

חוות דעת מס' 10

העברת תגובת שופט נילון. למתלונן

1. בנציבות תלונות הציבור על שופטים (להלן – הנציבות), התקבלו פניות בהן מבקש המתלונן לקבל לידי העתק תגובתו של השופט הנילון. באחת מהן, ביסס המתלונן את בקשתו, בין היתר, על הכלל לפיו מסמכים שנתקבלו בידי רשות תוך שימוש בסמכות שהוענקה לה על-פי דין, צריכים להיות גלויים ופתוחים לפני צד הנוגע בדבר. יוצאים מכלל זה הם מסמכים אשר מכוח הוראה חקוקה חסויים בפני העיון והגילוי, או שלגביהם מוטלת חובה של הרשות לשמורם בסוד (בג"צ 142/70 שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין, פ"ד כה (1) 325, 330–331).

2. השאלה הניצבת בפנינו היא: האם על הנציבות להיענות לבקשה לחשוף בפני המתלונן את תגובת הנילון? על אף ששאלה זו נכונה - בשינויים המתחייבים - גם לגבי כל חומר אחר שמי מהצדדים לתלונה מבקש לחושפו, מוקדה חוות הדעת בשאלה ככל שהיא מתייחסת לתגובתו של שופט-נילון.

3. ככלל, מדיניות הנציבות היא שלא להעביר לעיונם של מתלוננים את תגובת השופט הנילון לתלונה, אלא אם כן מסכים השופט להעברתה ובכפוף לשיקול דעת הנציבה.

עמדה זו מבוססת על השיקולים הבאים:

(א) **תכלית הנציבות:** תכליתה של הנציבות היא כפולה: לשפר את השירות הייחודי הניתן על-ידי שופטים לציבור תוך שמירה על עצמאות ואי-תלות השופטים. תכלית כפולה זו גלומה בחוק נציב תלונות הציבור על שופטים, התשס"ב-2002. עצם הקמת הנציבות לבירור תלונות על שופטים והסמכויות שהוקנו לה בחוק, מגלמים את תפישת המחוקק לפיה אל מול **עקרון אי-תלותם ועצמאותם של השופטים** ניצב **עקרון אחריות הדיווח** (accountability) החל על שופטים. אף אחד משני עקרונות אלה איננו מוחלט. יש לערוך איזון ביניהם. המהות המיוחדת של התפקיד השיפוטי מקנה משקל רב לעצמאות השופטים. "אסור שמרוב דאגה לאמצעי בקרה והערכה, תיפגע עצמאותו של השופט" (דברי הנשיא ברק, **תפקוד שופטים: בקרה והערכה** (2001), 29).

האיזון הראוי בין שני עקרונות אלה, על-פי לשון החוק ותכליתו הראויה, הוא, ששקיפות המידע היא שקיפות בפני הנציבות ולא בפני כולי עלמא, אף לא בפני המתלונן. אי-העברת תגובת השופט למתלונן מאפשרת לשופט להיות גלוי בפני הנציבות ובכך תורמת לאפשרות לרדת לחקר האמת ולתקן ליקויים כפי הצורך. אי-העברת תגובת השופט למתלונן ותחת זאת העברת פרפראזה של תגובתו מונעת עימות ישיר ביניהם, שנזקו עולה על תועלתו. שקיפות יחסית כאמור, מאפשרת שיפור השירות לציבור, לצד שמירה על כבודו, מעמדו ויוקרתו של השופט וכנגזר מכך נמנעת פגיעה באמון הציבור במערכת המשפט.

(ב) חובת הסודיות: על עובדי הנציבות מוטלת חובת סודיות, לפיה, הנציב, עובדי הנציב וכל אדם אחר שבעזרתו מבצע הנציב את תפקידיו, חייבים לשמור בסוד כל ידיעה שהגיעה אליהם עקב עבודתם, לא לעשות בה שימוש ולא לגלותה לאחר, אלא לשם ביצוע תפקידים המוגדר בחוק (סעיף 13(א) לחוק נציב תלונות הציבור על שופטים, התשס"ב-2002). בפנייתה לגורמים שונים במסגרת הטיפול בתלונה, כוללת הנציבות בדרך כלל תמצית או פרפראזה מן החומר שהגיע לידיה, וזאת ככל הדרוש לגופו של עניין וככל הנגזר מחובת הסודיות ומתכלית הנציבות. על אף היותו מכותב של הנציבות, אין הכרח בכך שיועבר למתלונן כל מידע המצוי בידי הנציבות. לשם השגת התכלית האמורה אין צורך בכך ואין הצדקה לכך. זאת לזכור כי, סמכות הביקורת הוקנתה לנציבות ולא למתלונן.

(ג) חופש המידע: חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, שלפיו לכל אזרח תושב ישראל הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית (סעיף 1 לחוק) אינו חל על נציבות תלונות הציבור על שופטים (סעיף 14(א)(12) לחוק).

4. סוף דבר, האיזון הראוי בין עקרון עצמאות השופטים לבין עקרון אחריות הדיווח, ההוראה המטילה על עובדי הנציבות חובת סודיות וההוראה בדבר אי-חלות חוק חופש המידע על הנציבות, מחריגים את הידיעות המתקבלות בנציבות מן הכלל המקובל בשיטתנו המשפטית והמקובל גם עלינו, בעניין שקיפות.

עבודת הנציבות נעשית במטרה להביא לשיפור השירות הניתן על-ידי השופטים לציבור תוך שמירה על עצמאותם. במסגרת תפקידה, מוסמכת הנציבות, בין היתר, לקבוע אם ומתי למסור את תגובת השופט - בהסכמתו - כמו גם את תגובתם של צדדים אחרים לתלונה, למעוניין בכך. עמדת הנציבות נקבעת בכל מקרה נתון, תוך נתינת הדעת לנסיבות העניין, לחובת הסודיות המוטלת עליה ולחובתה לבצע את תפקידה בצורה הטובה ביותר.

חוות דעת מס' 11

הטרחת שווא של עורכי דין, בעלי דין ועדים לדיון שהתבטל

1. בנציבות תלונות הציבור על שופטים (להלן – הנציבות) התקבלו תלונות הנוגעות להחלטה לדחות מועד דיון מבלי שהמזומנים לדיון בבית המשפט יודעו על דבר החלטת הדחייה. באחד המקרים, טען המתלונן – עורך דין – כי לא קיבל הודעה בדבר ההחלטה והגיע מעיר אחרת במיוחד לדיון שנדחה. הוא קבל על שעות העבודה שבזבזו ועל עוגמת הנפש שנגרמה לו. תלונות ברוח זו מעוררות שאלה בדבר הנהלים הראויים לטיפול בבקשות לדחיית מועדי דיון ובדבר הטיפול הראוי בנפגעים ממצב זה.
2. הסוגיה הנדונה בחוות דעת זו קשורה בחוות דעת אחרת שניתנה על-ידי הנציבות (חוות דעת מיום 16.6.04, מספרנו 262/04), העוסקת בתופעת "הסחבת" עקב דחיית מועדי דיון. אחת מתוצאות דחיית דיון כאמור, יכולה להיות הטרחת שווא של בעלי דין, עורכי דין ועדים.
3. הטרחת שווא מתרחשת כאשר ניתנת החלטה בדבר דחיית מועד דיון אך הודעה על כך אינה מגיעה למזומנים לדיון או למי מהם והם מתייצבים לדיון שאינו מתקיים. מצב זה יכול להיגרם מסיבות שונות, שיכול והן נעוצות בהתנהלותו של השופט או של המזכירות או של הצדדים או של באי כוחם או של מי מאלה במשולב.
4. ככל שהמקרה נוגע לתקלות היוצאות מלפני 'שופט' כמוגדר בחוק נציבות תלונות הציבור על שופטים, התשס"ב-2002 (להלן – חוק הנציבות), מדובר בדרך ניהול המשפט על-ידו ולפיכך מצוי הוא בסמכות הנציבות. במקרים בהם קשה לקבוע אם התקלה היא פועל יוצא של התנהלות השופט או של התנהלותם של גורמים מינהליים במזכירות בית המשפט, מצוי העניין בסמכות משותפת של הנציבות ושל הנהלת בתי המשפט.
5. יש לפעול למניעת תרחישים אלה, שכן, לא זו בלבד שהדחייה עצמה משבשת את לוח הזמנים של בית המשפט וגורמת להתמשכות ההליכים, אלא שבמקרים אלה התקלה גורמת לטרחה מיותרת, לאובדן ימי עבודה ולעוגמת נפש. כמו כן, עלולה היא ליצור תדמית שלילית לבית המשפט ולפגוע באמון הציבור בו (לגבי החשיבות של אמון הציבור במערכת המשפט, עיין: כללי אתיקה שיפוטית, תשנ"ג-1993, פרק א – ס' 4(א); א' ברק, "על השופט", 226).

6. לאור האמור, נראה כי יש להנהיג כללים למניעת תרחישים אלה, ככל שכללים כאלה אינם קיימים, ואם הם קיימים, יש לבחון את מידת התאמתם לתכלית שלשמה נועדו ולמציאות ואת יישומם הלכה למעשה. נראה לי כי הדבר צריך להיעשות בשיתוף פעולה בין הנציבות, נשיאי בתי המשפט ומנהל בתי המשפט.

אף שבטוחה אני שבבתי המשפט ובתי הדין לערכאותיהם קיימים כללים למניעת התופעה, עדיין יש מקום לשקול מחדש את הנושא משום התקלות הקורות בפועל בעניין זה. לפיכך, ארשה לעצמי להציע מספר הצעות שיכול ויש בהן כדי לתרום לתיקון המצב ואף שאין בהן כדי למצות את הנושא, ראוי לתת עליהן את הדעת:

(א) ראוי לקבוע נוהל עבודה לעניין בקשות דחייה ולהנהיג מסלול נפרד ועצמאי לטיפול בהן. הדבר נעשה באופן חלקי על-ידי תוכנית מחלקת ניתוב תיקים ארצית (מנ"ת), אך זו אינה מוסמכת לטפל בבקשות דחיית מועדים שנקבעו על-ידי שופט או רשם.

(ב) ראוי לדאוג לכך שכל בקשת דחייה תועבר על-ידי המזכירות לשופט סמוך להגשתה והחלטה בה תינתן עם קבלתה על-ידי השופט, שיחזיר את התיק מיידית למזכירות וזו תעביר בעוד מועד הודעה על ההחלטה לכל המזומנים לאותו דיון.

(ג) ראוי להימנע ככל האפשר מלהיעתר לבקשת דחייה המוגשת ביום הדיון או סמוך לו. מובן שאם הבקשה הוגשה רק באותו יום או סמוך לכך, אין למגיש הבקשה להלין אלא על עצמו ועדיין על השופט לעמוד על המשמר ולהימנע מדחייה ככל שקיים חשש כי תגרם הטרחת שווא למי שאינו צריך "להיענש" בגלל בקשה שהוגשה על-ידי אחר באיחור.

(ד) מובן שעל מגיש הבקשה – במיוחד אם הוא עורך דין – להתעניין מה עלה בגורלה. אלא שדרך זו אינה מבטיחה מניעת התקלה משום שלא אחת ניתנת החלטת הדחייה ביום הדיון כשכל המזומנים כבר הופיעו בבית המשפט או נמצאים בדרכם אליו.

(ה) ראוי לקבוע נוהל לפיו, כתנאי להיעתרות לבקשת דחייה, תוטל על המבקש חובה אישית להודיע על ההחלטה לכל המזומנים לאותו מועד. זאת במיוחד אם הבקשה הוגשה סמוך למועד הדיון שנקבע ובמיוחד אם המבקש הוא עורך דין.

(ו) ראוי כי בית המשפט יימנע ככל האפשר מדחיית מועד הדיון מיוזמתו ואם הוא עושה כן, עליו לוודא שהודעה על כך תימסר בעוד מועד לכל הנוגעים בדבר.

המלצות אלה הן טנטטיביות, אינן ממצות ואינן היחידות האפשריות. יש להניח שסידורים שונים בעניין זה קיימים בבתי המשפט, אולם ראוי לרענן את הנושא ולשם כך, כאמור לעיל, על כל הגורמים הנוגעים בדבר לשבת על המדוכה ולהוציא כללים מחייבים.

7. בהקשר לאמור, מוצאת אני להעיר, כי מבקר המדינה עשה לעתים שימוש בסעיף 43(א) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 [נוסח משולב] ומכוח סמכותו לתקן ליקוי המליץ הוא בפני הנהלת בתי המשפט, לפצות מתלונן שתלונתו על מזכירות בית המשפט נמצאה מוצדקת (נציב תלונות הציבור, דוח שנתי 26, שנת 1999, עמ' 45; דוח שנתי 28, שנת 2001, עמ' 35-36). הנהלת בתי המשפט מצאה – במקרים חריגים – לשלם פיצוי כספי למי שסבל נזק מתקלה כאמור (דו"ח תלונות הציבור 2002 של הנהלת בתי המשפט, עמ' 8, 30, 43). סעיף 22(א) לחוק הנציבות דומה בנוסחו לסעיף 43(א) לחוק מבקר המדינה, וניתן לכאורה להסיק ממנו סמכות דומה. הנציבות לא השתמשה בסמכות זו, שכן שופט חסין מפני תביעה בגין רשלנות (סעיף 8 לפקודת הנזיקין (נוסח חדש), תשכ"ח-1968). שאלה היא אם המדינה אחראית באחריות שילוחית על אף חסינות של השופט (לעניין זה, ראה: ע"א 2315/00 (י-ם) מ"י נ' פרידמן, דינים מחוזי, פ"ד לג(7) 621). אין אני מוצאת לחוות דעה בסוגיה זו, שאינה עומדת לבירור בפני.

