



# בחירת שופטים לבית משפט חוקתי או לבית משפט עליון

כתיבה: אביטל מגן, עדי כהן אהרונוב וישי לקס | אישור: ד"ר ליאור בן דוד

תאריך: ז' בשבט תשפ"ג, 29 בינואר 2023 (עדכון: 19 באפריל 2023)

סקירה משפטית משווה

## תוכן

---

|         |             |
|---------|-------------|
| 1.....  | מבוא        |
| 4.....  | אוסטרליה    |
| 5.....  | איטליה      |
| 7.....  | אירלנד      |
| 9.....  | ארצות-הברית |
| 12..... | בריטניה     |
| 14..... | גרמניה      |
| 17..... | נורבגיה     |
| 19..... | ספרד        |
| 21..... | פורטוגל     |
| 22..... | צרפת        |
| 24..... | קנדה        |
| 27..... | שבדיה       |

## מבוא

מסמך זה, שנכתב לבקשת יושב ראש ועדת החוקה, חוק ומשפט, חבר הכנסת שמחה רוטמן, מציג סקירה משווה על הסדרים לבחירת שופטים לבית משפט חוקתי או לחילופין לבית משפט עליון – במדינות שאין בהן בית משפט חוקתי. המדינות הנסקרות במסמך הן: אוסטרליה, איטליה, אירלנד, ארצות הברית, בריטניה, גרמניה, נורבגיה, ספרד, פורטוגל, צרפת, קנדה ושבדיה.

בפתח הדברים יודגש, כי המסמך מתמקד בסקירת הליכי הבחירה והמינוי של שופטים לבתי משפט חוקתיים או עליונים ולא בהליכי המינוי לערכאות נמוכות. הסיבה לכך היא שלרוב הליכים אלו מוסדרים באופן שונה ונפרד, ובכדי לסקור את הליכי המינוי לשאר הערכאות נידרש לסקירה נפרדת.<sup>1</sup> על פי דוח של ה-OECD מ-2022 (להלן: דוח ה-OECD),<sup>2</sup> מאפיין ייחודי לשופטים של בית משפט חוקתי (constitutional judges) הוא שככלל, שיטת הבחירה שלהם אינה דומה לזו של "שופטים רגילים" (ordinary judges).<sup>3</sup> לפי דוח ה-OECD, שופטים מקצועיים "רגילים" בדרך כלל ממונים בהתאם להליכים מריטוקרטיים (בוחני כישורים) קפדניים וניתנת להם עצמאות, בין השאר, באמצעות הגנה על משך כהונתם.<sup>4</sup> שופטים של בית משפט חוקתי, לעומת זאת, מתמנים ספציפית לכהונה בבית משפט זה. בנוסף, בגלל הממד הפוליטי של תפקידם, הכישורים הנדרשים מהם משתנים מאד ממדינה למדינה ועל פי רוב גם שונים מהרקע הנדרש משופטים רגילים. לעתים קרובות, בית משפט חוקתי מורכב לא רק משופטים בעלי קריירה שיפוטית, אלא גם מעורכי דין מוכשרים ומוערכים, משפטנים שהם אנשי אקדמיה או מי שכיהנו בתפקידים ציבוריים וצברו ניסיון רב שנים.<sup>5</sup> הליך המינוי של שופטים לבתי המשפט החוקתיים יהיה, אם כן, בעל מאפיינים פוליטיים יותר מזה של שופטים בבתי משפט רגילים;<sup>6</sup> והוא מתבסס לא רק על בסיס מקצועי אלא גם על תפיסה של אחריותיות דמוקרטית.<sup>7</sup> בנוסף, על פי דוח ה-OECD, מטרה מרכזית שרוב המדינות מבקשות להשיג בהקשר של בחירת שופטים לבית משפט חוקתי היא שאף קבוצה מסוימת לא תשלוט בהליך הבחירה ובתוצאתו לטובתה. לעתים קרובות, קבלת החלטה בידי

<sup>1</sup> על פי דוח שפרסם לאחרונה הפרלמנט האוסטרי, מכיוון שלמינוי שופטים לבית משפט חוקתי או עליון יש חשיבות עצומה לא רק לתפקודו של בית המשפט עצמו אלא גם למדינה ולשלטון החוק, רוב המדינות קובעות הליכים נפרדים למינוי מסוג זה. ראו:

Austrian parliamentary administration (Ed.), [Parliaments and constitutional courts: A comparative report through the lens of parliamentary practice](#), 2022 (hereinafter: [Parliaments and Constitutional Courts](#)), p. 63.

<sup>2</sup> OECD, [Constitutions in OECD countries: a Comparative Study](#), Paris, 2022 (להלן: דוח ה-OECD).

<sup>3</sup> [דוח ה-OECD](#), בעמ' 133.

<sup>4</sup> באשר לשופטים אלה יצוין, כי בשנת 2007 פרסמה מועצת אירופה (Council of Europe) חוות דעת לא מחייבת בנושא מינוי שופטים, לפיה ראוי שהסמכות למינוי שופטים לערכאות רגילות (כלומר לא לבתי משפט חוקתיים) לא תינתן לפרלמנט, בשל חשש ששיקולים פוליטיים יגברו על אלה המקצועיים. עוד נכתב באותה חוות דעת, כי מנגנון ראוי להבחנת עצמאות שיפוטית (בנוגע למינוי שופטים לערכאות רגילות) הוא הקמת מועצה שיפוטית (judicial council) שהרכבה, סמכויותיה והאוטונומיה שלה יהיו מעוגנים מבחינה חוקתית ושחלק ניכר מחבריה, אם לא רובם, ייבחרו בידי הרשות השופטת. ראו:

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), "[Judicial Appointments – Report adopted by the Venice Commission at its 70th Plenary Session](#)", Opinion No. 403/2006, CDL-AD (2007)028, 2007, p.10.

<sup>5</sup> [דוח ה-OECD](#), בעמ' 133.

<sup>6</sup> זאב סגל, [הדרך לביקורת שיפוטית על חוקיות של חוקים](#), משפטים כ"ח, 1997, עמ' 247-249.

<sup>7</sup> יואב דותן, [הביקורת השיפוטית במסגרת חוקה](#), משפט וממשל י', 2007, עמ' 508-500.

שופטים חוקתיים (בהתחשב בכך שטקסטים חוקתיים מופשטים מאד) יכולה להיות מושפעת במידה משמעותית מהשקפת עולמם. לכן, על פי הדוח, ראוי להשקיע מאמצים במציאת דרך להרכב מאוזן של בית המשפט החוקתי.<sup>8</sup> בהקשר זה יש להעיר, כי בדומה לבתי משפט חוקתיים, גם בתי משפט עליונים במדינות הנסקרות במסמך זה, אשר אין בהן בית משפט חוקתי, יכולים אף הם לעסוק בביקורת שיפוטית על חוקתיות של חוקים. מנגד, בניגוד לבתי משפט חוקתיים, בתי משפט עליונים הם גם חלק ממערכת בתי המשפט "הרגילים", שבה הם משמשים כערכאת הערעור הגבוהה ביותר. כמו כן, בעוד שהליכי הבחירה והמינוי של שופטים לבתי המשפט החוקתיים באיטליה, גרמניה, ספרד ופורטוגל ולמועצה החוקתית בצרפת הם הליכים ייחודיים למוסדות אלה, בחלק מהמדינות האחרות שבהן אין בית משפט חוקתי (כך, למשל, באירלנד, נורבגיה ושבדיה), ההסדר בנוגע להליכי הבחירה והמינוי של שופטים לבית המשפט העליון אינו ייחודי רק לבית משפט זה. אם כך, בתי משפט עליונים חולקים עם בתי משפט חוקתיים הן נקודות דמיון והן נקודות שוני, והללו יכולים להתבטא גם בהבדלים בשיטות בחירה ומינוי של שופטים.

המדינות הנסקרות במסמך זה מציגות מגוון שיטות ומנגנונים שבהם שופטים של בתי משפט חוקתיים או עליונים מוצעים לכהונה, נבחרים או ממונים.

**ישנן מדינות שבהן הליך הבחירה מרוכז בידי רשות אחת.** באוסטרליה, הליך בחירת השופטים לבית המשפט העליון הפדרלי הוא בידי הממשלה הפדרלית. עם זאת, על פי החוק, על שר המשפטים להיוועץ בעניין זה עם שרי המשפטים של מדינות הפדרציה; ועל פי הנוהג, הוא גם נועץ בנושא עם שופטי בית המשפט העליון של אוסטרליה, נשיאי שאר הערכאות הפדרליות, נשיאי בתי-המשפט העליונים של המדינות והטריטוריות, לשכות עורכי הדין במדינות ודיקנים של בתי-ספר למשפטים. בגרמניה, הליך הבחירה של שופטים לבית המשפט החוקתי הפדרלי נתון בידי הרשות המחוקקת, כאשר כל אחד משני בתי הפרלמנט בוחר מחצית מהשופטים. עם זאת, מועמדים לבחירה יכולים להיות מוצעים לפרלמנט גם על ידי הממשלה הפדרלית והממשלות של המדינות; ובמקרה שבו הפרלמנט לא הגיע להסכמה על בחירת מועמד, בית המשפט החוקתי יציע לפרלמנט מועמדים משלו.

**במדינות רבות, כמה רשויות נוטלות חלק בהליך בחירת השופטים לבית המשפט החוקתי או העליון.** השתתפות רשויות שונות בהליך יכולה להתבטא בכך שרשות אחת בוחרת במועמד ואילו רשות אחרת נדרשת לאשרו. כך, בארצות הברית, בחירת שופט לבית המשפט העליון הפדרלי נעשית בידי הנשיא, אך בכפוף לשימוע ואישור בידי הסנאט ברוב רגיל. מנגנון אחר לחלוקת הבחירה בין רשויות שונות הוא זה שבו לכל רשות ניתנת סמכות לבחור חלק מהמועמדים. בצרפת, שליש מהשופטים הממונים לבית המשפט החוקתי (המועצה החוקתית) נבחרים בידי נשיא הרפובליקה ושני שלישים בידי יושבי הראש של שני בתי הפרלמנט (שליש בידי נשיא האסיפה הלאומית ושליש בידי נשיא הסנאט).<sup>9</sup> באיטליה, שליש מהשופטים בבית המשפט החוקתי נבחרים בידי הפרלמנט, שליש בידי שלושת

<sup>8</sup> OECD-ה-OECD, בעמ' 132.

<sup>9</sup> יצוין כי גם באוסטריה, שאינה נכללת בסקירה זו, בחירת השופטים נחלקת בין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת. שופטי בית המשפט החוקתי מתמנים (פורמלית) על ידי נשיא הרפובליקה על סמך רשימת מועמדים שמוגשת לו ומורכבת באופן הבא: שישה שופטים חברים ועוד שלושה שופטים מחליפים (deputy members) נבחרים בידי שני בתי הפרלמנט (מתוכם - שלושה שופטים חברים ושני שופטים מחליפים הם מועמדי המועצה הלאומית; ושלושה שופטים חברים ושופט מחליף אחד הם מועמדי המועצה הפדרלית); ואילו נשיא בית המשפט, סגן הנשיא ועוד שישה שופטים חברים ושלושה שופטים מחליפים נבחרים בידי הממשלה. יצוין כי שופט מחליף נועד למלא את מקומו של שופט חבר במקרה של מחלה או ניגוד עניינים. ראו באתר בית המשפט החוקתי של אוסטריה: [Members of the Constitutional Court: Overview](#); וכן באתר הפרלמנט האוסטרי: [The Constitutional Court](#), כניסה: 23 בינואר 2023.

הטריבונלים השיפוטיים העליונים ושליש נוסף בידי נשיא המדינה. בספרד, שמונה מבין 12 השופטים של בית המשפט החוקתי נבחרים בידי הרשות המחוקקת (ארבעה שופטים על ידי כל אחד משני בתי הפרלמנט), שני שופטים נבחרים בידי הממשלה ושניים נוספים בידי המועצה הכללית של הרשות השופטת. בפורטוגל, עשרה מבין 13 השופטים של בית המשפט החוקתי נבחרים בידי הפרלמנט והם בתורם בוחרים את שלושת השופטים הנוספים.

בנוסף לחלוקת כוח הבחירה בין רשויות שונות, **בחלק מהמדינות קיימת דרישה לרוב מיוחס בהליך הבחירה**, שתכליתה השגת הסכמה רחבה על בחירת המועמדים. על פי דוח ה-OECD, דרישה של רוב מיוחס בבחירת שופטים בידי הפרלמנט מבטיחה שגם למפלגות האופוזיציה תהיה השפעה על הבחירה ומועמדים שנבחרים בדרך זו יזכו לתמיכה רחבה של חלקים שונים בקשת הפוליטית. עם זאת, דרישה כזו יכולה גם להוביל למבוי סתום בהליך בחירת השופטים.<sup>10</sup> באיטליה, בהצבעת שני בתי הפרלמנט על בחירת מועמד לבית המשפט החוקתי, נדרש רוב של 2/3 מהמצביעים בשלושה סבבי ההצבעה הראשונים ושל 3/5 מהמצביעים בסבבי ההצבעה הבאים, אם באלה הקודמים לא הושג הרוב הנדרש. בגרמניה, בחירת המועמדים לבית המשפט החוקתי בידי שני בתי הפרלמנט מחייבת רוב מיוחס של 2/3 מהקולות. בספרד, כל אחד משני בתי הפרלמנט בוחר את מועמדיו לבית המשפט החוקתי ברוב של 3/5 מכלל חברי הבית. בפורטוגל, בחירת הפרלמנט נעשית ברוב של לפחות 2/3 מהנוכחים בהצבעה, ובתנאי שרוב זה גדול מהרוב המוחלט של חברי הפרלמנט. בצרפת, מינויים הנעשים על ידי נשיא האספה הלאומית או נשיא הסנאט יבואו לאישור ועדת החוקה בבית הרלוונטי, וזו רשאית לדחות את המינוי ברוב קולות של 3/5. כמו כן, סמכות המינוי הנתונה בידי נשיא הרפובליקה תופעל לאחר התייעצות פומבית עם הוועדות הרלוונטיות בשני בתי הפרלמנט ואם סך ההצבעות נגד המינוי מייצג 3/5 מהקולות בשתי הוועדות, המינוי לא יעבור.

**מנגנון בחירה נוסף הוא זה שבו מעורבת ועדת בחירה או ועדה מקצועית מייצגת.** בקנדה, אירלנד, נורבגיה ושבדיה בחירת המועמדים לבית המשפט העליון היא בידי הממשלה (בקנדה – ראש הממשלה), אך במדינות אלה נעשית הבחירה על בסיס המלצות לא מחייבות של ועדה כאמור (שמעמדה והרכבה משתנים ממדינה למדינה, כמפורט בהמשך הסקירה). ועדות מסוג אלה מעורבות גם בהליכי בחירה לבתי משפט עליונים בחלק ממדינות ארצות הברית. בבריטניה, בחירת מועמדים לכהונה בבית המשפט העליון נעשית בידי ועדת בחירה סטטוטורית המציעה לשר המשפטים מועמד לתפקיד. לשר נתונה זכות מוגבלת לבקש מהוועדה המלצה על מועמד חלופי, אך הוא מחויב לקבל את המלצת הוועדה לגבי אחד מהמועמדים שהציעה.

לבסוף, שיטה אחרת לבחירת שופטים לבית משפט עליון היא **בחירות ישירות על ידי הציבור**. שיטה זו משמשת בחלק ממדינות ארצות הברית.

