



התנועה למשילות  
ודמוקרטיה

ז' אדר ב' התשפ"ד  
17.03.2024

התנועה למשילות ודמוקרטיה

## נייר עמדה – לוועדת החוקה חוק ומשפט

**בעניין: בחינת התנהלות נציבות תלונות הציבור על שופטים בראי ניגוד העניינים המובנה בו**

**הנה מצויה וכן התנהלותו של השופט (בדימוס) אורי שהם, כנציב תלונות הציבור על**

### השופטים

התנועה למשילות ודמוקרטיה (להלן: "התנועה") פועלת למען חזוק המשילות ומתן כלים ואפשרויות לנבחרי הציבור לקדם את המדיניות בשמה נבחרו, באופן המשקף את רצון בוחריהם, העם במדינת ישראל. לאור האמור, ועם שלחי סיום כהונתו של נציב תלונות הציבור על השופטים הנוכחי, השופט (בדימוס) אורי שהם (להלן: "שהם"), בחנה התנועה את מוסד נציבות תלונות הציבור על שופטים (להלן: "הנציבות") בפריזמת ניגוד העניינים המובנה בו הנה נתונה באופן רוחבי וכן התנהלותו של שהם במסגרת תפקידו כנציב תלונות הציבור על השופטים באופן ספציפי. המסקנות העולות מבחינה זו, אשר כללה בעיית ניגוד עניינים בסיסית חריפה וכן התנהלותו של שהם במספר מקרים שונים, מטילות צל כבד על מוסד נציבות הביקורת כולו, ועל האופן בו מתנהלת הנציבות.

### א. רקע

2. נציב תלונות הציבור על השופטים (להלן: "הנציב") ממונה בהתאם לחוק **נציב תלונות הציבור על שופטים, התשס"ב-2002** (להלן: "החוק") למשך תקופה בת 5 שנים. כנציב יכול לכהן מי שהינו כשיר לכהן כשופט של בית המשפט העליון, והוא ממונה בהסכמת שר המשפטים ונשיא/ת בית המשפט העליון.
3. כבר בשלב ראשון צורמת לעין הדרישה להסכמת המבוקר/ת – נשיא/ת בית המשפט העליון – למינוי המבקר. אולם הפרקטיקה בפועל של מינוי נציבים מבין שורות שופטי בין המשפט העליון בלבד מובילה לצרימה גדולה אף יותר, תוך שמוסד תלונות הציבור והביקורת אינו מתקיים הלכה למעשה כלפי שופטי בית המשפט העליון עצמם.
4. לאור חשיבותה של הביקורת הציבורית על כל גוף שלטוני, ובפרט על מערכת רבת העצמה - שבידיה מרוכז, נכון לכתובת שורות אלה, כלל הכח השלטוני - כמערכת בתי המשפט, בחנה התנועה למשילות ודמוקרטיה את התנהלות הנציב ב-6 השנים האחרונות כלפי שופטי בית המשפט העליון. התמונה המצטיירת מבחינה זו צריכה להדיר שינה מעיני כל מי ששקיפות, ביקורת והליך תקין במוסדות השלטוניים בכלל ובמערכת המשפט בפרט - חשובים לו.
5. כאן המקום לציין כי בתקופת כהונת הנציב שהם הגישה התנועה למשילות ודמוקרטיה למעלה מ- 20 תלונות על שופטים ובהן שופטי בית המשפט העליון וכולן, ללא יוצא מהכלל, נדחו על ידו. בסקירה זו יוצג אך לקט מצומצם מהן.

## ב. התנהלות הנציב שהם בכל הנוגע לתלונות כלפי שופטי בית המשפט העליון

6. שהם מונה לתפקידו כנציב תלונות הציבור על השופטים בחודש נובמבר 2018, לאחר כהונה בת 6 שנים כשופט בבית המשפט העליון. במסגרת תפקידו קיבל שהם עשרות תלונות כנגד שופטים, כאשר בולטת במיוחד נטייתו שלא לפעול כנגד חבריו לשעבר לכס השיפוט, תוך יצירת מראית עין חמורה של משוא פנים, ולעיתים תוך טיפול הגובל ברשלנות בתלונות שהוגשו לשולחנו.