חוות דעת מס' 12

סמכות הנציבות - הבעת עמדה בחוות דעת

1. החוק מסמיך את נציבות תלונות הציבור על שופטים (להלן - הנציבות) לברר תלונות על התנהגות שופטים במסגרת מילוי תפקידם, לרבות בדרך ניהול משפט על-ידם (סעיף 2 לחוק נציבות תלונות הציבור על שופטים, התשס"ב-2002 (להלן - החוק)). במסגרת סמכותה לפי סעיף זה, מבררת הנציבות תלונות פרטניות המוגשות על-ידי מתלוננים נגד שופטים. בירור התלונות מעלה לא פעם תקלה או ליקוי שמאפייניהם כלליים ומערכתיים. במקרים אלה, נותנת הנציבות, בנוסף להחלטה בתלונה הספציפית, חוות דעת כללית המציגה את הבעיה ומביעה את עמדתה לעניין ההתנהגות או ההתנהלות הראויה בנסיבות דומות.
2. לאחרונה, הועלתה שאלת מקור סמכותה של הנציבות לתת חוות דעת. לפיכך, מוצאת אני להעלות על הכתב את עמדת הנציבות בנושא זה. עמדתנו היא כי הסמכות המוקנית לנציבות בחוק לשם ביצוע תפקידה, חובקת סמכות אינהרנטית לחוות דעת באופן כללי בנושאים שעלו לפני בתלונות שבוררו, ככל שאלה מתייחסים להתנהגות ולהתנהלות של שופטים. הסמכויות המוקנות לנציבות בחוק מגלמות את הסמכות לעשות הפשטה של המקרה הפרטי ולהביע עמדה בסוגיה העולה ממנו, במישור הכללי.
3. עמדה זו נלמדת מלשונו של החוק (סעיף 2), התוחמת מסגרת רחבה לבירור תלונות על התנהגותו של שופט ועל דרך ניהול משפט על-ידו. מסגרת זו אינה מיועדת רק לבירור תלונות על התנהגות ספציפית של שופט מסוים במקרה נתון, אלא על התנהגות והתנהלות שופט בכלל, במסגרת תפקידו. את סעיף 2 לחוק, המקנה לנציבות סמכות כאמור, משלים סעיף נוסף הקובע כי כאשר מתגלה ליקוי רשאי הנציב "להצביע על הצורך בתיקונו ועל הדרך הראויה לכך" ואף לעקוב אחר הדרכים שננקטו לתיקונו (סעיף 22(א)-(ב) לחוק). סמכות זו איננה מוגדרת על דרך הצמצום ואיננה מצביעה על דרכים מסוימות כאלה או אחרות לתיקון הליקוי.
4. זאת ואף זאת. עמדתנו נלמדת גם מפרשנות תכליתית של החוק. תכליתה של הנציבות היא לשפר את השירות הייחודי הניתן על-ידי שופטים לציבור, תוך שמירה על עצמאות ואי-תלות השופטים. עקרון עצמאות השופטים ואי-תלות השופטים מבטיח שיפוט נייטרלי ואובייקטיבי ללא השפעות ולחצים חיצוניים וללא משוא פנים (בג"צ 732/84 צבן נ' השר לענייני דתות ואח', פ"ד מ(4) 141, 147-148) ובלעדיו לא תיכון מערכת

שיפוטית במדינה דמוקרטית. אל מול עקרון אי-התלות ניצב עקרון אחריות הדיווח (accountability). הקמת הנציבות והסמכויות שהוקנו לה בחוק, משקפים את אימוצו של עקרון זה על-ידי המחוקק הישראלי. מעקרון זה נגזרת קיומה של ביקורת על התנהגותו והתנהלותו של השופט, שמחובתו לדון בעניינים הבאים בפניו בעילות, בריסון, באיפוק וללא משוא פנים (על שני עקרונות אלה ועל הקורלציה ביניהם, ראו: S.H. Bice, "Judicial Independence and Accountability Symposium: Forward", S. California (Law Review) (1998-1999), 311).

פרשנות תכליתית של הוראות החוק שופכת אור על האמצעים להשגת תכלית הנציבות. כלומר, על רקע פרשנות זו ניתן להבין אל נכון את סמכויות הנציבות.

5. כאשר הנציבות נוכחת בקיומו של ליקוי לא רק אצל השופט הנילון אלא גם אצל שופטים נוספים במערכת; כאשר הנציבות מבקשת להביא לידיעת השופטים כי התנהגות או התנהלות מסוימת איננה ראויה; כאשר הנציבות מבקשת להתריע על ליקויים שנמצאו ולמנוע הישנותם בעתיד לא רק אצל השופט הנילון אלא גם אצל שופטים אחרים, במקרים אלה יש לתת את הדעת על תכלית הנציבות ממנה נגזרת לא רק בחינה בדיעבד של התנהגות והתנהלות שופט מסוים, אלא גם צפיית פני עתיד על מנת למנוע הישנותם של ליקויים. לשם כך, על הנציבות להביא לתשומת לב השופטים את דבר הימצאותו של ליקוי במערכת ואת הנלמד ממנו. ללא הסמכות להצביע על ליקוי בעל השלכות רוחב ועל הדרכים לתיקונו ולמניעתו בעתיד, תצומצם פעילות הנציבות ויעוקר מתוכן יעודה.

6. על אף שניתן היה להביא את דבר הנציבות אל השופטים על-ידי הכללת האמור בחוות הדעת בהחלטות הפרטניות הניתנות על-ידי הנציבות והעברתן של אלה לעיונם של כל השופטים, בחרה הנציבות לעשות כן בדרך של חוות דעת. דרך זו היא פשוטה יותר, יעילה יותר, הוגנת יותר ואפקטיבית יותר מהטעמים הבאים:

(א) להבדיל מהחלטות הניתנות על-ידי הנציבה בהחלטות פרטניות, לשונן של חוות הדעת הנכתבות בנציבות אינה לשון קטגורית, אלא לשון המלצה. מטרתן של חוות הדעת היא להביא בפני השופטים עמדת הנציבות והנחיותיה בשאלות הנוגעות להתנהגותם במילוי תפקידם ולדרך ניהול המשפט על-ידם, ללא התערבות במלאכת השיפוט עצמה, התערבות שאיננה בסמכותה.

(ב) חוות הדעת הן אנונימיות לחלוטין ולפיכך ניתנות הן להפצה בין השופטים מבלי לפגוע בכבודו, במעמדו וביוקרתו של השופט הנילון.

(ג) ההחלטות הנשלחות למתלונן, שעל-פי-רוב אינו בעל השכלה משפטית, מנומקות בקצרה ובענייניות, באופן הניתן להבנה ללא קושי. בהבדל מהן, חוות הדעת המיועדות לשופטים מפורטות ומנומקות יותר ומאפשרות פרישת יריעה רחבה יותר באשר לטעמים שביסוד ההחלטה הפרטנית.

(ד) בחוות הדעת יש כדי להביא למודעות השופטים בדרך תמציתית ומנומקת כי התנהגות או התנהלות מסוימת איננה ראויה וכי יש לתקנה לגבי העבר ולמנעה בעתיד, וכי ככל שתוגשנה תלונות בקשר להתנהגות או התנהלות כזו, הן תמצאנה מוצדקות.

(ה) חוות דעת בעלות אופי מערכתי מאפשרות למנוע תופעות דומות לאלה שעולות מתלונה ספציפית גם במקרים בהם לא הוגשה תלונה. בכך, יש בהן כדי למנוע מצב בו מטפלת הנציבות בשופט מסוים רק משום שהוגשה עליו תלונה ואינה מטפלת במקרה דומה או זהה שלא הוגשה עליו תלונה.

7. סוף דבר. לנציבות סמכות לתת חוות דעת בהן מובעת עמדתה בנושאים שעלו מן התלונות הפרטניות, ככל שהם נוגעים להתנהגותם ולהתנהלותם של שופטים במסגרת מילוי תפקידם, מבלי לפגוע בעצמאות השופטים. חוות דעת אלה, המשליכות בדיעבד וצופות פני עתיד, הינן דרך יעילה וראויה להתמודד עם ליקויים קיימים וצפויים, בהטמיען מסקנות של מקרה פרטי, במערכת כולה. נקיטת עמדה בעניינים הכלליים והעקרוניים העולים מן התלונות הפרטניות נגזרת מנקיטת עמדה באותן תלונות. יש בכך כדי להביא לשיפור השירות הניתן לציבור על-ידי שופטים, להגביר את אמון הציבור במערכת המשפט ולתרום לחיזוקה של המערכת.

חוות דעת מס' 13

עיצובים במתן פסק דין עקב אי תשלום אגרה

1. ללשכתנו הגיעה תלונה על כי נגרם עיכוב ממושך במתן פסק דין שהיה מוכן לשימוע, משום שערב שימועו התברר כי התובע – המתלונן לא שילם את המחצית השניה של האגרה, וכי התובע שכנגד לא שילם כלל אגרה בתיק. בית המשפט נתן לצדדים ארכה לשלם את האגרה, אולם זו שולמה רק על ידי התובע, ואילו התובע שכנגד ביקש ארכות נוספות לתשלומה. מתן הארכות הנוספות גרם לעיכוב פסק הדין במשך חודשים רבים, למגינת ליבו של התובע. במצב דברים זה, טוען המתלונן, כי "נענש" על אף שעשה את המוטל עליו, עקב מחדלו של חברו.
2. אין חולק כי מתדיין זכאי לכך שמשפטו יסתיים בפסק דין תוך זמן סביר וכי חובתו של בית המשפט לדאוג שכך אכן יהיה, על אף האילוצים הנובעים מעומס התיקים הרובץ על השופטים. במקרה האמור, לא העומס הוא שגרם להשהיית מתן פסק הדין אלא חברו לכך מספר גורמים: תקלה של האחראי המינהלי לנושא האגרה, שלא יידע את בית המשפט בזמן על אי-תשלומה של האגרה, וכן הארכות שניתנו על-ידי בית המשפט לשם תשלומה.
3. התקנות הרלוונטיות לענייננו הן תקנות בית משפט (אגרות), התשמ"ח - 1987 (להלן – **התקנות**). תקנה 2(א) קובעת כי לא ייזקק בית המשפט לכל הליך אלא אם כן שולמה האגרה בגיננו. יש ומפאת תקלה, נודע דבר אי-תשלום האגרה לאחר שההליך החל – שאז לא ייזקק בית המשפט להליך, או לאחר שההליך הסתיים – שאז נקבע בתקנות כי פסק הדין לא יוצא ולא יינתן עותק ממנו כל עוד לא שולמה האגרה (תקנה 2(ד)).
4. התקנות מקנות סמכות בידי בית המשפט למחוק את ההליך שבגיננו לא שולמה האגרה (תקנה 8(ב)). אין התקנות מכילות הוראה בדבר מתן ארכה על ידי בית המשפט לשם תשלום אגרה שלא שולמה במועדה. מתוך הנחה, שלבית המשפט סמכות טבועה כזאת, ראוי הוא, שבנותנו ארכה, יקצוב בית המשפט את משך הארכה וישקול גם את השלכת נתינתה על הצדדים האחרים למשפט, שעניינם בסיומו או במתן פסק דין בו.
5. אכן, השאלה אם ליתן ארכה אם לאו נתונה לשיקול דעת בית המשפט. אולם, בבוא בית המשפט ליתן ארכה, ראוי שיתן דעתו על כך שאי-שימוע פסק הדין מהווה סנקציה חריפה נגד הצד החף מ"אשמה", ולכך שעומדות לרשותו מספר אפשרויות נוספות, שמהן יוכל לבחור את המתאימה ביותר לפי הנסיבות, ובהן: מחיקת ההליך בגיננו לא שולמה האגרה, הפרדת התביעה שכנגד מן התביעה העיקרית ומתן פסק דין בתביעה העיקרית, או מתן ארכה מוגבלת בזמן לתשלום האגרה.

חוות דעת מס' 14

חשיבותו של פרוטוקול

ללשכתנו הגיעו תלונות שעניינן רישום בלתי-מדויק של פרוטוקול בבתי משפט ובבתי דין. לפיכך, מוצאת אני לייחד דברים לחשיבותו של פרוטוקול ולאופן רישומו, לשם רענון הנושא בקרב השופטים והדיינים.

1. ככלל, ניהול פרוטוקול באופן תקין נגזר מהצורך להבטיח התנהלות תקינה של כל גוף ציבורי (ת"א 176/92 שמואל מרג"י נ' "תנועת ביחד", פ"ד נג(3) 104, 89; בג"צ 528/85 אספניולי חזאן נ' המנהל הכללי של משרד החינוך והתרבות, פ"ד מ(2) 487, 494-495). חובה זו נגזרת מזכות הציבור לדעת, מהצורך בחשיפת האמת ובשקיפות פעילותו של גוף ציבורי המאפשרת ביקורת ציבורית ומשפטית, המהווים חלק מעקרונות יסוד של חברה דמוקרטית (בג"צ 954/97 עו"ד ד"ר שלמה כהן נ' ראש לשכת עורכי הדין, פ"ד נב(3) 486, 528-526; בג"צ 990/92 בן ציון מורדוב נ' עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד מז(1) 478, 474 (דברי הנשיא ברק)).

2. החובה והאחריות לניהול התקין של פרוטוקול חלה, בהתאמה ובשינויים המתחייבים, גם על ניהולו של פרוטוקול דיונים בבתי משפט או בבתי דין (שיקראו יחד, לשם הנוחות, 'בתי משפט'). חובה זו נובעת מהדין ומעקרונות יסוד של שיטתנו המשפטית והיא מוטלת על השופט היושב בדיון. על כך נאמר:

"הנחת היסוד, לפיה ניהול הדיון וכל הכרוך בו הוא תפקידו הבלעדי של השופט היושב בדיון, מקבלת את מלוא ביטויה, בין השאר, בהוראות החוקיות העוסקות ברישום הפרוטוקול... דומה שהוראות החוק האמורות, לפחות עד כמה שמדובר ברוחן אם לא בכתבן, אינן מותירות בספק את המסקנה, כי בכל הקשור לפרוטוקול הדיון - יישק הדבר על-פי השופט" (בג"צ 305/89 שמחה ניר נ' בית משפט השלום (תעבורה) למחוז חיפה, פ"ד מה(3) 203, 209).