להלן ייסקרו ביתר פירוט מנגנוני הבחירה שהוסדרו או הונהגו במדינות השונות.

<sup>10</sup> דוח ה-OECD, בעמ' 134.

## אוסטרליה

### כללי

בית המשפט העליון של אוסטרליה (High Court of Australia) הוא הערכאה השיפוטית הפדרלית הגבוהה ביותר במערכת המשפט האוסטרלית. תפקידו הוא לפרש ולהחיל את חוקי המדינה; להכריע במקרים בעלי משמעות פדרלית מיוחדת, לרבות בעתירות בעניין תקפותם החוקתית של חוקים; ובאישור מיוחד לדון בערעורים על החלטות בתי משפט פדרליים ומדינתיים.<sup>11</sup> בבית המשפט העליון מכהנים שבעה שופטים (נשיא ועוד שישה שופטים) ומשך כהונתם הוא עד גיל 70.<sup>12</sup>

### הליך מינוי השופטים

על פי החוקה האוסטרלית, המושל הכללי (Governor General in council) ממנה את שופטי בית המשפט העליון, על פי עצת הממשלה. חוק בית המשפט העליון של אוסטרליה קובע כי כאשר מתפנה משרת שופט בבית המשפט העליון, על שר המשפטים (Attorney General) להתייעץ עם שרי המשפטים של מדינות אוסטרליה<sup>13</sup> בקשר למינוי.<sup>14</sup> כמו כן קובע החוק את תנאי הסף הנדרשים על מנת להיות מועמד לתפקיד.<sup>15</sup>

הליך המינוי עצמו לפרטיו אינו קבוע בחוק. בשנת 2009 פרסמה ועדה של הסנאט דוח על שיטת המשפט באוסטרליה, ובתוך כך על שיטת מינוי השופטים. בדוח מתואר הליך מינוי השופטים לבית המשפט העליון כפי שהוא מתרחש הלכה למעשה.<sup>16</sup>

על פי המתואר בדוח, בשלב הראשון שר המשפטים הפדרלי פונה אל גורמים רבים מעולם המשפט בכדי לקבל המלצות על מועמדים ולהתייעץ עם אותם גורמים לגבי המינוי. מלבד שרי המשפטים של המדינות, אליהם כאמור מחויב שר המשפטים הפדרלי לפנות על פי חוק, הוא פונה להתייעץ עם שופטי בית המשפט העליון של אוסטרליה, נשיאי שאר הערכאות הפדרליות, נשיאי בתי-המשפט העליונים של המדינות והטריטוריות, לשכות עורכי הדין במדינות ודיקנים של בתי-ספר למשפטים. בשלב השני, שר המשפטים בודק את כל המועמדים שהומלץ לו עליהם ושעמדו בתנאי הסף, וממליץ לממשלה על המועמד המתאים למילוי המשרה הפנויה. לבסוף, הממשלה ממליצה על

<sup>11</sup> The Australian Constitution, [§73-76](#).

High Court of Australia, [Role of the High Court, no date, accessed: January 22<sup>nd</sup> 2023](#).

<sup>12</sup> The Australian Constitution, [§72](#).

<sup>13</sup> אוסטרליה הינה מדינה פדרלית. תחת השלטון הפדרלי קיימות שש מדינות (States) ועשר טריטוריות. לכל אחת מן המדינות יש בית מחוקקים, ממשלה ובית משפט עליון משל עצמה. ככלל, לטריטוריות של אוסטרליה אין מערכת ממשלתית ומשפטית נפרדת, והן פועלות תחת החוק הפדרלי, זאת למעט הטריטוריה הצפונית וטריטוריית הבירה האוסטרלית, להן יש בית מחוקקים ובית משפט עליון משל עצמן, וטריטוריית האי נורפוק שיש לה בית משפט עליון.

<sup>14</sup> High Court of Australia Act 1979, [§5-6](#).

<sup>15</sup> תנאי הסף בנוגע לשופטים בבית המשפט העליון של אוסטרליה הם: כהונה כשופט פדרלי או כשופט באחד מבתי-המשפט במדינות או טריטוריות, או הסמכה להופיע כעורך-דין בפני בית המשפט העליון של אוסטרליה או בפני בית משפט עליון של מדינה או טריטוריה במשך חמש שנים לפחות. ראו: [§7](#), High Court of Australia Act 1979.

<sup>16</sup> The Senate Legal and Constitutional Affairs References Committee, "[Australia's Judicial System and the Role of Judges](#)", December 2009.

המועמד עליו החליטה בפני המושל הכללי והוא שממנה את השופט באופן רשמי.<sup>17</sup> יש לציין כי הממשלה אינה מחויבת להמלצותיו של שר המשפטים, והיא רשאית לבחור מועמד אחר.<sup>18</sup>

הוועדה קבעה במסקנותיה כי היא אינה ממליצה לשנות את שיטת המינויים לבית המשפט העליון של אוסטרליה, או על הקמת גוף מיעץ למינויים שיפוטיים. עם זאת, הוועדה כן המליצה להגביר את השקיפות בהליך המינוי לבית המשפט העליון, ולהבטיח כי בחירת המועמדים תעשה על בסיס כישורים (Merit).<sup>19</sup>

הליך מינוי השופטים לבית המשפט העליון במדינות אוסטרליה, נעשה בצורה דומה ובשינויים המחייבים. שר המשפטים של המדינה ממליץ על מועמדים לממשלה, שבחרת את המועמד הנבחר והוא ממונה בידי המושל.<sup>20</sup>

## איטליה

### כללי

בית המשפט לחוקה באיטליה מוסמך לפסוק בשאלת החוקתיות של חוקים, סכסוכים הנובעים מחלוקת הסמכויות בין המדינה למחוזות ובין מחוז למחוז ובאישומים כנגד נשיא הרפובליקה והשרים.<sup>21</sup> במקרים בהם בית המשפט פוסק כי חוק אינו חוקתי, תוקפו יפוג ביום שלאחר פרסום ההחלטה.<sup>22</sup> לא ניתן לערער על החלטות בית המשפט לחוקה.<sup>23</sup>

בית המשפט מורכב מ-15 שופטים. ביכולתו לתפקד גם בהרכב חסר ובלבד שלא יפחת מ-11 שופטים. החלטותיו מתקבלות באופן קולקטיבי ולא על ידי שופט אחד או שופטים מעטים.<sup>24</sup> השופטים בבית המשפט לחוקה מכהנים בתפקיד במשך קדנציה חד פעמית בת 9 שנים (ללא הגבלת גיל).<sup>25</sup>

שופטי בית המשפט לחוקה נבחרים מקרב שופטים ושופטים בדימוס של בתי המשפט העליונים במדינה (כמפורט בהמשך), פרופסורים למשפטים ועורכי דין עם ותק של 20 שנים לפחות. אין דרישת גיל מינימלית או מקסימלית, אולם בהינתן הדרישה להכשרה אקדמית גבוהה או ניסיון מקצועי רב שנים, לרוב מתמנים השופטים בשנות ה-50 עד 70 לחייהם.<sup>26</sup>

<sup>17</sup> [Ibid](#), pp. 12-13.

<sup>18</sup> Rachel Davis and George Williams, "[Critique and Comment – Reform of the Judicial Appointments Process: Gender and the Bench of the High Court of Australia](#)", Melbourne University Law Review 819, [2003].

<sup>19</sup> [Ibid](#), "[Australia's Judicial System and the Role of Judges](#)", 2009, Pp. 25-29.

<sup>20</sup> ראו באתר איגוד השופטים האוסטרלי (Australian Judicial Officers Association): <https://www.ajoa.asn.au/the-judiciary/>; תאריך כניסה 23 בינואר 2023. וכן ראו לדוגמה [סעיף 59](#) לחוקה של מדינת קווינסלנד. וכן:

Lenny Roth, [Judicial Appointments](#), Briefing Paper No 3/2012, (2012), NSW Parliamentary Library Research Service, p. 8.

<sup>21</sup> [Constitution of the Italian Republic \(1947\)](#) § 134.

<sup>22</sup> [Ibid](#) § 136.

<sup>23</sup> [Ibid](#) § 137.

<sup>24</sup> [Ibid](#) § 135; [Corte Costituzionale, The Italian Constitutional Court 9<sup>th</sup> edition](#) (hereinafter: The Italian Constitutional Court), 2020, pp.20-21.

<sup>25</sup> שם.

<sup>26</sup> שם.

## הליך מינוי השופטים

שיטת המינוי של השופטים לבית המשפט החוקתי באיטליה שואפת לאיזון והרמוניזציה בין צרכים שונים: להבטיח כי השופטים יפעלו בעצמאות וללא משוא פנים, יהיו בעלי ניסיון ומומחיות משפטית ברמה הנדרשת; ויביאו לבית המשפט מגוון של ידע ותרבויות שונות כמו גם רגישויות פוליטיות שאינן כה רחוקות מאלה המיוצגות במוסדות הפוליטיים של איטליה.<sup>27</sup> 15 השופטים נבחרים באופן הבא:

חמישה שופטים נבחרים על ידי שני בתי הפרלמנט בהצבעה משותפת, כאשר נדרש רוב של 2/3 מהמצביעים בשלושה סבבי ההצבעה הראשונים ושל 3/5 מהמצביעים בסבבי ההצבעה הבאים, אם בסבבי ההצבעה הראשונים לא הושג הרוב הנדרש. יצוין כי חמשת השופטים הנבחרים על ידי הפרלמנט (לרוב עורכי דין ואנשי אקדמיה, אך גם שופטים מכהנים), משקפים בדרך כלל את הרגישויות הפוליטיות שבאות לידי ביטוי בשני בתי הפרלמנט (לעיתים אף ממונים מי שכיהנו בעבר כחברים בבית הנבחרים ובסנאט). עם זאת, רוב הקולות הגבוה הנדרש לשם בחירתם, כמפורט לעיל, מאזן את יתרונה המובנה של הקואליציה בבחירת המועמדים, שכן לצורך השגת הרוב האמור נדרשת הסכמה בקרב הכוחות הפוליטיים השונים בפרלמנט.<sup>28</sup>

חמישה שופטים נבחרים על ידי שלושת הטריבונלים השיפוטיים העליונים במדינה - שלושה נציגים מבית המשפט העליון (Supreme Court), נציג אחד ממועצת המדינה (the Council of State) ונציג אחד מבית המשפט לביקורת (the Court of Auditors) - בהצבעת רוב מוחלט של חברי הגוף הבוחר. אם לא מושג רוב כאמור, נערכות בחירות חוזרות בקרב המועמדים שקיבלו את מספר ההצבעות הגבוה ביותר. השופטים שנבחרים על ידי אותם טריבונלים של הרשות השופטת מביאים לבית המשפט החוקתי את הניסיון והמיומנויות המשפטיות הפרטיקולריים שלהם, והם אינם קשורים לבחירות של הגופים הפוליטיים.<sup>29</sup>

חמישה שופטים נוספים נבחרים על ידי נשיא הרפובליקה,<sup>30</sup> אשר לפי החוקה הוא ראש המדינה המייצג את אחדותה הלאומית.<sup>31</sup> שופטים אלה נבחרים על פי רוב כדי להשיג רמה מסוימת של איזון ביחס לבחירות שמתבצעות על ידי הפרלמנט, כך שבית המשפט החוקתי ישקף ככל האפשר את הפלורליזם הפוליטי, המשפטי והתרבותי של המדינה.<sup>32</sup> נשיא בית המשפט לחוקה נבחר מקרב שופטי בית המשפט לחוקה ועל ידם, בהצבעה חשאית וברוב מוחלט של קולות השופטים, לכהונה בת 3 שנים. הוא יכול להיבחר לקדנציות נוספות, אך בכל מקרה תקופת כהונתו לא תעלה על 9 שנים. בדרך כלל נבחר הנשיא מבין עמיתיו הבכירים ביותר (from amongst the most senior colleagues) מבחינת משך הכהונה בבית המשפט.<sup>33</sup>

<sup>27</sup> שם.

<sup>28</sup> שם. יצוין כי אין הליך פורמלי הנוגע להצעת שמות המועמדים לפרלמנט וגם לא קיים הליך של שימוע למועמדים בפני הפרלמנט (כך לפי תשובת הפרלמנט האיטלקי שניתנה במענה לפנייתנו, ביום 7 בפברואר 2023).

<sup>29</sup> [The Italian Constitutional Court](#), p. 21.

<sup>30</sup> שם.

<sup>31</sup> [Constitution of the Italian Republic \(1947\)](#) § 87.

<sup>32</sup> [The Italian Constitutional Court](#), p. 22.

<sup>33</sup> שם, בעמ' 24.



## אירלנד

### כללי

באירלנד ישנם שלושה בתי משפט להם סמכות לערוך ביקורת שיפוטית על חוקים: בית המשפט הגבוה (High Court), בית המשפט לערעורים (Court of Appeal) ובית המשפט העליון (Supreme Court), שהוא הערכאה הבכירה במדינה והפוסק האחרון בנוגע לפסילת חוקים בשל אי-חוקתיות.<sup>34</sup> בבית המשפט העליון של אירלנד מכהנים נשיא בית המשפט (Chief Justice of Ireland) ולצידו תשעה שופטים נוספים וכן נשיא בית המשפט לערעורים ונשיא בית המשפט הגבוה, החברים אף הם בבית המשפט העליון מתוקף תפקידם.<sup>35</sup> כהונת השופטים בבית המשפט העליון תימשך עד הגיעם לגיל 70.<sup>36</sup> בית המשפט העליון יושב במושב של שלושה, חמישה או שבעה שופטים. בהליך שעניינו ביקורת שיפוטית על חקיקה בית המשפט חייב לשבת במושב של חמישה שופטים לפחות.<sup>37</sup>

### הליך מינוי השופטים

הליך המינוי לבתי משפט אלה, בדומה להליך המינוי לכל שאר בתי המשפט במדינה, נעשה באופן פורמלי על-ידי הנשיא,<sup>38</sup> על פי עצת הממשלה,<sup>39</sup> ולפי המלצה של ועדה מייעצת סטוטורית (Judicial Appointments Advisory Board) (להלן: "המועצה").<sup>40</sup> המועצה פועלת מכח חוק בתי המשפט ופקידי בתי המשפט (Courts and Court Officers Act) שנחקק בשנת 1995, ותפקידה להמליץ לממשלה על מועמדים מתאימים לתפקיד שיפוט שהתפנה. המלצת המועצה אינה מחייבת את הממשלה, והיא רשאית לבחור במועמדים אחרים מאלו שהמועצה המליצה עליהם.<sup>41</sup> המועצה בוחנת וממליצה רק על מועמדים שאינם מכהנים כשופטים באחת הערכאות.<sup>42</sup>

<sup>34</sup> Constitution of Ireland, [§34.3.2°](#).

לבית המשפט העליון נתונה גם סמכות לערוך ביקורת שיפוטית על הצעת חוק, בהליך מיוחד לאחר פנייה של הנשיא לפי [סעיף 26](#) לחוקה. וראו גם:

Austrian parliamentary administration (Ed.), [Parliaments and constitutional courts: A comparative report through the lens of parliamentary practice](#), 2022, pp. 51, 59, 91, 93, 95, 228.

עוד בנוגע למבנה מערכת המשפט באירלנד ראו:

Courts Service of Ireland, [What the Courts Do](#), no date, accessed: January 26<sup>th</sup> 2023.

<sup>35</sup> The Supreme Court of Ireland, [Composition of the Court](#), no date, accessed: January 24<sup>th</sup> 2023. And: Courts and Court Officers Act, 1995, [§ 6](#).

<sup>36</sup> Courts and Court Officers Act, 1995, [§ 47](#).