7. כפי שיתברר להלן, המצב בו שופט בית המשפט העליון בדימוס הוא הממונה על ביצוע הביקורת על חבריו לכס השיפוט לשעבר, כאשר המינוי עצמו מותנה בהסכמת נשיא/ת בית המשפט העליון, שעתידה להיות מבוקרת על ידו, הינו אבסורד מוחלט, ומועד לכשלים ולזלזול במוסד הנציבות ותפקידו החיוני. בפרט בולט הפער בין התנהלותו של הנציב שהם כלפי עברות, הפרות חוק ו/או הפרת כללי האתיקה של שופטי העליון, לעומת עבירות דומות של דיינים בבית הדין הרבני. להלן מספר דוגמאות מאופן ביצוע הביקורת כנגד שופטי בית המשפט העליון על ידי הנציב שהם:

### התלונה כנגד השופט כבוב

8. כנגד השופט כאבוב הוגשו בחודש ינואר 2024 תלונות בדבר הפרה של כללי האתיקה לשופטים, בכך שהשופט כאבוב שימש באופן שיטתי כפרזנטור לצורך קידום עסקיהם של ילדיו. התלונות לוו בתמונות וכן בהפניות לפרסומים עיתונאיים.

9. ביום 20.2.24, חודש ימים לאחר קבלת התלונות, פרסם שהם את החלטתו<sup>1</sup>, במסגרתה מודה שהם כי התמונות שנמסרו לידי אכן נועדו למטרה המפרה את כללי האתיקה לשופטים. עם זאת שהם מקבל במלואה את תשובת השופט כבוב כי "לא ידע כי תמונתו תפורסם ברשתות החברתיות".

10. שהם לא טרח לפנות כלל למקורות הפרסום בדבר התנהלותו של כבוב (בהם העיתונאי אבישי גרינצייג), ואף לא טרח לבצע חיפוש פשוט ברשת האינטרנט, לצורך בחינת אמינות גרסתו של הנילון. חיפוש פשוט של שמו של השופט כבוב ברשת האינטרנט מראה בבירור כי השופט כבוב מסר גרסה שיקרית, לאחר ש"כיכב" במספר פרסומים של בני משפחה שונים שלו, חלקם בבירור באופן מודע.

11. ונדגיש – שהם בתפקידו כנציב התלונות מיהר לקבל את גרסת הנילון, **ללא כל בדיקה שלה**. אין מדובר על דחיית התלונות בשל מסקנה משפטית, אלא בשל קבלת מלוא התיאור ה"עובדתי" מצד השופט הנילון ללא כל ביקורת או בירור מינימלי כמתחייב בתפקידו.

### תלונה כנגד השופט חנן מלצר

12. התנהלות דומה מצאנו בנוגע לסדרת תלונות שהוגשה לשהם כנגד שופט אחר בבית המשפט העליון, השופט חנן מלצר.

<sup>1</sup> 52/24 'om



13. כך למשל במענה לתלונה משנת 2021 כנגד מלצר, לפיה הפר השופט מלצר את תקנות הקורונה אשר התירו התכנסות של עד 20 איש באולם אחד, בעת שערך חתונה לבנו באולם סגור בהשתתפות 70 איש, כתב שהם כי "אין ספר שנעברה העבירה", "אולם מבדיקה עם כבוד השופט עולה שהשופט הבין שאין בעיה עם כמות כזאת של אנשים". **האם יעלה על דעתו של מאן זהו הליך דומה במסגרתו מתקבלת כמות שהיא "מחשבתו" של הנילון?**

14. במקרה אחר מחודש ינואר 2020 הוגשה לשהם תלונה כנגד התבטאות של השופט מלצר בכנס, לפיה עלה כי השופט מלצר "הזמין" עתירות מאותו עו"ד, וכן רמז לו רמיזות שונות בנוגע להליך המשפטי<sup>2</sup>.

