



הכנסת

הלשכה המשפטית

תחום חקיקה
ומחקר משפטי

היבטים הנוגעים להיקף סמכותו של נציב תלונות הציבור על שופטים

– סקירה משווה –

סקירה משפטית

כתיבה: עו"ד דינה צדוק

אישור: עו"ד הודיה קין, ממונה (חקיקה ומחקר משפטי) י"ב בשבט תשע"ב
עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת" 5 בפברואר 2012

מסמך זה הוא סקירה משפטית משווה ואינו חוות דעת משפטית

תמצית

מסמך זה נכתב לקראת דיון בוועדת החוקה, חוק ומשפט בהצעת חוק נציב תלונות הציבור על שופטים (תיקון מס' 2), התשע"א-2011 (להלן: הצעת החוק).¹ נציבות תלונות הציבור על שופטים (להלן: הנציבות) הוקמה ב-2003 על-סמך הוראות חוק נציב תלונות הציבור על שופטים, התשס"ב-2002 (להלן: החוק). על-פי החוק, הנציבות מוסמכת לברר תלונות שעניינן התנהגות של שופטים במילוי תפקידם, לרבות בדרך ניהול המשפט על-ידם, ולברר עניינים אלו לבקשת שר המשפטים או נשיא בית-המשפט הרלוונטי. הנציב מתמנה על-ידי הוועדה לבחירת הנציב, שהיא למעשה הוועדה לבחירת שופטים כמשמעותה בסעיף 4(ב) לחוק-יסוד: השפיטה, לתקופת כהונה אחת של חמש שנים.²

הצעת החוק מבקשת לערוך תיקוני חקיקה בחוק לנוכח הניסיון שנצבר מאז החלה הנציבות לפעול.³ התיקונים המוצעים הם בין השאר **לעגן בחקיקה את סמכותו של הנציב בשני עניינים עיקריים:**

1. הסמכות לברר תלונות על התנהגותו של שופט מחוץ לכס השיפוט, כלומר, תלונות על התנהגותו שלא במסגרת מילוי תפקידו, ובתוך כך גם על התנהגותו בטרם המינוי.

2. הסמכות לברר נושאים הנוגעים להתנהגותו של שופט ביוזמת הנציבות ושלא על בסיס תלונה.

לבקשת הייעוץ המשפטי לוועדה, במסמך מוצגת סקירה משווה בדבר היקף הסמכות של גופים מקבילים בשבדיה, בפינלנד ובניו-זילנד בשתי הסוגיות האמורות. מדינות אלו נבחרו מאחר שמופעל בהן גוף הדומה במאפייניו העיקריים למוסד הנציבות בישראל.⁴ הנציבות בישראל היא גוף סטטוטורי, חיצוני למערכת המשפט, עצמאי ובלתי תלוי בשופטים שהוא מבקר; סמכותה לברר תלונות היא רחבה וריכוזית, והיא נגישה לציבור. זה גם המצב בגופים הנסקרים במסמך בשבדיה, בפינלנד ובניו-זילנד.⁵

בהקשר זה יצוין כי כל מנגנון לביקורת על שופטים ועל הרשות השופטת מחייב איזון בין הרצון להבטיח את עצמאותה של הרשות השופטת, כמתבקש מערכי הדמוקרטיה ומהפרדת הרשויות ולשם הבטחת האובייקטיביות והנייטרליות של השופטים, לבין הצורך לבקר את התנהגותם והתנהלותם של השופטים מתוך עיקרון של אחריותיות (accountability), בהיותם חלק מהמערכת השלטונית ונאמני הציבור. כל מדינה מקיימת איזון שונה, וכאשר היא מקימה מנגנון ביקורת כזה, מאפייני הגוף משקפים בין השאר גם את ההכרעה הערכית הזאת. לפיכך, לא סקרנו את ההוראות הרלוונטיות להיקף סמכותם של גופים הממונים על ביקורת על שופטים במדינות שבהן הביקורת מופקדת בידי גורם שאינו דומה במאפייניו לנציבות בישראל. למשל, לא נסקרו גופים שהם חלק בלתי נפרד ממערכת המשפט (כמו ביקורת של נשיא בתי-המשפט) או גופים המורכבים ברובם משופטים (כמו מועצות שופטים, שקיימות למשל בארה"ב, בקנדה ובאוסטרליה ובמדינות רבות באירופה, כמו גרמניה, צרפת, איטליה ודנמרק); לא נסקרו גם ההוראות הרלוונטיות במדינות שבהן הביקורת על שופטים מופקדת בידי ועדות ציבוריות שיושבים בהן

¹ הצעות חוק הממשלה – 610, 25 ביולי 2011.