יש לציין כי שופטים שמונו לפני תיקון סעיף החוק הנ"ל יכהנו עד לגיל 72, כפי שקבע החוק לפני התיקון.

<sup>37</sup> The Supreme Court of Ireland, [Composition of the Court](#), no date, accessed: January 24<sup>th</sup> 2023.

<sup>38</sup> Constitution of Ireland, [§ 35.1](#).

<sup>39</sup> Ibid, [§ 13.9](#).

<sup>40</sup> Courts and Court Officers Act, 1995, [§13\(1\)](#).

<sup>41</sup> תשובת הפרלמנט של אירלנד לפניית הרפלמנט האוסטרי באמצעות מערכת ה-ECPRD \* מיום 3 בספטמבר 2020.

\* ה-ECPRD (European Centre for Parliamentary Research and Documentation) הוא ארגון המשמש פורום לשיתוף פעולה ולהחלפת מידע בין כ-70 בתי פרלמנט המצויים בלמעלה מ-45 מדינות אירופיות חברות ובכמה מדינות משקיפות (ובהן ישראל) וכן פרלמנטים בין-לאומיים.

<sup>42</sup> Austrian parliamentary administration (Ed.), [Parliaments and constitutional courts: A comparative report through the lens of parliamentary practice](#), 2022, p. 65.

חמשת השופטים העומדים בראש הערכאות השונות של בתי המשפט באירלנד הם חלק מהרכב המועצה מתוקף תפקידם: נשיא בית המשפט העליון (שמכהן כיו"ר המועצה)<sup>43</sup>; נשיא בית המשפט לערעורים<sup>44</sup>; נשיא בית המשפט הגבוה; נשיא בית המשפט האזורי (Circuit Court); ונשיא בית המשפט המקומי (District Court).<sup>45</sup> גם היועץ המשפטי לממשלה (Attorney General)<sup>46</sup> חבר במועצה מתוקף תפקידו. כמו כן חברים במועצה נציג אחד מכל אחת משתי לשכות עורכי הדין של אירלנד, הממונה לכהונה במועצה על ידי יושב ראש הלשכה שהוא חבר בה; ולא יותר משלושה אנשים שבחר שר המשפטים, שהם בעלי מעורבות, ידע או ניסיון במסחר, כספים ומינהל או בעלי ניסיון כצרכנים של השירותים שמספקים בתי המשפט, כפי שהשר רואה לנכון.<sup>47</sup> שני הנציגים של לשכות עורכי הדין ושלושת הנציגים (לכל היותר) שבחר השר יכהנו במועצה לא יותר משלוש שנים, אך הם יוכלו לשוב ולהיבחר לכהונה במועצה.<sup>48</sup>

חברי המועצה יכולים לפרסם את המשרה הפנויה במטרה להזמין מועמדים אפשריים להציג את מועמדותם, לדרוש מהמועמדים למלא שאלונים, להתייעץ עם אנשים לגבי התאמתם של מועמדים לתפקיד, לראיין מועמדים ועוד.<sup>49</sup> תנאי הסף לכהונה בבית המשפט העליון הם ניסיון של לא פחות מ-12 שנה בעריכת דין או כהונה בבית המשפט באחת הערכאות הנמוכות יותר.<sup>50</sup>

למועצה אסור להמליץ לממשלה למנות את אחד מחבריה, למעט היועץ המשפטי לממשלה. אם היועץ המשפטי לממשלה מעוניין להציע את מועמדותו למשרת שיפוט, עליו להימנע מלקחת חלק בדיוני המועצה.<sup>51</sup> דיוני המועצה והחומר המוגש לה יהיו חסויים.<sup>52</sup> על הממשלה לשקול תחילה את מועמדותם של אנשים אשר המועצה המליצה עליהם. אולם, אם ישנם מועמדים נוספים אשר כבר מכהנים באותו הזמן במשרה שיפוטית, על הממשלה לשקול

<sup>43</sup> בסמכותו של יו"ר המועצה לקבוע את מועד ומיקום התכנסותה של המועצה. ראו מסמך הסיכום השנתי של המועצה לשנת 2021:

[Judicial Appointments Advisory Board Annual Report](#), Chapter 4, §3(1).

<sup>44</sup> נשיא בית המשפט לערעורים התווסף להרכב המועצה מכוח תיקון לחוק שהתקבל בשנת 2014. ראו:

[Court of Appeal Act 2014](#), section 12(b).

<sup>45</sup> כאן המקום לציין, שנשיאי בתי המשפט האמורים ממונים לתפקידם על ידי הממשלה, לפי המלצה של ועדה מייצעת לא-סטטוטורית המוקמת לשם כך על ידי מזכירות הממשלה. הוועדה מורכבת בדרך כלל משלושה חברים: נציג בכיר של הרשות השופטת, היועץ המשפטי לממשלה וחבר נוסף שאינו משפטן. תפקיד הוועדה הוא לאתר מועמדים מתאימים לתפקיד ולהמליץ עליהם לממשלה (כך לפי תשובת הפרלמנט האירי במענה לפנייתנו, מיום 6 בפברואר 2023. ראו דוגמא כאן: [Minister McEntee confirms the selection process](#) *(for the nomination of a new President of the High Court)*).

<sup>46</sup> היועץ המשפטי לממשלה מועמד לתפקידו בידי ראש הממשלה ומתמנה בידי הנשיא (תשובת הפרלמנט האירי לפנייתנו, 6.2.23).

<sup>47</sup> Courts and Court Officers Act, 1995, [§13\(2\)](#).

<sup>48</sup> Ibid, [§13\(3\)](#).

<sup>49</sup> Ibid, [§14](#).

<sup>50</sup> Courts (Supplemental Provisions) Act, 1961, [§5](#).

כל זאת בנוסף לתנאי הסף הנדרשים לגבי כל משרת שיפוט: כישורים מתאימים לכהונה הרלוונטית; אופי ומזג מתאימים; התאמה "במובנים אחרים" (is otherwise suitable); התחייבות להשלמת הכשרה באופן שידרוש נשיא בית המשפט שאליו המועמד מבקש להתמנות. ראו: [§16\(7\)](#), Courts and Court Officers Act, 1995.

<sup>51</sup> Courts and Court Officers Act, 1995, [§18](#).

<sup>52</sup> Ibid, [§20](#).

תחילה את מעומדותם וההוראות לגבי המלצת המועצה לא יחולו לגביהם. בנוסף, בבואה להמליץ לנשיא על מועמדים, על הממשלה להתייחס תחילה אל המועמדים המכהנים במשרת שיפוט.<sup>53</sup>

לדיוני המועצה קיימת דרישת קוורום של השתתפות רוב חברי המועצה. ההצבעה במועצה תעשה בהרמת יד, וההחלטות שהתקבלו ברוב של הנוכחים יתקבלו ויירשמו בפרוטוקול. במקרה של שוויון בקולות בתום ההצבעה, קולו של יושב ראש המועצה יכריע את ההצבעה. המועצה רשאית למנות תת-ועדה, שתמנה לא פחות משלושה חברים, ולהאציל לה את כל אחד מן התפקידים שהוענקו למועצה על פי חוק, מלבד התפקיד של המלצה על מועמדים לממשלה. סמכות זו נתונה אך ורק למועצה כולה.<sup>54</sup> עם סיום עבודתה, המועצה תמליץ לממשלה על שבעת המועמדים המתאימים ביותר למשרה.<sup>55</sup> הממשלה תבחר את המועמד המועדף עליה, בין אם הוא נמנה על המועמדים שעליהם המליצה המועצה ובין אם לאו, ולבסוף הנשיא ימנה באופן רשמי את המועמד שבחרה הממשלה. יצוין, שמכיוון שהמועצה, כאמור, כלל אינה שוקלת מועמדויות של שופטים מכהנים המבקשים להתקדם למשרה שיפוטית בכירה יותר (והיא גם אינה ממליצה על מועמדים לתפקידים שיפוטיים בכירים מסוימים, כמו נשיא בית המשפט העליון), בפועל מספר משמעותי של משרות שיפוטיות בכירות מאויש ללא מעורבות של המועצה בהליך.<sup>56</sup>

עוד יש לציין, כי בשנת 2022 הגיש משרד המשפטים הצעת חוק המבקשת להקים ועדה חדשה למינוי שופטים (Judicial Appointments Commission) שתחליף את המועצה הקיימת. הצעת החוק מבקשת לקבוע שהוועדה החדשה תורכב מתשעה חברים בהם: נשיא בית המשפט העליון; נשיא בית המשפט לערעורים (שייתחלף עם נשיא בית משפט אחר בהתאם למינוי שועמד על הפרק); היועץ המשפטי לממשלה (ללא זכות הצבעה); שני נציגים של מועצת השופטים (Judicial Council) וארבעה חברים שאינם משפטים שימונו על-ידי השר. הצעת החוק מבקשת לקבוע ייצוג מגדרי שווה של חברי הוועדה שאינם מכהנים מתוקף תפקידם (נשיאי בתי המשפט והיועץ המשפטי לממשלה). חברי הוועדה יכהנו לתקופה של 3 שנים עם אפשרות להארכה ב-3 שנים נוספות. בנוסף, הצעת החוק מסדירה את נהלי עבודת הוועדה והוראות שונות הנוגעות לפעילותה ולחבריה. הצעת החוק מונחת כיום על שולחן הוועדה הרלוונטית בבית העליון של הפרלמנט לצורך דיון ותיקונים אפשריים.<sup>57</sup>

## ארצות-הברית

### בחירת שופטים לבית המשפט העליון הפדרלי

בית המשפט העליון הפדרלי משמש כערכאה הגבוהה ביותר במערכת המשפט של ארצות הברית וסמכויותיו מעוגנות בחוקתה. בית המשפט העליון יושב כערכאת ערעור אחרונה, וכן כערכאת סמכות מקורית (original jurisdiction) –

<sup>53</sup> Ibid, §16(6), 17, and 23.

<sup>54</sup> [Judicial Appointments Advisory Board Annual Report](#), Chapter 4, §4-9.

<sup>55</sup> Courts and Court Officers Act, 1995, §16(2).

יצוין כי במצב בו התפנתה יותר ממשרה שיפוטית אחת, המועצה יכולה להמליץ לממשלה על שבעה מועמדים מתאימים לכל משרה. ראו [סעיף 16\(5\)](#).

<sup>56</sup> תשובת הפרלמנט האירי במענה לפנייתנו, 30 בינואר 2023.

<sup>57</sup> [Judicial Appointments Commission Bill 2022](#), §9-13.

(בהפנייה מקושרת זו ניתן גם לעקוב אחר התקדמות הליך החקיקה של הצעת החוק).

היינו, סמכות לדון כערכאה ראשונה בנושאים מסוימים כגון תביעות בין מדינות ותביעות הנוגעות לשגרירים ונושאי תפקידים ציבוריים אחרים.<sup>58</sup> בית המשפט העליון הפדרלי מונה תשעה שופטים לרבות נשיא בית המשפט. השופטים מתמנים לכל החיים ("lifetime appointments"), בהתאם לסעיף ווו של חוקת ארצות הברית.<sup>59</sup> כל תשעת השופטים יושבים יחד בהרכב בשעה שהם דנים בתיקים שמובאים לפניהם.<sup>60</sup>

על אף שהחוקה שותקת לגבי סמכותו של בית המשפט העליון לערוך ביקורת שיפוטית על חקיקה ראשית, בפסק הדין המפורסם בעניין מרבורי נגד מדיסון משנת 1803 נקבע כי כל מעשה חקיקה של הקונגרס הסותר את החוקה דינו בטלות.<sup>61</sup> בית המשפט העליון מוסמך גם לבטל חוק שהתקבל בניגוד לכללי החקיקה הקבועים בחוקה, בנוסף לביקורת השיפוטית על תוכן החוק.<sup>62</sup> הסמכות של בית המשפט העליון ושל שאר הערכאות השיפוטיות בארצות הברית לפסול חוקים הנוגדים את החוקה נתפסת כחלק בלתי נפרד משיטת האיזונים והבלמים ומהפרדת הרשויות, ויש הקושרים בינה לבין הליכי מינוי השופטים במדינה זו, ששמים דגש על עקרון האחריותיות הפוליטית של השופטים.<sup>63</sup>

נשיא ארצות הברית הוא הגורם המוסמך למנות שופטים פדרליים, לרבות שופטים לבית המשפט העליון, ומינויים מותנה בשימוע ובהסכמת הסנאט, כפי שיפורט להלן.<sup>64</sup> כאשר משרת שיפוט מתפנה בבית המשפט העליון, נשיא ארצות הברית מוסמך לבחור שופט במקומו. מועמדים שמוצעים על ידי הנשיא מועברים לבחינת הסנאט,<sup>65</sup> שמעביר את הליך המינוי לוועדה לענייני משפט (the Senate Judiciary Committee). המועמדים לשיפוט ממלאים שאלון לבקשת הוועדה המתאר את נסיונם המקצועי הקודם. כמו כן, על המועמדים לעבור הערכה של לשכת עורכי הדין האמריקאית (the American Bar Association). לאחר מכן המועמדים עומדים בפני שימוע בוועדה ועונים לשאלות חבריה.<sup>66</sup> השלב האחרון בהליך המינויים הוא החלטת הסנאט אם לאשר או לדחות את המינוי שהציע הנשיא.<sup>67</sup> החלטת הסנאט מתקבלת ברוב רגיל. אם המינוי מאושר, הנשיא יחתום על מינוי המועמד לתפקיד. באופן זה, לרשות המבצעת וגם לרשות המחוקקת יש השפעה על הרכב בית המשפט העליון של ארצות הברית.<sup>68</sup>

מאז הקמת בית המשפט העליון בשנת 1789, נשיאים הגישו 165 מועמדים לשיפוט. מתוכם 128 אושרו בידי הסנאט.<sup>69</sup>

<sup>58</sup> The U.S. National Archives and Records Administration United States Constitution, [article III, section 2](#) (hereinafter: "U.S. Constitution"), no date, accessed: January 19<sup>th</sup> 2023.

<sup>59</sup> U.S. Constitution, [article III, section 1](#).

<sup>60</sup> Supreme Court of the United States, [Visitor's guide to oral argument](#), no date, accessed: December 18<sup>th</sup> 2022.

<sup>61</sup> [Marbury v. Madison, 5 U.S. \(1 Cranch\) 137 \(1803\)](#).

להרחבה אודות פסק-הדין ומשמעותו ראו, בין השאר: ארנון גוטפלד ויורם רבין, "גבולות כוחו של בית המשפט: פרשת [Marbury v. Madison והשתקפותה במשפט החוקתי הישראלי](#)", בתוך אוהד גורדון (עורך), [ספר אדמונד לוי](#), הוצאת נבו, 2017, עמ' 94-75.

<sup>62</sup> דפנה בן-פורת וליאור בן-דוד, [ביקורת שיפוטית על הליך החקיקה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2005, עמ' 4-3.

<sup>63</sup> יואב דותן, [הביקורת השיפוטית במסגרת חוקה](#), משפט וממשל י', 2007, עמ' 503-500.

<sup>64</sup> U.S. Constitution, [article II, section 2](#).

<sup>65</sup> U.S. Constitution, [article II, section 2](#).

<sup>66</sup> Committee on the judiciary, [FAQ, committee business](#), no date, accessed: January 23<sup>rd</sup> 2023.

<sup>67</sup> Rules of the senate, [XXXI, §1](#), no date, accessed: January 24<sup>th</sup> 2023.

<sup>68</sup> Supreme court of the United States, [FAQs – general information](#), no date, accessed: January 24<sup>th</sup> 2023.

