# הנציב יהיה "מצליף": מינוי פוליטי של נציב התלונות על השופטים פוגע בעצמאות בתי המשפט

נייר עמדה זה מוגש לועדת החוקה מטעם מכון זולת לשוויון וזכויות אדם, כתגובה להצעת חוק נציבות תלונות הציבור על שופטים (תיקון - מינוי הנציב), התשפ"ד-2024 (להלן, "הצעת החוק").[1]

כפי שיוסבר להלן, הצעת החוק היא צעד נוסף בו נוקטת הממשלה, כחלק מהמשך קידום המהפכה המשטרית על ידה וממלחמתה למען ביטול הפרדת הרשויות והעצמאות המקצועית של מערכת המשפט. מינוי מטעם הממשלה של נציב תלונות הציבור על שופטים נגוע בניגוד עניינים, עלול לאפשר לה להלך אימים על שופטים, ובעקיפין לשבש הליכים משפטיים ולפגוע בזכות להליך הוגן. זאת, באמצעות ניצול לרעה של הנציב מטעם הממשלה את הסמכויות הנרחבות, שקיימות לו בחוק כבר כיום. פרקטיקות מסוג זה, אשר תאפשרנה הטרדות וחקירות שווא של שופטים, מאפיינות משטרים שהידרדרו לסמכותנות ברחבי העולם. במיוחד בעת המשבר המשטרי והחברתי בו מצויה מדינת ישראל, העצמאות המקצועית של מערכת המשפט הכרחית על מנת שניתן יהיה להגן על זכויות אדם ואזרח.

המצב הקיים, בהתאם לסעיף 3 לחוק נציב תלונות הציבור על שופטים, תשס"ב-2002,[2] קובע שבהתאם להצעה משותפת ("כאחד") של שר המשפטים ונשיא בית המשפט העליון, הוועדה לבחירת שופטים יכולה למנות לנציב את מי שכשיר להתמנות שופט של בית המשפט העליון, תוך שקילת מעמדו הציבורי של המועמד והיכרותו עם מערכת המשפט. הוועדה תהא רשאית לקבל את ההצעה או לדחותה, ואם הוצע יותר ממועמד אחד – למנות אחד מקרב המועמדים או לדחות את ההצעה. כלומר, בהצעת מועמד ובהחלטה על מינויו נדרש שיתוף פעולה בין הדרג המקצועי והפוליטי.

ההסדר המוצע בהצעת החוק מבטל את סעיפים 3(ב) ו-3(ג) לחוק, וקובע שהנציב ייבחר בידי מליאת הכנסת, בהצבעה חשאית וימונה לתפקידו על ידי נשיא המדינה. מי שיוכלו להציע מועמד אלה שר המשפטים או עשרה חברי כנסת. כמו-כן, תבוטל הדרישה שיישקלו מעמדו הציבורי של אדם והיכרותו עם מערכת המשפט. כלומר, יישלל כל מעמד לדרג המקצועי בהצעה של מועמד ובבחירתו וההליך כולו יועבר לידי הדרג הפוליטי.

**להלן נימוקי התנגדותו הנחרצת של מכון זולת להצעת החוק:**

- **ההצעה תאפשר לממשלה לבצע מינוי פוליטי של נציב מטעמה, ותפגע באמון הציבור בנציבות.** במקום לשקול את "מעמדו הציבורי של אדם והיכרותו עם מערכת המשפט" (סעיף 3(ג) שמוצע לבטל), **בפועל, יישקל הקשר של המועמד לפוליטיקאים וזיהויו הפוליטי.** בדברי ההסבר

[1] הצעת חוק נציבות תלונות הציבור על שופטים (תיקון - מינוי הנציב), התשפ"ד-2024.
[2] חוק נציב תלונות הציבור על שופטים, תשס"ב-2002.

