



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

07 יולי 2024
א' תמוז תשפ"ד

לכבוד,

ח"כ שמחה רוטמן, יו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת
חברי ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת

שלום רב,

**הנדון: הצעת חוק נציבות תלונות הציבור על שופטים (תיקון – מינוי הנציב),
התשפ"ד-2024**

אנחנו מתנגדים להצעת החוק שבנדון. מדובר בהצעת חוק שמבקשת לשנות כללי מינוי תוך כדי הליכי מינוי, תוך הפרה של איזונים עדינים שנקבעו בחוק לשם הגנה על עצמאות הרשות השופטת.

להלן, בקצרה, חוות דעתנו.

1. הצעת החוק שבנדון נועדה לשנות את אופן מינוי נציב תלונות הציבור על שופטים. נציב תלונות הציבור על שופטים עומד בראש נציבות תלונות הציבור על שופטים, שהוקמה בשנת 2002. הנציב מברר תלונות על התנהגות שופטים ודיינים במסגרת מילוי תפקידם. מדובר בתלונות נגד שופטים ודיינים בכל הערכאות (בית המשפט העליון, בתי המשפט המחוזיים, בתי משפט השלום, בתי המשפט לענייני משפחה, בתי הדין לעבודה, בתי הדין הדתיים ובתי הדין הצבאיים). לפי דו"ח הנציבות, בשנת 2023 התקבלו בנציבות 897 תלונות על שופטים ודיינים בכל הערכאות וניתנו 871 החלטות, מהן בוררו לגופן 524 תלונות שהיו בגדר סמכות הנציב. מתוך התלונות שבוררו לגופן 7% (38 תלונות) נמצאו מוצדקות, ב-5% (27 תלונות) הסתיים הטיפול בהערה, וב-1% (3 תלונות) הסתיים הטיפול בקביעה כי מדובר בליקוי מערכת.

2. היום הנציב מתמנה בידי הוועדה לבחירת שופטים, לפי הצעת שר המשפטים ונשיא בית המשפט העליון כאחד (סעיף 3(ב) לחוק נציב תלונות הציבור על שופטים, להלן – החוק). הצעת החוק מבקשת לשנות זאת ולקבוע כי הנציב יתמנה בידי נשיא המדינה לפי בחירת הכנסת בהצבעה חשאית, וכי מי שרשאי להציע מועמד יהיו רק שר המשפטים או עשרה חברי הכנסת. אם יהיו שני מועמדים או יותר, מוצע כי יהיה צורך בקולותיהם של 70 חברי הכנסת.

3. משמעות ההסדר הוא הפרה של איזון עדין שנקט היום בחוק במינוי הנציב. בחוק נקבעו תנאי כשירות מקלים יחסית (בסעיף 3(א) לחוק נקבע כי מי שכשיר להתמנות שופט של בית המשפט העליון כשיר להתמנות נציב), אבל הצעת המועמד נעשית תוך הסכמה הדדית בין שר המשפטים ונשיא בית המשפט העליון, וגם מינוי הנציב נעשה על ידי הוועדה לבחירת שופטים, אשר מאזנת בין גורמים משלושת רשויות השלטון וממקצוע עריכת הדין (סעיף 4 לחוק-יסוד: השפיטה). הצעת החוק מבקשת להפר את האיזון הזה, להוציא מהליכי המינוי הן את נשיא בית המשפט העליון (שהיום המועמד צריך להיות מוצע על דעתו) והן את הוועדה לבחירת שופטים, ולהעניק לחברי הכנסת ולשר המשפטים שליטה מלאה בהליך המינוי – תוך הותרת תנאי הכשירות המקלים על כנם.