² סעיפים 1, 3 ו-6 לחוק.

³ דברי ההסבר להצעת החוק.

⁴ להרחבה על מאפייני הנציבות ועל מודלים שונים של גופי ביקורת על הרשות השופטת ראו: טובה שטרסברג-כהן ומורן סבוראי, "מנגנוני ביקורת על הרשות השופטת – המקרה של נציבות תלונות הציבור על שופטים – סקירה השוואתית", המשפט, כרך י"ג, עמ' 427, ינואר 2008 (להלן: שטרסברג-כהן וסבוראי).

⁵ גופים דומים קיימים לפי שטרסברג-כהן וסבוראי גם בספרד ובפולין, אך המידע עליהם לא היה זמין בזמן שעמד לרשותנו.



שופטים, עורכי-דין ונציגי ציבור ומתכנסות מעת לעת לשם דיון בתלונות על שופטים (כפי שיש למשל במדינות ארה"ב).⁶

יש לציין כי במדינות רבות, וגם בישראל, מלבד נציבות לתלונות ציבור על שופטים (או גוף בעל תפקיד דומה) מתקיימת ביקורת על השופטים ועל מערכת בתי-המשפט באמצעים אחרים, פורמליים ובלתי פורמליים;⁷ בין המדינות יש הבדלים של ממש באיזונים הפנימיים בתוך כל אחד מהגורמים האלה וביניהם, ומכאן עשויים להיגזר הבדלים בהיקף סמכותם של הגופים.

מהסקירה עולים הממצאים האלה :

- בשבדיה ובפינלנד הפרלמנט ממנה את נציב תלונות הציבור (Parliamentary Ombudsman), והנציב מוסמך לבקר את פעולות כל רשויות השלטון, ובכלל זה בתי-משפט ושופטים; בניו-זילנד יש נציב לענייני התנהגות שופטים (Judicial Conduct Commissioner) שסמכותו, כמו בישראל, חלה רק על שופטים.
- בשלוש המדינות שנסקרו לנציב יש סמכות לברר נושאים הנוגעים להתנהגותו של שופט מיוזמתו, גם בלי שהוגשה תלונה פורמלית בנושא.
- בשלוש המדינות שנסקרו הנציב מוסמך לברר תלונות על התנהגותו של שופט גם מחוץ לכס השיפוט, אך רק במקרים שבהם הוא פועל מכוח תפקידו הרשמי ולא "כאדם פרטי". בהקשר זה יצוין כי בפינלנד הנציב מוסמך לבדוק תלונה אם יש סיבה לחשוש שהתנהגות השופט כאדם פרטי עלולה לפגוע בתפקידו כשופט או לפגוע במעמד בית-המשפט. מנגד, בניו-זילנד הנציב אומנם חייב על-פי החוק לקבל תלונות המוגשות לו גם על התנהגות שאינה במסגרת תפקידו השיפוטיים של השופט, אך במקביל החוק מחייב אותו לדחות תלונה כזאת; למעשה, כל מקרה ייבחן לגופו.

⁶ ראו: [שטרסברג-כהן וסבוראי](#), לעיל הערה 4.

⁷ למשל, בערכאות הערעור לעתים נמתחת ביקורת על התנהגותם או התנהלותם הדיונית של שופטי הערכאה דלמטה; בית-הדין המשמעתי לשופטים מופקד אף הוא על ביקורת על שופטים; הוועדה לבחירת שופטים מוסמכת בנסיבות מסוימות לסיים את כהונתו של שופט; ועדת האתיקה של השופטים ונשיאי בתי-המשפט מוסמכים לבקר את התנהגותם או התנהלותם של שופטים; גם בתקשורת נמתחת ביקורת ציבורית, בין בתחקירים עיתונאיים ובין בפרסומים של בעלי-דין או באי כוחם.



