



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

אמיר אלשיין  
יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין  
יו"ר של כבוד

יוחנן פלסטר  
נשיא

#### חברי הוועד המנהל

עו"ד ליאת אהרנסון  
אלי גרונר  
פרופ' יודן וניצקי-סרוסי  
ד"ר חן ליבנטשיין  
מזל מועלם  
שגיר לשעבר סלי מרידור  
פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהיג'א  
עו"ד אבי פיישר  
ד"ר מיכל צור  
יוסי קוצ'יק

#### המועצה הבינלאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר  
השופטת רוזלי סילברמן אבליה, קנדה  
אן אפילבאום, ארה"ב  
השופטת דורית ביניש, ישראל  
השופט סטיבן ברייך, ארה"ב  
פרופ' משה הלברטל, ישראל  
פרופ' כריסטוף מרקסיס, גרמניה  
ד"ר שרון טוריאן, ארה"ב  
השופט אברהם סופר, ארה"ב  
ברט סטבנס, ארה"ב  
פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב

#### סגני נשיא

פרופ' סוזי נבות, מחקר  
פרופ' קרית פלוג, מחקר  
ד"ר ישי (ג'סי) פרס, אסטרטגיה

#### עמיתים בכירים

פרופ' תמר הרמן  
פרופ' נתן זוסמן (אורח)  
פרופ' עמיתו כהן  
מר תומר לוטן (אורח)  
פרופ' יותם מרגלית  
פרופ' דניאל סטטמן  
פרופ' בני פורת  
פרופ' מרדכי קרמניצר  
פרופ' גרעין רוט  
ד"ר תהילה שורץ אלטשולר  
פרופ' יובל שני

#### מייסדים

ד"ר אריק כרמון  
ברנד מרכוס (1929-2024)  
מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)

25 בדצמבר 2024

## פוליטיזציה פסולה ומיותרת של מוסד נציב תלונות הציבור על שופטים ד"ר גיא לוריא\*

### תקציר

הנציב ממלא תפקיד חשוב בבירור תלונות הציבור על שופטים, והעובדה שלא מכהן בימים אלה נציב בעיה קשה, שמשמעותה המיידית היא כי תלונות של הציבור על השופטים אינן מבוררות. הסיבה לכך שהתפקיד אינו מאויש כיום הוא רצונה של הקואליציה לקדם בימים אלה בכנסת הצעת חוק שנועדה לשנות באופן פסול את דרכי המינוי של נציב תלונות הציבור על שופטים; היא מקודמת בהליך חקיקה פסול, שנועד לשנות את כללי מינוי הנציב תוך כדי הליך המינוי ובמהותה היא פותחת פתח לפוליטיזציה מלאה של מוסד מקצועי המחזיק בסמכויות משמעותיות-אתיות על השופטים. בדיקה השוואתית מראה שהנציב בישראל לא נרפה כלפי השופטים בהשוואה למנגנוני בדיקת תלונות במדינות אחרות. להשלמת התמונה יצוין כי הצעת החוק הזו באה כחלק ממתקפה רחבה יותר על הרשות השופטת ועצמאותה.

בימים אלה הקואליציה מקדמת בכנסת הצעת חוק שנועדה לשנות את דרכי המינוי של נציב תלונות הציבור על שופטים.<sup>1</sup> כבר הסברתי במקום אחר מדוע מדובר בהצעת חוק פסולה שיש להתנגד לה.<sup>2</sup> במאמר זה אבקש להוסיף מספר הערות משלימות. לאחר שאתאר בקצרה את הנציבות ואת השינוי שמנסה לחולל בה הצעת החוק, אתייחס לפסול שבהליך החקיקה, המנסה לשנות את כללי מינוי הנציב תוך כדי הליך המינוי, ואחר-כך אעיר מספר הערות על תוכן ההצעה, כולל הערות מפרספקטיבה השוואתית. לבסוף, אסביר שיש לראות מהלך זה כחלק ממתקפה רחבה יותר על הרשות השופטת ועל מערכת אכיפת החוק, שנועדה להאדיר את כוחה של הממשלה ולהסיר מדרכה כל בלם שנועד להגן על שלטון החוק ועל זכויות האדם.

