



## נציבות תלונות הציבור על שופטים

תאריך: כ"ז סיון תשס"ח  
30 יוני 2008

תיקי תלונה: 74/04 ואח'

### חוות דעת 12/08

#### **שיפוט משמעתי והעברה מכהונה על-ידי הוועדה למינוי שופטים**

1. האם ניתן להביא בפני הוועדה לבחירת שופטים הצעה להעביר שופט מכהונתו, לאחר שנשפט בבית דין משמעתי?

חוק יסוד: השפיטה, קובע כי לא ניתן לסיים כהונתו של שופט בניגוד לרצונו, אלא באחת מאלה: האחת, "על פי החלטה של הוועדה לבחירת שופטים שהציע יושב ראש הוועדה, נציב תלונות הציבור על שופטים או נשיא בית המשפט העליון ושנתקבלה ברוב של שבעה חברים לפחות"; השנייה, "על פי החלטה של בית הדין המשמעתי" (סעיף 7 לחוק יסוד: השפיטה). הסדר זה נובע מחשיבותו העקרונית-קונספטואלית של עקרון העצמאות השיפוטית, שהיא ציפור הנפש של מערכת השיפוט בכל מדינה דמוקרטית. עצמאות זו מובטחת, בין היתר, על-ידי הבטחת עצמאותו האישית של השופט היחיד. עם זאת, אין בכך כדי למנוע סיום כהונתו של שופט, משיקולים הנוגעים לצורך בשמירה על רמתם של השופטים המכהנים במערכת ועל אמון הציבור בה.

2. הסמכת הוועדה לבחירת שופטים להעביר שופט מכהונתו היא בגדר חידוש של חוק יסוד: השפיטה, שהוחק בשנת 1984. קודם לחידוש זה, היתה הסמכות להפסקת כהונתו של שופט נתונה בידי בית הדין המשמעתי בלבד. בכך נוצרה אפשרות העברה מכהונה על-ידי שני מוסדות, דבר שמחד זכה לביקורת בשל כפילות מיותרת ופגיעה בלתי-ראויה בשופט ובמעמדו ומאידך זכה לתמיכה בהיות ההסדר מיועד למקרים קיצוניים וחריגים של חוסר תפקוד נאות של שופט (ש' שטרית על השפיטה (2004) 325).

3. האם אפשרי הליך של העברה מכהונה בפני הוועדה לאחר הליך שהתקיים בבית הדין המשמעתי לשופטים שלא נקט סנקציה זו? סעיף 7 לחוק יסוד: השפיטה קובע כי העברת שופט מכהונתו תעשה ב"אחת מאלה" ומתווה, בכך, שתי דרכים חליפיות: על-ידי החלטת בית הדין

המשמעתי; על-ידי החלטה של הוועדה לבחירת שופטים. אין החוק קובע כי הדרכים המפורטות בו מוציאות זו את זו. לפיכך, נראה כי הדרכים הנ"ל מהוות מסלולים שונים, שאינם מוציאים זה את זה.

4. הדבר נלמד גם מתכלית החוק, המשתקפת מלשונו. במה דברים אמורים? אופיין השונה של שתי הדרכים שנקבעו לסיום כהונתו של שופט מלמד גם הוא על היותן דרכים חליפיות ולא מוציאות, ועל האפשרות להפעילן בנפרד או בזו אחר זו, לפי המקרה. (בהקשר זה, השוו, בג"צ 668/81 עבאס מעדי נ' שר הפנים, פ"ד לז(1) 744, שעניינו סמכות הפיטורין הקיימת במגזר הציבורי במישורים שונים ומקבילים – פלילי, משמעתי ומינהלי – שאינם מוציאים זה את זה).  
בעניינו:

א. בית הדין המשמעתי לשופטים הוא טריבונול שהיושבים בו הם שופטים מכהנים או שופטים בדימוס. בבירור הקובלנה מוקנות לבית הדין "כל הסמכויות שיש לבית משפט מחוזי בענין פלילי" (סעיפים 17-18 לחוק בתי המשפט, התשמ"ד-1984). בנוסף, נקבע כי סדרי הדין הפליליים יחולו בבית דין זה "בשינויים המחויבים לפי העניין" (סעיף 17 לתקנות השופטים, תשל"ג-1973). לפיכך, הגם שבית הדין המשמעתי שונה מבית משפט היושב בעניינים פליליים, דרכי עבודתו קשורות בסדרי דין ודניני ראיות, כמו קבילות הראיות, מידת ההוכחה ועוד (לעניין מאפייני ההליך המשמעתי ומיקומו הנורמטיבי בתווך, בין הליכים פליליים לבין עקרונות של אתיקה מקצועית השוו, בהתאמה, ע 123/02 (בית הדין הצבאי לערעורים) אל"ם שלמה ישי נ' התובע הצבאי הראשי (לא פורסם) (פיסקאות 22-23 לפסק הדין); לעניין מידת ההוכחה הנדרשת, ראו בד"מ 2461/05 שרת המשפטים נ' השופטת הילה כהן, פדאור 05(19) 437 (פיסקאות 86-91 לפסק הדין)). ביושבו על המדוכה, מושם בדרך כלל על-ידי בית הדין המשמעתי דגש יתר על נסיבותיו האישיות של השופט-הנקבל ופחות על ההיבט הציבורי.

ב. הוועדה לבחירת שופטים הינה גוף מינהלי המורכב מנציגי הרשויות השלטוניות (ממשלה וכנסת), נציגי השופטים ונציגי לשכת עורכי הדין (סעיף 4(ב) לחוק יסוד: השפיטה). אין הוועדה כבולה לסדרי דין חיצוניים, אלא לכללים שנקבעו על-ידיה (כללי השפיטה (סדרי העבודה בעניין סיום כהונת שופט לפי החלטה של הוועדה לבחירת שופטים), תשמ"ז-1986) ואין חלים עליה דיני הראיות החלים במשפט הפלילי, האזרחי או המשמעתי (השוו: בג"צ 1993/03 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שרון, פ"ד נז(6) 817, 909; בג"צ 442/71 לנסקי נ' שר הפנים, פ"ד כו(2) 337, 357; בג"צ 164/97 קונטרם בע"מ נ' משרד האוצר, פ"ד נב(1) 289, 332). לפיכך, נראה כי ניתן להביא בפני הוועדה חומר ראיתי וחוות דעת שלא ניתן היה להציג בפני בית הדין המשמעתי, לרבות אלה שנאספו על-ידי הנציבות. שוני נוסף, נעוץ באופי הוועדה כגוף מקצועי המופקד על מינוי שופטים ומוסמך גם להביא לסיום

כהונתם. השיקולים העומדים בפניה הינם בראש ובראשונה שיקולים מערכתיים-ציבוריים, בשונה מאישיים. שיקולים אלה עיקרם בהבטחת רמתה של המערכת השיפוטית והשופטים המכהנים בה; בשמירה על אמון הציבור במערכת ובדאגה לחוסנה, אמינותה ויוקרתה (על חשיבותם של אלה, ראו בג"צ 732/84 צבן נ' השר לענייני דתות, פ"ד מ(4) 141). מטעמים אלה, יכול והוועדה רשאית לשקול את התנהגות השופט לאחר מתן פסק הדין המשמעתי ואת אפשרות השפעת פסק הדין על שיקוליו.

5. האם אין בדיון בפני הוועדה לאחר פסק דין משמעתי כדי לפגוע בדוקטרינת הסיכון הכפול (Double Jeopardy Clause)? דוקטרינה זו מקובלת במשפט הפלילי, ומשמעה הימנעות מהעמדה לדין בשנית בשל מעשים שהנאשם כבר הועמד ב"סיכון" של הרשעה בגינם. דברים אלה נכונים גם כאשר ההליך הראשון לא הסתיים בפסק דין מרשיע או מזכה (ראו י' קדמי על סדר הדין בפלילים (תשנ"ח, חלק שני) 973).