<sup>69</sup> United States Senate, [Supreme court nominations \(1789-present\)](#), no date, accessed: January 22<sup>nd</sup> 2023.

## בחירת שופטים לבית משפט עליון במדינות ארצות הברית

כאמור, גם לבתי משפט עליונים במדינות ארצות הברית יש סמכות לערוך ביקורת שיפוטית.<sup>70</sup> בשונה מדרך בחירת השופטים לבתי המשפט הפדרליים, במדינות השונות ישנן שיטות מגוונות לבחירת שופטים לבית המשפט העליון.<sup>71</sup> ישנן מדינות שבהן נבחרים השופטים בבחירות ישירות על ידי הציבור (popular elections), בין אם בבחירות עצמאיות (למשל, במדינת **ווינגטון**)<sup>72</sup> ובין אם בבחירות מפלגתיות (למשל, ב**טקסס**).<sup>73</sup>

יש מדינות שבהן בחירת השופטים נעשית על ידי בתי המחוקקים או בשילוב של בתי המחוקקים והמושל, וישנן מדינות רבות שבהן בחירת השופטים נעשית באמצעות או במעורבות ועדה מקצועית. גם לעניין זה ישנם הבדלים בין המדינות, בין השאר, בכל הנוגע להרכבי הוועדות, היותן סטטוטוריות או לא סטטוטוריות, ולגורמים הממנים אותן. כמו כן, בחלק מהמדינות מתקיים כעבור זמן מסוים הליך של אשרור מחדש של המינוי באמצעות בחירות.<sup>74</sup>

כך למשל, ב**וירג'יניה**, שופטי בית המשפט העליון נבחרים על ידי הרשות המחוקקת, ברוב קולות רגיל בבית הנבחרים (House of Delegates) ובסנאט. השופטים מתמנים לתקופה של 12 שנים ובסופה יעמדו לבחירה מחדשת באותה שיטה.<sup>75</sup> לעומת זאת, **פלורידה** פועלת על פי שיטה המכונה "merit selection & retention" (בחירה על פי כישורים ואשרור). מושל פלורידה מחויב לבחור שופטים לבית המשפט העליון מתוך רשימת מועמדים שהוגשה על ידי ועדה לבחירת שופטים. המשך הכהונה של השופט יעבור להכרעת הבוחר בבחירות הכלליות הבאות, כשנה לאחר המינוי. אם ייבחר מחדש, הוא יכהן לתקופה של 6 שנים ויעמוד לבחירות מחדש בסמוך לתום הכהונה.<sup>76</sup> ב**קליפורניה**, המושל בוחר את המועמדים למשרת השיפוט, אך מינויים ייכנס לתוקף רק לאחר שימוע פומבי בפני ועדה לבחירת שופטים

<sup>70</sup> מבין השופטים שלא אושרו, 7 מועמדים סירבו למשרה. לפירוט אודות המועמדות שלא אושרו בידי הסנאט, ראו **שם**.

<sup>71</sup> על-פי המודל האמריקאי, הבחינה האם חוק מסוים תואם לחוקה היא שאלה משפטית-פרשנית שנבחנת על-ידי בתי-המשפט "הרגילים" במסגרת הכרעות במחלוקות משפטיות קונקרטיות. ראו: יואב דותן, **האם ישראל צריכה בית-משפט לחוקה?**, משפט וממשל ה', 2000, עמ' 123-124.

<sup>72</sup> לפירוט שיטות שונות לבחירת שופטים לבית המשפט העליון במדינות ארצות הברית ולסיווגים שונים של שיטות הבחירה ראו, בין השאר: שי-ניצן כהן, שמעון נטף ואביעד בקשי, **בחירת שופטים לבתי משפט חוקתיים – מחקר השוואתי**, פורום קהלת 55, (להלן: "**פורום קהלת**") 2019, בעמ' 77-88.

National Center for State Courts, **Judicial Selection Methods**, no date, accessed: January 26<sup>th</sup> 2023; Lawrence Baum, "Supreme Court Elections: How Much They Have Changed, Why They Changed, and What Difference It Makes", *Law and Social Inquiry* 47(3), 2017.

<sup>73</sup> Washington courts, **Washington supreme court justices**, no date, accessed: January 22<sup>nd</sup> 2023.

<sup>74</sup> Texas judicial branch, **Supreme court judicial election history**, no date, accessed: January 22<sup>nd</sup> 2023.

<sup>75</sup> פורום קהלת 55, 2019, בעמ', בעמ' 83-90; גיא לוריא, **הוועדה לבחירת שופטים**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, מחקר מדיניות 137, (להלן: "**המכון הישראלי לדמוקרטיה**") 2019, בעמ' 87. וראו גם:

Herbert M. Kritzer, *Justices on the ballot: continuity and change in state supreme court elections*. Cambridge University Press, 2015, p. 44.

<sup>76</sup> Commonwealth of Virginia, **Judicial selection overview**, no date, accessed: January 25<sup>th</sup> 2023.

<sup>77</sup> Florida Supreme Court, **Merit selection, retention & mandatory retirement of justices**, updated: October 24<sup>th</sup> 2022, accessed: January 22<sup>nd</sup> 2023.

וקבלת אישורה למינוי.<sup>77</sup> בבחירות הכלליות הקרובות לאחר המינוי, קולות הבוחרים יכריעו אם השופטים הנבחרים ימשיכו בכהונתם. אם כן, הם יכהנו למשך תקופה של 12 שנים, ויעמדו שוב לבחירה בסמוך לתום תקופה זו.<sup>78</sup>

## בריטניה

### כללי

בשנת 2009, במסגרת רפורמה מקיפה במערכת המשפט, הוקם בית המשפט העליון של הממלכה המאוחדת (Supreme Court of the United Kingdom), שהחליף את בית הלורדים ששימש עד אז כערכאה המשפטית הגבוהה במדינה. בבית המשפט העליון מכהנים 12 שופטים.<sup>79</sup> כהונתם מוגבלת עד גיל 75.<sup>80</sup>

בית המשפט העליון משמש, בין היתר, כערכאת ערעור בהליכים אזרחיים ופליליים.<sup>81</sup> אין לו סמכות לבטל חקיקה של הפרלמנט.<sup>82</sup> כאשר מוגשת אליו עתירה נגד חוק בטענה שהוא פוגע בזכויות אדם ובית המשפט מקבל את העתירה, הוא מוסמך להצהיר על כך שהחוק פוגע בזכויות ואינו תואם את האמנה האירופית לזכויות אדם, שרוב הזכויות המעוגנות בה אומצו אל תוך החוק הבריטי. ההחלטה האם לשנות את החוק מסורה לפרלמנט.<sup>83</sup>

### הליך מינוי השופטים

הליך בחירת השופטים לבית המשפט העליון מוסדר בחוק הרפורמה החוקתית של 2005 (the Constitutional Reform Act 2005) (להלן: "החוק"),<sup>84</sup> וכן בתקנות בית המשפט העליון (מינויים).<sup>85</sup> תנאי הסף לכהונה בבית המשפט העליון הם כהונה בתפקיד שיפוטי בערכאה גבוהה במשך שנתיים לפחות ופעילות כעורך דין (בהתאם להגדרה המפורטת בחוק) במשך 15 שנים לפחות. לחלופין, עמידה בתנאי הכשירות לשיפוט במשך 15 שנים לפחות או פעילות כעורך דין במשך 15 שנים לפחות.<sup>86</sup>

<sup>77</sup> California courts, [Commission on judicial appointments](#), no date, accessed: January 26<sup>th</sup> 2023.

<sup>78</sup> Judicial branch of California, [Suprem court of California](#), no date, accessed: January 22<sup>nd</sup> 2023.

<sup>79</sup> The Supreme Court, [About The Supreme Court](#), no date, accessed: January 25<sup>th</sup> 2023.

<sup>80</sup> [Judicial Pensions and Retirement Act 1993](#) § 26(7).

<sup>81</sup> The Supreme Court, [About The Supreme Court](#), no date, accessed: January 25th 2023.

<sup>82</sup> Ariel Bendor & Zeev Segal, [Constitutionalism and Trust in Britain: an Ancient Constitutional Culture, a New Judicial Review Model](#), 17 Am. U. INT'L L. Rev. 683 (2002) p.721;

נתי פרלמן, [סעיף ההתגברות בחוקה הקנדית והכרזה על "אי-התאמה" של חוקים בבריטניה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2019.

<sup>83</sup> Human Rights Act 1998, [§4](#).

ראו גם: נתי פרלמן, [סעיף ההתגברות בחוקה הקנדית והכרזה על "אי-התאמה" של חוקים בבריטניה](#), בעמ' 9-6.

<sup>84</sup> [Constitutional reform act 2005 c.4](#) (hereinafter: CRA).

הפרוצדורה של בחירת השופטים לבית המשפט העליון מוסדרת בסעיפים 25 עד 31 ובפרק 8 של ה-CRA.

<sup>85</sup> [the Supreme Court \(Judicial Appointments\) Regulations 2013](#).

<sup>86</sup> [CRA](#), § 25.

כאשר מתפנה משרת שיפוט לבית המשפט העליון, הלורד צ'נסלור (חבר ממשלה בתפקיד דומה לשר המשפטים)<sup>87</sup> מכנס ועדת בחירה עצמאית, המונה חמישה חברים לפחות.<sup>88</sup> ועדת הבחירה תכלול את נשיא בית המשפט העליון; שופט בכיר שאינו מכהן בבית המשפט העליון (Senior UK judge), שנבחר על ידי נשיא בית המשפט העליון או סגנו; חבר מועדת המינויים לתפקידים שיפוטניים של אנגליה וויילס; חבר מועדת המינויים לתפקידים שיפוטניים של סקוטלנד; וחבר מועדת המינויים לתפקידים שיפוטניים של צפון אירלנד (הדרישה היא כי לפחות אחד מהחברים יהיה ללא הסמכה משפטית). נציגי ועדות המינויים נבחרים על ידי הוועדות עצמן (בידי יו"ר כל ועדה).<sup>89</sup> בהתאם לתקנות, נדרש שהמינוי לוועדת הבחירה יעשה תוך מתן שיקול דעת (בין שאר השיקולים הרלוונטיים), לכך שרצוי שוועדת הבחירה תהיה מגוונת מבחינת מגדר ומוצא (members drawn from a range of different racial groups).<sup>90</sup>

ועדת הבחירה דנה גם במינוי לתפקיד נשיא בית המשפט העליון. במקרה זה, נשיא בית המשפט העליון לא ישמש כחבר בוועדה<sup>91</sup> ובמקומו יישב סגן הנשיא.<sup>92</sup> בתפקיד יו"ר הוועדה ישמש אחד החברים שאינו בעל הסמכה משפטית.<sup>93</sup> ועדת הבחירה מחויבת להיוועץ בכמה גורמים לפני שתגבש את המלצותיה, בהם "שופטים בכירים" (שופטי בית המשפט העליון ונשיאי הערכאות השונות במדינה, בהתאם למפורט בחוק), הלורד צ'נסלור, הוועדה למינוי שופטים של צפון אירלנד, ראש ממשלת סקוטלנד וכן ראש ממשלת וויילס.<sup>94</sup> הלורד צ'נסלור רשאי להנחות את ועדת הבחירה באשר לשיקולים שעליה לשקול בבואה לגבש את המלצותיה,<sup>95</sup> ואולם בפרקטיקה, כל ועדה קובעת את התהליך בעצמה.<sup>96</sup> לעניין זה קובע החוק, בין היתר, כי הבחירה תיעשה על סמך כישורים (merit); לא ייבחר מי שחבר בוועדה; הוועדה תבחר במועמד אחד בלבד; ולמועמד יהיה ידע וניסיון משפטי ביחס לכל חלקי הממלכה המאוחדת<sup>97</sup> (על מנת להבטיח ייצוג לסקוטלנד וצפון אירלנד).<sup>98</sup>

את המלצתה מעבירה ועדת הבחירה ללורד צ'נסלור, בצירוף דו"ח מפורט בנוגע לגורמים שעמם נועצה.<sup>99</sup> לאחר קבלת ההמלצה של ועדת הבחירה, הלורד צ'נסלור מחויב להיוועץ גם עם אותם גורמים שעמם נועצה הוועדה ואז

<sup>87</sup> ראו הגדרת תפקיד ה-Lord Chancellor באתר הפרלמנט הבריטי, כניסה 29 בינואר 2023: "The Lord Chancellor is appointed by the Monarch on the advice of the Prime Minister and is a senior member of the Cabinet. They head the Ministry of Justice as the Secretary of State for Justice".

<sup>88</sup> [CRA](#), § 27 (1A).

<sup>89</sup> [Appointments of Justices](#) באתר בית המשפט העליון של בריטניה, תאריך כניסה: 26 בינואר 2023.

<sup>90</sup> [the Supreme Court \(Judicial Appointments\) Regulations 2013](#), § 11(3).

<sup>91</sup> [CRA](#), § 27(1C).

<sup>92</sup> [the Supreme Court \(Judicial Appointments\) Regulations 2013](#), § 5.

<sup>93</sup> *Ibid*, § 8.

<sup>94</sup> [the Supreme Court \(Judicial Appointments\) Regulations 2013](#), § 18.

<sup>95</sup> ראו גם: [Appointments of Justices](#) באתר בית המשפט העליון של בריטניה, תאריך כניסה: 26 בינואר 2023.

<sup>96</sup> [Constitutional reform act 2005 c.4](#) § 27(9).

<sup>97</sup> יצוין כי ועדת הבחירה נוהגת לפרסם מידע מפורט למועמדים בנוגע לקריטריונים לבחירה. ראו: [Appointments of Justices](#) באתר בית המשפט העליון של בריטניה, תאריך כניסה: 26 בינואר 2023.

<sup>98</sup> [Constitutional reform act 2005 c.4](#) § 27.

<sup>99</sup> [Appointments of Justices](#) באתר בית המשפט העליון של בריטניה, תאריך כניסה: 26 בינואר 2023.

<sup>99</sup> שם.

עומדת בפניו האפשרות לאשר את המינוי או לדחות אותו, בנסיבות מוגדרות ותוך מתן הנמקה בכתב.<sup>100</sup> לחילופין, הוא רשאי לבקש מוועדת הבחירה לשקול מחדש את המלצתה<sup>101</sup> (אם הוא סבור כי אין מספיק ראיות לכך שהמועמד מתאים, שהוא הטוב ביותר מבחינת כישוריו, או בעל ידע וניסיון משפטי כנדרש ביחס לכל חלקי בריטניה).<sup>102</sup>

אם הלורד צ'נסלור דחה את המועמד שעליו המליצה הוועדה, היא תמליץ על מועמד שני (בהתאם להליך האמור) ואם גם זה יידחה, תמליץ הוועדה על מועמד שלישי. במקרה כזה מחויב הלורד צ'נסלור לאשר אחד מבין המועמדים, השני או השלישי. אם ביקש הלורד צ'נסלור כי ועדת הבחירה תשקול מחדש את המלצתה (בנוגע למועמד הראשון), והוועדה שבה והמליצה על אותו מועמד, רשאי הלורד צ'נסלור לדחות את המלצתה, אך אז הוא מחויב לאשר את המועמד השני שעליו תמליץ הוועדה. אם לאחר ששקלה מחדש, הוועדה בחרה במועמד חדש (שני), רשאי הלורד צ'נסלור לדחות גם את המלצתה זו ולבקש כי תמליץ על מועמד שלישי, ואולם במקרה זה הוא מחויב לאשר אחד מבין שני המועמדים, הראשון או השלישי.<sup>103</sup> בסופו של דבר, אם כך, המלצת הוועדה מחייבת.

