן שמאפשר להם להיחשף לחוות הדעת שנכתבו בעניינם על-ידי חברי הוועדה ולנמק מדוע הם סבורים כי חברי הוועדה טעו בהערכתם.

32 שם.

חמש שנים, כך שבכל שנה מתחלף חבר ועדה אחד.³³

לאחר בחינת כלל המועמדות וקבלת החלטה מגובשת, הוועדה מספקת לשר המשפטים המלצה מנומקת בכתב.³⁴ המלצה כאמור כוללת הערכה של כלל המועמדים שהגישו את מועמדותם,³⁵ וכן התייחסות למועמד שהוועדה מצאה כמתאים ביותר לתפקיד.³⁶ הוועדה רשאית לדרג בדירוג זה שני מועמדים או יותר.³⁷ לאחר העברת ההמלצה לשר, משרד המשפטים מפרסם אותה באתר האינטרנט של המשרד.³⁸



ככלל, המלצת הוועדה על המועמד המתאים ביותר מחייבת את שר המשפטים. עם זאת, ככל ששר המשפטים מעוניין למנות מועמד שלא דורג במקום הראשון על-ידי הוועדה, הוא רשאי לעשות כן בכפוף לשני תנאים מצטברים.³⁹ התנאי הראשון הוא שהוועדה המייעצת סבורה כי המועמד שהוצע על-ידי השר עומד בכל תנאי המינוי הקבועים בחוק. ראוי להדגיש כי בניגוד לתיאור העולה במחקר פורום קהלת ובמסקנותיו, זה אינו תנאי פורמלי, שכן הוא נשען על סטנדרט המעניק משקל רב לשיקול דעתה של הוועדה: הדרישה היא כי למועמד יהיו "ניסיון וידע מקצועי מספק למילוי התפקיד".⁴⁰ התנאי השני הוא שהפרלמנט האיסלנדי מאשר את המינוי. הליך האישור מתקיים כדלקמן: שר המשפטים מיידע תחילה את הוועדה כי בכוונתו למנות מועמד שלא הומלץ לו על ידה. לאחר מכן, הוועדה בוחנת את המועמדות בהתאם לדרישות הקבועות בחוק ומוסרת לשר את עמדתה המנומקת בכתב. אם הפרלמנט אינו מאשר את המינוי בתוך חודש ממועד הגשתו על-ידי שר המשפטים – פג תוקף ההצעה. במצב זה שר המשפטים כבול להמלצת הוועדה המייעצת.⁴¹

33 שם.

34 Org. 970/2020, Rules on the Work of the Jury that Discusses the Qualifications of Candidates for the Office of Judge, rule 9 (להלן: "הנחיות שר המשפטים האיסלנדי", זמין [בקישור](#)). ככלל, הדרישה היא שחברי הוועדה המייעצת יגישו את עמדתם ביחס למועמדים בתוך שישה שבועות, אלא אם מתקיימות נסיבות מיוחדות שמצדיקות דחייה (כמו מספר רב של מועמדים); ראו כלל 10 להנחיות שר המשפטים האיסלנדי.

35 כלל 7(a) להנחיות שר המשפטים האיסלנדי.

36 שם, כלל 7(b).

37 סעיף 12 לחוק בתי המשפט החדש, לעיל ה"ש 21.

38 כלל 9 להנחיות שר המשפטים האיסלנדי, לעיל ה"ש 34; לעניין זה ניתן לציין את דו"חות הוועדה המייעצת לבחירת שופטים שפורסמו באתר משרד המשפטים בחודשים [דצמבר 2019](#), [אפריל 2020](#) ו**אוקטובר 2020**. דו"חות אלה כללו פירוט יסודי של קורות החיים והניסיון המקצועי של כלל המועמדים שהגישו את מועמדותם לוועדה, לרבות המועמדים שלא נבחרו לתפקיד בסופו של דבר. לפירוט נוסף על פעילות הוועדה המייעצת לבחירת שופטים וחבריה ראו [בקישור](#).

39 סעיף 12 לחוק בתי המשפט החדש, לעיל ה"ש 21.

40 שם, סעיף 13(8).

41 שם, סעיף 12.

בחינת מינוי השופטים לבית המשפט העליון באיסלנד מאז נכנס החוק החדש לתוקף מלמדת כי שר המשפטים אימץ את כלל המלצות הוועדה המייעצת ביחס למינוי שופטים לבית המשפט העליון. מאז ינואר 2018, המועד בו נכנס החוק החדש לתוקף, התמנו ארבעה שופטים לבית המשפט העליון: Ingvaldur Einarsdóttir (ינואר 2020),⁴² Sigurður Tómas Magnússon (מאי 2020),⁴³ Ása Ólafsdóttir ו-Björg Thorarensen (נובמבר 2020).⁴⁴ כל ארבעת השופטים דורגו במקום הראשון על-ידי הוועדה המייעצת – בין אם לבדם או לצד מועמדים אחרים.

42 השופטת נבחרה לאחר שהוועדה המייעצת דירגה אותה במקום הראשון לצד שני מועמדים נוספים; ראו דו"ח הוועדה המייעצת מדצמבר 2019, לעיל ה"ש 38.

43 השופט נבחר לאחר שהוועדה המייעצת דירגה רק אותו במקום הראשון; ראו דו"ח הוועדה המייעצת מאפריל 2020, לעיל ה"ש 38.

44 השופטות נבחרו לאחר שהוועדה המייעצת דירגה את שתיהן במקום הראשון לצד ארבעה מועמדים נוספים; ראו דו"ח הוועדה המייעצת מאוקטובר 2020, לעיל ה"ש 38.

אירלנד

בית המשפט העליון: בבית המשפט העליון של אירלנד מכהנים נשיא, עד תשעה שופטים נוספים, ולצידם נשיא בית המשפט הגבוה ונשיא בית המשפט לערעורים המכהנים בו מתוקף תפקידם (ex officio judges).⁴⁵ שופטי בית המשפט העליון מכהנים בתפקידם עד גיל 70.⁴⁶

ביקורת שיפוטית: בית המשפט העליון באירלנד הוא הערכאה הגבוהה במדינה ומוסמך, לצד בית המשפט הגבוה ובית המשפט לערעורים, להצהיר כי חוק נוגד את החוקה.⁴⁷ לשלוש הערכאות נתונה הסמכות לבטל חוק מראשיתו (ab inito), כאילו לא נחקק מעולם.⁴⁸ נוסף על כך, לבית המשפט העליון נתונה הסמכות הייחודית לערוך ביקורת שיפוטית על הצעת חוק שאושרה על-ידי הפרלמנט וטרם נחתמה על-ידי נשיא המדינה, בהליך מיוחד לפי סעיף 26 לחוקה. אם בית המשפט העליון מכריע כי הצעת החוק סותרת את החוקה, הנשיא לא יוכל לחתום על החוק וכפועל יוצא יישלל תוקפו.⁴⁹

בעל סמכות הבחירה: השופטים ממונים לתפקיד על-ידי נשיא אירלנד⁵⁰ בהתאם להמלצת הממשלה,⁵¹ אשר מסתייעת בוועדה מייעצת לבחירת שופטים.

שיטת הבחירה: החוק הרלוונטי לסוגית בחירת השופטים באירלנד הוא Courts and Court Officers Act 1995. סעיף 13 לחוק קובע כי הממשלה תמנה ועדה מייעצת לבחירת שופטים שתפקידה הוא לאתר מועמדים מתאימים לשיפוט. הוועדה כוללת את נשיא בית המשפט העליון, נשיא בית המשפט הגבוה (High Court), נשיא בית המשפט האזורי (Circuit Court), נשיא בית המשפט המחוזי (District Court), היועץ המשפטי לממשלת אירלנד,⁵² עורך דין אחד שנבחר על-ידי נשיא בית המשפט העליון מתוך הוועד המנהל של לשכת עורכי הדין (Council of the Bar of Ireland), ומשפטן נוסף שנבחר על-ידי נשיא הרפובליקה מתוך האיגוד המקצועי של משפטי אירלנד (Law Society of Ireland).⁵³ לצד הגורמים המקצועיים, הוועדה כוללת עד שלושה חברים נוספים הבקאים בתחומי המסחר, הכלכלה, או הניהול אשר נבחרים על-ידי שר המשפטים.⁵⁴ משמעות הדברים היא כי הוועדה הינה בעלת אופי מקצועי בולט ומורכבת מרוב של שופטים ומשפטנים.⁵⁵

45 Courts and Court Officers Act 1995 (Act No. 31/1995), § 6 (Ireland); מספר השופטים תוקן משבעה לתשעה בשנת 2013 בחוק Courts and Civil Law (Miscellaneous Provisions) Act 2013 (Act No. 32/2013), § 22 (Ireland). כיום מכהנים בבית-המשפט העליון נשיא, תשעה שופטים נוספים ושני הנשיאים של בית המשפט לערעורים ובית המשפט הגבוה; ראו את הרכב השופטים הנוכחי באתר מערכת בתי המשפט של אירלנד [בקישור](#).

46 Courts and Court Officers Act, לעיל ה"ש 45, סעיף 47.

47 CONSTITUTION OF IRELAND 1937 art. 34(3)(2) (להלן: "חוקת אירלנד משנת 1937").

48 אהוד בקר, עדי כהן אהרונוב וישי לקס, **ביקורת שיפוטית על חוקתיות החוק – סקירה משפטית משווה** 12 (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2023).

49 סמכות זו הופעלה 15 פעמים ממועד כינון החוקה בשנת 1937 (ראו שם).

50 סעיף 35(1) לחוקת אירלנד משנת 1937.

51 סעיף 13(9) לחוקת אירלנד משנת 1937, הקובע כי סמכויות הנשיא יבוצעו על-ידו בהמלצת הממשלה ("only on the advice of the Government"). ראו גם: [Appointments to Judicial Office](#), ASSOCIATION OF JUDGES OF IRELAND (available [here](#)).

52 היועץ המשפטי אינו גורם מפלגתי והוא אינו חבר בממשלה. הוא ממונה לתפקיד על-ידי נשיא אירלנד לפי המלצת ראש הממשלה; ראו סעיף 30 לחוקת אירלנד משנת 1937.

53 Courts and Court Officers Act, לעיל ה"ש 45, סעיף 13(2). ראו מידע נוסף על פעילות הוועדה המייעצת והרכבה [בקישור](#).

54 עורך הדין, המשפטן וחברי הוועדה הנוספים שאינם משפטנים יכהנו בוועדה לתקופה של שלוש שנים, אך ניתן לבחור בהם לתפקיד בשנית לאחר תקופה זו. ראו שם, סעיף 13(2)(c).

55 מן הראוי להבהיר כי הליך הבחירה בנשיאי בית המשפט העליון, בית המשפט הגבוה, בית המשפט האזורי ובית המשפט המחוזי אינו מוסדר בחוק באופן מפורש. חוק בתי המשפט של אירלנד קובע כי הליך בחירת השופטים שתואר לעיל, הכולל היוועצות בוועדה מקצועית, אינו חל על מינוי לתפקיד נשיא ערכאה שיפוטית (ראו את הגדרת המונח "judicial office", שם, סעיף 12). כל שנקבע בחוק הוא כי בעת המלצה על מינוי נשיא לאחת הערכאות נדרשת הממשלה לשקול תחילה את מועמדותם של שופטים מכהנים (שם, סעיף 23). בהתאם, הליך הבחירה בנשיא בית המשפט העליון אינו ניתן לאפיון מדויק מבחינת היקף ההשפעה הפוליטית, ובחינת הליך בחירתם של שני נשיאי האחרונים מעלה כי הממשלה לא נקטה מדיניות אחידה בנושא. כך למשל, הליך הבחירה בנשיא Clarke בשנת 2017 כלל היוועצות בוועדה ייעודית מטעם הממשלה, בה כיהנו נשיא בית המשפט לערעורים, היועץ המשפטי לממשלה ויו"ר הוועדה למינוי בכירים בשירות הציבורי (Top Level Appointments Committee); אם כי בעיתונות דווח על כך שמינויו של

הוועדה המייעצת מאתרת מועמדים על בסיס קריטריונים מקצועיים ואישיותיים ובהתבסס על מידע שנמסר לוועדה על-ידם.⁵⁶ שופטים מכהנים אינם נדרשים לעבור את הליך האיתור בוועדה וניתן לשקול את מועמדותם ללא קשר. בסיום עבודתה מעבירה הוועדה המייעצת את שמותיהם של כל המועמדים לתפקיד לשר המשפטים, וכן את שמותיהם של שבעה מועמדים מומלצים לפחות מביניהם.⁵⁷ התפיסה המקובלת באירלנד היא כי עבודת הוועדה אינה מיועדת להגביל את שיקול הדעת של הממשלה, אלא לסייע לה לקבל בחירה מושכלת.

לאחר שנבחר מועמד, הממשלה מוסרת את שמו לנשיא, אשר ממנה אותו באופן פורמלי. המלצת הוועדה אינה מחייבת את הממשלה,⁵⁸ למעט החובה לשקול את המועמדים שהוצעו לה על-ידי הוועדה המייעצת בטרם מציעה מועמד מטעמה.⁵⁹ מבחינת הפרקטיקה הנוהגת, בפועל הממשלה נוטה לבחור מבין המועמדים המומלצים על-ידי גורמי המקצוע בוועדה.⁶⁰

הצעת חוק לשינוי הוועדה לבחירת שופטים: בעת כתיבת מחקר זה נשקלת בפרלמנט האירי הצעה לשנות את הרכב הוועדה המייעצת, כך שתיתן לה סמכות ייחודית ועצמאית לעניין בחירת השופטים (Judicial Appointment Bill 2022). החידוש העיקרי בהצעת החוק הוא שהמלצות הוועדה החדשה יחייבו את הדרג הפוליטי, במובן זה שהממשלה תהיה חייבת לבחור במועמד אחד מתוך שלושה שעליהם תמליץ הוועדה.⁶¹

בנוסף, אם אמנם תקודם הצעת החוק, הוועדה המייעצת במתכונתה החדשה תכלול ארבעה שופטים (נשיא בית המשפט העליון, נשיא בית המשפט לערעורים ושני שופטים שימונו על-ידי מועצת השופטים של אירלנד); ארבעה נציגי ציבור שאינם משפטיים, אשר ימונו על-ידי שר המשפטים מתוך רשימה שתוצע לו על-ידי נציבות שירות המדינה ובאישור שני הבתים בפרלמנט; וכן היועץ המשפטי לממשלה (שיתתף בדיונים כמשקיף ללא זכות הצבעה). הצעת החוק מבקשת אפוא להפחית את היקף המעורבות הפוליטית בהליך מינוי השופטים, ותחת זאת משקפת מגמה של מעבר לשיטת מינוי מקצועית יותר, תוך הגבלה משמעותית של נבחרי הציבור בכל הנוגע למינוי השופטים. יודגש כי גרסאות קודמות של הצעת החקיקה הזו נבלמו בפרלמנט (בין היתר, על רקע התנגדות שופטי בית המשפט העליון), ואין ודאות כי היא תתקבל.



