

## מינוי שופטים ערבים לבתי המשפט בישראל

גיא לוריא\*

מבוא. לגיטימציה של הרשות השופטת ומינוי שופטים. דוגמה היסטורית. מסקנות על העבר ומחשבות לעתיד.

### מבוא

מינוי שופטים ערבים לבתי המשפט בישראל מעסיק את הרשות השופטת זה שנים רבות. המחסור בשופטים מן המיעוט הערבי אינו רק עניינם של ראשי מערכת השפיטה. בשלהי 2008 התקיים בכנסת דיון בנושא קליטת עובדים ערבים בשירות הציבורי, וחלקו הוקדש למינוי שופטים. שר המשפטים דאז, דניאל פרידמן, ציין ש"מספר השופטים בני מיעוטים הוא 40 מתוך 580 שופטים. כלומר, מדובר על 7%".<sup>1</sup> מנהל בתי המשפט דאז, השופט משה גל, הצהיר שמערכת בתי המשפט עושה "מאמץ כביר לגייס בני מיעוטים כשופטים", ושהוועדה לבחירת שופטים "מאוד גמישה" בנושא הזה. "כשיש שני מועמדים שווים, תהיה העדפה לבני מיעוטים", הוסיף. למרות המאמצים האלה, טען מנהל בתי המשפט, עורכי דין ערבים רבים "לא רוצים לבוא לשפיטה. חלק משיקולים שלהם, וחלק מהשיקולים הכספיים שמציע המגזר הפרטי".<sup>2</sup>

אכן, היום מכהנים רק 52 שופטים מהמיעוט הערבי מתוך 672 שופטים, כלומר כ-7.7%.<sup>3</sup> מדובר בגידול מתון בלבד, שאינו משפר בהרבה את חלקם היחסי של השופטים הערבים,

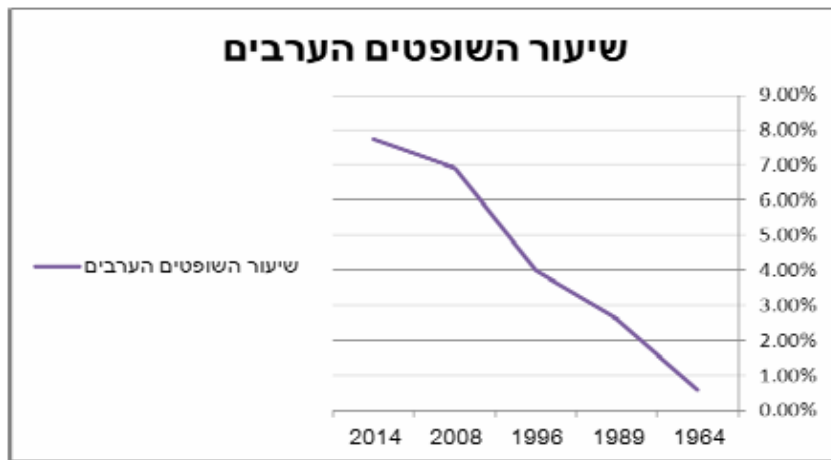
\* ד"ר גיא לוריא הוא חוקר במכון הישראלי לדמוקרטיה ופוסט-דוקטורנט במרכז מינרבה לחקר שלטון החוק במצבי קיצון בפקולטה למשפטים באוניברסיטת חיפה. תודה על הערות ושיחות לנדיב מרדכי, ללינא סבא, אילן סבן, למרדכי קרמניצר ולטליה שטיינר. תודה לשרון ספראי, הממונה על חופש המידע בהנהלת בתי המשפט, על תשובות מהירות ומלאות לשאלות. תודה גם לקורא אנונימי ולמערכת כתב העת משפט וממשל על הערותיהם.

1 פרוטוקול ישיבה מס' 12 של ועדת חקירה פרלמנטרית של הכנסת ה-17 בנושא קליטת עובדים ערבים בשירות הציבורי, 3 (1.12.2008). יותר מעשור קודם לכן טען פרופ' דניאל פרידמן שמספרם הנמוך של השופטים הערבים אינו נובע מאפליה, אלא מה"מספר הנמוך של בני מיעוטים ב'מאגר' המועמדים". ראו דניאל פרידמן "מינוי שופטים ושאלת מינויים של חרדים לבתי המשפט הממלכתיים" המשפט 7, 6, 9 (1997).

