

הכנסת העשרים

יוזמים : חברי הכנסת יואב קיש
אמיר אוחנה

פ/20/4529

הצעת חוק-יסוד : השפיטה (תיקון – בחירת נשיא בית המשפט העליון בידי הכנסת)

1. הוספת סעיף 4א
- בחוק-יסוד : השפיטה¹, אחרי סעיף 4 יבוא :
- ”מינוי נשיא בית 4א. (א) נשיא בית המשפט העליון יתמנה בידי נשיא המשפט העליון המדינה לפי בחירה של מליאת הכנסת.
- (ב) מליאת הכנסת רשאית לבחור נשיא בית המשפט העליון שלא התמנה כשופט לפי סעיף 4 כפי שייקבע בחוק.”
2. תיקון חוק בתי המשפט
- בחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ”ד–1984², במקום סעיף 8 יבוא :
- ”מינוי נשיא בית 8. (א) נשיא בית המשפט העליון נבחר על ידי המשפט העליון הכנסת לתקופה של חמש שנים, ולא ניתן לשוב ולמנותו לתקופת כהונה נוספת.
- (ב) מועמד לכהונת נשיא בית המשפט העליון יהיה שופט בית המשפט העליון בעל ותק של שלוש שנים לפחות כשופט בבית המשפט העליון.
- (ג) לא יתמנה לנשיא בית המשפט העליון מי שאמור לצאת לקצבה לפי הוראות סעיף 13(א)(1) בתוך שלוש שנים מיום הגשת המועמדות.
- (ד) נשיא בית המשפט העליון אשר סיים את כהונתו יפרוש מכס השיפוט.

¹ ס”ח התשמ”ד, עמ’ 78.
² ס”ח התשמ”ד, עמ’ 198.

(ה) חדל נשיא בית המשפט העליון מכהונתו או שכהונתו עתידה להסתיים בתוך פרק זמן שלא יעלה על ארבעה חודשים, יודיע יושב ראש הכנסת במליאת הכנסת את המועד בו תתקיים בחירת נשיא בית המשפט העליון, וכן יודיע במליאת הכנסת את המועד האחרון בו ניתן יהיה להגיש מועמדות לתפקיד, ובלבד שפרק הזמן להגשת המועמדות לא יפחת משבועיים ימים ממועד הודעת יושב ראש הכנסת.

(ו) הצעת מועמד תיעשה בכתב ותוגש לידי יושב ראש הכנסת בחתימת עשרה חברי כנסת לפחות; חזרו בהם מחתימתם אחד או יותר מחברי הכנסת שחתמו על הצעת המועמדות, לא יהא בכך כדי לפגוע בהצעה, אלא אם חזרו בהם כל המציעים מחתימתם.

(ז) בתום המועד להגשת המועמדים יפנה יושב ראש הכנסת למועמדים על מנת לקבל את הסכמתם להיות מועמדים לתפקיד.

(ח) היה מספר המועמדים שהוגשו ליושב ראש הכנסת ונתנו את הסכמתם להיות מועמדים נמוך משניים, יציג יושב ראש הכנסת מועמדים נוספים אשר נתנו את הסכמתם להיות מועמדים, באופן שמספר המועמדים שיובאו לבחירה לא יפחת משניים; על אף האמור בסעיפים קטנים (ב) ו-(ג), יושב ראש הכנסת יהא רשאי גם להציע מועמד העונה לאחד מתנאי הכשירות הבאים בלבד:

(1) מי שכיהן במשך תקופה של חמש שנים כנשיא בית משפט מחוזי טרם מועד הגשת המועמדות;

(2) משפטן בעל תואר שלישי במשפטים, אשר רשום בפנקס חברי לשכת עורכי הדין לא פחות מ-35 שנים טרם מועד הגשת המועמדות.