15. בירור התלונה נמשך הפעם 4 חודשים, ובהחלטתו של הנציב שהם לא נשללה אף לא אחת מן הטענות כלפי השופט מלצר, אשר גובו כולן בהקלטות. למרות האמור, ולאחר 14 עמודי החלטה, הסתפק שהם בקביעה כי "היה מקום לשקול גם את אמירתם של הדברים הללו", וזאת ללא כל החלטה או קביעה אופרטיבית.

### תלונה כנגד השופט עמית

16. בחודש מרס 2024 דחה שהם תלונה כנגד השופט יצחק עמית, לאחר שעמית התעקש להשתתף בישיבת הוועד למינוי שופטים אשר עסקה באפשרות למנות אותו עצמו לתפקיד נשיא בית המשפט העליון.

17. שוב, לא הייתה כל מחלוקת על העובדות, ואף הנציב שהם נאלץ להודות כי לגרמה פגיעה ב"מראית פני הצדק", אולם ללא כל החלטה אופרטיבית ותוך ניקוי מלא של הנילון.

### תלונה כנגד נשיאת העליון אסתר חיות

18. לאחר ההכרזה של שר המשפטים יריב לוין בדבר כוונתו לקדם רפורמה במערכת המשפט, נאמה נשיאת בית המשפט העליון (דאז) אסתר חיות בכנס העמותה למשפט ציבורי בישראל. במסגרת הנאום השתלחה חיות בשר המשפטים וברצונו לקדם את הרפורמה, ובין השאר האשימה אותו ברצון לרסק את עצמאות מערכת המשפט.

19. בתגובה לנאום הוגשו מספר תלונות כנגד הנשיאה, בין השאר בגין הפוליטיזציה שעשתה בתפקידה, והפרת כללי האתיקה לשופטים ותקנון שירות המדינה בכך שתקפה את שר המשפטים תוך שהיא מכהנת בתפקיד שיפוטי.

20. שהם דחה את התלונות כנגד חיות וקבע כי הנאום נעשה "במסגרת תפקידה". **אותה נילונה, אסתר חיות, נתנה 5 חודשים מאוחר יותר את הסכמתה לחקיקה שתאריך את כהונתו של שהם עצמו כנציב תלונות הציבור על שופטים.**

21. יצוין כי אותו נציב עצמו, השופט בדימוס שהם, קבע כי לרב הראשי לישראל אסור להתבטא בנוגע לרפורמת הכשרות, וכאשר הרב הראשי יוסף התבטא כנגד הרפורמה האמורה, קרא הנציב שהם לבחון את המשך כהונתו תוך נזיפה חמורה, לא פחות מכך.

ג. דיון

22. תכלית עבודת הנציבות הנה לבצע ביקורת על התנהגות השופטים במסגרת מילוי תפקידם לרבות בדרך ניהול המשפט על ידם (ס' 2 לחוק).
23. הנציבות הוקמה כמוסד עצמאי, חיצוני וניטרלי למערכת השיפוטית ולא כגורם ביקורת פנימי. אין חולק כי הרשות השופטת הנה זרוע שלטונית אשר במדינה דמוקרטית כפופה אף היא לביקורת.
24. ראו לעניין זה את דבריה של השופטת בדימוס שטסברג כהן<sup>3</sup>:

**"התשתית הרעיונית העומדת מאחורי הקמת הנציבות מתייחסת לשני עקרונות יסוד הנוגעים למעמדה של השפיטה ולקיום ביקורת עליה. מצד אחד מעמדם המיוחד של שופטים במדינה הדמוקרטית וחשיבותה של העצמאות השיפוטית. מצב שני ניתן ביטוי לחשיבותו של עקרון אחריות הדיווח (accountability), שבכל הנוגע לשופטים, משמעו קיום ביקורת על חובתו של השופט...השילוב המאוזן בין שני אלה מלמד על הצורך בנקיטת אמצעים הולמים לביקורת על שופטים, המותאמים במיוחד למעמדה הרם של הרשות השופטת, לשמירה על עצמאותם, לאופייה הייחודי של מלאכת השיפוט ולנורמות האתיות הגבוהות הנדרשות מהשופטים."**

(ההדגשות אינן במקור י.ב.)