2 פרוטוקול ישיבה מס' 11 של ועדת חקירה פרלמנטרית של הכנסת ה-17 בנושא קליטת עובדים ערבים בשירות הציבורי, 3 (1.12.2008).

3 מכתב מהממונה על חופש המידע בהנהלת בתי המשפט לגיא לוריא (19.5.2014).

במיוחד בשים לב לכך ששיעורם היחסי של הערבים באוכלוסייה בישראל הוא כחמישית.<sup>4</sup> בבית המשפט העליון, שלשורתיו מונה לראשונה שופט ערבי בשנת 1999, מכהן כיום שופט ערבי אחד. הרוב המכריע של השופטים הערבים מכהן בבתי משפט השלום (35 שופטים, מתוכם 18 במחוז חיפה ו-12 במחוז הצפון) ומיעוטם בבתי המשפט המחוזיים (עשרה שופטים, מתוכם חמישה בנצרת, שניים בחיפה, שניים בתל אביב יפו, ואחד בבאר שבע).<sup>5</sup> על שיעור השופטים הערבים בבתי המשפט בישראל לאורך השנים, ראו את התרשים שלהלן.<sup>6</sup>



ההתמודדות של הרשות השופטת עם החוסר בשופטים מהמיעוט הערבי היא בת שנים רבות. מסמכים שנשתמרו מסוף שנות השישים של המאה העשרים מאפשרים לחשוף חלק מן התהליכים הפנימיים שבאמצעותם ניסתה אז הרשות השופטת למנות שופטים ערבים, תהליכים שכיום נסתרים ברובם מן העין. המסמכים מובאים במאמר זה כדוגמה היסטורית הן לקשיים והן לדרכים להתגבר על החוסר בשופטים מן המיעוט הערבי ברשות השופטת.

4 שיעור השופטים הערבים גם נמוך משיעור עורכי הדין הערבים, שעמד בשנת 2004 על 8.8% והיה במגמת עלייה. ראו "עורכי דין בישראל – מאפיינים ותעסוקה בעשור האחרון" (דוח של מינהל תכנון מחקר וכלכלה במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, 3.7.2005).  
 5 מכתב מהממונה על חופש המידע בהנהלת בתי המשפט לגיא לוריא (1.10.2014).  
 6 מקורות התרשים: באשר לשנת 2014, מכתב הממונה על חופש המידע בהנהלת בתי המשפט, לעיל ה"ש 3; באשר לשנת 2008, ראו פרוטוקול מס' 12 של ועדת חקירה פרלמנטרית של הכנסת ה-17, לעיל ה"ש 1; באשר לשנת 1996, ראו פרידמן, לעיל ה"ש 1; באשר לשנת 1989, ראו שמעון שטרית "תהליך מינוי שופטים: הליכים ואמות מידה" המשפט ח 357 (2003); באשר לשנת 1964, ראו חוק התקציב לשנת 1963/64, התשכ"ג–1963.

## לגיטימציה של הרשות השופטת ומינוי שופטים

ניתן להצביע על שלושה שיקולים, שעל פי האתוס (או האידאל) השיפוטי בישראל צריכים להשפיע על מינוי (או על אי-מינוי) של שופטים, וכולם קשורים קשר הדוק לגיטימציה הציבורית של הרשות השופטת:

1. מקצועיות משפטית;

2. שיקוף החברה;

3. נאמנות לחוקי המדינה.