(ט) בחירת נשיא בית המשפט העליון תיעשה במליאת הכנסת בישיבה שתיוחד לעניין זה בלבד, בהצבעה חשאית, ובסיבוב בחירה אחד. המועמד שקיבל את רוב הקולות של חברי הכנסת המשתתפים בהצבעה הוא הנבחר. זכו שני מועמדים או יותר במספר שווה של קולות שהוא מספר הקולות הרב ביותר שניתן למועמד בהצבעה, תיערכנה ביניהם בחירות חוזרות בישיבה מיוחדת של הכנסת שתכונס בשבוע שלאחר המועד בו התקיימה ההצבעה הראשונה. הכנסת תקיים מספר סבבי הצבעה ככל שיידרש עד שתתקבל הכרעה לטובת אחד המועמדים.

(י) חדל נשיא בית המשפט העליון מכהונתו במהלך פגרת הכנסת, יכנס יושב ראש הכנסת את מליאת הכנסת לצורך הודעה על מועד בחירת נשיא בית המשפט העליון; חל מועד בחירת נשיא בית המשפט העליון במהלך פגרת הכנסת, יכנס יושב ראש הכנסת את מליאת הכנסת לצורך ישיבות מיוחדות ככל שיידרש לבחירת הנשיא כאמור בסעיף קטן (ט).

(יא) נשיא בית המשפט העליון יכהן בתפקידו עד תום תקופת הכהונה הקבועה בסעיף קטן (א) או עד הגיעו לגיל פרישה כקבוע בחוק, על פי המוקדם מביניהם.

ד ב ר י ה ס ב ר

מטרת הצעת חוק זו היא להסדיר בחקיקה ראשית את הליך בחירתו של נשיא בית המשפט העליון. סעיף 23(3) לחוק-יסוד: השפיטה קובע כי דרכי מינוי נשיא בית המשפט העליון ייקבעו בחוק. סעיף 8 הקבוע בחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984 (להלן – החוק), קובע כיום כי נשיא בית המשפט העליון יתמנה לפי הוראות סעיף 4(א) לחוק-יסוד: השפיטה מקרב שופטי בית המשפט העליון לתקופה שלא תעלה על שבע שנים. למעשה הליך המינוי לתפקיד חשוב זה אינו מוסדר באופן מובנה בחוק, ונוצר נוהג לפיו העניין נותר בתחום סמכות הוועדה לבחירת שופטים. הוועדה, הלכה למעשה, איננה מפעילה שיקול דעת בשאלת מינוי זה, אלא ממנה באופן טכני ואוטומטי את הנשיא לפי ותק הכהונה על כס השיפוט בבית המשפט העליון (שיטה הידועה בכינויה "שיטת הסניוריטי"). ספק רב אם נוהג זה עומד בדרישות חוק-יסוד: השפיטה והחוק, משום שאינו כולל הפעלת שיקול דעת ובחינת ההתאמה לתפקיד, וברי כי לא קיים בהכרח קשר בין ותק לבין התאמה. בעקבות כך, נוצרת חוסר סבירות במינויים של נשיא בית המשפט העליון. ראוי להוסיף כי במדינות שונות בעולם נשיא בית המשפט העליון נבחר בהליך פוליטי-דמוקרטי, על ידי

בית הנבחרים באותה מדינה. הסדר דומה לזה הנוהג כעת במדינת ישראל, בו נבחר נשיא בית המשפט העליון על-ידי השופטים עצמם, קיים בדנמרק בלבד. (ראו: "מסמך רקע בנושא מינוי נשיא בית-משפט עליון – סקירה משווה", שהוגש לחבר הכנסת גלעד ארדן ביום י"ב באייר התשס"ג (14 במאי 2003) על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת).