3. חשיבותו של פרוטוקול בית משפט נובעת מייעודו, שהוא, לשקף באופן נאמן את הנעשה באולם הדיונים. הפרוטוקול חשוב לצדדים, על מנת לכלכל את צעדיהם במשפט. הוא חשוב לבית המשפט, שאמור להכריע בעניין שבפניו על פי החומר שבתיק, שאחד מעמודי התווך שלו הוא הפרוטוקול, מה עוד שבדרך כלל אין בית המשפט שומע את המשפט ברצף וחולף זמן בין ישיבה לישיבה ובין סיום הדיון למועד מתן פסק הדין. במצב דברים זה,

נציבות תלונות הציבור על שופטים

יכול בית המשפט, השומע בו זמנית תיקים רבים, להיות ניזון מהפרוטוקול באשר למה שארע ונאמר במהלך המשפט. פרוטוקול של הערכאה הדיונית חשוב גם לערכאת הערעור האמורה לקבל תמונה נכונה של ההליכים בערכאה ראשונה (ע"א 33/75 איר טרמו בע"מ ואחרים נ' אתרים בחוף, פ"ד לו(1) 547; ע"פ 199/85 יורם אליעז נ' מדינת ישראל, פ"ד לט(2) 80, 82). מעבר לכך, בהבטיחו שקיפות ובהיותו ביטוי של עקרון פומביות הדיון, נודעת לפרוטוקול בית המשפט חשיבות ציבורית המקבלת את ביטויה גם במעמדו של כ'תעודה ציבורית' (ס' 29 לפקודת הראיות (נוסח חדש), תשל"א-1971)

4. חובת רישום פרוטוקול קבועה בחוק. רישומו יכול ויעשה באמצעים שונים, כגון בידי השופט, בידי רושם או קצין או בידי סופר בית הדין שהוסמך לכך, במכשיר הקלטה או באמצעי מכני אחר, והכל לפי האמור בחקיקה ובתקנות הרלוונטיות (תקנה 174 לתקנות סדר הדין האזרחי, תשמ"ד-1984; תקנה 14 לתקנות שיפוט בתביעות קטנות (סדרי דין), תשל"ז-1976; סעיפים 134-135 לחוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), תשמ"ב-1982; סעיף 15(ז) לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים), התשנ"ו-1996; תקנות סו(1)-(3) לתקנות הדיון בבתי הדין הרבניים בישראל, תשנ"ג; סעיפים 335-336 לחוק השיפוט הצבאי, תשט"ו-1955; תקנה 41(ב) לתקנות בתי הדין לעבודה (סדרי דין), התשנ"ב-1991).

5. על חשיבות היותו של פרוטוקול דיון משקף את הדיון ניתן ללמוד גם מזכותו של בעל דין לבקש את תיקונו. בית המשפט רשאי לתקנו לאחר שנתן הזדמנות לצדדים האחרים להביע עמדתם בבקשה (תקנה 175 לתקנות סדר הדין האזרחי, תשמ"ד-1984; סעיפים 137-138 לחוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), תשמ"ב-1982; תקנה סו(4) לתקנות הדיון בבתי הדין הרבניים בישראל, תשנ"ג; סעיפים 338-340 לחוק השיפוט הצבאי, תשט"ו-1955). ראוי הוא כי בקשה מעין זו תדון באווירה הולמת וברוח טובה (ע"א 33/75 איר טרמו בע"מ ואחרים נ' אתרים בחוף, פ"ד לו(1) 547). כאשר צד מבקש לתקן פרוטוקול ובית המשפט מסרב לבקשה, ירשמו הדברים בפרוטוקול.

6. בהיות הפרוטוקול כלי לשיקוף המציאות במשפט, יש להימנע מ"שכתובו". יחד עם זאת, אין רישומו צריך להיעשות באופן מילולי ובית המשפט רשאי לתמצת את הדברים באופן שהפרוטוקול ישקף את עיקריהם (ע"פ 01368/9 שמעון בטיטו נ' מדינת ישראל מה (3) 259, 260-261). מן הראוי שפרוטוקול בית המשפט יכלול את העדויות, הטענות וההתרחשויות שאירעו לפני בית המשפט במהלך הדיונים (ע"א 579/90 מרדכי וגילה רוזין נ' צפורה בן-נון, פ"ד מו(3) 738, 747; ע"פ 199/85 יורם אליעז נ' מדינת ישראל, פ"ד לט(2) 80, 82). כמו כן, ראוי הוא שהפרוטוקול ישקף התנהגות בלתי הולמת של הצדדים או באי כוחם במיוחד אם בית המשפט מתעתד להעביר את ההתנהגות תחת שבט ביקורת,

בפסק הדין. כמו כן, ראוי שהפרוטוקול ישקף תשובות של עדים לשאלות בית המשפט. הסתיים הסכסוך בפשרה דיונית או מהותית (סעיף 79 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], תשמ"ד-1984; סעיף 4(ג) לחוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים, תשל"ה-1975) ראוי שהפרוטוקול ישקף את טיב ההסברים שניתנו לצדדים ביחס להצעת פשרה של בית המשפט או להצעתו בדבר מתן פסק דין על דרך הפשרה, ככל שאלה נדרשים ועל-פי שיקול דעת בית המשפט.

7. בשולי הדברים יצוין, כי אין בחוק דרישה לעניין ניהולו של פרוטוקול בבית המשפט העליון. הרישום הנעשה, ככל שנעשה, על-ידי השופטים בכתב ידם, הוא בבחינת רשימות אישיות ופנימיות שאינן עומדות לרשות הצדדים ואינן בעלות תוקף מחייב. בנוסף לאלה, נעשית הקלדה של הנאמר באולם הדיונים אשר עומדת לרשות הצדדים לבקשתם אך גם היא אינה בעלת תוקף מחייב של פרוטוקול (עש"ם 6529/03 רואי קלינגר נ' נציבות שירות המדינה (לא פורסם)).

8. סוף דבר. בית המשפט הוא המופקד על ניהול פרוטוקול הדיון. סמכות זו היא חלק מחובתו של בית המשפט לנהל את המשפט באופן מכובד, הוגן, ראוי ויעיל. בפרוטוקול המשקף נאמנה את הדיון המשפטי יש כדי לסייע בידי השופט בעשותו במלאכת השיפוט ולשמור על זכויות הצדדים, על מראית פני הצדק ועל אמון הציבור במערכת המשפט.

חוות דעת מס' 15

בירור תלונה על שופט במהלך משפט

1. החוק מסמיך את נציבות תלונות הציבור על שופטים (להלן – הנציבות) לברר תלונות על התנהגות שופטים במסגרת מילוי תפקידם, לרבות בדרך ניהול משפט על ידם (סעיף 2 לחוק נציבות תלונות הציבור על שופטים, התשס"ב-2002 (להלן – החוק)).

במסגרת סמכותה לברר תלונה, פונה הנציבות לשופט הנילון לשם קבלת תגובתו לטענות המועלות על-ידי המתלונן. הפניה לקבלת תגובת השופט כאמור, נעשית לאחר בירור מקדמי, במהלכו מסוננות תלונות הנדחות על הסף מטעמים הקבועים בחוק או תלונות הנדחות בהעדר כל בסיס לטענות המועלות בהן. בכל מקרה, לא ניתנת החלטה בדבר היות התלונה מוצדקת, ללא פניה לשופט הנילון.

2. לאחרונה הועלתה השאלה אם יש מקום לפנות לשופט, במהלך המשפט, בעניין תלונה שהוגשה עליו. הטענה היא כי במקרה של פנייה כזו, קיים חשש שהפנייה עלולה להשפיע על עמדתו של השופט הנילון או על יחסו לצדדים המתדיינים ובמיוחד למתלונן ולפגוע בניטרליות השיפוטית ובהגינות ההליך המתנהל. על פי אותה טענה ראוי – מהטעמים האמורים – שהנציבות תמתין עם פנייתה לשופט הנילון עד לסיום ההליכים, או תימנע מלפנות לשופט הנילון עצמו ותפנה, תחת זאת, לנשיא בית המשפט בו מכהן אותו שופט.

3. מדיניותה של הנציבות היא להשהות את הטיפול בתלונה המוגשת בעת שההליך תלוי ועומד, ככל שראוי ונכון לעשות כן לפי טיבה של התלונה ובהתאם לנסיבות. אולם ברוב המקרים של המקרים מתחייב הצורך לפנות לשופט סמוך למועד הגשת התלונה אף אם הדיון עודנו בעיצומו. בקביעת העיתוי הראוי לבקשת התגובה ניתנת הדעת למהות התלונה, לזכויות המתדיינים ובאי כוחם ולתכליתה וייעודה של הנציבות. תכלית זו היא לשפר את השירות הניתן על-ידי השופטים לציבור, תוך שמירה על העצמאות השיפוטית, שמשמעה הימנעות מהתערבות בעשייה השיפוטית-מהותית והתערבות בהתנהגות אישית ובעשייה מינהלית שיפוטית בלבד ותוך הקפדה על טיפול מכובד ודיסקרטי.

4. הרוב המכריע של התלונות סב על התנהגות והתנהלות שופט במהלך דיונים בעודם בעיצומם. במקרים רבים, מתייחסות התלונות להתמשכות הליכים, עיכוב במתן פסק דין, זלזול בית המשפט בצד להליך, הפעלת לחץ או איום או מראית עין של אלה, התייחסות בלתי שווה כלפי מי מהצדדים, התנהגות שרירותית ומתנשאת או יצירת אווירה מתוחה

ובלתי-נאותה באולם הדיונים ועוד. בתלונות מסוגים אלה מתחייב, אינהרנטית, בירור וטיפול מידי בתלונה, שאינו סובל דיחוי ושמטרתו היא לתקן את הליקוי ככל שיימצא שהתלונה מוצדקת. במקרים אלה, המתנה לסיום התיק, שמועדו מי ישרונו, תהיה בבחינת לעג לרש או בבחינת post mortum המהווה החמצה של בירור ענייני ואפקטיבי של התלונה בזמן אמת.

5. גם אם יש בטיפול מאוחר תועלת כלשהי לתיקים אחרים לעתיד לבוא בפני אותו שופט או בפני שופטים אחרים, אין בו תועלת למתלונן הפרטני. עבור מתדיין זה, התיק המתנהל בפני בית המשפט הוא ברוב המקרים תיקו היחיד, ותיקון ליקוי שהתגלה בו במהלך הדיון רק באופן הצופה פני עתיד אינו מאפשר מימוש זכותו לקבל את יומו בבית המשפט ולזכות במשפט הוגן. הגנה ממשית על זכותו הקונקרטית של אדם להליך הוגן, יכולה להיעשות – ברוב המקרים – רק באמצעות טיפול ענייני ויעיל בזמן אמת ובמסגרת ההליך המתנהל בפועל.

6. זאת לזכור כי בטיפול בתלונה בזמן אמת יש גם כדי לממש את חובתו של גוף ציבורי לפעול תוך זמן סביר (ע"א 2097/02 איטונג בע"מ נ' פואד חדיד, פ"ד נז(4), 211, 216; בג"צ 6972/96 התנועה למען איכות השלטון נ' היועץ המשפטי לממשלה – מיכאל בן יאיר, פ"ד נא(2), 757, 782). הדבר נכון במיוחד באשר למילוי תפקידה של הנציבות, שייחודה ככלי לשמירה על הזכות למשפט הוגן ולטיפול ביחסיו של האזרח עם הרשות השיפוטית, הוא בכלים שניתנו לה לטיפול מהיר ויעיל בתלונות האזרח (S. Anderson, "Judicial Accountability: Scandinavia, California and the U.S.A.", 28 Am. J. Com. L. 393, 402, 404, 411 (1980)). מכאן, שללא אפשרות לפנות לשופט-הנילון סמוך למועד הגשת התלונה גם אם ההליך עודנו מתנהל, תיפגע פעילות הנציבות ועוקר מתוכן יעודה על-פי החוק.

7. עמדת הנציבות מעוגנת בהוראת החוק הקובעת כי "לצורך הבירור, רשאי הנציב לקבל מכל אדם או גוף, בתוך תקופה שיקבע ובאופן שיקבע... כל ידיעה או מסמך העשויים לדעת הנציב, לסייע בבירור התלונה..." (סעיף 20(ב) לחוק) וכן שבירור התלונה "יסתיים לכל המאוחר עד תום שנה אחת מיום קבלתה בנציבות" (סעיף 29(ד) לחוק). הוראות אלה מגלמות צורך של בירור מהיר, ענייני ויעיל בתלונה.

8. ערים אנו לכך שפניה לשופט במהלך הדיונים, לשם קבלת תגובה על תלונה יוצרת אי-נחת ואי-נוחות אצל השופט. אכן, "שופט הוא אדם ודרכו היא דרך האדם" (ע"א 2904/92 עיריית תל-אביב-יפו נ' עיזבון המנוח לטרהויז, פ"ד נ(1), 754, 772). אף-על-פי-כן סבורים אנו כי אין בכך כדי ליצור חשש ממשי להשפעה בלתי-לגיטימית של התלונה על עמדתו

הראיות ובהתאם לדין, וכי אין לביקורת זו או אחרת המושמעת כלפיו השפעה כלשהי על החלטותיו לגופן" (ע"א 1928/02 עיתון צומת השרון נ' ירון רותם (לא פורסם), פסקה 8 לפסק הדין). דברים אלה נאמרו גם ביחס לעלבונות שהוטחו בשופט על-ידי מי מבעלי הדין או באי כוחם וגם – באופן ספציפי – במקרה בו נוסחה תלונה על השופט והוגשה לגורמים במערכת (קודם להקמתה של הנציבות) (ע"פ 4744/99 סארי שיבלי נ' הועדה לתכנון ולבניה גליל מזרחי, פדאור (לא פורסם) 99 (2) 419; ע"א 107/01 פנחס נרקיס נ' בנק לאומי לישראל בע"מ, פדאור (לא פורסם) 01 (1) 144). יצוין כי כאשר שופט המתבקש להגיב על תלונה סבור שהעיתוי אינו מתאים לעשות כן, אפשר שיפנה לנציבה ועמדתו תשקל.