6. לידתה של דוקטרינה היא על מנת למנוע העמדה לדין פלילי פעמיים, בשל אותו מעשה. לא כך הוא כאשר מדובר במשפט פלילי מחד גיסא ובדין משמעתי מאידך גיסא. כך למשל נקבע לגבי אחריותם המשמעטית והפלילית של עובדי מדינה כי אין אלה מאיינות האחת את האחרת: "אחריותו של עובד המדינה לפי חוק זה בשל עבירת משמעת פלונית אינה גורעת מאחריותו הפלילית בשל אותו מעשה או מחדל ומותר לנקוט נגדו אמצעי משמעת לפי חוק זה אף אם נענש או זוכה על אותו מעשה או מחדל בבית-המשפט" (סעיף 61 לחוק שירות המדינה (משמעת), תשכ"ג-1963; ראו גם עש"מ יעקב גל-אור נ' מדינת ישראל, פ"ד נג(1) 326, 334). כך גם ביחס לאחריות המשמעטית והפלילית של עורך דין: "דיון לפי פרק זה [אחריות משמעטית של עורך דין], אין בו כדי לעכב או לבטל דיון בפלילים בשל אותו מעשה או מחדל" (סעיף 80(א) לחוק לשכת עורכי הדין, תשכ"א-1961).

7. הגבלת דוקטרינת הסיכון הכפול נעשתה במקרים נוספים, כגון כאשר על הפרק העמדה לדין פלילי לאחר הקמתה של ועדת חקירה וגיבוש מסקנותיה: "בישראל, הקמתה של ועדת חקירה אינה פוסלת העמדה לדין לאחר מכן, וכשם שאין בהקמת ועדת חקירה משום פסילת הליך פלילי מאוחר, כך אין במשפט פלילי משום פסילת הקמתה של ועדת חקירה מאוחרת" (ע"פ 2910/94 ארנסט יפת נ' מדינת ישראל, פ"ד נ(2) 221, 297; הדבר עולה גם, במרומז, בבג"צ 1284/99 פלונית נ' ראש המטה הכללי, פ"ד נג(2) 62). בארה"ב נקבע כי דוקטרינת הסיכון הכפול אינה חלה לגבי הליכי הדחה של שופט שהועמד קודם לכן לדין פלילי וזוכה (United States v. Hastings, 681 F. 2d 706 (11<sup>th</sup> Cir. 1982); United States v. Isaacs, )

493 F. 2d 1124, 1142 (7<sup>th</sup> Cir.); **United States v. Claiborne**, 727 F. 2d 846 (9<sup>th</sup> Cir. 104 (1993); **Judicial Impeachment** (1993) 104 (1984).

8. אם אין מחילים את דוקטרינה הסיכון הכפול כאשר ההליך האחד הוא פלילי – על תוצאותיו הענישתיות – והשני הוא הליך בעל אופי שונה, מקל וחומר שכך הוא כאשר ההליך הראשון הוא משמעתי והשני מינהלי-ציבורי. אכן, המאפיינים השונים של ההליכים בפני בית הדין והועדה – מבחינת תכליתם, דרכי עבודתם, סדרי הדין והראיות והשיקולים הרלוונטיים הנשקלים בהם – מלמדים, כי הבאתה של הצעה לסיום כהונת שופט, בפני הועדה, לאחר דיון משמעתי שלא הסתיים בסנקציה זו, אינה מהווה סיכון כפול.

9. סוף דבר. קביעתן של שתי דרכים חלופיות להעברת שופט מכהונתו, ללא קביעת סייג להפעלת סמכותן באותו עניין, מובילה למסקנה כי אין ישיבתו על המדוכה של הגוף האחד נוגדת את האפשרות להביא העניין גם בפני הגוף האחר, על-פי הדרכים הקבועות בחוק. ככלל, יש להשתמש בשני המסלולים (האחד אחרי השני) במקרים נדירים, בהם יש חשש לפגיעה באמון הציבור במערכת השיפוטית.

בכבוד רב,

ט' שטרסברג – כהן  
נציבת תלונות הציבור על שופטים