

הצעת חקיקה בענין מינוי שופטים

שינויים מוצעים לחוק יסוד: השפיטה
 וחוק בתי משפט [משולב, תשמ"ד].

דברי הסבר כלליים מופיעים בעמוד זה.
 בעמודים הבאים מוצגים השינויים המוצעים לחוק בפירוט,
 מלווה בדברי הסבר מפורטים במקומות המתאימים

מטרת ההצעה לתיקון חוק יסוד: השפיטה וחוק בתי המשפט היא להביא למעבר הדרגתי ממערכת משפט הממנה את עצמה למערכת משפט המתמנה ע"י נציגי העם, ובמיוחד לייחוד, בהקדם האפשרי, תפקיד חשוב לשופטים המתמנים ע"י נציגי הציבור בקביעת נורמות ציבוריות. כל זאת תוך הכרה בערכה ובאיכותה המקצועית של מערכת המשפט הקיימת ונצירת היתרונות הקיימים בה לעתיד.

מאז מחצית המאה ה-20 קיימת נטייה ברורה בקרב המדינות הדמוקרטיות להרחיב את תפקיד בתי המשפט בעשיית צדק וקביעת נורמות ציבוריות. חשיבותן של בתי משפט גדלה, הן בהגנה על זכויות הפרט, והן בריסון סמכויות הממשלה והגבלתן לנתיבים חוקיים. תהליך זה התחולל אף במדינת ישראל, במיוחד עם תחילת המהפיכה החוקתית ברבע האחרון של המאה ה-20.

עם הרחבת תפקידיו וסמכויותיו של בתי המשפט גדלה חשיבות ההתאמה בין הערכים המוצאים את ביטויים בפסקי-דין לבין הערכים שרוב הציבור מעלם על נס. חוקרים חריפים וחשובים בישראל ובעולם התריעו על הסכנה הנובעת מהרחבת הפער בין הציבור לשופטיו.¹ מבחינת התועלת, הדבר עלול לערער את הלגיטימיות ואף את היציבות של המשטר הדמוקרטי כולו; ומבחינה עקרונית, בדמוקרטיה השלטונית—ובניהם בתי המשפט—"יונקים את סמכויותיהן הצודקות מהסכמת הנשלטים." העם אמור לקבוע את הערכים, על פיהם ינהל את חייו המשותפים. שופטים אמורים לשפוט על-פי חוק, אך באותה מידה הם חייבים לשפוט בהסכמה, ובדמוקרטיה הסכמה מבטאים באמצעות נבחרים הציבור.

עקרון גדול זה מצא את ביטויו בשינויים העיקריים שחלו במערכות משפט במדינות דמוקרטיות ב-60 השנים האחרונות. לאחר מלחמת העולם השנייה, עם שיקום המשטרים הדמוקרטיים בגרמניה, באיטליה, ובצרפת המשוחררת, קבעו המחוקקים ערכאות עליונות חדשות. ערכאות אלו סימנו פריצת דרך חדשה, שכן תפקיד חשוב, ולפעמים התפקיד הבלעדי, במינוי שופטים לאותן ערכאות ניתן לחברי הרשות המחוקקת. בגרמניה ובאיטליה הדבר נעשה בפירוש כדי לעגן את מערכת המשפט ופסקותיו בערכים הדמוקרטיים המתחדשים, שהרשות המחוקקת נתפסה כאחראית העיקרית לשמירתם.

במרוצת הזמן בתי משפט "דמוקרטיים" אלו הרחיבו מאוד את פעילותם, כאמור, בשמירה על זכויות ובבקרת סמכויות המשטר. בקנדה, ככל שמערכת בתי המשפט הפדרלית הרחיבה את תפקידה בשמירה על זכויות הפרט וקביעת נורמות ציבוריות, כך גדלה התמיכה במינוי שופטים ע"י נבחרים ציבור, נושא שהיה שנוי במחלוקת בדור הקודם.

שופטי בתי המשפט של הקהילייה האירופית מתמנים אף הם ע"י נבחרים הציבור, בית המשפט האירופי לזכויות האדם ע"י הפרלמנט האירופי.

