

נשיא בית המשפט העליון: אופן המינוי, סמכויות ומהות שיטת הסניוריטי מסבירון

שיטת הסניוריטי במינוי נשיא העליון נועדה לשמור על אי-תלות השופטים. מעבר לכך, דגם הממשל של הרשות השופטת בישראל מאזן את שליטת שר המשפטים במנהל בתי המשפט, באמצעות הענקת תפקידים וסמכויות לנשיא העליון. ביטול עקרון הסניוריטי עלול להעניק לממשלה דריסת רגל בהחלטות שבאחריות נשיא העליון, באופן שיערער את עצמאות הרשות השופטת.

ד"ר גיא לוריא

כיצד ממנים את נשיא בית המשפט העליון?

ההסדר הקבוע בחוק

לפי החוק, נשיא בית המשפט העליון מתמנה על ידי נשיא המדינה לפי בחירה של הוועדה לבחירת שופטים. תקופת כהונתו נקבעה בחוק לשבע שנים ולא ניתן לשוב ולמנותו לתקופת כהונה נוספת. עוד נקבע בחוק, כי הנשיא מתמנה מקרב שופטי בית המשפט העליון.¹

עקרון הסניוריטי

בפועל, אף שלא נקבע כך בחוק, נשיאי בית המשפט העליון מתמנים לפי עקרון הסניוריטי, קרי הוועדה לבחירת שופטים בוחרת לתפקיד את **השופט הוותיק ביותר בבית המשפט העליון**. עקרון הסניוריטי נהוג גם בהסדרים אחרים החקוקים והנהוגים ברשות השופטת (לדוגמה, עקרון הוותק נקבע בחוק בתי המשפט בסוגיית ממלא מקום נשיא בית המשפט העליון אם נבצר גם ממנו וגם מהמשנה שלו למלא את התפקיד, וכן בסוגיית זהות ראש הרכב בהעדר נשיא בית משפט או משנה²). עקרון הסניוריטי הוא ותיק ביותר ברשות השופטת ונהוג בה זה עשרות שנים. למעשה, כל נשיאי בית המשפט העליון שמונו היו הוותיקים ביותר מקרב שופטי בית המשפט העליון.

יש טענות התומכות בכך שעקרון הסניוריטי הוא "מנהג חוקתי", כלומר לא רק פרקטיקה או נוהג אלא כלל בעל תוקף משפטי עצמאי.³ יחד עם זאת, בית המשפט העליון טרם הכריע בשאלה האם דוקטרינת המנהג החוקתי היא בעלת תוקף במשפט הישראלי.⁴

אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין

יו"ר של כבוד

יוחנן פלסנר

נשיא

ברנרד מרכוס

יו"ר בינלאומי

חברי הוועד המנהל

עו"ד ליאת אהרנסון
אלי גרונד
פרופ' ורד וניצקי-סרוסי
ד"ר חן ליכטנשטיין
מזל מועלם
שגריר לשעבר שלי מרידור
פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהיג'א
עו"ד אבי פישר
ד"ר מיכל צור
יוסי קוצ'יק

המועצה הבינלאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר
השופטת רוזלי סילברמן אבלה, קנדה
אן אפלבוואם, ארה"ב
פרופ' ורטון בוגדנור, בריטניה
השופטת דורית ביניש, ישראל
השופט סטיבו בריי, ארה"ב
ד"ר ג'וזף ג'וכה, גרמניה
פרופ' משה הלברטל, ישראל
פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב
פרופ' רוברט מנוקין, ארה"ב
פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה
ד"ר שרון נריאן, ארה"ב
השופט אברהם סופר, ארה"ב
ברט סטפנס, ארה"ב
פרופ' ארווין קוטלר, קנדה
פרופ' גרהרד קסטל, ארה"ב
פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב
פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

סגני נשיא

פרופ' סוזי נבות, מחקר
פרופ' קרנית פלוג, מחקר
ד"ר ישי [ג'סין] פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' איתי אטר
פרופ' תמר הרמן
פרופ' נתן זוסמן [אורח]
פרופ' עמית כהן
מר תומר לוטן [אורח]
פרופ' יותם מרגלית
פרופ' דניאל סטעמן
פרופ' בני פורת
פרופ' מרדכי קרמניצר
פרופ' גדעון רהט
ד"ר תהילה שורץ אלטשולר
פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק ברמון
מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)

¹ סעיף 8 לחוק בתי המשפט (נוסח משולב), תשמ"ד-1984.