נכתב ש"בחירת הנציב בידי הכנסת, כרשות הנבחרת המייצגת את הציבור, תבטיח כי הליך המינוי יהיה עצמאי, שקוף ונקי מניגודי עניינים, וצפויה לחזק את אמון הציבור במוסד נציבות תלונות הציבור על שופטים." במציאות, הממשלה שולטת באופן מלא בכנסת ולא קיימת הפרדה ממשית בין הרשות המבצעת למחוקקת. לא ברור מדוע דווקא פוליטיזציה מלאה של מינוי הנציב והנציבות יכולה לחזק את אמון הציבור, כאשר על פי כל הסקרים שנערכו בשנים האחרונות אמון הציבור בכנסת ובמפלגות הפוליטיות נמוך ביותר.[3]

- **קיים ניגוד עניינים אינהרנטי בהצעה לאפשר לממשלה למנות נציב מטעמה.** ההצעה תאפשר לממשלה לבצע מינוי פוליטי של נציב מטעמה, **שעלול לשמש כ"מצליף"** בשופטים הדנים בהליכים משפטיים בהם יש **עניין אישי** לחברי הממשלה, הקואליציה בכנסת, המפלגות הפוליטיות ובעלי אינטרסים המקורבים אליהם. **חברי הממשלה והקואליציה בכנסת יוכלו להגיש תלונות סרק לנציב שמונה על ידיהם, וככל ירצו להסתיר את "טביעות האצבע" שלהם, פעילים במפלגות הפוליטיות ובארגונים הקשורים אליהן יגישו תלונות במקומם.** זאת מאחר שהוראת סעיף 14(א)(1) לחוק מאפשרת הגשת תלונה לנציבות על ידי "כל אדם הרואה עצמו נפגע בשל התנהגותו של שופט במסגרת מילוי תפקידו כשופט לרבות בדרך ניהול המשפט על ידין, או מי שאותו אדם הסמיך לכך", והוראה זו פורשה על ידי הנציבים באופן "ליברלי" כך שאינה מגבילה את ה"אדם" רק למי שהוא צד, עד, מומחה או בא כוח בהליך המשפטי בפני השופט הנילון. **באמצעות תלונות הסרק לנציב, ניתן יהיה בעקיפין לשבש הליכים משפטיים ולהפריע למימוש הזכות להליך הוגן של אזרחים שזכויות האדם והאזרח שלהם נפגעו. ה"מסר" שמדובר בתיק שחשוב לבעלי השררה יועבר לשופט באמצעות הגשת תלונות סרק וניהול הנציב הליכי שווא נגדו.**

- **הנציב מטעם הממשלה עלול לנצל לרעה את הסמכויות הנרחבות, שקיימות כבר כיום בחוק, לצורך ניהול בדיקות בתלונות סרק שיתישו ויהלכו אימים על שופטים.** בין היתר, הנציב מטעם הממשלה עלול לפרש באופן רחב מה כלול ב"התנהגותו של שופט במסגרת מילוי תפקידו כשופט". במקביל, הנציב מטעם הממשלה עלול לפרש באופן מצמצם את הוראות סעיפים 17 ו-18 לחוק שקובעות את הטעמים שבגינם אין לברר תלונה או שזו אינה ראויה לבירור. כך למשל, הנציב עלול לפרש באופן מצמצם את הוראות סעיפים קטנים (1) עד (3) לסעיף 17, שקובעות שהנציב לא יברר תלונה אם אינה "בעניין הנוגע להתנהגותו של שופט במסגרת מילוי תפקידו כשופט", אם היא "קנטרנית או טורדנית על פניה או עוסקת בזוטי דברים", או שעניינה "בשאלה משפטית או ראייתית מהותית". זאת במיוחד לאור סמכויותיו הנרחבות של הנציב הקבועות בסעיף 20, לבצע את הבירור "בכל דרך שימצא לנכון" ומבלי להיות "כפוף לסדרי דין או לדיני הראיות", וגם לדרוש "מכל אדם

[3] מדד הדמוקרטיה הישראלית 2023: צה"ל והרשויות המקומיות מובילים בסולם האמון בציבור היהודי, בתחתית - המוסדות הפוליטיים, **המכון הישראלי לדמוקרטיה** (14.3.2024).

