



פורום המרצות והמרצים למשפטים  
منتدى محاضرات ومحاضري القانون  
لمعן הדמוקרטיה من أجل الديمقراطية  
The Israeli Law Professors' Forum  
for Democracy

## פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

נייר עמדה מס' 27: רפורמת מינוי שופטים באירלנד – כמו בישראל אבל הפוך

הופץ ביום 14.3.2023\*

### תקציר

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה - קבוצה בלתי מאוגדת ובלתי תלויה בגוף פוליטי של מומחים ומומחיות למשפט הישראלי ולמשפט הציבורי בפרט הפועלת בהתנדבות - רואה בדאגה רבה את הכוונה המסתמנת לפעול לביטול עצמאותה של הרשות השופטת, להכפפתה לממשלה ולשיקוליה הפוליטיים מפלגתיים של הרשות המבצעת, לפגיעה במעמד העצמאי של היועצים המשפטיים לממשלה ולמשרדי הממשלה ובזכויות אדם. **בנייר עמדה זה אנו מנתחים את רפורמת הליכי מינוי שופטים באירלנד.**

אנו מראים כי:

- **אירלנד תאשר בקרוב רפורמה מקיפה בשיטת מינוי השופטים שלה.** לפי השיטה הקיימת באירלנד כיום, ועדה המורכבת משופטים, יועץ משפטי לממשלה, עורכי דין, ונציגי ציבור, מעבירה המלצותיה לממשלה, וזו בוחרת את השופטים. בדרך כלל, הממשלה מאמצת את המלצות הוועדה, אולם היא איננה מחויבת לעשות כן.
- **לפי החוק החדש המצוי בהליכי חקיקה באירלנד, ישונה הרכב הוועדה, והיא תמנה ארבעה שופטים, ארבעה נציגי ציבור, והיועץ המשפטי לממשלה, שלא יקבל זכות הצבעה.**

---

\* אנחנו, חברות וחברים בפורום מרצות ומרצים למען הדמוקרטיה, בעלי עמדות אקדמיות שונות לגבי פרטי הרפורמות השונות שהציעה הממשלה ה-37 לשינוי שיטת המשטר בישראל. לפיכך, ניירות העמדה או חומרים מקצועיים אחרים המופקים על ידינו משקפים את העמדה הרווחת בקרב החברים, גם אם אינם על דעת כולם. עם זאת, אנו מאוחדים בדעה כי יש במכלול ההצעות של הממשלה – שעניינן מתקפה חסרת תקדים בחומרתה על עצמאות השפיטה, היעוץ המשפטי, המשטרה, הצבא, והשידור הציבורי – כדי לפגוע באופן חמור בשלטון החוק ובאופייה הדמוקרטי של ישראל. לפיכך, חברנו לפורום זה כדי להעמיד לרשות הציבור את חוות דעתנו המקצועית בשעה הרת גורל זו. רשימת חברות וחברי הפורום מתפרסמת באתר הפורום, שם גם מופיעים כל ניירות העמדה מטעמנו: <https://lawprofssforum.org>. עקבו אחרינו בטוויטר <https://twitter.com/lawprofssforum>. ליצירת קשר [lawprofssforum@gmail.com](mailto:lawprofssforum@gmail.com).

- נציגי הציבור ייבחרו על-ידי שר המשפטים, אולם הוא יהיה חייב לבחור מועמד עליו המליץ גוף לא פוליטי בתוך שירות המדינה האירי.
- הוועדה החדשה תמליץ לממשלה על מועמדים לשפיטה, אולם בניגוד לוועדה הקיימת כיום, המלצותיה יהיו מחייבות. עבור כל משרת שיפוט, הוועדה תעביר עד שלושה מומלצים, כאשר הממשלה חייבת לבחור באחד מבין המומלצים. לא ניתן יהיה למנות שופט שלא קיבל את המלצת הוועדה.
- בניגוד להצעת החוק של לויין/רוטמן, אירלנד בוחרת לאמץ מודל הפוך, המסתייג לחלוטין מפוליטיזציה של השופטים, לטובת מודל מקצועי המנותק מכל זיקה פוליטית.

