



נציבות תלונות הציבור על שופטים

תאריך: כ"ח אייר תשס"ח
02 יוני 2008

חוות דעת 6/08 חלק א'

נציבות תלונות הציבור על שופטים

אל מול מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור הכללי

1. חוות דעת זו משקפת את האמור בנייר עמדה מיום 24.3.08 שהוכן על-ידי הנציבות, העוסק במעמדה של נציבות תלונות הציבור על שופטים (להלן – הנציבות) אל מול מעמדו של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור הכללי (להלן – המבקר), ככל שהדבר נוגע לשופטים ודיינים. נייר העמדה בא בעקבות טיוטת דו"ח ביקורת שהוכנה על-ידי המבקר ובינתיים פורסמה, בנושא "סדרי מינהל בבתי דין רבניים". במסגרת הדו"ח הנ"ל, עוסק המבקר בעניינים שונים שטופלו ומטופלים בנציבות, לרבות נוכחות דיינים בבתי הדין; מגורי דיינים שלא במקום כהונתם; הרכבים חסרים; עיסוק נוסף של דיינים; העסקת אישה בבית הדין; ועוד. נייר העמדה הנ"ל הועבר על-ידי הנציבות לראש הממשלה וליו"ר הועדה לענייני ביקורת המדינה, שהם הגורמים אליהם העביר המבקר את טיוטת דו"ח הביקורת האמור. כן הועבר נייר העמדה למבקר המדינה.

לאור חשיבות הנושא, הנוגע ליחס בין הגופים שבנדון, מוצאת אני לייחד לו דברים:

2. **המבקר הוסמך לבחון את "חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחיסכון של הגופים המבוקרים, וכל עניין אחר שיראה בו צורך" (סעיף 2(ב) לחוק יסוד: מבקר המדינה).** "מבקר המדינה יברר תלונות מאת הציבור על גופים ואנשים כפי שייקבע בחוק או לפיו; בתפקידו זה יכהן מבקר המדינה בתואר 'נציב תלונות הציבור'" (סעיף 4 לחוק היסוד). אלא שמגדר סמכויותיו של מבקר המדינה והנציב הכללי הוצא הטיפול בתלונות על שופטים ונקבע כי בתפקידו כנציב תלונות הציבור הכללי לא יברר המבקר "תלונה על פעולה שיפוטית או מעין שיפוטית" או "תלונה בעניין התלוי ועומד בבית משפט או בבית דין או שבית משפט או בית דין הכריע בו לגופו" (סעיף 38(4)-(5) לחוק מבקר המדינה [נוסח משולב], התשי"ח-1958). בפועל, טרם הקמת הנציבות, לא היתה בנמצא כתובת לטיפול בתלונות על התנהגות והתנהלות שופטים (ד"כ 293 (12.3.02) עמ' 253; פרוטוקול ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת 496 (26.6.02)). ככל שהמבקר עסק בעבר – כמבקר או כנציב

תלונות הציבור – בליקויים הקשורים למערכת השיפוטית, עסק הוא בכך מן ההיבט של ליקויים בעבודת המזכירות ועובדי מינהלה שאינם שופטים (דו"ח שנתי של המבקר 51, עמ' 93-95; דו"ח שנתי 53, עמ' 591-593; דו"ח שנתי 54, עמ' 517-520, 692, 694).

3. עם חקיקתו של חוק נציב תלונות הציבור על שופטים, התשס"ב-2002 (להלן – חוק הנציבות) והקמתה של הנציבות ב-1.10.03, נפל דבר בתחום הביקורת הציבורית בישראל. חוק הנציבות הוא חוק מיוחד ומאוחר לדברי החקיקה המסדירים את סמכותו של המבקר וממילא השתנה המצב מהמצב שקדם לחוק. הקמת הנציבות באה למלא חֶסֶר במערך הביקורת בישראל ומלמדת על רצונו של המחוקק, להקים גוף סטטוטורי, עצמאי וייחודי, המטפל בתלונות על שופטים, באופן אובייקטיבי, ניטרלי, יומיומי, ריכוזי ודיסקרטי. לא סביר לייחס למחוקק כוונה ליצור גוף מקביל לגוף הקיים, שיעסוק באותם נושאים. ברור מתוך החוק עצמו, שכוונת המחוקק היתה לייחד פלח מסוים של הביקורת – היא הביקורת על התנהגות והתנהלות שופטים – לנציבות, שהוקמה למטרה זו.