הנשיא Clarke הוסכם בפועל על-ידי ראש הממשלה, שר המשפטים והיועץ המשפטי לממשלת אירלנד (ראו את הודעת משרד המשפטים על הקמת הוועדה הייעודית [בקישור](#) ופרסום עיתונאי על אופן המינוי בפועל [בקישור](#)). ביטוי למעורבות פוליטית משמעותית יותר בהליך בחירת נשיא בית המשפט העליון ניתן למצוא בהליך מינוי של הנשיא O'Donnell בשנת 2021, אשר לא כלל היוועצות בוועדה ייעודית או מקצועית כלשהי. הנשיא O'Donnell מונה לתפקיד בהמלצת הממשלה לאחר שהיועץ המשפטי לממשלה נועץ בשלושת מנהיגי מפלגות הקואליציה (ראו [בקישור](#)).

56 Courts and Court Officers Act, לעיל ה"ש 45, סעיף 16(1).

57 שם, סעיף 16(2).

58 **Appointments to Judicial Office**, לעיל ה"ש 51.

59 Courts and Court Officers Act, לעיל ה"ש 45, סעיף 16(6).

60 Patrick O'Brien, **The Role of Judges in Judicial Appointments in Ireland**, THE CONSTITUTION UNIT (4.7.2022) (available [here](#))

61 Judicial Appointments Commission Bill 2022, Bill No. 42 of 2022, § 51 (Ireland) (available [here](#))

אסטוניה

בית המשפט העליון: בית המשפט העליון הוא הערכאה העליונה באסטוניה והוא משמש הן בית משפט לערעורים והן בית משפט לביקורת חוקתית.⁶² בבית המשפט העליון מכהנים 19 שופטים, לרבות נשיא בית המשפט העליון,⁶³ והוא מורכב מאגף אזרחי, פלילי ומנהלי, לצד אגף ייעודי נפרד העוסק בביקורת חוקתית.⁶⁴ השופטים עד להגיעם לגיל הפרישה והעילות והנהלים להפסקת כהונתם קבועים בחוק.⁶⁵ ככלל, הגיל המקסימלי לכהונה הוא 67, אלא אם נקבע אחרת בחוק.⁶⁶

ביקורת שיפוטית: אגף הביקורת החוקתית בבית המשפט העליון מוסמך לבטל חוק או החלטה מנהלית שסותרים את החוקה.⁶⁷ באגף זה שמונה שופטים אשר מכהנים במקביל גם באגפים המקצועיים, ובראשם עומד נשיא בית המשפט העליון.⁶⁸ בכל שנה ממנים שופטי בית המשפט העליון, בהמלצת נשיא בית המשפט העליון, שניים מחבריהם לשפיטה באגף הביקורת החוקתית. במקביל, שני השופטים הוותיקים ביותר באגף זה מסיימים את תפקידם.⁶⁹ הרציונל הוא למנות שופטים מכלל האגפים השונים, כך שיובטח בו ייצוג שוויוני לכל אגף.⁷⁰

בעל סמכות הבחירה: שופטי בית המשפט העליון ממונים על-ידי הפרלמנט בהתאם להצעתו של נשיא בית המשפט העליון,⁷¹ לאחר שנועץ בכל שופטי בית המשפט העליון ובמועצה לניהול בתי המשפט.⁷²

שיטת הבחירה: הליך בחירת השופטים באסטוניה מעוגן בחוקה ובסעיף 55 לחוק בתי המשפט. כאמור, החוק קובע חובת היוועצות סטטוטורית עם נשיא בית המשפט העליון, אשר נעזר בעצמו בגורמים מקצועיים שונים: כל שופטי בית המשפט העליון והמועצה לניהול בתי המשפט (המורכבת משישה שופטים, שני חברי פרלמנט, עורך דין מטעם לשכת עורכי הדין, עורך דין מטעם התובע הכללי ונציג מטעם שר המשפטים).⁷³ בתום הליך ההיוועצות, נשיא בית המשפט העליון מעביר לפרלמנט את שמו של מועמד מומלץ אחד לצד נימוקי הבחירה, וכן את שמותיהם של שאר האנשים שמועמדותם נשקלה. הצעת נשיא בית המשפט העליון אינה מחייבת אמנם את הפרלמנט, אשר מצביע עליה בחשאי וברוב רגיל,⁷⁴ אך סמכותו הבלעדית להביא מועמדות לראש הפרלמנט משמשת כסמכות מסוננת.

בחירת הליכי המינוי של 19 השופטים המכהנים כיום בבית המשפט העליון של אסטוניה מלמדת כי הפרלמנט אישר את מועמדותם של כלל השופטים המכהנים, כפי שהוצעו על-ידי נשיא בית המשפט העליון.⁷⁵ מסקנה זו נתמכת גם בתשובת בית המשפט העליון של אסטוניה לפנייתנו, בה נכתב כי המלצתו של נשיא בית המשפט העליון אינה ניתנת לערעור ("not

62 Constitution of the Republic of Estonia, 29 June 1992, § 149 (להלן: "חוקת הרפובליקה של אסטוניה").

63 Courts Act 2002, § 25(3) (Estonia).

64 ראו מסמך הסבר באתר בית המשפט העליון של אסטוניה: [The Supreme Court of Estonia](#), Riigikohus, 3 (available [here](#)).

65 סעיף 147 לחוקת הרפובליקה של אסטוניה.

66 Courts Act (Estonia), לעיל ה"ש 63, סעיף 48.

67 סעיף 152 לחוקת הרפובליקה של אסטוניה; Constitutional Review Court Procedure Act of 2002, § 2 (Estonia).

68 Courts Act (Estonia), לעיל ה"ש 63, סעיף 29(1).

69 [The Supreme Court of Estonia](#), לעיל ה"ש 64, עמ' 12.

70 שם.

71 סעיפים 65(8) ו-150 לחוקת הרפובליקה של אסטוניה.

72 Courts Act (Estonia), לעיל ה"ש 63, סעיף 55(4).

73 שם, סעיף 40.

74 Riigikogu Rules of Procedure and Internal Rules Act of 2003, § 78 & 79(3) (Estonia).

75 ראו את המלצות נשיאי בית המשפט העליון של אסטוניה על מינוים של השופטים המכהנים בו כיום: [Peeter Volens Urmas](#), [Köve Villu](#), [Juhan Randma Paavo](#), [Kiris Hannes](#), [Laos Saale](#), [Saare Kalev](#), [Kullerkupp Kai](#), [Tampuu Tambet](#), [Paal Kaupo](#), [Kull Ants](#), [Jerofejev Loot Heiki](#), [Laffranque Julia](#), [Ligi Viive](#), [Parrest Nele](#), [Pilving Ivo](#), [Sepp Heili](#), [Bret Velmar](#), [Sarv](#).

contestable") וכי מאז שהושלמה הקמתו של בית המשפט העליון בשנת 1996 כלל המועמדים שהוצעו על-ידי הנשיא זכו לרוב בפרלמנט.⁷⁶

ניתוח המצב באסטוניה במחקרי מדיניות קודמים שנערכו בישראל הוביל למסקנות שאינן נקיות מספקות.⁷⁷ מצד אחד, לא נכון לסווג את מעמד הגורם המקצועי בשיטת הבחירה באסטוניה כייעוץ בלתי מחייב, שכן נשיא בית המשפט העליון מחזיק בסמכות מסננת אשר תוחמת את מרחב הבחירה של נבחרי הציבור והפרלמנט תמיד בוחר במועמד שהציג לו הנשיא. לצד זאת, גם במסקנה ההפוכה יש קשיים. העובדה כי נשיא בית המשפט העליון מודע לכך כי הבחירה מצויה בידי הפרלמנט מגבילה את שיקול דעתו (בניגוד, למשל, למצב בבריטניה). בנוסף, הנשיא עצמו ממונה בהליך פוליטי לחלוטין על-ידי הפרלמנט ונשיא המדינה.⁷⁸ בחירותיו מוכוונות באופן עקיף על-ידי גורמים בעלי אחריות ציבורית, ולכן סיווגו כגוף מקצועי בעל סמכות וטו אינה מדויקת.

76 תשובת בית המשפט העליון של אסטוניה לפניית מכון תכלית מיום 18.05.2023 (מקור שמור בידי המחברים).
77 ראו, מחקר פורום קהלת, לעיל ה"ש 1, עמ' 36; מחקר המכון הישראלי לדמוקרטיה, לעיל ה"ש 1, עמ' 27.
78 סעיפים 65(7) ו-150 לחוקת הרפובליקה של אסטוניה; Courts Act (Estonia), לעיל ה"ש 63, סעיף 27(1).

ארצות הברית

בית המשפט העליון: בית המשפט העליון של ארצות-הברית מונה תשעה שופטים הממונים על-ידי הנשיא ובאישור הסנאט,⁷⁹ וזאת עד למותם או פרישתם מתפקיד.⁸⁰ בית המשפט העליון הפדרלי הינו הערכאה הגבוהה ביותר בארצות-הברית, והוא משמש הן כערכאת ערעור והן כערכאה ראשונה בנושאים מסוימים.⁸¹ בית המשפט העליון האמריקאי דן בכל התיקים שנשמעים בפניו בהרכב מלא. מדובר בעד 150 תיקים בשנה.⁸² שופטי בית המשפט עצמו מחליטים אילו תיקים יידונו בפניו, כך ששופטיו מחזיקים בשיקול דעת רחב בכל הנוגע לדיון ולהכרעה בסוגיות משפטיות רבות.⁸³

ביקורת שיפוטית: בית המשפט העליון מוסמך להורות על בטלות חקיקה אשר סותרת את חוקת ארצות-הברית.⁸⁴ סמכות זו אינה כתובה בחוקה באופן מפורש, אך ישנה מוסכמה משפטית רחבה כי סמכות זו אכן נתונה לבית המשפט העליון,⁸⁵ כמו גם לכל הערכאות השיפוטיות בארצות-הברית.⁸⁶

בעל סמכות הבחירה: הסנאט מאשר בהליך אישור (confirmation process) את המועמד שמגיש הנשיא האמריקאי לכהונה בבית המשפט העליון.⁸⁷

שיטת הבחירה: לרשות השופטת אין תפקיד פורמלי בהצעת מועמדים לשיפוט או באישור בחירתם. אולם גם בהיעדר תפקיד רשמי לרשות השופטת, על פי הנוהג המקובל הנשיא האמריקאי מתייעץ עם נשיא בית המשפט העליון, כמו גם עם סנאטורים שונים, טרם הצעת מועמד מטעמו.⁸⁸ כאשר הנשיא מכריז על מועמד, עובר הטיפול בהצעה לוועדת המשפט של הסנאט (Senate Judiciary Committee). תפקידה של ועדת המשפט של הסנאט הוא לשקול את המועמדות שהוצעה מטעם הנשיא. בתוך כך, היא נוהגת לקיים שימוע פומבי לשופט המיועד,⁸⁹ שבדרך-כלל מתקיים כחודש לאחר הכרזת המועמדות. תקופה זו נועדה לאיסוף מידע, מסמכים וחומרים רלוונטיים נוספים על אודות המועמד וכן לאפשר לו זמן סביר להתכונן לשימוע.⁹⁰ במהלך תקופה זו נהוג לשלוח למועמד שאלון המכיל שאלות על אודותיו, עליו הוא משיב בכתב.⁹¹ כמו כן, טרם השימוע הפומבי נוהג המועמד להגיע לפגישות אישיות עם הסנאטורים בגבעת הקפיטול המכונות "courtesy calls", במהלכן יכולים הסנאטורים להתרשם מהמועמד ולשוחח עמו באופן אישי וחסוי.⁹² לאחר עריכת השימוע הפומבי,

79 U.S. Const. art. II, § 2 (להלן: "חוקת ארצות-הברית").

80 art. III, § 1.

81 נושאים אלה כוללים תביעות בין מדינות, תביעות בעניינים של שגרירים ושרים, תביעות מכוח דיני הים, ועוד; art. III, § 2.

82 **About the Supreme Court**, UNITED STATES COURTS (available [here](#)).

83 **Supreme Court Procedures**, UNITED STATES COURTS (available [here](#)).

84 יואב דותן "הביקורת השיפוטית במסגרת חוקה: שאלת האחריות – מבט השוואתי" **משפט וממשל** 489, 501–500 (2007).

85 פסק הדין שהכיר בסמכות זו הינו Marbury v. Madison, 5 U.S. 137 (1803).

86 דותן, לעיל ה"ש 84, שם.

87 הסעיף השני בפרק השני לחוקת ארצות-הברית קובע כי הנשיא "יציע מועמדים, ובעצתו ובהסכמתו של הסנאט ימנה (...) שופטים לבית המשפט העליון".

88 Barry J. McMillion, **Supreme Court Appointment Process: Consideration by the Senate Judiciary Committee**, CRS Re- 362, 357 **המשפט** 362, 357 (search Paper R44236, 6 (updated February 22, 2021); וכן ראו שמעון שטרית "תהליך מינוי שופטים: הליכים ואמות מידה" **המשפט** 362, 357 (התשס"ג).

89 עם זאת, לשון החוקה ותקנון הסנאט אינם מחייבים עריכת שימוע למועמד במסגרת הליך האישור. נוהג זה החל במחצית הראשונה של המאה העשרים ונמשך, כמעט ללא חריגים, עד ימים אלה: **Denis S. Rutkus, Proper Scope of Questioning of Supreme Court Nominees: The Current Debate**, CRS Report RL33059, 20 (2005).

90 להרחבה על אודות המסמכים והחומרים אשר נאספים בעניינים של המועמדים ראו: ליאור בן דוד, **אישור מינויים לתפקידים בכירים על-ידי הסנאט האמריקאי: הליכי שימוע וחובת דיווח** (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2006).

91 Rutkus, לעיל ה"ש 89, עמ' 22–23.

92 שם, עמ' 24.

רשאית ועדת המשפט של הסנאט להביא עדים מטעמה שיעידו מניסיונם על המועמד. כך למשל, הוועדה נוהגת לזמן מעת לעת נציגים מלשכת עורכי הדין האמריקאית (ABA), עמיתים מקצועיים של המועמד, וכן מומחים ונציגי קבוצות אינטרס התומכים או המתנגדים לבחירה.⁹³

על סמך כלל המידע והעדויות שהוצגו בפניה, הוועדות בוחנות את המועמדות בשיבה שנועדה לשם כך. בסיום בחינת המועמדות שולחת הוועדה את המלצותיה לסנאט. הוועדה רשאית לאשר את המינוי, לדחות אותו, או להעביר את המועמדות לדיון במליאת הסנאט ללא המלצה.⁹⁴ לאחר קבלת עמדת הוועדה, עורך הסנאט דיון על המינוי ומצביע אם לאשר אותו, לדחות אותו, או להחזירו לוועדה לדיון נוסף.⁹⁵ הרוב הדרוש למינוי הינו רוב רגיל של חברי הסנאט הנוכחים בהצבעה.⁹⁶

הסנאט, המחזיק כאמור בסמכות לאשר את המועמד שהוצע על-ידי הנשיא, מורכב משני נציגים מכל מדינה, מה שמפחית את הזיקה והמחויבות שלהם לייצג את האינטרס של הנשיא. ראוי להדגיש כי הסנאט דחה עד כה 23% מהמועמדות שהוצעו לו על-ידי נשיאי ארצות-הברית (מבין 165 המועמדים שהוגשו לאישור הסנאט מאז הקמת בית המשפט העליון בשנת 1789, 128 אושרו על-ידו).⁹⁷ יכולת הסיכול של הסנאט באה לביטוי גם בשנים האחרונות: כך למשל, לאחר מותו של השופט אנטונין סקאליה בשנת 2016 לא הצליח הנשיא הדמוקרטי ברק אובמה למנות לו מחליף בשל התנגדותו של הרוב הרפובליקני בסנאט למועמד שהוצע מטעמו (מריק גרלנד). למעשה, לא נערך כל דיון בסנאט לגבי מועמדותו של גרלנד והכיסא הפנוי אויש רק לאחר כשנה, עם כניסתו של דונלד טראמפ לתפקיד נשיא ארצות-הברית.