9. אשר להצעה להעביר את הטיפול בתלונות המוגשות במהלך הדיונים, לנשיאים, נראה כי אין הדבר ראוי להיעשות. אמנם, אין להמעיט בחשיבות הרבה של מלאכתם המבורכת של הנשיאים במניעת תקלות ותיקון וביישור הדורים. עם זאת, ספק אם יש בידי הנשיאים הכלים הדרושים לביור תלונות וספק אם טיפולם בתלונות במהלך המשפט מנטרל את הבעייתיות הגלומה, לכאורה, בטיפול כאמור על-ידי הנציבות. מכל מקום, פירושה של הצעה זו הוא התפרקות הנציבות מחובתה הסטטוטורית, שהיא למנוע מצב בו המערכת מבקרת את עצמה ללא ביקורת חיצונית. הצעה גם אינה עולה בקנה אחד תכלית החוק ועם כוונתו של המחוקק לשנות את המצב שהיה קיים קודם לחקיקתו ולהקים מוסד עצמאי וחיצוני למערכת השיפוט המרכז את הטיפול בתלונות על התנהגות והתנהלות שופטים באופן המאפשר טיפול נייטרלי, מקצועי ואחיד בהן (ה"ח מס' 1654, 2002, עמ' 306; דה"כ מיום 12.3.04 ומיום 24.7.02).

10. סוף דבר. נראה כי אין מנוס אלא לפנות במקרים המתאימים לשופט הנילון במהלך המשפט ולבקש את תגובתו לתלונה, כשהפנייה נעשית ברגישות ובאחריות, תוך הקפדה על הימנעות מפגיעה בעצמאות השופטים ותוך שמירה על מעמדה ויוקרתה של המערכת השיפוטית.

חוות דעת מס' 16

שימוש בחומר שהוכן על-ידי הנציבות והחלטת פסלות בעקבות תלונה שהוגשה

1. במסגרת בירור תלונות, נתקלנו בכך שדבר הגשת תלונה או ההחלטה שניתנה בה, מועלה בבית המשפט. יש ומגיש התלונה – מתדיין או בא כוחו – מעלה את דבר הגשת התלונה בפני השופט הדין בעניינו ויש ושופטים מאזכרים בצורה זו או אחרת תלונה שהוגשו עליהם לנציבות ומתייחסים אליה במהלך הדיונים או בהחלטה ואף מוצאים לפסול עצמם או לשקול פסילה משום שהוגשה עליהם תלונה על-ידי מי מהצדדים.

חוק נציב תלונות הציבור על שופטים, התשס"ב-2002 (להלן – החוק), אוסר על שימוש בחומר של הנציבות בהליך משפטי או מעין שיפוטי ובכל מקרה, הגשת תלונה על שופט בהליך משפטי אינה מקימה עילת פסלות.

2. על מנת להעמיד דברים על מכונם, מבקשת אני להביא לתשומת הלב את דברי המחוקק, הקובע בסעיף 24 לחוק כ:

“(א) החלטותיו וממצאיו של הנציב בענין תלונה –

(1) אין בהם כדי להעניק למתלונן או לאדם אחר זכות או סעד, בבית משפט או בבית דין, שלא היו להם לפני כן;

.....

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

3. התשתית הרעיונית העומדת ביסוד סעיף זה והעולה מפרשנות תכליתית של החוק בכללותו, היא יצירת הפרדה בין הליך משפטי בו מתברר ענינם של מתדיינים בבית המשפט, לבין הליך של בירור תלונות על שופטים, שהוא הליך נפרד, עצמאי וחיצוני ואינו חלק מן ההליך המשפטי המתנהל בבית המשפט. העלאת דבר הגשת תלונה במהלך המשפט, מעמתת את השופט עם המתלונן – המתדיין או בא כוחו. יש למנוע עימות כזה על מנת שלא לפגוע במעמדו של בית המשפט ובאמון הציבור בו. יש להקפיד על כך שתלונה על שופט לא תהווה אמצעי להפעלת השפעה בלתי לגיטימית על בית המשפט. אין זה ראוי כי הליך בירור תלונה ינוצל על מנת לנסות להשפיע על הסכסוך העומד בפני בית המשפט. זאת לזכור כי בעצם הגשתה של תלונה אין כדי להעיד על מידת נכונותן של הטענות המועלות בה. עם זאת, גם כאשר התלונה נמצאת מוצדקת, אין היא נוגעת לליבו של הסכסוך המתנהל בפני בית המשפט. בירורה של הנציבות את התלונה נעשה על מנת לבחון את

התנהלותו או התנהגותו של השופט על מנת להביא לתיקון ליקוי, אם קיים כזה. זהו מעגל נפרד שאינו חופף למעגל ההתדיינות לגופו של הסכסוך העומד בפני בית המשפט.

4. על אף האמור, אם מגיע דבר קיומה של תלונה לידיעת השופט הנלווה, אין הדבר מקים עילת פסלות. דבר זה נקבע בפסיקה של בית המשפט העליון עוד לפני שהוקמה הנציבות ויפה מקל וחומר למצב שלאחר חקיקת החוק. הטעם לכך הוא כי אין ליתן בידי בעל דין את הכוח לפסול שופט על דרך הגשת תלונות נגדו או על דרך נקיטת צעדים פרובוקטיביים מצד מתדיין או בא כוחו (לעניין אי-הקמת עילת פסלות על-ידי תלונה ולטעמים להלכה זו, ראו ע"א 107/01 פנחס נרקיס נ' בנק לאומי לישראל בע"מ, פדאור (לא פורסם) 01 (1) 144 (פיסקה 6 לפסק הדין); ע"א 5714/97 מזור משה נ' מינהל מקרקעי ישראל, פדאור 97 (2) 324 (פיסקה 4 לפסק הדין); ע"פ 4744/99 סארי שובלי נ' הועדה לתכנון ולבניה גליל מזרחי, פדאור 99 (2) 419 (פיסקה 6 לפסק הדין)).

5. דברים אלה משתלבים בהלכה שיצאה מלפני בית המשפט העליון שהציבה רף גבוה לשם העמדת עילת פסלות (ע"פ 5/82 אבו חצירה נ' מדינת ישראל, פ"ד לו(1) 247, 250; בג"צ 2148/94 גלברט ושמלה נ' נשיא בית המשפט העליון, פ"ד מח(3) 573, 605; ע"א 19/02 יעקב ניר נ' ד"ר שושנה הרשקו, פדאור 02(1) 16 (פיסקה 8 לפסק הדין)). הזכות לשבת בדין היא גם החובה לעשות כן, וחזקה על השופט היושב בדין כי הוא מקצועי וידון בתיקים הנדונים לפניו על פי הראיות ובהתאם לדין (ע"א 1928/02 עיתון צומת השרון נ' ירון רותם ואח' (לא פורסם)). השתחררות בלתי ראויה של שופט מלשבת בדין, עלולה לפגוע פגיעה של ממש בהליכי המשפט ובאמון הציבור תוך הכבדה שלא לצורך על המערכת השיפוטית (ע"פ 1164/97 פלוני נ' מדינת ישראל, פ"ד נא(1) 229, 231-232).

6. אכן, המחוקק יצר הפרדה בין הליכי הטיפול בבקשת פסלות – המסורים למערכת השיפוטית בלבד – לבין הליכי טיפול בתלונה על התנהגות והתנהלות שופט המסורה לנציבות (סעיף 17(5) ו-18(ב) לחוק). הנציבות מטפלת רק בקבוצה האחרונה ככל שהעניין אינו מקים עילת פסלות. יתר על כן, המחוקק העניק לנציב את הסמכות לברר תלונה בדרך שימצא לנכון השונה מבחינה זו מהליכי פסלות, שבירורם נעשה על-ידי השופט היושב בדין או, בערעור, על-ידי בית המשפט העליון.

7. סוף דבר. על בית המשפט למנוע העלאת דבר הגשת תלונה במהלך ההליך השיפוטי, מצד המתדיינים או באי כוחם ולהימנע מלהעלותו מיוזמתו הוא, וכן להימנע מלפסול עצמו רק משום שהוגשה תלונה נגדו. שימוש בחומר ובהחלטות הנציבות בהליך משפטי או מעין שיפוטי אינו עולה בקנה אחד עם הוראת החוק וגם אינו ראוי, מה עוד שהוא פוגע בדיסקרטיות שבה נעשית מלאכתה של הנציבות ובחובת הסודיות המוטלת על עובדיה.

חוות דעת מס' 17

מספרנו: 164/ס, החלטה מיום 18.4.04

1. בלשכתנו התקבלה תלונה אנונימית, לפיה שופט מסוים מצוי בניגוד עניינים בין עבודתו כשופט השומע תיקים בהם מעורבים בנקים, לבין היותו תובע בתובענה ייצוגית. התובענה הייצוגית הוגשה על-ידי השופט בהיותו עורך דין, טרם מינויו לכהונת שופט.

2. במסגרת ההחלטה שניתנה בתלונה נאמרו דברים שיש בהם משום חוות דעת והנחיות למקרים שעניינם ניגוד עניינים של שופט היושב בדין, ואלה הדברים:

"טענת ניגוד עניינים המכוונת כלפי שופט, היא בדרך כלל עילה לבקשת פסלות בהתאם לסעיף 77א לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984. החשש הוא כי אם השופט נקלע למצב של ניגוד עניינים "לא יעלה בידו למלא את חובתו כהלכה ויחטא - במודע או שלא במודע - במשוא-פנים" (בג"צ 531/79 סיעת "הליכוד" בעיריית פתח-תקוה נ' מועצת עיריית פתח-תקוה ואח', פ"ד לד(2) 566, 569). המחוקק קבע הליך מיוחד לצורך בקשת פסלות, אותה יש להגיש לשופט היושב בדין ועל החלטתו ניתן לערער בזכות לפני בית המשפט העליון. מן המפורסמות היא כי אין די בתחושה סובייקטיבית בכדי לבסס עילת פסלות. יש צורך בהנחת תשתית ראייתית אובייקטיבית ממנה ניתן להסיק כי דעתו של השופט נעולה במובן זה שלא יתאפשר לו לשפוט משפט צדק (ע"א 107/01 פנחס נרקיס נ' בנק לאומי לישראל, פדאור (לא פורסם) 01(1) 144). בעניין זה, נאמר, כי עצם קיומו של קשר עקיף לתביעה מסוימת, אין בו כדי לבסס חשש ממשי כי דעתו של השופט "ננעלה" או כי "המשחק מכור" (ע"א 2222/02 מירות סחר (1997) בע"מ ואח' נ' נויזידלר נייר חדרה בע"מ ואח' (טרם פורסם)).

ייחודו של ההליך שקבע המחוקק לבקשת פסלות, כמו גם הרף הגבוה שנקבע בפסיקה לשם העמדת עילת פסלות, מבטאים את החומרה הגלומה בפסילתו של שופט מלישב בדין. החומרה נובעת מהתפיסה הבסיסית לפיה תפקידו של השופט הוא לדון במה שבא לפניו. אין מדובר בזכות הנתונה בידי, אלא בחובתו המקצועית כשופט, חובה שעליו למלא גם אם מבחינת נוחיותו האישית היה הוא מוכן לפרוש מן הדיון (ע"פ 1182/99 הורביץ נ' מדינת ישראל, פ"ד נד(2) 49; ע"א 3753/01 שינבויים נ' נעמי גרינצוויג, תק-על 2001(2) 355). יש להימנע ממקרים של השתחררות בלתי ראויה של שופט מדיון, שכן השתחררות כזו עלולה לפגוע פגיעה של ממש בהליכי המשפט ובאמון הציבור תוך הכבדה שלא לצורך על המערכת השיפוטית (ע"פ 1164/97 פלוני נ' מדינת ישראל, פ"ד נא(1) 229, 231-232; מ' שמגר "על פסלות שופט - בעקבות ידיד תרתי משמע" ספר גבורות לשמעון אגרנט

(תשמ"ז), 87, 109–110). חזקה על השופט היושב בדין כי הוא מקצועי וכי ידון בתיקים המתנהלים בפניו על-פי הראיות ובהתאם לדין (ע"א 1928/02 עיתון צומת השרון נ' ירון רותם ואח' (לא פורסם)).

על פי החוק, אין הנציבות מוסמכת לטפל בבקשה לפסלות שופט בעילה של חשש ממשי למשוא פנים. עם זאת, נראה כי בסמכותה של הנציבות לטפל בתלונות שעניינן ניגוד עניינים ואינן מבססות עילת פסלות (סעיפים 17(5) ו-18(ב) לחוק נציב תלונות הציבור על שופטים, התשס"ב–2002). אלה הן תלונות המעלות טענה של ניגוד עניינים המושתתת על תחושות סובייקטיביות או המבוססות על מראית פני הצדק שאינן עומדות בדרישה המחמירה לעניין פסלות. "יש חשיבות רבה בהקפדה על מראית פניה של עשיית הצדק" גם כאשר אי הקפדה כזו אינה יכולה, כשלעצמה, לבסס בקשת פסלות (ע"פ 184/85 זאב שרעבי נ' מדינת ישראל, פ"ד לט (1) 446).

3. לאור האמור לעיל, ועל מנת "למנוע מראית עין של משוא פנים", הומלץ בפני השופט להגיש בקשה לשחרורו מתפקידו כתובע ייצוגי בתובענה האמורה. השופט פעל בהתאם להמלצה. עוד הומלץ כי עד אשר תינתן החלטה בבקשה יודיע השופט למתדיינים בפניו בתיקי בנקים דבר היותו תובע בתובענה ייצוגית ודבר הגשתו בקשת הסתלקות ממנה, באופן שמי מהם שיחפוץ יוכל להגיש לבית המשפט בקשת פסלות. השופט פועל בהתאם.