4. התשתית הרעיונית העומדת מאחורי הקמת הנציבות מתייחסת לשני עקרונות יסוד הנוגעים למעמדה של השפיטה ולקיום ביקורת עליה. מצד אחד, מעמד המיוחד של השופטים במדינה הדמוקרטית וחשיבותה של העצמאות השיפוטית. מצד שני, ניתן ביטוי לחשיבותו של עקרון אחריות הדיווח (accountability), שבכל הנוגע לשופטים, משמעו קיום ביקורת על חובתו של השופט לדון בעניינים הבאים לפניו במזג שיפוטי ובאופן אובייקטיבי, ראוי, הולם, ענייני, יעיל ומכובד. השילוב המאוזן בין שני אלה מלמד על הצורך בנקיטת אמצעים הולמים לביקורת על שופטים, המותאמים במיוחד למעמדה הרם של הרשות השופטת ושופטיה, לשמירה על עצמאותם, לאופייה הייחודי של מלאכת השיפוט ולנורמות האתיות הגבוהות הנדרשות מהשופטים (ש' שטרית על השפיטה (2004) 330; א' ברק תפקוד שופטים: בקרה והערכה (2001) 28, 29; א' ברק "על ערכים, שיפוט ודמוקרטיה בישראל" עיונים בביקורת המדינה 59 (2002) 25). לא אחת צוינה בפסיקה חשיבות התאמת הגוף המבקר ואופן פעולתו, לגוף המבוקר (בהתאמה, בג"צ 1993/03 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שרון, פ"ד נז(6) 817, 839-840). עצם הקמתו של גוף ייחודי ונפרד, כמו גם הסדרים ספציפיים המבטיחים את מעמדו הרם של הנציב (סעיף 3 לחוק הנציבות) ואת דרך הטיפול הדיסקרטית בתלונות (סעיף 13 לחוק הנציבות) באים להגשים תשתית רעיונית זו.

5. עם הקמת הנציבות נמסר בידה באופן ייחודי הטיפול בתלונות על שופטי ורשמי המערכת השיפוטית הכללית, על שופטי ורשמי בתי הדין לעבודה ועל דינים וקאדים במערכת

השיפוטית הרבנית, השרעית, הדרוזית, הנוצרית והצבאית (סעיף 1 לחוק הנציבות) (כל אלה ייקראו להלן במצורף – שופטים).

הנציבות מבררת תלונות על "התנהגות שופטים במסגרת מילוי תפקידם, לרבות בדרך ניהול משפט על ידם" (סעיף 2 לחוק הנציבות). כן מבררת היא בקשות בירור המוגשות על-ידי השר או הנשיא (סעיף 14 לחוק) בנושאים אלה. במסגרת עבודתה, מטפלת הנציבות גם בליקויים בעלי אופי מערכתי (דו"ח הנציבות לשנת 2007 (2008) 183-186) ועוקבת אחר תיקון ליקויים שנמצאו (סעיף 22(ב) לחוק הנציבות). הביטוי "דרך ניהול משפט" המופיע בחוק כחלק מהגדרת סמכות הנציבות כולל טיפול בליקויים שעניינם מינהל שיפוטי (justice administration), שאינם בגדר החלטות שיפוטיות מהותיות שהביקורת עליהן נעשית במערכת השיפוטית בלבד. ככלל, רואה הנציבות ליקויים הכרוכים בבעיית "הסחבת" ועיכובים במתן פסקי דין והחלטות; ליקויים בדרך ניהול היומן ובדרך ניהול פרוטוקול הדיון, היעדרויות ואיחורים לבית המשפט; ליקויים שעניינם עיסוק נוסף של שופטים או דיינים; ועוד, כבאים בגדר סמכות הביקורת שהוענקה לה. ודוק: הדבר עולה בקנה אחד עם כוונת המחוקק (ד"כ 335 (24.7.02) עמ' 105, 112, 206) ועם המקובל בעולם בכל הנוגע לגופי ביקורת דומים (Shaman, (Lubet and Alfini **Judicial Conduct and Ethics** (1995) 177-196).