אמיר אלשטיין
יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין
יו"ר של כבוד

יוחנן פלסטר
נשיא

ברנד מרכוס
יו"ר בינלאומי

חברי הוועד המנהל

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

המועצה הבינלאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר
השופטת רוזלי סילברמן אבלי, קנדה
שגריר לשעבר מרטין אינדיק, ארה"ב
אן אפלבאום, ארה"ב
פרופ' ורון בוגדנו, בריטניה
השופטת דורית ביניש, ישראל
השופט סטיבן ברייר, ארה"ב
ד"ר ג'וזף ג'ופה, גרמניה
פרופ' משה הלברטל, ישראל
פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב
פרופ' דובלט מנוסין, ארה"ב
פרופ' כריסטוף מרקוסיץ, גרמניה
השופט אברהם סופר, ארה"ב
ברט סטפנס, ארה"ב
פרופ' ארווין קוטלר, קנדה
פרופ' גרהרד קספר, 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'סיסין, פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' איתי אשר
פרופ' תמר הרמן
פרופ' נתן זוסמן (אורח)
פרופ' עמית כהן
פרופ' יותם מרגלית
פרופ' דניאל סטטמן
פרופ' בני פורת
פרופ' מרדכי קרמיצר
פרופ' גדעון דהט
ד"ר תהילה שורץ אלטשולר
פרופ' יובל שני

מייסדים

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

4. האיזון בהליכי המינוי, שהצעת החוק מבקשת להפר, נועד להגשים שני עקרונות שעומדים בבסיס עבודת הרשות השופטת: אי-תלות השופטים מחד גיסא, ואחריותותם מאידך גיסא. איזונים דומים חלים גם בהסדרים אחרים שנקבעו בחוק באשר לרשות השופטת, כדוגמת מינוי מנהל בתי המשפט המתמנה על ידי שר המשפטים בהסכמת נשיא בית המשפט העליון (סעיף 82 לחוק בתי המשפט). האיזון הזה דרוש במיוחד על רקע חשיבות השמירה על עצמאות הרשות השופטת, שהיא המוסד החשוב ביותר בישראל להגבלת כוחו של הרוב הפוליטי לשם שמירה על שלטון החוק ועל זכויות האדם. האיזון הזה גם דרוש על רקע סמכויות הרבות של שר המשפטים בתחומה של הרשות השופטת, אשר עלולות לאפשר לו – בלא איזון זה – לפגוע בעצמאות הרשות השופטת (להרחבה ראו: גיא לוריא בהנחיית מרדכי קרמניצר, **ממונים על הצדק: רפורמות ברשות השופטת וברשויות התביעה**, (2011).

5. נזכיר: אי-תלות השופטים היא דרישה חיונית לא לטובת השופטים, אלא לטובת אזרחי המדינה. כפי שכבר נאמר על עיצוב הליכי הביקורת על השופטים, הגנה במסגרת זו על עצמאות השפיטה היא "אמצעי חיוני לשמירה על ניטרליות שיפוטית, על תפקידם של השופטים בהבטחת התנהלותם התקינה של ענפי הממשל האחרים בממשל דמוקרטי, על הזכויות המהותיות והדיוניות של המתדיינים הבאים לפני בית המשפט, על ערכי היסוד של השיטה ועל אמון הציבור במערכת השפיטה". (טובה שטרסברג-כהן ומורן סבוראי "ביקורת שופטים במישור האתי-המשמעותי" **משפט וממשל** ט 371, 384 (תשס"ו)).

6. לא ברור מה ההיגיון בכך שדווקא הכנסת היא זו שתמנה את נציב תלונות הציבור על השופטים. חריגות ההסדר הזה בשיטת המשטר הישראלית, מראה כי מדובר בפוליטיזציה לשם פוליטיזציה. מדובר בניסיון השתלטות של הרוב הפוליטי על מוסד המחזיק בסמכויות משמעותיות-אתיות על השופטים, ונזכיר שלנציב יש סמכות להציע לוועדה לבחירת שופטים לפתוח בהליכי הדחה של שופט (ראו סעיף 22(ה) לחוק וסעיף 7(4) לחוק-יסוד: השפיטה). על כן זהו מהלך שיאיים על אי-תלות השופטים ויעורר חשש למינוי נציב בלתי מתאים (מוצע גם בהצעת החוק להשמיט את הדרישה, הקבועה בסעיף 3(ג) לחוק, שהיכרותו של אדם עם מערכת המשפט תובא בחשבון לעניין הצעת מועמד לנציב ולעניין מינויו). המהלך הזה מזכיר, במובנים מסוימים, את ההשתלטות הפוליטית שאירעה בפולין לפני כמה שנים על מנגנוני המינוי למדור המשמעת של בית המשפט העליון, שעליה קבע בית המשפט האירופי לזכויות אדם כי מדובר בהפרה של הזכות להליך הוגן בשל הפגיעה באי-תלות השיפוטית (Reczkowicz v. Poland, 2021) (Eur. Ct. H. R. [22/7/2021]).