לאחר אישור המינוי בידי הלורד צ'נסלור, ראש הממשלה מחויב להמליץ על המינוי למלך, והמלך ממנה את השופט הנבחר באופן פורמלי.

## גרמניה

### כללי

הרשות השופטת בגרמניה מורכבת משלוש מערכות שיפוט שונות: החוקתית, הפדרלית והמדינתית.<sup>104</sup> בית המשפט החוקתי הפדרלי משמש כערכאה ראשונה ואחרונה, שלה הסמכות הבלעדית להכריע בשאלות חוקתיות ולהעביר ביקורת שיפוטית-חוקתית על החוקים הפדרליים והמדינתיים.<sup>105</sup>

בבית המשפט החוקתי הפדרלי מכהנים 16 שופטים הנבחרים על ידי שני בתי המחוקקים (הבונדסטאג והבונדסראט) ומתמנים על ידי הנשיא הפדרלי, כפי שיפורט להלן. כהונת השופטים מוגבלת ל-12 שנה, או עד גיל פרישה (גיל 68). אין אפשרות להיבחר לכהונה בשנית.<sup>106</sup>

<sup>100</sup> [the Supreme Court \(Judicial Appointments\) Regulations 2013](#) § 21.

<sup>101</sup> [Appointments of Justices](#) באתר בית המשפט העליון של בריטניה, תאריך כניסה: 26 בינואר 2023.

<sup>102</sup> [the Supreme Court \(Judicial Appointments\) Regulations 2013](#) § 21.

<sup>103</sup> [the Supreme Court \(Judicial Appointments\) Regulations 2013](#) § 20.

<sup>104</sup> Basic Law for the Federal Republic of Germany (last amended by thr Act of 28<sup>th</sup> June 2022), [article 92](#) (hereinafter: "Basic Law"), unofficial English translation.

<sup>105</sup> Basic Law, [article 93](#).

רשימת סמכויות השיפוט של בית-המשפט החוקתי הפדרלי מעוגנת ב-

The Federal Constitutional Court Act (Bundesverfassungsgerichtsgesetz – BVerfGG), [§13](#) (hereinafter: FCCA), unofficial English translation.

יש לציין כי בית-המשפט החוקתי פועל כגוף אוטונומי ועצמאי ([§1\(1\)](#), FCCA), ובכלל זה קובע את תקציבו בעצמו. נשיא בית המשפט הוא האחראי והמפקח על עובדי המדינה וכלל המועסקים בבית המשפט ( Rules of Procedure of the Federal Constitutional Court ) ([§1\(2\)-\(3\)](#), of 19 November 2014), unofficial English translation.

<sup>106</sup> FCCA, [§4\(1\)-\(3\)](#).



## שיטת מינוי השופטים

סעיף 94 לחוקה קובע כי בבית המשפט לחוקה יכהנו שופטים פדרליים וחברים אחרים (federal judges and other members), שמחציתם ייבחרו על ידי הבונדסטאג ומחציתם על ידי הבונדסטראט.<sup>107</sup>

ה-Federal Constitutional Court Act (להלן: FCCA) מעגן את דרכי יישומו של סעיף 94 לחוקה. בית-המשפט החוקתי אינו מתפקד כאסיפה שיפוטית יחידה, אלא מורכב משני הרכבים (senates – להלן: "סנאט") שבכל אחד מהם שמונה שופטים.<sup>108</sup> סעיף 2(3) ל-FCCA קובע כי בכל סנאט יתמנו שלושה שופטים מבתי המשפט הפדרליים העליוניים.<sup>109</sup>

בפועל, הבונדסטאג והבונדסטראט מחלקים ביניהם את בחירת השופטים לבית-המשפט החוקתי הפדרלי באופן הבא: כל אחד מהבתים בוחר את מחצית השופטים בכל סנאט. הבונדסטאג בוחר לכל סנאט שני שופטים מבתי משפט עליונים פדרליים (על פי הדרישה בסעיף 2(3) ל-FCCA) ושני שופטים נוספים. הבונדסטראט בוחר לכל סנאט שופט נוסף מבית משפט עליון פדרלי ושלושה שופטים אחרים.<sup>110</sup> כמו כן, הבונדסטראט והבונדסטאג בוחרים לסירוגין, את נשיא וסגן נשיא בית המשפט החוקתי הפדרלי מקרב השופטים האמורים.<sup>111</sup> בראש סנאט אחד יושב נשיא בית-המשפט, ובראש הסנאט השני יושב סגן-הנשיא.<sup>112</sup>

משרד המשפטים הפדרלי (The Federal Ministry of Justice and Consumer Protection) מנהל מאגר מעודכן של שופטים העומדים בקריטריונים להתמנות לשופטי בית המשפט החוקתי וכן רשימה נוספת של שמות מועמדים למינוי שהוצעו על ידי סיעה מסיעות הבונדסטאג, הממשלה הפדרלית, או ממשלה של אחת ממדינות המחוז (Länder). רשימות אלה אינן מחייבות. שבוע לכל היותר לפני הליך של בחירת השופטים, רשימות המועמדים שהוצעו כאמור מועברות לעיונם של יושבי הראש של הבונדסטאג והבונדסטראט.<sup>113</sup>

<sup>107</sup> Basic Law, [article 94\(1\)](#).

הבונדסטאג הוא בית הנבחרים הפדרלי (הבית התחתון בפרלמנט) והבונדסטראט הוא המועצה הפדרלית (הבית העליון) שבו מיוצגות הממשלות של 16 המדינות (Länder) של גרמניה.

<sup>108</sup> FCCA, [§2\(1\)-2\(2\)](#).

<sup>109</sup> FCCA, [§2\(3\)](#).

וככלל, בתנאי שניהנו בבתי המשפט הפדרליים העליונים שלוש שנים לפחות (שם). תנאים נוספים לכשירות המועמדות לבית המשפט החוקתי הפדרלי מנויים בסעיף 3 ל-FCCA.

<sup>110</sup> FCCA, [§5\(1\)](#);

וכן תשובת נציג הבונדסטאג של גרמניה, בקשת ECPRD מס' 3247, 12 בדצמבר 2016. ה-ECPRD (European Centre for Parliamentary Research and Documentation) הוא ארגון המשמש פורום לשיתוף פעולה ולהחלפת מידע בין כ-70 בתי פרלמנט המצויים בלמעלה מ-45 מדינות אירופיות חברות ובכמה מדינות משקיפות (ובהן ישראל) וכן פרלמנטים בין-לאומיים.

יצוין כי ההסדר ב-§5(1) אינו מצוין איזה בית ימנה שני שופטים פדרליים לכל סנאט ואיזה בית ימנה שופט פדרלי אחד לכל סנאט, אלא כך עולה מבקשת ECPRD האמורה וכן מתכתובת דוא"ל עם נציגי הבתים ב-ECPRD;

Mathias Kersten, Senior researcher, deputy ECPRD correspondent – Bundestag & Claus Koggel, head of division parliamentary relations, ECPRD correspondent – Bundesrat, reply to the Knesset Research & Information Center, E-mail, January 16<sup>th</sup> 2023 (hereinafter: reply to the Knesset research & information center, 2023).

<sup>111</sup> FCCA, [§9\(1\)](#).

<sup>112</sup> FCCA, [§15](#).

<sup>113</sup> FCCA, [§8](#);

הליך **בחירת השופטים על ידי הבונדסטאג** מפורט ב-FCCA. הבחירה נעשית על סמך המלצה של ועדה מיוחדת לבחירת שופטי בית המשפט החוקתי (selection committee). הוועדה מוקמת בתחילת הכהונה של כל בונדסטאג, ומכהנים בה 12 מחבריו שנבחרים בהתאם לכללי הייצוג היחסי בין הסיעות השונות בבית.<sup>114</sup> על הוועדה מוטלת חובת חשאיות בנוגע לנסיבות האישיות של המועמדים שנחשפו בפניה במהלך עבודתה וכן בנוגע לתוכן דיוני הוועדה ולהצבעות בה.<sup>115</sup> מועמדים שקיבלו לפחות שמונה מתוך שנים-עשר קולות חברי הוועדה, עוברים לשלב הצבעת חברי מליאת הבונדסטאג, שיחליטו על בחירתם.<sup>116</sup> ההצבעה במליאה נעשית באופן חשאי, וללא דיון מקדים. מועמד שזכה ברוב של 2/3 מקולות המצביעים ולפחות רוב של כלל חברי הבונדסטאג ייבחר לכהונה.<sup>117</sup>

באשר ל**בחירת השופטים על ידי הבונדסטאג**, סעיף 7 ל-FCCA קובע כי השופטים ייבחרו ברוב של 2/3 מחברי הבונדסטראט אך אין בחוק פירוט מעבר לכך באשר להליך המינוי.<sup>118</sup> בפועל, בחירת השופטים נעשית על פי המלצתה של ועדת בחירה (selection committee).<sup>119</sup> ככלל, ההליכים בבונדסטראט הם פומביים ופתוחים לציבור, והדבר נכון גם להליכי בחירת השופטים לבית המשפט החוקתי הפדרלי. ההצבעה על המועמדים בהתאם להמלצת ועדת הבחירה נעשית ככלל בהרמת ידיים, אך לבקשת כל אחת מהמדינות (Länder) תתקיים מעין הצבעה שנית, בה נקראים נציגי המדינות להצביע בזה אחר זה.<sup>120</sup>

לדברי סוזן באאר (Baer), שופטת בסנאט הראשון של בית המשפט הפדרלי לחוקה בגרמניה, דרישת הרוב של 2/3 משני בתי הפרלמנט לצורך בחירת השופטים נועדה להבטיח שמפלגת השלטון (governing party) לא תוכל לבחור שופט שהאופוזיציה, המייצגת את המיעוט, מתנגדת לבחירתו. כלומר, דרישת 2/3 מצריכה את הצבעתם של חברי פרלמנט מכל גווי הקשת הפוליטית. באופן זה, לדבריה, ניתן לוודא, ככלל, שעל כס השיפוט ישבו גם שופטים שמרניים וגם פרוגרסיביים, אך לא בעלי דעות קיצוניות. בנוסף, דרישת הרוב כאמור מאפשרת לשקף את הגיוון הפוליטי בבית המשפט.<sup>121</sup>

וכן תשובת נציג הבונדסטאג של גרמניה, בקשת ECPRD מס' 3247, 12 בדצמבר 2016.

<sup>114</sup> FCCA, §6(2).

כל סיעה רשאית להציע רשימת מועמדים לחברות בוועדה (שם).

<sup>115</sup> FCCA, §6(4).

<sup>116</sup> FCCA, §6(5).

במליאת הבונדסטאג מכהנים 736 חברים נכון לנובמבר 2022. (Deutscher Bundestag, [Distribution of seats in the 20<sup>th</sup> electoral](#)). ([term](#), no date, accessed: January 11<sup>th</sup> 2023).

<sup>117</sup> FCCA, §6(1).

<sup>118</sup> FCCA, §7;

Bundestrat, [Composition of the](#)) ישנם 69 חברי בונדסטראט, כך שנדרשים 46 קולות להשגת רוב מיוחד של שני-שלישים ([Bundestrat](#), November 8<sup>th</sup> 2022).

<sup>119</sup> תשובת נציג הבונדסטאג של גרמניה, בקשת ECPRD מס' 3247, 12 בדצמבר 2016;

[Reply to the Knesset Research & Information Center](#), 2023.

<sup>120</sup> Basic Law, [article 52\(3\)](#);

תשובת נציג הבונדסטאג של גרמניה, בקשת ECPRD מס' 3247, 12 בדצמבר 2016.

<sup>121</sup> Austrian parliamentary administration (Ed.), [Parliaments and constitutional courts: A comparative report through the lens of parliamentary practice](#), 2022, p. 256, accessed: January 23<sup>rd</sup> 2023.

עוד יצוין, כי במקרה בו לא נבחר שופט על ידי הבונדסטאג תוך חודשיים מתום כהונת השופט היוצא, זקן חברי הוועדה האמורה יבקש מבית המשפט החוקתי להציע מועמדים לבחירה.<sup>122</sup> מליאת בית המשפט (המורכבת מ-16 השופטים) תבחר ברוב רגיל את המועמדים שיוגשו לעיון הוועדה.<sup>123</sup> אם לא נבחר שופט על ידי הבונדסטראט, הכללים האמורים יחולו גם כן, כשנשיא הבונדסטראט הוא שיגיש את הבקשה לבית המשפט החוקתי.<sup>124</sup> יצוין כי אין חובה על הגוף הבוחר הרלוונטי לבחור שופט מבין המועמדים שהמליץ עליהם בית המשפט החוקתי.<sup>125</sup>

## נורבגיה

### כללי

בית המשפט העליון של נורבגיה משמש כערכאה האחרונה במערכת המשפט הנורבגית. בית המשפט העליון מורכב מנשיא ולכל הפחות ארבעה שופטים נוספים, כדרישת החוקה.<sup>126</sup> בפועל מכהנים בבית המשפט 20 שופטים. לרוב יושבים חמישה שופטים בהרכב; תיקים בעלי חשיבות מיוחדת יישמעו ככלל בידי הרכב מיוחד (grand chamber) של 11 שופטים. תיקים בעלי מורכבות משפטית מיוחדת יישמעו במליאת בית המשפט, כלומר על ידי 20 השופטים.<sup>127</sup> כהונת השופטים אינה מוגבלת בזמן, אך עליהם לפרוש בהגיעם לגיל הפרישה לפי חוק (גיל 70).<sup>128</sup>

פרק 89 לחוקה, שאומץ בשנת 2015, עיגן את עיקרון הביקורת השיפוטית. הסמכות לבקר את חוקתיותה של חקיקה במסגרת תביעות קונקרטיות נתונה לכל בתי המשפט בנורבגיה. פסיקת בית המשפט העליון היא סופית ומחייבת את הערכאות הנמוכות, ובכלל זה גם לגבי קביעה בדבר בטלות חקיקה או פירוש מצומצם שלה.<sup>129</sup>

### הליך בחירת השופטים

חוקת נורבגיה קובעת כי המלך ומועצתו (The King in Council - להלן: הממשלה) יבחרו וימנו את בעלי התפקידים הרשמיים במדינה, ובכלל זה את שופטי בית המשפט העליון.<sup>130</sup>

הדברים נאמרו במסגרת סמינר שקיים ה-ECPRD בנובמבר 2020.

<sup>122</sup> FCCA, [§7a\(1\)](#).

<sup>123</sup> FCCA, [§7a\(2\)](#).

אם מדובר בבחירת שופט אחד, בית המשפט החוקתי יציע שלושה מועמדים; אם מדובר בבחירת מספר שופטים בו-זמנית, בית המשפט יציע מספר מועמדים כפול ממספר השופטים שיש לבחור (שם).

<sup>124</sup> FCCA, [§7a\(3\)](#).

<sup>125</sup> FCCA, [§7a\(4\)](#).

<sup>126</sup> The Constitution of the Kingdom of Norway (hereinafter: Norway constitution), Unofficial English translation, [article 88](#).

<sup>127</sup> לכללי קביעת ההרכב של בית המשפט העליון הנורבגי ראו:

[Courts of Justice Act](#) of August 1915, Norway (hereinafter: CJA), §5, Unofficial English translation.

<sup>128</sup> The 2<sup>nd</sup> congress of the World Conference on constitutional justice, [Separation of powers and independence of constitutional courts and equivalent bodies: the supreme court of Norway](#), 2011, accessed: January 29<sup>th</sup> 2023.