חוות דעת מס' 18

מספרנו: 146/04

מכתב לשר המשפטים ואחרים מיום 10.10.04

1. ביום 15.4.04 התקבלה בנציבות תלונות הציבור על שופטים תלונה שהוגשה על-ידי עורך דין ועניינה פגיעה בחופש העיסוק שלו כעורך דין ובחופש ההתקשרות של מתדיינים עם עורך דין. פגיעה זו היא פועל יוצא של הוראות חוק חדשות שהתקבלו, והן הוראת סעיף 53 לחוק לשכת עורכי הדין, תשכ"א-1961 (להלן – סעיף 53 לחוק הלשכה) וככל שהדבר נוגע לבתי הדין הרבניים גם הוראת סעיף 19א(ו) לחוק הדיינים, תשט"ו-1955. וזו לשונם:

"53ב. סייג לייצוג בשל עילת פסלות של שופט [תיקון: תשס"ד]
(א) התבקש עורך דין לקבל על עצמו לייצג צד בהליך בבית משפט, ויש לו יסוד להניח כי קבלת הייצוג תביא לכך שהשופט שנקבע לדון באותו הליך לא ישב בדיון בשל התקיימות עילה מעילות הפסלות המפורטות להלן, לא יקבל על עצמו את הייצוג אלא אם כן ההליך הוא הליך קשור להליך קודם שבו ייצג עורך הדין את אותו צד או שבית המשפט התיר את הייצוג לפי בקשה שהגיש עורך הדין:
(1) השופט שנקבע לדון בהליך הוא בן משפחה של עורך הדין או שקיימת ביניהם קרבה ממשית אחרת;
(2) לשופט הדין בהליך או לבן משפחה מדרגה ראשונה של השופט יש ענין כספי ממשי או ענין אישי ממשי בעורך הדין.
(ב)"

"19א. עילות פסלות [תיקון: תשס"ד(2)]

....
(ו) התקיימה עילת פסלות לפי סעיף קטן (ב)(1) או (2), הנוגעת לעורך דין או לבא כוח אחר, שהתקיימו בו נסיבות המחייבות קבלת היתר לייצוג כאמור בסעיף 53 לחוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א-1961 (בחוק זה – חוק לשכת עורכי הדין), רשאי בית הדין להתיר את הייצוג, לבקשת עורך הדין או בא הכוח, אם מצא כי הנזק שייגרם לצד להליך אם לא יתיר את הייצוג עולה על הנזק שייגרם לצד להליך או לאינטרס הציבורי בשל הפסקת הדיון או החלפת דיון; התיר בית הדין את הייצוג כאמור, לא ישב בדיון הדין שלגביו התקיימה עילת הפסלות."

2. תוצאת הציבור בין פרשנות הניתנת בבתי הדין הרבניים להוראות חוק אלה לבין נוהל חלוקת התיקים שם, הנעשה על-פי אותיות שם המשפחה של התובע, היא כי ייצוגו של מגזר שלם של מתדיינים כפוף להגשת בקשה לייצוג ולאישורה על-ידי בית הדין.

3. עמדתנו, שהובעה במכתבינו מיום 21.4.04 ו-21.7.04, היא כי יש במצב האמור כדי לפגוע בחופש העיסוק של עורך דין, שהיא זכות יסוד שנקבעה בחוק יסוד: חופש העיסוק. בנוסף, יש לכאורה בהוראות אלה כדי לפגוע בחופש ההתקשרות של מתדיינים ובזכותו של אדם לבחור לו פרקליט שייצגו בבית המשפט. אף אלה הן זכויות יסוד המעוגנות בזכות למשפט הוגן ולכאורה גם בהגנה החוקתית על כבוד האדם (בג"צ 4330/93 פריד גאנץ נ' ועד מחוז תל-אביב של לשכת עורכי הדין, פ"ד נ(4) 221, 233). הפגיעות האמורות עלולות גם לפגוע באמון הציבור במערכת המשפט.

4. דוגמה לבעייתיות האמורה ולתקלות שונות היכולות להיגרם כתוצאה מהוראות החוק ומנוהל חלוקת התיקים כאמור היא הפגיעה בלקוחו של המתלונן הנגרמת כתוצאה מהחלטה בעניין צו עיקול וצו עיכוב יציאה מהארץ. עניינו של הלקוח אמור היה, לפי שם משפחת התובע, להישמע בפני הרכבו של הדיין שפסל עצמו מלדון בתיקים בהם מופיע המתלונן. לפיכך, הגיש עורך הדין בקשה להעביר את הדיון לכל הרכב אחר. הדבר לא נעשה. ניתנו צווים לצד שכנגד במעמד צד אחד מבלי שנקבעה ישיבה לדיון בצווים במעמד שני הצדדים. בית הדין ציין בהחלטתו כי הוא ממתין להנחיות הרב בן דהן, מנהל בתי הדין הרבניים, באשר להרכב שאליו יועבר התיק. בינתיים חלפו למעלה מחודשיים ולא התקיים דיון במעמד הצדדים.

5. ביחס לבעייתיות המתוארת, עמדת הנציבות היא כי במקרים בהם מתקיימת עילת פסלות של דיין יש לדאוג להעברה אוטומטית של התיק בו פסל עצמו הדיין מלדון, לכל הרכב אחר. כל פתרון אחר פוגע בזכויותיהם הדיוניות והמהותיות של עורכי דין ומתדיינים. יוער, כי כאמור בסעיף 4 למכתבנו מיום 21.7.04, אין בהפניה אוטומטית כדי ליצור חשש ממשי של מניפולציה בבחירת השופט היושב בדין.

6. מאחר וביחס לבעייתיות זו אין תמימות דעים בין הנציבות לבין היועץ המשפטי לשיפוט רבני, התקיימה ביום 22.8.04 פגישה בין נשיא בית הדין הרבני הגדול, הרב עמאר, מנהל בתי הדין הרבניים, הרב בן דהן, היועץ המשפטי לשיפוט רבני, עורך הדין יעקבי והחתומה מטה. בפגישה זו הועלתה הצעה על-ידי כב' הרב עמאר שנוסחה והעלתה על הכתב על-ידי עורך הדין יעקבי במכתבו מיום 29.8.04:

"בתביעות חדשות, אשר טרם התקיים בהן כל הליך, וטרם נפתח כל תיק, והתובע/ת בהם מיוצג ע"י עו"ד ואשר על פי חלוקת הענינים אמור הענין להיות נדון בפני הרכב שבראשות הגר"א תובא בקשת עו"ד להתרת הייצוג בפני כב' ראש אבות בתי הדין לחיפה, הרה"ג שלמה שלוש שליטא... תיקים שכבר נקבעו לדיון בפני הרכב כב' הרה"ג אברהם ועו"ד מבקש להתיר לו את הייצוג, תובא הבקשה בפני הרכב בית הדין שבראשות הרב"

על אף שאני מקדמת בברכה את הניסיון הכן והרציני לשפר פני הדברים באמצעות הצעה זו, אני מוצאת כי אין היא עונה על הבעייתיות הכרוכה בסוגיה.

7. הבעייתיות הגלומה בסעיף 53 לחוק הלשכה נוגעת גם לבתי המשפט הרגילים, בעיקר כאשר עילת הפסלות היא אינהרנטית לשופט ולבא כוח מסוים (למשל, כאשר מדובר בקירבה משפחתית) ובמידה ואין מנגנון המנתב תיקים כאלה אוטומטית למותב אחר. לאור חשיבות הנושא, הנוגע לציבור עורכי הדין והמתדיינים בכללותו ועשוי להיות כרוך בצורך בתיקוני חקיקה, אני מוצאת לנכון להפנות תשומת לבכם למצב הבעייתי שנוצר, הדורש לדעתי טיפול ושינוי. הנציבות פועלת בעניין זה ככל שסמכותה מאפשרת זאת.

חוות דעת מס' 19

משוב עורכי הדין על שופטים אל מול נציבות תלונות הציבור על שופטים

עם פרסום משוב לשכת עורכי הדין, מוצאת אני לייחד דברים לסוגיה רגישה זו, במיוחד לאור עמדת הלשכה כי למשוב אין תחליף. למשוב יש תחליף שנקבע על-ידי המחוקק והוא נציבות תלונות הציבור על שופטים. אלא שהלשכה לא המתינה לפירות עבודתה של הנציבות ויצאה בפרסום קולני של משוב שערכה, שהוא הכלי הלא נכון המיועד לציבור הלא נכון ומחטיא את המטרה שלשמה כביכול נועד.

אכן, אין מערכת מושלמת, וגם המערכת השיפוטית אינה פטורה מן הצורך לשפר את השירות הניתן על-ידה לציבור, שייחודו בכך שהוא עוסק בעשיית צדק במשפט. לפיכך, צריכה הביקורת על מערכת זו להיעשות באחריות וברגישות מירבית, תוך איזון בין שיפור השירות לציבור לבין שמירה על עצמאותו ואי-תלותו של השופט. המשוב אינו מאזן בין שני אלה ואינו נותן את המשקל הראוי לעקרון אי-התלות השיפוטית.

עצמאותם של שופטים היא ציפור הנפש של השיפוט. היא נועדה בראש ובראשונה להגן על זכויות אדם במשפט. מדינה דמוקרטית השומרת על זכויות אדם ועל שלטון החוק, מחייבת קיומה של רשות שופטת עצמאית בה מכהנים שופטים בלתי תלויים שאין עליהם מרות זולת מרותו של הדין. עצמאות זו נועדה להעניק לציבור משפט הוגן, בו יושב לדין שופט נייטרלי, אובייקטיבי, ללא פניות, ללא משוא פנים וללא מורא. על עצמאות זו יש להגן ולשמור. המשוב פוגע בכל אלה. הביקורת המגולמת במשוב איננה ביקורת בונה הצריכה להיעשות בדיסקרטיות ולהתייחס להתנהגות ולהתנהלות ספציפית, תוך השלכה מערכתית על התנהגויות ותופעות דומות, ולא תוך דרוג השופטים ומתן ציונים להם ופרסומם ברבים. יש במשוב ובפרסומו משום פגיעה בכבודם של השופטים, במעמדם בעיני עצמם ובעיני אחרים, בשלוות נפשם ובביטחונם העצמי. יש בו פוטנציאל להתנהגות פופוליסטית מצד השופט, או יחס עוין כלפי אלה שהרעו עמו במשוב. גם השופטים שציוניהם גבוהים אינם זקוקים לזרי דפנה ולשיר הלל מצד עורכי הדין. גם בכך יש משום פגיעה במעמד השופטים. יש במשוב פוטנציאל לגרימת יחסים בעייתיים בין השופטים לבין עצמם. הוא מביא לזילות בית המשפט והשופטים ולפגיעה באמון הציבור במערכת המשפט. כאשר אדם מופיע בפני שופט שקיבל "ציון" גרוע במשוב, הוא אינו רוחש כבוד לשופט, הוא מאבד אמון בו ובמערכת ובכך נפגע גם שלטון החוק. השלילה המגולמת במשוב מבחינת פגיעתה הרעה בשופטים ובמערכת המשפט ובעקיפין בציבור המתדיינים ובעורכי הדין, עולה לאין ערוך על כל הישג שהמשוב מתיימר להשיג.

כל הדברים האמורים מקבלים משנה תוקף לאחר הקמת נציבות תלונות הציבור על שופטים שהחלה לפעול ב-1.10.03, מכוח חוק נציב תלונות הציבור על שופטים, תשס"ב-2002. תכלית הנציבות היא להביא לשיפור השירות הניתן על ידי השופטים לציבור, תוך שמירה על עצמאותם ואי תלותם של השופטים. הסמכות שהעניק המחוקק לנציבות היא בירור תלונות על "התנהגות שופט במסגרת מילוי תפקידו כשופט לרבות בדרך ניהול המשפט על ידיו". כן מוסמכת הנציבות להמליץ על תיקון ליקויים, לעקוב אחר ביצועם ולנקוט בסנקציות הקבועות בחוק. לפעילותה של הנציבות יש פן מערכתי הכולל השלכת המסקנות שהוסקו במקרה פרטני על המערכת כולה. כמו כן יצרה הנציבות ערוץ תקשורת עם ציבור השופטים המביא לשיתוף פעולה המסייע בשיפור ותיקון ליקויים ומניעת התנהגות או התנהלות בלתי ראויה. כל אדם הרואה עצמו נפגע מהתנהגות שופט או מדרך ניהול משפט על-ידו, רשאי לפנות לנציבות. גם גופים כמו לשכת עורכי הדין, הסנגוריה הציבורית והפרקליטות ועוד, רשאים לפנות בתלונה. עד כה, טיפלה הנציבות בכ-500 תלונות. הטיפול נעשה באחריות, ברגישות ובדיסקרטיות המתחייבת מחובת הסודיות המוטלת על עובדי הנציבות מכוח החוק. הוסקו מסקנות פרטניות, ניתנו המלצות אישיות ומערכתיות ופירות עבודת הנציבות ניכרים בשטח. למרות זאת, נראה, כי כלה ונחרצה עם הלשכה לקדם את עניין המשוב, מבלי להמתין לחלוף תקופה סבירה על מנת לבחון את הצורך בו לאור תפקודה של הנציבות.

לאור האמור, אין אלא לתהות על התכלית שלשמה דבקה הלשכה בדרך עריכת המשוב ופרסומו. בכך, עלולים עורכי הדין לכרות את הענף עליו הם יושבים, שהוא, מערכת שיפוט איתנה, מכובדת, עצמאית ובלתי-תלויה.

נספח ד

חוק נציב תלונות הציבור על שופטים, התשס"ב-2002*

1. הגדרות

בחוק זה –

“שופט” – כל אחד מאלה:

- (1) שופט כהגדרתו בחוק-יסוד: השפיטה, לרבות שופט בקצבה הממלא תפקיד שיפוטי לפי סעיפים 57 או 66 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984 (בחוק זה – חוק בתי המשפט);
- (2) רשם כהגדרתו בסעיף 84 לחוק בתי המשפט;
- (3) שופט ורשם כמשמעותם בחוק בית הדין לעבודה, התשכ"ט-1969 (בחוק זה – חוק בית הדין לעבודה), לרבות שופט שיצא לקצבה הממלא תפקיד שיפוטי לפי סעיף 31(ז) לחוק בית הדין לעבודה;
- (4) שופט צבאי-משפטי כמשמעותו בחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955 (בחוק זה – חוק השיפוט הצבאי);
- (5) דיין כהגדרתו בחוק הדיינים, התשט"ו-1955 (בחוק זה – חוק הדיינים);
- (6) קאדי כהגדרתו בחוק הקאדים, התשכ"א-1961 (בחוק זה – חוק הקאדים);
- (7) קאדי מד'הב כהגדרתו בחוק בתי הדין הדתיים הדרוזיים, התשכ"ג-1962 (בחוק זה – חוק בתי הדין הדרוזיים);
- (8) דיין של בית דין של עדה נוצרית כמשמעותו בסימן 54 לדבר המלך במועצה על ארץ ישראל, 1947-1922;

“השר” –

- (1) לענין שופט כהגדרתו בפסקאות (1) עד (3) וכן (6) ו-7 – שר המשפטים;
- (2) לענין שופט כהגדרתו בפסקה (4) – שר הביטחון;
- (3) לענין שופט כהגדרתו בפסקאות (5) ו-8 – השר לענייני דתות;

* ס"ח התשס"ב 1864 (5.8.2002).