1. שבדיה

ב-1809 היתה שבדיה המדינה הראשונה בעולם שהוקם בה מוסד מסוג זה – **נציבות תלונות הציבור הפרלמנטרית** (Parliamentary Ombudsman), הידועה גם בכינוי נציבות תלונות הציבור לצדק (Ombudsman of Justice) (בפרק זה: הנציבות). בנציבות חברים ארבעה נציבים אשר **נבחרים על-ידי הפרלמנט, ותפקידם לפקח על פעולות הממשלה, בתי-המשפט ורשויות הממשל המקומי ולוודא כי הם פועלים על-פי החוק.**⁸

הסמכות של הנציבות נקבעה בכמה דברי חקיקה:

- **חוקת שבדיה** – בחוק-היסוד בדבר אמצעי השלטון (The Instrument of Government)⁹ נקבע כי הפרלמנט יבחר נציב פרלמנטרי אחד או יותר, אשר יפקח על יישום החוקים והתקנות בשירות הציבורי על-פי הוראות שיקבע הפרלמנט; הנציב יוסמך לפתוח בהליכים משפטיים במקרים רלוונטיים.¹⁰ עוד נקבע כי על הגופים המפוקחים, ובהם בתי-המשפט, לספק לנציב מידע לבקשתו.¹¹
- **חוק הפרלמנט** (The Riksdag Act)¹² – בחוק זה נקבעו הוראות נוספות בדבר מינוי הנציבים, תקופת כהונתם והאפשרות להעברתם מכהונה.¹³
- **חוק ההנחיות לנציבים הפרלמנטריים**¹⁴ – בחוק זה נקבעו הוראות מפורטות בדבר סמכויות הנציבים, כפי שיפורט להלן.

נוסף על כך יש **הוראות מינהל למזכירות הנציבות**¹⁵ – הוראות מינהלתיות בדבר הפעלת הנציבות וחלוקת תחומי הסמכות של כל אחד מהנציבים (בתי-המשפט משויכים לתחום סמכות מס' 1).

נוסף על בירור תלונות של הציבור, **הנציב מוסמך ליזום בדיקות וחקירות בדבר פעולתם של שופטים לפי שיקול דעתו**, בהתייעצות עם הנציב הראשי.¹⁶ יצוין כי השימוש בסמכות זו מוגבל ביותר; לפי הדוח השנתי של הנציבות לשנים 2010-2011, **מכ-530 תיקים העוסקים בבתי-המשפט** שהנציבות טיפלה בהם בשנה הרלוונטית, בכ-520 טופלו תלונות שהוגשו, **ופחות מעשר בדיקות נעשו ביוזמת הנציבות.**¹⁷

⁸ [אתר נציבות תלונות הציבור הפרלמנטרית](#) של שבדיה, תאריך כניסה: 26 בינואר 2012.

⁹ חוקת שבדיה מורכבת מארבעה חוקי-יסוד (fundamental laws), שאחד מהם הוא חוק-היסוד בדבר אמצעי השלטון; [אתר הפרלמנט של שבדיה](#), תאריך כניסה: 26 בינואר 2012.

¹⁰ בתום הבדיקה ניתנת פסיקה (adjudication) של הנציב הרלוונטי בשאלה אם הרשות או נושא המשרה פעל תוך הפרת החוק או בצורה מוטעית או בלתי הולמת. אם בבדיקה התברר כי נושא משרה עבר עבירה פלילית, הנציב רשאי לפעול כתובע שלא מן המניין (extra-ordinary) ולפתוח נגדו בהליכים משפטיים. אם לדעת הנציב נסיבות המקרה מצדיקות זאת, הוא רשאי להפנות את העניין לגוף האחראי להליכים משמעתיים נגד אותו נושא משרה או לגורם המוסמך להעבירו מתפקיד. סעיף 6 לחוק ההנחיות לנציבים הפרלמנטריים, להלן הערה 14.

¹¹ פרק 13 סעיף 6 לחוק-היסוד בדבר אמצעי השלטון; תרגום הסעיפים הרלוונטיים לאנגלית מופיע ב[אתר הנציבות](#), תאריך כניסה: 26 בינואר 2012.

