

על הרשות השופטת

המקרה של נציבות תלונות הציבור על שופטים – סקירה השוואתית

א. מבוא

לאחרונה מסתמנת במדינות רבות בעולם מגמה להפעיל ביקורת על התנהגות שופטים והתנהלותם במטרה לתקן ליקויים במערכת השיפוטית ובתפקוד שופטיה. מגמה זו משתלבת בתפיסת החברה המודרנית את רעיון השקיפות, המאפשרת – בין היתר – ביקורת על תפקוד הרשויות השונות. שורשיה של המגמה שעליה מצביע, בין היתר, המלומד האמריקני אנדרסון¹ נטועים בתהליכים שהחלו במדינות סקנדינביה לפני כ-200 שנה וקיבלו תאוצה במחצית השנייה של המאה העשרים. בהתאם למגמה זו, הוקמו בין השנים 1960–1981 גופים מדינתיים לביקורת על שופטים בכל מדינות ארצות-הברית². ב-1981 הוקמו במישור הפדרלי בארצות-הברית גופי ביקורת שונים מאלה המדינתיים³. בחמש השנים האחרונות הוקמו גופי ביקורת שיעודם דומה במדינות נוספות, ביניהן פולין⁴, ניו-זילנד⁵ ואנגליה⁶. גם במדינות שבהן לא הייתה אחיזה להשקפה המצדדת בביקורת ממוסדת-חיצונית על שופטים, כגון צרפת⁷ ובלגיה⁸, מסתמנת מגמה למיסוד ביקורת זו.

מאפייניהם של גופי ביקורת אלה פותחו, בצורות שונות, על רקע תשתית עיונית מורכבת הכרוכה בשני עקרונות יסוד. האחד הוא **עקרון העצמאות השיפוטית** (Judicial Independence), שמשמעו עשייה במלאכת השיפוט מתוך חירות, ללא השפעות חיצוניות, ללא מורא, ללא משוא פנים, כשאין על השופט מרות זולת מרותו של הדין, וכשהוא פועל על פי שיקול דעתו המקצועי, תחושת הצדק והמצפון. קשה להגוים בחשיבותו של עיקרון זה⁹, הנובע מערכי הדמוקרטיה ושלטון החוק¹⁰ והמבטיח ניטרליות ואובייקטיביות במלאכת השיפוט, שמירה על זכויות דיוניות¹¹ ומהותיות¹² והגנה על אמון הציבור במערכת¹³. השני הוא **עקרון אחריות הדיווח** (Accountability), שמשמעו קיום ביקורת על התנהגותו והתנהלותו של השופט במסגרת מילוי תפקידו כשופט ובדרך ניהול המשפט על ידו. עיקרון זה נובע מתפיסת הרשות הציבורית ועובדיה כנאמני הציבור¹⁴, מההכרה בשופטים כחלק אינטגרלי – הגם שייחודי – מהרשות הציבורית, במובן הרחב של מונח זה¹⁵ ומההכרה בכך שהשופט אינו חסין מליקויים בהתנהגותו או בהתנהלותו, דבר המחייב הפעלת ביקורת¹⁶.

הגישות השונות העוסקות ביחס בין שני העקרונות האמורים נעות מן העמדה הגורסת כי על עצמאות השופטים להיות מוחלטת, ללא התערבות של גורם חיצוני כלשהו¹⁷ ועד לזו הגורסת כי השופט כמוהו ככל עובד ציבור וכמותו עליו להיות נתון לביקורת¹⁸. הגישה הראשונה אינה נותנת

1 Stanley Anderson, *Judicial Accountability: Scandinavia, California & the U.S.A.*, 28 Am. J. Comp. L. 393, 402 (1980). המגמה האמורה, מקבילה לתהליכים עליהם אפשר להצביע במשפט המנהלי, שעניינה יצירת גופים לביקורת על התנהלות גופים ציבוריים ועל התנהגותם; ראו: J. F. GARNER, ADMINISTRATIVE LAW 104 (5th ed., 1979).

2 JEFFREY M. SHAMAN, STEVEN LUBET & JAMES J. ALFINI, JUDICIAL CONDUCT AND ETHICS (3rd ed. 2000).

3 שם, בעמ' 9.