<sup>129</sup> Austrian parliamentary administration (Ed.), [Parliaments and constitutional courts: A comparative report through the lens of parliamentary practice](#), 2022, p.118.

<sup>130</sup> Norway constitution, [article 21](#), [article 28](#); The royal house of Norway, [The Council of State](#), October 20<sup>th</sup> 2021, accessed: January 25<sup>th</sup> 2023.

בשנת 2002, כחלק מרפורמה במערכת בתי המשפט, הוקמה הוועדה לבחירת שופטים (the judicial appointment board for judges – להלן: הוועדה).<sup>131</sup> הוועדה היא גוף עצמאי וחבריה נבחרים על ידי הממשלה, לאחר עבודת הכנה בנושא שנעשית במשרד המשפטים (מינוי שופט חדש לוועדה נעשה לאחר פניה של משרד המשפטים לאיגוד השופטים).<sup>132</sup> הרכב הוועדה כולל שבעה חברים: שלושה שופטים (מבית המשפט העליון, בתי המשפט לערעורים או בתי המשפט המחוזיים)<sup>133</sup>, שני עורכי דין – אחד מהמגזר הפרטי ואחד מהמגזר הציבורי, ושני חברי ועדה נוספים שאינם משפטיים.<sup>134</sup> תקופת החברות בוועדה מוגבלת ל-4 שנים, עם אפשרות להיבחר בשנית לכהונה אחת נוספת.<sup>135</sup> הוועדה פועלת בענייני מינוי שופטים לערכאת בית המשפט העליון, בתי המשפט לערעורים, ולערכאות בתי המשפט לענייני מקרקעין (land consolidation court and land consolidation high courts).<sup>136</sup> על-פי תשובת הפרלמנט הנורבגי לפנייתנו, בהתאם לחוק, לממשלה יש שיקול דעת רחב בנוגע לבחירת חברי הוועדה, כל עוד הרכב הוועדה תואם את דרישות החוק כמפורט לעיל. עם זאת, בפועל, תפקיד הממשלה בהליך המינוי של חברי הוועדה מוגבל והיא אינה מנצלת את מרחב שיקול הדעת שניתן לה.<sup>137</sup>

המשרות הפנויות לכס השיפוט מוכרזות בפומבי, ורשימות המועמדות הרשמיות מתפרסמות באופן מקוון. תפקידה של הוועדה הוא לבצע בחינה מקיפה של המועמדים לכס השיפוט ועל בסיס זה לגבש רשימה של שלושה מועמדים עם המלצות מנומקות. הוועדה מגישה את ההמלצה למשרד המשפטים, כשהמועמדים מדורגים לפי סדר עדיפות.<sup>138</sup> כמו כן, נשיא בית המשפט העליון מוסר לשר המשפטים את חוות דעתו לגבי מי המועמד המוביל מבין המועמדים שעליהם המליצה הוועדה.<sup>139</sup> לאחר שמשרד המשפטים עורך בדיקה כללית של ההמלצות הוא מעביר אותן לממשלה, אשר ממנה בפועל את המועמד שנבחר.<sup>140</sup>

<sup>131</sup> לפירוט אודות רכיביה השונים של הרפורמה, ראו:

Arvid Rosseland (Ed.), [Presentation of the National Courts Administration and the Norwegian courts reforms of 2002](#) (hereinafter: Norwegian court reforms of 2002), Scandinavian studies in law 51, 2007, accessed: January 25<sup>th</sup> 2023.

<sup>132</sup> [Ibid](#), p.619;

וכן, תשובת הפרלמנט של נורבגיה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 15 בפברואר 2023 (להלן – תשובת הפרלמנט הנורבגי).

<sup>133</sup> לפי תשובת הפרלמנט הנורבגי, השופטים שנבחרים לכהן כחברים בוועדה צריכים להיות בעלי ידע מספק בנוגע לאדמיניסטרציה של בתי המשפט וגיוס שופטים.

<sup>134</sup> [Norwegian court reforms of 2002](#), p.619; CJA, §55a.

<sup>135</sup> CJA, §55a.

<sup>136</sup> CJA, §55.

<sup>137</sup> תשובת הפרלמנט הנורבגי. בתשובתו הפנה שירות המחקר של הפרלמנט הנורבגי לדו"ח זה (בנורבגית):

The Norwegian Official Report ([NOU 2020:11](#) “The third state power – The changing courts”), concerning the Norwegian judiciary.

<sup>138</sup> United Nations, [Thematic compilation of prevention-related information](#) submitted by [Norway](#), Article 11 UNCAC, Judicial and prosecutorial integrity, 2018, accessed: January 24<sup>th</sup> 2023 (hereinafter: UN 2018); CJA, §55b.

לפי §55b, יש לפרסם את המלצותיה של הוועדה בציבור, למעט הנימוקים להמלצות.

<sup>139</sup> CJA, §55i.

<sup>140</sup> [UN 2018](#).

המלצות הוועדה אינן מחייבות, אך אם הממשלה שוקלת למנות מועמד שאינו ברשימת המועמדים המומלצים, עליה להעביר את המועמד האמור לבחינתה של הוועדה, שתוציא המלצה בעניינו, וההחלטה תחזור לידי הממשלה.<sup>141</sup> על פי דו"ח משנת 2018, מאז תחילת הרפורמה בשנת 2002, כל המועמדים שהתמנו לבית המשפט העליון היו מבין המועמדים שעליהם המליצה הוועדה.<sup>142</sup> כמו כן, על-פי תשובת הפרלמנט הנורבגי לפנייתנו (בהתבסס על דו"ח נוסף משנת 2020), הממשלה תמיד פועלת בהתאם להמלצות הוועדה.<sup>143</sup>

יצוין, כי הוועדה אינה עוסקת במינוי נשיא בית המשפט העליון (שככל שאר שופטי בית המשפט נבחר גם הוא על ידי הממשלה).<sup>144</sup> לצורך מינוי נשיאת בית המשפט העליון הנוכחית בשנת 2016, הוקמה ועדה מיוחדת שכללה את הוועדה לבחירת שופטים, את יושב ראש לשכת עורכי הדין ואת תת-השר במשרד המשפטים וביקורת הפנים. הוועדה המיוחדת ערכה ראיונות למועמדים הרלוונטיים, אספה המלצות והגישה דוח למשרד האמור בעניין כל מועמד.<sup>145</sup>

עוד יצוין, על-פי תשובת הפרלמנט הנורבגי לפנייתנו, כי ועדה משפטית שמונתה בצו מלכותי באוגוסט 2017 לבחון את ארגון מערכת בתי המשפט של נורבגיה הגישה בספטמבר 2020 דוח בנושא, שכלל, גם המלצות בנוגע לוועדה לבחירת שופטים. הוועדה המשפטית הציעה, בין השאר, לבצע התאמות בחוק בנוגע לגורמים שרשאים לבחור את חברי הוועדה לבחירת שופטים. על פי המלצותיה של הוועדה המשפטית, הממשלה תמנה את חברי הוועדה לבחירת שופטים (וממלאי מקומם), אך מועצת הנהלת בתי המשפט (The Board of the Courts Administration) תבחר את השופטים שיהיו חברי הוועדה, לאחר הידברות עם איגוד השופטים הנורבגי. כמו כן הומלץ, שלפחות אחד מעורכי הדין החברים בוועדה לבחירת שופטים ימונה על פי המלצת לשכת עורכי הדין הנורבגית. עוד הומלץ, כי את יתר חברי הוועדה תמנה הממשלה באופן חופשי. על פי תשובת הפרלמנט הנורבגי, הנימוקים להמלצות אלה היו קשורים בעיקר לשמירה על עצמאות בתי המשפט, ומשמעות ההסדר שהוצע היא שלא הממשלה ולא הנהלת בתי המשפט יבחרו את רוב חברי הוועדה לבחירת שופטים. כמו כן, רוב חברי הוועדה המשפטית הציעו לשנות גם את הרכב הוועדה לבחירת שופטים ולכלול בה ארבעה שופטים; שני עורכי דין שלפחות אחד מהם עוסק בפרקטיקה פרטית; עורך דין המועסק במגזר הציבורי; שלושה חברים שאינם עורכי דין; ואת מי שעומד בראש בית המשפט שאליו מיועד המינוי. המלצה נוספת היתה שהוועדה לבחירת שופטים תבחר את העומד בראשה מקרב חברי הוועדה שמכהנים כשופטים בבתי המשפט הרגילים. המלצות הוועדה המשפטית, כמפורט לעיל, לא יושמו עד כה, שכן לצורך יישומן נדרש שינוי חקיקה וטרם הוגשה הצעת חוק לקידומן.<sup>146</sup>

<sup>141</sup> CJA, §55c.

<sup>142</sup> [UN 2018](#), p.1.

<sup>143</sup> תשובת הפרלמנט הנורבגי. בתשובתו הפנה שירות המחקר של הפרלמנט הנורבגי לדו"ח זה (בנורבגית):

The Norwegian Official Report ([NOU 2020:11](#) "The third state power – The changing courts"), concerning the Norwegian judiciary, point 11.2.2.

<sup>144</sup> CJA, §55b.

<sup>145</sup> Supreme court of Norway, [Annual report 2016](#), p.11.

<sup>146</sup> תשובת הפרלמנט הנורבגי והדו"ח האמור (בנורבגית): [The Norwegian Official Report \(NOU 2020:11\)](#).

## ספרד

### כללי

בית המשפט החוקתי של ספרד מוסמך, בין השאר, לדון בעתירות להגנה (recursos de amparo) מפני הפרת זכויות וחירויות שמעוגנות בחוקה; לדון בקונפליקטים שמתעוררים סביב חלוקת סמכויות השיפוט בין המדינה לקהילות האוטונומיות המרכיבות אותה ובין הקהילות לבין עצמן; ולפסול חוקים (או חלקים מהם) בשל אי-חוקתיותם.<sup>147</sup>

בית המשפט מורכב משנים עשר שופטים, המתמנים מקרב שופטים, פרקליטים, פרופסורים באוניברסיטאות, עובדי ציבור ועורכי דין – כולם צריכים להיות משפטנים בעלי מעמד מוכר עם ניסיון מקצועי של 15 שנים לפחות. השופטים מתמנים לכהונה בת תשע שנים, כאשר כל שלוש שנים שליש מהם מתחלף.<sup>148</sup>

### הליך מינוי השופטים

12 השופטים מתמנים בידי המלך. בחירתם מתבצעת על פי החלוקה הבאה בין שלוש הרשויות:<sup>149</sup> שמונה שופטים מועמדים למינוי בידי הרשות המחוקקת – ארבעה נבחרים על ידי הקונגרס וארבעה על ידי הסנאט, כאשר כל אחד משני בתי הפרלמנט האמורים בוחר את מועמדיו ברוב של 3/5 מכלל חברי הבית. שני שופטים מועמדים למינוי בידי הממשלה ושניים נוספים בידי המועצה הכללית של הרשות השופטת.<sup>150</sup>

הליך בחירת המועמדים בידי שני בתי הפרלמנט מתחיל בכך שכל סיעה בבית (בקונגרס או בסנאט)<sup>151</sup> רשאית להגיש עד ארבעה מועמדים מטעמה (למעשה מגישים מספר מועמדים כמספר המשרות הפנויות בבית המשפט). לאחר שהסיעות מגישות לרשם הכללי של הבית את המועמדות, מוקמת ועדה מייעצת המורכבת מיושב ראש הבית וראשי כל הסיעות (או נציגים אחרים מהסיעה שמונו על ידם). לאחר שהוועדה המייעצת מצאה שהמועמדים עומדים בדרישות האובייקטיביות שנקבעו לכהונה בבית המשפט, היא רשאית לזמן את המועמדים להופיע בפניה, וזאת מיוזמתה או לבקשת אחת הסיעות. במהלך הופעת המועמד בפניה רשאית הוועדה לבקש ממנו הבהרות בנוגע לניסיונו המקצועי, האקדמי או לגבי יתרונותיו האישיים. ישיבות הוועדה אינן פומביות, אך ישנה אפשרות להכניס לדיון נציגים של כלי תקשורת שהורשו לכך. מועמד שמסרב להופיע בפני הוועדה לא ימשיך בהליך המינוי. לאחר סיום הליכים אלו מגישה הוועדה למליאה את חוות דעתה לגבי התאמתם של המועמדים.<sup>152</sup>

בשלב ההצבעה במליאה, יעמדו לרשות כל סיעה חמש דקות כדי להצדיק את מועמדיה. חברי הבית יצביעו בפתק ובו עד ארבעה שמות של מועמדים. לבסוף ימונו ארבעת המועמדים שקיבלו את מספר הקולות הרב ביותר, ובלבד שכל אחד מהם קיבל לפחות שלוש חמישיות מקולות כלל חברי הבית. אם בהצבעה הראשונה לא מונו מספיק

<sup>147</sup>The Spanish Constitution, [§161\(1\), 163 and 164](#).

<sup>148</sup> [Ibid., §159\(1\) and \(2\)](#).

<sup>149</sup> [Ibid., §159\(1\)](#).

<sup>150</sup> המועצה הכללית של הרשות השופטת (Consejo General del Poder Judicial) היא גוף חוקתי אוטונומי, המורכב משופטים ומשפטנים אחרים, שנועד להבטיח את עצמאות השופטים במילוי תפקידם. ראו [באתר המועצה](#), כניסה: 24 בינואר 2023.

<sup>151</sup> השופטים הנבחרים בידי הסנאט הם מקרב מועמדים שהגישו האסיפות המחוקקות של הקהילות האוטונומיות המרכיבות את ספרד.

<sup>152</sup> Resolution of the Presidency of the Congress of Deputies of May 25th 2000 on the Intervention of the Chamber in the Appointment of State Authorities. 2023 בפרוור 8 מיום 8 בפברואר 2023.

מועמדים לפי תנאים אלו, ממשיכים להצבעה נוספת, תוך צמצום מספר המועמדים עד שכלל המשרות הפנויות של אותו בית מאוישות כנדרש.<sup>153</sup>

נשיא בית המשפט החוקתי מתמנה בידי המלך מקרב שופטי בית המשפט החוקתי ועל פי המלצת מליאת בית המשפט. כהונת הנשיא היא בת 3 שנים.<sup>154</sup>

## פורטוגל

### כללי

בית המשפט לחוקה בפורטוגל מוסמך, בין היתר, לפסוק בשאלות הנוגעות לתקינות הבחירות לפרלמנט הלאומי ולפרלמנטים של האזורים האוטונומיים, חוקיות הקמתן של מפלגות והכרזות על משאלי עם; וכן בסמכותו לפסול חוקים שאינם חוקתיים.<sup>155</sup> בתי המשפט הרגילים מעורבים אף הם בביקורת שיפוטית, שכן לכל בית משפט יש סמכות שלא ליישם נורמות בלתי חוקתיות, ואולם בית המשפט לחוקה משמש כערכאת ערעור בעניינים אלה.<sup>156</sup>

מבחינת מעמדו החוקתי בית המשפט לחוקה, הוא בגדר רשות בפני עצמה ("State authority") הניצבת לצד נשיא הרפובליקה, הפרלמנט והממשלה באותו פרק בחוקה, בעוד שלבתי המשפט האחרים מקדישה החוקה פרק נפרד.<sup>157</sup> החלטות בית המשפט לחוקה (על נימוקיהן) מתקבלות ברוב קולות של השופטים הנוכחים.<sup>158</sup> במקרה של שיוויון קולות, קולו של נשיא בית המשפט לחוקה מכריע.<sup>159</sup>

### הליך מינוי השופטים

בית המשפט לחוקה מורכב מ-13 שופטים. תקופת כהונתם מוגבלת לקדנציה חד פעמית בת 9 שנים.<sup>160</sup>

<sup>153</sup> [Standing Orders of the Congress of Deputies](#), §204.

