

עקרון עצמאות השופטים והביקורת על פעולתם: עיונים בתכליותיו של חוק נציב תלונות הציבור על שופטים, התשס"ב-2002

טובה שטרסברג-כהן*

רשימה זו עוסקת בנציבות תלונות הציבור על שופטים, שהחלה לפעול בישראל ביום 1.10.2003 מכוח חוק נציב תלונות הציבור על שופטים, התשס"ב-2002. המחוקק בחר להקים מוסד עצמאי, היצוני למערכת השיפוט, שירכז את בירורן של תלונות על התנהלות שופטים. הכותבת, נציבת תלונות הציבור על שופטים, מסבירה במאמרה זה כי יש להבין את מעמדה של הנציבות, את תכליותיה ואת מרחב סמכויותיה על רקע שני עקרונות יסודיים: עקרון עצמאות השופטים (judicial independence) ועקרון אחריות הדיווח (accountability). ההסדר שנקבע בחוק הישראלי מבטא שילוב של עקרונות יסודיים אלה. ההסדר מאפשר, מחד גיסא, טיפול מכובד והולם בתלונות פרטניות תוך הסקת מסקנות בעלות השלכות רחוב מתלונות אלה; ומאידך גיסא, שיפור של השירות הייחודי שהשופטים נותנים לציבור, תוך שמירה על עצמאותם ואי-תלותם. מבין המודלים הקיימים בעולם המערבי לפיקוח על התנהגות שופטים, המתוארים במאמר זה, בחר המחוקק הישראלי במודל של נציב כללי לתלונות הציבור, הקרוב באופיו למוסד האומבודסמן הסקנדינבי.

- פרק א: הרקע להקמתה של נציבות תלונות הציבור על שופטים
פרק ב: עקרון עצמאות השופטים
פרק ג: העצמאות השיפוטית ואחריות הדיווח (accountability)
פרק ד: הקמת נציבות תלונות הציבור על שופטים ותכליותיה
פרק ה: סוף דבר

* שופטת בית-המשפט העליון (בדימוס), נציבת תלונות הציבור על שופטים.
ברצוני להודות למתמחה ד"ר מורן סבוראי על עזרתה באיסוף החומר ובהכנת המאמר.

פרק א: הרקע להקמתה של נציבות תלונות הציבור על שופטים

קודם להקמתה של נציבות תלונות הציבור על שופטים (להלן: הנציבות) לא היה בישראל גוף חיצוני שתפקידו על-פי חוק לפקח על התנהגותם של שופטים במסגרת מילוי תפקידם, לרבות בדרך ניהול המשפט על-ידיהם (להלן: התנהגות והתנהלות של שופטים), ולברר תלונות עליהם בהקשר זה. התקיימה בקרה אקראית ולא-מוסדת, שנעשתה על-ידי גופים שונים, חלקם לא-פורמליים ורובם בתוך מערכת המשפט עצמה.¹

תלונות פרטניות על התנהגותם או התנהלותם של שופטים הוגשו בפועל לכמה גורמים, ביניהם נשיא בית-המשפט העליון, נשיאי בתי-המשפט, מנהל בתי-המשפט, שר המשפטים, הכנסת או מי מחבריה או ועדה מוועדותיה, נשיא המדינה ועוד.² מבקר-המדינה, המשמש גם נציב תלונות הציבור הכללי, לא הוסמך לטפל בתלונות על שופטים. לפיכך הוא לא שימש כתובת המרכזת את התלונות בנושא זה.³

מכלול של שיקולים הובילו לחקיקת החוק, ביניהם: היקף התלונות על שופטים שהוגשו לגורמים שונים לפני חקיקת החוק; העדר מוסד חיצוני עצמאי שבידו כלים יעילים לטיפול בתלונות, תוך גיבוש מדיניות אחידה וראייה כוללת של הליקויים הקיימים במערכת ושל הדרכים לתיקונם; הצורך ביצירת מסלול נגיש לטיפול מקצועי ודיסקרטי בתלונות; ויצירת אחידות בנוהלי הטיפול בהן.⁴ כל אלה הובילו לבחינת הצורך בשינוי המצב על-ידי חקיקה. במהלך בחינה זו עסקו היושבים על המדוכה – מחוקקים, שופטים,

1 על מנגנונים שונים של בקרה על פעולות שופטים, לרבות ביקורת ציבורית של הכנסת, של אמצעי התקשורת ושל קבוצות-לחץ, ראו: Shimon Shetreet *Justice in Israel: A Study of the Israeli Judiciary* (Dordrecht, 1994) 290–306; אהרן ברק "דברי הנשיא ברק" המכון הישראלי לדמוקרטיה תפקוד שופטים: בקרה והערכה (אורי דרומי עורך, 2002) 29. שני המקורות מתייחסים גם לאמצעי בקרה בתוך מערכת המשפט.

2 דין וחשבון הוועדה לסדרי הבחירה של שופטים (יושב-ראש – שופט בית-המשפט העליון יצחק זמיר, ניסן תשס"א – אפריל 2001) פרק 14(א) ("תלונות נגד שופטים").

3 ד"כ 293 (תשס"ב, 12.3.2002) 5088, אופיר פינס-פז. על נציב תלונות הציבור במשרד מבקר-המדינה, ראו: מרים בן-פורת חוק יסוד: מבקר המדינה (2005) 21–33, 273–314; נגיש ב-<http://www.mevaker.gov.il/serve/site/comptroller.asp> (11.4.2005). על ייחודו של מוסד האומבודסמן הכללי בישראל, בעיקר בהקשר של החיבור בין מוסד זה לבין מבקר-המדינה, ראו אליעזר גולדברג "נציבות תלונות הציבור – עקרונות ויישומם" עיונים בביקורת המדינה 59 (תשס"ג) 9.

4 ראו גם: ד"כ 293, שם; פרוטוקול הדיונים של ועדת החוקה, חוק ומשפט 496 (26 ביוני 2002) 7, נגיש ב-<http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/huka/2002-06-> 26.html (23.5.2005); דין וחשבון הוועדה לסדרי הבחירה של שופטים, לעיל הערה 2.

משפטנים ואנשי אקדמיה⁵ - בשאלות נוקבות הנוגעות בסוגיית הביקורת על שופטים. השאלה הראשונה, ואחת מן החשובות ביותר, הייתה שאלת הצורך בקיומה ובמיסודה של ביקורת חיצונית על שופטים. על רקע זה הוקמה הנציבות, ובכך אמר המחוקק את דברו בנושא זה.

את מעמדה של הנציבות, תכליותיה ומרחב סמכויותיה יש להבין על רקע שני עקרונות יסודיים: עקרון עצמאות השופטים (judicial independence) ועקרון אחריות הדיווח (accountability)⁶ החל על שופטים.