לגיטימציה בקרב הציבור חשובה לכל מוסד פוליטי, כגון הכנסת או הממשלה. לגיטימציה ציבורית חשובה מקל וחומר לרשות השופטת, אשר אין לה אמצעי אכיפה משלה, כמו אלה שיש לכנסת (המאשרת את תקציב המדינה) או לממשלה (שאחראית על גורמי אכיפה כגון הצבא והמשטרה). כלשון המימרה הידועה: אין לרשות השופטת חרב או ארנק.<sup>7</sup> מסיבה זו תלוי כיבוד החלטותיה ביתר שאת באמון הציבור ובלגיטימציה הציבורית. לגיטימציה ציבורית של רשות שופטת אינה מושגת בדרך כלל באמצעות בחירות דמוקרטיות. הרשות השופטת בישראל אינה נבחרת על ידי הציבור ואינה מייצגת במישרין את האינטרסים שלו. הלגיטימציה של שופטיה מושגת במקום זאת באמצעות מקצועיותם, עצמאותם ונאמנותם לחוק. השופטים נאמנים לחוקיה של מדינת ישראל, ועל פי החוק אסור שייצגו איש או יהיו תלויים בכל אדם שהוא, אלא ישרתו את החוק בלבד, כפי שמצהיר סעיף 2 לחוק-יסוד: השפיטה: "בעניני שפיטה אין מרות על מי שבידו סמכות שפיטה, זולת מרותו של הדין". אשר על כן, השיקול העקרוני הראשון במינוי שופטים בישראל הוא שיקול מקצועי של מצוינות משפטית, אשר תאפשר שפיטה נכונה וצודקת בהתאם לחוק בלבד וכך תשמר את אמון הציבור – והלגיטימציה הציבורית – הניתנים לרשות השופטת.<sup>8</sup> לכאורה, למקצועיות לא צריך להיות משקל מיוחד במינוי שופטים ערבים יחסית למינוי של שופטים אחרים. ואולם, כפי שאראה להלן, ראשי הרשות השופטת ראו במחסור במועמדים מקצועיים את הגורם המעכב העיקרי בפני מינוי שופטים ערבים.<sup>9</sup>

בצד השיקול המקצועי במינוי שופטים יש שיקול שמקורו בלגיטימציה ציבורית. בישראל, כמו במדינות אחרות שיש בהן סעעים חברתיים, מקובל שהרכב בתי המשפט צריך לשקף את הרכב האוכלוסייה. בית משפט שאין בו ייצוג למיעוט, וזאת בכל מדינה שהיא, לא ייהנה מאמון ציבורי, במיוחד בחברה משוסעת. שיקוף הרכב האוכלוסייה בבית המשפט מסייע להזדהות של המיעוט עם המוסד השיפוטי, וכך תורם לתחושת השותפות האזרחית בציבור.<sup>10</sup>

7 כפי שכתב אלכסנדר המילטון. ראו אלכסנדר המילטון, ג'יימס מדיסון וג'ון ג'יי הפדרליסט מס' 78 (2001) 388.

8 על הקשר שבין פסיקה מקצועית-עצמאית לבין אמון הציבור ברשות השופטת, ראו, למשל, בג"ץ 732/84 צבן נ' השר לענייני דתות, פ"ד מ(4) 141, 148 (1986).

9 השוו לדעתו של פרידמן המצוטטת לעיל בה"ש 1.

10 באשר לטענת התרומה לשותפות האזרחית, ראו ניר קידר "בן-גוריון והמאבק למינוי שופט ממוצא ספרדי לבית-המשפט העליון" מחקרי משפט יט 515, 528 (2003).

לכן מקובל כיום בישראל כי במינוי שופטים לבתי המשפט יש להעניק משקל לעקרון ה"שיקוף החברתי", קרי בית המשפט ישקף בהרכבו את הרכב האוכלוסייה. כך המליץ, לדוגמה, שמעון שטרית בכתביו בנושא, וכך קבעה בשנת 2001 הוועדה לסדרי הבחירה של שופטים בראשות השופט יצחק זמיר.<sup>11</sup> אדרבה, ועדת זמיר (ובעקיפין גם, כאמור לעיל, מנהל בתי המשפט בזמנו, השופט גל) הצהירה כי הוועדה לבחירת שופטים מיישמת את העיקרון הזה במינוי שופטים. משכך, חלקם היחסי של השופטים מהמיעוט הערבי בבתי המשפט בישראל צריך היה כבר לכאורה לשקף את חלקם היחסי באוכלוסייה. כאמור לעיל, מצב הדברים רחוק מכך. השיקול השלישי, נאמנות לחוקי המדינה, מובלע בדרך כלל במשתמע בשיקול המקצועי. שיפוט מקצועי הוא תנאי הכרחי לשיפוט עצמאי לפי החוק בלבד, אך הוא אינו תנאי מספיק. השופט צריך להיות גם נאמן לחוקי המדינה, או כפי שמצהיר כל מי שמתמנה לשופט: "אני מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל ולחוקיה, ולשפוט משפט צדק, לא להטות משפט ולא להכיר פנים".<sup>12</sup> אם כן, לא די בכך שהשופט מסוגל לשפוט על פי החוק בלבד, עליו לרצות לעשות כן. לכאורה, שיקול הנאמנות לחוקי המדינה אינו צריך להשפיע (לחיוב או לשלילה) על מינוי של שופטים מהמיעוט הערבי באופן שונה ממינוי של שופטים אחרים. ואולם, לאורך שנות קיומה של המדינה ניכר כי חשדנות כלפי המיעוט הערבי בקרב קברניטי המדינה (בין שהיא מוצדקת ובין אם לאו), שמקורה בסכסוך הלאומי ארוך השנים בין הקהילה היהודית לבין הקהילה הערבית, הובילה לכך ששיקול זה הרתיע מפני מינוי שופטים ערבים.