עם זאת, בחינת הפרקטיקה מן השנים האחרונות מעידה על הצלחה גדולה יחסית של נשיאי ארצות-הברית למנות מועמדים מטעמם. מאז שנת 2005 מונו לבית המשפט העליון שמונה שופטים מתוך אחת-עשרה מועמדות שהוצעו על-ידי נשיאי ארצות-הברית, אך השפעתם על הליכי האישור הייתה אף גדולה יותר, כפי שיוסבר להלן. מועמדותו הראשונה של ג'ון רוברטס נמשכה בשל כוונתו של הנשיא ג'ורג' בוש הבן למנותו לנשיא בית המשפט, במקום לכהונה כשופט חבר; ומועמדותה של הארייט מייירס נמשכה על-ידו בהתאם לבקשתה. במילים אחרות, מתוך אחד-עשר המועמדים האחרונים לכהונה בבית המשפט העליון – רק מינוי אחד לא אושר מבחינה מהותית על-ידי הסנאט ושתי מועמדות נוספות נמשכו בהתאם לרצון הנשיא.

ניתן להצביע גם על התרחבות ההיבט הפוליטי של הליך מינוי השופטים בשנים האחרונות, כפי שבאה לביטוי בשינוי כללי הדיון הפנימי של הסנאט בהליכי מינוי שופטים. עד שנת 2017, מפלגת המיעוט בסנאט הייתה יכולה לעכב את ההצבעה על אישור מינויו של מועמד לשפיטה בבית המשפט העליון באמצעות פיליבסטר שאינו כפוף למגבלת זמן כלשהי, אלא אם 60 סנאטורים הצביעו על הגבלת משך הדיון לשלושים שעות.⁹⁸ הדבר הוביל ברוב המקרים לבחירה המבוססת על הסכמה חוצת-מפלגות, דבר שחזק את יכולתם של הסנאטורים לפקח על מינוי הנשיא.⁹⁹ בשנת 2017 שונו כללי הדיון של הליך מינוי השופטים לבית המשפט העליון. הרקע לשינוי הכללים היה פיליבסטר ארוך שמנע את ההצבעה על מינויו של המועמד – ולימים השופט – ניל גורסץ' לכהונה בבית המשפט העליון. כמענה לפיליבסטר, פנתה המפלגה הרפובליקנית להליך מיוחד (המכונה, בשל חריגותיו, "Nuclear option") שאפשר לה להקטין את הרוב הדרוש להגבלת משך הדיון על

93 McMillion, **Consideration by the Senate Judiciary Committee**, לעיל ה"ש 88, עמ' 17.

94 **שיטות מינוי שופטים לערכאות עליונות**, לעיל ה"ש 1, עמ' 12.

95 Rules of the senate, XXXI, § 1 (United States of America)

96 במקרה של שוויון יכריע קולו של סגן הנשיא, אשר מנהל את הישיבה.

97 **Supreme Court Nominations (1789-Present)**, UNITED STATES SENATE (available [here](#))

98 Barry J. McMillion, **Supreme Court Appointment Process: Senate Debate and Confirmation Vote**, CRS Research Paper R44234, 11 (updated April 1st, 2021)

99 שם, עמ' 12-13.

מינוי מועמדים לשפיטה בבית המשפט העליון, מ-60 לרוב רגיל של 51 סנאטורים.¹⁰⁰ החלטה זו הרחיבה החלטה דומה של הממשל הדמוקרטי משנת 2013, אשר הקטינה את הרוב הדרוש להגבלת משך הדיון על מינוי שופטים לערכאות שיפוטיות שאינן בית המשפט העליון.¹⁰¹ באמצעות דרישת הרוב המרוככת הוגבלה בהמשך יכולתה של המפלגה הדמוקרטית לעכב את ההצבעות על אישור מינויים של המועמדים גורסץ', ברט קבאנו ואיימי קוני-בארט לכהונה בבית המשפט העליון. משמעות הדברים היא שבניגוד לעבר, הליך מינוי השופטים לבית המשפט העליון בארצות-הברית כיום מקנה למפלגה השולטת בסנאט שליטה חזקה במיוחד בכל הנוגע לאישור מועמדים, והצורך בתמיכה של מפלגת המיעוט בהם חלש הרבה יותר.

100 שם, עמ' 12.

Valerie Heitshusen, **Majority Cloture for Nominations: Implications and the "Nuclear" Proceedings of November 21,** 101 2013, CRS Research Paper R43331 (2013).

בריטניה

בית המשפט העליון: בית המשפט של בריטניה הינו הערכאה העליונה בממלכה הבריטית, והוא מהווה ערכאת ערעור על הכרעותיהם של בתי המשפט באנגליה, ווילס, סקוטלנד וצפון אירלנד. מכהנים בו 12 שופטים.¹⁰²

ביקורת שיפוטית: בית המשפט העליון אינו מוסמך להורות על בטלות חקיקה, אך הוא רשאי להורות על פירוש מצמצם של דבר חקיקה הפוגע בזכויות אדם¹⁰³ ובמקרים חריגים להכריז על אי התאמה של חוק לאמנה האירופית לזכויות אדם (European Convention on Human Rights).¹⁰⁴ להליך של הצהרת אי-התאמה יש משקל משפטי ניכר, לצד תהודה ציבורית ופוליטית. עד היום הצהיר בית המשפט העליון יותר מ-40 פעמים על אי-התאמה בין הוראות חוק לבין חוק זכויות האדם הבריטי (Human Rights Act 1998), השואב לתוך הדין הבריטי את הוראות האמנה.¹⁰⁵ ברוב הגורף של המקרים הפרלמנט או הממשלה הגיבו לכך - בין אם בשינוי החוק, שינוי המדיניות שנקבעה מכוחו, או מתן פתרון קונקרטי לפגיעה בזכויות שעלתה מהמקרה.¹⁰⁶

בעל סמכות הבחירה: שופטי בית המשפט העליון ממונים לתפקיד על-ידי המלך בהתאם לבחירת ראש הממשלה,¹⁰⁷ אשר נועץ בוועדה ייעודית לבחירת שופטים.

שיטת הבחירה: הליך בחירת השופטים לבית המשפט העליון של בריטניה נקבע ב-Constitutional Reform Act 2005. כאשר עולה צורך במינוי שופט לבית המשפט העליון, מורה שר המשפטים על הקמת ועדה ייעודית לבחירת שופטים (ad-hoc selection committee) שתפקידה להמליץ על מועמדים מתאימים לשיפוט.¹⁰⁸ הוועדה כוללת על-פי חוק מספר אי זוגי של חברים (לפחות חמישה) וחייבת לכלול את בעלי התפקידים הבאים: שופט בית המשפט העליון, אדם שאינו משפטן, נציג ועדת בחירת השופטים של אנגליה ו-ווילס, נציג ועדת בחירת השופטים של סקוטלנד ונציג ועדת בחירת השופטים של צפון אירלנד.¹⁰⁹

בפועל, ומתוקף תקנות שהותקנו על-ידי שר המשפטים בשנת 2013,¹¹⁰ הוועדה המייעצת כוללת את נשיא בית המשפט העליון (המכהן כיו"ר הוועדה)¹¹¹ ושופט נוסף במערכת בתי המשפט הבריטיים שאינו מכהן בבית המשפט העליון,¹¹² כך שישנם בסך הכל שני שופטים ועוד שלושה נציגי ועדות לבחירת שופטים מדינתיות (ש אחד מהם אינו משפטן).¹¹³ החוק והתקנות קובעים

102 Constitutional Reform Act 2005, c. 4, § 23(2) (United Kingdom); ראו את הרכב שופטי בית המשפט העליון של בריטניה [בקישור](#).

103 Human Rights Act 1998, c. 42, § 3 (United Kingdom).

104 שם, סעיף 4. ראו גם: זאב סגל "הפעלת נשק יום הדין בביקורת חוקתית - הרהורים בעקבות המודל הבריטי" **משפט וממשל** 337 (התשס"ג).

105 **Responding to Human Rights Judgments: Report to the Joint Committee on Human Rights on the Government's Response to Human Rights Judgments 2021-2022**, U.K. MINISTRY OF JUSTICE, 43 (2022) (available [here](#)).

106 שם, עמ' 43-47.

107 Constitutional Reform Act, לעיל ה"ש 102, סעיפים 23(2) & 26(2).

108 שם, סעיפים 26-26(5A), הקובעים כי שר המשפטים יפתח בהליך מינוי כאמור ככל שקיים חוסר או צפי לחוסר בשופטים בבית המשפט העליון, והוא מחויב לעשות כן אם השופט הוותיק ביותר בבית המשפט העליון פנה אליו בעניין.

109 שם, סעיף 27. ועדות מינוי השופטים של המדינות מורכבות מתמהיל של שופטים, עורכי דין ונציגי ציבור. כך למשל, ועדת המינוי של אנגליה ו-ווילס (England and Wales Judicial Appointments Commission) מורכבת מ-15 חברים, בהם שבעה שופטים, שני עורכי דין ושישה נציגי ציבור שאינם משפטנים (ש אחד מהם מכהן כיו"ר הוועדה); ראו **The Judicial Appointments Commission Regulations 2013**, No. 2191, Regulation 4 (United Kingdom).

110 **The Supreme Court (Judicial Appointments) Regulations 2013**, No. 2193, Regulation 11 (United Kingdom).

111 שם, תקנה 11(1)(a).

112 שם, תקנה 2(f); Constitutional Reform Act, לעיל ה"ש 102, סעיף 60(1)(b) עד (i).

113 **Judicial vacancies**, THE SUPREME COURT (available [here](#)). ראו מידע נוסף על פעילות הוועדה והרכבה [בקישור](#).

גם את זהות הגורמים אשר ממנים את חברי הוועדה: נשיא בית המשפט העליון של בריטניה ממונה באופן זהה לשופט בית המשפט העליון, דהיינו על-ידי ועדה ייעודית לבחירת נשיא בית המשפט העליון,¹¹⁴ בכפוף להתאמות מסוימות.¹¹⁵ השופט הנוסף, שאינו מכהן בבית המשפט העליון, ממונה על-ידי נשיא בית המשפט העליון,¹¹⁶ ושלושת נציגי הוועדות המקומיות לבחירת שופטים ממונים על-ידן.¹¹⁷ משמעות הדברים היא כי חברי הוועדה הייעודית לבחירת שופטים ממונים לוועדה על-ידי גורמים מקצועיים בלבד.

במסגרת הליך בחירת המועמדים המומלצים לשפיטה, הוועדה מתייעצת עם פוליטיקאים ושופטים בכירים. בתוך כך, מחייבות התקנות את הוועדה להיוועץ בגורמים הבאים: שופטים בכירים ברחבי בריטניה שאינם מועמדים לתפקיד, שר המשפטים, ראש ממשלת סקוטלנד, ראש ממשלת ויילס והוועדה לבחירת שופטים של צפון אירלנד.¹¹⁸ הוועדה מכינה רשימה קצרה של מועמדים מובילים ומראיינת אותם בדלתיים סגורות. חשוב לציין כי החוק קובע כי הבחירה תישקל לגופו של עניין ובאופן מקצועי בלבד, ומסמך את חברי הוועדה לשקול שיקולים בדבר גיוון אישי (Diversity) במקרים שבהם ישנם מספר מועמדים זהים מבחינת התאמתם לתפקיד.¹¹⁹ כמו כן, שר המשפטים רשאי להנחות את הוועדה להציע מועמד בהתאם לשיקולים שונים שנקבעו על-ידו, והוועדה חייבת להתחשב בהם.¹²⁰ הנחיות אלה תהיינה תקפות רק אם אושרו בשני הבתים בפרלמנט ולאחר היוועצות עם השופט הוותיק בבית המשפט העליון.¹²¹ הליך גיבוש עמדת הוועדה או השר אינו כולל שימוע פומבי של המועמדים.¹²²

הוועדה דנה בבחירת המועמד המתאים על יסוד מקצועי ונייטרלי.¹²³ לאחר גיבוש החלטתה, ממליצה הוועדה לשר המשפטים על מועמד אחד בלבד.¹²⁴ לאחר קבלת חוות-הדעת של הוועדה, שר המשפטים נדרש גם הוא להיוועץ בשופטים הבכירים עמם שוחחה הוועדה, ראש ממשלת סקוטלנד, ראש ממשלת ויילס והוועדה לבחירת שופטים של צפון אירלנד.¹²⁵ שר המשפטים רשאי לדחות את המלצת הוועדה פעם אחת ולבקש ממנה לשקול מחדש את המלצתה פעם נוספת.¹²⁶ לאחר מכן, אם אכן הפעיל השר את סמכויות הסירוב והבקשה לשיקול מחדש המסורות לו, הוא מחויב למסור לראש הממשלה אחד משניים או שלושת השמות שהוצעו לו.¹²⁷ התקנות אף תוחמות את היקף שיקול-הדעת המסור לשר המשפטים בכל הנוגע לעריכת בקשה לעיון נוסף בהמלצתה או דחייתה.¹²⁸

-
- 114 Constitutional Reform Act, לעיל ה"ש 102, סעיף 26(1)(b).
- 115 ראשית, נשיא בית המשפט העליון היוצא לא יהיה חבר בוועדה הייעודית למינוי מחליפו; שנית, יו"ר הוועדה יהיה חבר שאינו בעל השכלה משפטית. ראו שם, סעיף 27(1C). להרחבה נוספת על הרכב הייעודית והליך הבחירה בנשיא בית המשפט העליון של בריטניה ראו: The Supreme Court (Judicial Appointments) Regulations, לעיל ה"ש 110, תקנות 4-9.
- 116 שם, תקנה 14(1).
- 117 שם, תקנה 13(2).
- 118 שם, תקנה 18.
- 119 Constitutional Reform Act, לעיל ה"ש 102, סעיף 27(5A).
- 120 שם, סעיף 27(9).
- 121 שם, סעיף 27B. לרוב יהיה מדובר על נשיא בית המשפט העליון; ראו שם, סעיפים 26(5B) & 27B(7).
- 122 באופן כללי, הליך מינוי השופטים באנגליה אינו מהווה עניין בעל חשיבות ציבורית מיוחדת, אולם יש הטוענים כי בשנים האחרונות מגמה זו מתחילה להשתנות עקב התרחבות הביקורת השיפוטית על פעולות הממשל. ראו לעניין זה: KATE MALLESON & RICHARD MOULES, THE LEGAL SYSTEM 211. ראו לעניין זה: KATE MALLESON & RICHARD MOULES, THE LEGAL SYSTEM 211. (2010).
- 123 Constitutional Reform Act, לעיל ה"ש 102, סעיף 27(5): "Selection must be on merit".
- 124 שם, סעיף 27(10); The Supreme Court (Judicial Appointments) Regulations, לעיל ה"ש 110, תקנה 19.
- 125 The Supreme Court (Judicial Appointments) Regulations, לעיל ה"ש 110, תקנה 19(5).
- 126 שם, תקנה 20. למען דיוק התמונה יש לציין כי ייתכן שהוועדה לא תקבל את בקשת שר המשפטים לשקילה מחדש של המועמד (בנוסף לבקש להצעת מועמד נוסף), ובמצב זה יבחר שר המשפטים באחד משני המועמדים שהוצעו על-ידי הוועדה; לעניין זה ראו תקנה 22(3).
- 127 שם, תקנה 20(4).
- 128 שם, תקנה 21. התקנה קובעת כי סמכויות אלה לא יופעלו אלא אם קיימות ראיות המעידות על כך שהמועמד אינו מתאים לתפקיד, או שלא הוצגו ראיות מספקות כדי להיווכח שהמועמד מתאים לתפקיד או מחזיק בידע ובניסיון הדרושים לצורך מילוי תפקידו כשופט בית המשפט העליון.