² ראו סעיפים 28 ו-29(ב) לחוק בתי המשפט. גם מחוץ לרשות השופטת עקרון הוותק אינו זר למשפט הישראלי, ונהוג גם בהסדרים אחרים, לדוגמה עד לבחירת יושב ראש הכנסת, אם לא שב ונבחר כחבר הכנסת יושב ראש הכנסת היוצאת, מכהן הוותיק שבחברי הכנסת כיושב ראש הכנסת. ראו סעיף 20(א) לחוק-יסוד: הכנסת.

³ סוזי נבות "שיטת הסניוריטי כמוסכמה חוקתית" **ICON-S-IL Blog** (201.1.186).

⁴ בג"ץ 4956/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' כנסת ישראל (אר"ש, 20.8.2020).

תכלית עקרון הסניוריטי – הגנה על אי-תלות השופטים

עקרון הסניוריטי בבחירת נשיא בית המשפט העליון נועד בראש ובראשונה לשמור על אי-תלות שופטי בית המשפט העליון. כיוון שנשיא בית המשפט העליון ממונה מקרב השופטים המכהנים בבית המשפט העליון, בחירה לפי סניוריטי נועדה למנוע תחרות בין השופטים על תפקיד זה ולמנוע תמריץ בקרב השופטים לשאת חן בעיני הממשלה או חברים אחרים בוועדה לבחירת שופטים במסגרת זו. עקרון הסניוריטי נועד גם למנוע מתחים פנימיים בין שופטי בית המשפט העליון. בחירה בשופט הוותיק ביותר גם מבטיחה שלתפקיד הנשיא יתמנה השופט בעל הניסיון וההיכרות העמוקים ביותר עם עולם השיפוט ועם מערכת המשפט.

בנוסף להגנה על אי-תלות שופטי בית המשפט העליון, עקרון הסניוריטי נועד גם להגן על אי-תלות יתר השופטים בבתי המשפט.

ביטול עקרון הסניוריטי יתן לממשלה משקל מכריע במינוי נשיא בית המשפט העליון ודריסת רגל ביתר בתי המשפט, באמצעות השפעה על הפעלת הסמכויות הנתונות לנשיא בית המשפט העליון בתחום הקריירה השיפוטית (בחירת שופטים, קידום, השעייתם והדחתם) וביתר תחומי המנהל השיפוטי. הרשות השופטת בישראל אינה זוכה לעצמאות מוסדית מלאה בשל השפעתה של הרשות המבצעת על דרכי ניהולה, ועל כן תפקידו ודרכי מינויו של נשיא בית המשפט העליון מאזנים זאת. זניחת עקרון הסניוריטי עלולה להפר את האיזון הזה (ראו עוד על כך להלן).⁵

במיוחד במדינות שנמצאות בסכנה לנסיגה דמוקרטית, כמו ישראל, חיוני לעמוד על המשמר מפני השתלטות הממשלה (capture) על בתי המשפט, דבר שמאיים את אי-תלותם. אחת הדרכים שבהן ממשלות בדמוקרטיות בנסיגה משתלטות על בתי המשפט היא שינוי שמעניק להן שליטה בדרכי המינוי של נשיאי בתי המשפט.⁶ דוגמאות לכך ניתן לראות בהונגריה ובפולין בעת הנסיגה הדמוקרטית והפגיעה בעצמאות בתי המשפט בהן. **בהונגריה**, נשיא בית המשפט החוקתי כבר לא נבחר על ידי שופטי בית המשפט הזה כמו בעבר, אלא על ידי הפרלמנט, באופן שמאפשר מינוי של אדם "אמין" מבחינה פוליטית.⁷ הונגריה ערכה שינויים גם באופן מינוי נשיא בית המשפט העליון כדי להביא להדחתו של נשיא עצמאי מכס הנשיאות. בדומה, **בפולין** נשיאת בית המשפט החוקתי, שהשלטון צידד בה, מונתה באמצעות חוק זמני כדרך להתגבר על המנגנון החוקי הקבוע שדרש את המלצת השופטים לשם מינוי הנשיא. הנשיאה הזו קבעה הרכבים בבית המשפט שהיו נוחים למפלגת השלטון לשעבר ופיטרה שופטים לפי דרישת שר המשפטים לשעבר.⁸ הניסיון של המדינות האלה הוא

⁵ גיא לוריא "שיטת ה"סניוריטי" (והעדר) עצמאותה הניהולית של הרשות השופטת" - **ICON-S-IL Blog** (29.08.2017).

