



**המשנה ליועצת המשפטית לממשלה
(משפט ציבורי-חוקתי)**

ירושלים: כ"ד סיוון תשפ"ד
30 יוני 2024
תיקנו: 803-98-2022-000055
סימוכין: 803-99-2024-031870

לכבוד
חבר הכנסת יריב לוין
סגן ראש הממשלה ושר המשפטים

שלום רב,

**הנדון: הצעת חוק נציב תלונות הציבור על שופטים (תיקון – מינוי נציב), התשפ"ד-2024 של
חה"כ שמחה רוטמן (פ/25/4691)**

סימוכין: עמדת הנהלת בתי המשפט לוועדת השרים, מיום 27.6.24, המצורפת בזאת לבקשתם לוועדת השרים

לאחר שבחנתי את הצעת החוק שבכותרת, כמו גם את עמדתה המפורטת של הנהלת בתי המשפט ביחס אליה, אביא להלן את עמדתנו, על דעת היועצת המשפטית לממשלה:

1. הרשות השופטת היא, כידוע, אחת משלוש הרשויות המהוות את עמודי היסוד של שיטת המשטר הדמוקרטית הישראלית. תקינות פעילות הרשות השופטת, לצד יציבותה כמו גם עצמאותה המקצועית, ובכלל זה יכולתה לבקר את הרשויות האחרות, הם תנאים יסודיים לשם מימוש תפקידה וסמכויותיה.

נציב תלונות הציבור על שופטים (להלן: **הנציב**) ממלא תפקיד מרכזי בשמירה על תקינות עבודתה של הרשות השופטת, תוך שמירה על עצמאותה המקצועית. בהתאם לחוק נציבות תלונות הציבור על שופטים, התשס"ב-2002 (להלן: **החוק**), הנציב מוסמך לברר תלונות שהוגשו נגד שופטים, ולקבל לשם כך מידע הדרוש לו, ובהתאם לממצאי התלונה הוא רשאי לנקוט צעדים שונים, עד כדי המלצה לוועדה לבחירת שופטים לסיים את כהונתו של שופט. החוק הקיים כולל ערובות מהותיות ופרוצדורליות להבטחת עצמאותו של הנציב, ובכלל זאת – דרך המינוי, המחייבת אישור של "הוועדה לבחירת הנציב", היא הוועדה לבחירת שופטים, למועמד שהוגש על דעת שר המשפטים ונשיא בית המשפט העליון כאחד. עוד קובע החוק כי שיקול מרכזי במינוי הוא מעמדו הציבורי של המועמד והיכרותו עם מערכת המשפט.

2. הצעת החוק שבנדון מבקשת לשנות מן היסוד את הליך מינוי הנציב, כמו גם את אמות המידה המקצועיות לבחירתו, תוך דחיקת השיקולים המקצועיים והפרת האיזונים שנועדו להבטיח כי מוסד הנציבות יוכל למלא את תפקידו באופן אפקטיבי, מקצועי ובלתי תלוי, אך מבלי לפגוע בעצמאותה של מערכת המשפט. הצעת החוק אינה מציעה איזונים אפקטיביים אחרים, במקום אלה שהיא מפרה.

כך, מוצע להעביר את הליך בחירת הנציב לידי הכנסת, כאשר נשיא המדינה הוא שימנה פורמלית את המועמד בו בחרה הכנסת. הליך הבחירה עצמו דומה להוראות בדבר בחירת נשיא המדינה, למעט הדרישה כי ככל שיש יותר ממועמד אחד, אזי בחירת הנציב תיעשה ברוב

של שבעים חברי כנסת. הצעת המועמדים תיעשה על-ידי שר המשפטים או כל עשרה חברי כנסת.

כמהלך משלים, מוצע **למחוק** את סעיף 3(ג) לחוק, לפיו "מעמדו הציבורי של אדם והיכרותו עם מערכת המשפט יובאו בחשבון לענין הצעת מועמד לנציב ולענין מינויו".

