



נציבות תלונות הציבור על שופטים

תאריך: כ"ז סיון תשס"ח
30 יוני 2008

חות דעת 10/08

הסדרת מעמדה החוקתי של הנציבות

1. נציבות תלונות הציבור על שופטים (להלן – הנציבות) הוקמה ב- 1.10.03 מכוח חוק נציב תלונות הציבור על שופטים, התשס"ב-2002 (להלן – חוק הנציבות). תפקידה של הנציבות על-פי החוק הוא, לקיים ביקורת על התנהגות והתנהלות שופטים על דרך של בירור תלונות מאת הציבור או בקשות בירור מאת נשיאת בית המשפט העליון או שר המשפטים.

2. עמדתנו היא, כי יש להעניק לנציבות מעמד חוקתי, מהטעמים הבאים:

א. הסדרה חוקתית כאמור תעמיד על מכוננו את היחס בין מעמד הנציבות לבין מעמדם החוקתי של השופטים שנקבע בחוק יסוד: השפיטה (להלן – חוק היסוד), ואילו הנציבות הוקמה על-פי חוק רגיל. נראה, כי ראוי הוא שגוף ביקורת על שופטים, שמעמדם נקבע בחוק יסוד, יוקם ויוסדר על-פי חוק יסוד. אין באמור כדי לגרוע ממעמדה וסמכויותיה של הנציבות מכוח חוק הנציבות ואין באי-קביעת מעמד הנציבות בחוק יסוד, כדי לפגוע בעצמאותה של הנציבות או להכפיפה לגורם כלשהו. מטעם זה, ראוי להסדיר את מעמדה החוקתי של הנציבות באופן שיביא לידי ביטוי את מעמדה הייחודי כגורם סטוטורי שהופקד על הביקורת על התנהגות והתנהלות שופטים. זאת בדומה להסדרת מעמדו של בית הדין המשמעתי לשופטים.

ב. מוסכם על הכל, כי שופטים אינם עובדי ציבור רגילים; הם נמנים על הרשות השופטת המהווה אחת משלוש רשויות השלטון ואשר לה מאפיינים ייחודיים המייחדים אותה משאר רשויות השלטון; יש חשיבות מיוחדת בשמירה על עצמאותם שהיא לב לבו של השיפוט ותנאי בל-יעבור לעצם הוויותו; יש חשיבות בהקפדה על רף האחריות הגבוה והייחודי הנדרש מן השופטים ובשמירה על רמתם המוסרית והאישית הגבוהה; יש משקל סגולי ליוקרתה של המערכת השיפוטית ולאמון הציבור בה. לפיכך, ראה המחוקק להקים גוף חדש, ייחודי, עצמאי ומקצועי לטיפול בתלונות על שופטים בלבד. ייחוד תחום הטיפול בתלונות על שופטים, מאפשר טיפול הולם והתאמה מירבית למעמדה ולמאפייניה של הרשות השופטת, לאופייה הייחודי של מלאכת השיפוט ולרמתם של השופטים המכהנים בה. לפיכך, נקבע גם, כי על

הנציב הנבחר להיות כשיר לכהונת שופט עליון ומעמדו והיכרותו עם מערכת השפיטה יובאו בחשבון בהליך בחירתו על-ידי ועדת הבחירה (סעיף 3 לחוק). "אין חולק כי היכרות יסודית עם הארגון המבוקר, מבנהו ותפקודו היא כלי מרכזי במסגרת יכולתו של המבקר למלא בהצלחה את תפקידו על-פי החוק" (בג"צ 5682/02 פלוני נ' ראש-ממשלת ישראל, פ"ד נז(3) 84, 92). לפיכך, על הביקורת על שופטים להיעשות על-ידי הנציבות כבעלת מעמד חוקתי, בהתאם למעמדו של המבוקר.

ג. מתחום פעולתו של מבקר המדינה כנציב תלונות הציבור הוצא הטיפול בתלונות על התנהגות והתנהלות שופטים (סעיף 38(4)-(5) לחוק מבקר המדינה (נוסח משולב), תשי"ח-1958; ד"כ 293 (12.3.2002) 254-253; פרוטוקול ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת 496 (1.7.02) 8), שהטיפול בהן הופקד בידי הנציבות (סעיף 2 לחוק הנציבות). הנציבות והמבקר חולשים כל אחד בתחומו על פלח של הביקורת הציבורית העליונה: ביקורת על הרשות השופטת מזה וביקורת על הרשות המבצעת מזה. כפי שמעמדו של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור הוסדר בחוק יסוד (סעיפים 1, 4 לחוק יסוד: מבקר המדינה), ראוי הוא שיוסדר מעמדה המקביל של הנציבות. הסדרה כאמור תמנע חיכוכים בין הנציבות לבין גופים שונים ותסכל אי-הבנות בעניין ההיררכיה בינה לבין גופים אלה.

ד. יצוין, כי ברוב המדינות בהן קיים גוף חיצוני ועצמאי לטיפול בתלונות על שופטים – אומבודסמן או ועדה ציבורית – מעמדו מוסדר בחוקה ולא רק בחוק, ולא בכדי. כך, למשל, בשבדיה, בסעיף 12:6 לחוקה (al-Wahab The Swedish Institution of Ombudsman (1979)); בפיןלנד, בסעיפים 38, 48, 109-114, 117 לחוקה (Hidén The Ombudsman in Finland:); (The First Fifty Years (1973) 1); בקליפורניה, בסעיף 6 לחוקת המדינה (<http://cjp.ca.gov/mandatehist.htm>); באילינוי, בסעיף 6 לחוקת המדינה (<http://www.state.il.us/jib/about.htm>); בווינגטון, בסעיף 4 לחוקת המדינה (http://www.cjc.state.wa.us/About_CJC/background.htm); ובמדינות אחרות בארה"ב.

ה. הצורך בעיגון מעמדה החוקתי של הנציבות מקבל ביטוי בהצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה – שהוכנה בהנהגת השופט (בדימי) מאיר שמגר – לחוקה בהסכמה (להלן – הצעת חוקה בהסכמה). לפי הצעה זו, תשולב בחוקה הישראלית, בפרק העוסק ברשות השופטת, הוראה המכוננת את הנציבות ומקנה לה מעמד חוקתי (חוקה בהסכמה (2005) עמ' 125). הנוסח המוצע לסעיף החוקתי על-ידי המכון לדמוקרטיה הוא כדלקמן:

"נציב תלונות הציבור על שופטים
 "ימונה נציב תלונות הציבור על שופטים, אשר יברר תלונות על התנהגות שופטים במסגרת מילוי תפקידם, לרבות בדרך ניהול משפט על ידם".

(מתוך: חוקה בהסכמה, שם, שם).

3. נראה כי ראוי לפעול כבר עתה לשילובה של הוראה כאמור, בחוק יסוד: השפיטה, באופן המסדיר את מעמדה החוקתי של הנציבות וזאת לצד ההסדרים לעניין מעמד השופטים; שיפוט משמעת ייחודי לשופטים (סעיף 13 לחוק היסוד) ולעניין הנהלים להשעיית שופט מתפקידו (סעיף 14 לחוק היסוד).

בכבוד רב,

ט' שטרסברג – כהן
נציבת תלונות הציבור על שופטים