פרק ב: עקרון עצמאות השופטים

השאלה הנוגעת בצורך בקיומה ובמיסודה של ביקורת חיצונית על שופטים כרוכה בטבורה בעקרון עצמאות השופטים, שהינו ציפור-הנפש של מלאכת השיפוט. עקרון עצמאותם ואי-תלותם של השופטים משמעו עשייה במלאכת השיפוט מתוך חירות, ללא השפעות חיצוניות, ללא לחצים או תמריצים, ללא מורא וללא משוא-פנים, כשאין על השופט מרות זולת מרותו של הדין, וכשהוא פועל על-פי החוק ועל-פי שיקול-דעתו המקצועי ותחושת הצדק והמצפון. את שורשיו העתיקים של עקרון עצמאות השופטים ניתן למצוא, בין היתר, במסורת ישראל, שבה הצטוו שופטי ישראל: "שִׁמְעוּ בֵּין אֲחֵיכֶם וּשְׁפֹטֶתֶם צֶדֶק בֵּין אִישׁ וּבֵין אָחִיו וּבֵין גֵּרוֹ. לֹא תִכְרוּ פָּנִים בַּמִּשְׁפָּט, כִּקְטָן כַּגָּדֹל תִּשְׁמָעוּן, לֹא תִגְוְרוּ מִפְּנֵי אִישׁ"⁷. מקובל להבחין בין שני רכיבים עיקריים של עצמאות השופטים: עצמאותו של השופט היחיד, שמשמעה אי-תלותו בגורמים חיצוניים לא-רלוונטיים; ועצמאות מוסדית, שמשמעה עצמאות של הרשות השופטת כגוף.⁸ עצמאות השופט היחיד נחלקת אף היא לשניים: עצמאות עניינית, המוגנת על-ידי סעיף 2 לחוק-יסוד: השפיטה, שלפיו "בעניני שפיטה אין מרות על מי שבידו סמכות שפיטה, זולת מרותו של הדין";⁹ ועצמאות אישית, המוגנת

5 ביניהם ראוי להזכיר במיוחד את נשיא בית-המשפט העליון אהרן ברק ואת מנהל בתי-המשפט באותם ימים, הנשיא (כתוארו אז) דן ארבל.

6 בציבור רווחים תרגומים שונים למונח הלועזי "accountability". התרגום הרשמי לעברית הוא "עקרון אחריות הדיווח", ובו ייעשה שימוש לאורך המאמר.

7 דברים, א, טז"ז.

8 ראו: Leonidas Ralph Mecham "Introduction to Mercer Law Review Symposium on Federal Judicial Independence" 46 *Mercer L. Rev.* (1994-1995) 637, 638.

9 סעיף 2 לחוק-יסוד: השפיטה, ס"ח התשמ"ד 78 (להלן: חוק-יסוד: השפיטה). ראו גם: סעיף 12 לחוק הדיינים, התשט"ו-1955, ס"ח 179; סעיף 184 לחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-

על-ידי כללים אשר קובעים את דרך מינויו ותנאי כהונתו של השופט¹⁰ ומונעים התערבות בלתי-ראויה באלה, וכן על-ידי כללים ועקרונות בתחומים שונים, כגון חסינות השופט מפני תביעת נזיקין בגין פעולה שיפוטית שנעשתה במסגרת מילוי תפקיד שיפוטי,¹¹ כללים לגבי העדת שופט,¹² כלל הסוב-יודיציה¹³ ועוד. אי-התלות המוסדית מהווה ביטוי של עקרון הפרדת הרשויות,¹⁴ ומקובל לראות בה תנאי הכרחי לעצמאותו של השופט היחיד. ההגנה עליה כרוכה ביצירת אוטונומיה מנהלית וארגונית של הרשות השופטת.¹⁵ (נושא זה והבעייתיות העיונית והמעשית הכרוכה בו לא יידונו ברשימה זו).¹⁶

קשה להגזים בחשיבותו של עקרון עצמאות השופטים, על שני היבטיו – האישי

1955, ס"ח 189; סעיף 9 לחוק הקאדים, התשכ"א-1961, ס"ח 339; סעיף 15 לחוק בתי הדין הדתיים הדרוזיים, התשכ"ג-1962, ס"ח 383; סעיף א(6) לכללי אתיקה שיפוטית, התשנ"ג-1993.

10 סעיפים 4, 7 ו-10 לחוק-יסוד: השפיטה.

11 סעיף 8 לפקודת הנזיקין [נוסח חדש], התשכ"ח-1968, דיני מדינת ישראל 10, 266. ראו ע"א (י"ם) 2315/00 מדינת ישראל נ' אבי פרידמן, דינים מחוזי לג(7) 621 (להלן: עניין פרידמן). פסק-הדין בוחן את סוגיית האחריות השילוחית של המדינה בנוגע לרשלנות של שופט, ויש הרואים בו כרסום בעקרון עצמאות השופטים. ראו גם: דפנה אבניאלי "מי ישפוט את השופטים וכיצד?" הפרקליט מזו (תשס"ד) 77; ישראל גלעד "אוי לדור ששופטיו צריכים להישפט?" עלי משפט ב (תשס"ב) 255.

12 ראו רע"א 3202/03 מדינת ישראל נ' חגי יוסף ואח', תק-על 2004(1) 2063.

13 ע"פ 696/81 אזולאי נ' מדינת ישראל, פ"ד לז(2) 565, 572. ראו גם ראם שגב סוב-יודיציה: הגבלת ביטויים לשם הגנה על תקינותם ותדמיתם של הליכים שיפוטיים (אורי דרומי עורך, תשס"א). אך ראו השינויים שהוכנסו לאחרונה לכלל זה בחקיקה – סעיף 71 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984, ס"ח 1123.

14 בג"ץ 732/84 צבן נ' השר לענייני דתות, פ"ד מ(4) 141, 147 (להלן: עניין צבן); א"ב 11280/02 ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה נ' חבר-הכנסת אחמד טיבי, פ"ד נו(4) 1, 23. על עקרון הפרדת הרשויות ראו אמנון רובינשטיין המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל (מהדורה חמישית, תשנ"ז) 271-332, 334. על שורשיו ההגותיים של עקרון זה ראו מאיר שמגר "עצמאותה של מערכת השיפוט" בית המשפט (תשנ"ט) 230-231.

15 אהרן ברק שופט בחברה דמוקרטית (2004) 125-127.

16 על בעייתיות זו ראו: אהרן ברק "הרשות השופטת בישראל – היסודות החוקתיים" הרשות השופטת: הסדרה חוקתית, מינוי שופטים, יסודות חוקתיים (אורי דרומי עורך, המכון הישראלי לדמוקרטיה, תשס"ג) 25; אהרן ברק "לקראת עצמאותה של הרשות השופטת" אהרן ברק – מבחר כתבים (חיים ה' כהן ויצחק זמיר עורכים, תש"ס) 947; אהרן ברק "עצמאות השפיטה – כיצד", שם, בעמ' 995; רובינשטיין, לעיל הערה 14, בעמ' 335. ראו גם: Shimon Shetreet "The Critical Challenge of Judicial Independence in Israel" *Judicial Independence in the Age of Democracy: Critical Perspectives from Around the World* (2001) 233.