לעומת זאת, יחס הרשות השופטת לציבור לא השתנה בישראל מאז 1953, למרות הרחבת התפקיד החוקתי של מערכת המשפט, ובמיוחד של בית המשפט העליון.

¹ראה במיוחד את Prof. Stephen L. Carter, *The Dissent of the Governed*, William M. Massey Lectures on American Civilization—1995, Cambridge: Harvard UP, 1998.

הצעת חקיקה: מינוי שופטים

שינויים מוצעים לחוק יסוד: השפיטה
 וחוק בתי משפט [משולב, תשמ"ד].

העמודה הימנית מביאה את נוסח החוק הנוכחי (חלקים רלוונטיים). חלקי החוק שמוצע לשנותם מופיעים **בדפוס מלוכסן**. השינויים המוצעים מופיעים מולם בעמודה השמאלית. טקסטים של שינויים מופיעים לפי מפתח צבעוני: **ההצעה העיקרית באדום**; שינוי אופציונלי 1 בכחול; שינוי אופציונלי 2 בסגול.

<p style="text-align: center;"><u>תיקון עיקרי לחוק:</u></p> <p>4. (א) לאחר המלים "ועדה לבחירת שופטים" יבוא "ואישור הכנסת."</p> <p style="text-align: right;">להוסיף: (ד) מינוי שופט לתפקיד נשיא בית המשפט העליון או למשנה לו, טעון אישור הכנסת.</p> <p>9. (א) לאחר המלים "נשיא בית המשפט העליון" יבוא "ובאישור הכנסת."</p>	<p style="text-align: center;"><u>חוק יסוד: השפיטה</u></p> <p style="text-align: center;">פרק א': הוראות יסוד</p> <p style="text-align: right;">סעיפים:</p> <p>1-3. [הגדרת בתי המשפט בישראל; שופט סר למרות המשפט בלבד; דיונים יתקיימו בפומבי, אלא אם נקבע אחרת בחוק.</p> <p style="text-align: right;">[אין שינויים בסעיפים אלה].</p> <p style="text-align: center;">פרק ב': השופטים</p> <p>4. (א) שופט יתמנה בידי נשיא המדינה לפי בחירה של ועדה לבחירת שופטים.</p> <p>(ב) הועדה תהיה של תשעה חברים, שהם נשיא בית המשפט העליון, שני שופטים אחרים של בית המשפט העליון שיבחר חבר שופטיו, שר המשפטים ושר אחר שתקבע הממשלה, שני חברי כנסת שתבחר הכנסת ושני נציגים של לשכת עורכי הדין שתבחר המועצה הארצית של הלשכה; שר המשפטים יהיה יושב ראש הועדה.</p> <p>(ג) הועדה רשאית לפעול אף אם פחת מספר חבריה, כל עוד לא פחת משבעה.</p> <p>5-6. [שופט יהיה אזרח ישראל; הצהרת אמונים של שופט. אין שינויים בסעיפים אלה].</p> <p>7-8. [התחלה וסיום של כהונת שופט; קביעות שופטים; משכורותיהם; חקירה של שופטים. אין שינויים בסעיפים אלה].</p> <p>9. (א) לא יועבר שופט דרך קבע ממקום כהונתו לבית משפט במקום אחר אלא בהסכמת נשיא בית המשפט העליון או על פי החלטת בית הדין המשמעתי.</p> <p>(ב) לא יתמנה שופט לכהונה בפועל בבית משפט של דרגה נמוכה יותר אלא בהסכמתו.</p>
---	--