בימים אלה, הצורך בהסדרת הליך ראוי לבחירת נשיא בית המשפט העליון, הפך נחוץ אף יותר. זאת משום שאמון הציבור במערכת המשפט, ובעיקר בבית המשפט העליון, הולך ויורד. בהיות נשיא בית המשפט העליון גורם בעל השפעה ומשמעות רבה במדינה, מניהול סדרי הדין בבית המשפט העליון ועד הטמעת מדיניות ורוחה של מערכת המשפט, ראוי כי יבחר בהליך מיוחד ודמוקרטי ככל הניתן, ויחלף בכל פרק זמן קבוע. במרבית הדמוקרטיות בעולם נהוגה שיטת בחירת שופטים המשקפת באופן נאמן יותר את רצון הציבור והשקפותיו, בין בדרך של בחירה ישירה על ידי הציבור ובין בדרך של בחירה באמצעות הרשות המבצעת והרשות המחוקקת ואילו בישראל כלל השופטים מתמנים על ידי הוועדה למינוי שופטים בהתאם להוראות סעיף 4(א) לחוק-יסוד: השפיטה.

ההסדר המוצע בא לאזן את משקל היתר ויוצא הדופן שניתן לשופטי בית המשפט העליון בהליכי מינוי השופטים בוועדה למינוי שופטים שכן לשופטי בית המשפט העליון ייצוג רב יותר בוועדה למינוי שופטים מאשר לגורמים האחרים המיוצגים בה, והוראת החוק מונעת ביצוע מינויים לבית המשפט העליון ללא רוב של שבעה חברים, דבר המעניק לשופטי בית המשפט העליון זכות וטו ביחס לכל מינוי.

לפיכך מוצע להעביר את הליכי בחירת נשיא בית המשפט העליון לכנסת, בדומה לאופן שבו נבחרים בעלי תפקידים אחרים דוגמת נשיא המדינה ומבקר המדינה. דרך מינוי זו תבטיח מתן ביטוי הולם להשקפות הרווחות בציבור ותחזק את כוחה של הכנסת מול הרשות השופטת, באופן שיספר את האיזון בין הרשויות השונות, איזון אשר נפגע כתוצאה מהיחלשות הכנסת ומגישתם של חלק מראשי מערכת המשפט שבאה לידי ביטוי בטשטוש קו הפרדת הרשויות ובפלישה מתמשכת של הרשות השופטת לתחומיהן של הרשות המחוקקת והמבצעת.

כמו כן, מתקנת הצעת חוק זו את המצב הקיים לפיו מתמנה נשיא בית המשפט העליון עד לגיל פרישתו. על מנת להגביר את אמון הציבור במערכת המשפט באמצעות יישומם של כללי מנהל תקין, וכן על מנת לעודד פלורליזם מחשבתי וריבוי דעות בבית המשפט העליון, מוצע בזאת כי נשיא בית המשפט העליון יתמנה לתקופת כהונה קצובה של חמש שנים בלבד.

עקב השינויים שהצעת החוק מבקשת לקיים, מוצע להחזיר את ההגבלה על בחירת נשיא לעליון, בכך שיוותרו לפחות שלוש שנים עד פרישתו (ביטול התיקון שנקרא "חוק גרוניס").

עוד מוצע כי בנוסף למועמדים מקרב שופטי בית המשפט העליון, יושב ראש הכנסת יוכל להציע מועמדים לתפקיד נשיא בית המשפט העליון שאינם מכהנים כשופטי בית המשפט העליון, ובלבד שעומדים הם בתנאי כשירות מסוימים ואך ורק כשאינם מינימום שני מועמדים לתפקיד. מתן סמכות זו ליושב ראש הכנסת מחייבת תיקון בחוק-יסוד: השפיטה, שכן בדרך זו ניתן למנות משפטן שאיננו שופט לשופט בית המשפט העליון ולנשיא בית המשפט העליון על פי בחירת הכנסת.

הצעות חוק דומות בעיקרן הונחו על שולחן הכנסת השבע-עשרה על ידי חבר הכנסת דוד טל (פ/88/17) ועל שולחן הכנסת השמונה-עשרה על ידי חבר הכנסת יריב לוין (פ/3071/18) ובכנסת ה-19 (פ/693/19).

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שולחן הכנסת ביום
ג' באב התשע"ז – 26.7.17