והמוסדי: "העצמאות השיפוטית היא בבחינת תנאי שבלעדיו לא מתקיים התפקיד השיפוטי".¹⁷ "מדינה דמוקרטית השומרת על זכויות האדם ועל שלטון החוק מחייבת קיומה של רשות שופטת עצמאית ובלתי תלויה, כמו גם את עצמאותו של כל שופט ושופט".¹⁸ העצמאות השיפוטית מרכזית וחיונית לכל משטר דמוקרטי. בהיותה חלק בלתי-נפרד מעקרון הפרדת הרשויות, היא מאפשרת שמירה על שלטון החוק, שמשמחו, בין היתר, הבטחת התנהלותם התקינה של ענפי הממשל האחרים תוך מניעת שימוש לרעה בסמכות או חריגה מסמכות על-ידי מי מהם.¹⁹ בהיותה נדבך מרכזי בהגנה על הדמוקרטיה, היא מבטיחה שמירה על ערכי-יסוד ועל זכויות אדם: "הגשמתם של ערכי יסוד, כגון שוויון, חירות, זכויות אדם, אפשרית רק אם קיים משטר דמוקרטי, ומשטר דמוקרטי אפשרי רק אם יש רשות שיפוטית חזקה, אובייקטיבית, בלתי תלויה, ועצמאית, הנהנית מאמון הציבור".²⁰ העצמאות השיפוטית, המבטיחה שיפוט אובייקטיבי וניטרלי, חיונית הן לעשיית צדק במשפט בין אדם לחברו והן להגנה על זכויות אדם במשפט.²¹ "לא זהותם של הטוענים אלא משקלם של הטיעונים הוא שמכריע את הדין".²²

עקרון עצמאות השופטים כרוך גם במהות המיוחדת של הכהונה השיפוטית.²³ זו אינה מהווה רק שירות לאזרח במונח הפשטני, שכן מעבר לתפקידה ביישוב סכסוכים המתגלעים בין אדם לרעהו ובין אדם לרשות, היא עוסקת בהתוויית כללים החלים על הציבור בכללותו ובקביעת נורמות תוך עשיית צדק במסגרת החוק.²⁴ לצורך הגשמת מטרותיה של מערכת השיפוט, יש להעניק לשופט עצמאות שתבטיח כי אף-על-פי שמלאכתו נעשית בשדה-מערכה רווי מתח, רגשות עזים ואינטרסים מנוגדים, שיקוליו יהיו ענייניים, והכרעותיו – איכותיות.²⁵

-
- 17 אהרן ברק "על השופט" המשפט ו (תשס"א) 265, 266.
- 18 מיכל אגמון-גונן "אי-תלות שיפוטית? האיום מבפנים?" המשפט 18 (2004) 2. ראו גם עניין צבן, לעיל הערה 14, שם.
- 19 מאיר שמגר "עצמאות מערכת השיפוט כיסוד הסדר הדמוקרטי" הפרקליט מב (תשנ"ה) 245, 249, 254. ראו גם: ברק, לעיל הערה 15, בעמ' 122; יעקב צמח הרשות השופטת בישראל (תשנ"ג) 78.
- 20 בג"ץ 506/89 ידידיה בארי נ' אמירה כוכבא-שבתי, פ"ד מד(1) 604, 610.
- 21 ראו: Shirley S. Abrahamson "Keynote Address: Thorny Issues and Slippery Slopes: Perspectives on Judicial Independence" 64 *Ohio St. L. J.* (2003) 6 אגמון-גונן, לעיל הערה 18, בעמ' 15.
- 22 עניין צבן, לעיל הערה 14, בעמ' 148. ראו גם אהרן ברק פרשנות במשפט (תשנ"ג), כרך שני (676-677).
- 23 לדברי הנשיא ברק, "[השפיטה] היא שליחות. שפיטה אינה משרה אלא דרך חיים". ראו ברק, לעיל הערה 17, בעמ' 269.
- 24 שלמה לוין "אי-תלות שיפוטית - מבט כלפי פנים" (תדפיס מאמר, טרם פורסם) 1-2.
- 25 ראו עניין פרידמן, לעיל הערה 11.

פרק ג: העצמאות השיפוטית ואחריות הדיווח (accountability)

עקרון עצמאות השופטים אינו מוחלט ואינו היחיד המשמש בזירה. עיקרון אחר שיש לעמוד על חשיבותו בהקשר של התפקיד השיפוטי הוא עקרון אחריות הדיווח (accountability). עיקרון זה, ככל שהוא מתייחס לתפקיד השיפוטי, משמעו קיום ביקורת על התנהגותו והתנהלותו של השופט במסגרת מילוי תפקידו כשופט.²⁶ הביקורת מאפשרת פיקוח על חובתו של השופט לדון בעניינים המובאים לפניו באופן ראוי, הולם, ענייני, יעיל ומכובד, ועל חובתו לשמור על אווירה נאותה באולם הדיונים תוך דאגה לכבודם של המתדיינים ובאי-כוחם, לכבודה של המערכת השיפוטית ולאמון הציבור בה.²⁷

סוגיית היחס בין עקרון עצמאות השופטים לבין עקרון אחריות הדיווח מעסיקה מלומדים ואנשי משפט כבר זמן רב.²⁸ בסוגיה זו מסתמנות שלוש גישות עיקריות: יש הגורסים כי עצמאות השופטים צריכה להיות מוחלטת, ללא התערבות של גורם חיצוני כלשהו. הללו מנמקים את עמדתם בחשיבותו של עקרון עצמאות השופטים ובניגוד הקיים לכאורה בינו לבין הפעלת ביקורת כלשהי על פעילותם של השופטים.²⁹ לדידם, מכיוון שאי-התלות אמורה להיות מוחלטת, על מערכת השיפוט עצמה לטפל בשאלות הנוגעות בהתנהגותו ובהתנהלותו של שופט, ואין להפעיל מנגנון ביקורת חיצוני כלשהו לעניין זה. לפי אותה תפיסה, גם ענייני מנהל שיפוטי (justice administration) צריכים להיות מטופלים על-ידי המערכת השיפוטית עצמה ובתוכה בלבד.³⁰ גישה זו אינה הגישה המקובלת כיום. לפי המגמה הדיי, אין זה ראוי מבחינה נורמטיבית, ומכל בחינה אחרת, שרשות ציבורית כלשהי תסתפק בבקרה עצמית, ללא כל ביקורת חיצונית מעבר לכך. אחרים גורסים כי השופט כמוהו ככל עובד ציבורי, וכמותו עליו להיות כפוף לביקורת.³¹ הללו מעלים על נס את עקרון אחריות הדיווח החל על גופי הממשל השונים

26 שמעון שטרית על השפיטה (2004) 307-308.

