



נציבות תלונות הציבור על שופטים

תאריך: כ"ז סיון תשס"ח
30 יוני 2008

תיקי תלונה: 74/04 ואח'

חוות דעת 13/08

שאלת חשיפתם וקבילותם של מסמכי הנציבות בהליכים בפני בית הדין המשמעתי לשופטים או בפני הוועדה לבחירת שופטים

1. האם ניתן להביא בפני בית הדין המשמעתי (להלן – בית הדין) או בפני הוועדה לבחירת שופטים (להלן – הוועדה) חומר שנאסף או הוכן בנציבות תלונות הציבור על שופטים (להלן – הנציבות) בעניינו של שופט-נילון?

2. התשובה לשאלה זו כרוכה, בין היתר, בבחינת ההסדר הקבוע בחוק שעניינו חובת הסודיות החלה על הנציב, על עובדי הנציבות ועל כל אדם אחר שבעזרתו מבצע הנציב את תפקידיו (סעיף 13(א) לחוק נציב תלונות הציבור על שופטים, התשס"ב-2002 (להלן – החוק)). חובת הסודיות האמורה אינה מונעת חשיפת עותק מכל חומר או מידע המצוי בנציבות בפני שר המשפטים או נשיא בית המשפט העליון, לפי דרישתם. כל זאת לגבי תלונה לאחר שהטיפול בה הסתיים (סעיף 13(ב) לחוק). השר והנשיא כאחד רשאים להתיר פרסום פרטי תלונה שהטיפול בה הסתיים או להעביר פרטים אלה לוועדה או לבית הדין, על-פי שיקול דעתם (סעיף 13(ג) לחוק). מכאן, שחובת הסודיות אינה מונעת העברת חומר או מידע של תלונה שהטיפול בה הסתיים לשר או לנשיא שרשאים, בהחלטה משותפת, להעבירו לבית הדין או לוועדה.

3. בעניין קבילותם של מסמכי הנציבות נקבע בחוק:

"24. זכויות וסעדים

....

(ב) דין וחשבון, החלטה וכל מסמך אחר שהכין הנציב במסגרת מילוי תפקידו לא ישמשו ראיה בהליך משפטי או מעין שיפוטי."

(יצוין, כי הוראות דומות קיימות גם בחוקים אחרים, כגון סעיף 10(א) לחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992 וסעיף 30 לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958. אלא שאין להשליך מהאמור בהן ישירות לפרשנותו של סעיף זה, שכן מבנה גופי הביקורת, מעמדם של הגורמים המבוקרים

וסוגיית קיומם של גופי בירור או חקירה נוספים במישור המשמעתי הוא שונה. ככל הדרוש, תהיינה הפניות לנקודות הדמיון והשוני בהמשך.)

4. על-פי לשונה, אין ההגבלה הכלולה בהוראת הסעיף דלעיל מתייחסת לחומר גולמי שנאסף בנציבות, אלא למסמכים שהוכנו בנציבות (ראו גם, פרוטוקול 496 משיבת ועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת מיום 26.6.02; כך גם בנוגע להסדר דומה הכלול בחוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968, נקבע כי ההגבלה הראייתית שבחוק אינה חלה מקום שמדובר בחומר גולמי, שקיומו אינו תלוי בעבודת הגוף המברר או החוקר (ע"פ 2910/94 יפת נ' מדינת ישראל, פ"ד נ(2) 221, 304-305).

5. האם ההגבלה הכלולה בהוראת הסעיף לעניין קבילות – שעניינה מסמכים שהוכנו בנציבות – חלה בהליכים המתקיימים בפני בית הדין המשמעתי או בפני הוועדה והאם אכן קיימת מניעה להגיש מסמכים אלה כראיות בהליכים האמורים?

6. מבחינת מיהותם של הגופים הרלוונטיים וטיב הראיות שניתן להגיש בפניהם, יצוין:

- הוועדה היא רשות מינהלית (ראו בעניין זה, לנדוי ספר לנדוי: כתבים (1995) 173-172; ש' שטרית על השפיטה (2004) 139-140). מכאן, כי אין חלים עליה כללי הראיות הקיימים במשפט האזרחי או הפלילי וניתן להגיש בה חומר אשר כל אדם היה רואה אותו כבעל ערך הוכחתי והיה סומך עליו במידה זו או אחרת (בג"צ 1993/03 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' אריאל שרון, פ"ד נז(6) 817, 909; סעיף 21 לחוק בתי דין מינהליים, תשנ"ב-1992).
- בית הדין מסווג לעתים כטריבונל מינהלי, אזרחי, מעין-פלילי או יחיד-במינו (sui generis) (Chicago-Kent "Procedures for Judicial Discipline" F.R. Peskoe (1977) 147, 151 Law Review 54). מכל מקום, דיני הראיות המוחלים בטריבונלים משמעתיים גמישים יותר מאלה המוחלים בהליכים אזרחיים או פליליים (דנ"פ 4390/91 מדינת ישראל נ' חוסאם בן מוג'הד חג' יחיא, פ"ד מז(3) 661, 669; עש"מ 5550/98 גל-אור נ' מדינת ישראל, פ"ד נג(1) 326, 334; ער"מ 6494/00 דוד חזי נ' עיריית ת"א-יפו, פ"ד נד(5) 101, 105).