## נייר העמדה:

### **א. מנגנון מינוי השופטים באירלנד: מצב קיים ומצב מוצע**

בשנה האחרונה שוקד הפרלמנט האירי על רפורמה מקיפה להליך מינוי השופטים באירלנד. רפורמה זו מבקשת ליישר קו עם הסטנדרטים האירופיים הנוהגים לגבי עצמאות שיפוטית, שקיפות, ומקצועיות.

הצעת החוק, Judicial Appointments Commission Bill, 2022, הוצעה ב-8.4.2022, וכעת מתקרבת לסיום החקיקה, כאשר היא נמצאת בשלב השמיני מתוך 11, זוכה לתמיכה רחבה, וככל הנראה תושלם בחודש הקרוב.<sup>1</sup> מדובר בהצעת חוק ארוכה, מורכבת, שהושקעו בה תשומות רבות כאשר הדיונים לגביה נמשכים למעלה משנה. קיומו של הליך שכזה מלמד הן על הרצינות והן על החשיבות של הנושא. רפורמה כוללת בהליך מינוי השופטים לא נעשת באמצעות מספר סעיפים, ולא יכולה להתבצע במשך מספר שבועות.

כיום, שופטים באירלנד ממונים מכוח ה Courts and Courts Officers Act, 1995.<sup>2</sup> בתמצית, חוק זה הקים גוף שנקרא Judicial Appointments Advisory Board. גוף זה מורכב מנשיא בית המשפט העליון, ארבעה נשיאים של הערכאות השונות, היועץ המשפטי לממשלה (Attorney-General), שני עורכי דין ושלושה נציגי ציבור עליהם מחליט שר המשפטים. גוף זה, אשר השופטים ואנשי המשפט מהווים בו רוב (8 מתוך 11 חברים), מגבש המלצות בדבר המועמדים לשיפוט, ומעביר את המלצותיו לממשלה לגבי מינוי שופטים חדשים, שאינם מכהנים, כאשר ניתן להמליץ על שבעה אנשים לכל היותר לכל משרת שיפוט פנויה.<sup>3</sup> בפועל, הממשלה בוחרת מבין המועמדים אשר הוועדה המליצה.<sup>4</sup> היא איננה חייבת לעשות זאת, אולם היא חייבת לשקול קודם כל את המומלצים של הוועדה.<sup>5</sup> לאחר שהיא שקלה את כל המועמדים, הממשלה רשאית לחרוג מהמלצות הוועדה, לפי שיקול דעתה.

<sup>1</sup> <https://www.oireachtas.ie/en/bills/bill/2022/42>. למעשה, החוק הוצג עוד בשנת 2020, אבל הליך החקיקה החל רק ב-2022. ראו Patrick O'Brien, The Role of Judges in Judicial Appointments in Ireland, The Constitution Unit (4.7.2022).

<sup>2</sup> <https://www.irishstatutebook.ie/eli/1995/act/31/section/13/enacted/en/html#sec13>

<sup>3</sup> קידומים של שופטים מכהנים מתבצעים על-ידי הממשלה.

<sup>4</sup> Patrick O'Brien, The Role of Judges in Judicial Appointments in Ireland, The Constitution Unit (4.7.2022)

<sup>5</sup> <https://constitution-unit.com/2022/07/04/the-role-of-judges-in-judicial-appointments-in-ireland>

<sup>5</sup> סעיף 16(6) לחוק.

הצעת החוק החדשה משנה באופן דרמטי את הליך מינוי השופטים באירלנד. הצעת החוק מבטלת את הוועדה המייעצת, ומחליפה אותה בוועדה אחרת – Judicial Appointments Commission, שתהיה אחראית, באופן בלעדי, על כל מינויי וקידומי השופטים באירלנד, ובכלל זאת גם על השופטים האירים שישלחו מטעם אירלנד לערכאות בינלאומיות. במקום הוועדה הקיימת, המונה 11 חברים, הוועדה החדשה תמנה 9 חברים. הערכים שביסוד הליך המינוי יהיו מקצועיות ועצמאות שיפוטית,<sup>6</sup> והם תואמים את ההנחיות האירופיות של בית הדין האירופי לצדק ואת ההמלצות של מועצת השרים של מועצת אירופה, ששמות דגש על עצמאות שיפוטית כאמצעי להגברת אמון הציבור במערכת המשפט.<sup>7</sup>

כאמור, הוועדה החדשה מחליפה את הוועדה המייעצת הישנה, אולם סמכותה נרחבת יותר. הוועדה המייעצת הייתה אחראית רק על מינוי שופטים חדשים ולא על קידומים. הוועדה החדשה אחראית על כל המינויים של כל השופטים, ובכלל זאת קידומם של שופטים מכהנים. לא יהיה עוד מוסד מלבד הוועדה הזו שיהיה אחראי על מינוי שופטים; סמכותה היא ייחודית.