27 מרדכי קרמניצר וחנן גולדשמידט "צו השעה: שיטת מדידה, הערכה ובקרה למערכת השפיטה" תפקוד שופטים: בקרה והערכה (אורי דרומי עורך, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2002) 11, 14. ראו גם: ברק, לעיל הערה 1, בעמ' 28-29; שמגר, לעיל הערה 14, בעמ' 231.

28 לסקירה מקיפה של הסוגיה על כל היבטיה, ראו: Mauro Cappelletti "Who Watches the Watchmen?": A Comparative Study on Judicial Responsibility" in *Judicial Independence: The Contemporary Debate* (1985) 550-575.

29 על ביטויים שונים של גישה זו ראו: *Ibid.*, at pp. 573-574.

30 אגמון-גונן, לעיל הערה 18, בעמ' 9-13. ראו גם: שמעון שטרית "בעיות ערכיות ומעשיות במינהל המערכת השיפוטית" קובץ הרצאות בימי העיון לשופטים תשל"ו (שמעון שטרית עורך, תשל"ז) 80; שלמה לוי "מינהל שיפוטי ויעדיו: הווה ועתיד" ספר זוסמן (תשד"ם) 279. מקורות אלה מתייחסים לשאלת היחס בין צדק לייעילות, ונוטים להציבם כערכים שותפים או מנוגדים. בכך הם קרובים לעמדתה של אגמון-גונן.

31 לסקירה ביקורתית של גישה זו ראו: Cappelletti, *supra* note 28, at pp. 570-573.

ועל עובדיהם. בחברה תקינה, גופי הממשל השונים כפופים לביקורת הבודקת את התנהלותם, תוך הקפדה על כך שנושאי־תפקידים יפעלו על־פי החוק כנאמני ציבור. אכן, "הרשות הציבורית היא נאמן של הציבור. משלה אין לה ולא כלום. כל שיש לה, למען הציבור יש לה".³² עובד הציבור מחויב לשמש דוגמה ומופת, ולשמור על אמון הציבור במבנה השלטוני ובנושאי־ו. לפי המצדדים בגישה זו, כפיפותם של השופטים לעקרון אחריות הדיווח אינה שונה מזו של עובדי ציבור אחרים, בהיותם חלק מרשויות הממשל ומנותני השירות לאזרח.³⁴ גישה זו אינה נותנת דעתה במידה מספקת למהותו ולחשיבותו של עקרון עצמאות השופטים ולייחודו של השירות שהשופטים נותנים לציבור.³⁵ גם גישה זו אינה רווחת כיום.

גישה שלישית מציעה דרך־ביניים בין שתי הגישות המובאות לעיל. גישה זו מדגישה את חשיבות העצמאות השיפוטית לצד עקרון אחריות הדיווח, ומבטאת את המגמה המסתמנת כיום בסוגיה האמורה. המצדדים בגישה זו מסבירים כי עקרון עצמאות השופטים, חשוב ככל שיהא, אינו מוחלט ואינו העיקרון היחיד החל על נושאי משרה שיפוטית.³⁶ עקרון עצמאות השופטים הינו עיקרון אינסטרומנטלי, המשמש להגנה על זכויות האדם במשפט, על שלטון החוק ועל אושיות הדמוקרטיה, ויש להגבילו ככל שהוא אינו משרת מטרת אלה או אף – במקרים קיצוניים – פוגע בהן.³⁷ זאת לזכור, "שופט הוא אדם ודרכו

32 בג"ץ 6163/92 יואל אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מז(2) 229, 257. ראו גם בג"ץ 1635/90 זרובסקי נ' ראש הממשלה ואח', פ"ד מה(1) 749, 840-844.

33 בג"ץ 4267/93 אמיתי – אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות ואח' נ' ראש ממשלת ישראל ואח', פ"ד מז(5) 441, 467.

34 בשל המודעות לחשיבותו של עקרון עצמאות השופטים, הביטויים התיאורטיים המפורשים לגישה זו הינם מועטים כיום. עם זאת, ניתן לפרש את עריכתו של משוב השופטים על־ידי לשכת עורכי־הדין בישראל כביטוי לעמדה מעין זו. המשוב נגיש ב־http://www.israelbar.org.il/article_inner.asp?pgId=12604&catId=1811. נוסף על כך, ניתן לטעון כי מבנהו של מוסד נציבות תלונות הציבור הכללית במדינות שוודיה ופינלנד (כמוסבר להלן בפרק ד), הכולל סמכות על שופטים בכפיפה אחת עם סמכות ביקורת על רשויות המדינה האחרות, מתיישב – ולו חלקית – עם עמדה כזו.

35 ביטוי לייחודו של התפקיד השיפוטי ניתן למצוא, בין היתר, בסעיפים 5, 7 ו־9-11 לחוק־יסוד: השפיטה, ובסעיפים 5-7 ו־11-13 לחוק בתי המשפט (נוסח משולב), התשמ"ד-1984, ס"ח 198. סעיפים אלה קובעים תנאים למינוי שופט, ומסדירים את אופן מינויו, את תנאי כהונתו ואת תנאי פרישתו של שופט. אחת הדוברות הנלהבות לעניין ייחודו של התפקיד השיפוטי היא מיכל אגמון־גונן. לדבריה, "אין לראות בשופטים 'משרתי ציבור' במובן הרגיל". ראו אגמון־גונן, לעיל הערה 18, וההפניות שם.

36 לעניין היחסיות של עקרונות־היסוד במשפט ראו ע"א 294/91 חברת קדישא גחש"א נ' קסטנבאום, פ"ד מז(2) 464, 508, 533.

37 ראו: Stephen B. Burbank "What Do We Mean by 'Judicial Independence'?" 64 *Ohio St. L. J.* (2003) 323.

היא דרך האדם".³⁸ ככזה, הוא עלול - דווקא אם וכאשר עצמאותו בלתי-מוגבלת - לסטות בהתנהגותו ובהתנהלותו מחובתו הנגזרת ממהות תפקידו באופן הפוגע באושריות הדמוקרטיה ובשלטון החוק.³⁹ בקרב המצדדים בגישה השלישית האמורה רווחת הדעה כי אין מדובר בעקרונות סותרים שאי-אפשר ליישב ביניהם. למשל, Burbank, פרופסור למנהל שיפוט באוניברסיטת פנסילוניה, טוען כי תהא זו טעות לחשוב שעצמאות שיפוטית ואחריות דיווח של שופטים נמצאות בעימות, וכי למעשה מדובר במושגים משלימים שיש לראות בהם בעלי-ברית. ובלשונו:⁴⁰

"[There is an] erroneous premise, stated or unstated, that judicial independence and judicial accountability are discrete concepts at war with each other, when in fact they are complementary concepts that can and should be regarded as allies."