חשוב לציין כי המלצת הוועדה היא מחייבת, ככל שהושלם ההליך שצוין זה עתה, וראש הממשלה נדרש להמליץ על מועמד שהוצע על-ידיה ואינו רשאי להציע מועמד אחר מטעמו.¹²⁹ במילים אחרות, לוועדה הממליצה יש למעשה סמכות לקבוע כי אחד משלושה מועמדים ייבחר לתפקיד על-ידי השר וכפועל יוצא גם על-ידי ראש הממשלה. לאחר בחירת המועמד, מעביר שר המשפטים את החלטתו לראש הממשלה,¹³⁰ אשר בתורו מעביר אותה לאישור המלך. הליך הבחירה מסתיים עם מינוי סמלי על-ידי המלך.



129 Constitutional Reform Act, לעיל ה"ש 102, סעיף 26(3).

130 The Supreme Court (Judicial Appointments) Regulations, לעיל ה"ש 110, תקנה 20(6).

דנמרק

בית המשפט העליון: בית המשפט העליון של דנמרק הוא הערכאה הגבוהה במדינה ונדונים בו ערעורים אזרחיים ופליליים לצד עתירות חוקתיות.¹³¹ בית המשפט העליון מונה נשיא ושבעה-עשר שופטים נוספים,¹³² המכהנים עד גיל 70.¹³³ בדרך-כלל דן בית המשפט העליון בתיקים בהרכב של חמישה שופטים,¹³⁴ אך במקרים מסוימים נשיא בית המשפט העליון רשאי להורות על דיון בהרכב מורחב, בייחוד בעתירות חוקתיות.¹³⁵

ביקורת שיפוטית: על אף שחוקת דנמרק אינה מסמיכה במפורש את בתי המשפט לערוך ביקורת שיפוטית על חוקי הפרלמנט (Folketinget),¹³⁶ סמכות זו נוצרה על דרך הפסיקה¹³⁷ ויושמה פעם אחת עד כה.¹³⁸ הביקורת השיפוטית בדנמרק אמנם מבוזזת, אולם בדרך-כלל דיונים על חוקתיותם של חוקים נדונים בפני בית המשפט העליון.

בעל סמכות הבחירה: שופטי בית המשפט העליון ממונים באופן סמלי על-ידי מלכת דנמרק¹³⁹ לפי החלטת שר המשפטים, אשר נועץ בתורו בוועדה מייעצת לבחירת שופטים (Dommerudnævnelseråd).¹⁴⁰

שיטת הבחירה: הוועדה המייעצת לבחירת שופטים נוסדה בשנת 1999 לאחר דיון ציבורי מעמיק וכחלק מרפורמה חוקתית רחבה, שנועדה לקדם את עצמאות מערכת המשפט ולהגביר את שקיפות הליך בחירת השופטים.¹⁴¹ הוועדה מייעצת לשר המשפטים גם בנושא מינוי נשיאים לערכאות השונות,¹⁴² למעט נשיא בית המשפט העליון, שנבחר לתפקיד בהצבעת שופטי בית המשפט העליון עצמם.¹⁴³

הוועדה המייעצת כוללת שישה חברים: שופט בית המשפט העליון (המכהן כיו"ר הוועדה), שופט בית משפט גבוה, שופט בית משפט מחוזי, עורך דין ושני נציגי ציבור.¹⁴⁴ שלושת השופטים בוועדה ממונים על-ידי שר המשפטים לאחר ששקל את

-
- 131 **A Closer Look at the Courts of Denmark**, DANMARKS DOMSTOLE, 4 (available [here](#))
הכרעותיהם של שני בתי המשפט הגבוהים (Western High Court, Eastern High Court) ובית המשפט לדיני מסחר וים (Sø- og Handelsretten). ערעורים "בגלגול שלישי" על תיקים שנדונו לראשונה בפני בתי המשפט המחוזיים נדונים בפני בית המשפט העליון בכפוף לאישור וועדה ייעודית (Ap-peals Permission Board). ראו סעיפים 22–27 לחוק בתי המשפט של דנמרק, ה"ש 132 להלן; וכן ראו מידע נוסף ב**בקישור**.
- 132 The Administration of Justice Act, no. 90 of 1916, § 2 (Denmark) (להלן: "חוק בתי המשפט של דנמרק"); לפי אתר בית המשפט העליון של דנמרק, מכהנים בו כיום נשיא ושמונה-עשר שופטים נוספים (ראו את רשימת השופטים באתר בית המשפט העליון של דנמרק ב**בקישור**).
- 133 Civil Service Act, no. 488 of 2010, § 34 (Denmark). עם זאת, ניתן לסיים את כהונתם של השופטים בהגעתם לגיל 65 בכפוף להמשך תשלום שכרם; (Constitutional Act, no. 169 of 1953, § 64 (Denmark) (להלן: "חוקת דנמרק").
- 134 סעיף 3 לחוק בתי המשפט של דנמרק, לעיל ה"ש 132. הסעיף מונה מספר מצומצם של החלטות שניתן לקבל בהרכב של שלושה שופטים.
- 135 **Supreme Court of Denmark**, EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION), 3 (2006).
- 136 שם, עמ' 4.
- 137 **The Danish Courts – An Organisation in Development**, SCANDINAVIAN STUDIES IN LAW 581 (2007).
- 138 **The Self-owning Institution, The Free School in Veddinge Bakker v. The Ministry of Education**, I 295/1998 (1999). פסק הדין עסק בעתירה נגד חוק אשר פטר את הממשלה מחובת המינון הציבורי של 32 בתי ספר השייכים לרשת Tvind. הדיון בעתירה נערך בפני הרכב מורחב של 11 שופטים, ובית המשפט העליון הורה על בטלות החוק. הריסון השיפוטי הניכר שהפגין בית המשפט העליון של דנמרק לאורך השנים הוביל למגמה בולטת של פנייה לערכאות בינלאומיות בנושאים חוקתיים, כמו בית הדין האירופי לזכויות אדם. לעניין זה ראו: Jens E. Rytter & Marlene Wind, **In Need of Juristocracy? The Silence of Denmark in the Development of European Legal Norms**, 9(2) INT'L J. CONST. L. 470 (2011).
- 139 חוק בתי המשפט של דנמרק, לעיל ה"ש 132, סעיף 42.
- 140 שם, סעיף 43a.
- 141 **The Danish Courts**, לעיל ה"ש 137, עמ' 582.
- 142 שם.
- 143 **The Supreme Court: Members of the Court**, DENMARK'S COURTS (available [here](#)).
- 144 חוק בתי המשפט של דנמרק, לעיל ה"ש 132, סעיף 43b(1). לכל חבר בוועדה ממונה מחליף בהתאם לסעיף 43b(7). ראו מידע נוסף על פעילות הוועדה המייעצת והרכבה ב**בקישור**.

המלצת בית המשפט העליון (לגבי החבר הראשון), בתי המשפט הגבוהים (לגבי החבר השני) ואגודת השופטים של דנמרק (לגבי החבר השלישי).¹⁴⁵ עורך הדין ממונה על-ידי שר המשפטים לאחר ששקל את המלצת לשכת עורכי הדין של דנמרק,¹⁴⁶ ושני נציגי הציבור ממונים על-ידי שר המשפטים לאחר ששקל את המלצת איגוד העיריות הלאומי והמועצה הדנית למידע ציבורי.¹⁴⁷ חברי הוועדה מכהנים בתפקידם לתקופה בת ארבע שנים שאיננה ניתנת להערכה.¹⁴⁸ החוק קובע כי חברי פרלמנט, חברי מועצות מקומיות וחברי מועצות מוניציפליות אינם רשאים לכהן בוועדה.¹⁴⁹

הוועדה פועלת לפי הכרעת רוב וממליצה על מועמד לכל משרה פנויה.¹⁵⁰ החוק קובע כי מינוי השופטים יתבסס על הערכה כוללת של איכויות המועמד וכישוריו, ולצידם שיקולי גיוון.¹⁵¹ המלצות הוועדה נדרשות להיות מנומקות ולכלול פירוט של חילוקי הדעות בין חברי הוועדה.¹⁵² המלצות הוועדה אינן מחייבות, אך מאז החלת הרפורמה החוקתית ב-1999 ועד 2018 (המועד האחרון בו קיים מידע), מעולם לא נדחו על ידי השר.¹⁵³



145 שם, סעיף 43b(2).

146 שם, סעיף 43b(3).

147 שם, סעיף 43b(4). איגוד העיריות הלאומי של דנמרק (Kommunernes Landsforening) מורכב מ-98 העיריות של דנמרק ונועד לקדם את ענייניהן של המועצות המוניציפליות השונות בדנמרק (ראו אתר איגוד העיריות הלאומי של דנמרק [בקישור](#)). המועצה הדנית למידע ציבורי (Dansk Folkeoplysnings Samråd) היא גוף המאגד את ענייניהם של 37 ארגוני מידע ציבוריים (ראו אתר המועצה [בקישור](#)).

148 חוק בתי המשפט של דנמרק, לעיל ה"ש 132, סעיף 43b(6).

149 שם, סעיף 43b(5).

150 שם, סעיף 43a(2). במקרה של שוויון במספר הקולות, ההמלצה תיקבע לפי עמדת יו"ר הוועדה המייעצת.

151 שם, סעיף 43.

152 שם, סעיף 43a(2).

153 ראו תשובת משרד המשפטים של דנמרק לשאלון מטעם משרד הנציב העליון של האו"ם לזכויות אדם (United Nations High Commission for Human Rights) בנושא עצמאות שופטים ועורכי דין, ינואר 2018 (זמין [בקישור](#)):

"In this regard it is presupposed that the Minister follows the recommendation from the Council. The Minister of Justice has never rejected a candidate proposed by the Judicial Appointments Council."

דרום אפריקה

בית המשפט החוקתי: בית המשפט החוקתי של דרום אפריקה הינו הערכאה העליונה במדינה.¹⁵⁴ הוא מונה 11 שופטים,¹⁵⁵ המכהנים בתפקידם עד 12 שנה או עד הגיעם לגיל 70, לפי המוקדם מביניהם.¹⁵⁶

ביקורת שיפוטית: בית המשפט החוקתי הוא הערכאה היחידה במדינה אשר מוסמכת לפסול חקיקה ראשית של הפרלמנט ולהחיל ביקורת שיפוטית על תיקונים לחוקה,¹⁵⁷ והוא מהווה גם ערכאת ערעור על פסיקת בית המשפט לערעורים, בית המשפט הגבוה וטריבונלים ממעמד זהה בעניינים חוקתיים ומנהליים.¹⁵⁸

בעל סמכות הבחירה: נשיא הרפובליקה, אשר עומד בראש הרשות המבצעת, ממנה את שופטי בית המשפט החוקתי לאחר היועצות עם נשיא בית המשפט החוקתי ועם מנהיגי כלל המפלגות החברות בפרלמנט מבין רשימת מועמדים שהוצעו לו על-ידי נציבות השירות השיפוטי (Judicial Service Commission).¹⁵⁹ נציבות השירות השיפוטי מורכבת מ-23 חברים,¹⁶⁰ ביניהם נשיא בית המשפט החוקתי;¹⁶¹ נשיא בית המשפט לערעורים;¹⁶² נשיא של אחד מבתי המשפט הגבוהים שנבחר על-ידי נשיאי בתי המשפט הגבוהים;¹⁶³ שר המשפטים או נציג מטעמו;¹⁶⁴ ארבעה עורכי דין שנבחרו על-ידי הנשיא;¹⁶⁵ מרצה למשפטים שנבחר על-ידי מועצת המרצים למשפטים בדרום אפריקה;¹⁶⁶ שישה נציגי הבית התחתון בפרלמנט שנבחרו על-ידו (כאשר שלושה נציגים לפחות הינם חברי אופוזיציה);¹⁶⁷ ארבעה חברי הבית העליון בפרלמנט שנבחרו יחדיו כ"דבוקת מועמדים", בתמיכה של שש פרובינציות לפחות;¹⁶⁸ וארבעה נציגי ציבור שנבחרו על-ידי הנשיא, לאחר שנועץ במנהיגי כל המפלגות בבית התחתון בפרלמנט (לרוב מדובר על גורמים מקצועיים, כמו עורכי דין).¹⁶⁹ אם הנציבות דנה במועמדותו של שופט באחת מערכאות בית המשפט הגבוה (high court), גם נשיא הערכאה וראש-הממשלה של המחוז הרלוונטי (Premier of the province) ישתתפו בדיון.¹⁷⁰

שיטת הבחירה: חוקת דרום אפריקה מסדירה את הליך בחירתם של שופטי בית המשפט החוקתי. ראשית, נציבות השירות השיפוטי ממציאה לנשיא הרפובליקה רשימת מועמדים המתאימים לשיפוט בבית המשפט החוקתי, והדרישה היא שהרשימה

154 ראו S. Afr. Const., 1996, § 167(3) (להלן: "חוקת דרום אפריקה").

155 שם, סעיף 167(1).

156 שם, סעיף 176(1).

157 שם, סעיפים 167(4)(d) & 167(4)(b).

158 שם, סעיף 167(5).

159 שם, סעיף 174(4).

160 ראו את הרכב הנציבות הנוכחי באתר הנציבות [בקישור](#).

161 סעיף 178(1)(a) לחוקת דרום אפריקה. נשיא בית המשפט החוקתי של דרום אפריקה נבחר על-ידי נשיא הרפובליקה לאחר שנועץ בנציבות השירות השיפוטי ומנהיגי כל המפלגות בבית התחתון בפרלמנט, בהתאם לסעיף 174(3) לחוקה.

162 שם, סעיף 178(1)(b). נשיא בית המשפט לערעורים נבחר על-ידי נשיא הרפובליקה לאחר שנועץ בנציבות השירות השיפוטי, בהתאם לסעיף 174(3) לחוקה.

163 שם, סעיף 178(1)(c).

164 שם, סעיף 178(1)(d).

165 שם, סעיפים 178(1)(e) & 178(1)(f).

166 שם, סעיף 178(1)(g).

167 שם, סעיף 178(1)(h).

168 שם, סעיף 178(1)(i).

169 שם, סעיף 178(1)(j).

170 שם, סעיף 178(1)(k).