החידוש העיקרי בוועדה הוא שבניגוד לוועדה המייעצת, המלצות הוועדה החדשה מחייבות את הדרג הפוליטי. עבור כל משרת שיפוט פנויה, על הוועדה להעביר שמות של עד שלושה מומלצים, והממשלה מחויבת לבחור באחד ממומלצי הוועדה. במילים אחרות, בעוד המלצות הוועדה הנוכחית אינן מחייבות את הדרג הפוליטי (אם כי בפועל נהגו לפיהן), הרי שההמלצות של הוועדה החדשה יהיו מחייבות, במובן זה שהממשלה תהיה חייבת לבחור באחד ממומלצי הוועדה. לא ניתן יהיה למנות אדם לשפיטה ללא המלצת הוועדה.

על כן, סוגיה מרכזית היא מי מרכיב את הוועדה. גם כאן הדגש הוא על מקצועיות והעדר פוליטיזציה. החוק החדש קובע כי לא תהיה זכות הצבעה בוועדה לנציגים של הרשות המחוקקת או של הרשות המבצעת. הרכב הוועדה הוא כדלקמן:

- בראש הוועדה יעמוד נשיא בית המשפט העליון
- נשיא בית המשפט לערעורים (וכאשר המינוי הוא לערכאה אחרת, אז נשיא הערכאה הרלבנטית)
- שני שופטים (גבר ואישה) עליהם תחליט המועצה השיפוטית (judicial council), גוף המורכב משופטי כל הערכאות.<sup>8</sup>
- ארבעה נציגי ציבור, עליהם ימליץ לשר המשפטים שירות המינויים הציבורי (Public Appointments Service), שהוא גוף מקצועי לא פוליטי (המסונף ליחידה המקבילה בישראל לנציבות שירות המדינה). שר המשפטים יבחר מבין רשימת המומלצים, ולא יוכל לבחור נציגי ציבור אחרים.<sup>9</sup> במסגרת השיקולים שיש לשקול בזמן מינוי נציגי הציבור, נקבע כי אחד השיקולים בהחלטה הוא חשיבות ההגנה על זכויות אדם ושוויון.

<sup>6</sup> דברי שר המשפטים בסנאט האירי, 22.10.22. <https://www.gov.ie/en/speech/00563-judicial-appointments->  
<sup>7</sup> <https://commission-bill-2022-second-stage-seanad-eireann-5-october-2022>. ראו גם סעיף 39 לחוק החדש  
[https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/bill/2022/42/eng/ver\\_b/b42b22d.pdf/](https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/bill/2022/42/eng/ver_b/b42b22d.pdf/)  
<sup>8</sup> [https://www.gov.ie/en/speech/00563-judicial-appointments-commission-bill-2022-second-stage-seanad-](https://www.gov.ie/en/speech/00563-judicial-appointments-commission-bill-2022-second-stage-seanad-eireann-5-october-2022)  
[eireann-5-october-2022](https://www.gov.ie/en/speech/00563-judicial-appointments-commission-bill-2022-second-stage-seanad-eireann-5-october-2022)

<sup>9</sup> סעיף 12 לחוק החדש.  
סעיף 13(5) לחוק החדש.

- היועץ המשפטי לממשלה (attorney-general), אשר ישמש כמשקיף ללא זכות הצבעה.<sup>10</sup>

הרכב הוועדה הוא הרכב לא פוליטי באופן מובהק. מחצית הוועדה מורכבת משופטים, כאשר מחציתה השנייה מורכבת מנציגי ציבור עליהם ממליץ גוף לא פוליטי. הדרג הפוליטי, שר המשפטים, מחויב לבחור מבין נציגי הציבור עליהם המליץ שירות המינויים. הנציג היחיד של הרשות המבצעת, היועץ המשפטי לממשלה, הוא בעצמו עובד ציבור ולא נבחר ציבור, אולם גם לו אין זכות הצבעה אלא רק מעמד של משקיף. בחירה במועמד מצריכה החלטה של רוב חברי הוועדה. המשמעות היא שכל מינוי יצריך הסכמה של לפחות שופט אחד.