לפי גישה זו, יש לראות בעקרון עצמאות השופטים ובעקרון אחריות הדיווח עקרונות המשלימים זה את זה. גישה זו מקובלת על מלומדים שונים בעולם,⁴¹ ונראה כי אין היא תלויה בשיטת משפט מסוימת. מכל מקום, בישראל ניתן לה ביטוי בדברי ספרות שונים

38 ע"א 2904/92 עיריית תל-אביב-יפו נ' עיזבון המנוח לטרהויז, פ"ד נ(1) 754, 772 (השופט מישאל חשין). ראו גם אהרן ברק "ביקורת השפיטה" אהרן ברק - מבחר כתבים (חיים ה' כהן ויצחק זמיר עורכים, תש"ס) 961.

39 ראו: Frank B. Cross "Thoughts on Goldilocks and Judicial Independence" 64 *Ohio St. L. J.* (2003) 195, 195-201.

40 ראו: Burbank, *supra* note 37, at p. 325. ראו גם: Mecham, *supra* note 8, at p. 638; Stanley Anderson "Judicial Accountability: Scandinavia, California and the U.S.A." 28 *Am. J. Com. L.* (1980) 393, 402.

41 ראו: Cappelletti, *supra* note 28 at pp. 574-575. השופט Wallace, שהיה נשיא בית-המשפט הפדרלי לערעורים של ה-9th Circuit ואשר מוזכר על-ידי אגמון-גונן כמי שרואה את העקרונות כבלתי-ניתנים ליישוב, ממליץ למעשה על אימוץ "פשרה" בין שני העקרונות. ראו: Clifford Wallace "Judicial Administration in a System of Independents: A Tribe with Only Chiefs" *BYU L. Rev.* (1978) 39. המלומד האמריקאי Bice, מבית-הספר למשפטים באוניברסיטת קליפורניה הדרומית, מציע בהתאם נוסחת איזון שלפיה עקרון עצמאות השופטים משמעו חירותם של שופטים משליטה בלתי-ראויה על-ידי אחרים, ועקרון אחריות הדיווח משמעו בקרה ראויה על שופטים. ככאלה, העקרונות משלימים זה את זה, כשהבקרה הראויה נבחנת על-פי התשובות לשאלות: מיהו הגוף המבקר? כיצד הבקרה נעשית? ומה מידת ההתערבות או הבקרה הנחוצות? ראו: Scott H. Bice "Judicial Independence and Accountability Symposium Forward" 72 *S. Cal. L. Rev.* (1998-1999) 311, 312-313.

המאמצים אותה אל שיטת המשפט הישראלית.⁴² לפי גישה זו, שילובם המאוון של שני העקרונות יבטיח שמירה מרבית על הזכות להליך הוגן, על כל היבטיה. משמעה של זכות זו היא שעניינו של אדם יישמע באופן צודק, הוגן, ראוי, איכותי, מכובד, יעיל וענייני, ללא פניות וללא משוא-פנים.⁴³ בכל אלה יש משום הגנה על שלטון החוק וחיווק של אמון הציבור במערכת המשפט.⁴⁴ בנושא זה אנו שומעים מפי הנשיא ברק:⁴⁵

"כדי להבטיח את תפקידנו בחברה הישראלית בשנים הקרובות, אנו זקוקים לאמון הציבור. אמון הציבור משמעותו – אמון בהגינות השיפוטית ובניטרליות השיפוטית... ברמתו המוסרית של השופט... תחושה של הציבור כי ההכרעה השיפוטית נעשית באופן הוגן, אובייקטיבי... צדק על פי דין... אמון הציבור אין משמעותו העדר ביקורת. נהפוך הוא: ביקורת חשובה לכל גוף בעל סמכות והיא חיונית לשפיטה. אך הביקורת צריכה להיות עניינית; היא צריכה להיות מבוססת על הבנת מורכבות התפקיד והצורך לשמור על עצמאותה של הרשות השופטת ועל עצמאותו של השופט הבודד."

פרק ד: הקמת נציבות תלונות הציבור על שופטים ותכליותיה

בחוקו את חוק נציב תלונות הציבור על שופטים, התשס"ב-2002 (להלן: החוק),⁴⁶ היה

- 42 שטרית, לעיל הערה 26; קרמניצר וגולדשמידט, לעיל הערה 27, בעמ' 13.
- 43 הזכות להליך הוגן מופיעה בסעיף 16 לאמנה האירופית להגנת זכויות האדם וחירויות-היסוד, ובסעיף 10 להכרזה האוניוורסלית בדבר זכויות האדם. חשיבותה של זכות זו נקבעה גם בדין הישראלי, ויש האומרים כי יש לראות בה כיום זכות חוקתית הנגזרת מכבוד האדם. ראו: שלמה לוין "חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו וסדרי הדין האזרחיים" הפרקליט מב (תשנ"ו) 451, 455; אהרן ברק "כבוד האדם כזכות חוקתית" הפרקליט מא (תשנ"ד) 271, 281.
- 44 רע"א 3202/03 מדינת ישראל נ' חגי יוסף ואח', תק"על 2004(1) 2063 (פסקה 2 לפסק-הדין).
- 45 אהרן ברק "על ערכים, שיפוט ודמוקרטיה בישראל" עיונים בביקורת המדינה 59 (תשס"ג) 21, 25 (הדברים נאמרו בכנס לציון שלושים שנה לקיום נציבות תלונות הציבור הכללית בישראל). ראו גם: ברק, לעיל הערה 38; קרמניצר וגולדשמידט, לעיל הערה 27, בעמ' 15-13.
- 46 על חוק זה ראו גם אבניאלי, לעיל הערה 11, בעמ' 101-103.

המחוקק הישראלי ער לשני העקרונות החשובים שנידונו לעיל, ואימץ את הגישה הגורסת שילוב של שניהם. החוק מבטא אמירה ברורה שלפיה יש הצדקה לביקורת על שופטים על-ידי גוף חיצוני, ואין להשאיר את הביקורת בידי המערכת עצמה, אולם ביקורת זו חייבת להיעשות ברגישות ובאחריות מיוחדות, הנגזרות מעקרון העצמאות השיפוטית, שיש לשמור עליה מכל משמר ולהימנע מפגיעה בה. אין בכך כדי לומר כי שופט נדרש לאחריות פחותה מזו של עובד ציבור אחר. במובנים מסוימים אחריותו רבה יותר.⁴⁷

הגישה המשלבת את שני העקרונות מקבלת ביטוי, בין היתר, בדברי ההסבר להצעת-החוק:⁴⁸

“מטרת הצעת החוק היא לספק לכל אדם הרואה עצמו נפגע ממעשה או מחדל של שופט, דיין או קאדי מד'הב, כתובת שאליה יוכל להפנות את טענותיו... קיומה של נציבות כזו חיוני למערכת המשפט, ולקביעה כי שופט, בנושא משרה, אינו עומד מעל הדין. בהצעת החוק קיימים איזונים שמטרתם לשמור על כבוד המערכת...”