“בית דין משמעותי לשופטים” –

- (1) לענין שופט כהגדרתו בפסקאות (1) עד (3) – בית הדין המשמעותי לשופטים לפי סעיף 17 לחוק בתי המשפט;
- (2) לענין שופט כהגדרתו בפסקה (4) – בית דין משמעותי לפי סעיף 192ד לחוק השיפוט הצבאי;
- (3) לענין שופט כהגדרתו בפסקה (5) – בית הדין המשמעותי לפי סעיף 20 לחוק הדיינים;
- (4) לענין שופט כהגדרתו בפסקה (6) – בית הדין המשמעותי לפי סעיף 17 לחוק הקאדים;
- (5) לענין שופט כהגדרתו בפסקה (7) – בית הדין המשמעותי לפי סעיף 22 לחוק בתי הדין הדרוזיים;

“הועדה לבחירת שופטים” –

- (1) לענין שופט כהגדרתו בפסקאות (1) ו-(2) – הועדה לבחירת שופטים כמשמעותה בסעיף 4(ב) לחוק-יסוד: השפיטה;
- (2) לענין שופט כהגדרתו בפסקה (3) – הועדה לבחירת שופטים כמשמעותה בסעיף 4(א) לחוק בית הדין לעבודה;
- (3) לענין שופט כהגדרתו בפסקה (4) – הועדה לבחירת שופטים צבאיים-משפטאים לפי סעיף 187 לחוק השיפוט הצבאי;
- (4) לענין שופט כהגדרתו בפסקה (5) – ועדת המינויים לפי סעיף 6 לחוק הדיינים;
- (5) לענין שופט כהגדרתו בפסקה (6) – ועדת המינויים לפי סעיף 4 לחוק הקאדים;
- (6) לענין שופט כהגדרתו בפסקה (7) – ועדת המינויים לפי סעיף 11 לחוק בתי הדין הדרוזיים;

“המנהל” –

- (1) לענין שופט כהגדרתו בפסקאות (1) עד (3) – מנהל בתי המשפט;
- (2) לענין שופט כהגדרתו בפסקה (4) – נשיא בית הדין הצבאי לערעורים לפי חוק השיפוט הצבאי או מי שהוא הסמיך;
- (3) לענין שופט כהגדרתו בפסקה (5) – מנהל בתי הדין הרבניים;
- (4) לענין שופט כהגדרתו בפסקה (6) – מנהל בתי הדין השרעיים;
- (5) לענין שופט כהגדרתו בפסקה (7) – מנהל בתי הדין הדתיים הדרוזיים;

"הנשיא" –

- (1) לענין שופט כהגדרתו בפסקאות (1) ו-2) – נשיא בית המשפט העליון;
- (2) לענין שופט כהגדרתו בפסקה (3) – נשיא בית הדין הארצי לעבודה;
- (3) לענין שופט כהגדרתו בפסקה (4) – נשיא בית הדין הצבאי לערעורים;
- (4) לענין שופט כהגדרתו בפסקה (5) – נשיא בית הדין הרבני הגדול;
- (5) לענין שופט כהגדרתו בפסקה (6) – נשיא בית הדין השרעי לערעורים;
- (6) לענין שופט כהגדרתו בפסקה (7) – ראש בית הדין הדתי הדרוזי לערעורים כהגדרתו בחוק בתי הדין הדרוזיים;

"הנציב", "נציב תלונות הציבור על שופטים" –

נציב תלונות הציבור על שופטים, שמונה לפי סעיף 3;

"הועדה לבחירת הנציב" –

הועדה לבחירת שופטים כמשמעותה בסעיף 4(ב) לחוק-יסוד: השפיטה.

2. נציבות תלונות הציבור על שופטים

נציב תלונות הציבור על שופטים יעמוד בראש יחידה שתיקרא "נציבות תלונות הציבור על שופטים" שתברר, בהתאם להוראות חוק זה, תלונות על התנהגות שופטים במסגרת מילוי תפקידם, לרבות בדרך ניהול משפט על ידם.

3. כשירות הנציב ומינויו

- (א) מי שכשיר להתמנות שופט של בית המשפט העליון כשיר להתמנות נציב תלונות הציבור על שופטים.
- (ב) הנציב יתמנה בידי הועדה לבחירת הנציב, לפי הצעת שר המשפטים ונשיא בית המשפט העליון כאחד; הועדה רשאית לקבל את ההצעה או לדחותה, ואם הוצע יותר ממועמד אחד – למנות אחד מקרב המועמדים או לדחות את ההצעה.
- (ג) מעמדו הציבורי של אדם והיכרותו עם מערכת המשפט יובאו בחשבון לענין הצעת מועמד לנציב ולענין מינויו.

4. ממלא מקום לנציב

נבצר מהנציב דרך ארעי למלא את תפקידיו, ימנה שר המשפטים בהסכמת נשיא בית המשפט העליון ממלא מקום לנציב לתקופה שלא תעלה על שישה חודשים או עד שיחזור למלא את תפקידיו, לפי המוקדם.

5. מועד בחירת נציב

- (א) מינוי נציב ייעשה, ככל האפשר, לא מוקדם מתשעים ימים ולא יאוחר משלושים ימים לפני תום תקופת כהונתו של הנציב המכהן; התפנה מקומו של הנציב לפני תום תקופת כהונתו, ייעשה המינוי בתוך ארבעים וחמישה ימים מהיום שבו התפנה מקומו.
- (ב) הודעה על מינויו של הנציב תפורסם ברשומות.

6. משך הכהונה

הנציב יכהן תקופת כהונה אחת בלבד של חמש שנים.

7. תום כהונה

- (א) כהונת הנציב פוקעת –
- (1) בתום תקופתה;
 - (2) בפטירתו או בהתפטרותו;
 - (3) בהעברתו מכהונתו;
 - (4) בתום שישה חודשים רצופים שבהם מכהן במקומו ממלא מקומו שמונה לפי סעיף 4.
- (ב) הודעה על תום כהונת הנציב תפורסם ברשומות.

8. העברה מכהונה

- (א) הועדה לבחירת הנציב רשאית, מיזמתה או לפי הצעת שר המשפטים או נשיא בית המשפט העליון, להעביר, בהחלטה שהתקבלה ברוב של שישה חברים לפחות, את הנציב מכהונתו, אם התקיים אחד מאלה:
- (1) הוא הורשע בפסק דין בעבירה פלילית, למעט בעבירות המנויות בסעיף 7(א)(2) לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994 (בחוק זה – חוק הכנסת);
 - (2) הוא התנהג באופן שאינו הולם את מעמדו;
 - (3) הוא אינו מבצע את תפקידו כהלכה.
- (ב) הועדה לבחירת הנציב לא תעביר את הנציב מכהונתו, אלא לאחר שנתנה לו הזדמנות להשמיע את טענותיו לפניה.

9. השעיית הנציב

- (א) לא יוגש כתב אישום נגד הנציב, למעט בעבירות המנויות בסעיף 7(א)(2) לחוק הכנסת, אלא באישור היועץ המשפטי לממשלה, ומשהוגש כתב אישום כאמור יושעה הנציב מכהונתו.
- (ב) (1) הועדה לבחירת הנציב רשאית, ברוב דעות, להשעות את הנציב מכהונתו, אם מתקיימת נגדו חקירה שיש בה כדי להביא לקיום הליכים פליליים כהגדרתם בסעיף 7(א)(2) לחוק הכנסת, לתקופה שבה הם מתקיימים; ואולם אם היתה החקירה כאמור, בעבירה אשר מפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הנציב ראוי לשמש עוד בתפקידו, תשעה הועדה את הנציב לתקופה האמורה.
- (2) הועדה לבחירת הנציב לא תשעה את הנציב לפי סעיף קטן זה, אלא לאחר שנתנה לו הזדמנות להשמיע את טענותיו לפנייה.
- (ג) בתקופת ההשעיה ימלא את תפקידי הנציב על פי חוק זה ממלא מקומו, ויחולו הוראות סעיף 4.

10. סייג למינוי לשופט

מי שהיה נציב לא יתמנה לשופט.

11. ייחוד משרה והיתר לעסוק בפעילות

- (א) הנציב ועובדי הנציב לא יהיו רשאים –
- (1) לשמש בכל משרה אחרת או לעסוק, במישרין או בעקיפין, בעיסוק אחר;
- (2) להיות חברים בכנסת, בממשלה, במועצה של רשות מקומית, בגוף בוחר של מפלגה, או מועמדים לחברות כאמור;
- (3) להיות חברים בהנהלה של חבר בני אדם המנהל עסקים לשם השגת רווחים.
- (ב) הנציב רשאי להתיר לעובד הנציבות, לפי בקשתו, לעשות דבר מהדברים המנויים בסעיף קטן (א)(1) או (3), אם לדעתו אין בכך כדי ליצור ניגוד ענינים או כדי לפגוע בעבודתו בנציבות בדרך אחרת; אין בהיתר כאמור כדי לפטור את העובד מעמידה בדרישות כל דין או נוהג, המסדירים את הפעילות.

12. עובדי הנציבות

- (א) עובדי הנציבות הם עובדי מדינה.
- (ב) הנציב רשאי להסתייע בביצוע תפקידיו באנשים שאינם עובדי משרדו, אם ראה צורך בכך; בבירור תלונה על שופט כאמור בפסקאות (4) עד (8) להגדרה "שופט", יסתייע הנציב באנשים בעלי היכרות עם מערכת המשפט שאליה משתייך השופט.

13. חובת סודיות

- (א) הנציב, עובדי הנציבות וכל אדם אחר שבעזרתו מבצע הנציב את תפקידיו חייבים לשמור בסוד כל ידיעה שהגיעה אליהם עקב עבודתם, לא לעשות בה שימוש ולא לגלותה לאחר, אלא לשם ביצוע תפקידיהם לפי חוק זה; העובדים יחתמו על כתב שמירה על סודיות עם תחילת עבודתם.
- (ב) על אף האמור בסעיף קטן (א) רשאי שר המשפטים או נשיא בית המשפט העליון, לקבל לידי, לפי דרישתו, עותק מכל חומר או מידע המצוי בנציבות שהושג במסגרת פעילותה, ואולם חומר או מידע לגבי תלונה מסוימת יימסר לאחר שהטיפול בה הסתיים.
- (ג) הנשיא והשר כאחד רשאים להתיר פרסום פרטי תלונה מסוימת על שופט, כולם או חלקם, שהטיפול בה הסתיים.

14. הגשת תלונה

- (א) רשאי להגיש תלונה לנציב כל אדם הרואה עצמו נפגע בשל התנהגותו של שופט במסגרת מילוי תפקידו כשופט לרבות בדרך ניהול המשפט על ידי, או מי שאותו אדם הסמיך לכך.
- (ב) הנשיא או השר רשאי לבקש מהנציב לברר ענין הנוגע להתנהגותו של שופט במסגרת תפקידו כשופט לרבות בדרך ניהול המשפט על ידי.

15. דרך הגשת התלונה

התלונה תוגש בכתב תיחתם בידי המתלונן ויצוינו בה שם המתלונן ומענו.

16. תלונה של אדם המוחזק במשמורת

- תלונה של אדם כאמור בפסקאות (1) עד (3) תוגש במעטפה סגורה כמפורט באותן פסקאות או למי שהוא הסמיך לענין זה, והוא יעבירה, בלי לפתחה, אל הנציב:
- (1) אסיר כהגדרתו בפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971, למנהל בית הסוהר שבו הוא מוחזק;
- (2) עצור כמשמעותו בחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996, או אסיר, המוחזק בבית מעצר, למפקד בית המעצר שבו הוא מוחזק;
- (3) כלוא לפי חוק השיפוט הצבאי, למפקד מיתקן הכליאה שבו הוא מוחזק.

17. תלונות שאין לברר אותן

הנציב לא יברר תלונה שהיא כמפורט להלן:

- (1) התלונה אינה על שופט או שאינה בענין הנוגע להתנהגותו של שופט במסגרת מילוי תפקידו כשופט לרבות בדרך ניהול משפט על ידי;
- (2) התלונה היא קנטרנית או טורדנית על פניה או עוסקת בזוטי דברים;
- (3) ענינה של התלונה בשאלה משפטית או ראייתית מהותית;
- (4) התלונה היא בענין הניתן לערעור על פי דין, למעט בענין הנוגע להתנהגותו של שופט במסגרת מילוי תפקידו כשופט לרבות בדרך ניהול המשפט על ידי;
- (5) בקשה של בעל דין ששופט פלוני יפסול עצמו מלישב בדין כי קיימות נסיבות שיש בהן כדי ליצור חשש ממשי למשוא פנים בניהול המשפט; כללה התלונה נוסף על בקשת הפסלות כאמור ענינים שרשאי הנציב לברר לפי הוראות חוק זה, יברר הנציב את אותו החלק שבו לא התבקשה פסלות השופט כאמור.
- (6) התלונה היא על מעשה שמתנהלת בשלו חקירה במשטרה או שהוגשה בשלו קובלנה לבית הדין המשמעתי לשופטים.