4 דואר אלקטרוני מ-Kozłowska Beata, DWM Judicial Accountability in Poland ל-Moran Svorai (5.1.06–8.12.05) (עותק שמור במערכת).

5 בניו-זילנד נקרא הגוף Office of the Judicial Conduct Commissioner. לפרטים, ראו: www.jcc.govt.nz.

6 השינוי הוסדר באנגליה ב-Constitutional Reform Act, 2005, c. 4 (Eng.). "Constitutional Reform Act". החוק החדש קובע אחריות משותפת של נשיא בית המשפט העליון באנגליה (Lord Chief Justice) ועל הלורד צ'נצלור (Lord Chancellor) לטיפול בליקויים אתיים-משמעתיים של שופטים. הטיפול היומיומי בתלונות, בהכנת מסמכי עזר ובהמלצות לשני האישים האלה נעשה על ידי משרד חדש שהוקם לצורך העניין ונקרא: Office for Judicial Complaints. ראו בעניין זה גם מידע באתר: www.judicialcomplaints.gov.uk.

7 דואר אלקטרוני מ-Roger Errera ל-Tova Shtrassberg Cohen (28.6.06) (עותק שמור במערכת).

8 מכתב מ-T. Strasberg cohen, Justice of the Supreme Court (Retired) ל-Mr. Margarit Ganev, Deputy Minister of the Ombudsman Office Judiciary Justice of the Republic of Bulgaria (6.7.2006) (עותק שמור במערכת).

9 אהרן ברק "על השופט" המשפט ו 265 (2001).

10 מאיר שמגר "עצמאות מערכת השיפוט כיסוד הסדר הדמוקרטי" הפרקליט מב 245 (1995).

11 בג"ץ 732/84 חבר הכנסת צבן נ' השר לענייני דתות, פ"ד (4) 141, 148 (1986).

12 בג"ץ 506/89 בארי נ' כוכבא-שבתי, פ"ד (מד) 604, 610 (1990); מיכל אגמון-גונן "אי תלות שיפוטית: האיום מבפנים" המשפט י 213, 214, 228 (2005).

13 בג"ץ 188/96 צירינסקי נ' סגן נשיא בית-משפט השלום בחזרה, פ"ד (נב) 721, 732 (1998).

14 בג"ץ 1635/90 זרז'בסקי נ' ראש הממשלה שמיר, פ"ד (מה) 1) 839, 749 (1991); בג"ץ 669/86 רובין נ' ברגר, פ"ד (א) 73, 78 (1987); בג"ץ 840/79 מרכז הקבלנים והבונים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד (נ) 729, 745–746 (1980).

15 אהרן ברק שופט בחברה דמוקרטית 125 (2004); אהרן ברק "ביקורת השיפוט" מבחר כתבים א 961 (חיים ה' כהן ויצחק זמיר עורכים, 2000).

16 על התנהגות שופטים והביקורת עליהם, ראו גם: מרדכי כהן-דרור התנהגות שופטים 1–23, 234–264 (2005). ע"א 2904/92 עיריית תל-אביב-יפו נ' עיזבון המנוח לטרובין, פ"ד (א) 754, 772 (1996); ע"פ 6251/94 בן-ארי נ' מדינת ישראל, פ"ד (מט) 3) 45, 93 (1995); Stephen B. Burbank, *What Do We Mean By "Judicial Independence"?* 64 Ohio St. L. J. 323 (2003).

17 על ביטויים לגישה זו, ראו: a: Mauro Cappelletti, "Who Watches the Watchmen?" Comparative Study on Judicial Responsibility in JUDICIAL INDEPENDENCE: THE CONTEMPORARY DEBATE 550, 573–574 (Shimon Shetreet & Jules Deschenes eds., 1985). כן ראו: אגמון-גונן, לעיל הי"ש 12, בעמ' 215.

18 לסקירה ביקורתית, ראו: Cappelletti, שם, בעמ' 570–573.

* שופטת בית המשפט העליון (בדימוס), נציבת תלונות הציבור על שופטים.
** דוקטור לפילוסופיה, עו"ד, נציבת תלונות הציבור על שופטים.



