



נציבות תלונות הציבור על שופטים

תאריך: כ"ז סיון תשס"ח
30 יוני 2008

תיקי תלונה: 53/05, 949/05, 1005/05, 1008/05, 1010/05, 48/06, 200/06, 446/06 ואח'

חוות דעת 11/08

סמכות הנציבות – תוצאות בירור תלונה

1. מה הן הסמכויות שהוענקו לנציב תלונות הציבור על שופטים (להלן – הנציב) במקרה שנמצאה תלונה מוצדקת? האם הוסמך הנציב לנקוט צעדים אחרים מאלה הנקובים במפורש בחוק, בין מכוח סמכותו הטבועה ובין מכוח סמכותו לתיקון ליקוי שהתגלה? האם מוסמך הנציב להמליץ, בין היתר, על הערה, נזיפה, התראה וכיוצב' בשופט-הנילוו?
2. לעניין תוצאות בירור תלונה שנמצאה מוצדקת, קובע סעיף 22 לחוק נציב תלונות הציבור על שופטים, התשס"ב-2002 (להלן – החוק) כדלקמן:

22. תוצאות הבירור

(א) מצא הנציב שהתלונה היתה מוצדקת יודיע על כך למתלונן, לשופט הנילוו ולמי שמנוי בסעיף 19(ד), לפי הענין, בצירוף החלטתו; בהודעה כאמור רשאי הנציב לפרט את תמצית ממצאיו, כולם או חלקם, ואם העלה הבירור כי קיים ליקוי, רשאי הוא להצביע על הצורך בתיקונו ועל הדרך הראויה לכך.

(ב) התקבלה הודעה על צורך בתיקון ליקוי כאמור בסעיף קטן (א) יודיע השופט הנילוו, המנהל או נשיא בית המשפט או בית הדין שבו מכהן השופט, לנציב, על הצעדים שנקטו לתיקון הליקוי; לא התקבלה הודעה בתוך זמן סביר או שההודעה אינה מניחה את דעתו של הנציב, רשאי הוא להביא את הענין לפני הנשיא והשר.

....

(ד) ... העלה בירור התלונה חשש לעבירה משמעתית יביא הנציב את הענין לידיעת השר והנשיא ורשאי הוא להמליץ לשר על הגשת קובלנה לבית הדין המשמעתי לשופטים.

(ה) הנציב רשאי, אם מצא לנכון לעשות כן בעקבות ממצאיו, להמליץ לוועדה לבחירת שופטים, לסיים את כהונתו של שופט על פי סמכותה או להמליץ לשר או לנשיא להביא לוועדה לבחירת שופטים הצעה לסיים את כהונתו של שופט; החליטו הוועדה, השר או הנשיא שלא לקבל את המלצת הנציב, ינמקו את החלטתם.

החוק נוקב, אפוא, במפורש, במספר צעדים בהם מוסמך הנציב לנקוט, על דרך ההמלצה. ככלל, יש לכבד ולקיים את המלצות הנציב כלשונו וכרוחו. כך נקבע לא אחת בהקשר לסמכות ההמלצה של נציב תלונות הציבור הכללי במשרד מבקר המדינה, וכך, בהתאמה, גם לעניין

המלצות הנציבות (בג"צ 384/71 דודאי נ' הראל ואח', פ"ד כה (2) 554, 555; מ' אוסטינג "הרכיבים החיוניים של תפקיד האומבודסמן" עיונים בביקורת המדינה 56 (1997) 45, 49).

3. נראה, כי האמור בחוק אינו בבחינת הסדר שלילי המצמצם את סמכות הנציבות לצעדים ההמלצתיים הנקובים בחוק במפורש. אלא, הנציב מוסמך להמליץ גם על נקיטת צעדים אחרים, בעלי אפקט אתי-משמעותי. זאת לזכור, כי כל הסדר סטטוטורי נתון לפרשנות, על-פי לשונו, תכליתו ורוחו של החוק המסמיך. בנושא הנדון, נשענת הפרשנות על מספר טעמים, כמפורט להלן:

ראשית, ביישמה את סמכות הביקורת שהוענקה לה, פועלת הנציבות בהתאם לתכליתה, שהיא להביא לשיפור השירות הייחודי שניתן על-ידי השופטים לציבור מבלי לפגוע בעצמאותם. סמכות זו מצויה במישור נורמטיבי אתי-משמעותי (דיוני ועדת חוקה חוק ומשפט 367 (23.10.01) בעמ' 20; דו"ח נציבות תלונות הציבור על שופטים לשנת 2005 (2006) 8-10). התגובה הראויה לכשלים או ליקויים במישור נורמטיבי זה, אינה ענישתית, אלא מכוונת, מדריכה, משפרת ובונה, תוך חיזוקו של מי שהתנהגותו או התנהלותו נמצאה לקויה (א' כשר, "אתיקה משפט ושיפוט" ספר שמגר: מאמרים (2003), 433, 443-444). מכאן נגזרת גם מסקנה לעניין מדרג ההמלצות שלנציב סמכות להפעיל. מדרג זה כולל מגוון של המלצות המותאמות, הלכה למעשה, לסוג הליקויים המתגלים בהתנהגות שופטים ובהתנהלותם. בענייננו, על הדבר להיעשות, בין היתר, תוך נתינת הדעת למהות המיוחדת של הכהונה השיפוטית ושל מאפייני הביקורת על התנהגות והתנהלות שופטים.