⁶ ראו לדוגמה, The Special Rapporteur on the Independence of Judges and Lawyers, *Safeguarding the Independence of Judicial Systems in the Face of Contemporary Challenges to Democracy* (Report of the Special Rapporteur, Human Rights Council, 9 April 2024).

⁷ Attila Vincze, *Schrödinger's Judiciary—Formality at the Service of Informality in Hungary* 24(8) GERMAN LAW JOURNAL 1432 (2023).

⁸ עודד רון בשיתוף מרדכי קרמניצר ויובל שני, **דמוקרטיה במשבר** (אוגוסט 2020).

תמרור אזהרה גם למדינה כמו ישראל. מכאן הסכנה שבזניחת עקרון הסניוריטי.

מבט השוואתי על עקרון הסניוריטי

מתנגדי עקרון הסניוריטי טענו בעבר שעקרון זה חריג או אף ייחודי במבט השוואתי. אף שעקרון הסניוריטי אינו ההסדר הנפוץ ביותר בבחירת נשיאי ערכאות עליונות בעולם, מחקרים השוואתיים מהשנים האחרונות מפריכים את הטענה בדבר ייחודיות ההסדר הישראלי.⁹ לפי מחקרים אלה, במספר מדינות יש מעמד חוקי או מנהגי (כמו בישראל) לעקרון הסניוריטי בבחירת נשיא ערכאה עליונה (ביניהן הודו, איטליה, או מדינות אחדות בארה"ב). המחקרים גם מצביעים על דרכים אחרות הנהוגות במדינות בעולם למניעת השפעה של הממשלה בבחירת נשיא הערכאה העליונה או למיתונה, כגון בחירת הנשיא על ידי שופטי הערכאה בעצמם.

מעבר לכך, ברור שיש לראות את שיטת בחירת נשיא בית המשפט העליון על רקע התמונה הרחבה של האיזונים והבלמים הנהוגים בשיטת המשטר וחשיבות הבטחת עצמאות הרשות השופטת. בניגוד לשיטות משטר אחרות, שבהן נהוגים הסדרים מוסדיים הממתנים את כוחן של הממשלה והקואליציה (כגון חלוקת הפרלמנט לשני בתים, בחירות אזוריות, מערכת פדרלית, שיטה נשיאותית), בישראל הביקורת השיפוטית של הרשות השופטת היא הבלם המוסדי היחיד כמעט על כוחן של הממשלה והקואליציה.¹⁰ לכן, בשיטתנו חיוני במיוחד להגן על אי-התלות של הרשות השופטת.

יש להתחשב גם ביתר ההסדרים הקובעים את מידת עצמאותה של הרשות השופטת מרשויות השלטון האחרות, שכן בניגוד למדינות אחרות, בישראל אין שריון בחוקה של ההסדרים המבטיחים את מעמדם העצמאי של השופטים, כגון קביעתם בתפקיד, מועד פרישתם ודרכי מינויים והדחתם.

תפקידי נשיא בית המשפט העליון והניהול של הרשות השופטת

שיטת מינוי נשיא בית המשפט העליון צריכה להיות מעוצבת על רקע תפקידו וסמכויותיו, וכן כאמור על רקע האופן שבה מנוהלת הרשות השופטת.

הניהול או הממשל של הרשות השופטת (Judicial Governance) כולל בישראל תחומים רגולטוריים שנמצאים באחריות בלעדית של הכנסת (כגון תקציב בתי המשפט או קביעת סדר הדין הפלילי) או של שר המשפטים (כגון הקמת בתי משפט או התקנת תקנות סדר הדין האזרחי). תחומים אחרים בניהול בתי המשפט והשופטים מצויים בידיו של נשיא בית המשפט העליון, לעתים בלעדית ולעתים בשיתוף פעולה עם שר המשפטים או בתוקף תפקידו בוועדה לבחירת שופטים. למעשה, **דגם הממשל של הרשות השופטת בישראל מאזן את שליטתו של שר המשפטים במנהל בתי המשפט, באמצעות הענקת תפקידים וסמכויות לנשיא בית המשפט העליון.** האיזון הזה מבוסס על הנחה של הפרדה

⁹ מרגית כהן, "מינוי נשיאי בתי משפט גבוהים על-פי כלל הבכירות (סניוריטי) במדינות דמוקרטיות – מחקר השוואתי" (נייר עמדה מס' 47 של פורום המרצות והמרצים למען הדמוקרטיה, 5.6.2023); יעל סירקיס בהנחיית בל יוסף "מינוי נשיא הערכאה השיפוטית העליונה – מבט השוואתי" (מכון תכלית, מאי 2023).