שינויים מוצעים	טקסט מקורי
<p>13. (ב) לאחר המלים "נשיא בית המשפט העליון" יבוא "באישור הכנסת."</p>	<p>חוק יסוד: השפיטה--המשך</p> <p>10-12. [משכורת שופטים; איסור עיסוק נוסף; מי רשאי להורות על פתיחת חקירה נגד שופט ובפני מי יישפט. אין שינויים בסעיפים אלה.]</p> <p>13. (א) שופט ניתן לשיפוט של בית דין משמעותי. (ב) בית הדין המשמעותי יהיה מורכב משופטים או שופטים שיצאו לקצבה שימנה נשיא בית המשפט העליון. (ג) הוראות בדבר העילות לדין המשמעותי, דרכי הקבילה, הרכב המותב, הסמכויות של בית הדין המשמעותי ואמצעי המשמעת שהוא רשאי להטיל ייקבעו בחוק; סדרי הדין יהיו לפי חוק.</p> <p>[אין שינויים ביתר סעיפי חוק יסוד: השפיטה.]</p>

תיקונים מוצעים ל"חוק בתי משפט [משולב תשמ"ד]"

<p>להוסיף לאחר סעיף 8:</p> <p>8א. הוראות אלה יחולו לפי סעיף 4 לחוק יסוד: השפיטה <כמתוקן בהצעה זאת.></p> <p>(א) מינתה הוועדה לבחירת שופטים אדם לתפקיד שופט, יניח שר המשפטים הצעת החלטה לאישור המינוי על שלחן הוועדה לחוקה, חוק ומשפט של הכנסת.</p> <p>(ב) רצה יו"ר הוועדה לחוקה, חוק ומשפט או שלישי מחבריה, תקיים הוועדה דיון פתוח בנושא המינוי, תזמין עדים, ותזמין את המתמנה להעיד בפניה.</p> <p>(ג) וועדת חוקה, חוק ומשפט תעביר את ההצעה לאישור המינוי למליאת הכנסת בליווי המלצה לאשר, המלצה לדחות, או ללא המלצה.</p> <p>(ד) הצבעות הכנסת לאישור מינוי שופטים תהיינה חשאיות.</p>	<p>חוק בתי משפט [משולב, תשמ"ד]</p> <p>סימן א': תחולה [סעיף 1]</p> <p>סימן ב': כשירות לתפקיד שופט [סעיפים 2-5]</p> <p>סימן ג: מינוי [סעיפים 6-8, הרכב הוועדה לבחירת שופטים והליכי המינוי אליה.]</p> <p>[אין שינויים בסעיפים אלה.]</p>
---	--