תכלול מספר שמות הגדול לפחות בשלושה ממספר התקנים הפנויים לשיפוט.¹⁷¹ הרוב הדרוש להמלצה על בחירה הינו רוב רגיל מקרב חברי הנציבות שהשתתפו בדיון.¹⁷² לאחר הגשת הרשימה לנשיא הרפובליקה, הוא רשאי להיפגש עם המועמדים ולשוחח עמם, והוא מוסמך לפנות לנציבות בבקשה מנומקת להוספת שמות מועמדים ככל שמצא כי מי מהשמות שהוגשו לו אינו מתאים לכהן כשופט בית המשפט החוקתי.¹⁷³ במצב זה הנציבות תחויב לאתר מועמדים נוספים ותגיש את שמם לנשיא.¹⁷⁴

יודגש כי רשימת המועמדים שמציעה הנציבות תוחמת את יכולת הבחירה של הנשיא,¹⁷⁵ משום שהוא אינו רשאי להציע מועמדים מטעמו, אלא לכל היותר לבקש מהנציבות שתמליץ לו על מועמדים נוספים.¹⁷⁶ (למעט אם מדובר במינוי של נשיא או סגן נשיא לבית המשפט החוקתי – או אז הרשימה שהוצעה על-ידי הנציבות מקבלת מעמד ממליץ ולא מחייב¹⁷⁷). לבסוף, הנשיא נועץ עם הגורמים הרלוונטיים לבחירה – לרבות נשיא בית המשפט החוקתי, מנהיגי המפלגות החברות בפרלמנט וחברי הנציבות – ומכריז על המועמד שנבחר לתפקיד.¹⁷⁸ ראוי לציין כי במסגרת הליך גיבוש רשימת המועמדים המומלצים, המועמדים עוברים שימועים פומביים על-ידי הנציבות.¹⁷⁹



171 שם, סעיף 174(4)(a).

172 שם, סעיף 178(6).

173 שם, סעיף 174(b)(4).

174 שם, סעיף 174(c)(4).

175 ראוי לציין בהקשר זה כי סמכות המינוי של נשיא הרפובליקה היא מצומצמת עוד יותר בכל הנוגע למינוי שופטים לשאר הערכאות בדרום אפריקה, וזאת משום שסעיף 174(6) לחוקת דרום אפריקה קובע כי הנשיא מחויב למנות את שאר השופטים בהתאם להמלצת הנציבות:

“The President must appoint the judges of all other courts on the advice of the Judicial Service Commission”

176 ראו סעיפים 174(4)(b) & 174(4)(c) לחוקת דרום אפריקה, הקובעים כי:

“The President may make appointments from the list, and must advise the Judicial Service Commission, with reasons, if any of the nominees are unacceptable and any appointment remains to be made; The Judicial Service Commission must supplement the list with further nominees and the President must make the remaining appointments from the supplemented list”

177 סעיף 174(3) לחוקת דרום אפריקה.

178 זאת בכפוף למגבלה שלפיה בבית המשפט החוקתי יכהנו לפחות ארבעה שופטים אשר כיהנו בתפקידים שיפוטיים עובר למינויים. ראו לעניין זה סעיף 174(5) לחוקת דרום אפריקה.

179 לעניין זה ראו בהרחבה: בל יוסף “שימוע פומבי למועמדים לבית המשפט העליון: עקרונות והמלצות מדיניות” **תכלית** 35–34 (2023); **Judicial Selection in South Africa**, DEMOCRATIC GOVERNANCE & RIGHTS UNIT AT UNIVERSITY OF CAPE TOWN, 8 (2013) (available [here](#))

הולנד

בית המשפט העליון: בית המשפט העליון של הולנד (The Hoge Raad) הוא הערכאה העליונה במדינה ונדונים בו תיקים אזרחיים, פליליים ומיסויים. מכהנים בו נשיא, ששה סגני נשיא, 29 שופטים נוספים ושלושה שופטים מיוחדים (המתמחים בנושאים ייעודיים כגון דיני תחרות, קניין רוחני ועוד).¹⁸⁰

בית המשפט העליון משמש בעיקר כבית משפט לערעורים ומחולק לשלוש לשכות עיקריות: משפט אזרחי, משפט פלילי ודיני מיסים.¹⁸¹ פסקי דין בלשכות אלה נדונים בהרכב של שלושה או חמישה שופטים.¹⁸² לצד זאת, בית המשפט העליון מוסמך ליתן חוות-דעת משפטית על סוגיות שבדין לבקשת הממשלה.¹⁸³ ומהווה ערכאה ראשונה ואחרונה לדיון על עבירות שבוצעו על-ידי בכירים במדינה.¹⁸⁴

ביקורת שיפוטית: בית המשפט העליון של הולנד אינו מוסמך להעביר ביקורת שיפוטית על חוקים של הפרלמנט.¹⁸⁵ עם זאת, בדומה לשאר בתי המשפט במערכת המשפט ההולנדית, הוא רשאי לבחון אם דבר חקיקה של הפרלמנט עולה בקנה אחד עם הוראותיהן של אמנות בינלאומיות המחייבות את המדינה.¹⁸⁶ באופן זה מוסמכות למעשה ערכאות השיפוט בהולנד שלא ליישם את חקיקת הפרלמנט במקרים שבהם היא סותרת אמנה בינלאומית שתוכנה ברור ואשרורה נועד לעגן את ההגנה על זכויות.¹⁸⁷ לצד סמכות הביקורת השיפוטית המוגבלת של בתי המשפט, קיים בהולנד מנגנון לביקורת חוקתית חלשה על הצעות חוק, עוד לפני שהגיעו לאישור הפרלמנט, על-ידי מועצת המדינה (Council of State).¹⁸⁸ חברי מועצת המדינה ממונים לכהן בה על-ידי מלך הולנד לפי המלצת הממשלה.¹⁸⁹ המלך עצמו מכהן כיו"ר מועצת המדינה ולצדו מכהנים גם בני משפחת המלוכה הבגירים, משפטנים, פוליטיקאים, דיפלומטים, אנשי עסקים ואנשי צבא.¹⁹⁰

בעל סמכות הבחירה: שופטי בית המשפט העליון של הולנד ממונים באופן פורמלי על-ידי מלך הולנד,¹⁹¹ לפי בחירת שר המשפטים.¹⁹² בחירתו של שר המשפטים נערכת מתוך רשימה בת שלושה מועמדים אשר מוגשת לו על-ידי הבית התחתון בפרלמנט, לאחר שחברי הבית סיננו רשימה ארוכה יותר של מועמדים מטעם בית המשפט העליון.¹⁹³

180 חוק בתי המשפט של הולנד מתיר למנות שבעה סגני נשיא, שלושים שופטים נוספים ו-15 שופטים מיוחדים לכל היותר. ראו: Judiciary Organ - (Netherlands) isation Act 1827, § 72(1) (להלן: "חוק בתי המשפט של הולנד"). ראו גם את רשימת שופטי בית המשפט העליון של הולנד באתר בית המשפט העליון [בקישור](#).

181 **Supreme Court Chambers**, HOGE RAAD DER NEDERLANDEN (available [here](#))

182 סעיף 75 לחוק בתי המשפט של הולנד, לעיל ה"ש 180.

183 שם, סעיף 74.

184 שם, סעיף 76.

185 **The Ban on Constitutional Review**, HOGE RAAD DER NEDERLANDEN; (להלן: "חוקת הולנד") Gw. [CONSTITUTION] art. 120 (Netherlands) (available [here](#)).

186 סעיפים 93–94 לחוקת הולנד; ראו גם: **ביקורת שיפוטית על חוקתיות החוק**, לעיל ה"ש 48, עמ' 17.

187 כך למשל, בתי המשפט בהולנד הכירו בחובה להגן על זכויות אדם פוליטיות או "קלאסיות", המופיעות בעיקר באמנה האירופית לזכויות אדם, בניגוד לזכויות כלכליות וחברתיות שתוכנן והיקפן אינם ברורים. ראו: Gerhard van der Schyf, **The Prohibition on Constitutional Review by the Judiciary in the Netherlands in Critical Perspective: The Case and Roadmap for Reform**, 21 GERMAN L.J. 884, 890 (2020).

188 סעיף 73(1) לחוקת הולנד. ראו גם: Jurgen C.A. de Poorter, **Constitutional Review in the Netherlands: A Joint Responsibility**, 9(2) UTRECHT L. REV. 89, 92-93 (2013).

189 Council of State Act 1962, § 2 (Netherlands)

190 ראו את חברי מועצת המדינה באתר המועצה [בקישור](#).

191 סעיף 117 לחוקת הולנד.

192 Judicial Officers (Legal Status) Act 1950, § 2(a) (Netherlands)

193 שם, סעיף 5C.(6).

שיטת הבחירה: הליך בחירת השופטים מערב את שלוש רשויות השלטון במדינה: בית המשפט העליון, הפרלמנט והממשלה. בשלב הראשון, כאשר מתפנה משרת שיפוט, ועדה פנימית של בית המשפט העליון – המורכבת משני שופטים ופרקליט אחד מכל מחלקה בבית המשפט¹⁹⁴ – מגבשת רשימה בת שישה מועמדים פוטנציאליים למינוי, מדרגת אותם ומנמקת את בחירתה.¹⁹⁵ רשימה זו מבוססת על היועצויות פנימיות בבית המשפט העליון שנערכת עם הנשיא, ששת סגני הנשיא, התובע הכללי בבית המשפט העליון (Procurator-General)¹⁹⁶ וסגנו, כמו גם על ראיונות עם המועמדים הפוטנציאליים.¹⁹⁷ הליך גיבוש הרשימה הוא א-פוליטי ושיקולים של תפיסת עולם פוליטית אינם מקבלים ביטוי במסגרת הערכת המועמדים.¹⁹⁸

לאחר הליך ההערכה וההיועצות, מעביר נשיא בית המשפט העליון את רשימת המועמדים לבית הנבחרים (הבית התחתון בפרלמנט ההולנדי).¹⁹⁹ בשלב השני, רשימת המועמדים המצומצמת מועברת לוועדה מיוחדת לענייני שפיטה בבית הנבחרים. הוועדה המיוחדת מזמנת את נשיא בית המשפט העליון ואת התובע הכללי בבית המשפט העליון לשימוע שבמסגרתו הם מסבירים את דירוג המועמדים. לאחר מכן עורכת הוועדה המיוחדת שימוע לששת המועמדים ומצמצמת את הרשימה לשלושה מועמדים סופיים, בדרך כלל ללא דיון מעמיק ובהתבסס על עמדת בית המשפט העליון.²⁰⁰ זוהי רשימה מחייבת שממנה נדרש שר המשפטים לבחור את מועמדו המועדף, והוא אינו רשאי להביא מועמד אחר מטעמו.²⁰¹ בשלב השלישי, הרשימה בת שלושת המועמדים נשלחת לשר המשפטים אשר בוחר למנות אחד מהם, לאחר שנועץ בממשלה.²⁰² הליך הבחירה מסתיים עם מינוי פורמלי על-ידי מלך הולנד.

אמנם, לשון החוק אינה קובעת חד משמעית אם השמות המומלצים בפרלמנט חייבים לבוא מתוך הרשימה שגיבש בית המשפט העליון, אך הניסיון מלמד כי זוהי הפרקטיקה הנהוגת וכי המועמד שנבחר הוא בדרך-כלל המועמד שדורג במקום הראשון ברשימה שניסחו שופטי בית המשפט העליון.²⁰³

194 **Questionnaire (Rev. 1): Netherlands**, NETWORK OF THE PRESIDENTS OF THE SUPREME JUDICIAL COURTS OF THE EUROPEAN UNION, 2 (available [here](#)) (25.10.2012) (להלן: "שאלון בנושא מינוי שופטים (הולנד)").

195 שם. בדרך-כלל המועמד שהוצב במקום הראשון ברשימה הוא מועמד ששובץ בעבר ברשימה מוקדמת במקום נמוך יותר.

196 התובע הכללי בבית המשפט העליון ממונה לתפקיד על-ידי מלך הולנד לפי המלצת שר המשפטים (ראו סעיף 117 לחוקת הולנד; Judicial Officers (Legal Status) Act, לעיל ה"ש 192, סעיף 2(a)). תפקידו כולל העמדה לדין של בכירים במערכת הציבורית; הגשת חוות-דעת משפטיות לבית המשפט העליון לפי חוק; יישוב הלכות סותרות של בתי המשפט בהולנד במטרה לגבש דין אחיד; וניהול תיקים נגד שופטים מכהנים (ראו סעיף 111 לחוק בתי המשפט של הולנד, לעיל ה"ש 180).

197 שאלון בנושא מינוי שופטים (הולנד), לעיל ה"ש 194, עמ' 2-3.

198 שם, עמ' 3.

199 שם.

200 שם, עמ' 2.

201 שם; Judicial Officers (Legal Status) Act, לעיל ה"ש 192, סעיף 6(5C).

202 שאלון בנושא מינוי שופטים (הולנד), לעיל ה"ש 194, עמ' 2.

203 שם; J. Ten Kate & P.J van Koppen, **The Netherlands: Toward a Form of Judicial Review**, in THE GLOBAL EXPANSION OF JUDICIAL POWER 369, 374-375 (C. Neal Tate & Torbjörn Vallinder eds., 1995).

יפן

בית המשפט העליון: בית המשפט העליון של יפן הוא הערכאה השיפוטית העליונה במדינה. הוא מורכב מנשיא וארבעה-עשר שופטים נוספים²⁰⁴ המכהנים בתפקידם עד גיל 70.²⁰⁵ בהתאם לתנאי הסף למינוי, מועמד לשיפוט בבית המשפט העליון נדרש להיות בן 40 לפחות ובעל ידע נרחב במשפטים.²⁰⁶ אמנם אין חובה שמועמד לשיפוט בבית המשפט העליון יהא מוסמך כעורך דין,²⁰⁷ אולם נדרש כי מבין חמישה-עשר השופטים יחזיקו לפחות עשרה שופטים בוותק מסוים לפי שתי חלופות: (1) ותק של עשר שנים כנשיא בית משפט גבוה או כשופט בית משפט גבוה, בית משפט מחוזי או בית משפט לענייני משפחה; (2) ותק מצטבר של עשרים שנה באחד או יותר מהתפקידים הבאים: נשיא בית משפט גבוה, שופט בכל אחת מהערכאות (בית משפט גבוה, מחוזי, לענייני משפחה או שלום), תובע בשירות הציבורי, עורך דין או פרופסור למשפטים.²⁰⁸

ביקורת שיפוטית: בית המשפט העליון של יפן הוא הערכאה היחידה המוסמכת להעביר ביקורת שיפוטית על כל חקיקה או תקנה רשמית.²⁰⁹ זאת, מתוך מטרה רשמית ומוצהרת לשמר את עקרון הפרדת הרשויות המושתת על מערכת של איזונים ובלמים.²¹⁰ בית המשפט העליון אף אינו רשאי לבחון את חוקתיותו של חוק מסוים באופן מופשט (כלומר, כשהוא נפרד ממערכת עובדות ספציפית).²¹¹ ואמנם, ערכאה זו נחשבת לאחד מבתי המשפט החוקתיים השמרניים והזהירים ביותר בעולם, שכן הוא כמעט שלא מאתגר את עמדת הפרלמנט והממשלה בפסיקותיו – מאז הקמתו בשנת 1947, נפסלו בו רק חוקים בודדים.²¹²

לצד סמכותו להחיל ביקורת חוקתית, מהווה בית המשפט העליון ערכאת ערעור אחרונה במדינה²¹³ וערכאת דיון בלעדית בהליכי הדחה של חברי נציבות שירות המדינה ביפן.²¹⁴