25. הנה כי כן, לא שיער בנפשו המחוקק בתכליותיו כי יהפוך תפקיד הנציב והנציבות כולה דה פקטו, לגורם ביקורת פנימי (במובנו השלילי) ותלוי, הממאן לבצע בדיקות עומק היורדות לשורש חקר האמת והמאמץ אוטומטית את גרסאות מבוקריו תוך זלזול עמוק בתפקידו, בציבור המתלוננים ובחובתו למלא את תפקידו באופן נטול פניות.

26. במאמרו **"האיסור על ניגוד עניינים"**<sup>4</sup> של הנשיא בדימוס אהרון ברק נכתב כך:

**"ניגוד העניינים עשוי להתרחש בהקשרים שונים ומגוונים. הוא קיים בתחומי המשפט הציבורי, הוא משתרע על חברי הרשות המחוקקת, המבצעת והשופטת גם יחד"**

(ניגוד עניינים במרחב הציבורי, בעריכת ד. ברק ארז, ד.נבות, מ.קרמניצר)

ובמקום אחר:

<sup>3</sup> <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.gov.il/BlobFolder/reports/an-opinion-collection/he/An-opinion-collection.pdf>

<sup>4</sup> <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://law.huji.ac.il/sites/default/files/law/files/132interests.pdf>



"כלל יסוד הוא בשיטתנו המשפטית כי אסור לו לעובד הציבור להימצא במצב בו קיימת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים... על-פי כללי הצדק הטבעי אסור לו לעובד הציבור להימצא במצב בו קיימת אפשרות ממשית של משוא פנים או דעה משוחדת".  
(עניין **סיעת הליכוד**, בג"ץ 531/79).

ברק הוסיף וציטט מפסק דין קודם של השופט צבי ברנזון:

"אדם קרוב לעצמו, למשרדו, למחלקתו ולענייניהם, והוא עלול על נקלה להזדהות שלא בכוונה עמהם מבלי שיחוש כלל שהוא נוקט עמדה לא בלתי משוחדת כלפי הגוף שבראשו הוא עומד ולעניינו הוא דואג. כידוע, במקרים כאלה יש למנוע לא רק את הסכנה של אי עשיית צדק, אלא גם את האפשרות שלא יראה שהצדק נעשה." (שם)

27. בפסק דין חשוב אחר, ציינה שופטת בית המשפט העליון שושנה נתניהו כי:  
"פעולת הרשות הציבורית תוך מצב של ניגוד אינטרסים אינה יכולה לעלות בקנה אחד עם חובת ההגיונות ותום הלב, שקיומה חייב לא רק להתקיים אלא גם להיראות. חובה זו הינה יסוד מוסד של המינהל התקיף" (עניין **ישפאר**, בג"ץ 35/82).

28. עד כדי כך חמור החשש מניגוד עניינים, מתוך הבנת הנפש האנושית ונטיותיה, עד שנקבע כי יש להימנע גם מפני מצבים בהם אין ניגוד עניינים בפועל אלא רק **חשש** להימצאות במצב של ניגוד עניינים. וכך, בהנחיה [1.1555](#) של היועץ המשפטי לממשלה, נקבע כי "**על עובד הציבור להימנע מכל צורת טיפול שהיא בעניין שעלול להעמידו במצב של חשש לניגוד עניינים, וזאת גם מחוץ לדיונים הפורמאליים הנערכים בנושא**" (סעיף 28ב).

29. במצב של אפשרות לניגוד עניינים אישי (בשונה מניגוד עניינים מוסדי), בית המשפט החמיר במיוחד וקבע שאין צורך בדרגה גבוהה יותר של חשש לניגוד עניינים – כלומר אפשרות ממשית של ניגוד עניינים – כדי ליצור מניעה משפטית, אלא יש להסתפק במבחן "החשש הסביר". על פי מבחן זה "**עובד הציבור יהיה מנוע מלדון בנושא שבו יש לו עניין פרטי, אם מתקיים חשש סביר כי ההחלטה תושפע מעניינו הפרטי, וזאת אף אם חשש זה אינו עולה כדי אפשרות ממשית**" (עניין **מושלב**, בג"ץ 3132/92).