## דוגמה היסטורית

שלושת השיקולים האמורים במינוי שופטים בישראל (לפחות לפי הדגם האידאלי) – מקצועיות, עקרון השיקוף החברתי ונאמנות לחוקי המדינה (או חשדנות כלפי המיעוט הערבי) – כיוונו את קברניטי המדינה מראשיתה, גם אם לא ניסחו את העקרונות האלה במפורש באותן מילים. דוגמה טובה לכך היא מכתב מפברואר 1948 שכתב חיים כהן (לימים פרקליט המדינה, היועץ המשפטי לממשלה ושופט בבית המשפט העליון), שהיה אחד המשפטנים שעמלו במועצה המשפטית ובוועדת המצב על תכנון מערכת בתי המשפט של המדינה שבדרך.<sup>13</sup> במכתבו כתב כהן (אז, הרמן כהן) על מינוי שופטים לבתי המשפט המחוזיים עם הקמת המדינה. כהן הסביר שיהיה צורך בשופטים נוסף על אלה המכהנים כבר בבתי המשפט

11 ראו שטרית, לעיל ה"ש 6; דין וחשבון הוועדה לסדרי הבחירה של שופטים בראשות השופט יצחק זמיר (2001) (להלן: ועדת זמיר).

12 ס' 6 לחוק-יסוד: השפיטה.

13 מכתב הרמן כהן לד"ר ב' יוסף ומר י' גולן (22.2.1948), ג"מ ג-110/39. על "המועצה המשפטית" ועל "ועדת המצב" ראו, למשל, יאיר שגיא "הסמכות והרשות: על הקמת בית המשפט העליון במדינת ישראל" משפטים מד 7, 18–19 (2013), והספרות המאוזכרת שם.

המחוזיים (ערב סיום המנדט הבריטי). ממכתבו עולה בבירור שהשיקול המרכזי המכתיב את זהות השופט הוא המקצועיות, או כלשונו של כהן, הכשירות המשפטית.<sup>14</sup> יחד עם זאת, הרבה לפני שוועדת זמיר הצהירה על מחויבותה לעקרון השיקוף, הניח חיים כהן שבמדינה היהודית שתקום יכהנו שופטים ערבים, ולכן הציע במכתבו שמונה שופטים יהודים ושישה שופטים ערבים. המחויבות הזו לערך השוויון במדינה הדמוקרטית שעתידה לקום אינה מובנת מאליה בהתחשב במועד כתיבתו של המכתב, בשיאה של מלחמה עקובה מדם בין יהודים לערבים. על רקע המלחמה הזו מובן הסברו של כהן כי "במינוי שופטים ערבים אלה ואשור מינויים של שופטי שלום ערבים יש כמובן להתחשב עוד בגורמים אחרים חוץ מהכשרתם המשפטית", הסבר המרמז על שיקול הנאמנות לחוקי המדינה. יצוין כי מבין ששת השופטים הערבים שהזכיר כהן במכתבו, רק אחד, עזיז ג'רג'ורה, כיהן בסופו של דבר כשופט במדינת ישראל.

עד סוף שנות השישים כיהנו בישראל בסך הכול שני שופטים ערבים – שניהם נוצרים: השופטים עזיז ג'רג'ורה ואליאס כתילי. ניכר כי המערכת הייתה חשדנית כלפי מועמדים ערבים לשפיטה, ומכאן אולי הצורך שהרגישו השופטים המכהנים להפגין את נאמנותם למדינה.<sup>15</sup> יחד עם זאת, כפי שתעיד הדוגמה הבאה, גם שיקול השוויון או השיקוף החברתי עמד לנגד עיניהם של בכירי מערכת המשפט.