ייחודיות ההסדר בחוק, המבטאת שילוב של העקרונות האמורים, ניכרת בכמה מאפיינים. ראשית, נקבעו תנאים המבטיחים את מעמדו הרם של הנציב ואת היכרותו עם מערכת המשפט וייחודה,⁴⁹ לרבות דרך בחירת הנציב (על-ידי הוועדה למינוי שופטים) והכישורים הנדרשים ממנו (כשירות להתמנות לשופט של בית-המשפט העליון),⁵⁰ באופן המאפשר טיפול מכובד וענייני בתלונות. כמו-כן נעשתה הבחנה בין רכיבים שונים של

47 לא-אחת נקבע כי רף האחריות הנדרש משופט הינו גבוה במיוחד. ראו: עניין צבן, לעיל הערה 14, בעמ' 148-149; בד"מ 2/88 שר המשפטים נ' השופט אשר בן יצחק ארבל, פ"ד מב(3) 63, 66-67; בד"מ 2461/05 שרת המשפטים נ' השופטת הילה כהן (טרם פורסם, ניתן ביום 14.8.2005) פסקה 6 לגור-הדין.

48 הצעת חוק נציב תלונות הציבור על שופטים, התשס"ב-2002, ה"ח 306. ראו גם: ד"כ 293, לעיל הערה 3; פרוטוקול הדיונים של ועדת החוקה, חוק ומשפט, לעיל הערה 4, בעמ' 12.

49 ראו פרוטוקול הדיונים של ועדת החוקה, חוק ומשפט, שם, בעמ' 8-10, בעיקר את דבריהם של שר המשפטים שמעון שטרית ויושב-ראש הוועדה אופיר פינס-פז. הנושא הועלה כסוגיה גם בדברי הכנסת שנערכו לפני חקיקת החוק. ראו ד"כ 335 (תשס"ב, 24.7.2002) 207 ו-209, נגיש ב-<http://knesset.gov.il/Tql//mark01/h0016984.html#> TQL (23.5.2005). בדברים אלה מועלית הטרוניה כי מינוי הנציב על-ידי הוועדה למינוי שופטים משאיר למעשה את הטיפול בתוך המערכת השיפוטית, ופוגע באמינות הטיפול. מבחינה עקרונית אין בטענה זו ממש, שכן דווקא היכרותו הקרובה של הנציב עם מערכת השיפוט מאפשרת לו (כמו לשופט מכהן) לשמור על מידת אובייקטיביות גדולה בטיפול בתלונות (עניין שהוסבר לא-אחת בערעורי פסלות). טענה זו מופרכת גם בפועל, שכן עבודת הנציבות נעשית בעניינות ומתקבלת על-ידי ציבור השופטים ברגשות מעורבים.

50 סעיף 3 לחוק נציב תלונות הציבור על שופטים, התשס"ב-2002, ס"ח 590 (להלן: החוק).

הפעילות השיפוטית,⁵¹ ואמצעי הבקרה החיצוניים הוחלו על חלק מהם בלבד.⁵² הביקורת המופעלת על-ידי הנציבות אינה חלה על החלטות שיפוטיות מהותיות. ביקורת כזו נעשית אך ורק במסגרת הליכי ערעור בתוך המערכת השיפוטית,⁵³ ואילו סמכות הנציבות משתרעת על "התנהגות שופטים במסגרת מילוי תפקידם, לרבות בדרך ניהול משפט על ידם".⁵⁴ מאפיינים נוספים המבטאים שילוב של שני העקרונות הם יצירת ההפרדה בין המוסד המטפל בתלונות על שופטים לבין המוסד המבקר את גופי הממשל האחרים,⁵⁵ וחובת הסודיות המוטלת על הנציב ועל עובדי הנציבות.⁵⁶ כך מובטח טיפול זהיר, אחראי ודיסקרטי,⁵⁷ הנעשה במגמה לשפר את השירות לציבור ולתקן את הדורש תיקון תוך שמירה מיטבית על עצמאות השופטים ועל אמון הציבור במערכת השפיטה.

הקמת הנציבות מלמדת על בחירתו של המחוקק הישראלי להקים מוסד עצמאי,⁵⁸ ניטרלי וחיצוני למערכת השיפוט,⁵⁹ אשר פועל על בסיס יומיומי וקבוע ומרפז את בירורן של תלונות על התנהגות והתנהלות של שופטים באופן המאפשר טיפול מקצועי ואחיד בהן. החוק מסמיך את הנציבות לטפל בליקוי שהתגלה במערכת ולעקוב אחר אופן תיקונו, בהתאם לטיב הליקוי ולמידת חומרתו.⁶⁰

51 ההבחנה והשלכותיה לגבי הסוגיה הנידונה מופיעות אצל: Wallace, *supra* note 41, at pp. 55–58. לפיתוחה של ההבחנה ראו: Gordon Bermant & Russell R. Wheeler "Federal Judges and the Judicial Branch: Their Independence and Accountability" 46 *Mercer L. Rev.* (1994–1995) 835, 835–838.

52 על ההבחנה בין אמצעי בקרה חיצוניים על מערכת המשפט לבין אמצעים פנימיים ראו: Peter H. Russel "Toward a General Theory of Judicial Independence" in *Judicial Independence in the Age of Democracy: Critical Perspectives from Around the World* (2001) 1, 11; Shimon Shetreet "Judicial Independence: New Conceptual Dimensions and Contemporary Challenges" in *Judicial Independence: The Contemporary Debate* (1985) 590, 637, 644–646.

53 סעיפים 17(3)–(5) לחוק.

54 סעיף 2 לחוק.

55 הוא נציב תלונות הציבור הכללי במשרד מבקר-המדינה.

56 לפי סעיף 13 לחוק וכן לפי סעיף 14(א)(12) לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, ס"ח 226, שלפיו ההוראות של חוק חופש המידע אינן חלות על הנציבות "לגבי בירור תלונה על שופט לפי חוק נציב תלונות הציבור על שופטים, התשס"ב-2002". לעניין זה ראו גם את חוות-הדעת שעניינה העברת תגובתו של שופט נילון למתלונן, נגיש ב-<http://www.justice.gov.il/NR/rdonlyres/BE55C0B3-BAEE-4140-BD8B-97D63CA85E94/0/judgesreply.pdf> (1.5.2005).