7. הדרישה בהצעת החוק לכך שהבחירה תהיה ברוב של 70 חברי הכנסת בהצבעה חשאית אינה מבטלת את הסכנה לשיקולים פוליטיים שיבואו לידי ביטוי בבחירת הנציב, לפי הצעה של שר המשפטים. נזכיר גם שרוב של 70 חברי כנסת אינו בהכרח מעבר להישג ידיהן של קואליציות בישראל, כך שעשויים להיות מקרים שבהם המינוי יהיה בידיים של הקואליציה לבדה. וגם אם לא – בסופו של יום אם לא יושג רוב של 70 חברי הכנסת, מי ימנע שינוי נוסף בחוק כדי להתגבר על "המבוי



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

הסתום" או פשוט הסרת מועמדויות עד שיהיה מועמד יחיד (שבו לפי הצעת החוק אין צורך ברוב של 70 חברי כנסת).

8. מעבר לכל אלה, הליכי המינוי של הנציב הבא כבר החלו. מתברר מדברי ההסבר להצעת החוק שהיא נועדה להתגבר על חוסר הסכמה על מועמד בין שר המשפטים לבין ממלא מקום נשיא בית המשפט העליון. זהו מהלך בלתי מתקבל על הדעת של שינוי הליכי מינוי תוך כדי המינוי. כל תכלית הדרישה להסכמה על מועמד, הקבועה בחוק, היא למנוע כפיית מועמד של השר על נשיא בית המשפט העליון, או להפך. הצעת החוק באופן בלתי ראוי ופרסונאלי מבקשת לכופף את ידו של ממלא מקום נשיא בית המשפט העליון תוך רמיסת ההסדר שנקבע בחוק לשם הגנה על אי-תלות הרשות השופטת, ולמען מועמד שהשר חפץ ביקרו. מדבריו במליאת הכנסת עולה ששר המשפטים רוצה כי הנציב הבא לא יהיה שופט לשעבר של בית המשפט העליון כמו כל הנציבים שמונו עד כה. כלומר, השר מבקש לחרוג מהדרכים שהיו מקובלות עד כה בכשירות המועמד, ומשלא הגיע להסכמת ממלא מקום הנשיא הנדרשת בחוק – לשנות את החוק.

9. יש לראות את הצעת החוק כחלק ממהלך כולל של התקפה על עצמאות הרשות השופטת, הבאה לידי ביטוי גם בניסיון שר המשפטים לדחות את עקרון הסניוריטי במינוי נשיא בית המשפט העליון וכן בניסיונו לשנות את דרכי העבודה הרגילות של הוועדה לבחירת שופטים (בדרישתו להסכמה פה אחד בבחירת שופטים, שמקנה לו למעשה זכות וטו). אופן עיצוב המועמד של נציב תלונות הציבור על שופטים נועד לאפשר בירור תלונות באופן שיביא לשיפור השירות השיפוטי ולהגשמת עקרון אחריותיות השופטים, אך זאת בלא פגיעה בעצמאות השיפוטית. הצעת החוק מנסה לשנות את האיזון הזה ולפגוע באי-תלות השופטים.

10. מסיבות אלה, יש להתנגד להצעה בכל תוקף.

בכבוד רב,

ד"ר גיא לוריא

המכון הישראלי לדמוקרטיה