שנית, מתפקידה של רשות בת-סמך להפעיל אמצעים מידתיים וראויים להשגת התכלית הניצבת לפניה (בג"צ 3648/97 ישראל סטמקה נ' שר הפנים, פ"ד נג (2) 728, 777). אכן, החוק עושה שימוש בביטויים רחבים ופתוחים, כגון 'תיקון ליקוי' ו'הדרך הראויה לתיקונו' (סעיף 22(א) לחוק), שאינם מגבילים את הנציב לצעד המלצתי זה או אחר. כן כולל החוק הסמכה לעקוב אחר תיקון הליקוי, ככל הדרוש (סעיף 22(ב) לחוק). מטבע הדברים, יכול תיקון הליקוי שהתגלה עקב בירור הנציבות, להיעשות בדרכים מגוונות – בהתאם לסוג הליקוי שהתגלה, למידת חומרתו ולנסיבות רלוונטיות נוספות – וראוי הוא כי ההמלצה תתאים לכל אלה, על מנת להביא לתיקון המתבקש.

שלישית, לשון החוק מתייחסת במפורש לסמכות להמליץ על נקיטת צעדים חמורים כגון המלצה על הגשת קובלנה לבית הדין המשמעותי לשופטים או על העברת שופט מכהונתו (סעיפים 22(ד)-(ה) לחוק). מן הסמכויות הרחבות ומן ההמלצות החמורות יותר ניתן ללמוד,

מקל וחומר, גם על הסמכות לנקוט צעדים קלים יותר, בבחינת המרובה המחזיק את המועט (ראו, בהתאמה: בג"צ 7824/98 ציון חברה לביטוח נ' המפקחת על הביטוח, פ"ד נד(3) 577, 589).

רביעית, המחוקק ראה לנגד עיניו אפשרות של קשת רחבה של צעדים בהם יכול הנציב לנקוט. "הצעת החוק נותנת תשובה יוצאת מן הכלל לגבי הטיפול הנכון בתלונות הציבור... [לרבות] האופציות שיש בפני הנציב לפעול נגד שופטים... החל בהתראה, נזיפה ורישום ועד הדחת שופט מתפקידו. האופציות פתוחות על-פי המצב" (ד"כ 335 (24.7.2002) בעמ' 111 (דברי שר המשפטים דאז)).

חמישית, ניתוח השוואתי של הנעשה בעולם ושל הסדרים נורמטיביים דומים בארץ מוביל גם הוא לעמדה האמורה. מדרג של צעדים המלצתיים המופעלים הלכה למעשה קיים גם במדינות אחרות בהן לא נוקב החוק במפורש במדרג זה. כך, למשל, קובע החוק הפיני – שמוסד האומבודסמן בו קיים משנת 1917 ואשר שימש מודל להקמת הנציבות – באופן לקוני, כי בסיום בירור התלונה יכול האומבודסמן להמליץ על תיקון ליקוי או טעות שנמצאו בהתנהלותו של גורם מבוקר (Parliamentary Ombudsman Act, Section 11). הוראה זו פורשה שם ככוללת מגוון של צעדים שאינם קבועים בחוק עצמו ושבהם מוסמך האומבודסמן לנקוט, בהתאם לנסיבות (I. R. "The Ombudsman's Work in Safeguarding Fundamental Economic, Social and Cultural Rights in Finland" (18.4.02) 6-8). בדומה, נוקט נציב תלונות הציבור הכללי המהווה חלק ממוסד מבקר המדינה מגוון של צעדים המלצתיים שאינם קבועים במפורש בחוק, חרף לשונו התמציתית והלקונית של הסעיף המסמיך (סעיף 43 לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958). נראה, כי הדבר הולם את מאפייניו היסודיים של מוסד האומבודסמן המתאפיין בין היתר בגמישות בהפעלת סמכויותיו (ג' רוברטסון "המושג אומבודסמן: סיכום תמציתי" עיונים בביקורת המדינה 56 (1997) 52, 55).

4. **סוף דבר.** הנציבות נוקטת בצעדים שונים, הנגזרים מהסמכויות הנקובות בחוק והמשתמעות ממנו, לשם תיקון ליקויים. בין היתר, מוסמכת הנציבות להמליץ על הערה, נזיפה או התראה בשופט-הנילון, שתורשם בתיקו האישי.

בכבוד רב,

ט' שטרסברג – כהן
נציבת תלונות הציבור על שופטים