בעל סמכות הבחירה: שופטי בית המשפט העליון ממונים על-ידי הממשלה²¹⁵ באישורו הפורמלי של קיסר יפן.²¹⁶

שיטת הבחירה: ממשלת יפן מחזיקה לכאורה בסמכות מינוי בלתי מוגבלת וכפופה רק לדרישות הסף שמופיעות בחוק.²¹⁷ בפועל, מעורבים גורמים מקצועיים בהליך בחירת המועמדים. לפי הנוהג המקובל, כאשר מתפנה משרת שיפוט בבית המשפט העליון מקיימים מזכיר הממשלה ומנהל בתי המשפט – נציגיהם של ראש הממשלה ונשיא בית המשפט העליון –

-
- 204 Saibanshohō [Court Act], Law No. 59 of 1947, art. 5, para. 3 (Japan) ראו את הרכב השופטים הנוכחי באתר בית המשפט העליון של יפן [בקישור](#).
- 205 Court Act (Japan), לעיל ה"ש 204, סעיף 50.
- 206 שם, סעיף 41(1).
- 207 Shigenori Matsui, **Why Is the Japanese Supreme Court So Conservative?**, 88 WASH. U. L. REV. 1375, 1377 (2011).
- 208 Court Act (Japan), לעיל ה"ש 204, סעיף 41(1).
- 209 Nihonkoku Kenpō [Kenpō] [Constitution], art. 81 (Japan) (להלן: "חוקת יפן").
- 210 ראו מסמך הסבר באתר בית המשפט העליון של יפן: [Courts in Japan](#), SUPREME COURT OF JAPAN 1 (2020) (available [here](#)).
- 211 שם, עמ' 2.
- 212 Davis S. Law, **The Anatomy of a Conservative Court: Judicial Review in Japan**, 87 TEX. L. REV. 1545, 1546–1547 (2012).
- 213 סעיף 81 לחוקת יפן; Court Act (Japan), לעיל ה"ש 204, סעיף 7.
- 214 Ko Mishima, **Institutional Conversion of Japan's National Personnel Authority: How Indigenous Forces Have Reshaped a U.S. Occupation-imposed Bureaucratic Institution**, 25 JOURNAL OF AMERICAN-ASIAN RELATIONS 384, 385 (2018).
- 215 סעיף 79 לחוקת יפן; Court Act (Japan), לעיל ה"ש 204, סעיף 39(2).
- 216 סעיף 7 לחוקת יפן; Court Act (Japan), לעיל ה"ש 204, סעיף 39(3).
- 217 Matsui, לעיל ה"ש 207, עמ' 1378: "The Prime Minister has unbridled discretion to make appointments from candidates who satisfy the legal requirements."

משא ומתן לגבי המועמדים המתאימים לשיפוט.²¹⁸ לאחר שהשניים מגיעים להסכמות ראשוניות, מעביר נשיא בית המשפט העליון רשימת מועמדים מצומצמת שגיבש לראש הממשלה (בדרך-כלל מוצעים ברשימה זו עד שלושה מועמדים).²¹⁹ מבחינה היסטורית, לא ידוע על ראש ממשלה שדחה על הסף את המלצותיו של נשיא בית המשפט העליון.²²⁰ מן הראוי לציין כי נשיא בית המשפט העליון ממונה בעצמו על-ידי קיסר יפן לפי המלצת הממשלה,²²¹ כך שמלכתחילה סביר להניח שלא קיימות מחלוקות נוקבות בין השניים.

לצד אלה, גורם מאשר נוסף בהליך הבחירה הוא הציבור הכללי בעל זכות הבחירה. כל בחירה של שופט לבית המשפט העליון מובאת לאישור כלל הציבור בבחירות הכלליות הראשונות של בית הנבחרים שנערכות לאחר שהתבצע המינוי. לאחר מכן, המשך כהונתו של כל אחד מהשופטים מובא לאישורו של הציבור פעם בעשור עד פרישתו. במקרים שבהם רוב הציבור בוחר להדיח שופט, חוקת יפן קובעת שהשופט יפוט מתפקידו.²²²

בפועל, מעולם לא הודח שופט ביפן בדרך זו.²²³ סיבה מרכזית לכך היא שלרוב שופטים ממונים ביפן סמוך לגיל פרישתם, ולכן מראש רובם אינם נבחרים בשנית על-ידי הציבור. כמו כן, מינוי בסמוך לגיל הפרישה מאפשר תחלופה גבוהה יחסית של שופטים, דבר שמצמצם את סיכויי ההדחה שלהם. למול שיטת הבחירה הנוכחית, כפי שבאה לידי ביטוי בפועל, יש ביקורות לפיהן התחלופה התכופה מסייעת לממשלה היפנית להתאים את התפיסות האידיאולוגיות של בית המשפט באופן קבוע, מה שמשמר את האופי המוסדי השמרן של בית המשפט.²²⁴

218 Law, לעיל ה"ש 212, עמ' 1551.

219 שם, עמ' 1550.

220 שם: "No Prime Minister in recent memory is known to have rejected the Chief Justice's recommendations outright".

221 סעיף 6 לחוקת יפן; Court Act (Japan), לעיל ה"ש 204, סעיף (1) 39. כמו יתר שופטי בית המשפט העליון, גם נשיא בית המשפט כפוף לאשרור על-ידי הציבור היפני (שם, סעיף (4) 39).

222 סעיף 79 לחוקת יפן.

223 Courts in Japan, לעיל ה"ש 210, עמ' 30.

224 J. Mark Ramseyer & Eric B. Rasmusen, **The Case for Managed Judges: Learning from Japan after the Political Upheav-** 224
al of 1993, 154 U. PAN. L. REV. 1879, 1890–1891 (2006).

נורבגיה

בית המשפט העליון: בית המשפט העליון של נורבגיה הינו הערכאה הגבוהה במדינה.²²⁵ חוקת נורבגיה קובעת כי בבית המשפט העליון יכהנו חמישה שופטים קבועים לפחות,²²⁶ ובפועל מכהנים בו כיום 20 שופטים.²²⁷ שופט לא ימונה לכהונה בבית המשפט העליון בטרם מלאו לו 30 שנים,²²⁸ וגיל הפרישה לשופטים במדינה הוא 70.²²⁹

בית המשפט העליון דן בתיקים בדרך-כלל בהרכב של חמישה שופטים (פרט לדיון בערעורים בו יושב מותב של שלושה),²³⁰ אולם תיקים בעלי חשיבות מיוחדת יידונו בפני הרכב מורחב של 11 שופטים (grand chamber)²³¹ ובמקרים יוצאי דופן בחשיבותם ידון בית המשפט בתיק בהרכב מלא (plenary session).²³²

ביקורת שיפוטית: כל בתי המשפט במערכת המשפט בנורבגיה מוסמכים לבחון אם יישומן של הוראות חוק או ביצוע החלטות מנהליות נוגד את החוקה, וכפועל יוצא להורות על פירוש מצמצם של החוק או שלילת תוקפו במקרה המונח לפניהם.²³³ ואולם, על אף מודל הביקורת השיפוטית המבוזרת, מהוות הכרעותיו העקרוניות של בית המשפט העליון תקדימים מחייבים לפירוש החקיקה בערכאות הנמוכות.²³⁴

לצד סמכויותיו החוקתיות, בית המשפט העליון הינו הערכאה העליונה במדינה לעניינים אזרחיים ופליליים, וערעור יגיע אליו לדיון בעיקר במקרים של תקדימים משפטיים. סמכויות נוספות של בית המשפט העליון הנורבגי כוללות שפיטה בהליכי הדחה (impeachment) נגד שרים ושופטי בית המשפט העליון בשל עבירות פליליות או הפרה של חובותיהם החוקתיות,²³⁵ וכן הוראה על כינוס הפרלמנט במקרה שמלך נורבגיה נפטר והממשלה לא הורתה על כינוס כאמור.²³⁶ הפרלמנט הנורבגי אף רשאי לפנות לבית המשפט העליון בבקשה לקבל חוות דעת משפטית על סוגיות שבדין.²³⁷

בעל סמכות לבחירה במועמדים: חוקת נורבגיה קובעת כי פקידים בכירים במדינה, ובהם שופטים, ימונו על-ידי המלך לפי המלצת הממשלה (Council of State).²³⁸

-
- 225 Constitution of the Kingdom of Norway as amended in 2018 [Norway], 17 May 1814, § 88, 90 (להלן: "חוקת נורבגיה").
- 226 סעיף 88 לחוקת נורבגיה.
- 227 The Judges of the Supreme Court, SUPREME COURT OF NORWAY (available [here](#)).
- 228 סעיף 91 לחוקת נורבגיה.
- 229 The Supreme Court of Norway, SEPARATION OF POWERS AND INDEPENDENCE OF CONSTITUTIONAL COURTS AND EQUIVALENT BODIES (2nd Congress of the World Conference on constitutional justice, 2011).
- 230 Courts Act of August 1915, § 5 (Norway).
- 231 שם. הסעיף מגדיר "חשיבות מיוחדת" כסוגיות משפטיות שיש להן השלכות רחב על תיקים אחרים, או שאלות משפטיות אשר נובעות מהתנגשות בין דברי חקיקה של הפרלמנט ורשויות מקומיות או דברי חקיקה אשר סותרים מחויבויות בינלאומיות של נורבגיה.
- 232 שם.
- 233 סעיף 89 לחוקת נורבגיה. יש לציין כי בית המשפט העליון הכיר בסמכות הביקורת החוקתית עוד לפני כינון סעיף 89 לחוקה בשנת 2015: כבר בשנת 1866 נקבע בפסק הדין בעניין Grev Wedel Jarlsberg v. Marinedepartementet כי בתי המשפט לא יישמו חקיקה אשר נקבע כי סותרת את חוקת נורבגיה. ואמנם, בדברי ההסבר לתיקון החוקה ב-2015 נאמר במפורש שכינון סעיף 89 אינו אלא קודיפיקציה של עקרון הביקורת החוקתית אשר נוהג זה מכבר במשפט החוקתי הנורבגי. ראו: Austrian Parliamentary Administration (Ed.), PARLIAMENTS AND CONSTITUTIONAL COURTS: A COMPARATIVE REPORT THROUGH THE LENS OF PARLIAMENTARY PRACTICE 117 (2022); בחירת שופטים לבית משפט חוקתי או לבית משפט עליון, לעיל ה"ש 1, עמ' 17.
- 234 PARLIAMENTS AND CONSTITUTIONAL COURTS, לעיל ה"ש 233, עמ' 118.
- 235 סעיף 86 לחוקת נורבגיה. חמשת שופטי בית המשפט העליון הוותיקים ביותר יושבו בדיון לצד שישה חברי פרלמנט שנבחרו לשם כך.
- 236 סעיף 46 לחוקת נורבגיה.
- 237 סעיף 83 לחוקת נורבגיה.
- 238 סעיף 21 לחוקת נורבגיה; Courts Act (Norway), לעיל ה"ש 230, סעיף 55.

שיטת הבחירה: בשנת 2002 הוקמה ועדה מקצועית לבחירת שופטים (Judicial Appointments Board), גוף עצמאי שתפקידו להמליץ לממשלה על מועמדים מתאימים לשפיטה, וזאת כחלק ממהלך רחב יותר של עריכת רפורמה חוקתית בנורבגיה שנועדה, בין היתר, לחזק את עצמאות בתי המשפט.²³⁹ הוועדה מורכבת משלושה שופטים (המכהנים בבית המשפט העליון, בתי המשפט לערעורים או בתי המשפט המחוזיים), שני משפטנים שאינם חלק ממערכת בתי המשפט (כאשר לפחות אחד מהם הוא משפטן בשירות הציבורי) ושני נציגי ציבור.²⁴⁰ כל חברי הוועדה ממונים על-ידי המלך לתקופה של ארבע שנים, בהמלצת הממשלה,²⁴¹ וניתן להאריך את כהונתם פעם אחת נוספת.²⁴² מערכת בתי המשפט היא הגורם האחראי על ניהול פעילות הוועדה.²⁴³ בהתבסס על בחינה מעמיקה של הצעות המועמדות לשפיטה, הוועדה מוסרת את המלצותיה למשרד המשפטים לצד נימוקי ההמלצה, תוך סידור המועמדים לפי סדר עדיפותם (על-פי רוב, מדובר על שלושה שמות של מועמדים מומלצים).²⁴⁴ חשוב לציין כי הוועדה ממליצה על שלושת המועמדים בהסכמה מלאה, אך נימוקיה יכולים להימסר שלא פה-אחד.²⁴⁵

לאחר קבלת חוות-דעתה של הוועדה המייעצת מבצע משרד המשפטים הערכה קצרה של ההמלצות.²⁴⁶ בנוסף, נהוג כי שר המשפטים משוחח עם נשיא בית המשפט העליון ושומע את עמדתו, לאחר שהאחרון נועץ בשופטי בית המשפט העליון ושמע את עמדתם ביחס למועמדים מתאימים למינוי.²⁴⁷ לאחר עריכת ההתייעצויות כאמור, מציג שר המשפטים את המועמד המתאים ביותר בפני הממשלה.²⁴⁸ ככל שהממשלה מבקשת למנות לשפיטה אדם שלא נמצא בין שלושת השמות שהועברו אליה, הוועדה מחויבת לשקול את העניין בעצמה ולמסור לממשלה את חוות דעתה ביחס להתאמת המועמד מטעמה לתפקיד.²⁴⁹ המלצת הוועדה אמנם אינה מחייבת, אך לפי דו"ח רשמי משנת 2011 הבחירה מושפעת מאוד מהמלצת הוועדה ובדרך-כלל בוחרת הממשלה במועמד שדורג על-ידה במקום הראשון.²⁵⁰ ההליך מסתיים עם מינוי פורמלי של מלך נורבגיה.



Presentation of the National Courts Administration and the Norwegian Court Reforms of 2002 , SCANDINAVIAN STUDIES IN	239
THEMATIC COMPILATION OF RELEVANT INFORMATION SUBMITTED BY NORWAY: JUDICIAL AND PROSECUTORIAL. Law 618 (Arvid Rosseland ed., 2007)	
INTEGRITY (8 th meeting according to Article 11 of the United Nations Convention Against Corruption)	
Courts Act (Norway), לעיל ה"ש 230, סעיף 55a. ראו מידע נוסף על פעילות הוועדה המייעצת והרכבה בקישור .	240
The Supreme Court of Norway, לעיל ה"ש 229.	241
Courts Act (Norway), לעיל ה"ש 230, סעיף 55a.	242
Norwegian Court Reforms of 2002, לעיל ה"ש 239, עמ' 619.	243
יש לציין כי נימוקי הוועדה אינם חשופים לציבור.	244
The Supreme Court of Norway, לעיל ה"ש 229.	245
Norwegian Court Reforms of 2002, לעיל ה"ש 239, עמ' 619: "The Ministry of Justice will then make a very limited assess-ment of the proposal"	246
שם, עמ' 618.	247
סעיף 28 לחוקת נורבגיה.	248
Courts Act (Norway), לעיל ה"ש 230, סעיף 55c.	249
The Supreme Court of Norway, לעיל ה"ש 229.	250
"The board's recommendation carries a great deal of weight when the King-in-council makes the final choice. The Government may, as a general rule not choose an applicant who is not one of the three best-ranked candidates. Usually the Government pick the number one on the board's ranking list."	