שינויים מציעים

טקסט מקורי

	פרק ב': בתי משפט
<p>25. בבית המשפט העליון יהיו <23 או יותר> שופטים, אלא אם כן קבעה הכנסת אחרת. <ראה דברי הסבר></p>	<p>סימן א': בית המשפט העליון</p> <p>25. בבית המשפט העליון יהיו שופטים במספר שקבעה הכנסת בהחלטה.</p>
<p>27. (א) <מבוטל> במקומו יבוא: נשיא בית המשפט העליון יקבע שופט אחד שראוי, מפאת מומחיותו, לדון בענין פלוני. (ב) יתר שופטי בית המשפט העליון שידונו באותו ענין ייקבעו בהגרלה. [סעיף (ב) הנוכחי יהפוך לסעיף (ג)]</p>	<p>27. (א) השופט או השופטים אשר ידונו בענין פלוני ייקבעו בידי נשיא בית המשפט העליון. (ב) המועד אשר בו יתחיל בית המשפט העליון לדון בענין פלוני ייקבע על ידי נשיא בית המשפט העליון.</p>
<p>30. (ב) <מבוטל> במקומו יבוא: לא החליט בית המשפט העליון כאמור בסעיף קטן (א), רשאי כל בעל דין לבקש דיון נוסף כאמור.</p>	<p>28-29. [מעמד נשיא בית המשפט העליון והמשנה לנשיא. אין שינויים בסעיפים אלה.]</p>
<p>(א) ענין שפסק בו בית המשפט העליון בשלושה, רשאי הוא להחליט, עם מתן פסק דינו, שבית המשפט העליון ידון בו דיון נוסף בחמישה או יותר. (ב) לא החליט בית המשפט העליון כאמור בסעיף קטן (א), רשאי כל בעל דין לבקש דיון נוסף כאמור; נשיא בית המשפט העליון או שופט אחר או שופט שיקבע לכך, רשאים להיענות לבקשה אם ההלכה שנפסקה בבית המשפט העליון עומדת בסתירה להלכה קודמת של בית המשפט העליון, או שמפאת חשיבותה, קשיותה או חידושה של הלכה שנפסקה בענין, יש, לדעתם, מקום לדיון נוסף.</p> <p>(1) ביקש בעל דין לבקש דיון נוסף כאמור, יקבע נשיא בית המשפט העליון את מספר השופטים, חמישה או יותר, שידונו בבקשה. השופטים שידונו בבקשה ייקבעו לפי האמור בסעיף 27 <כמתוקן בהצעה זאת>. (2) השופטים שיתמנו לדון בבקשה לדיון נוסף רשאים, לאחר עיון בבקשה, להיענות לבקשה אם ההלכה שנפסקה בבית המשפט העליון עומדת בסתירה להלכה קודמת של בית המשפט העליון, או שמפאת חשיבותה, קשיותה או חידושה של הלכה שנפסקה בענין, יש, לדעתם, מקום לדיון נוסף. (3) נענו השופטים שנקבעו לדון בבקשה לדיון נוסף בחיוב, יקיימו אותם שופטים את הדיון הנוסף.</p> <p>[יתר סעיף 30 ללא שינוי.]</p> <p>[יתר סעיפי חוק בתי משפט ללא שינוי.]</p>	<p>30. (א) ענין שפסק בו בית המשפט העליון בשלושה, רשאי הוא להחליט, עם מתן פסק דינו, שבית המשפט העליון ידון בו דיון נוסף בחמישה או יותר. (ב) לא החליט בית המשפט העליון כאמור בסעיף קטן (א), רשאי כל בעל דין לבקש דיון נוסף כאמור; נשיא בית המשפט העליון או שופט אחר או שופט שיקבע לכך, רשאים להיענות לבקשה אם ההלכה שנפסקה בבית המשפט העליון עומדת בסתירה להלכה קודמת של בית המשפט העליון, או שמפאת חשיבותה, קשיותה או חידושה של הלכה שנפסקה בענין, יש, לדעתם, מקום לדיון נוסף.</p> <p>[יתר סעיף 30 ללא שינוי.]</p> <p>[יתר סעיפי חוק בתי משפט ללא שינוי.]</p>

דברי הסבר

עיקר התיקון המוצע לחוק יסוד: השפיטה:

חוק-יסוד: השפיטה יתוקן כך שכל מינוי שופט, וכן מינוי שופט לתפקיד נשיא בית המשפט העליון או משנה לנשיא בית המשפט העליון, שלהם סמכויות מיוחדות בניהול מערכת המשפט, יהיו טעונים אישור הכנסת. (חוק יסוד—שפיטה, סעיף 4—ממול). **תיקון זה מופיע בצבע אדום (ראה גם תיקון מלווה ל"חוק בתי משפט" להלן).**

בישראל ציבורים רבים ומגוונים, המוצאים את ביטויים הפוליטי בסיעות הכנסת. על מנת להעניק לגיטימיות למינוי שופט, חשוב להבטיח ששופט המתמנה נהנה באמת מתמיכת נציגי רוב הציבור, ולא זכה למקומו בשל אילוצים קואליציוניים כאלה או אחרים, שהכריחו חלק מחברי הכנסת לתמוך בו נגד נטייתם הטבעית. על כן הצבעות הכנסת לאישור מינוי שופטים תהיינה חשאיות.

בהתאם לעקרונות שמאחורי התיקון העיקרי, דהיינו, שהרכב הרשות השופטת טעונה אישור הכנסת, מוצע כי כל החלטה לקבוע שופט בבית משפט פלוני יהיה טעון אישור הכנסת. כמו"כ מינוי שופטים לבית הדין המשמעתי, המוסד העיקרי שבכחו לבטל כהונת שופט, יהיה אף הוא באישור הכנסת.