7. אלא שאין באמור לעיל כדי למצות את הסוגיה שלפנינו, שכן הוראת סעיף 24(ב) מתייחסת לסוג ההליך המתקיים ולא למיהות הגוף או הטריבונל היושב על המדוכה. יש לבחון, אם כן, אם ראוי לאפיין את ההליך המתקיים בפני בית הדין או את זה המתקיים בפני הוועדה כהליך "משפטי או מעין שיפוטי" לעניין סעיף 24(ב) לחוק.

8. הביטוי הליך "משפטי או מעין שיפוט" הוא מוקשה ואינו ברור מתוך עצמו (ע"א 125/53 פקיד השומה של מס הכנסה נ' צוקרמן, פ"ד ז 786, 787; מ' קשת הזכויות הדיוניות בעמ' 99). דיוני בית הדין או דיוני הועדה בהצעה להעביר שופט מתפקידו מגלמים הכרעה בעניין זכויות ומעמד דבר שיש בו כדי ללמד – לכאורה – על היותו של ההליך "משפטי או מעין שיפוט" (ראו לעניין זה, מ' קשת הזכויות הדיוניות (2004), 95; קלינגהופר משפט מינהלי (תשי"ז) 93). עם זאת, נראה כי סעיף 24(ב) לחוק לא נועד למנוע הגשת מסמכים שהוכנו בנציבות לבית הדין או לוועדה – לא להליכים אלה מתייחסת הוראתו – מכמה טעמים:

8.1 פרשנות הסעיף באופן המונע שימוש במסמכי הנציבות על-ידי בית הדין או הוועדה מובילה לתוצאה המסכלת את יישומו של החוק ואינה עולה בקנה אחד עם תכליתו (ראו, בהתאמה: ע"א 1915/91 יעקובי נ' יעקובי, פ"ד מט(3) 529, 553, 555; בג"ץ 2257/04 סיעת חד"ש נ' דליה דורנר, פדאור 04(7) 898). יש בפרשנות כזו כדי לשים לאל את האפשרויות, המעוגנות בסעיף 22(ד) ו-22(ה) לחוק ולסכל את מטרת המחוקק. סעיף 22(ד) מסמך את הנציב להמליץ על העמדתו של שופט לדין משמעתי. בדרך כלל, החומר היחיד המהווה בסיס להמלצה זו הוא זה המצוי בנציבות. אם לא ניתן יהיה להגיש חומר זה לבית הדין המשמעתי, לא ניתן יהיה לקיים דיון משמעתי כלל. הוא הדין לעניין המלצת הנציב בפני הוועדה או בפני השר והנשיא, לסיים כהונתו של שופט. המלצה כזו נראית בלתי-ישימה מבלי שיעשה שימוש במסמכי הנציבות, שהרי לא קיים גוף חוקר נפרד מהנציבות ולא ראוי שיהיה כזה. (בכך, שונה המצב מזה הקיים בכל הנוגע להמלצות מבקר המדינה, שכן קיים גוף החוקר עובדי ציבור טרם הבאתם בפני בית הדין המשמעתי הרלוונטי).

8.2 בהסמיכו את הנציב להמליץ על הגשת קובלנה משמעתי לבית הדין המשמעתי או על העברה מכהונה בהחלטת הועדה יצר המחוקק מבנה של הליך טיפול דו-שלבי באותו שופט ובאותו עניין. מבנה זה מוכר בעולם בחלק מהגופים המופקדים על הטיפול בתלונות על שופטים ומכונה "two tier" (R. J. Holland & C. Gray "Judicial Discipline: Independence" with Accountability) **Widener Law Journal Symposium** 5 (2000) 117, 128. סקירה השוואתית מלמדת כי, הטיפול המשמעתי-אתי בתלונה על שופט – מהגשתה ועד למסקנה האופרטיבית הסופית – מהווה הליך אחד, גם אם הוא נעשה על-ידי גופים או פאנלים שונים (גיליון 54 (שנת 1977) של ה- **Chicago-Kent Law Review** סוקר בהרחבה נושא זה ראו בעיקר מאמריהם של Greenberg (עמ' 69 ואילך), של Gillis & Fieldman (עמ' 117 ואילך) ושל Peskoe (עמ' 147 ואילך)). מאחר ומדובר בהליך אחד ובאותו עניין, גם אין מקום למנוע הגשת מסמכים והחלטות בין הגופים שהוסמכו לטפל בתלונה.