דעתה במידה מספקת לעקרון אחריות הדיווח ואילו הגישה השנייה אינה נותנת דעתה במידה מספקת לעקרון העצמאות השיפוטית. בתוך מצויה גישה שלישית המדגישה את חשיבות העצמאות השיפוטית לצד עקרון אחריות הדיווח. גישה זו מקובלת על מלומדים בארץ¹⁹ ובעולם²⁰, המצדדים באיזון ובשילוב שני עקרונות אלה ומצביעים על האופן שבו אפשר לראותם כמשלימים זה את זה.

הגישה המשלבת ומאזנת בין הקטבים, היא העומדת ביסוד חוק נציב תלונות הציבור על שופטים, התשס"ב-2002 (להלן: "חוק הנציבות") שהקים את נציבות תלונות הציבור על שופטים (להלן: "הנציבות")²¹. על מנת להתחקות אחר מאפייניו של ההסדר הסטטוטורי שיצר המחוקק הישראלי, ראוי לסקור באופן השוואתי מנגנונים וגופים דומים לו בעולם המערבי.

בפרק ב' ייסקרו כמה הבחנות מושגיות עקרוניות, הממפות את תחום הביקורת לסוגיו; בפרק ג' ייבחנו באופן השוואתי מנגנוני ביקורת שונים על התנהגות שופטים והתנהלותם הקיימים בעולם וימופו על פי ההבחנות המושגיות הני"ל, לבסוף, יוצגו מנגנוני הביקורת הקיימים בישראל, ובראשם נציבות תלונות הציבור על שופטים, שתוצג לאור המאפיינים המושגיים והממצאים ההשוואתיים שיידונו במאמר.

ב. מאפיינים של מנגנוני ביקורת על שופטים: סקירה מושגית

ככלל, הביקורת על התנהגות שופטים והתנהלותם ממוקמת במישור הנורמטיבי האתי-משמעי²², שתכליתו לשמור על אינטרס הציבור בהסדרת אופן פעילותו ורמתו המקצועית והמוסרית של סקטור מקצועי מסוים ולהגן על אמון הציבור במערכת המקצועית הרלוונטית²³. בכל הנוגע לשופטים, תכלית הביקורת היא לשמור על כך שכל שופט ימלא את כוונתו באופן מיטבי ההולם את הכהונה השיפוטית ואת המחויבות הציבורית הנגזרת ממנה. הנורמות במישור זה מציבות לשופט רף אחריות גבוה במיוחד, הן בשבתו על כס השיפוט והן מחוצה לו²⁴. המישור הנורמטיבי האתי-משמעי שונה עקרונית משני מישורים נורמטיביים אחרים – מישור האחריות הפלילית ומישור האחריות האזרחית-נויקית – שבמדינות רבות, אם כי לא ככולן, נקבעו בהם הסדרי חסינות רחבים לשופטים²⁵.

מבחינה קונספטואלית נראה שאפשר לבסס הבחנה תכליתית דקה בין התחום המשמעי לבין התחום האתי²⁶. בעיקרה נועדה הביקורת האתית לחזק חולשות בהתנהגות ובהתנהלות, להטמיע נורמות ראויות ולתקן ליקויים וכשלים אתיים. תכליתה אינה להעניש על הפרת אותן נורמות, אלא להביא לשיפור ותיקון, גם אם לעתים יש בהפעלת הביקורת האתית אפקט ענישתי²⁷. ואילו תכליתה של המשמעת היא העמדת מפר הנורמות לדין ונקיטת אמצעי ענישה נגדו אם יימצא אשם בהפרה.

ניתן להצביע על כמה הבחנות מושגיות עיקריות שתהווה בסיס לסקירה ההשוואתית שתיערך בהמשכו של המאמר:

הבחנה על פי מעמד הגוף המבקר כפנימי או כחיצוני²⁸. הביקורת הפנימית נחשבת כלי לניהול הארגון; היא נעשית בדרך כלל מתוך היכרות

קרובה עם המערכת המבוקרת ועם מאפייניה הייחודיים ומאפשרת, לפיכך, קיום ביקורת רציפה, ממוקדת ומפורטת²⁹. ואילו הביקורת החיצונית היא כלי המשרת צרכים ציבוריים כלליים והפועל ללא תלות בגורם המבוקר³⁰.