18. תלונות שבירורן מצריך סיבה מיוחדת

- (א) הנציב לא יברר תלונות כמפורט להלן, אלא אם כן מצא הנציב שקיימת סיבה מיוחדת המצדיקה את בירורן:
 - (1) התלונה הוגשה לאחר שעברה שנה מיום המעשה שעליו נסבה התלונה או מהיום שעילת התלונה נודעה למתלונן, או מיום מתן פסק הדין בענינו בהליך שאליו מתייחסת התלונה, לפי המאוחר;
 - (2) תלונה בענין שניתנה בו החלטה, שעליה אפשר או היה אפשר, להגיש ערעור, והיא אינה מסוג התלונות שאין לברר אותן.
- (ב) הנציב רשאי לא לברר תלונה אם סבר שהיא אינה מתאימה להתברר על ידו מחמת שהיא מתאימה יותר לטענת פסלות מלשבת בדין.
- (ג) החלטות הנציב לפי סעיף זה יהיו בכתב ומנומקות.

19. התלונה ועילותיה ופתיחת הבירור

- (א) תלונה ניתנת להגשה על כל שופט בענין הנוגע להתנהגותו במסגרת מילוי תפקידו כשופט לרבות בדרך ניהול המשפט על ידי.
- (ב) משהוגשה תלונה, יאשר הנציב את קבלתה ויפתח בבירורה, זולת אם ראה שאין לברר אותה מהטעמים המנויים בסעיף 17 או שאינה ראויה לבירור מהטעמים המנויים בסעיף 18.

- (ג) החליט הנציב לא לפתוח בבירור תלונה, יודיע על כך למתלונן בכתב, ויציין את הנימוקים להחלטתו.
- (ד) החליט הנציב לפתוח בבירור התלונה, יודיע על כך לשופט הנילון, לנשיא, לשר, למנהל לנשיא בית המשפט שבו מכהן אותו שופט.
- (ה) בהודעה לפי סעיף קטן (ד) רשאי הנציב לא לכלול את פרטי המתלונן אם סבר כי פרטיו אינם דרושים לצורך בירור התלונה; אין בסעיף קטן זה כדי לגרוע מסמכות שר המשפטים ונשיא בית המשפט העליון לפי סעיף 13(ב).

20. דרכי הבירור ומשכו

- (א) הנציב רשאי לברר את התלונה בכל דרך שימצא לנכון והוא אינו כפוף לסדרי דין או לדיני הראיות.
- (ב) לצורך הבירור, רשאי הנציב לקבל מכל אדם או גוף, בתוך תקופה שיקבע ובאופן שיקבע, בכפוף לסעיף קטן (ג), כל ידיעה או מסמך העשויים, לדעת הנציב, לסייע בבירור התלונה; מי שנדרש למסור ידיעה או מסמך כאמור, ימלא אחר הדרישה, והוראות סעיף 11, למעט פסקאות (1) ו-(3) של סעיף קטן (א), לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968, יחולו, בשינויים המחויבים, על סירוב למלא אחר הדרישה.
- (ג) לצורך הבירור רשאי הנציב לשמוע את המתלונן, את השופט הנילון, וכל אדם אחר אם ראה תועלת בדבר; סירב השופט הנילון למסור את דבריו בעל פה, ימסרם בכתב ככל שיידרש.
- (ד) בירור התלונה יסתיים לכל המאוחר עד תום שנה אחת מיום קבלתה בנציבות.

21. הפסקת הבירור

הנציב רשאי להפסיק את בירור התלונה אם נוכח שהתקיימה אחת העילות המצדיקות שלא לפתוח בבירורה, או שענין התלונה בא על תיקונו או שהמתלונן ביטל את תלונתו; הופסק בירור התלונה לפי סעיף זה יודיע הנציב בכתב למתלונן, לשופט הנילון ולמי שמנוי בסעיף 19(ד), לפי הענין, שהחליט להפסיק את הבירור, ויציין את הנימוקים להחלטתו.

22. תוצאות הבירור

(א) מצא הנציב שהתלונה היתה מוצדקת יודיע על כך למתלונן, לשופט הנילון 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 הנילון המנהל או נשיא בית המשפט או בית הדין שבו מכהן השופט, לנציב, על הצעדים שננקטו לתיקון הליקוי; לא התקבלה הודעה בתוך זמן סביר או שההודעה אינה מניחה את דעתו של הנציב, רשאי הוא להביא את הענין לפני הנשיא והשר.
- (ג) מצא הנציב שהתלונה לא היתה מוצדקת, יודיע על כך בכתב למתלונן ולמי שמנוי בסעיף 19(ד), לפי הענין, ורשאי הנציב לפרט להם את תמצית ממצאיו.
- (ד) העלה בירור התלונה חשש למעשה פלילי, יביא הנציב את הענין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה, וכן לידיעת השר והנשיא; העלה בירור התלונה חשש לעבירה משמעתית ביא הנציב את הענין לידיעת השר והנשיא ורשאי הוא להמליץ לשר על הגשת קובלנה לבית הדין המשמעותי 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.

23. סייגים לנימוק וגילוי ממצאים

- (א) (1) הודעה של הנציב לפי סעיף 22 לא תכלול ולא תגלה חומר או מידע אשר לדעת ראש הממשלה או שר הביטחון הם ענין לביטחון המדינה, או אשר לדעת ראש הממשלה או שר החוץ הם ענין ליחסי החוץ או לקשרי המסחר הבין-לאומיים של המדינה. (2) ראה הנציב כי הודעתו עלולה לכלול או לגלות חומר או מידע כאמור בסעיף קטן (א) ולא הביעו השרים את דעתם כאמור שם, יבקש הנציב את דעת ראש הממשלה, שר הביטחון או שר החוץ, לפי הענין, לפני שייתן את הודעתו.
- (ב) הנציב פטור מלציין את ממצאיו או נימוקיו, כולם או חלקם, או לציינם בשינויים או בהשמטות, או למסרם רק לחלק מהמפורטים בסעיף 19(ד) -
 (1) אם הם עלולים לדעתו לפגוע שלא בזכותו של אדם זולת המתלונן;
 (2) כשיש בהם משום גילוי סוד מקצועי או ידיעה סודית כמשמעותם לפי כל דין.
- (ג) ציין הנציב חלק ממצאיו או מנימוקיו, או ערך השמטות אי שינויים, יציין זאת בהודעה לפי סעיף 22.
- (ד) אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מסמכויות נשיא בית המשפט העליון ושר המשפטים לקבל, לפי דרישתם, עותק מכל חומר או מידע המצוי בנציבות ושהושג במסגרת פעילותה, כאמור בסעיף 13(ב).

24. זכויות וסעדים

- (א) החלטותיו וממצאיו של הנציב בענין תלונה –
- (1) אין בהם כדי להעניק למתלונן או לאדם אחר זכות או סעד, בבית משפט או בבית דין, שלא היו להם לפני כן;
 - (2) אין בהם כדי למנוע מהמתלונן או מאדם אחר להשתמש בזכות או לבקש סעד שהוא זכאי להם, ואולם אם נקבע לכך מועד בחיקוק, לא יוארך המועד על ידי הגשת התלונה או בירורה.
- (ב) דין וחשבון, החלטה וכל מסמך שהכין הנציב במסגרת מילוי תפקידו לא ישמשו ראיה בהליך משפטי או מעין שיפוט.
- (ג) לא ייזקק בית המשפט לבקשת סעד נגד החלטותיו וממצאיו של נציב תלונות הציבור בענין תלונה.

25. שכר ותנאי כהונה

שכרו, תנאי שירותו וגמלאותיו של הנציב יהיו כשל שופט בית המשפט העליון.

26. אי תלות

אין על הנציב ועל עובדי הנציבות מרות בענין מילוי תפקידיהם לפי חוק זה, זולת מרותו של הדין.

27. דין וחשבון

- (א) הנציב יגיש לשר המשפטים ולנשיא בית המשפט העליון, מדי שנה, דין וחשבון על פעולותיו, שיכיל תיאור פרטני של הטיפול בתלונות, וכן סקירה כללית שתתייחס, בין השאר, לענינים האלה, בחלוקה לפי סוגי ערכאות ושופטים:
- (1) מספר התלונות שהוגשו ומספר התלונות שבוררו;
 - (2) מספר התלונות שנמצאו מוצדקות;
 - (3) הטעמים לאי בירור תלונות;
 - (4) זמן הבירור הממוצע בתלונות שבוררו;
 - (5) מספר התלונות שבירורן טרם הסתיים;
 - (6) סוגי הענינים שעליהם הוגשו תלונות;
 - (7) דרכים שנקטו לטיפול בליקויים ולתיקונם;
 - (8) מספר התלונות שהעלו חשש לעבירה פלילית ולעבירה משמעתית, אם היו כאלה;
 - (9) מספר ההמלצות לועדה לבחירה שופטים, לשר או לנשיא לסיים כהונת שופט, אם היו כאלה.

- (ב) קיבל שר המשפטים את הדין וחשבון השנתי מאת הנציב, יגיש לוועדת החוקה חוק משפט של הכנסת דין וחשבון על בסיס הסקירה הכללית כאמור בסעיף קטן (א); הדין וחשבון לפי סעיף קטן זה לא יכלול שמות ופרטים מזהים.
- (ג) הנציב רשאי להגיש לשר ולנשיא בית המשפט העליון דין וחשבון מיוחד קודם להגשת הדין וחשבון השנתי.
- (ד) על המידע הכלול בדוחות יחולו הוראות סעיף 23.

28. פרסום הודעות

שר המשפטים יפרסם הודעה על מינויו של הנציב, הדרך לפנות אליו ועיקרי סמכויותיו, בדרך שתיקבע בתקנות.

29. תקציב הנציבות

תקציב הנציבות יוכן על ידי שר המשפטים בתיאום עם הנציב וייקבע בחוק התקציב השנתי של המדינה, בתחום פעולה נפרד, במסגרת תקציב משרד המשפטים.

30. תקנות

- (א) שר המשפטים ממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי, באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, להתקין תקנות לביצועו.
- (ב) שר המשפטים יביא לאישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, בתוך שלושה חודשים מיום פרסומו של חוק זה, תקנות לפי סעיף 28.

31. הנציב הראשון

הנציב הראשון יתמנה לא יאוחר מתום מאה ועשרים ימים מיום פרסומו של חוק זה.

32. (שולב בחוק השיפוט הצבאי)

33. (שולב בחוק הדיינים)

34. (שולב בחוק הקאדים)

35. (שולב בחוק בתי הדין הדרוזיים)

36. (שולב בחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998)

נספח ה

תקנות נציב תלונות הציבור על שופטים, התשס"ד-2003*

בתוקף סמכותי לפי סעיפים 28 ו-30 לחוק נציב תלונות הציבור על שופטים, התשס"ב-2002 (להלן – החוק), ובאישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, אני מתקין תקנות אלה:

1. הגדרות

בתקנות אלה –

"הנציב" – נציב תלונות הציבור על שופטים, לרבות מי שהוא הסמיכו;

"תלונה" – כמשמעה בסעיפים 14 (א) ו-19 לחוק;

שאר המונחים שבתקנות אלה תהא משמעותם כמשמעות הנודעת להם בחוק, אם אין כוונה אחרת משתמעת.

2. דרך פרסום הודעה

נוסף על דרך הפרסום הקבועה בסעיף 5 (ב) לחוק, ייעשה פרסום הודעה על מינוי הנציב, על הדרך לפנות אליו ועל עיקרי סמכויותיו בשני עיתונים יומיים בעברית, בעיתון אחד בערבית ובאתר האינטרנט של משרד המשפטים.

3. הגשת תלונה לנציב

(א) תלונה תוגש בכתב, בשני עותקים, לפי הטופס שבתוספת, כשהיא מודפסת או בכתב יד אם אין מתלונן יכול להגיש בדפוס, ותישלח לנציב במעטפה סגורה.

(ב) התלונה תיחתם ביד המתלונן ואם הוגשה בשמו – ביד מי שהוסמך להגיש את התלונה בשם המתלונן (להלן – מגיש התלונה), ותצורף לה הסמכתו החתומה.

(ג) הנציב לא יפתח בבירור תלונה שהוגשה בעילום שם.

4. תוכן התלונה

התלונה תכיל –

(1) את פרטי המתלונן, את שמו של השופט שעליו מלין המתלונן, ואם אין בידו לנקוב בשמו, יציין כל פרט אחר המסייע לזיהויו;

* קובץ התקנות 6270 (27.10.2003)

(2) תיאור מפורט של המעשה שעליו היא נסבה, המועד שהתרחש בו וכל פרט אחר שנוגע לה, ויצורף לה כל מסמך שיש בו כדי לסייע לבירורה היעיל; במקרה של תלונה על כמה אירועים, יצוין כל אירוע ואירוע בנפרד.

5. תלונה חוזרת

הגיש אדם תלונה בקשר לאירוע שלגביו הגיש אותו אדם תלונה בעבר, יציין זאת במפורש ויפרט את פרטי התלונה הקודמת ואת הנימוקים להגשתה מחדש.

6. המצאת מסמכים

(א) המצאת מסמכים למתלונן, למגיש התלונה, לנילון ולכל אדם אחר, וזימונם לדיון ככל שיידרש, תיעשה בדואר, בפקס, בטלפון או בכל דרך אחרת שהנציב יראה לנכון, לפי המקרה.

(ב) המצאת תלונה של אדם המוחזק במשמורת והמצאת מסמכים מאת הנציב לאדם במשמורת, תיעשה באמצעות מנהל בית הסוהר, מפקד בית המעצר או מפקד מיתקן כליאה, לפי הענין.