3. בהתאם לדברי ההסבר, ההצדקה המוצגת לשינוי המהותי במוסד הנציבות, שלא קדמה לו עבודת מטה מקדימה סדורה, הוא מה שמכונה בהצעה "משבר מתמשך" סביב מינוי מוסד הנציבות. בפועל, הכותרת הזו, מכוונת לאי-הסכמות קונקרטיות בין שר המשפטים למ"מ נשיא בית המשפט העליון באשר להבאת מועמד מוסכם לדיון בוועדה לבחירת הנציב, ועל רקע סיום כהונתו של הנציב הקודם בחודש מאי 2024. בהקשר זה נכתב, כי העברת הליך הבחירה לכנסת נועדה למנוע מצב שבו בהעדר הסכמה בין השר לנשיא לא מתמנה נציב. עוד נכתב כי יהיה בכך כדי לחזק את אמון הציבור במוסד הנציבות, שכן היא מונעת "ניגוד עניינים פוטנציאלי או למראית עין" הטמונה, כך נטען, במעורבות שופטי העליון בבחירת הנציב.

4. בתמצית ייאמר, כי עמדתנו היא שהליך המינוי המוצע לנציב אינו מתאים למוסד נציב התלונות על השופטים, כפי שעוצב על-ידי המחוקק. יש בהליך המוצע כדי לפגוע במוסד הנציב ובאמון הציבור בו, ולהוביל לפגיעה בעצמאותה של הרשות השופטת ולהחלשתה, אף שלא ברור מהי ההצדקה לכך ואיזו תכלית עקרונית או מעשית הדבר משרת.

בכלל זאת, הליך המינוי המוצע רחוק, בלשון המעטה, מלהבטיח כי לתפקיד החשוב והרגיש ייבחר אדם בעל כישורים הולמים וניסיון מקצועי הולם, ולמעשה לא הוצעו ערובות פרוצדוראליות או מהותיות לשם כך. כמו כן, הצעת החוק נועדה, לכאורה, להוביל למצב שבו לא תיווצר סיטואציה של אי-מינוי נציב לאורך תקופה ארוכה, אך מנגנון הבחירה המוצע עלול, בהסתברות של ממש, להוביל למבוי סתום מתמשך, וזוהי אחת הדוגמאות לחוסר קוהרנטיות בהצעת החוק.

מכל מקום, העדר הסכמות קונקרטיות בין השר לבין ממלא מקום נשיא בית המשפט העליון בנוגע למינוי הקרוב איננו מצדיק חקיקה שמשנה מהיסוד את דרך המינוי של הנציב. בכל מקרה, יש בכך משום "שינוי של כללי המשחק תוך כדי המשחק", תוך כדי הליך המינוי של הנציב הבא.

שינוי כה יסודי של הליך הבחירה של תפקיד חשוב ורגיש ואמות המידה לבחירתו, ראוי שיעשה מתוך ראייה כללית ומעמיקה, הצופה פני עתיד. זאת, תוך קיום עבודת מטה סדורה שתבהיר מהי ההצדקה לשינוי המצב הקיים (אם בכלל), ומהם האמצעים ההולמים לשם כך, ולא מתוך ראייה צרה של אינטרסים רגעיים של נקודת זמן מסוימת, אגב מחלוקת קונקרטית ביחס למינוי הקרוב.

להלן נעמוד על עיקרי הדברים.

5. ראשית, הצעת החוק תביא לפוליטיזציה של הליך בחירת נציב תלונות על שופטים.

מנגנון הביקורת המרכזי על התנהלות השופטים הוא נציב תלונות הציבור על שופטים הפועל מכוח חוק נציבות תלונות הציבור על שופטים אשר נחקק בשנת 2002.

כעולה מהחוק, הנציבות היא גוף ניטרלי ועצמאי, הפועל כיחידת סמך במשרד המשפטים, שתפקידו לברר "תלונות על התנהגות שופטים במסגרת מילוי תפקידם, לרבות בדרך ניהול משפט על ידם" (סעיף 2 לחוק), וזאת לשם שיפור השירות הניתן לציבור על-ידי השופטים. לצד הביקורת על התנהלות השופט באולם הדיונים והקפדתו על מזג שיפוטי ההולם את כהונתו השיפוטי, עוסקת הנציבות גם בהיבטים של יעילות פעולתה של מערכת בתי המשפט, לרבות דרך ניהול המשפט וקצב הטיפול בתיקים.