¹² החוק בדבר הפרלמנט אינו אחד מחוקי-היסוד, אך במסורת החוקתית של שבדיה יש לו מעמד מיוחד שבין חוק-יסוד לחוק רגיל; [אתר הפרלמנט של שבדיה](#), תאריך כניסה: 26 בינואר 2012.

¹³ פרק 8 סעיף 11 ופרק 9 סעיף 8 לחוק הפרלמנט; תרגום הסעיפים הרלוונטיים לאנגלית מופיע ב[אתר הנציבות](#), תאריך כניסה: 26 בינואר 2012.

¹⁴ [The Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmen \(Law 1986:765\)](#); תרגום לאנגלית מופיע ב[אתר הנציבות](#), תאריך כניסה: 26 בינואר 2012.

¹⁵ [Administrative Directives for the Secretariat of the Parliamentary Ombudsmen](#); תרגום ההנחיות לאנגלית מופיע ב[אתר הנציבות](#), תאריך כניסה: 26 בינואר 2012.

¹⁶ סעיף 5 לחוק ההנחיות לנציבים הפרלמנטריים, לעיל הערה 14.

¹⁷ [דוח שנתי של הנציבות ל-2010-2011](#), ובו נתונים מיולי 2009 עד יוני 2010; מידע סטטיסטי באנגלית מופיע מעמוד 726 ואילך.



לנציב אין סמכות לבדוק התנהגות של שופט שלא במסגרת מילוי תפקידו. הנציבות מוסמכת לבדוק את התנהלותו והתנהגותו של שופט במסגרת תפקידו הרשמי. לדברי ראש המחלקה הבין-לאומית בנציבות של שבדיה, הנציבות מוסמכת לברר תלונות על התנהגותו של שופט גם מחוץ לאולם המשפט, ובלבד שהוא פועל מכוח תפקידו הרשמי, ואינה מוסמכת לפעול כאשר מדובר בהתנהגות "כאדם פרטי". עם זאת, לדבריה, היות שסמכותו של הנציב חלה על בעלי תפקידים בכל רשויות השלטון, אם שופט שימש לפני מינויו בתפקיד אחר הכפוף לסמכות הנציב, הנציב מוסמך לברר תלונות בדבר התנהגותו במסגרת מילוי תפקידו הקודם (עד שנתיים קודם לכן).¹⁸

2. פינלנד

כמו בשבדיה, גם בפינלנד הוקמה **נציבות תלונות הציבור הפרלמנטרית** (Parliamentary Ombudsman) (בפרק זה: הנציבות). הנציב ושני סגניו **ממונים על-ידי הפרלמנט**, ובסמכותם לפקח על רשויות ציבוריות ובעלי תפקידים ציבוריים, לרבות בתי-משפט ושופטים, ולוודא שהם ממלאים את תפקידיהם כדן.¹⁹ ההוראות בדבר מינוי הנציב והיקף סמכותו נקבעו בחוקה ובחוק:

- **בחוקת פינלנד**²⁰ נקבעו הוראות בדבר מינוי הנציב ושני סגניו, ונקבע כי תפקידם יהיה להבטיח שבת-המשפט, רשויות אחרות ועובדי מדינה ובעלי תפקידים ציבוריים יצייתו לחוק וימלאו את חובותיהם. לפי החוקה הנציב מוסמך להעמיד לדין שופט בגין התנהגות בלתי חוקית במילוי תפקידו או בגין עניין אחר שהוא בתחום סמכותו.²¹
 - **בחוק נציבות תלונות הציבור הפרלמנטרית** (Parliamentary Ombudsman Act)²² נקבעו הוראות בדבר הטיפול בתלונות וסמכות הנציב לבדוק נושאים מיוזמתו, וכן הוראות בדבר סמכותו להורות על פתיחה בחקירה משטרתית, לתת אזהרה או המלצה לתיקון והוראות מינהלתיות שונות.
- יצוין כי בפינלנד יש **סמכות מקבילה לנציב ול-Chancellor of Justice**²³ בכל הנוגע לבדיקת התנהלותם של שופטים וברור תלונות עליהם; למעשה, תלונות על מעשים חמורים, שעשויות להוביל לפתיחת הליכים פליליים, מוגשות בדרך כלל ל-Chancellor of Justice.²⁴ להלן מוצג מידע על סמכויות הנציב, אם כי בכל הנוגע לבדיקת התנהגות שופטים אין הבדל בין הגופים בהיקף סמכותם.