או גוף, בתוך תקופה שיקבע ובאופן שיקבע כל ידיעה או מסמך העשויים" לדעתו לסייע בבירור התלונה. יצוין שלפי דו"ח הנציבות לשנת 2023, מתוך 897 תלונות שהוגשו לנציבות, הנציב החליט מכוח סעיפים 17 ו-18 לא לברר 347.[4] **"הצפה" של שופט בתלונות ובדיקות סרק על ידי הנציב, עלולה להתיש ולהקשות על תפקודו ולהלך אימים. הנזק ייגרם, אף אם הנציב יחליט בדיעבד לדחות את התלונה או להפעיל את סעיף 21 לחוק ולהפסיק את בירורה כי "נוכח שהתקיימה אחת העילות המצדיקות שלא לפתוח בבירורה".**

- **הנציב מטעם הממשלה עלול לנצל לרעה את סמכויותיו בהוראות סעיפים קטנים (ד) ו-(ה) לסעיף 22 לחוק, ולהמליץ לשר על הגשת קובלנה לבית הדין המשמעתי לשופטים או להביא לוועדה לבחירת שופטים הצעה לסיים את כהונתו של שופט.** כלומר, הנציב שמונה מטעם הדרג הפוליטי ייזום הליך פוליטי להעמדה לדין משמעתי או להדחה של השופט הנילון. אף אם בסופו של דבר בית הדין המשמעתי והוועדה לבחירת שופטים יחליטו שלא לקבל את עמדת השר, **הרי שלעצם הליכי הסרק והחשש מהם עלול להיות "אפקט מצנן" שיפגע בעצמאות המקצועית של השופטים.** דוגמה לכך ראינו במהלך שנת 2023, כאשר שוב ושוב חברי הממשלה והקואליציה קראו להדחת נשיאת בית המשפט העליון[5] והשתלחו בשופטים אחרים בערכאות השונות.[6]

- **במיוחד בעת משבר משטרי וחברתי, העצמאות המקצועית של מערכת המשפט חשובה כדי להגן על זכויות אדם ואזרח. הטרדות וחקירות שווא של שופטים, מאפיינות משטרים המידרדרים לסמכותנות ברחבי העולם.** בין היתר, בגואטמלה נפתחו חקירות שווא נגד שופטים שדנו בפרשות שחיתות של בכירים בצמרת השלטון ופעלו להגן על שלטון החוק והעצמאות המקצועית של מערכת המשפט. חלק מהחקירות נפתחו בעקבות תלונות שווא שהגישו ארגוני פשיעה ומהימין הקיצוני שקשורים לגורמים בשלטון. בשל האיומים על חירותם, חלק מהשופטים נאלצו לבקש מקלט במדינות אחרות.[7] בניקרגואה, המשטר פתח בחקירה מקיפה נגד מערכת המשפט והחליט להדיח 900 עובדים שנחשדו בחוסר נאמנות, ובהם שופטים בבית המשפט העליון וביתר הערכאות.[8] נשיא ברזיל לשעבר ז'איר בולסונארו קרא לחקור ולהדיח שופטים שטיפלו בתיקים הקשורים אליו ולמקורביו[9]. הנשיא הרודן של אל סלבדור, נאיב בוקלה, מקדם חקירות והדחות של שופטים שאינם מקבלים החלטות כראות רוחו, וכן הצליח להדיח חמישה שופטים

---

[4] נציבות תלונות הציבור על שופטים, **דין וחשבון שנתי לשנת 2023** (מרץ, 2024).
[5] חן מענית, נציב תלונות הציבור על שופטים דחה תלונות על נאום חיות נגד תוכנית נתניהו-לוין, **הארץ** (14.2.2023).
[6] מיכאל שמש, השר אמסלם נגד חידוש משפט נתניהו: "חרפה שאין כדוגמתה", **כאן חדשות** (3.12.2023).
[7] Jonathan Blitzer, The Exile of Guatemala's Anti-Corruption Efforts. *THE NEW YORKER* (29.4.2022).
[8] Wilfredo Miranda Aburto, Rosario Murillo carries out great purge in Nicaragua's judiciary, dismissing over 900 people, *EL PAIS* (16.11.2023).
[9] Bolsonaro pushes against Supreme Court judge, *DW* (21.8.2021)

בבית המשפט העליון ולמנות אחרים במקומם כדי שיוכל להתמודד לכהונה נוספת בניגוד לחוקה שאסרה על כך.[10]

**כתיבה וייעוץ משפטי:** עו"ד איתי מק.

[10] US concerned over removal of top Salvadorean judges, *BBC* (3.5.2021)