<sup>154</sup> The Spanish Constitution, §160.

<sup>155</sup> [Constitution of the Portuguese Republic](#) § 223. Portuguese Constitutional Court, [Nature and constitutional status of the Constitutional Court](#) accessed: January 25<sup>th</sup> 2023.

<sup>156</sup> Austrian parliamentary administration (Ed.), [Parliaments and constitutional courts: A comparative report through the lens of parliamentary practice](#), 2022, p.50.

<sup>157</sup> Portuguese Constitutional Court [Nature and constitutional status of the Constitutional Court](#) accessed: January 25<sup>th</sup> 2023.

<sup>158</sup> Ibid.

<sup>159</sup> Ibid.

<sup>160</sup> [Constitution of the Portuguese Republic](#) § 222.

עשרה שופטים נבחרים על ידי הפרלמנט<sup>161</sup> (בהצבעה חשאית)<sup>162</sup>, ברוב של לפחות 2/3 מהנוכחים בהצבעה, ובתנאי שרוב זה גדול מהרוב המוחלט של חברי הפרלמנט.<sup>163</sup> שלושת השופטים הנותרים נבחרים על ידי אותם עשרה שופטים שמונו על ידי הפרלמנט.<sup>164</sup>

שישה מבין עשרת השופטים הממונים על ידי הפרלמנט נבחרים מקרב שופטים מכהנים בערכאות המשפטיות השונות, והיתר משפטנים.<sup>165</sup> רשימת מועמדים למשרות שיפוט אלו מוגשת על ידי 25 חברי פרלמנט לכל הפחות ו-50 חברי פרלמנט לכל היותר, ומוצגת בפני יושב ראש הפרלמנט, אשר אמון על בדיקת עמידתם של המועמדים בכל הדרישות החוקיות<sup>166</sup> ועל פרסום רשימת המועמדים לכל המאוחר עד יומיים לפני מועד ההצבעה במליאת הפרלמנט. המועמדים אינם עוברים הליך שימוע.<sup>167</sup>

נשיא בית המשפט נבחר על ידי השופטים המכהנים בבית המשפט לחוקה.<sup>168</sup>

## צרפת

### כללי

בצרפת, המועצה החוקתית (The Constitutional Council) מתפקדת כבית משפט לחוקה. המועצה החוקתית אמונה על הבטחת תקינות הבחירות לנשיאות ובכלל זאת היא מוסמכת לבחון תלונות ולהכריז על תוצאות הבחירות;<sup>169</sup> לפסוק בנוגע לתקינות הבחירות לשני בתי הפרלמנט (האסיפה הלאומית והסנאט) במקרים של חילוקי דעות,<sup>170</sup> להבטיח את תקינות משאלי העם ולהכריז על תוצאותיהם.<sup>171</sup>

בנוסף, היא מוסמכת לפסוק בשאלת חוקתיותם של חוקים<sup>172</sup> לפני פרסומם,<sup>173</sup> הצעות חוק פרטיות לפני הגשתן למשאל עם, ובאשר לחוקתיות התקנונים של הפרלמנט, לפני כניסתם לתוקף.<sup>174</sup> כמו כן, המועצה החוקתית מוסמכת

<sup>161</sup> [Ibid](#) (יצוין כי בפורטוגל הפרלמנט מורכב מבית אחד בלבד).

<sup>162</sup> תשובת Pedro Valente נציג ה- Assembly of the Republic Legislative and Parliamentary Information Division, בקשת ECPRD מס' 1462, 7 ביוני 2010.

<sup>163</sup> [Constitution of the Portuguese Republic](#) § 163.h.

<sup>164</sup> [Ibid](#).

<sup>165</sup> [Ibid](#).

<sup>166</sup> בין היתר, עליהם להחזיק באזרחות פורטוגלית ולהיות בעלי זכויות אזרחיות ופוליטיות מלאות ובעלי תואר ראשון, שני או שלישי במשפטים ממוסד אקדמי המוכר בפורטוגל. תשובת הפרלמנט הפורטוגלי במענה לפנייתנו, 18 באפריל 2023.  
<sup>167</sup> שם.

<sup>168</sup> [Ibid](#).

<sup>169</sup> [Constitution of 4 October 1958](#) § 58.

<sup>170</sup> [Ibid](#) § 59.

<sup>171</sup> [Ibid](#) § 60.

<sup>172</sup> [Ibid](#) § 61.

<sup>173</sup> על סמך פניה של נשיא הרפובליקה, ראש הממשלה, נשיא האסיפה הלאומית, נשיא הסנאט, שישים חברי האסיפה הלאומית או שישים סנאטורים.

<sup>174</sup> [Constitution of 4 October 1958](#) § 61.



לפסוק בנוגע לחוקתיות חוקים גם לאחר כניסתם לתוקף (בהתאם למנגנון המפורט בחוקה),<sup>175</sup> אם במסגרת הליכים משפטיים נטען לגביהם כי יש בהם כדי לפגוע בזכויות ובחירויות המעוגנות בחוקה.<sup>176</sup> לא ניתן לערער על החלטות המועצה החוקתית, לרבות על החלטות בדבר פסילת חוקים שאינם חוקתיים.<sup>177</sup>

המועצה החוקתית מורכבת מ-9 חברים. ככלל, תקופת כהונתם של כל אחד מהחברים מוגבלת לקדנציה חד פעמית בת 9 שנים.<sup>178</sup> בנוסף לתשעת החברים כאמור, לנשיאי הרפובליקה לשעבר עומדת הזכות לשמש כחברי המועצה החוקתית מתוקף תפקידם (ex officio), למשך כל תקופת חייהם<sup>179</sup> (אין מדובר בחובה והם אינם רשאים לעשות כן אם הם נושאים בתפקיד שאינו עולה בקנה אחד עם מעמדם כחברי המועצה החוקתית).<sup>180</sup>

אין תנאי מוקדם לחברות במועצה החוקתית מבחינת גיל או עיסוק.<sup>181</sup>

ככלל, החלטות המועצה החוקתית מתקבלות בקוורום מינימלי של 7 שופטים.<sup>182</sup> במקרה של שיוויון קולות, קולו של נשיא המועצה החוקתית מכריע.<sup>183</sup>

## הליך מינוי השופטים

תשעת השופטים במועצה החוקתית (שאינם חברים בה ex officio) מתמנים באופן הבא: שלושה ממונים על ידי נשיא הרפובליקה; שלושה על ידי נשיא האסיפה הלאומית; ושלושה על ידי נשיא הסנאט. מכיוון ששליש מהחברים במועצה החוקתית מתחלף כל שלוש שנים,<sup>184</sup> כל אחד מהנשיאים האמורים ממנה חבר אחד במועצה החוקתית בכל שלוש שנים.<sup>185</sup>

נשיא המועצה החוקתית ממונה על ידי נשיא הרפובליקה<sup>186</sup> מקרב חברי המועצה, בין אם מדובר בחברים שמונו ובין אם מדובר במי שמתוקף תפקידם כאמור הינם חברים במועצה.<sup>187</sup>

<sup>175</sup> Constitutional Council, [Selection of QPC decisions](#) accessed: January 24<sup>th</sup> 2023.

<sup>176</sup> [Constitution of 4 October 1958](#) § 61-1.

<sup>177</sup> [Ibid](#) § 62.

<sup>178</sup> Constitutional Council, [Council Organisation](#) accessed: January 24<sup>th</sup> 2023.

<sup>179</sup> [Constitution of 4 October 1958](#) § 56.

<sup>180</sup> Constitutional Council [Council Organisation](#) accessed: January 24<sup>th</sup> 2023.

<sup>181</sup> שם.

<sup>182</sup> Constitutional Council, [General Overview](#) accessed: January 24<sup>th</sup> 2023.

<sup>183</sup> [Constitution of 4 October 1958](#) § 56.

<sup>184</sup> [Ibid](#).

<sup>185</sup> ראו: [Council Organisation](#) באתר בית המשפט לחוקה. תאריך כניסה: 24 בינואר 2023. כמו כן, יצוין כי אין הליך פורמלי הנוגע להצעת שמות המועמדים (כך לפי תשובת הפרלמנט הצרפתי במענה לפנייתנו, 7 בפברואר 2023).

<sup>186</sup> [Constitution of 4 October 1958](#) § 56.

<sup>187</sup> [Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel](#) § 2. (בצרפתית) (להלן: "חוק המועצה החוקתית")

מינויים הנעשים על ידי נשיא האסיפה הלאומית או נשיא הסנאט יבואו לאישור ועדת החוקה בבית הרלוונטי (Constitutional Law Committee of each House).<sup>188</sup> מאז שנת 2008, הליך האישור כולל עריכת שימוע פומבי למועמדים.<sup>189</sup> הוועדה יכולה לדחות את המינוי, ברוב קולות של 3/5.<sup>190</sup>

סמכות המינוי הנתונה לנשיא הרפובליקה תופעל לאחר התייעצות פומבית עם הוועדות הקבועות הרלוונטיות בשני בתי הפרלמנט. מינוי כאמור לא יבוצע על ידי הנשיא אם סך כל ההצבעות כנגד המינוי בוועדות הרלוונטיות בשני הבתים מייצג 3/5 מכלל הקולות בשתי הוועדות.<sup>191</sup>

יצוין, כי על פי תשובת נציגת הפרלמנט הצרפתי לפנייתנו, ככלל, לעתים קרובות נמתחת ביקורת על הליך מינוי השופטים למועצה החוקתית בצרפת בשל העדר עצמאותו.<sup>192</sup>

## קנדה

### כללי

מערכת המשפט הקנדית מנוהלת על ידי הממשל הפדרלי, הממשל הפרובינציאלי והממשל הטריטוריאלי.<sup>193</sup> בית המשפט הפדרלי העליון של קנדה (The Supreme Court of Canada – להלן: בית המשפט העליון) משמש כערכאה העליונה והאחרונה לערעורים. יושבים בו תשעה שופטים, המייצגים את ארבעת האזורים העיקריים במדינה, כאשר שלושה מהם חייבים להיות מקוויבק (Quebec).<sup>194</sup> כהונת השופטים מוגבלת עד גיל 75.<sup>195</sup>

לבית המשפט העליון שני תפקידים עיקריים: ראשית, לדון בערעורים על החלטות של בתי המשפט לערעורים בכל הפרובינציות והטריטוריות, וכן ערעורים על החלטות בית המשפט הפדרלי לערעורים.<sup>196</sup> התפקיד העיקרי השני של בית המשפט העליון הוא להחליט בשאלות כבדות משקל בנוגע לחוקה ובנושאים מורכבים או שנויים במחלוקת בתחום המשפט הפרטי והציבורי. המדינה יכולה גם כן לבקש את חוות דעתו של בית המשפט העליון בשאלות משפטיות חשובות.<sup>197</sup> פסיקת בית המשפט העליון היא סופית.

<sup>188</sup> ראו: [Council Organisation](#) באתר בית המשפט לחוקה. תאריך כניסה: 24 בינואר 2023.

<sup>189</sup> תשובת הפרלמנט הצרפתי במענה לפנייתנו, 7 בפברואר 2023. לעניין שימוע, ראו פרוטוקול שימוע שנערך בסנאט ביום 23 בפברואר 2022 למועמד שהציע נשיא הסנאט (בצרפתית): [Audition de M. François Séners, candidat proposé par le Président du Sénat pour siéger au Conseil constitutionnel](#)

<sup>190</sup> ראו: [Council Organisation](#) באתר בית המשפט לחוקה. תאריך כניסה: 24 בינואר 2023.

<sup>191</sup> [Constitution of 4 October 1958](#), § 13.

<sup>192</sup> תשובת הפרלמנט הצרפתי במענה לפנייתנו, 7 בפברואר 2023.

<sup>193</sup> לפירוט על מבנה מערכת המשפט בקנדה ראו:

Government of Canada, [The judicial structure](#), September 1<sup>st</sup> 2021 (hereinafter: Canada's judicial structure) accessed: January 18<sup>th</sup> 2023.

<sup>194</sup> [ibid.](#)

<sup>195</sup> Supreme Court Act, [§9\(2\)](#).

<sup>196</sup> וכן גם על החלטות בית המשפט הצבאי לערעורים (שם).

<sup>197</sup> שם.

מאז הקמת בית המשפט העליון הקנדי בשנת 1875 ועד לשנת 2004, הליך בחירת השופטים, מתחילתו עד סופו, לא היה גלוי לציבור. ההבנה הכללית היתה ששר המשפטים מתייעץ עם גורמים בקהילה המשפטית כשהיה צריך למנות שופט, אך כל שאר הפרטים היו בלתי פורמליים וחסיים.<sup>198</sup> בשנת 2004 הוועדה למשפט וזכויות אדם של בית הנבחרים הקנדי<sup>199</sup> (Standing Committee on Justice and Human Rights, Public Safety and Emergency Preparedness; להלן: ועדת בית הנבחרים) פרסמה דו"ח המלצות לשיפור הליך בחירת השופטים לבית המשפט העליון.<sup>200</sup> בין היתר, ועדת בית הנבחרים המליצה על הקמת ועדה מייעצת (advisory committee) שתגבש ותמסור לשר המשפטים רשימת מועמדים לבית המשפט העליון. בנוסף הומלץ, כי לאחר הליך בחירת השופטים, על שר המשפטים להופיע בפני ועדת שימוע ולהסביר בפניה על הליך הבחירה ועל כישורי המועמדים שנבחרו.<sup>201</sup>

מאז דו"ח הוועדה משנת 2004, נעשו כמה וכמה שינויים בהליך בחירת השופטים לבית המשפט העליון.<sup>202</sup> השינוי המשמעותי ביותר התרחש בשנת 2016, והוא נעשה במטרה להגביר את השקיפות ואת אמון הציבור הקנדי בהליך הבחירה.<sup>203</sup> כך, לראשונה, המידע על הליך בחירת השופטים על כל שלביו נפתח לציבור.<sup>204</sup> בנוסף, ההליך החדש אפשר לראשונה לעורכי דין ושופטים קנדיים להגיש את מועמדותם לבית המשפט העליון באמצעות טופס מקוון ומילוי הוראות רלוונטיות.<sup>205</sup> כמו כן, הוקמה הוועדה העצמאית המייעצת למינוי שופטים לבית המשפט העליון (The

<sup>198</sup> House of Commons, [The new process for judicial appointment to the Supreme Court of Canada](#), report of the Standing Committee on Justice and Human Rights, 42<sup>nd</sup> Parliament, 1<sup>st</sup> session (hereinafter: Justice Committee report, 2017), 2017.

<sup>199</sup> בית הנבחרים הוא הבית התחתון של הפרלמנט ואחד משלושת הגופים המרכיבים את הפרלמנט, יחד עם המלוכה (the monarch) והסנאט הקנדי (Parliament of Canada, [Guide to the Canadian House of Commons](#), no date, accessed: January 17<sup>th</sup> 2023).

<sup>200</sup> House of Commons, [Improving the Supreme Court of Canada appointment process](#), Report of the standing committee on justice, human rights, public safety and emergency preparedness, 37<sup>th</sup> parliament, 3<sup>rd</sup> session (hereinafter: Justice Committee report, 2004), May 2004.

<sup>201</sup> [Ibid](#), pp.7-8.