¹⁸ Marianne von der Esch, Head of International Division, The Parliamentary Ombudsmen – JO, emails, January 2nd, 2012.

¹⁹ [אתר נציבות תלונות הציבור הפרלמנטרית של פינלנד](#), תאריך כניסה: 26 בינואר 2012.

²⁰ סעיפים 38, 109-111 לחוקת פינלנד; תרגום הסעיפים הרלוונטיים לאנגלית מופיע ב[אתר הנציבות](#), תאריך כניסה: 26 בינואר 2012.

²¹ סעיף 110 לחוקת פינלנד, לעיל הערה 20, וכן:

Pasi Pölönen, Referendary Counsellor, Legal Advisor, Office of the Parliamentary Ombudsman, Finland, email, January 4th, 2012.

²² Parliamentary Ombudsman Act (197/2002); תרגום לאנגלית מופיע ב[אתר הנציבות](#), תאריך כניסה: 26 בינואר 2012.

²³ ה-Chancellor of Justice ממונה על-ידי נשיא פינלנד ותפקידו, בדומה לתפקיד הנציב, הוא לפקח שרשויות השלטון פועלות לפי החוק.

²⁴ ראו בהקשר זה מאמר המופיע ב[אתר הנציבות](#):

Petri Jääskeläinen, "[Underlying principles, limits and content of oversight of courts](#)".



כפי שצוין, נוסף על בדיקת תלונות המוגשות לו, **לנציב יש סמכות ליזום בדיקה של נושא שהוא בתחום סמכותו**, ובכלל זה את התנהגותם של שופטים.²⁵

שלא כמו בשבדיה, **הנציב בפינלנד מוסמך לברר תלונות על התנהגותו של שופט גם שלא במסגרת תפקידו**, וכן ליזום בדיקה בתחום זה; הנוהל בתיקים אלו זהה לנוהל בתיקים אחרים. לדברי יועץ משפטי בנציבות בפינלנד²⁶ מקרים כאלה אינם נפוצים, אך התנהגות מחוץ למסגרת התפקיד שהנציב עשוי לבדוק עשויה להיות –

- גילוי מידע מסווג על ההתנהלות בבית-המשפט או על הדיונים בו למי שאינו מורשה, ובכלל זה בכתב או בהתבטאויות פומביות אחרות;
- התנהגות לא ראויה בשיחת טלפון במשרדו, מחוץ לאולם המשפט או מחוץ למסגרת הדיונים בתיק;
- **התנהגות לא הולמת בזמנו החופשי**, שאינה עולה בקנה אחד עם מחויבותו להתנהגות נאותה ולהימנעות מפעולות שעלולות לפגוע באמון הציבור בבית-המשפט;
- התנהגות לא רשמית של השופט שמנוגדת לסמכויותיו ולחובותיו.²⁷

יצוין כי לדברי היועץ המשפטי, **הנציב אינו מוסמך לבדוק נושאים שבהם השופט משמש במעמד פרטי לחלוטין**, למשל כשהוא פועל כבעל דין בתיק. ואולם, **הנציב יוסמך לבדוק את התלונה אם יש סיבה לחשוד שהתנהלות השופט כאדם פרטי עלולה לפגוע בתפקידו כשופט**, למשל כאשר השופט מנסה להשתמש במעמדו כשופט באותה התנהלות פרטית לכאורה, או כאשר ההתנהגות אינה הולמת במידה שעשויה לפגוע במעמד בית-המשפט (כפי שצוין לעיל) – ובהקשר זה כל מקרה ייבדק לגופו.