הבחנה בין גופי ביקורת עצמאיים לבין גופים תלויים. גוף ביקורת עצמאי הוא כזה שאינו תלוי – מבחינה מבנית, מוסדית, אישית או פונקציונלית – בגורם אחר כלשהו. לעומתו, גוף ביקורת תלוי הוא כזה שישנה תלות, ולו חלקית, בינו לבין הגורם המבוקר עצמו או בינו לבין גורם שלישי³¹.

הבחנה בין גופי ביקורת סטטוטוריים (שייקראו להלן גם "פורמליים") לבין גופים שמעמדם אינו סטטוטורי ("בלתי פורמליים"). גופי ביקורת סטטוטוריים פועלים מכוח החוק, הקובע את סמכותם. לעומתם, גופי ביקורת בלתי פורמליים לא הוסדרו בחוק. הם פועלים לא אחת מכוח הסמכות הטבעית, כך, למשל, בכל הנוגע לביקורת שמפעיל נשיא בית המשפט על שופט שבתחום נשיאותו או לביקורת המופעלת על ידי נשיא בית המשפט העליון על כל אחד משופטי המערכת³². ביקורת בלתי פורמלית היא גם זו המופעלת, הלכה למעשה, על ידי אמצעי התקשורת והנגזרת מזכות הציבור לדעת ומעקרון פומביות הדין³³.

הבחנה בין גופי ביקורת על פי מידת השקיפות לציבור של פעילותם. אף שכלל יונקת הביקורת מעקרון השקיפות, ישנם הסדרים שונים לעניין מידת השקיפות של גופי ביקורת בכלל ושל גופי ביקורת על שופטים בפרט. הדבר נובע מההכרה בחשיבותם של אינטרסים אחרים, שיש שהם

23 ראו: בג"ץ 13/57 צמקין נ' בית-הדין המשמעתי לעובדי המדינה, פ"ד יא(3) 856, 861 (1957); ע"פ 332/01 מדינת ישראל נ' שבס, פ"ד נז(2) 496, 527–529 (2003); בג"ץ 7074/93 סויסא נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מח(2) 749, 782–783 (1994); ע"מ 1928/00 מדינת ישראל נ' ברוכין, פ"ד נד(3) 694, 703 (2000); ע"מ 5282/98 מדינת ישראל נ' כתב, פ"ד נב(5) 87, 93 (1998); על"ע 3467/00 הוועד המחוזי של לשכת עורכי-הדין בתל-אביב-יפו נ' צלטנר, פ"ד נו(2) 895, 900 (2002); ע/ע 123/02 (ערעורים צה"ל) ישי נ' התובע הצבאי הראשי, נב(2002); SHAMAN, LUBET & ALFINI, לעיל ה"ש 2, בעמ' 518–523.

24 פרשת צבן, לעיל ה"ש 11, בעמ' 149; אהרן ב"ק "אתיקה שיפוטית" מבחר כתבים א 1023 (חיים ה' כהן ויצחק זמיר עורכים, 2000), ב"מ"מ (בית הדין למשמעת לשופטים) 2461/05 שרת המשפטים נ' השופטת הילה כהן, נב(פס" 6 לגור הדין) (2005).

25 דפנה אבניאלי חסינות אישי ציבור (2001). על הטעמים בעד ונגד הסדרתה של חסינות אורחות-ניקית על רשלנות שופטים, ראו ישראל גלעד "אוי לדרו שופטיו צריכים להישפט?": עלי משפט ב 255, 263–265 (התשס"ב); ב"ע (מחוזי ים) 2315/00 מדינת ישראל נ' פריזמן, ת"מ 65542 (1)2001 (2001); ת"א (שלום ים) 7753/00 אברהם נ' אכרם, ת"ק-של 52 (3)2002 (2002); אבניאלי, שם, בעמ' 21–47.

26 להבחנות כלליות (לאו דווקא בהקשר של שופטים) בין אתיקה לבין תחומים נורמטיביים אחרים ואף בין אתיקה לבין משמעת, ראו דניאל 7325/95 קראוס נ' ידועות אחרונות, פ"ד נב(3) 1, 51–52 (1996); לעיל ה"ש 23, פרשת סויסא, שם; לעיל ה"ש 23, פרשת ישי, פ"ס 15, 21–22, "דרייה ועדת לנדוי" עלון מערכת השיפוט 6, 4, פ"ס 12 (1985).