8.3 מבחינה תכליתית, סעיף 24(ב) לא נועד לסכל את ההליך האתי-משמעתי על כל שלביו. תכליתו היא ליצור חייץ בין הליך משפטי בו מתברר עניינם של מתדיינים לבין הליך בירור תלונה (חוות דעת 16/04, דו"ח הנציבות לשנת 2004 (2005) 144-145). המחוקק ביקש למנוע אפשרות להשתמש בתלונה או בחומר המוגש לנציבות באופן בלתי-ראוי, שלא בתום לב ומטעמים שאינם עניינים, לשם יצירת לחץ והשפעה בלתי-לגיטימית על שופט היושב לדין (לעניין נפקותם של צעדים פרובוקטיביים – כהגשת תלונות על השופט – על מהלך המשפט, ראו, למשל: ע"א 107/01 פנחס נרקיס נ' בנק לאומי לישראל בע"מ, פדאור (לא פורסם) 01 (1) 144 (פיסקה 6)).

8.4 לתוצאה דומה הגיע בית המשפט העליון ביושבו על המדוכה בעניין פרשנות סעיף 30(א) לחוק מבקר המדינה [נוסח משולב], תשי"ח-1958 שהוראתו דומה. בית המשפט קבע כי כאשר מגיש היועץ המשפטי לממשלה חומר שהוכן על-ידי מבקר המדינה למשטרה, "משיל" דו"ח המבקר את "אדרת מבקר המדינה" ועוטה אדרת של חומר ראיות קביל. במעשה ההגשה, "אסף [היועץ...] אל חיקו" את דו"ח המבקר והפכו למסמך "הנושא אמנם גושפנקה של מבקר המדינה אך חומר ראיות הוא מטעם היועץ המשפטי לממשלה" (בג"צ 8192/04 התנועה למען איכות השלטון נ' ראש הממשלה, פדאור 04 (18) 865). תוצאה זו יפה גם לענייננו. ככל שהשר והנשיא מחליטים להגיש חומר שהוכן בנציבות לבית הדין או לוועדה, מלבישים הם את החומר האמור ב"אדרת" חדשה ומעניקים לו מעמד של חומר קביל.

8.5 הנציבות באה להחליף גורמים קודמים, שטיפלו בתלונות על שופטים ערב הקמתה. בין גורמים אלה, נשיא בית המשפט העליון, מנהל בתי המשפט, שר המשפטים ועוד. בדרך כלל, התנקז הטיפול בתלונות אלה לידי מנהל בתי המשפט, אשר קיים בירור לגופו של עניין, במידת הצורך. במקרים המתאימים, הביא הבירור להגשתה של קובלנה משמעטית (ד"כ 293 (12.3.2002), 253-254, 257; דו"ח הוועדה לסדרי הבחירה של שופטים (2001), סע' 89-95). במקרים אלה שימש חומר שהוכן במשרד המשפטים או בהנהלת בתי המשפט כחומר ראיתי המוגש במהלך בירור הקובלנה בפני בית הדין המשמעתי (בד"מ 2461/05 שרת המשפטים נ' הילה כהן (טרם פורסם), פסקאות 73-74). הקמת הנציבות מלמדת על בחירתו של המחוקק להקים מוסד עצמאי ונייטרלי, הפועל על בסיס יומיומי והמרכז את הטיפול בתלונות באופן המאפשר טיפול מקצועי, יעיל ואחיד בהן. נראה כי אין הגיון לצמצם את סמכויות הנציבות, גוף שהוקם על-פי חוק, אל מול סמכויותיהם של גופים שפעלו ללא הסמכה סטטוטורית ערב הקמתה.

8.6 אם יטען הטוען כי כוונת הסעיף היא לעודד גילוי לב במתן עדות בפני הנציבות ולהעניק, לשם כך, הגנה על הפרט חושף המידע (באופן הנוגד, לכאורה, הגשת החומר לוועדה או לבית הדין), יושב לו, כי אין לראות באינטרס זה חזות הכל. ככל אינטרס, ערכו יחסי ויש לשקלו אל מול אינטרסים נוגדים. "עניינו של היחיד אינו הגורם היחיד המשחק במערכה זו. אין הוא ערך בלעדי. לצדו קיימים ערכים אחרים שאף עליהם צריכה החברה להגן. אל מול אינטרס הפרט ניצב ערך חשוב אחר, הלוא הוא אינטרס הציבור... במיצוי... [הליכים] ובחשיפת האמת" (ע"פ 2910/94 ארנסט יפת נ' מדינת ישראל, פ"ד נ(2) 221, 302).

9. סוף דבר. נראה כי יש לאפשר הגשת מסמכים שהוכנו בנציבות לבית הדין או לוועדה. המסמכים ישמשו ראיות בפני בית הדין, בכפוף לדיני הראיות המוחלים שם. המסמכים יהיו קבילים בפני הוועדה, שתעניק להם את המשקל המתאים לפי שיקול דעתה. אני מוצאת להמליץ על תיקונו של חוק הנציבות, כך שהדברים האמורים בחוות דעת זו יקבעו בו באופן מפורש.

בכבוד רב,

ט' שטרסברג – כהן
נציבת תלונות הציבור על שופטים