### א. נציב תלונות הציבור על שופטים

נציב תלונות הציבור על שופטים עומד בראש נציבות תלונות הציבור על שופטים, שהחלה לפעול בשנת 2003.<sup>3</sup> 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

\* מאמר זה מבוסס ומרחיב על הערות שהעתי בשיתוף ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת על הצעת החוק האמורה, אשר נערכה ב-3 בדצמבר 2024.

<sup>1</sup> הצעת חוק נציב תלונות הציבור על שופטים (תיקון מס' 6) (בחירת הנציב), התשפ"ד-2024.

<sup>2</sup> גיא לוריא, "חוות דעת על הצעת חוק נציבות תלונות הציבור על שופטים (תיקון – מינוי הנציב), התשפ"ד-2024" אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה (7.7.2024).

<sup>3</sup> על הדיונים סביב הקמת הנציבות, ראו לימור זר-גוטמן, "מישורי הביקורת על התנהלות השופטים בישראל" משפט וממשל ט 329 (תשס"ז).

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 מערכתי.<sup>4</sup>

## ב. הצעת החוק

הצעת חוק שנדונה בימים אלה בכנסת נועדה, כאמור, לשנות את אופן מינוי נציב תלונות הציבור על שופטים. לפי החוק כיום, הנציב מתמנה בידי הוועדה לבחירת שופטים, לפי הצעת שר המשפטים ונשיא בית המשפט העליון כאחד.<sup>5</sup> הצעת החוק מבקשת לשנות זאת ולקבוע כי הנציב יתמנה בידי נשיא המדינה (במינוי פורמאלי) 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.

## ג. הערות על הליך חקיקת החוק

היומרה של הצעת חוק זו היא לפתור את המבוי הסתום שהתקבל בניסיון למנות נציב, בשל חוסר הסכמה בין שר המשפטים לבין ממלא מקום נשיא בית המשפט העליון על מועמד לתפקיד הנציב. בשל המבוי הסתום, מאז חודש מאי 2024 לא מכהן נציב תלונות ציבור על שופטים. זו בעיה קשה, שמשמעותה היא כי תלונות הציבור על שופטים אינן מבוררות. עם זאת, הדרך שבה הצעת החוק מבקשת להגשים את היומרה לפתור את המבוי הסתום הזה – פסולה וחסרת בסיס כאחד.

### 1. שינוי כללי המשחק תוך כדי המשחק

ההצעה פסולה משום שהיא בעלת אופי רטרוספקטיבי,<sup>6</sup> במובן הזה שהיא מנסה להשפיע על תהליכי מינוי שכבר החלו (הנציב היוצא סיים את כהונתו ב-12 במאי 2024).<sup>7</sup> מעבר לכך שהצעת החוק פסולה, בכך שהיא מנסה לשנות את תהליכי המינוי של הנציב תוך כדי תהליך המינוי – כלומר "שינוי כללי המשחק תוך כדי המשחק" – היא גם חסרת בסיס משום שדווקא ההצעה הזו פוגעת באפשרות לפתור את המבוי הסתום, שבשמו כביכול קודמה ההצעה. שר המשפטים יודע שאם ימשיך להתעקש על עמדתו בלא פשרה, הוא יקבל בסוף מועמד כרצונו, שהרי אם תתקבל הצעת החוק – יוסמך השר להציע בעצמו מועמד (או עשרה חברי כנסת). כלומר הצעת החוק מאיינת את האינטרס של שר המשפטים לחתור להסכמה עם ממלא מקום נשיא בית המשפט העליון, כפי שדורש החוק הקיים. במילים אחרות, קידום הצעת החוק חותר תחת הרעיון שעמד בבסיס החוק מלכתחילה – שחייב הסכמה הדדית של נשיא בית המשפט העליון ושל שר המשפטים – ואפשר לשער שקידומה תורם להמשך המבוי הסתום.

<sup>4</sup> נציבות תלונות הציבור על שופטים, **דין וחשבון שנתי לשנת 2023** (מרץ 2024).