27 שטרסברג-כהן וסבראי, לעיל ה"ש 22, בעמ' 382–383.

28 בג"ץ 7805/00 אלוני נ' מבקרת עיריית ירושלים, פ"ד נו(4) 577, 590 (2003); אפרים סטולר "הביקורת הפנימית במשרדי ממשלה בראי ביקורת המדינה בישראל, ארה"ב אוסטרליה, בריטניה וקנדה" עיונים בביקורת המדינה 52, 59 (1994); דוד ליבאי "החקיקה בתחום הביקורת הפנימית" עיונים בביקורת המדינה 46, 46 (1990).

29 ראובן שורף ורען סוליציאנו-קינן "הפוליטיקה של הנשיאה באחריות: מיסוד הביקורת הפנימית בישראל" עיונים בביקורת המדינה 60, 105 (2004).

30 להבחנה זו, ראו לעיל ה"ש 28, פרשת אלוני, בעמ' 589; ניסים מורחי "יחסי גומלין בין ביקורת המדינה והביקורת הפנימית" עיונים בביקורת המדינה 52, 41 (1994); לטעמים בעד ונגד גורמי ביקורת חיצוניים או פנימיים על שופטים, ראו אבישי פדהצור מבוא למישומע שופטים 165–170 (עבודת גמר לתואר "מוסמך במשפטים", האוניברסיטה העברית בירושלים – הפקולטה למשפטים, 2004).

31 ראו, למשל, אשר פרידברג "מאפייני הביקורת הציבורית בישראל" עיונים בביקורת המדינה 40, 16, 20 (1986). מרטן אוסטינג "הרכיבים החיוניים של תפקיד האומדנסמן" עיונים בביקורת המדינה 56, 45, 48 (1997).

32 אליהו וינוגרד "מהרהורי של נשיא" הרשות השופטת – עלון השופטים בישראל 31, 26, 28–38 (2001); נשיא בית המשפט העליון אהרן ב"ק, דברים שנשא ביום עיון "תפקוד שופטים: בקרה והערכה" (22.5.2001) 28, 31.

33 לטעמים בעד ונגד גורמי ביקורת פורמליים או בלתי פורמליים המוחלים על שופטים, ראו: פדהצור, לעיל ה"ש 30, בעמ' 170–175; ראו גם: שם, בעמ' 175–179, לענין ההבחנה בין סדרי עבודה פורמליים, לסדרי עבודה בלתי פורמליים (בהבדל מההבחנה בין מנגנונים פורמליים לבלתי-פורמליים).

34 ע"מ 6013/04 מדינת ישראל נ' חברת החדשות בע"מ, ת"ק-על 12006 (1) 14, פ"ס 10, 20 (2006).

35 מרים בן-פורת חוק-יסוד: מבקר המדינה 63 (יצחק זמיר עורך, 2005); פרשת אלוני, לעיל ה"ש 28, בעמ' 601; ע"מ 8282/02 עיתון "הארץ" בע"מ נ' מדינת ישראל, פ"ד נח(1) 465, 477–476 (2003); Randy J. Holland & Cinthia Gray *Judicial Discipline: Independence with Accountability* 5 WIDENER L. SYMPOSIUM J. 117, 129–130 (2000); שטרית, לעיל ה"ש 19, בעמ' 328.

36 אליעזר גולדברג "נציבות תלונות הציבור – עקרונות ויישום" עיונים בביקורת המדינה 9, 59 (2002); Claes Eklundh, "Supervision of the Courts by the Ombudsman" (לא פורסם, עותק שמור במערכת).

37 לגושה זה, ראו ק"פ ג' ווילשט "לקראת תורת ביקורת כללית" עיונים בביקורת המדינה 10, 54 (1996).