¹⁰ עמיחי כהן [פסקת ההתגברות: איזונים ובלמים של המוסדות הפוליטיים ומערכת המשפט](#) (2018).

או ריחוק ואי-תלות בין הנשיא לבין השר, אשר מאפשרים לנשיא לשמש בלם על כוחו של השר וכך לשמור על עצמאותה של הרשות השופטת.

ניתן לחלק את תפקידי נשיא בית המשפט העליון לארבעה סוגים עיקריים:¹¹

1. **סמכויות שיפוטיות** – לנשיא בית המשפט העליון סמכויות שיפוטיות במגוון הליכים, כגון בערעור על החלטה בעניין פסלות שופט, בהחלטה על קיום משפט חוזר, או כל סמכות שיפוטית שבתקופת המנדט הוענקה ל"זקן השופטים".

2. **ניהול בית המשפט העליון** – בדומה לנשיא של כל בית משפט אחר, תפקידו של נשיא בית המשפט העליון הוא לנהל את בית המשפט שלו. כך, הוא מוסמך להחליט על הקצאת תיקים (לשופטים ולמותבים) ועל מועדי דיונים, באילו תיקים יישבו הרכבים מורחבים וכיוצא באלה. כיום, ההרכב הדין בתיק נקבע ככלל באופן אקראי על ידי יומן בית המשפט, למעט מקרים חריגים דוגמת הליכים בהיקף יוצא דופן או כאשר ההליך מעורר שאלה משפטיות מורכבת במיוחד שיש לה השלכות רחב משמעותיות, או שהיא בעלת משמעות ציבורית מיוחדת.¹² **לסמכות זו לקבוע הרכבים (כמו גם הסמכות להרכיבם) יש חשיבות רבה, בפרט בתחומים בעלי משמעות ציבורית מיוחדת כמו בהליכים בתחום החוקתי.** השפעה של הרשות המבצעת על החלטות מסוגים אלה יכולה להיתפס כפגיעה באי-תלות השיפוטית.¹³

3. **ממשל הרשות השופטת** ("Judicial Governance") – לנשיא בית המשפט העליון תפקיד מרכזי בניהולה של הרשות השופטת כולה, מה שקרוי כיום "ממשל הרשות השופטת".¹⁴ כאמור לעיל, סמכויות שר המשפטים במנהל בתי המשפט מאוזנות תכופות לשם הגנה על עצמאות הרשות השופטת באמצעות תפקידיו וסמכויותיו של נשיא בית המשפט העליון. בין התפקידים החשובים של הנשיא בתחומים האלה נציין את התפקידים הבאים:

א. **הקריירה השיפוטית – כולל מעורבות בבחירה וקידום שופטים:** הנשיא הוא חבר בוועדה לבחירת שופטים ורשאי להציע לה מועמדים; יש לו תפקיד משמעותי בקידום שופטי שלום (בהצעת מועמדים לקידום הוא נעזר בוועדה שהקים לעניין זה, המכונה "ועדת השניים"); הסכמתו נדרשת לשלל מינויים ברשות השופטת, כגון מינויים של נשיאי בתי משפט; הסכמתו נדרשת גם להעברת שופט ממקום כהונתו או לעיסוק נוסף של שופט; ועוד.

¹¹ ראו: Guy Lurie, *The Attempt to Capture the Courts in Israel* 56(3) ISRAEL LAW REVIEW 456 (2023).

¹² ראו: תשובת היחידה לחופש מידע ברשות השופטת למחבר (12.12.2022). בפועל מספר המקרים החריגים האלה מועט. כך, לדוגמה, מינואר 2020 עד ספטמבר 2022, נשיאת בית המשפט העליון חרגה מהחלוקה האקראית ב-19 מתוך 7,986 התיקים שנפתחו בתקופה זו. ראו: חן מענית "חיות בחרה את השופטים ב-19 מתוך 7,096 תיקים בעליון" **הארץ** (2.10.2022).

¹³ לדוגמה בקנדה: Valente v. The Queen, [1985] 2 S.C.R. 673.