ניו זילנד

בית המשפט העליון: בית המשפט העליון בניו זילנד הוא הערכאה הגבוהה במדינה ומונה נשיא ועוד ארבעה עד חמישה שופטים.²⁵¹ שופטי בית המשפט העליון מכהנים בו עד גיל 70 במינוי קבוע ורשאים, לאחר פרישתם, להתמנות לשופטים בפועל עד הגעה לגיל 75.²⁵²

ביקורת שיפוטית: בית המשפט העליון מוסמך לדון בערעורים פליליים ואזרחיים, כמו גם בערעורים על הכרעותיו של בית המשפט הגבוה (High Court),²⁵³ אולם הוא אינו מחזיק בסמכות לפסול חקיקה ראשית של הפרלמנט.²⁵⁴ עם זאת, מגילת זכויות האדם הניו-זילנדית מסמיכה את בתי המשפט במדינה לפרש חקיקה באופן שיעלה בקנה אחד עם הזכויות המוגנות במגילה,²⁵⁵ והלכה למעשה (הגם שסמכות זו אינה מעוגנת במגילה) בית המשפט גם מוציא הצהרות אי-התאמה, בפרקטיקה שהחלה משנת 2015.²⁵⁶

בעל סמכות הבחירה: שופטי בית המשפט העליון ממונים על-ידי המושל הכללי של ניו זילנד לפי המלצת שר המשפטים.²⁵⁷

שיטת הבחירה: סעיף 96 ל-Senior Courts Act 2016 קובע כי מועמד ימונה לשפיטה בבית המשפט העליון רק אם הוא מכהן כשופט בית המשפט לערעורים, שופט בית המשפט הגבוה, או שהמועמד ממונה לכהן כשופט בבית המשפט הגבוה במקביל למינויו לכהונה בבית המשפט העליון.

הליך המינוי לבית המשפט העליון נערך על-ידי שר המשפטים, אשר נועץ בגורמים מקצועיים ובכירים במערכת המשפט, ולאחר מכן מגבש רשימה של עד שלושה מועמדים מובילים לכהונה בהסכמת נשיא בית המשפט העליון, לאחר שהאחרון התייעץ עם כלל שופטי בית המשפט העליון. שר המשפטים רשאי לבקש מהתובע הכללי לערוך שיחות חסויות עם גורמים נוספים לצורך דירוג המועמדים הסופיים. לאחר מכן, השר בוחר את המועמד המתאים ביותר מבין השמות שצינו ברשימה (אשר, כאמור, הוסכם עליהם יחד עם נשיא בית המשפט העליון).²⁵⁸

לצד השיקול המקצועי הדומיננטי, שיקולים נוספים אותם שוקל שר המשפטים הם גיוון בצביון בית המשפט, הן מבחינה אישית והן מבחינה מקצועית. כך למשל, ניתן משקל ליכולות המשפטיות של המועמדים ולניסיונם הרלוונטי, תכונות האופי שלהם, יכולות מקצועיות ובין-אישיות וכן לשיקולים שעניינם גיוון אנושי באופן שישקף את החברה הניו-זילנדית. לאחר ששר המשפטים מציג בפני הממשלה את המועמד המוביל לבחירה, ממשיך התהליך למינוי סמלי על-ידי המושל הכללי.²⁵⁹

251 Senior Courts Act 2016, § 6(2) (New Zealand). יש לציין כי שופטי בית המשפט העליון מכהנים במקביל כשופטי בית המשפט הגבוה (ראו במסמך ההנחיות לבחירת שופטים, להלן ה"ש 258, עמ' 2).

252 Senior Courts Act, לעיל ה"ש 251, סעיף 133.

253 שם, סעיפים 68–71.

254 שם, סעיף 3(2): “Nothing in this Act affects New Zealand’s continuing commitment to the rule of law and the sovereignty of Parliament”.

255 New Zealand Bill of Rights Act 1990, Public Act No. 109, § 6 (New Zealand).

256 הסמכות העקרונית נקבעה בפסק דינו של בית המשפט הגבוה בעניין Taylor v. Legal Advisor-General [2015] NZHC 1706, והופעלה לאחרונה על-ידי בית המשפט העליון בעניין Make It 16 Inc v. Attorney-General [2022] NZSC 134.

257 Senior Courts Act, לעיל ה"ש 251, סעיף 100. הסעיף קובע גם כי נשיא בית המשפט העליון ימונה לפי המלצת ראש הממשלה.

258 ראו את מסמך ההנחיות לבחירת שופטים שחובר על-ידי שר המשפטים של ניו זילנד: **Judicial Protocol**, Crown Law 8 (April 2014) ([available here](#)). מאחר שמסמך הנחיות זה נכתב בהתאם לחובה סטטוטורית אשר מוטלת על שר המשפטים לפי סעיף 93 ל-Senior Courts Act, ועניינה פרסום נהלי בחירת המועמדים לשפיטה, ניתן לראות בו חלק מחייב במארג הדינים המסדירים את הליך בחירת השופטים. לעניין זה ראו: זיו בורר, **מינוי שופטים לבית המשפט העליון בניו-זילנד** 7 (נייר עמדה מס' 43, פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה 2023).

259 מסמך ההנחיות לבחירת שופטים, לעיל ה"ש 258, שם.

אם כן, לנשיא בית המשפט העליון של ניו זילנד קיימת סמכות וטו על מינוי שופטים לערכאה זו. על-אף שנשיא בית המשפט העליון ממונה בעצמו לתפקיד בהתאם להמלצת ראש הממשלה,²⁶⁰ הליך הבחירה בשופטי בית המשפט העליון הוא בעל היבט מקצועי דומיננטי²⁶¹ ונועד למנוע השפעות פוליטיות או אחרות על החלטת שר המשפטים.²⁶² באופן גלוי, מפורש ורשמי נקבע כי ביצוע תפקיד זה באופן עצמאי ונטול שיקולים זרים הוא מוסכמה חוקתית חזקה במיוחד.²⁶³

260 Senior Courts Act, לעיל ה"ש 251, סעיף 100(2). מן הראוי להבהיר כי למרות ההיבט הפוליטי של בחירת הנשיא על-ידי ראש הממשלה, הליך הבחירה מנוהל על-ידי התובע הכללי של ניו זילנד וכולל אלמנטים מקצועיים מובהקים כמו היועצות בנשיא בית המשפט העליון היוצא ובשופטי בית המשפט העליון בדימוס, בנשיאי ערכאות השיפוט האחרות ובלשכת עורכי הדין של ניו זילנד. ראו בהרחבה: יעל סירקיס "מינוי נשיא הערכאה השיפוטית העליונה: מבט השוואתי" **תכלית** 14 (2023).

261 מסמך ההנחיות לבחירת שופטים, לעיל ה"ש 258, עמ' 3: "Appointments are made on the basis of merit".

262 ראו גם בנייר העמדה של פורום המרצות והמרצים למשפטים, לעיל ה"ש 258, עמ' 6-7.

263 **Appointments, COURTS OF NEW ZEALAND** (available [here](#))

קנדה

בית המשפט העליון: בית המשפט העליון של קנדה הוא הערכאה הגבוהה ביותר במדינה ומונה נשיא ושמונה שופטים נוספים.²⁶⁴ שופטי בית המשפט העליון מכהנים בתפקידם עד גיל 75,²⁶⁵ ונדרש כי שלושה מתוכם יהיו משפטנים ממחוז קוויבק.²⁶⁶

ביקורת שיפוטית: בית המשפט העליון בקנדה מוסמך לפסול חקיקה שאינה עולה בקנה אחד עם החוקה ובפרט עם הזכויות המעוגנות בצ'רטר הקנדי להגנה על זכויות אדם.²⁶⁷ בית המשפט העליון מהווה ערכאת ערעור סופית על הכרעותיהן של ערכאות הערעור הפדרליות והערכאות העליונות בפרובינציות.²⁶⁸

בעל סמכות הבחירה: שופטי בית המשפט העליון נבחרים על-ידי ראש הממשלה לפי המלצה בלתי מחייבת של ועדה מייעצת למינוי שופטים. המינוי נערך באופן פורמלי על-ידי המושל הכללי.²⁶⁹

שיטת הבחירה בשנים 2006–2016: בדומה לשאר מדינות ה-Commonwealth, הליך בחירת השופטים מבוסס על מינוי פורמלי על-ידי המושל הכללי בהמלצת הרשות המבצעת – במקרה הקנדי, זהו ראש הממשלה. בשנים 2006–2016 הליך בחירת השופטים הושפע במידה רבה משיקולים פוליטיים, על אף שלא נעשה כל שינוי בזהותם של בעלי סמכות המינוי וההמלצה. סטיבן הארפר, ראש ממשלת קנדה דאז (2006–2015), מינה ועדה ייעודית מטעמו שתפקידה היה לתשאל מועמדים לכהונה בבית המשפט העליון בראיון ציבורי-טלוויזיוני. בוועדה כיהנו נציגים מכל המפלגות החברות בבית הנבחרים הקנדי (House of Commons), אך היא לא הוסמכה להטיל וטו על בחירה זו או אחרת.²⁷⁰

שיטת הבחירה כיום: מאז שנת 2016 נהוגה בקנדה שיטה שונה לבחירת שופטים לבית המשפט העליון, אשר אומצה על-ידי ראש הממשלה ג'סטין טרודו (2015-היום). גם כיום, המושל הכללי הוא הגורם המוסמך למינוי שופטים לבית המשפט העליון מבחינה סמלית, בהתאם להמלצת ראש הממשלה. אולם לפי השיטה החדשה ראש הממשלה נועץ בוועדה מייעצת למינוי שופטים בערכאות השונות. תפקידה של הוועדה הוא להמליץ על מועמדים מתאימים והיא נועדה לפעול באופן מקצועי שאינו פוליטי או מפלגתי. מאחר שהוועדה המייעצת פועלת מכוח חוק שירות המדינה הקנדי,²⁷¹ הרי שבחירת חבריה כפופה להוראות החוק האמור ובכלל זאת לדרישה שלפיה מינוי לתפקיד ציבורי יתבסס בראש ובראשונה על שיקולים מקצועיים ויהא מנותק מהשפעות פוליטיות או מפלגתיות.²⁷² בנוסף, על חברי הוועדה המייעצת חלים כללי אתיקה נוקשים כאמצעי להבטחת הוגנות הליך הבחירה.²⁷³

264 Supreme Court Act, R.S.C. 1985, c S-26, § 4(1) (Canada)

265 שם, סעיף 9(2).

266 שם, סעיף 6.

267 Constitution Act, 1982, § 52(1) (Canada)

268 Supreme Court Act, לעיל ה"ש 264, סעיפים 35–41.

269 שם, סעיף 4(2).

270 Supreme Court Appointment Process and the Prime Minister of the Day, CANADIAN CENTRE FOR CONSTITUTIONAL STUDIES (available [here](#))

271 Public Service Employment Act, S.C. 2003, c 22, § 127.1(1)(c) (Canada) (להלן: "חוק שירות המדינה הקנדי"); ראו גם את סעיף 2(1) לתקנון הוועדה המייעצת לבחירת שופטים [בקישור](#).

272 ראו סעיף 30(1) לחוק שירות המדינה הקנדי, הקובע כי מינויים בשירות הציבורי "shall be made on the basis of merit and must be free from political influence"

273 Code of Ethics, OFFICE OF THE COMMISSIONER FOR FEDERAL JUDICIAL AFFAIRS CANADA (available [here](#))

הוועדה מורכבת משופט בדימוס שנבחר על-ידי מועצת השופטים הקנדית (Canadian Judicial Council);²⁷⁴ עורך דין אחד שנבחר על-ידי לשכת עורכי הדין של קנדה (Canadian Bar Association); משפטן אחד שנבחר על-ידי איגוד המשפטנים של הקהילה הילידית של קנדה (Indigenous Bar Association); עורך דין אחד הממונה על-ידי ה-Federation of Law Societies, גוף המאגד משפטנים מכל הפרובינציות של קנדה; חוקר משפט אחד הממונה על-ידי מועצת דיקני הפקולטות למשפטים בקנדה; ושלושה נציגי ציבור הנבחרים על-ידי שר המשפטים, כאשר הדרישה היא שלפחות שניים מהם אינם עורכי-דין פעילים.²⁷⁵ יו"ר הוועדה נבחר על-ידי המושל הכללי מבין חברי הוועדה²⁷⁶ וחבריה מכהנים לתקופה של חמש שנים הניתנת להארכה.²⁷⁷

הליך גיבוש ההמלצה של הוועדה המייעצת מתחיל באיסוף מועמדויות והתייעצות ראשונית עם נשיא בית המשפט העליון. לאחר מכן, הוועדה ממיינת את המועמדים הרלוונטיים תוך התייחסות לדרישות המקצועיות ולקריטריונים המבוקשים, כפי שנקבעו על-ידי ראש הממשלה. הוועדה נדרשת לשקול, בין שאר שיקוליה, שיקולים בדבר גיוון תרבותי ומגדרי בהרכב בית המשפט,²⁷⁸ והיא רשאית להיוועץ בגורמים שונים, כמו נשיא בית המשפט העליון.²⁷⁹

הוועדה מעבירה בתוך חודש לראש הממשלה רשימה של שלושה עד חמישה מועמדים מובילים לשיפוט, תוך הנמקת בחירתם והתייחסות לקריטריונים הקבועים בחוק והנחיות מקצועיות נוספות שנקבעו על-ידי ראש הרשות המבצעת.²⁸⁰ ראש הממשלה רשאי אף לבקש מהוועדה לחפש מועמדים המתאימים לשיפוט בנוסף למועמדים שהועברו אליו.²⁸¹ כחלק מהליך הבחירה, הוא מתייעץ עם שר המשפטים לאחר שהאחרון דן בעניין עם נשיא בית המשפט העליון, יועצים משפטיים של המחוזות הרלוונטיים, וכן עם חברי ועדת זכויות האדם וחברי ועדת המשפט והחוקה בבית הנבחרים. לבסוף, על סמך ההתייעצויות עם כלל הגורמים הללו, מציג ראש הממשלה למושל הכללי את המועמד המומלץ לתפקיד מטעם הממשלה.²⁸²



274 מועצת השופטים הקנדית היא גוף אשר מורכב מנשיאים ושופטים בדימוס של בית המשפט העליון; יו"ר המועצה הוא הנשיא המכהן של בית המשפט העליון. ראו את אתר מועצת השופטים הקנדית [בקישור](#).

275 ראו את רשימת חברי הוועדה המייעצת [בקישור](#).

276 סעיף 2(3) לתקנון הוועדה המייעצת, לעיל ה"ש 271

277 שם, סעיף 3(1).

278 שם, סעיף 8(f).

279 שם, סעיף 8(e).

280 שם, סעיף 6.

281 שם, סעיף 7.

282 **New process for judicial appointments to the Supreme Court of Canada**, PRIME MINISTER OF CANADA (2016) (available [here](#)) יש לציין כי בשנת 2022 נערך שינוי בהרכב הוועדה, כך שנוסף נציג מטעם איגוד המשפטנים של הקהילה הילידית של קנדה, אך הליך המינוי וסדרי הפעולות של הוועדה לא שונו.