57 על הסכנות הגלומות בביקורת ציבורית בלתי-מרוסנת ראו: Shetreet, *supra* note 52, at pp. 656–657.

58 סעיף 26 לחוק.

59 סעיף 29 לחוק.

60 סעיף 22 לחוק.

המקורות ששימשו להדרכת התנהגותם של שופטים במסגרת מילוי תפקידם, לרבות בדרך ניהול משפט על-ידיהם, קודם להקמת הנציבות שרירים וקיימים גם כיום ומדריכים את הנציבות בעבודתה. עם מקורות אלה נמנים: חוק בתי המשפט [נוסח משולב], תשמ"ד-1984;⁶¹ פסיקת בית-המשפט העליון בנושאים אלה;⁶² הלכות שנקבעו בבית-הדין המשמעתי לשופטים;⁶³ כללי אתיקה שיפוטית, תשנ"ג-1993, שגובשו על-ידי הנשיא שמגר וכן כללי אתיקה נוספים המקובלים בארץ ובעולם, לרבות אלה שאינם כתובים עלי ספר;⁶⁴ הדרישות המקדמיות למינוי שופט המשמשות את הוועדה למינוי שופטים; דברי מלומדים; הספרות התורנית באשר לתכונות הנדרשות משופט; ועקרונות-יסוד של שיטתנו. הכללים והנורמות העולים ממקורות אלה מפותחים ומיושמים על-ידי הנציבות לגבי התנהגותם והתנהלותם של שופטים, כפי שעולות מבירור תלונה.

אף שבחלק ממדינות העולם, כגרמניה, צרפת ואנגליה, אין הסדרה ממוסדת של הטיפול בתלונות על שופטים, לא פעל המחוקק הישראלי בחלל ריק. במדינות שונות בעולם המערבי קיימים מוסדות בקרה היוצרים מסגרת של פיקוח על התנהגותם והתנהלותם של שופטים תוך שמירה על עצמאותם. פיקוח זה אינו כולל התערבות בהחלטות שיפוטיות מהותיות.⁶⁵ באופן כללי ניתן להצביע על שלושה מודלים עיקריים

61 ראוי להזכיר בהקשר זה את סעיף 77 לחוק, שתוקן זה לא כבר, הכולל הוראות לעניין הימנעות ממשוא-פנים.

62 ראו שטרית, לעיל הערה 26, בעמ' 308-311. כמו-כן ראו: בג"ץ 188/96 גד צירינסקי נ' סגן נשיא בית משפט השלום בחדרה השופט עמירם שרון, פ"ד נב(3) 721, 743-744; בג"ץ 6972/96 התנועה למען איכות השלטון נ' היועץ המשפטי לממשלה - מיכאל בן יאיר, פ"ד נא(2) 757, 782; בג"ץ 3101/96 יעקב רוזן, עו"ד נ' רפאל טל, דינים עליון נב 678. הערות לגבי התנהלותו והתנהגותו הראויה של שופט ניתן למצוא לא-פעם גם בערעורי פסלות. ראו, למשל, ע"פ 1988/94 דני בראון נ' מדינת ישראל, פ"ד מח(3) 603, 633-634. בעניין זה ראו גם חמי בן-נון הערעור האזרחי (מהדורה שנייה, 2004) 577-625.

63 הפועל מתוקף סעיף 13 לחוק-יסוד: השפיטה. ראו: בד"מ 2/88 שר המשפטים נ' השופט ארבל, פ"ד מב(3) 63; בד"מ 3/88 שר המשפטים נ' השופט חריפאי, פ"ד מב(3) 69; שטרית, שם, בעמ' 312-313.

64 בהקשר של כללי שמגר ראו: ע"פ 1182/99 הורוביץ נ' מדינת ישראל, פ"ד נד(2) 49; בג"ץ 1622/00 יצחק נ' הנשיא ברק, פ"ד נד(2) 54. כן ראו מרדכי בן-דרור "כיצד קובעים כללים להתנהגות שופטים?" המשפט ח (התשס"ג) 469. המאמר עוסק בכללים הקובעים אמות-מידה להתנהגות שופטים בשיטות משפט שונות. בהקשר של הכללים להתנהגות שופטים ראוי לציין גם את החלטות הוועדה לאתיקה שיפוטית, המהווה גורם מייצע ומדריך בשאלות הקשורות להתנהגותם של שופטים מחוץ לכותלי בית-המשפט.

65 לסקירה כללית של גופים שונים בעולם המטפלים בתלונות על שופטים, ראו: Anderson, *supra* note 40, at p. 393. למסמכים שעמדו לנגד עיניהם של המסייעים בהכנת טיוטת החוק הישראלי, ראו: אומבודסמן - סקירה השוואתית (2001) (לא פורסם); חוות-דעת שנערכה על-ידי היחידה להסכמים בינלאומיים; הצעת חוק נציב תלונות

שמוסדות אלה מושתתים עליהם: (1) נציב כללי לתלונות הציבור (אומבודסמן), המטפל גם בתלונות על שופטים, כפי שקיים, למשל, בשוודיה ובפינלנד;⁶⁶ (2) בית-משפט מיוחד, שמורכב משופטים המכהנים באותה עת גם בבתי-משפט רגילים, ואשר מטפל בהתנהגותם ובהתנהלותם של שופטים, כפי שקיים, למשל, בדנמרק ובאוסטריה; (3) מנגנון בקרה ופיקוח על שופטים באמצעות ועדה ציבורית, המורכבת מנציגי מגורים שונים באוכלוסייה, אשר מטפלת בתלונות על שופטים, בדרך-כלל על יסוד קוד אתי שהשופטים קיבלו על עצמם. מנגנון כזה קיים, למשל, בקליפורניה, באריוונה ובקנדה.⁶⁷

מבין המודלים האמורים, הנציבות בישראל קרובה למוסד האומבודסמן הסקנדינבי. הדמיון ניכר בנגישותה הגבוהה לציבור;⁶⁸ באי-כבילותה לסדרי דין או לדיני הראיות לשם

הציבור לעניין בתי משפט (2001) (לא פורסם); חוות-דעת שנערכה על-ידי מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים).

66 ראו ליאון בויס מוסד האומבודסמן (תשכ"ה) 1-34. על מוסד האומבודסמן בשוודיה ראו גם: Donald Rowat "The Ombudsman in Sweden" in *The Ombudsman Plan: The Worldwide Spread of an Idea* (1985) 3-13; I. Al-Wahab *The Swedish Institution of Claes* (1979) *Ombudsman: An Instrument of Human Rights*. המידע מסתמך גם על: Eklundh "Supervision of the Courts by the Ombudsman" (2003, unpublished). על מוסד האומבודסמן בפינלנד ראו: Mikael Hidén *The Ombudsman in Finland: The First Fifty Years* (1973); Iikka Rautio (ed.) *Parliamentary Ombudsman of Finland: 80 Years* (2000); וכן נגיש באתר הפרלמנט הפיני - <http://www.eduskunta.fi>. (7.5.2005).