הוועדה המייעצת, על פי ההמלצה, תכלול חברי פרלמנט משתי הסיעות (representative of each of the parties with official standing in the House of Commons, שם בעמ' 8), נציגים מהפרובינציות, נציגים ממערכת בתי המשפט, משפטנים ונציגי ציבור (lay members).

ואכן, בעקבות ההמלצות בדו"ח, כבר באוגוסט 2004 הופיעה שרת המשפטים בפני ועדה שהוקמה אד-הוק, אשר כללה שבעה חברי פרלמנט, נציג ממועצת השיפוט הקנדית ונציגי ציבור, ונימקה בפניה את ההליך שהוביל לבחירת השופט שנבחר באותה עת ואת הסיבות לבחירתו. יצוין כי באותו הליך לא הוקמה ועדה מייעצת שסייעה בגיבוש רשימת מועמדים. לפירוט אודות השינויים שחלו בהליך בחירת השופטים לבית המשפט העליון הקנדי ראו:

Adam M. Dodek, [Reforming the Supreme Court appointment process, 2004-2014: A 10-year democratic audit](#), *The Supreme Court law review*, vol. 67, 2014 (hereinafter: Dodek 2014), p.123.

<sup>202</sup> [Justice Committee report](#), 2017.

לטבלה מפורטת על הליך בחירת השופטים לבית המשפט העליון הקנדי בין השנים 2004-2013, ראו [Dodek 2014](#), בעמ' 130.

<sup>203</sup> Justin Trudeau, Prime Minister of Canada, [Prime Minister announces new Supreme Court of Canada judicial appointments process](#), August 2<sup>nd</sup> 2016, accessed: November 16<sup>th</sup> 2023.

<sup>204</sup> [Justice Committee report](#), 2017.

<sup>205</sup> Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs Canada, [How to apply and instructions](#), last updated: April 4<sup>th</sup> 2022, accessed: January 16<sup>th</sup> 2023.

הוועדה העצמאית "להלן: "Independent Advisory Board for Supreme Court of Canada Judicial Appointments המייעצת" או "הוועדה", שתפקידה לבחון את הבקשות ולהגיש לראש הממשלה רשימה של שלושה עד חמישה מועמדים מומלצים לבחירתו.<sup>206</sup>

## הליך מינוי השופטים

הוועדה העצמאית המייעצת לבחירת שופטים לבית המשפט העליון הקנדי היא גוף עצמאי א-פוליטי ותפקידה לספק לראש הממשלה המלצות על בחירת שופטים לבית המשפט העליון.<sup>207</sup> המלצות הוועדה אינן מחייבות, והן מבוססות על כישורי השופטים (merits).<sup>208</sup>

בוועדה העצמאית המייעצת יושבים שמונה חברים.<sup>209</sup> שלושה ממונים על ידי שר המשפטים;<sup>208206</sup> שלושה מחברי הוועדה הם חברים פעילים בלשכת עורכי הדין של פרובינציה או טריטוריה.<sup>210</sup> חבר הוועדה השביעי הוא שופט בית משפט עליון בדימוס, שממונה על ידי מועצת השופטים הקנדית (the Canadian Judicial Council),<sup>211</sup> והאחרון הוא משפטן אקדמי שממונה על ידי מועצת הדיקנים המשפטיים של קנדה (the Council of Canadian Law Deans).<sup>212</sup> הוועדה העצמאית המייעצת אחראית על בחינת הבקשות שהוגשו, תוך עריכת ראיונות עם מועמדים. כמו כן, הוועדה מבצעת חיפוש פרואקטיבי אחר מועמדים.<sup>213</sup> לאחר עריכת הראיונות ופגישה עם נשיא בית המשפט העליון לשמיעת דעתו על צרכי בית המשפט, חברי הוועדה מתכנסים לדון ולהחליט על המועמדים שעליהם הוועדה תמליץ לראש

<sup>206</sup> Justin Trudeau, Prime Minister of Canada, [Prime Minister announces new Supreme Court of Canada judicial appointments process](#), August 2<sup>nd</sup> 2016, accessed: November 16<sup>th</sup> 2023.

כחלק מהליך הגברת השקיפות, הקריטריונים המנחים את הוועדה המייעצת והשאלון שכל המועמדים מחויבים למלא, כמו גם חלק מהתשובות שעליהן ענה מי שבסופו של דבר מונה על ידי ראש הממשלה – יהיו זמינים לציבור (שם).

<sup>207</sup> סמכותם של חברי הוועדה המייעצת נובעת מ-§127.1(1)(c) Public Service Employment Act.

<sup>208</sup> The Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs, [The Independent Advisory Board for Supreme Court of Canada Judicial Appointments](#), updated: April 4<sup>th</sup> 2022, accessed: January 15<sup>th</sup> 2023.

<sup>209</sup> בשנת 2022 [ההרכב הורחב](#) משבעה חברים לשמונה.

<sup>210</sup> Ibid.

עורך דין אחד מועמד על ידי לשכת עורכי הדין הקנדית (the Canadian Bar Association), אחד מועמד על ידי פדרציית אגודות המשפטים של קנדה (Federation of Law Societies of Canada), ואחד מועמד על ידי לשכת עורכי הדין הילידים של קנדה (the Indigenous Bar Association).

<sup>211</sup> The Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs, [The Independent Advisory Board for Supreme Court of Canada Judicial Appointments](#), updated: April 4<sup>th</sup> 2022, accessed: January 15<sup>th</sup> 2023; Canadian Judicial Council, [About the Canadian Judicial Council](#), no date, accessed: January 15<sup>th</sup> 2023.

<sup>212</sup> The Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs, [The Independent Advisory Board for Supreme Court of Canada Judicial Appointments](#), updated: April 4<sup>th</sup> 2022, accessed: January 15<sup>th</sup> 2023. Canadian online legal magazine, [About Council of Canadian Law Deans](#), no date, accessed: January 15<sup>th</sup> 2023.

להרכב הוועדה המייעצת לשנת 2022 ראו:

the Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs Canada, [Independent advisory board for Supreme Court of Canada judicial appointments - report on 2022 process](#), September 22<sup>nd</sup> 2022, accessed: January 16<sup>th</sup> 2023 (hereinafter: "report on 2022 process").

<sup>213</sup> [Report on 2022 process](#).

בשנת 2022, הוועדה יצרה קשר עם 51 ארגונים משפטיים ושיפוטניים בבקשה להשתמש בקשרים ובכלים העומדים לרשותם כדי לאתר מועמדים ולעודד אותם להגיש בקשות גם כן (שם).

הממשלה. לאחר מכן הוועדה מכינה רשימה נבחרת של מועמדים ("shortlist") ובה שלושה עד חמישה מועמדים מומלצים ושולחת אותה לעיונו של ראש הממשלה, עם נימוקים לבחירה בהם.<sup>214</sup>

כאמור, המלצות הוועדה מבוססות על כישורי השופטים והן אינן מחייבות.<sup>215</sup> עם זאת, ברירת המחדל היא לבחור מועמד מרשימת הוועדה. במידת הצורך ראש הממשלה עשוי לבקש מהוועדה להוסיף מועמדים נוספים לרשימה.<sup>216</sup>

לאחר שהוועדה העצמאית המייעצת מסרה את שמות המועמדים המומלצים, שר המשפטים יתייעץ עם נשיא בית המשפט העליון, עם היועצים המשפטיים הרלוונטיים מהפרובינציות והטריטוריות, עם שרי קבינט רלוונטיים, חברי אופוזיציה ועם חברי ועדת בית הנבחרים וזכויות אדם, וועדת הסנאט לעניינים משפטיים וחוקתיים.<sup>217</sup>

על סמך התייעצויות אלו והמלצת שר המשפטים, ראש הממשלה יבחר מועמד וימסור הצהרה פומבית על המינוי. לאחר מכן, יופיעו שר המשפטים וראש הוועדה העצמאית המייעצת בפני ועדת בית הנבחרים וינמקו מדוע המועמד הרלוונטי נבחר.<sup>218</sup> כחלק מהמחויבות לשקיפות ההליך, חברי ועדת בית הנבחרים למשפט וזכויות אדם, חברי ועדת הסנאט לעניינים משפטיים וחוקתיים ונציגים מכל סיעות הבית יוזמנו לקחת חלק במפגש שאלות-ותשובות עם השופט הנבחר.<sup>219</sup>

מהנתונים עולה כי מאז הקמת הוועדה העצמאית המייעצת בשנת 2016, כל חמשת השופטים שנבחרו לבית המשפט העליון הופיעו ברשימת המלצות של הוועדה.<sup>220</sup>

## שבדיה

### כללי

בשבדיה ישנם שני בתי משפט עליונים: בית המשפט העליון, המהווה את הערכאה העליונה בנושאים פליליים ואזרחיים, ובית המשפט המנהלי העליון המהווה ערכאה עליונה בתחומי משפט מנהלי.<sup>221</sup> בבית המשפט העליון

<sup>214</sup> Justin Trudeau, Prime Minister of Canada, [Prime Minister announces new Supreme Court of Canada judicial appointments process](#), August 2<sup>nd</sup> 2016, accessed: January 16<sup>th</sup> 2023.

<sup>215</sup> The Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs, [The Independent Advisory Board for Supreme Court of Canada Judicial Appointments](#), updated: April 4<sup>th</sup> 2022, accessed: January 15<sup>th</sup> 2023.

<sup>216</sup> The Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs Canada, [Frequently asked questions](#), updated: April 4<sup>th</sup> 2022, accessed: January 1<sup>st</sup> 2023.

<sup>217</sup> Government of Canada, Supreme Court appointments, [Frequently asked questions](#), updated: February 19<sup>th</sup> 2021, accessed: January 17<sup>th</sup> 2023.

<sup>218</sup> Ibid.

<sup>219</sup> [Ibid.](#)

<sup>220</sup> The Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs Canada, [SCC appointments](#), updated: October 4<sup>th</sup> 2022, accessed: January 18<sup>th</sup>, 2023.

הנתונים מובאים מתוך מסמכי הוועדה לשנים 2016, 2017, 2019, 2021 ו-2022.

<sup>221</sup> סעיף 1 בפרק 11 של ה-Instrument of Government, שהוא אחד מארבעה חוקי יסוד המהווים את חוקת שבדיה. ראו: [The Instrument of Government](#), Chapter 11, §1.

ראו גם אתר בית המשפט העליון של שבדיה: [Role and mission](#), תאריך כניסה 25 בינואר 2023.

מכהנים שישה-עשר שופטים<sup>222</sup> ובבית המשפט המנהלי העליון מכהנים ארבעה עשר שופטים.<sup>223</sup> לבתי המשפט העליונים יש סמכות לערוך ביקורת שיפוטית על חקיקה.<sup>224</sup> כהונת השופטים בערכאות העליונות מוגבלת עד גיל פרישה (גיל 69).<sup>225</sup>

## הליך מינוי השופטים

חוק היסוד (the Instrument of Government) קובע כי שופטים (של כל הערכאות) ימונו על-ידי הממשלה, שתשקול בבחירתה רק שיקולים אובייקטיביים של כשירות ומקצועיות.<sup>226</sup> חוק מינוי השופטים קובע כי ועדה ממלכתית תייעץ לממשלה לגבי המועמדים המתאימים לתפקידי שפיטה בערכאות השונות.<sup>227</sup> בוועדה תשעה חברים: חמישה שופטים מכהנים; נציג אחד מלשכת עורכי הדין של שבדיה; נציג אחד שהוא משפטן מקצועי (לא חייב להיות עורך דין פעיל) ושני נציגי ציבור שממונים על-ידי הפרלמנט. חמשת השופטים החברים בוועדה ממונים על-ידי הממשלה בהמלצת בתי המשפט הכלליים והמנהליים ושני המשפטנים האחרים ממונים גם כן על-ידי הממשלה. לכל חבר בוועדה חייב להיות מחליף אישי. חברי הוועדה ומחליפיהם ממונים לכהונה של 4 שנים לכל היותר. חברי הוועדה עצמם בוחרים את יושב ראש הוועדה ואת סגנו.<sup>228</sup>

על הוועדה לפרסם את משרת השופט שהתפנתה. אנשים המעוניינים להגיש את מועמדותם יפנו בכתב לוועדה. בנושאים הנוגעים למינויו של שופט שיעמוד בראש בית משפט, רשאי נציג של הנהלת בתי המשפט להשתתף בדיון. על הוועדה לנמק בפני הממשלה את החלטותיה והמלצותיה. אין אפשרות לערער על המלצות הוועדה בעניין מינוי

<sup>222</sup> [The Swedish Code Of Judicial Procedure](#), Chapter 3, §4.

<sup>223</sup> ראו חוק בתי המשפט המנהליים (בשפת המקור):

Lag (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar, §3.

<sup>224</sup> [The Instrument of Government](#), Chapter 11, §14.

סעיף החוק גם מציין שכאשר מתבצעת ביקורת שיפוטית על חוק, יש ליתן תשומת לב מיוחדת לכך שהפרלמנט הוא המייצג הבכיר של העם. נוסף על סמכות הביקורת השיפוטית של בתי המשפט העליונים, שבבדיה קיימת גם "מועצת החקיקה" (Council on Legislation) שהינה גוף המורכב משופטים מכהנים או שופטים בדימוס, ומטרתה לייעץ לממשלה (ייעוץ לא מחייב) בנוגע לשאלה האם הצעת חוק שבכוונתה להגיש סותרת את החוקה או עקרונות משפטיים. ראו באתר הרשמי של מועצת החקיקה: [Council on Legislation \(Lagrådet\)](#), תאריך כניסה 25 בינואר 2023.

<sup>225</sup> Lag (1982:80) om anställningsskydd [Employment Protection Act], §32a; [The Instrument of Government](#), Chapter 11, §7(2).

<sup>226</sup> [The Instrument of Government](#), Chapter 11, §6.

<sup>227</sup> ראו "חוק למינוי שופטים מן השורה" (Act on the appointment of regular judges) (בשפת המקור):

Lag (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare, §2.

וכן אתר הוועדה באנגלית: [About the Judges Proposals Board](#), תאריך כניסה 25 בינואר 2023.

<sup>228</sup> Ibid, §4.

וכן:

Elise Krumholz, [Nominating the Justices of the Supreme Court A Comparative Study of the United States and Sweden](#), Lund University publications, 2014, p. 21.

מועמדים. החוק קובע שהממשלה אינה מחויבת להמלצת הוועדה, אולם בטרם תמנה הממשלה מועמד שלא הוצע לה על-ידי הוועדה, עליה לאפשר לוועדה להביע את דעתה בנוגע לאותו מועמד.<sup>229</sup>

יצוין כי על פי תשובת הפרלמנט השבדי לפנייתנו, נדיר באופן קיצוני שהממשלה תפעל בניגוד להמלצות הוועדה למינוי שופטים. עד כה היו רק שני מקרים כאלה, אחד ב-2010 ואחד ב-2022. במקרה מ-2010 היה מדובר בשופט (לערכאה נמוכה) שלא היו לו שנתיים של ניסיון מקצועי (אחרי התמחות) כנדרש לפי הוועדה. הוועדה סירבה להמליץ עליו בשל כך והממשלה בכל זאת מינתה אותו בנימוק שיש נסיבות חריגות לסטות מהדרישה הזאת, מכיוון שלבית המשפט שהוא היה מיועד אליו באזור הצפון של שבדיה היה קושי לגייס שופטים. במקרה מ-2022 הממשלה מינתה שופט שהוועדה לא המליצה עליו כי חסרו לו מסמכים מסוימים, שמאוחר יותר המועמד העביר לממשלה.

---

<sup>229</sup> Ibid, §6-11.