<sup>5</sup> סעיף 3(ב) לחוק נציב תלונות הציבור על שופטים, תשס"ב-2002 (להלן – החוק).

<sup>6</sup> השו"ב בג"ץ 5119/23 **התנועה לטוהר המידות נ' הכנסת** (אר"ש, 26.10.2023).

<sup>7</sup> למועדי המינוי לפי חוק, ראו סעיף 5(א) לחוק.

## 2. שר המשפטים לא נדרש להסביר לוועדת חוקה את אחריותו לכישלון

מכל סוללת האנשים שזומנו להגיע לוועדת החוקה, חוק ומשפט במהלך דיוני הפיקוח שקדמו להצעת החוק,<sup>8</sup> נפקד מקומו דווקא של שר המשפטים, שלא בא להסביר לוועדה את אחריותו לכישלון להגיע למועמד מוסכם עם שלושה נשיאים וממלאי מקום נשיא שונים בבית המשפט העליון, שכיהנו בתקופות הרלוונטיות למינוי מחליף לנציב (לפי המועדים הקבועים בחוק<sup>9</sup>), וזאת לראשונה בתולדות הנציבות. בלי שהשר מגיע לתת דין וחשבון בפני ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת על אחריותו לכישלון כמי שאחראי על ביצוע החוק,<sup>10</sup> קשה להבין מה מקור הבעיה ומדוע דרוש פתרון כל-כך קיצוני כדי לפתור אותה.

## 3. קידום הצעת החוק כהצעת חוק פרטית

פגם הליכי נוסף בהצעת החוק גלום בקידומה דווקא כהצעת חוק פרטית, במקום כהצעת חוק ממשלתית. ניכר שהבחירה של הקואליציה בנתיב זה נועדה לעקוף את הליכי החקיקה הסדורים הגלומים בחקיקה ממשלתית. לשם השוואה, מהלך פסול דומה נקטה הממשלה בפולין, כששינתה את מנגנוני המשמעת של השופטים בשנים 2016-2017 באמצעות הצעות חוק פרטיות, כדרך לעקוף באופן בלתי ראוי את הליכי החקיקה הסדורים יותר הכרוכים בהצעות חוק ממשלתיות.<sup>11</sup>

## ד. הערות לגופו של ההסדר המוצע

### 1. מנגנון בדיקת התלוונות בישראל מאוזן ומגשים היטב את הערכים שהוא נועד לקדם

מנגנוני בדיקת תלוונות בעולם מנסים להגשים ערכים שונים, כגון אי-תלות שיפוטית, העדר פניות והוגנות של מנגנון בדיקת התלוונות, אחריותיות שיפוטית, שקיפות ומעורבות הציבור.<sup>12</sup> מנגנוני בדיקת התלוונות עושים זאת באמצעות מגוון תצורות מוסדיות שונות, כגון מנגנונים פנימיים ברשות השופטת (כפי שנעשה לדוגמה במערכת הפדראלית בארה"ב או בקנדה), מנגנונים באחריות של ועדה ציבורית (כגון במספר מדינות בארה"ב) או של מועצת רשות שופטת (גוף שבדרך כלל יש בו שיעור גבוה של שופטים הנבחרים על ידי עמיתיהם), או מגוון גורמים עצמאיים אחרים כמו נציב התלוונות בישראל (או בשוודיה).<sup>13</sup>

<sup>8</sup> ישיבות מסוג זה נערכו, לדוגמה, ביום 18 במרץ 2024 וביום 10 ביוני 2024.

<sup>9</sup> סעיף 5(א) לחוק.

<sup>10</sup> סעיף 30(א) לחוק.

<sup>11</sup> Fryderyk Zoll and Leah Wortham, *Weaponizing Judicial Discipline: Poland*, in *DISCIPLINING JUDGES* 278 (Richard Devlin and Sheila Wilderman eds., 2021).

<sup>12</sup> Richard Devlin and Sheila Wilderman, *Introduction: Disciplining Judges – Exercising Statecraft*, in *DISCIPLINING JUDGES* 1 (Richard Devlin and Sheila Wilderman eds., 2021).