6. אין חולק כי הרשות השופטת היא אחת משלוש זרועות העיקריות של השלטון. עובדה זו, שהיא יסוד מוסד במדינה הדמוקרטית המודרנית, משליכה גם על מעמדו של המוסד שהוסמך על-פי חוק לבקר את השופטים. בהקימו את נציבות השופטים, ראה המחוקק לנגד עיניו שני גופים מקבילים – המבקר שהוא גם הנציב הכללי מזה ונציבות השופטים מזה – החולשים כל אחד על פלח של הביקורת הציבורית העליונה: ביקורת הרשות המבצעת מזה וביקורת הרשות השופטת מזה. מכאן, כי הנציבות נמצאת על אותו מישור היררכי עליו נמצא המבקר. מלכתחילה, הוקמה הנציבות כמוסד עצמאי, חיצוני וניטרלי למערכת השיפוטית ולא כגורם ביקורת פנימי. הדבר מתבטא במאפייניה הסטוטוריים של הנציבות, וביניהם **עצמאות עניינית** (סעיף 26 לחוק הנציבות); **מעמדו הרם של הנציב** שכשירותו היא כשל שופט בית המשפט העליון ולשם מינויו מובאים בחשבון מעמדו הציבורי ורמת היכרותו עם המערכת השיפוטית (סעיף 3 לחוק הנציבות); **ועצמאות אישית**, הניכרת בתנאי כהונה כשל שופט בית המשפט העליון (סעיף 25 לחוק) ובהצבת תנאים חריגים להפסקת כהונה שלא בתום תקופתה (סעיפים 7-8 לחוק הנציבות).

7. האם במצב עניינים זה מוסמך המבקר לטפל גם הוא בנושאים שנמסרו לסמכות הנציבות? התשובה המתבקשת מאליה היא שלילית. עירוב תחומים בין עבודת הביקורת של

המבקר לבין זו של הנציבות, עלול לגרום לחוסר בהירות, לתחושת אי סדר, אי וודאות, כפילות, אי דיוקים, אי התאמות, שוני במסקנות, סתירה בין גישות החלטות ומסקנות ויצירה בלתי-ראויה ובלתי-רצויה של כמה מסלולי ביקורת על שופטים. כל אלה עלולים לגרום להכבדה מיותרת ולתחושת אי ודאות ולפגוע במעמד, בתפקוד ובאי התלות של השופט, עד כדי פגיעה במלאכת השיפוט עצמה. כמו כן יש בה משום פגיעה בעקרונות המקובל של כבוד הדדי בין רשויות ובעקרונות המינהל התקין.

8. סוף דבר. הסמכות לטפל בהתנהגות ובהתנהלות שופטים, הוענקה לנציבות על-פי חוק. הנציבות שוקדת על מימוש תכלית החוק, שהיא, שיפור השירות הייחודי הניתן על-ידי שופטים לציבור תוך שמירה על העצמאות השיפוטית. ראוי הוא שהמבקר יימנע מלהפעיל ביקורת על התנהגות והתנהלות שופטים ויניח לנציבות את המלאכה לעשותה באופן שיגשים את תכלית החוק, לטובת המערכת השיפוטית ולרווחת הציבור הנזקק לשירותיה.

בכבוד רב,

ט' שטרסברג-כהן
נציבת תלונות הציבור על שופטים