אומבודסמן כללי המפקח גם על פעולות שופטים קיים גם בספרד. ראו: Donald Rowat "The Ombudsman Should Supervise the Courts" in *Policy Options* (1992) 7-8. לסקירת התפתחותו של מוסד האומבודסמן בעולם ראו: Marten Oosting "Roles of the Ombudsman: Past, Present and Future" in *Parliamentary Ombudsman of Finland: 80 Years* (2000) 17-20.

הביטוי "נציב תלונות הציבור" משמש לתרגום המילה הלועזית Ombudsman. בהמשך אשתמש בדרך-כלל ב"אומבודסמן" בהקשר השוואתי, וב"נציב תלונות הציבור" (או ב"נציב") בהתייחס למוסד הישראלי.

67 נגיש באתר הוועדה לביקורת שופטים באריוונה - <http://www.supreme.state.az.us/ethics/default.htm> (3.5.2005). על המצב בארצות-הברית במישור הפדרלי ראו: ליאון שלף "הדחת שופטים ושיפוט פוליטיקאים בארצות-הברית" פלילים ח (תש"ס) 345; Stephen G. Breyer "Judicial Independence in the United States" 40 *St. Louis U. L. J.* 989 (1995-1996).

68 התנאים היחידים להגשת תלונה הם שהיא תוגש בכתב, בשני עותקים, ותיחתם על-ידי המתלונן בציון שמו ומענו (סעיף 15 לחוק; תקנה 3 לתקנות נציב תלונות הציבור על שופטים התשס"ד-2003, ק"ת 6270). על-פי סעיף 14 לחוק, תלונה יכולה להיות מוגשת על-ידי כל אדם עצמו נפגע מהתנהגותו או מהתנהלותו של שופט, על-ידי בא-כוחו שהוסמך לכך או על-ידי הנשיא או השר, כהגדרתם בסעיף 1 לחוק.

בירור התלונה;⁶⁹ בגישה החופשית שלה למידע ולמסמכים המצויים בידי אנשים או גופים;⁷⁰ באי־התלות העניינית והאישית של הנציבות ברשות השיפוטית העומדת לביקורת ובכל רשות אחרת;⁷¹ בכך שפעילותה נעשית על בסיס יומיומי קבוע ולפי אמות־מידה מקצועיות;⁷² במעמדן של מסקנותיה, שהינן בעיקרן המלצות, ולא צווים, ואשר משקלן נובע ממעמדו הרם של הנציב ומן האמון שהציבור רוחש לנציבות;⁷³ ובסופיותן של ההחלטות המתקבלות בנציבות, שבית־משפט לא יזקק לבקשת סעד נגדן.⁷⁴

פרק ה: סוף־דבר

מאפייני הנציבות תורמים להשגת תכליתה המשולבת: שיפור השירות הייחודי שהשופטים נותנים לציבור תוך שמירה על עצמאותם ואי־תלותם. בשמשה כתובת לכל אדם הרואה עצמו נפגע בשל התנהגותו או התנהלותו של שופט במסגרת מילוי תפקידו,⁷⁵ היא נושאת תפקיד חברתי וציבורי.⁷⁶ הנציבות שוקדת על הגשמת תכליתו של החוק על־ידי טיפול מכובד והולם בתלונות פרטניות, הסקת מסקנות בעלות השלכות־רוחב מתלונות אלה, מתן המלצות בדבר תיקון ליקויים בדיעבד ובדבר מניעתם בעתיד, ומעקב

69 סעיף 20(א) לחוק. שני המאפיינים הראשונים מדגישים את ההבדל בין סמכות הביקורת של הנציבות, בין אם היא מטפלת גם בתלונות על שופטים ובין אם לאו, לבין סמכותו של בית־המשפט. ראו גולדברג, לעיל הערה 3, בעמ' 10–11.

70 סעיף 20(ב) לחוק.

71 יש המדגישים בהקשר זה את מעמדו הסטטוטורי המיוחד של האומבודסמן. ראו: מרטן אוסטינג "הגנה על היושרה ועל העצמאות של מוסד האומבודסמן: ההיבט הכלל־עולמי" עיונים בביקורת המדינה 59 (תשס"ג) 67, 69–70; מרים בן־פורת "ניסיון האומבודסמן (נציב תלונות הציבור) בישראל" עיונים בביקורת המדינה 56 (תשנ"ז) 9, 12, 21.

72 סעיף 2 לחוק.

73 השוו אוסטינג, לעיל הערה 71, בעמ' 70; בן־פורת, לעיל הערה 71, בעמ' 14.

74 סעיף 24(ג) לחוק.

75 סעיף 14(א) לחוק.

76 בשנים האחרונות מתקיים דיון ער בעניין תפקידן של נציבויות תלונות הציבור בהגנה על זכויות אדם. ראו גולדברג, לעיל הערה 3, בעמ' 10–12; דימטריס כריסטופולוס ופיניקיפורוס דיאמאנדורוס "המנגנונים המסורתיים להגנה על זכויות האדם וכוחה העולה של הבוררות בדרום־מזרח אירופה" עיונים בביקורת המדינה 59 (תשס"ג) 49, 56. קובץ מאמרים על מוסד האומבודסמן בפילנד עוסק גם הוא, רובו ככולו, בנושא זה – ראו: Rautio, *supra* note 66.

אחר יישום ההמלצות.⁷⁷ הנציבות מגשימה בפעילותה את השילוב של עקרון עצמאות השופטים עם עקרון אחריות הדיווח, תוך תפיסתם כמשלימים זה את זה.⁷⁸

77 על המישור הכללי של תיקון ליקוי בעקבות טיפול בתלונות ראו: Oosting, *supra* note 66, at pp. 20-26.

78 פעילות הנציבות בשנת 2004 נסקרת בהרחבה בדו"ח השנתי של הנציבות לשנה זו שיצא בחודש מרס 2005, נגיש ב- <http://shoftim.justice.gov.il/MOJHeb/NezivutShoftim/> doch.htm (3.5.2005). על-פי חוק, הדו"ח מוגש לנשיא בית-המשפט העליון ולשר המשפטים, המוסמך לפרסם חלקים ממנו (סעיף 27 לחוק). הדו"ח השנתי כולל פרטים על מספר התלונות שהוגשו לנציבות; על מספר התלונות שנדחו על הסף משום שאין לבררן או משום שאין לבררן ללא סיבה מיוחדת; ועל מספר התלונות שבוררו לגופן, לסוגיהן השונים. הדו"ח כולל גם פירוט לגבי התלונות שנמצאו מוצדקות, אופן הטיפול בהן, חלוקתן לסוגים והצעדים שנקטו לתיקונם של ליקויים שהתגלו.