בשלהי שנת 1967 התקיימה קבלת פנים בביתו של השופט רבינוביץ לרגל חגיגת בר המצווה של בנו.<sup>16</sup> בקבלת הפנים הזו נפגשו שופט בית המשפט העליון, משה לנדוי, ונשיא בית המשפט המחוזי בחיפה, יעקב אזולאי. השיחה ביניהם נסבה, בין היתר, על הבעיות שהעסיקו את הרשות השופטת באותה תקופה, ובהן הקמת בית המשפט המחוזי בנצרת ומינוי שופטים ערבים. דעתם של השופטים לא הייתה נוחה ממיעוט השופטים הערבים ברשות השופטת באותה תקופה – אחד בלבד. הם חיפשו דרכים להביא למינוי שופטים נוספים.<sup>17</sup>

14 יש להבין את מכתבו של כהן על רקע היותו משפטן שעמל על תכנון המדינה היהודית באופן שיתאים להחלטת האומות המאוחדות. המשפטנים שעסקו בתכנונה והקמתה של מערכת בתי המשפט קידמו – גם לאחר הקמת המדינה – את העיקרון שמינוי שופטים צריך להיעשות על פי מקצועיותם. ראו קידר, לעיל ה"ש 10. לרקע כללי יותר על הקמת מערכת המשפט ראו ניר קידר "מבט חדש על הקמת מערכת המשפט הישראלית" ישראל 11, 1 (2007).

15 ראו למשל מברק מהשופט כתילי לשר המשפטים יעקב שמשון שפירא (11.6.1967), ג"מ ג-5711/13. על חשדנות המערכת כלפי שופטיה הערבים יעיד, אולי, האופן שבו שופט השלום הראשי השעה לזמן מה בשנת 1951, באופן אדמיניסטרטיבי, את סמכותו של השופט ג'רג'ורה לדון במשפטים פליליים. ראו לעניין זה את מכתב פרקליט המדינה, א"ש שמרון, לנשיא בית המשפט המחוזי בחיפה אזולאי (24.10.1951), ג"מ ג-5728/10, שבו העלה על הכתב את שיחתם, שבה הבטיח הנשיא אזולאי לשוחח עם שופט השלום הראשי "בכדי להחזיר, בארח אדמיניסטרטיבי, את סמכותו של כב' השופט מר ג'רג'ורה בכל אותם המשפטים הפליליים בהם היה מטפל עד לפני זמן קצר".

16 ככל הנראה מדובר בשופט לני רבינוביץ, שכיהן בבית המשפט המחוזי בחיפה, ובחגיגת בר המצווה של בנו, דני רבינוביץ.

17 השופט אזולאי העלה על הכתב את דבריו במכתב לשופט לנדוי (1.1.1968), ג"מ ג-5729/8.

שיחתם של השופטים אזולאי ולנדוי מראה שהם ייחסו חשיבות לשיקול השיקוף החברתי. השופט אזולאי, במכתבו לשופט לנדוי שבו העלה על הכתב את דבריו באותה שיחה, כותב על כך מפורשות:

לית מאן דפליג, שבמסגרת שאנו חיים בה, הן מבחינת האוכלוסיה הן מבחינת החברה והן מבחינת המדיניות של הממשלה על כל השלכותיה, זכאים המעוטים למספר שופטים יותר גדול מאשר עד כה.

השופט אזולאי מוסיף ומסביר שהמחסור בשופטים ערבים – שופט ערבי אחד ויחיד באותה תקופה – "לא נעלם מעיני שר המשפטים, נשיא ביה"מ העליון וכל יתר המוסדות המעוניינים, והרצון היה גדול למלא את החסר". אולם שיקול השיקוף החברתי, כך לפי אזולאי, נסוג כל פעם בקרב מקבלי ההחלטות בפני השיקול המקצועי:

נכון הדבר כי מדי פעם כשהבעיה הזו עמדה לדיון, ומתוך דאגה לרמתו של כס המשפט בישראל, התעורר הקושי למצוא בין עורכי הדין הערביים מועמד בעל רמה המתאים במידה סבירה לכהן כשופט. נראה כי הקושי הזה בעינו עומד עד היום.<sup>18</sup>

עם זאת עמדתו של השופט אזולאי, כפי שהובעה במכתבו, הייתה כי שיקול השיקוף החברתי צריך הפעם לגבור על השיקול המקצועי:

בינתיים השנים עוברות, הצורך במנוי שופט, או אפילו שופטים, הולך וגובר ודחיות נוספות, בבחינת "מה שיעשה הזמן לא יעשה השכל" לא תעזורנה כשבמקרה הזה המצב גלוי ואין "נעלם" בנתונים. במסיבות הענין ועד כמה שהדבר נראה לי יש להסתגל למציאות ולנצל האפשרויות הקימות אגב חזרה על המימרא "ההכרח לא יגונה", מימרא, לדעתי, הקולעת בתנאים הקיימים.<sup>19</sup>

אזולאי סבר אפוא שההכרח במינוי שופטים ערבים (לפי ניסוח ועדת זמיר, משיקולים של שיקוף חברתי) גובר במידה מסוימת על השיקול המקצועי. השופט אזולאי לא הסתפק בהבעת עמדה אלא צירף למכתבו רשימה של 28 עורכי דין ערבים ממחוז הצפון, שאמנם ייתכן שאינם מקצועיים דיים, אבל,

ברובם הגדול הם סיימו למודיהם באוניברסיטה העברית בירושלים, יודעים יפה קרא וכתב עברית, טוענים בעברית ופונים לבית המשפט בעברית רהוטה ובסגנון משפטני. יש ביניהם מוצלחים. מתוך נסיוני יכולני לומר, כי הם למדו לבדוק ולהתעמק, לעמד על בעיות משפטיות ולחטט בספרי חוק, בפסקי דין, בתקדימים וכו' [...] סוף-סוף צריך פעם להתחיל ולהושיט יד לצבור זה של

18 ראו מכתב השופט אזולאי, לעיל ה"ש 17.

19 שם.

משפטנים, ולעזר לו להתקדם. אני בטוח, ולפחות אני מקוה, כי אחוז לא מבוטל ביניהם יצליח לרכש הידע הדרוש כדי להשיג ולעמד על הרמה הנאותה של שופט בישראל.<sup>20</sup>

שתי נקודות חשובות עולות, לדעתי, מדבריו של השופט אזולאי. מצד אחד, אין להתעלם מנימת הבעלות או האדנות על מערכת בתי המשפט. השופט אזולאי – שופט ממוצא מזרחי שקידומו נדון שנים קודם לכן על רקע מוצאו<sup>21</sup> – רואה את עצמו כחלק מן האליטה השיפוטית שמחליטה מי יהיה שופט ומי לא, מי מקצועי דיו ("יודעים יפה קרא וכתב עברית") ולמי יש "להושיט יד". גישתו מבחינה בין האליטה היהודית הזו לבין המודרים, אותו ציבור של משפטנים ערבים. מצד אחר, השופט אזולאי גם חש צורך שיש להושיט את היד הזו, שהמיעוט הערבי "זכאי" לה, ושיש להביא לשיקוף חברתי של המיעוט הערבי בבית המשפט. בסופו של דבר הביע אזולאי רצון לשתף את המיעוט הערבי. מדובר בגישה מורכבת שהיא בו זמנית פטרנליסטית או אדנותית וגם פלורליסטית ומשתפת.<sup>22</sup>

עד כמה מצאה גישת אזולאי ביטוי בוועדה לבחירת שופטים? ראשית, השופט לנדוי היה באותה תקופה חבר בוועדה לבחירת שופטים,<sup>23</sup> וכפי שעולה מן המכתב, הוא שהזמין את השופט אזולאי להעלות את דבריו על הכתב.<sup>24</sup> שנית, וחשוב מכך, מעיון בשמות עורכי הדין שהעביר השופט אזולאי עולה שדבריו הדהדו בוועדה לבחירת שופטים. מתוך 28 עורכי הדין שנכללו ברשימתו של השופט אזולאי, לא פחות משבעה מונו עם השנים לשופטים בבתי המשפט בישראל. הראשון שבהם, השופט נימר אל הווארי, מונה עוד באותה שנה לבית המשפט המחוזי בנצרת. שניים נוספים מונו שנה לאחר מכן, ב-1969.<sup>25</sup>

ניכר כי הגישה הזו, שלפיה יש מקום לקדם את מינוים של שופטים ערבים לבתי המשפט בישראל, השתלבה עם המדיניות הממשלתית באותה התקופה. היה זה זמן לא רב לאחר סיום הממשל הצבאי ומלחמת ששת הימים, והממשלה גם ניסתה לקדם את הקמתו של בית משפט מחוזי בנצרת.<sup>26</sup> הקמת בית המשפט בנצרת הייתה במפורש משיקולים מדיניים. השופט נימר אל הווארי נועד מלכתחילה לבית המשפט המחוזי החדש בנצרת, כפי שהסביר למשל מנהל

20 ש.ם.