38 בהקשר זה, רלוונטית המחלוקת שליוותה את הקמת הנציבות, לענין מידת ריכוזיות הגוף המבקר שופטים וסוגיית ביזורת של הביקורת בין גורמים שונים שיתמקצעו, למשל, בביקורת ספציפית על בתי הדין הדתיים (ראו: הצעת חוק נציב תלונות הציבור על שופטים, התשס"ב-2002, ד"כ 335, 208 (התשס"ב) (דברי החי"כ ניסים זאב)). מטבע הדברים, ביקורת פנימית מבוזרת יותר, על כל המשתמע מכך.

מתנגשים בשקיפות מלאה³⁴ ומחשיבותה היחסית של הדיסקרטיות בכל הנוגע לפעולתם של גופי ביקורת.³⁵

הבחנה בין גופי ביקורת על פי מידת נגישותם לציבור. הנגישות של גוף ביקורת לציבור הפונים הפוטנציאלי, כרוכה בדרישות הסף הפורמליות לפנייה, כגון שאלת הצורך בפנייה בכתב; הצורך בתשלום אגרה; הצורך בייצוג על ידי גורם מקצועי וכדומה. העמדה הרווחת בעולם היא כי גופי ביקורת, בשונה למשל מגופים שיפוטיים גרידא, צריכים להתאפיין בנגישות גבוהה לציבור.³⁶

הבחנה בין גופי ביקורת על פי מידת המקצועיות של הגוף המבקר. יש להבחין בין ביקורת פופולרית לבין ביקורת הנערכת על ידי גורם המצוי במאטריה הספציפית. בענייננו, יש חשיבות מיוחדת לביקורת הנערכת על ידי גורם בעל ניסיון משפטי ועל אחת כמה וכמה שיפוט. ביקורת כזו נעשית מתוך היכרות קרובה עם התחום המקצועי הרלוונטי ועם הנורמות הייחודיות החלות בתחום. הבחנה זו כרוכה, בין היתר, בהגדרתן של דרישות סף כלשהן לכהונה בגוף הביקורת.³⁷

הבחנה בין גופי ביקורת על פי מידת המסוימות של מושאיהם. יש שגוף הביקורת מבקר כמה גורמים שלטוניים ויש שהוא מופקד על גורם מבוקר אחד. ככלל, ניתן להצביע על מתאם בין ייחודה של הביקורת למושאים מסוימים לבין מידת המקצועיות של גוף הביקורת: ככל שהביקורת מסוימת יותר, כן היא מאפשרת יתר התמקצעות והיכרות קרובה עם מאפייני הגורם המבוקר ועם הנורמות הייחודיות החלות בתחום.

הבחנה על פי הרכבו של הגוף המבקר. לעתים הרכבו של גוף הביקורת הוא כשל ועדה ציבורית ייצוגית המונה כמה גורמים או נציגים שווי מעמד של מגזרים שונים המגלמים במשותף אינטרסים שונים ומגוונים; ואילו לעתים, מורכב גוף הביקורת מאדם אחד או מקבוצת אנשים קטנה, שאינם מייצגים מגזר זה או אחר, שאז יש חשיבות רבה יותר למידת המקצועיות של הנושאים בכהונה בגוף זה.

הבחנה על פי מידת הריכוזיות של הביקורת אל מול ביזורת בין גורמים שונים. ככלל, ביקורת ריכוזית מאפשרת השלכה ממקרה למקרה, קביעת מדיניות מערכתית כללית, החלתה על מקרים דומים ושמידה על אמות מידה נורמטיביות אחידות. לעומתה, ביקורת מבוזרת מאפשרת היכרות קרובה יותר עם השטח והתאמת הביקורת לגורם המבוקר הספציפי שעליו היא מוטלת.³⁸

19 שמעון שטרית על השיטה: מערכות הצדק במשפט 330 (2004).

20 ראו למשל: J. Clifford Wallace, *Judicial Administration in a System of Independents: A Tribe With Only Chiefs*, 1978, 1 B.Y.U. L. Rev. 39, 54; Cappelletti, לעיל ה"ש 17, בעמ' 574, *Judicial Independence and Accountability Symposium: Forward*, 72 S. CAL. L. Rev. 311, 312–313 (1998).

21 טובה שטרסברג-כהן "עקרון עצמאות השופטים והביקורת על פעולתם: עיונים בתכליתו של חוק נציב תלונות הציבור על שופטים, התשס"ב-2002" משפט ועסקים ג 333 (התשס"ה). כן ראו נציבות תלונות הציבור על שופטים דין וחשבון שנתי לשנת 2004 (2005) 9–11.