6. עקרון האיזונים והבלמים בין רשויות השלטון מחייב רשות שופטת עצמאית ובלתי-תלויה, שאינה חשופה לכל השפעה בלתי ראויה, לא מצידן של רשויות השלטון האחרות ולא מצדו של כל גורם בעל עניין. בהתאם לכך, מוסד הנציבות עוצב כך שבצד יכולתו לברר תלונות באופן ענייני ונטול פניות ולהביא לתיקונם של כשלים, לא יהיה בפעולתו כדי לפגוע בעצמאות הרשות השופטת ובאי-תלותה. זאת, הן באמצעות גידור סמכויות הנציב והבהרה בחוק כי הנציבות אינה עוסקת בפן המהותי של התפקיד השיפוטי, והן באמצעות דרך מינוי אשר נועדה להבטיח כי הנציב לא ייבחר משיקולים פוליטיים, אלא יכהן בתפקיד גורם מקצועי, בעל היכרות מעמיקה עם מערכת המשפט ועם דרך עבודת השופטים.

במסגרת האיזונים הנדרשים החליטה הכנסת שנדרשת מעורבות של הרשות השופטת בבחירת הנציב, וקבעה כי המועמד שיוצג לוועדה לבחירת שופטים יהיה מועמד המוסכם על שר המשפטים ונשיא בית המשפט העליון – וזאת בדומה לבחירת נשיא לבתי המשפט המחוזי והשלום. כן נקבע כאמור כי שיקול מרכזי במינוי הוא מעמדו הציבורי של אדם והיכרותו עם מערכת המשפט.

7. הצעת החוק מפרה את האיזונים עליהם בנוי המודל, ולמעשה אינה מייצרת מנגנון המביא בחשבון את השיקולים המקצועיים. כך, הצעת החוק מכוונת למצב שבו בידי הכנסת יהיה שיקול דעת פוליטי כמעט בלתי מוגבל בבחירת נציב, לרבות האפשרות למנות כל אדם אשר עסק בעריכת דין 10 שנים ברציפות, ללא כל תנאי מהותי או סייג נוסף.

יצוין, כי במהלך הדיונים בכנסת בתהליך החקיקה של החוק הקיים נערך דיון מעמיק בשאלת הכשירות הנדרשת לכהונת נציב, וחברי הכנסת התלבטו בשאלה האם יש הכרח לקבוע כי מדובר במי שניהן כשופט או אפילו כשופט בית משפט עליון, על רקע ההבנה כי לשם ביצוע זה נדרש משהו בעל היכרות מבפנים עם המערכת ומעמד אל מול השופטים. בסופו של יום הוחלט כי לצד קביעת הכשירות של התמנות לשופט עליון, יותווה שיקול הדעת של הוועדה לבחירת שופטים לקחת בחשבון את הכשירות המקצועית וזאת מתוך הנחה כי הבאת המועמד לבחירת הוועדה גם בהסכמת נשיא בית המשפט העליון היא אמצעי שיבטיח את המשקל הראוי שיינתן להיבטים אלה.

8. **משמעות ההצעה, אגב ביטול הדרישה להסכמה של נשיא בית המשפט העליון, היא הענקת בכורה לשיקולים הפוליטיים בבחירת הנציב על פני השיקולים המקצועיים.** פוליטיזציה של הליך מינוי הנציב, תוך דחיקה החוצה של השיקולים המקצועיים בבחירתו, עלול להוביל לפגיעה בעצמאות ובאי-תלות של הרשות השופטת.

יזכר, כי בין סמכויותיו של הנציב גם הסמכות הרגישה להמליץ בפני הוועדה לבחירת שופטים או בפני הנשיא והשר, על הדחת שופט. הסמכות להתניע הליך של הדחת שופט צריכה להיות מופעלת באופן זהיר ביותר, משיקולים מקצועיים ועניינים בלבד, והפעלתה שלא כדן עלולה להביא לפגיעה קשה ביותר בעצמאות ואי תלות הרשות השופטת. בכך גוברת החשיבות במינוי נציב כגורם ניטרלי ועצמאי, המבוסס על שיקולים מקצועיים, וזאת בסתירה חזיתית להצעה הנדונה כעת.

יובהר, כי הגדלת הרוב על-פיו יבחר הנציב בכנסת לשבעים חברי כנסת אין בו כדי לתת מענה מספק, משום שהסכמה פוליטית רחבה, לא כל שכן מינוי מועמד המהווה פשרה בין מחנות פוליטיים, אינם מהווים תחליף לשקילת שיקולים מקצועיים ומותרים את השיקולים הפוליטיים בבחירת הנציב, בראש המחנה.