21 קידומו לנשיאות בית המשפט המחוזי בחיפה (שהצליח) וקידומו לבית המשפט העליון (שנכשל) נדונו שנים אחדות קודם לכן, בין היתר, על רקע מוצאו. ראו קידר, לעיל ה"ש 10, בעמ' 521, 523.

22 לניתוח של מקורות היהדות הדתית המוצא בהם גישה סובלנית הכוללת גם פטרנליזם ראו אביעזר רביצקי חירות על הלווחות: קולות אחרים של המחשבה הדתית 124 (1999).

23 י"פ 1169, 1587 (29.3.1965).

24 בוועדה לבחירת שופטים מכהנים, וכיהנו גם בשנת 1968, שר המשפטים ושר נוסף, נשיא בית המשפט העליון ושני שופטים נוספים מבית המשפט העליון, שני חברי הכנסת ושני נציגים מלשכת עורכי הדין. ראו ס' 4 (ב) לחוק-יסוד: השפיטה.

25 ראו באתר הרשות השופטת: [www.court.gov.il](http://www.court.gov.il).

26 השאיפה הממשלתית להקים בית משפט מחוזי בנצרת הייתה ארוכת שנים, אף שיצאה אל הפועל רק בשנת 1968. כבר בשנת 1952 דובר על הקמת בית משפט מחוזי בגליל, תכנית ששופטי בית המשפט המחוזי בחיפה התנגדו לה. ראו מכתב מא"ש שמרון, פרקליט המדינה, אל מנהל בתי המשפט השופט אייזנברג (27.11.1952), ג"מ ג-5728/10.

בתי המשפט, משה נכט, לשר המשפטים, יעקב שמשון שפירא, בנובמבר 1968.<sup>27</sup> היה ברור שמספר התיקים שבית המשפט ידון בהם לא יצדיק את עבודת כל השופטים שימונו אליו. כך סבר השופט אזולאי במכתבו לשופט לנדוי:

ידע ידעתי כי גישת הממשלה לפתוח ב"מ מחוזי בנצרת הינה על רקע מדיני, כי יתכן ומבחינות אחרות יש לחשוב אם הגיע הזמן לכך: מספר המשפטים האזרחיים מנצרת וסביבתה הוא קטן ביותר; משפטים פליליים יש, אך ברבים מהם הסניגורים הממונים ע"י הנאשמים הם מחיפה וכן ברבים מהמשפטים מקום מגוריהם של העדים אינו יותר רחוק לחיפה מאשר לנצרת.

לפיכך הציע השופט אזולאי שבית המשפט המחוזי בנצרת יתפתח בהדרגה עד שיכהנו בו שלושה שופטים משלו.<sup>28</sup> כך גם הסביר השופט משה עציוני לשר המשפטים, עם סיום תפקידו הזמני כנשיא הראשון של בית המשפט המחוזי בנצרת:

זכור לך, צינתי בפגישתי אתך כי במצב ענינים זה לדעתי לא תהיה בחדשים הקרובים עבודה מספיקה בשביל 3 שופטים בנצרת, והצעתי כי השופט מרגלית ימשיך לכהן 3 ימים בשבוע בחיפה על מנת להקל על עומס העבודה בבית המשפט המחוזי כאן.<sup>29</sup>

מערכת בתי המשפט ניצלה את טקס הקמתו של בית המשפט כדי לקרב אליה את המיעוט הערבי, וניתן לראות ברשימת המוזמנים לטקס זה (שנערך בשלהי 1968) חברי כנסת ערבים, ראשי רשויות מקומיות ערביות, עורכי דין ערבים מנצרת (לרבות אחד מאלה שהיו ברשימת השופט אזולאי, שגם מונה ברבות השנים לשופט), וכן שני השופטים הערבים המכהנים (נימר אל הווארי וכתילי) והשופט הערבי שפרש לגמלאות (גר'ג'ורה).<sup>30</sup>

## מסקנות על העבר ומחשבות לעתיד

מתברר שבשני העשורים הראשונים לקיומה הצליחה מדינת ישראל למנות בסך הכול שני שופטים ערבים. בתוך שנתיים, מראשית שנת 1968 ועד סוף שנת 1969, מינתה מדינת ישראל שלושה שופטים ערבים נוספים. ניכר כי השינוי היחיד שהוביל למינויים אלה היה בכך ששיקול השיקוף החברתי של הרכב האוכלוסייה בבתי המשפט הצליח לגבור בוועדה לבחירת שופטים על השיקולים האחרים. אכן, כאשר הרצון עז, נמצאים מועמדים בעלי רמה מקצועית מתאימה.