<sup>13</sup> ראו לדוגמה: טובה שטרסברג-כהן ומורן סבוראי, "מנגנוני ביקורת על הרשות השופטת: המקרה של נציבות תלוונות הציבור על שופטים – סקירה השוואתית" המשפט י"ג 427 (תשס"ט); דינה צדוק, *היבטים הנוגעים להיקף סמכותו של נציב תלוונות הציבור על שופטים: סקירה משווה* (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2012); RICHARD DEVLIN AND SHEILA WILDERMAN, *DISCIPLINING JUDGES* (2021) EDS., *DISCIPLINING JUDGES* (2021).



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

[www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

למנגנון בדיקת התלונות בישראל תכליות דומות לתכליותיהם של מנגנוני בדיקת תלונות במדינות אחרות, בפרט קידום אחריותיות השופטים מבלי לפגוע באי-תלותם.<sup>14</sup> על רקע זה, המנגנון בישראל נראה מוצלח ומאוזן,<sup>15</sup> בפרט בהשוואה למנגנונים במדינות אחרות,<sup>16</sup> בכך שהוא מגשים את הערכים שמנגנוני בדיקת התלונות נועדו לקדם:

- נשמרת אי-תלות השופטים תוך קידום אחריותיותם באמצעות בירור תלונות הציבור על ידי נציב בלתי תלוי, שאין לו סמכות להטיל סנקציות משמעתיות, אבל הוא מוסמך בין היתר להמליץ לשר המשפטים על הגשת קובלנה לבית הדין המשמעתי לשופטים, ורשאי להמליץ לוועדה לבחירת שופטים לסיים את כהונתו של שופט או להמליץ לשר או לנשיא בית המשפט העליון להביא לוועדה הצעה לסיים את כהונתו של שופט;
- יש בהסדר הנוהג איזון בין גורמי מקצוע לבין גורמים פוליטיים, הן בהצעת המועמד לתפקיד הנציב, הן במינוי הנציב בוועדה לבחירת שופטים עם הרכבה המאוזן, והן בהליכי המשמעת, שמוסמך להתחיל אותם שר המשפטים אבל בפני בית דין משמעתי ששופטיו מתמנים בידי נשיא בית המשפט העליון על פי החלטה של חבר שופטיו<sup>17</sup>;
- יחסית למנגנוני בדיקת תלונות במדינות אחרות, המנגנון הישראלי לבדיקת תלונות שקוף, במובן זה שהוגדרו אמות מידה (בהן כללי האתיקה לשופטים וקובץ החלטות קודמות של נציבי התלונות<sup>18</sup>), האפשרות להגיש תלונות נגישה לציבור המשתמשים בבית המשפט, ומפורסמים דוחות שנתיים;
- בניגוד לדגמים שבהם בדיקת התלונות נעשית באמצעות מנגנון פנימי ברשות השופטת (כמו בבתי המשפט הפדראליים בארה"ב<sup>19</sup>), בישראל מדובר בדגם שהוא חיצוני לרשות השופטת תוך שאופן מינוי מי שעומד בראשו מבטיח מקצועיות, העדר פניות והוגנות בבדיקת התלונות.

<sup>14</sup> טובה שטרסברג-כהן "עקרון עצמאות השופטים והביקורת על פעולתם: עיונים בתכליותיו של חוק נציב תלונות הציבור על שופטים, התשס"ב-2002" **משפט ועסקים** ג' 333 (2005). השוו: דפנה אבנאלי "מי יבקר את השופטים וכיצד?" **משפט וממשל** ט' 387 (תשס"ו).

<sup>15</sup> לסקירה של תכליות ותפקידי הנציבות בישראל, ראו לדוגמה טובה שטרסברג-כהן ומורן סבוראי "ביקורת שופטים במישור האתי-המשמעתי" **משפט וממשל** ט' 371 (תשס"ו).

<sup>16</sup> Limor Zer Gutman, *Decentralized Regulation: Reconciling Inter-Branch Tensions in Israel*, in REGULATING JUDGES: BEYOND INDEPENDENCE AND ACCOUNTABILITY 227, 241 (Richard Devlin and Adam Dodek eds., 2016).