אף שהמלצת הוועדה המייעצת אינה מחייבת,²⁸³ בדיקה מעלה כי מאז החלה לפעול בשנת 2016, קיבלו ממשלות טרודו את כל חמש המלצות הבחירה של הוועדה. מגמה זו עולה בקנה אחד עם הצהרת הממשלה מאוקטובר 2016, כחודשיים לאחר שינוי הליך הבחירה, שלפיה ההליך החדש נועד, בין היתר, לחזק את ההשפעה של הוועדה המייעצת בהליך בחירת השופטים.²⁸⁴ על מנת לבחון אם הנוהג לקבל את המלצות הוועדה יכה שורש ויהפוך למנהג חוקתי, יש לבחון כיצד ייושם תחת הממשלות הבאות.

283 ראו סעיף 1 לתקנון הוועדה המייעצת, לעיל ה"ש 271.

284 **Government of Canada Announces Judicial Appointments and Reforms the Appointments Process to Increase Openness and Transparency**, GOVERNMENT OF CANADA (October 20th 2016) (available [here](#))

שבדיה

בית המשפט העליון: בשבדיה קיימים שני בתי משפט עליונים²⁸⁵ הפועלים זה לצד זה – בית משפט עליון לעניינים אזרחיים ופוליטיים (Supreme Court), בו מכהנים 16 שופטים,²⁸⁶ ובית משפט עליון לעניינים מנהליים (Supreme Administrative Court), בו מכהנים 14 שופטים לפחות.²⁸⁷ תנאי למינוי הוא שהמועמד מכהן, או כיהן בעבר, כשופט ערכאה נמוכה במינוי קבוע.²⁸⁸ שופטי בית המשפט העליון מכהנים בתפקידם עד גיל 69.²⁸⁹

ביקורת שיפוטית: מודל הביקורת השיפוטית בשבדיה הוא ביזורי ופרטני. אף ערכאה בשבדיה – לרבות בית המשפט העליון – אינה רשאית להורות על בטלות חוק.²⁹⁰ עם זאת, כל בתי המשפט בשבדיה רשאים שלא ליישם דבר חקיקה אם הם מצאו כי הוא נוגד את החוקה, אך הדבר נעשה באופן פרטני ובשים לב לכך שהפרלמנט הינו נציג הריבון.²⁹¹ לצד סמכות הביקורת השיפוטית המבוזרת, קיימת בשבדיה מועצת חקיקה (Council on Legislation) המורכבת משופטי בית המשפט העליון בעבר ובהווה.²⁹² תפקיד המועצה הוא ליעץ לממשלה ולפרלמנט אם הצעת חוק אינה חוקתית. עמדת המועצה אינה מחייבת והליך ההיוועצות הוא וולונטרי לחלוטין. מקובל לראות בהליך ההיוועצות במועצת החקיקה מנגנון משמעותי יותר של ביקורת שיפוטית.²⁹³

בעל סמכות הבחירה: הממשלה ממנה את השופטים בכל הערכאות לפי המלצתה של ועדה מייעצת לבחירת שופטים (Judges Proposals Board).²⁹⁴

שיטת הבחירה: הוועדה המייעצת לבחירת שופטים נוסדה כאמצעי למניעת הטיות פוליטיות על הליך בחירת השופטים במדינה²⁹⁵ ופועלת באופן א-פוליטי ועל יסוד שיקולים מקצועיים.²⁹⁶ הוועדה מורכבת מתשעה חברים: חמישה שופטים (מכהנים או בדימוס) הממונים על-ידי הממשלה בהמלצת מערכת בתי המשפט הכלליים והמנהליים; שני משפטנים שאינם עובדים במערכת בתי המשפט, אשר אחד מהם חייב להיות עורך דין, הממונים על-ידי הממשלה בהמלצת רשויות ציבוריות וארגונים מקצועיים; ושני נבחרים ציבור שנבחרים על-ידי הפרלמנט השבדי (Riksdag).²⁹⁷ חברי הוועדה בוחרים בעצמם את יו"ר הוועדה וסגנו ומכהנים לתקופה של ארבע שנים לכל היותר.²⁹⁸

285 ראו את ההוראה הרלוונטית בחוק יסוד Instrument of Government, אחד מארבעת חוקי היסוד של שבדיה: REGERINGSFORMEN [RF]. [Constitution] 5:1, ch. 11 § 1 (Sweden).

286 RÄTTEGÄNGSBALKEN [RB] [Code of Judicial Procedure], ch. 3 § 4 (Sweden).

287 Law (1971:289) on General Administrative Courts, § 3 (Sweden).

288 The Instrument of Government, לעיל ה"ש 285, סעיף 1 לפרק 11.

289 שם, סעיף 7 לפרק 11; Act (1982:80) on Employment Protection, § 32(a) (Sweden).

290 **ביקורת שיפוטית על חוקתיות החוק**, לעיל ה"ש 48, עמ' 28.

291 The Instrument of Government, לעיל ה"ש 285, סעיף 14 לפרק 11.

292 שם, סעיפים 20–22 לפרק 8.

293 **ביקורת שיפוטית על חוקתיות החוק**, לעיל ה"ש 48, עמ' 29; **Constitutional Review and Democracy – Constitutional Courts and the Legislative Process**, EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION), 4–6 (2003). ראו גם את אתר בית המשפט העליון של שבדיה **בקישוב**, שם מצוין כי שניים משופטי בית המשפט העליון מכהנים כיום במועצת החקיקה.

294 The Instrument of Government, לעיל ה"ש 285, סעיף 6 לפרק 11; Act (2010:1390) on the Appointment of Ordinary Judges, § 2–3 (Sweden).

295 Elise Krumholz, **Nominating the Justices of the Supreme Court – A Comparative Study of the United States and Sweden**, FACULTY OF LAW AT LUND UNIVERSITY, Research Paper LAGF03, 23 (2014).

296 The Instrument of Government, לעיל ה"ש 285, סעיף 6 לפרק 11.

297 Act (2010:1390) on the Appointment of Ordinary Judges, לעיל ה"ש 294, סעיף 4.

298 שם. ראו מידע נוסף על פעילות הוועדה המייעצת וחבריה באתר הוועדה **בקישוב**.

הליך בחירת השופטים נערך כדלקמן: לאחר פרסום מכרז למשרה שיפוטית פנויה,²⁹⁹ ובכלל זאת באחד משני בתי המשפט העליונים, הוועדה המייעצת דנה במועמדויות ומגישה לממשלה את המלצתה המנומקת.³⁰⁰ הממשלה אינה מחויבת לקבל את המלצת הוועדה, אולם אם הממשלה מעוניינת למנות לתפקיד מועמד שהוועדה המייעצת לא המליצה עליו, יש לאפשר לוועדה להשמיע דעתה על המועמד בטרם בחירתו.³⁰¹

על-פי תשובת הפרלמנט השוודי לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בשנת 2023, בחירת מועמד על-ידי הממשלה בניגוד להמלצת הוועדה היא אירוע קיצוני ונדיר במיוחד: הדבר אירע פעמיים בלבד מאז שנת 2010, ובשני המקרים הללו מונה המועמד לערכאה נמוכה.³⁰² עד כה, הממשלה מעולם לא פעלה בניגוד להמלצת הוועדה ביחס לבחירת מועמד לכהונה בבית המשפט העליון.



299 שם, סעיף 6.

300 שם, סעיף 9.

301 שם, סעיף 11.

302 **בחירת שופטים לבית משפט חוקתי או לבית משפט עליון**, לעיל ה"ש 1, עמ' 28–29. במקרה הראשון מונה מועמד לכהונה בערכאה נמוכה אף-על-פי שניסיונו המקצועי היה קצר במיוחד (פחות משנתיים ממועד סיום ההתמחות), וזאת בשל מחסור בשופטים בבית המשפט אליו יועד לה-תמנות. במקרה השני סירבה הוועדה להמליץ על המועמד משום שלא סיפק לה מסמכים מסוימים כחלק מהליך המינוי, אולם מסמכים אלה נמסרו לממשלה בהמשך.

סיכום הממצאים מופיע בטבלה להלן.

מדינה	האם קיימת שיפוטית?	הגורם שבוחר את השופטים	מיהו הגורם המייצג לבחירת השופטים באופן פורמלי?	האם ההמלצה מחייבת לפי חוק?	האם קיים נוהג המאלץ לפעול בהתאם להמלצות גורמי המקצוע?	האם ישנם מנגנונים מאזנים/חלשים, חזקים, התוחמים את שיקול דעתם של נבחרי הציבור?	גורמים נוספים המעורבים בהליכי הבחירה
אוסטרליה	כן	הממשלה לפי המלצת שר המשפטים – עם מינוי סמלי של המושל הכללי	היועצים המשפטיים של שש המדינות, המשמשים שרי משפטים	לא	לא	כן – חלשים	שופטי בית המשפט הגבוה בעבר ובהווה, נשיאי שאר הערכאות הפדרליות, נשיאי בתי המשפט הגבוהים של המדינות, לשכות עורכי הדין במדינות, דיקנים של פקולטות למשפטים
איסלנד	כן	שר המשפטים – עם מינוי סמלי של נשיא המדינה	ועדה מייצעת לבחירת שופטים, המורכבת מגורמים מקצועיים שונים	כן. החריג הוא ששר המשפטים רשאי להציע מועמד מטעמו, אך מינויו יהא כפוף לאישור כפול של הוועדה המייצעת והפרלמנט	כן – מאז שינוי שיטת בחירת השופטים בשנת 2018, כל השופטים שהתמנו הומלצו על-ידי הוועדה	כן – חזקים	הפרלמנט, לשכת עורכי הדין, גורמים מקצועיים שעבדו עם המועמד בעבר
אירלנד	כן – לרבות ביקורת על שיפוטית על הצעות חוק	הממשלה – עם מינוי סמלי של נשיא המדינה	ועדה מייצעת לבחירת שופטים, המורכבת מנשיאי בתי המשפט, היועץ המשפטי לממשלה, משפטנים ונציגים מטעם שר המשפטים	לא, אך הממשלה נדרשת לשקול תחילה את המלצות הוועדה	כן	כן – חזקים	לשכת עורכי הדין, האיגוד המקצועי של משפטי אירלנד
אסטוניה	כן – רק באמצעות האגף הייעודי המוסמך לכך	הפרלמנט	נשיא בית המשפט העליון	כן, במובן זה שהיא מסננת	כן – כל 19 שופטי בית המשפט העליון המכהנים בו כיום הומלצו על-ידי נשיא בית המשפט	כן – חזקים	כל שופטי בית המשפט העליון, המועצה לניהול בתי המשפט
ארצות-הברית	כן	נשיא המדינה, באישור הסנאט	היוועצות בלתי פורמלית עם חברי הסנאט ונשיא בית המשפט העליון	לא	לא	כן – בעלי השפעה מוגבלת	קיימת היוועצות עם נציגי לשכת עורכי הדין, קולגות של המועמד, נציגי קבוצות אינטרס

ברייטניה	חלקית: במקרים חריגים ניתן להכריז על אי-התאמה של חוק לאמנה האירופית לזכויות אדם	ראש הממשלה לפי בחירה מהותית של שר המשפטים – עם מינוי סמלי של המלך	ועדה מייעצת עצמאית לבחירת שופטים, המורכבת משופטים ונציגי הוועדות המקומיות לבחירת שופטים (אנגליה, וויילס, סקוטלנד וצפון אירלנד)	כן	כן	כן – חזקים	שופטים בכירים שאינם מועמדים לתפקיד, ראש ממשלת סקוטלנד, ראש ממשלת וויילס, הוועדה לבחירת שופטים של צפון אירלנד
דנמרק	כן	שר המשפטים – עם מינוי סמלי של מלכת דנמרק	ועדה מייעצת לבחירת שופטים, המורכבת משופטים, עורך דין ונציגי ציבור הממונים על-ידי שר המשפטים	לא	כן – שר המשפטים מעולם לא מינה מועמד בניגוד לעמדת הוועדה המייעצת	כן – חזקים	בית המשפט העליון, בתי המשפט הגבוהים, אגודת השופטים של דנמרק, לשכת עורכי הדין, איגוד העיתונות הלאומי, המועצה הדנית למידע ציבורי
דרום אפריקה	כן – רק בסמכות בית המשפט החוקתי	נשיא הרפובליקה (ראש הרשות המבצעת)	נציבות ה-JSC: נשיא בתי המשפט, שר המשפטים, עורכי דין, מרצה למשפטים, נציגי הבית התחתון והעליון בפרלמנט, נציגים מטעם נשיא הרפובליקה	כן – במובן זה שהיא בעל כוח מסנן	כן	כן – חזקים	מנהיגי כל המפלגות בבית התחתון בפרלמנט
הולנד	לא – אך בית המשפט העליון רשאי לבחון אם חוק הולם הוראות של אמנות בין-לאומיות המחייבות את המדינה	שר המשפטים מביא רשימה מחייבת שאושרה על-ידי בית הנבחרים – עם מינוי סמלי של המלך	ועדה פנימית בבית המשפט העליון, ועדה פרלמנטרית בבית הנבחרים	המלצת שופטי בית המשפט העליון אינה מחייבת; רשימת המועמדים שאושרה בפרלמנט מחייבת	ככלל כן, המועמד שנבחר הוא לרוב המועמד שעליו המליץ בית המשפט העליון	כן – חזקים	הממשלה, סגני נשיא בית המשפט העליון, סגן התובע הכללי בבית המשפט העליון
יפן	כן	הממשלה (בפועל – ראש הממשלה)	הוועדות בלתי פורמליות עם נשיא בית המשפט העליון	לא	כן – אך יש לציין כי בפועל רשימת המועמדים המומלצים מסוננת מראש על-ידי מזכיר הממשלה	כן – חלשים	מזכיר הממשלה, מנהל בתי המשפט, אשרור על-ידי הציבור בבחירות (אם כי בפועל מעולם לא הודח שופט על-ידי הציבור)
נורבגיה	כן	הממשלה – עם מינוי סמלי של המלך	ועדה מייעצת לבחירת שופטים, המורכבת משופטים, משפטנים ונציגי ציבור	לא	כן	כן – חזקים	נשיא בית המשפט העליון ושופטיו
ניו זילנד	חלקית: במקרים חריגים ניתן להכריז על אי-התאמה של חוק למגילת זכויות האדם	שר המשפטים – עם מינוי סמלי של המושל הכללי	נשיא בית המשפט העליון, אשר נועץ בכל שופטי בית המשפט העליון	כן, במובן זה שהיא מסננת	כן	כן – חזקים	התובע הכללי, גורמים בכירים במערכת המשפט

קנדה	כן	ראש הממשלה - עם מינוי סמלי של המושל הכללי	ועדה מייעצת המורכבת מגורמים מקצועיים ונציגים מטעם שר המשפטים	לא	מסתמן שכן - הנוהג קיים מ-2016. יש לבחון כיצד יופעל בממשלות הבאות	כן - חזקים	שר המשפטים, נשיא בית המשפט העליון, יועצים משפטיים של המחוזות, חברי פרלמנט
שבדיה	כן	הממשלה	ועדה מקצועית לבחירת שופטים, המורכבת משופטים, משפטנים ונציגי ציבור	לא - אך אם הממשלה מעוניינת למנות מועמד מטעמה, יש לאפשר לוועדה המייעצת להביע את עמדתה ביחס אליו	כן	כן - חזקים	רשויות ציבוריות, ארגונים מקצועיים