27 מכתב ממנהל בתי המשפט, משה נכט, לשר המשפטים, יעקב שמשון שפירא (13.11.1968), ג"מ ג-5729/9.

28 ראו מכתב השופט אזולאי, לעיל ה"ש 17.

29 מכתב השופט עציוני לשר המשפטים יעקב שמשון שפירא (19.2.1969), ג"מ ג-5729/10.

30 רשימת מוזמנים לטקס פתיחת בית המשפט המחוזי בנצרת (ללא תאריך), ג"מ ג-5729/9.



כאשר הרצון עז, המערכת מתגברת על חשדות וחששות ובוחרת את המועמדים לגופם, וכך ממנה שופטים מקרב המיעוט הערבי.

השילוב הכרונולוגי והענייני בין מינויים של שופטים ערבים לבין הקמת בית משפט מחוזי בנצרת הוא מעניין. סביר להניח כי רצון הממשלה להפגין ריבונות בגליל השתלב במקרה הזה עם רצונה לשלב שופטים ערבים במערכת בתי המשפט. ניכר, לעומת זאת, כי מערכת בתי המשפט רצתה במינוי שופטים ערבים כערך בפני עצמו. הגידול במספרם ושיעורם של השופטים הערבים במערכת בתי המשפט בסוף שנות השישים בא, כפי שמלמדים המסמכים שהצגתי כאן, ביוזמת ראשי מערכת בתי המשפט. השופטים לנדוי ואזולאי הבינו כי שילובם של שופטים ערבים במערכת היא "הכרח". היוזמה שלהם מלמדת שהרשות השופטת הבינה כי לא זו בלבד שעקרון השיקוף החברתי צודק, אלא הוא גם אינטרס מערכתי חיוני, שנועד לשמר את אמון הציבור בה.

הגדלת הגיוון של הרשות השופטת בישראל הייתה בדרך כלל תוצר של לחץ חיצוני ציבורי או פוליטי (כפי שהיה, למשל, במאבק על מינוי שופט ממוצא מזרחי). גם הדוגמה ההיסטורית שהוצגה במאמר זה מלמדת שהרצון והיוזמה הפנים-מערכתיות אינם מספיקים כדי להגשים את עקרון השיקוף החברתי במלואו. שיעור השופטים הערבים נותר כל הזמן הרחק מאחורי חלקם היחסי באוכלוסייה. הצהרות ועדת זמיר, כמו גם הצהרותיהם של ראשי המערכת בשנת 2008 על רצונם הרב במינוי שופטים ערבים, לא הביאו אלא להצלחה חלקית בלבד. מדוע? האם היוזמה והרצון המערכתיים מלווים, גם היום, בתחושות אדנות ובעלות – "אנחנו" מושיטים יד "להם" – המביאות לשימוש בשיקול המקצועי כאמתלה לכישלון מערכת? האם אין אפוא מקום לקבל את הצעתו של שמעון שטרית להצהיר באופן עקרוני ונחרץ יותר על מחויבות לעקרון השיקוף במינויים לשפיטה?<sup>31</sup> האם אין מקום לפעולה נמרצת יותר לאיתור מועמדים מתאימים – למשל באמצעות דיקני הפקולטות למשפטים, נשיאי בתי המשפט, ראשי המחוזות של לשכת עורכי הדין ועורכי דין בכירים – ולפנות אליהם בבקשה שיציעו מועמדות? אם מערכת בתי המשפט לא תעשה די כדי להביא להגשמתו של עקרון השיקוף החברתי, לא זו בלבד שהיא תאבד את אמון הציבור בה, אלא גם תתקשה בעתיד למצוא מועמדים מקרב המיעוט הערבי שירצו להצטרף למערכת שכזו. אם מערכת בתי המשפט תשקף תפיסה שלפיה נאמנותו של המיעוט הערבי מותנית ונוזקת להוכחה מתמדת, היא תדיר בכך את המיעוט הערבי ותביא לניכורו. לא רק הרשות השופטת תצא נפסדת ממצב דברים זה, אלא כל החברה בישראל.

31 ראו שטרית, לעיל ה"ש 6, בעמ' 384.