<sup>17</sup> סעיפים 17-18 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], תשמ"ד-1984.

<sup>18</sup> אייל כתבן, **ריכוז החלטות וחוות דעת נציבות תלונות הציבור על שופטים בנושא התנהגות שופטים ודיינים 2019-2003** (2020).

<sup>19</sup> Dmitry Bam, *Legal Process Theory and Judicial Discipline in the United States*, in DISCIPLINING JUDGES 334 (Richard Devlin and Sheila Wilderman eds., 2021)



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

## 2. בכל רפורמה במנגנון בדיקת התלונות יש להימנע מפגיעה באי-תלות השופטים

כמו כל גוף ציבורי, אפשר לבדוק אם אין מקום לשיפור בנציבות תלונות הציבור על שופטים. במדינות אחרות מנסים לחשוב על דרכים להגביר את השקיפות או את מעורבות הציבור בגופי בדיקת תלונות, בפרט בגופי בדיקת התלונות שמבוססים על בדיקה פנימית ברשות השופטת – השונים מהנציבות הישראלית שהיא כאמור חיצונית לרשות השופטת.<sup>20</sup> אבל חוקרים מזהירים כי נדרש לעשות רפורמות מסוג זה תוך הימנעות ממעורבות יתר של הרשות המבצעת שעלולה לפגוע בהפרדת הרשויות ובאי-תלות השופטים,<sup>21</sup> כפי שקרה לדוגמה ברפורמות שנעשו בפולין בשנים 2016-2017.<sup>22</sup> בסופו של יום, חשוב להזכיר שאי-תלות השופטים – שעלולה להיפגע ממעורבות יתר מעין זו – נחוצה בראש ובראשונה בשביל האזרחים. פגיעה באי-תלות השופטים פוגעת בזכותם של האזרחים לגישה לבתי משפט בלתי תלויים, שרק בהם יכולים האזרחים לזכות להליך משפטי הוגן. לשם השוואה: בפסיקה האירופית של השנים האחרונות, פוליטיזציה של הליכי בחירת שופטים ומנגנוני משמעת נתפסו כפגיעה בזכות לשימוע בפני טריבונל בלתי-תלוי וחסר פניות שהוקם לפי חוק.<sup>23</sup>

## 3. הצעת החוק פותחת פתח לפוליטיזציה מלאה של מוסד מקצועי המחזיק בסמכויות משמעתיות-אתיות על השופטים

בהקשר זה יש להדגיש: השיטה הנוכחית בישראל לבדיקת תלונות מבוססת על מעורבות של גורמי הרשות המבצעת והרשות המחוקקת בהליכי המינוי, כאמור לעיל, הן בשלב הצעת המועמד (בהסכמת שר המשפטים), והן בשלב בחירת הנציב (באמצעות הוועדה לבחירת שופטים הכוללת שני שרים ושני חברי כנסת) אך עם איזונים המבטיחים מניעת פגיעה באי-תלות השופטים. לעומת זאת, השיטה המוצעת בהצעת החוק פותחת פתח לפוליטיזציה מלאה: שר המשפטים יציע את המועמד, ורוב של 70 חברי כנסת שהוא בהישג יד של קואליציות בישראל ימנה את הנציב. אדרבה, לפי המוצע, יתכן שאפילו רוב רגיל בכנסת ימנה את הנציב, שהרי לפי הצעת החוק אין צורך ברוב של 70 חברי כנסת כאשר ישנו רק מועמד אחד. השליטה הפוליטית המופרזת הזו עלולה להביא למינוי נציב משיקולים פוליטיים במקום משיקולים ענייניים ומקצועיים. כלומר, מדובר בניסיון השתלטות של הממשלה ושל הרוב הפוליטי על מוסד מקצועי המחזיק בסמכויות משמעתיות-אתיות על השופטים. נזכיר בהקשר זה שהנציב מוסמך להציע לוועדה לבחירת שופטים לפתוח בהליכי הדחה של שופט. על כן זהו מהלך שיאיים על אי-תלות השופטים. המהלך הזה גם יעורר חשש למינוי נציב בלתי מתאים,