9. **שנית, הצעת החוק היא בבחינת שינוי כללי המשחק תוך כדי המשחק.**

כאמור בדברי ההסבר, הצעת החוק מבקשת לתת מענה נקודתי לכך שבשלב זה שר המשפטים וממלא מקום נשיא בית המשפט העליון טרם הגיעו להסכמה בדבר מועמד לנציב אשר יובא בפני הוועדה לבחירת שופטים. בהתאם לכך, הצעת החוק היא בעלת תחולה מיידיית. בכך למעשה מבקשת הצעת החוק לשנות את הליך בחירת הנציב – שינוי הנוגע לליבת ההסדר, תוך כדי תנועה, ומהווה שינוי כללי המשחק תוך כדי משחק. נציב תלונות על השופטים הוא מוסד רגיש ומורכב, אשר נחקק בשנת 2002 ומאז לא נערכו בו שינויים מהותיים.

שינוי כה יסודי של הליך הבחירה ראוי שיעשה מתוך ראייה כללית ומעמיקה, הצופה פני עתיד, ולא מתוך ראייה צרה של אינטרסים רגועים של נקודת זמן מסוימת. משכך, התחולה המיידיית של החוק אף היא מעוררת קושי רב, והיא בבחינת שינוי הכללים תוך כדי משחק, אשר אך לאחרונה שב ופסק בית המשפט כי יש בכך כדי לפגום בעקרונות יסוד של חקיקה (ראו בג"ץ 5119/23 התנועה לטוהר מידות ואח' נ' הכנסת ואח').

10. **שלישית, הצעת החוק יוצרת מודל של נציב תלונות הציבור על השופטים נעדר היגיון פנימי.** כתוצאה מהרצון לתת מענה לאינטרסים רגועים שנוצרו ביחס למינוי הקרוב, הצעת החוק נעדרת את אותה הסתכלות רחבה הנדרשת לשם עיצוב מוסד הנציבות.

יש מספר מודלים בעולם לנציב תלונות על השופטים. עיצוב מודל של נציב חייב להיעשות בראש ובראשונה מתוך הסתכלות רחבה וכוללת על המודל, ולא על רכיב אחד צר שלו, וכן בחינת התאמתו לשיטת המשטר בכללותה. הליך בחירה של נושא משרה אינו נקבע בחלל ריק, אלא מהווה חלק ממכלול של הוראות, אשר מביאים לידי ביטוי את התפיסה של המחוקק ביחס למהות אותו נושא משרה והמוסד שהוא עומד בראשו. בכלל זה הוראות החוק הנוגעות לסמכויות נושא המשרה, אופן מינויו, הליך הדחתו, אופן תקצובו, זהות עובדיו,

מערכת הכללים החלה עליהם, הגורם הנושא באחריות ביחס לאותו מוסד ועוד. הצעת החוק מתמקדת אך ורק בהליך הבחירה של הנציב, אותו היא כאמור משנה לחלוטין, תוך שהיא מותירה על כנה את יתר מאפייניו של התפקיד.

11. כתוצאה מכך, פגם מהותי נוסף בו לוקה ההצעה היא ששינוי הליך הבחירה של הנציב יוצר חוסר קוהרנטיות עם יתר הוראות החוק ביחס לנציב ולנציבות. כך, הצעת החוק יוצרת למעשה מוסד שבו הכנסת ממנה את מי שעומד בראשו, הגם שמדובר בגוף שהוא חלק מהרשות המבצעת. אמנם נציב תלונות הציבור על השופטים ועובדי הנציבות עצמאיים בעבודתם המקצועית, אך הנציבות מהווה יחידה בתוך משרד המשפטים. בהתאם להוראות החוק, הדו"חות השנתיים מוגשים לשר המשפטים ולנשיא בית המשפט העליון (סעיף 27 לחוק), ותקציב הנציבות מוכן על ידי השר בתיאום עם הנציבות ובמסגרת תקציב משרד המשפטים. כמו כן, הוועדה לבחירת שופטים היא הגורם על-פי חוק המוסמך להעבירו מתפקידו הגם שעל-פי הצעת החוק היא אינה הגורם הממנה, דבר היוצר חוסר קוהרנטיות נוספת.

הצעת החוק אינה אפוא בגדר עיצוב מחדש של מודל הנציב והצגת מודל הוליסטי חלופי, אלא בגדר עריכת שינוי נקודתי בתוך המודל הקיים, בכדי לתת מענה לאינטרס נקודתי רגעי. כתוצאה מכך, הצעת החוק פוגמת ב"עקרון המסדר" של המוסד, ויוצרת מודל לא קוהרנטי, שפוגע בעקרון הפרדת הרשויות ואינו מתיישב עם דרכי המינוי המקובלים.