¹⁴ להרחבה על מושג זה, ראו: PABLO CASTILLO-ORTIZ, JUDICIAL GOVERNANCE AND DEMOCRACY IN EUROPE (2023).

ב. **משמעת ואתיקה – כולל מעורבות בהעברת שופטים מתפקידם:**
לנשיא בית המשפט העליון תפקידים בתחום האתיקה והמשמעת של השופטים, לעתים בהסכמת שר המשפטים (כגון בהצעת מועמד לתפקיד נציב תלונות הציבור על שופטים) ולעתים לבד או לפי החלטה או הסכמה של חבר שופטי בית המשפט העליון (כגון קביעת הרכב בית הדין למשמעת לשופטים, השעיית שופט שנפתחה נגדו חקירה פלילית או קביעת כללי האתיקה).

ג. **מנהל בתי המשפט ותפקוד השופטים:** לשר המשפטים, למשרד האוצר ולנציבות שירות המדינה יש מעמד בכל תהליכי הניהול האדמיניסטרטיבי של הרשות השופטת.¹⁵ לדוגמה, לפי חוק, שר המשפטים קובע את סדרי המנהל בבתי המשפט ומנהל בתי המשפט אחראי עליהם בפניו. אולם בפועל, הן לפי חוק והן לפי פרקטיקה ונוהג, נשיא בית המשפט העליון אחראי על תחומים רבים במנהל בתי המשפט ובניהול היום-יומי של כוח האדם השיפוטי: מנהל בתי המשפט מתמנה על ידי שר המשפטים בהסכמת נשיא בית המשפט העליון ולמעשה במובנים רבים המנהל כפוף גם לנשיא; הנשיא קובע הנחיות נוהל מנהליות לשופטים ולבתי המשפט; הנשיא מפקח באמצעות מנהל בתי המשפט על התפקוד היום-יומי של השופטים (פיגורים בעבודה וכד'); ועוד.¹⁶

ד. **מנהיג הרשות השופטת** – מי שעומד בראש הרשות השופטת הוא נשיא בית המשפט העליון. כפי שנפסק לאחרונה, הוא "אמון על התווית דרכה וקווי המדיניות בעניינה, הן כלפי הרשות השופטת פנימה הן כלפי רשויות השלטון האחרות".¹⁷ כפי שנפסק לפני מספר שנים, הוא "מנהיגה המוסדי" ו"מנהיגה הציבורי של המערכת, מייצגה ודוברת, וכן אמון על הגנת עצמאותה השיפוטית; כלפי פנים הוא בפועל האחראי היומיומי לתפעולה התקיין".¹⁸ במלים אחרות, הוא אחראי לתפקוד של הרשות השופטת, הוא מייצג אותה כלפי חוץ ומגן על מעמדה ועצמאותה. בנוסף, הוא ממנה לתפקידים מחוץ למערכת שופטים ובעלי תפקיד אחרים הדורשים מידה של ריחוק או אי-תלות מהרשות המבצעת או מהרשות המחוקקת (לדוגמה חברי ועדת חקירה ממלכתית או שופט בית משפט עליון בדימוס שיכהן כיו"ר הוועדה הציבורית לאיתור יועץ משפטי לכנסת).

לסיכום, לנשיא בית המשפט העליון תפקידים חשובים בניהולה של הרשות השופטת, אשר בזכות ריחוקו מהממשלה ואי-תלותו בה מסייעים לשמור על אי-תלותם של השופטים למרות המעורבות העמוקה של הרשות המבצעת בתחום זה. גם משום כך חשוב לשמור, באמצעות עקרון הסניוריטי, על אי-תלות נשיא בית המשפט העליון.

¹⁵ גיא לוריא בהנחיית מרדכי קרמניצר, **ממונים על הצדק: רפורמות ברשות השופטת וברשויות התביעה (2011)**.

¹⁶ בג"ץ 4703/14 שרון נ' נשיא בית המשפט העליון (אר"ש, 30.11.2014); בג"ץ 3451/24 התנועה למשילות ודמוקרטיה נ' משרד המשפטים – הנהלת בתי המשפט (אר"ש, 1.8.2024).

¹⁷ בג"ץ 1711/24 התנועה למען איכות השלטון נ' שר המשפטים (אר"ש, 8.9.24).

¹⁸ בג"ץ 4703/14 שרון נ' נשיא בית המשפט העליון (אר"ש, 30.11.2014).