<sup>20</sup> השו, לדוגמה, לרפורמות במנגנון בדיקת התלונות בקנדה: Richard Devlin & Sheila Wildeman, *Judicial Discipline through the Prism of Public Law Values: A Contextual Analysis of Bill C-9, An Act to Reform the Judges Act* 54 ADVOC Q 253 (2024) [forthcoming]

<sup>21</sup> Gabrielle Appleby and Suzanne Le Mire, *Judicial Conduct: Crafting a System that Enhances Institutional Integrity*, 38 MELBOURNE UNIVERSITY LAW REVIEW 1, 47 (2014).

<sup>22</sup> Zoll and Wortham, לעיל ה"ש 11.

<sup>23</sup> [Reczkowicz v. Poland, 22.7.2021](#); [Dolińska-Ficek and Ozimek v. Poland, 8.2.2022](#)



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

[www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

משום שמוצע בהצעת החוק גם להשמיט את הדרישה, הקבועה בחוק, שהיכרותו של אדם עם מערכת המשפט תובא בחשבון לעניין הצעת מועמד לנציב ולעניין מינויו,<sup>24</sup> ולהותיר רק את תנאי הכשירות המקלים הקבועים היום בחוק: כשירות להתמנות שופט בית המשפט העליון.

#### 4. שליטה פוליטית מופרזת במינוי גורמי משמעת נתפסה בפסיקת בתי משפט בינלאומיים כפגיעה בזכות להליך הוגן

שליטה פוליטית מופרזת במינויים של גורמי משמעת כפי שמוצעת בהצעת החוק נתפסה בפסיקת בתי משפט בינלאומיים כפוגעת בזכות להליך הוגן בשל פגיעתה באי-תלות השופטים. כך, לדוגמה, בית המשפט האירופי לזכויות אדם קבע שמנגנוני המשמעת שנקבעו בפולין לפני כמה שנים, שבהם לרשות המבצעת ולרשות המחוקקת הייתה שליטה במינוי הגורמים האמונים על הליכי המשמעת ובדיקת התלונות, פגעו באופן קשה באי-תלות השופטים ובזכות להליך הוגן.<sup>25</sup>

#### 5. בהקשר הישראלי, הסכנה לפגיעה באי-תלות השופטים היא חמורה עוד יותר

הסכנה לפגיעה באי-תלות השופטים, בהקשר ובראייה כוללת של מערכת המשפט בישראל, חמורה עוד יותר (והשוו לפסיקת בית הדין האירופי לצדק, הנוקט גישה הקשרית לבחינת פגיעה באי-תלות השופטים,<sup>26</sup> ותופס צמצום מוסדי של ההגנה על אי-תלות השופטים כהפרה של הדין האירופי<sup>27</sup>). ראשית, בהקשר הכולל של שיטת המשטר בישראל, להבדיל משיטות משטר אחרות, בית המשפט הוא הבלם המוסדי היחיד כמעט על כוחן של הממשלה והקואליציה.<sup>28</sup> שנית, הרשות השופטת בישראל אינה זוכה לעצמאות מוסדית מספקת בשל השפעתה של הרשות המבצעת על דרכי ניהולה, בפרט על רקע סמכויות הרבות של שר המשפטים, בין היתר בתחומי הליכי המשמעת של השופטים, אשר עלולות לאפשר לו – בלא איזון זה – לפגוע בעצמאות הרשות השופטת. שלישית, במיוחד במדינות שנמצאות בנסיגה דמוקרטית, כמו ישראל, חיוני לעמוד על המשמר מפני השתלטות הממשלה (capture) על בתי המשפט, אשר מאיינת את אי-תלות השופטים. אחת הדרכים שבהן ממשלות בדמוקרטיה בנסיגה משתלטות על בתי המשפט היא באמצעות שינוי מנגנוני המשמעת על השופטים.<sup>29</sup>

<sup>24</sup> סעיף 3(ג) לחוק.