12. **רביעית, בחירה של נציב התלונות על השופטים על-ידי הכנסת במנגנון המוצע אינה מתאימה למבנה המשטרי.**

הליך בחירה של נושא משרה שאינו חלק מהרשות המחוקקת על-ידי הכנסת, הוא הליך חריג כשלעצמו. למעשה ישנם שני בעלי תפקידים בלבד שממונים על ידי הכנסת, נשיא המדינה ומבקר המדינה, העומדים כל אחד בראש מערכת שלה מעמד חוקתי עצמאי ונפרד. אף שמוסד נציב התלונות על השופטים עוצב כך שנשמרת עצמאותו ואי-תלותו, הוא אינו בגדר רשות נפרדת, וכאמור, בהתאם לחוק הוא מהווה יחידת סמך עצמאית בתוך משרד המשפטים.

מעבר לכך, יש להניח כי כדי לתת מענה לקושי הנובע מכך שרוב קואליציוני רגיל יבחר את נציב התלונות על השופטים, מוצע כי הנציב לא ימונה על-ידי רוב רגיל של הכנסת, כפי שנבחרים נשיא המדינה ומבקר המדינה אשר הצעת החוק רואה בהם מקור להשוואה, אלא ייבחר ברוב של שבעים חברי כנסת. כאמור, לעמדתנו, אין בכך די כדי ליתן מענה להדרת הרשות השופטת ממעורבות בהליך ומדחיקת השיקולים המקצועיים. ואולם מעבר לכך, הפתרון שנמצא באמצעות דרישת הרוב הגבוה, אינו מתאים לאופן שבו הכנסת מקבלת את החלטותיה.

13. הכלל על-פיו פועלת הכנסת הוא שהחלטותיה מתקבלות ברוב רגיל. דרישת רוב גבוה חלה במקרים חריגים שבהן הכנסת מבקשות לשנות מהמצב הקיים ורוצים להבטיח ששינוי זה לא נעשה כלאחר יד על-ידי רוב מזדמן. למשל, שינוי הוראת חוק יסוד משוריינת מחייב רוב של 61 חברי הכנסת, העברת יו"ר הכנסת מכהונתו מחייבת רוב של 80 חברי הכנסת, הדחה של חבר כנסת מכהן מחייב רוב של 90 חברי הכנסת, והארכת הכהונה של הכנסת במקרי חירום

מחייבת רוב של 80 חברי הכנסת. ההנחה היא שאם לא יושג הרוב הגבוה הדרוש לפעולות אלה, המצב הקיים יישאר על כנו.

כעת מבוקש לייצר מצב שבו אם הכנסת לא תשיג את הרוב הדרוש לשם מינוי הנציב, המצב לא יישאר על כנו, ולמעשה ייוותר ריק. בדרך זו מוטלת לראשונה באופן חריג על הכנסת חובה להשיג רוב מיוחד לשם מינוי נציב, בניגוד לדרך המקובלת שבה היא מקבלת את החלטותיה.

14. מכל מקום, הצעת החוק מבקשת לתת לכאורה מענה למצב שבו נוצר מבוי סתום שבו שר המשפטים ונשיא בית המשפט העליון אינם מגיעים להסכמה על מועמד שיובא בפני הוועדה לבחירת שופטים. ואולם, אין בהסדר המוצע משום מענה למצב שבו אותו מבוי סתום ייווצר בכנסת, מציאות שכלל לא מופרך שתקרה באופן תדיר יותר, לאור החריגה מדרך הפעולה הרגילה של הכנסת. גם בכך יש כדי לשמוט את הבסיס עליו מושתתת הצעת החוק כולה.

15. נוכח כל הטעמים האמורים לעיל, לעמדתנו יש להתנגד להצעת החוק, משהיא פוגעת בעקרונות יסוד ואינה הולמת את מוסד הנציבות כפי שזה עוצב על-ידי הכנסת.

בברכה,



אביטל סומפולינסקי, עו"ד
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה
(משפט ציבורי-חוקתי)

העתקים:

היועצת המשפטית לממשלה
מנהל מערך ייעוץ וחקיקה
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי)
היועצת המשפטית למשרד המשפטים