הנציב אינו מוסמך לבדוק את התנהגותו של שופט בתקופה שקדמה למינויו, אלא אם כן אותו שופט שימש סמוך לפני מינויו בתפקיד ציבורי אחר הכפוף לסמכות הנציב.²⁸

3. ניו-זילנד²⁹

הנציבות לענייני התנהגות שופטים (The Office of the Judicial Conduct Commissioner) הוקמה בניו-זילנד ב-2005 על-פי החוק בדבר הנציב לענייני התנהגות שופטים (בפרק זה: החוק),³⁰ במטרה לטפל בתלונות הציבור בעניין זה. המושל הכללי (Governor-General)³¹ ממנה את הנציב בהמלצת בית-הנבחרים ובהתייעצות עם נשיא בית-המשפט העליון.

²⁵ סעיף 4 לחוק בדבר נציבות תלונות הציבור הפרלמנטרית, לעיל הערה 22.

²⁶ Pasi Pölönen, Referendary Counsellor, Legal Advisor, Office of the Parliamentary Ombudsman, Finland, emails, January 4th and 11th, 2012.

²⁷ כך, הנציב בפינלנד דן במקרה שבו שופט הביע בפני המשטרה דעה שאין דחיפות בביצוע החלטת בית-המשפט על הסגרתו של אדם למדינה אחרת, כאשר אותו שופט היה בעמדת מיעוט בעניין ההסגרה; שם.

²⁸ Pasi Pölönen, Referendary Counsellor, Legal Advisor, Office of the Parliamentary Ombudsman, Finland, email, January 4th, 2012.

²⁹ פרק זה מבוסס בין השאר על מידע מאתר הנציבות לענייני התנהגות שופטים של ניו-זילנד, תאריך כניסה: 26 בינואר 2012.

³⁰ [Judicial Conduct Commissioner and Judicial Conduct Panel Act, 2004 No 38 \(as at 23 March 2010\)](#).

³¹ המושל הכללי הוא נציג בית המלוכה הבריטי בניו-זילנד (ראו: [אתר ה-Governor General](#), תאריך כניסה: 26 בינואר 2012).



מלבד בירור תלונות שמגיש הציבור, הנציב מוסמך לברר נושאים הנוגעים להתנהגותו של שופט מיוזמתו ולטפל בנושאים אלו כאילו הוגשה תלונה.³²

ככלל, אפשר להגיש לנציבות תלונות על התנהגותם של שופטים בתוך בית-המשפט או מחוצה לו.³³ לפי סעיף 11 לחוק, על הנציב לקבל כל תלונה המוגשת על-פי החוק בנוגע להתנהגותו של שופט ולטפל בה, בין שנסוא התלונה הוא מילוי תפקידו השיפוטיים של השופט ובין שהיא בעניין אחר.³⁴ מנגד, סעיף 16(1)(b) לחוק קובע כי על הנציב לדחות תלונה שאין לה קשר לתפקידים השיפוטיים של השופט.³⁵

יצוין כי לדברי נציגת הנציבות, מאז הקמת הנציבות ב-2005, רק במקרים מעטים הוגשו תלונות על התנהגות שאינה קשורה לתפקידים שיפוטיים של שופט, ובדרך כלל הן נגעו למקרים שאירעו זמן רב לפני המינוי לשיפוט. בכל המקרים האמורים הוחלט כי התלונות אינן נופלות בגדר סמכותו של הנציב. לדבריה, אם יתעוררו מקרים דומים בעתיד – כל מקרה יבחן לגופו.³⁷

עולה מהאמור שלמעשה, תלונות כאלה – שאינן קשורות לתפקידו השיפוטיים של השופט – אינן מתבררות על-ידי הנציב.

³² סעיף 12(3) לחוק).

³³ אתר הנציבות לענייני התנהגות שופטים של ניו-זילנד, תאריך כניסה: 26 בינואר 2012.

³⁴ נוסח הסעיף במקור:

"The Commissioner must receive and deal with every complaint made under this section about the conduct of a Judge regardless of whether the subject matter of the complaint arises in the exercise of the Judge's judicial duties or otherwise."

³⁵ נוסח הסעיף במקור:

"The Commissioner must dismiss the complaint if he or she is of the opinion that – ...
... (b) the complaint has no bearing on judicial functions or judicial duties;..."

³⁶ לא ברור מדוע החוק קובע חובה לקבל את התלונה ולאחר מכן לדחות אותה.

³⁷ Christine Wren, Office of the Judicial Conduct Commissioner, New Zealand, email, January 24th, 2012.