<sup>25</sup> Fryderyk Zoll and Leah Wortham, השוו: [Reczkowicz v. Poland, 22.7.2021](#), in *DISCIPLINING JUDGES 278* (Richard Devlin and Sheila Wilderman eds., 2021) *Weaponizing Judicial Discipline: Poland*,

<sup>26</sup> Mathieu Leloup, *The Untapped Potential of the Systemic Criterion in the ECJ's Case Law on Judicial Independence* 24(6) GERMAN LAW JOURNAL 995 (2023)

<sup>27</sup> [Repubblika v. Il-Prim Ministru, 20.4.2020](#)

<sup>28</sup> עמיחי כהן פסקת ההתגברות: איזונים ובלמים של המוסדות הפוליטיים ומערכת המשפט (2018).

<sup>29</sup> SPECIAL RAPPORTEUR ON THE INDEPENDENCE OF ; 11 לעיל ה"ש, ZOLL AND WORTHAM, *JUDGES AND LAWYERS, SAFEGUARDING THE INDEPENDENCE OF JUDICIAL SYSTEMS IN THE FACE OF CONTEMPORARY CHALLENGES TO DEMOCRACY* (Report, Human Rights Council, 9 April 2024)

## 6. אין בסיס לטענת ניגוד העניינים

אחת הטענות שעלתה כתמיכה בהצעת החוק היא טענת ניגוד העניינים.<sup>30</sup> לדברי מציע הצעת החוק, חל ניגוד עניינים בכך ששופטי בית המשפט העליון מעורבים בבחירת מי שבדק את תלונותיהם. בניגוד לטענתו, אין כאן בעיה אמיתית. ראשית, במקרים שבהם יש חשש למשוא פנים, נהוג בנציבות התלונות הסדר המאפשר למנות ממלא מקום לנציב, אשר בודק במקומו את התלונה.<sup>31</sup> מעבר לכך, פרספקטיבה השוואתית מראה גם כן שמבחינה מעשית אין בסיס לטענת ניגוד העניינים. כך, גם במנגנוני בדיקת תלונות במדינות אחרות שופטים בוחרים בשופטים הבודקים תלונות. לדוגמה, בהליך בדיקת התלונות באנגליה, כל פעם שתלונה עוברת את מנגנון הסינון הראשוני ונבדקת לגופה – נשיא בית המשפט העליון מציע שופט שיבדוק את העניין, שלפי הכללים חייב להיות לפחות בדרגה של השופט הנחקר.<sup>32</sup>

## 7. בדיקה השוואתית מראה שהנציב בישראל לא נרפה כלפי השופטים

פרספקטיבה השוואתית מראה גם שאין בסיס לטענת מציע החוק שמשמע ממנה חוסר ענייניות או נרפות של הנציב בישראל כלפי שופטי בית המשפט העליון בפרט, או כלפי כל השופטים והדיינים בכלל. אחת הסוגיות הקריטיות במנגנוני בדיקת תלונות – בפרט בהוגנות שלהם – הוא הסינון של תלונות שאין זה ראוי לבדוק אותן, כגון תלונות קנטרניות או תלונות בשאלה משפטית מהותית.<sup>33</sup> אמות המידה לסינון שנהוגות בעולם דומות לאמות המידה שנקבעו בחוק בישראל. מצד אחד מנגנון סינון נדרש כדי להימנע מפגיעה באי-תלות השופטים על ידי תלונות כאלה, ומצד שני הסינון צריך להיות הוגן ולא מוטה לטובת השופטים. בפועל, מבחינת אופן יישומו, הסינון בישראל נוטה לאפשר ליותר תלונות להיבדק לגופן מאשר במנגנוני בדיקת תלונות אחרים בעולם. **דבר זה מראה שלא רק שהנציב בישראל לא נרפה כלפי השופטים, אלא אולי הוא אפילו מחמיר איתם בהשוואה למנגנוני בדיקת תלונות במדינות אחרות.** כך, בישראל נבדקו לגופן בשנת 2023 כ-60% מהתלונות; בבית המשפט העליון, נבדקו לגופן שליש מהתלונות.<sup>34</sup> בארצות הברית, במערכת המשפט הפדרלית, רק כ-5% מהתלונות נבדקות לגופן.<sup>35</sup> במדינות אחרות מדובר על כ-10% מהתלונות.<sup>36</sup>

<sup>30</sup> הצעת חוק נציבות תלונות הציבור על שופטים (תיקון – מינוי הנציב), התשפ"ד-2024.