22 טובה שטרסברג-כהן ומורן סבראי "ביקורת שופטים במישור האתי-משמעתי" משפט וממשל ט 371, 376–377 (התשס"ו).

הוועדה הציבורית (כגון במשפט המדינתי של ארצות-הברית); והמודל הפנים-שיפוטי (כגון בגרמניה, צרפת ואיטליה)⁴³. כל אחד ממודלים אלה מציג דגם שונה של התייחסות לסוגיית השילוב בין עקרון העצמאות השיפוטית לבין עקרון אחריות הדיווח. ייתכן כי אפשר להציג את השילוב על סקאלה, שבה במדינות שבהן מופעל מודל האומבדסמן הקלאסי מושם דגש רב יותר על אחריות הדיווח של שופטים, ואילו במדינות שבהן מופעל המודל השיפוטי-פנימי מושם דגש רב יותר על העצמאות השיפוטית. בסקירה ההשוואתית להלן מיוצג כל מודל על ידי מדינה אחת, תוך התייחסות תמציתית למדינות נוספות שבהן מנגנון דומה.

1. מודל האומבדסמן

שבדיה היא המדינה הראשונה בעולם שבה הוקם, בשנת 1809, מוסד האומבדסמן⁴⁴, כחלק ממגמה רחבה יותר שעניינה ביסוס הביקורת על התנהלותם של מוסדות השלטון⁴⁵. האומבדסמן השבדי הוא גוף **סטטוטורי, חיצוני ועצמאי**. הוא מעוגן הן בחוקה והן בחוק המסדירים את מעמדו כמוסד חיצוני ועצמאי מהגופים המבוקרים על ידו⁴⁶ ונהנה מעצמאות אישית ועניינית רחבה⁴⁷. סמכות הביקורת שהוענקה לו **רחבה ובלתי ייחודית**, והוא מוסמך לבקר התנהגות והתנהלות הן של פקידי הרשות המבצעת והן של שופטים; הוזה אומר, אין מדובר בגוף ייחודי המטפל בתלונות על שופטים בלבד⁴⁸. **הרכבו** כולל ארבעה אומבדסמנים שווים מעמד, הנבחרים למשך ארבע שנים⁴⁹, בדרך כלל משורות בית המשפט העליון. לכל אחד מהם סמכות ביקורת בתחום מסוים⁵⁰.

אחד מן הארבעה מופקד על הטיפול בתלונות על שופטים ועל מוסדות קרובים. סמכותו של זה משתרעת על מגוון רחב של נושאים, וביניהם: התמשכות ההליכים; עיכובים במתן החלטות; התנהגות שאינה הוגנת או שאינה הולמת את משרת השופט; מנהל שיפוטי בלתי תקין; ליקויים בהפעלת סדרי הדין והפרוצדורה המשפטית; הפעלת שיקול דעת שרירותי, באופן הפוגע בזכויות יסוד של מתדיינים⁵¹ ואף הנמקה בלתי מספקת של פסק דין או החלטה, שאינה תואמת את הנדרש בחוק. סמכותו של האומבדסמן להתערב בהחלטות שיפוטיות לגופן מוגבלת⁵², אך הגבלה זו אינה מוחלטת, ובמקרים קיצוניים הוא מתערב בהחלטות הנוגדות בתוכן, באופן ברור, את הקבוע בחוק⁵³. סמכות הביקורת של האומבדסמן מוגבלת יותר ככל שמדובר בשופטים בערכאות הגבוהות⁵⁴.

הנגישות למוסד האומבדסמן השבדי גבוהה⁵⁵, והכללים הפורמליים להגשתה של תלונה פשוטים. האומבדסמן מוסמך לפעול גם באופן **זוטר**, והוא עורך, כעניין תקופתי, ביקורים יזומים בבתי משפט⁵⁶. המוסד פועל באופן **יומיומי**⁵⁷. לשם בירור תלונות נהנה האומבדסמן **מסמכויות רחבות**, לרבות הסמכות לדרוש מכל גוף מבקר אינפורמציה ומסמכים הדרושים לצורך הבירור ולהטיל על גופים ועל פקידים לערוך חקירה לפי הוראותיו. כמו כן הוא נהנה מגישה בלתי מוגבלת לכל התיקים והדיונים המתקיימים בבתי המשפט⁵⁸.