30. כהמשך לגישה הדוגלת בכך שעל עובדי הציבור, ובטח על אלו הקשורים למערכת המשפט שנדרשים לקבל את אמון הציבור, להישמר מכל משמר אפילו ממראית עין של ניגוד עניינים, [פרסמה](#) נשיאת בית המשפט העליון אסתר חיות "**אמות מידה לגיבוש רשימת מניעויות לשופטים ורשמים**". באמות המידה נקבע כי על שופטים ורשמים להימנע מלשבת בדין בעניינו של מי שנהג לעבוד עבורם כמתמחה או כעוזר משפטי. אמנם, הקשר בין שופטים לבין המתמחים והעוזרים המשפטיים שלהם אינו קרוב במיוחד בדרך כלל, אולם הצורך למנוע חשש לניגוד עניינים והרצון לשמור על מראית עין הוביל לקביעת אמות מידה נוקשות אלו.

31. מן המקובץ עולה כי כתוצאה מהפרקטיקה הקיימת במסגרתה מתמנים שופטי עליון בדימוס לתפקיד הנציב, וזאת חרף האמור בחוק המאפשר לאדם הכשיר להתמנות כשופט עליון להתמנות לתפקיד, הרי אין מנוס מלקבוע כי בפועל קיים לכל הפחות חשש ניגוד עניינים מובנה במציאות הנוכחית.

חשש לכאורי זה, מתבסס באופן מובהק וממשי נוכח סקירתנו את התנהלות הנציב לעיל המהווה חציית רף ההוכחה הנדרש לקביעת ניגוד עניינים.

#### סיכום

ניגוד העניינים המובנה במסגרתו: (א) נשיא/ת בית המשפט העליון מעורב/ת במינוי הנציב ולמעשה שותפ/ה מלא/ה בשל הצורך בהסכמתה/ו למינוי האדם שיבקר אותה/ו עצמה/ו ואת חבריו לכס השיפוט בבית המשפט העליון;

(ב) העובדה כי מתמנה דה-פקטו שופט בית המשפט העליון בדימוס כנציב תלונות הציבור על שופטים, קרי, ביקורת על חבריו עימם מצוי בקשרי עבודה, חברות וידידות אישית קרובה עד לרגע מינוי או בסמוך לו - מציג תמונה חמורה ואף שערורייתית הנוגדת חזיתית מושכלות יסוד במדינת חוק לשם מניעת שחיתות שלטונית, ניגודי עניינים ומשוא פנים וקיום טוהר השירות הציבורי ומנהל תקין.

עם מציאות זו מדינת חוק דמוקרטית אינה יכולה לסכון.

לאור האמור לעיל, אנו ממליצים לחברי הוועדה לפעול תיקון החוק באופן הבא:

1. נשיא בית המשפט העליון וחברי הוועדה למינוי שופטים מבין שופטים, המבוקרים על ידי הנציב, לא יטלו חלק או יהיו מעורבים בכל דרך, במינוי הנציב.
2. נציב תלונות הציבור על שופטים לא יתמנה מקרב שופטי בית המשפט העליון בעבר שכן עימם היה מצוי בקשרי עבודה קרובים בעלי אופי אישי וחברי צמוד.

32. עם כתיבת שורות אלו התפרסם באמצעי התקשורת כי שופטים חברי הוועדה למינוי שופטים הודיעו כי לא יגיעו לדיון בוועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, מושא נייר זה, בשל:

"זאת ועוד, השתתפות השופטים המכהנים בוועדה לבחירת שופטים בדיוני ועדת החוקה בנושא שבנדון עלולה להציב בניגוד עניינים עת יידרשו לדון במינוי הנציב הבא או בכל סוגיה נוספת בהקשר זה שתידון בפני הוועדה בעתיד, באופן העשוי לעלות כדי פגיעה בחוק, בחובה מקצועית או בחובת אמונים שהם חבים בה על פי דין".

(פורסם ע"י אבישי גריצייג, כאן 11)

33. ואידך זיל גמור.

בכבוד רב,  
עו"ד זאב לב  
יועץ משפטי

עו"ד יסכה בינה

התנועה למשילות ודמוקרטיה