<sup>31</sup> סעיף 4 לחוק; פרוטוקול ישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט 35 (18.3.2024).

<sup>32</sup> Graham Gee, *Judicial Conduct, Complaints and Discipline in England and Wales: Assessing the New Approach*, in DISCIPLINING JUDGES 130, 136 (Richard Devlin and Sheila Wilderman eds., 2021)

<sup>33</sup> השו"ס סעיף 17 לחוק.

<sup>34</sup> דין וחשבון הנציבות, לעיל ה"ש 4.

<sup>35</sup> Dmitry Bam, *Legal Process Theory and Judicial Discipline in the United States*, in DISCIPLINING JUDGES 334 (Richard Devlin and Sheila Wilderman eds., 2021)

<sup>36</sup> Richard Devlin and Sheila Wilderman, *Introduction: Disciplining Judges – Exercising Statecraft*, in DISCIPLINING JUDGES 1 (Richard Devlin and Sheila Wilderman eds., 2021)



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

[www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

באנגליה – כ-30% מהתלונות נבדקות לגופן.<sup>37</sup> שוב, בישראל מדובר על כ-60% מהתלונות, ובבית המשפט העליון כ-30% מהתלונות.

#### ה. במקום סיכום – ההקשר הרחב

לא ניתן להתעלם מההקשר הרחב של הצעת החוק. לכאורה, הצעת החוק נועדה לפתור בעיה אמיתית: לראשונה ביותר מעשרים שנות קיומה של נציבות תלונות הציבור על שופטים, לא מכהן בראשה נציב. לכן משותק מנגנון בדיקת התלונות נגד שופטים, ולציבור המתלוננים אין בימים אלה מזור לתלונתם. אולם, לאמיתו של דבר, הצעת החוק היא חלק מהבעיה. הרי ב"צירוף מקרים" – שאין הוא צירוף מקרים כלל – לראשונה בתולדות בית המשפט העליון בישראל מכהן כבר יותר משנה ממלא מקום לנשיא בית המשפט העליון במקום נשיא של קבע. המשותף לשני המקרים הוא המדיניות של שר המשפטים לדרוש שדעתו תתקבל בכל מחיר. זאת, גם אם החוק קובע כי בחירת נשיא בית משפט עליון תתקבל לפי עמדת רוב חברי הוועדה לבחירת שופטים (ולא קונצנזוס מלא כפי שדרש השר); ובמקרה שלנו, גם אל מול הוראה בחוק שמחייבת אותו להגיע להסכמה עם נשיא בית המשפט העליון על המועמד לנציב התלונות – גם אם המחיר הוא "שיתוק מערכות", כלשון השופט אלכס שטיין, בפסק דין שבו פסק בית המשפט העליון כי על השר לכנס את הוועדה לבחירת שופטים לצורך בחירת נשיא בית המשפט העליון.<sup>38</sup>

בהקשר עוד יותר רחב, לא ניתן להתעלם מכך שהצעת החוק הזו באה כחלק ממתקפה רחבה יותר על הרשות השופטת ומערכת אכיפת החוק. מדובר בניסיון של הממשלה לפגוע באי-תלות של שופטים, תובעים, וגורמי מקצוע אחרים, כדי להאדיר את כוחה של הממשלה, ולהסיר מדרכה כל בלם המגן על שלטון החוק ועל זכויות האדם. המבוי הסתום או המשבר במינוי הנציב, שנעשה על גבם של האזרחים שאין מי שיבדוק את תלונותיהם, הוא על כן אמתלה מלאכותית, שנועדה לאפשר את קידום הצעת החוק ואת פגיעתה באי-תלות השופטים.

<sup>37</sup> Gee, לעיל ה"ש 32.

<sup>38</sup> בג"ץ 1711/24 התנועה למען איכות השלטון נ' שר המשפטים (אר"ש, 8.9.2024).