חוק בתי משפט

התיקון העיקרי לחוק בתי משפט:

סעיף חדש לחוק בתי משפט, "סעיף 8א", שייכנס בין סעיף 8 הקיים לבין סעיף 9 הקיים, ישלים את ההצעה היסודית, המציעה לחייב אישור הכנסת למינוי שופטים. שר המשפטים (שהוא יו"ר הוועדה למינוי שופטים) יעביר הצעת החלטה לאשר כל מינוי לוועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת. זו תוכל לקיים דיון פתוח על המינוי, אך היא מוסמכת רק להעביר את הצעת ההחלטה למליאת הכנסת עם המלצת הוועדה לאשר, לדחות, או ללא המלצה. הצבעות לאישור מינוי שופטים יהיו חשאיות, כדי להמעיט השפעות קואליציוניות או סיעתיות על ההצבעה. **טקסט זה מופיע באדום.**

החוק הנוכחי כבר כולל סעיף שמספרו "סעיף 7א", כך שלא מדובר בחידוש בסגנון מיספור סעיפי החוק.

הצעה אופציונלית מס' 1:

תיקון מוצע לסעיף 25: על מנת להבטיח כי תוך 5 שנים רוב שופטי בית המשפט העליון יהיו כאלה שהליגיטימיות שלהם מבוססת על אישור הרשות המחוקקת, מוצע להגדיל מיד את מספר שופטי בית המשפט העליון ל-23 (תוספת של 8 שופטים). הדבר נחוץ בנוסף על מנת לאפשר לבית המשפט העליון להתמודד עם עומס התיקים התלויים ועומדים. ככל שקבלת הצעות חוק זה יידחה, יהיה צורך להוסיף עוד שופטים על מנת להשיג את היעד של רוב שופטים באישור הרשות המחוקקת תוך 5 שנים, שכן רוב השופטים המכהנים כיום אמורים להתחלף עד שנת 2006. **הטקסט לשינוי אופציונלי מס' 1 מופיע בכחול.**

הצעה אופציונלית מס' 2:

על מנת לדאוג לכך, שהתוצאה של משפט לא ייקבע, כביכול, מראש, בעת בחירת הרכב השופטים שידון בו, נשיא בית המשפט העליון ימנה שופט אחד לדון בכל עניין, בשל מומחיות אותו שופט בעניין הנידון, ויתר ההרכב ייקבע בהגרלה. נוהל זה ינהג גם כאשר בית המשפט מחליט מיוזמתו לדון בהרכב מורחב של 5 או יותר (ראה תיקון לסעיף 27). נוהל דומה יהיה תקף בקביעת הרכבים גדולים, בעקבות עתירה של צד אחד במשפט (ראה תיקונים לסעיף 30). **הטקסט לשינויים אלה מופיע בצבע סגול.**

אודות המרכז המדיני לישראל

המרכז המדיני בישראל הינה עמותת מחקר וחינוך העוסקת בבירור הדרכים לקדם את ישראל כמדינה וחברה יהודית בעלת משטר דמוקרטי. המרכז עוסק בנושא הן במישור התיאורטי והן בעיצוב פתרונות מעשיים (דוגמת הצעת החוק הנוכחי) העשויים לקדם את המטרה של מדינה יהודית דמוקרטית. העמותה פועלת להביא את עבודתה בפני ציבור רחב ככל שאפשר. העמותה נוסדה ב-2002 בירושלים ופועלת ללא כוונות רווח.

ראש המרכז והאחראי לתוכניות המחקר והחקיקה שלה הוא ד"ר יצחק קליין.

יו"ר הדירקטוריון הוא פרופ' משה קופל.

ניתן ליצור קשר עם המרכז בדואר: ת"ד 24433, הר צופים, ירושלים 91420
דואר אלקטרוני: yklein@merkazmedini.org
טלפון: 054-5743391

ההצעה הנוכחית הוכנה בשיתוף עם עו"ד יונתן רוזנבלום ועו"ד בן-דרור ימיני מ"המרכז למשפט, חברה ודמוקרטיה". תודותינו נתונות להם ולרבים אחרים שסייעו והעירו.