טופס להגשת תלונה

תוספת (תקנה 3א)

תלונה*

■ פרטי המתלונן**

שם משפחה: _____
שם פרטי: _____
מס' זהות: _____
כתובת: _____
מען להמצאת מסמכים: _____
מס' טלפון בעבודה: _____
מס' טלפון בבית: _____
מס' טלפון נייד: _____
מס' פקס: _____

■ פרטי מגיש התלונה***

שם: _____
כתובת: _____
מען להמצאת מסמכים: _____
מס' טלפון: _____
מס' פקס: _____

■ פרטי השופט הנילון

שם משפחה: _____
שם פרטי: _____
תפקיד ובית משפט: _____

נציבות תלונות הציבור על שופטים

■ פרטים כלליים [ימולא ככל הידוע]

1. מס' התיק: _____
2. (א) האם המתלונן היה מיוצג? כן/לא (מחק את המיותר)
(ב) אם כן, שם עורך הדין: _____ כתובתו: _____
מס' הטלפון שלו: _____
3. (א) האם הדין בתיק הסתיים? כן/לא [מחק את המיותר]
(ב) אם לא, באיזה שלב מצוי הדין?
(ג) האם ניתן בתיק פסק דין? כן/לא [מחק את המיותר]
4. (א) האם הגיש המתלונן בעבר תלונה בקשר לאירוע נושא תלונה זו?
כן/לא [מחק את המיותר]
(ב) אם כן, יש לפרט את פרטי התלונה הקודמת ולציין את הנימוקים להגשתה מחדש:

■ פרטי האירוע

תאריך: _____
שעה: _____
מקום: _____

■ תיאור האירוע****:

חתימת המתלונן: _____ חתימת מגיש התלונה: _____

- * בכל מקום שבו ננקט לשון זכר, גם נקבה במשמע.
** ימולאו פרטי האדם הנפגע מהתנהגות שופט, אף אם התלונה הוגשה על ידי אדם שהוא הוסמך לכך.
*** ימולא רק אם מגיש התלונה אינו המתלונן.
**** אם יש יותר מאירוע אחד, יתואר כל אירוע בנפרד.

נציבות תלונות הציבור על שופטים

נספח ו

הצעות לתיקוני חקיקה בחוק נציב תלונות הציבור על שופטים, התשס"ב - 2002

בחלוף שנה מאז החלה הנציבות לפעול ולאור הנסיון שנצבר בשנה זו, מוצאת הנציבות להציע מספר תיקוני חקיקה בנושאים בהם התגלה חסר, או בהם ההסדר הקיים הצריך מלאכת פרשנות של הנציבות מקום בו ראוי שהמחוקק יאמר דברו.

1. הגדרת "שופט"

ההגדרה הקיימת של "שופט" בסעיף 1 לחוק, הכוללת גם את רשמי בתי המשפט לערכאותיהם, יוצרת מספר קשיים. בתקופת עבודתה של הנציבות התקבלו בה תלונות על ממלאי תפקידים כגון: שופטי בתי דין מינהליים, הממונה על מרשם המקרקעין, מפקחים על מרשם המקרקעין, יושבי ראש ועדות ערר למיניהן ועוד. תלונות אלה ודומות להן העלו שאלות פרשניות לגבי מושאי הביקורת של הנציבות הבאים בגדר המונח "שופט". כך, למשל, במקרים בהם הנילון הוא שופט או רשם בית משפט המכהן בפועל בתפקיד כראש הוצאה לפועל או שופט המכהן כאב בית דין מינהלי ועוד.

עמדת הנציבות היא, כי ישנם שלושה מבחנים מצטברים הקובעים במשולב מיהו "שופט": מבחן פרסונלי, מבחן פונקציונלי ומבחן מוסדי (ראו עמ' 24 בפרק הרביעי לדין וחשבון זה). המבחן הפרסונלי מתמקד בהיבט האישי של הכהונה, כלומר בהיותו של הנילון שופט מכהן. המבחן הפונקציונלי מתמקד בפעילות המבוצעת על-ידי הנילון, שעליה להיות, במהותה ובעיקרה, עשייה שיפוטית. המבחן המוסדי מתמקד במוסד בו מכהן הנילון, שהוא בית משפט, בית דין דתי או בית דין אחר, כאמור בחוק. בהקשר זה, יוער כי הרחבת ההגדרה של "שופט" כך שתחול על ממלאי תפקידים אחרים, אינה נראית ראויה מבחינת רעיונית ויישומית כאחד. נראה כי הרחבה כאמור עומדת בניגוד לרוח החוק ולכוונת המחוקק, שהיה ער לרגישות המיוחדת של טיפול בתלונות על שופטים והקים מוסד עצמאי וייחודי למטרה זו. הרחבת ההגדרה עלולה לפגוע באופיו, במקצועיותו ובייחודו של המוסד, שתכליתו לטפל בתלונות על שופטים תוך הבנת אופיו המיוחד של התפקיד השיפוטי ושל מעמדה וחשיבותה של המערכת השיפוטית במדינה דמוקרטית.

לאור ערפול מסוים הקיים במקרים לא מעטים, ראוי שהמחוקק יאמר את דברו לעניין הבאים בגדר הגדרת "שופט". לשם כך, נראה כי יש מקום להקים ועדה מקצועית שתבחן את הנושא ותגיש את המלצותיה.

היה וימצא המחוקק לנכון להרחיב את גדר סמכויות הנציבות באופן שתחול על ממלאי תפקידים שיפוטיים או מעין שיפוטיים אשר לפי פרשנותה של הנציבות אינם מצויים בסמכותה כיום, יהיה הדבר כרוך בתוספת מיידית של תקציב וכוח אדם משמעותיים.

2. חובת הסודיות

החוק קובע מספר הוראות שנועדו להבטיח סודיות של הליכי בירור התלונות על שופטים. בסעיף 36 לחוק נקבע תיקון עקיף לחוק חופש המידע. לפי התיקון, הוראות חוק חופש המידע אינן חלות על הנציבות "לגבי בירור תלונה על שופט לפי חוק נציב תלונות הציבור על שופטים, התשס"ב-2002" (סעיף 14(א)(12) לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998). בנוסף, נקבע כי "הנציב, עובדי הנציבות וכל אדם אחר שבעזרתו מבצע הנציב את תפקידיו חייבים לשמור בסוד כל ידיעה שהגיעה אליהם עקב עבודתם, לא לעשות בה שימוש ולא לגלותה לאחר, אלא לשם ביצוע תפקידיהם לפי חוק זה" (סעיף 13(א) לחוק). לחובת הסודיות נקבע סייג בסעיף 13(ג), הקובע כי השר והנשיא רשאים להתיר פרסום פרטי תלונה מסוימת על שופט שהטיפול בה הסתיים. בנוסף, סעיף 27(ב) לחוק קובע כי דין וחשבון, המבוסס על הדו"ח השנתי של הנציבות, יוגש על-ידי השר לועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, ללא שמות ופרטים מזהים.

הסדר הסודיות הקבוע בחוק אינו מניח את הדעת. מצד אחד, חובת הסודיות אינה משתרעת על גורמים שונים עימם באה הנציבות במגע במהלך בירור התלונות. מצד שני, מוטלת על הנציבות ועובדיה חובת סודיות ללא הענקת שיקול דעת לנציב להחליט אם, מתי וכיצד לפרסם את החלטותיו או כל חומר אחר. הדבר דורש תיקון על-ידי מתן שיקול דעת לנציב בנושא הפרסום, בהיוועצות עם נשיא בית המשפט העליון ועם שר המשפטים.

3. דרכי בירור תלונה

לפי סעיף 20(ב) לחוק, הנציב רשאי לקבל, לצורך בירור תלונה, מכל אדם או גוף, כל ידיעה או מסמך העשויים לסייע בבירור התלונה. הסעיף קובע, כי מי שנדרש למסור ידיעה או מסמך כאמור ימלא אחר הדרישה ומחיל על סירוב למלא אחר הדרישה את הוראות סעיף 11 לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968, למעט פסקאות (א)(1) ו-(3). הסעיף אינו מחיל במפורש את הוראותיו על בית משפט הדין בדלתיים סגורות לפי סעיף 68(ב) לחוק בתי המשפט. לפי עמדת הנציבות הוראת הסעיף חלה גם על בית משפט כזה. מוצע לקבוע זאת בחוק במפורש למען הסר ספק (ראו לעניין זה גם חוות הדעת מס' 7 עמ' 115

בפרק הנספחים). כמו כן, מוצע להחיל על סירוב למסור מידע או מסמך גם את סעיף 11(א)(1) לחוק ועדות חקירה, אשר הוצא מגדר סעיף 20(ב), כדי לתת בידי הנציבות כלים לאכוף התייבבות בפניה כאשר הדבר נדרש לצורך בירור תלונה.

4. הפרדה בין הטיפול בתלונה לבין ההליך המשפטי

סעיף 24(ב) לחוק קובע, כי –

”דין וחשבון, החלטה וכל מסמך שהכין הנציב במסגרת מילוי תפקידו לא ישמשו ראיה בהליך משפטי או מעין שיפוטי.”

בפועל, שופטים שהוגשה עליהם תלונה, מציינים לעיתים את דבר הגשת התלונה במהלך הדיון או בפרוטוקול, דבר שיוצר עימות בין השופט לבין המתלונן או בא כוחו. יש למנוע מצב כזה. אין זה ראוי שהליך בירור התלונה ישפיע על הסכסוך העומד בבית המשפט, והגשת תלונה אינה עילה לפסילת שופט (ראו לעניין זה גם חוות הדעת מס' 16 עמ' 144 בפרק הנספחים). לפיכך יש לשקול תיקון הוראת סעיף 24 באופן שייאמר בו כי אין להביא בפני בית משפט דבר הגשת תלונה ואל לו לבית משפט לעורר נושא זה מיוזמתו.

5. התנהגות שופט מחוץ לכס המשפט

החוק אינו מגדיר מהי ”התנהגות שופט במסגרת מילוי תפקידו” (סעיף 2 לחוק), ואם התנהגות מחוץ לכתלי בית המשפט באה בכללה. עמדת הנציבות היא כי ”שופט” הממלא אחר שלושת המבחנים המצטברים (פרסונלי, ענייני ומוסדי) הוא שופט על פי חוק הנציבות ובתור שכזה הן התנהגותו על כס השיפוט והן התנהגותו מחוצה לו משליכות על מילוי תפקידו, על תדמיתו ועל תדמית המערכת. הנציבות ראתה לנכון לטפל במספר תלונות מסוג זה, באותם מקרים בהם לא היה גורם אחר המוסמך לטפל בהן. מוצע לעגן זאת בחוק.

6. תלונות על עורכי דין בטרם מינויים לשופטים

בנציבות התקבלו בשנה האחרונה מספר תלונות על פעולות שנעשו על-ידי עורכי דין ערב מינויים לכהונה שיפוטית. ברוב המקרים, נגעו תלונות אלה לאופן העברת תיקי לקוחותיו של עורך הדין המתמנה כשופט לעורך דין אחר, ללא תיאום עם הלקוחות, ומבלי להסדיר את נושא שכר הטרחה. הנושא מוסדר בחוק לשכת עורכי הדין, אלא שלכאורה אינו ניתן להפעלה כאשר מדובר במי שנתמנה לשופט וכבר איננו עורך-דין בעת הגשת התלונה. תלונות אלה אינן מטופלות בצורה מסודרת ומערכתית על-ידי גוף מוסמך, ולמעשה הן נופלות ”בין הכסאות”: לשכת עורכי הדין אינה מוסמכת לטפל בהן, הואיל והגילון הוא שופט, והנציבות לכאורה אינה מוסמכת לטפל בהן, מאחר שעניינה של התלונה הוא פעולות אותן ביצע השופט בהיותו עורך דין. כללי אתיקה שיפוטית, תשנ”ג–1993 והוראות חוק לשכת עורכי הדין, תשכ”א–1961 אינם מקנים לגוף כלשהו סמכות לטפל בתלונות אלה. מן הראוי לקבוע בחוק את הגורם המוסמך לבררן.

7. הסמכת הנציב לפתוח בבירור מיוזמתו

סעיף 22(א) לחוק מסמיך את הנציב להצביע על הצורך בתיקון ליקוי ועל הדרך הראויה לכך. לפי עמדתה של הנציבות סעיף זה מקנה לה סמכות לתת המלצות לא רק בהקשר הפרטני של התלונה המסוימת, אלא גם במישור המערכתי, כאשר הטיפול בתלונה מצביע על תופעה כללית (ראו עמ' 82 בפרק התשיעי לדין וחשבון זה). מוצע לתת לנציב סמכות מפורשת ליזום בדיקה כאשר בירורן של תלונות ספציפיות מעלה חשש לקיומה של בעיה מערכתית.

8. הסדרת העצמאות המוסדית של הנציבות

בחוק נקבעו הוראות שונות הבאות להבטיח את עצמאותה המקצועית והמוסדית של הנציבות, כמו: כשירות הנציב ודרך מינויו; קביעת גדר סמכויותיו; יצירת הפרדה בין המוסד המטפל בתלונות על שופטים לבין המוסד המבקר את גופי הממשלה האחרים; אי-תלותם של הנציב ושל עובדי הנציבות בגורמים אחרים כלשהם בעניין מילוי תפקידם ועוד. החוק ביקש להקנות לנציבות גם מידה של עצמאות מוסדית: לפי סעיף 29 לחוק, תקציב הנציבות ייקבע בתחום פעולה נפרד במסגרת תקציב משרד המשפטים. אולם העצמאות המוסדית או המינהלית של הנציבות היא מצומצמת והיא פועלת כיחידה בתוך משרד המשפטים. הדבר פוגע במעמדה העצמאי ובתפקודה היום-יומי של הנציבות, וזאת בניגוד לרוח החוק ולכוונתו המקורית של המחוקק. לפיכך מוצע להפריד בין הנציבות לבין הרשות המבצעת ולהעניק לה עצמאות מוסדית.

9. הסדרת מעמדה החוקתי של הנציבות

בשל חשיבותה של נציבות תלונות הציבור על שופטים ומעמדה המיוחד בין רשויות המדינה, מוצע להסדיר את מעמדה החוקתי. זאת בדומה למעמדו של מבקר המדינה, גם בתפקידו כנציב תלונות הציבור הכללי. הסדר כזה נוהג גם במדינות אחרות והוצע לאחרונה על ידי המכון הישראלי לדמוקרטיה, העוסק בניסוח טיוטת חוקה לישראל. בשלב זה מוצע להסדיר את הנושא במסגרת חוק יסוד: השפיטה.