**עם תום עבודת הוועדה, עליה להמליץ על שלושה מועמדים לשר המשפטים,<sup>11</sup> אלא אם לא נמצאו שלושה מועמדים ראויים, ואז ניתן להמליץ על פחות.<sup>12</sup> כפי שצוין, הממשלה, כאשר היא מייעצת לנשיא את מי למנות, רשאית להמליץ רק על מועמדים שהומלצו על-ידי הוועדה.<sup>13</sup>**

### **ב. השוואה לנעשה בישראל**

אירלנד מצויה בעיצומה של רפורמה של הליך מינוי השופטים במדינה. אולם, בניגוד למצב בישראל, הרפורמה שם שמה דגש על מקצועיות ועצמאות שיפוטית, כפי שאלה בוטאו בחוקה האירית ובמוסדות האיחוד האירופי. **ערכים אלה מסמנים כיוון הפוך מהכיוון של מנסחי המהפכה המשטרית בישראל, אשר שמים דגש על פוליטיזציה של מינוי השופטים.**

בהצעת החוק החדשה, אשר צפויה להתקבל בקרוב מאוד, אירלנד מאמצת מודל מחמיר אף יותר מהרכב הוועדה הקיים כיום בישראל. הרכב וועדת המינויים החדש באירלנד לא מעניק זכות הצבעה לאף נציג של הרשות המחוקקת או המבצעת. מחצית מחברי הוועדה המצביעים הם שופטים, כאשר המחצית השנייה הם נציגי ציבור, שאף הם נבחרים בהליך מקצועי על-ידי גוף לא פוליטי. נציג הרשות המבצעת, היועץ המשפטי לממשלה, אינו נבחר ציבור ואין לו זכות הצבעה בוועדה. זאת ועוד, והעיקר, **המלצת הוועדה מחייבת את הממשלה, והיא חייבת לבחור מבין המועמדים עליהם הוועדה המליצה.** שיקול הדעת של הממשלה חל רק לגבי זהות המועמד הספציפי מבין מומלצי הוועדה.

הדברים מדברים בעד עצמם. **בעוד ישראל בוחרת לנוע לכיוון של פוליטיזציה מוחלטת ושליטה בלעדית של הממשלה במינויים, אירלנד בחרה בכיוון ההפוך, שמסמן את המגמה בעולם, של דה-פוליטיזציה של הליך בחירת השופטים.<sup>14</sup>** אירלנד מכירה בכך שהשפעה פוליטית על מינוי השופטים פוגעת הן בעצמאות השיפוטית והן באמון הציבור, ועל כן בחרה לאמץ מודל מקצועי, בו מחצית מחברי הוועדה הם שופטים, ואף שמחציתה

<sup>10</sup> סעיף 39(3) לחוק החדש.

<sup>11</sup> סעיף 47 לחוק החדש.

<sup>12</sup> סעיף 2(47) לחוק החדש.

<sup>13</sup> סעיף 51 לחוק החדש. באופן פורמלי נשיא המדינה ממנה שופטים בהמלצת הממשלה, אולם מדובר בתפקיד סמלי ללא שיקול דעת.

<sup>14</sup> ראו פורום המרצות והמרצים למען הדמוקרטיה, נייר עמדה מס' 8 בנושא צעדי הממשלה ה-37 לשינוי המשטר לאור עמדות ועדת ונציה (The Venice Commission). [https://221fecf6-5588-4c13-998e-7da055e5279b.usrfiles.com/ugd/221fec\\_93020ab3f3f84e618eab164c259aff0f.pdf](https://221fecf6-5588-4c13-998e-7da055e5279b.usrfiles.com/ugd/221fec_93020ab3f3f84e618eab164c259aff0f.pdf)

האחרת של הוועדה מורכבת מנציגי ציבור, אלה נבחרים בהליך לא פוליטי ולא מדובר בנציגים פוליטיים של הרשות המחוקקת או המבצעת.

נייר עמדה זה נכתב על ידי:

ד"ר אדם שנער, אוניברסיטת רייכמן