מעמדן של החלטות האומבדסמן הוא כשל **המלצות** המאומצות על ידי הגורמים המבוקרים כלשונו וכרוחן⁵⁹. החלטות אלה הן **סופיות**, ואין אפשרות לערער עליהן בבתי המשפט⁶⁰. בין **הסנקציות והצעדים**

הבחנה על פי תדירות הטיפול. חלק מגופי הביקורת פועלים בתדירות יומיומית. לעומתם, גופי ביקורת אחרים פועלים לעתים רחוקות יותר, על פי תדירות שנקבעה בחוק או באופן אחר. ההבחנות המושגיות דלעיל אינן מנותקות ונפרדות זו מזו, אלא יכולות להתקיים במשולב. כך, למשל, גוף מבקר חיצוני יכול להיות בעל מעמד סטטוטורי או בלתי סטטוטורי, נגיש לציבור או בלתי נגיש לציבור, מקצועי או בלתי מקצועי וכן הלאה. בנוסף, יש בין הבחנות אלה תחומי חפיפה, מתאמים וקשרים הדדיים. כך, למשל, ישנו בדרך כלל מתאם בין חיצוניותו של הגוף המבקר לבין מידת עצמאותו: ככל שהגוף חיצוני, כך – בדרך כלל – הוא עצמאי ובלתי תלוי. אולם יודגש כי מתאמים וקשרים אלה אינם הכרחיים. גם גוף ביקורת חיצוני יכול להיות בלתי עצמאי, למשל, ככל שהוא תלוי בגורם שלישי, כגון הרשות המחוקקת. בדומה, אף שמטבע הדברים ביקורת פנימית היא מבוזרת, יכולה הביקורת להיות מבוזרת גם אם אינה פנימית. כך, למשל, כאשר גוף ביקורת חיצוני מחלק את סמכויותיו לגורמי משנה בתוכו המופקדים כל אחד על ענף מסוים של הגורם המבוקר.

הסקירה המושגית דלעיל מהווה בסיס להשוואה בין מארגי הביקורת (הכוללים לעתים כמה מנגנוני ביקורת הפועלים במשולב) הקיימים במדינות שונות, ולהסברת האופן שבו מארג זה או אחר (במדינה מסוימת) יוצר איזון בין עצמאות השפיטה לבין אחריות הדיווח. אשר להשוואה שתיערך בהמשך, יש לזכור כי חלק מההבדלים בין המדינות בכל הנוגע למנגנוני ביקורת על שופטים כרוכים בהבדלים ביניהן באשר לאופן מינוי השופטים, למשך כהונתם, למעמד השופט ותפקידו בחברה ולמעמדה של המערכת השיפוטית³⁹. מכאן שההשלכה וההשוואה בין המדינות, מטבע הדברים, מוגבלת וכרוכה בהבדלים עקרוניים אלה. פננה אפוא לסקירה ההשוואתית.

ג. מנגנוני ביקורת על שופטים הקיימים במדינות שונות: סקירה השוואתית

למעט במקרים חריגים, מתקיימים משפטים בישראל ובעולם המערבי בדלתיים פתוחות. פרקטיקה זו – הנשענת מבחינה דוקטרינרית על זכות הציבור לדעת, על עקרון השקיפות ועל עקרון פומביות הדיון – מאפשרת את קיומה של ביקורת ציבורית בלתי פורמלית באמצעי התקשורת ובאמצעות המתדיינים עצמם, באי כוחם ואחרים הבאים בשערי בית המשפט. בנוסף, נראה כי במדינות רבות מתקיימת כעניין שבנוהג ביקורת בלתי פורמלית על ידי נשיאים, שופטים עמיתים ומנהל בתי המשפט⁴⁰. ביקורת נוספת מופעלת על ידי ערכאות הערעור, המתייחסת לעתים – במסגרת הערעור – גם להתנהגות או התנהלות שופטים⁴¹. כמו כן, מופעלת ביקורת באמצעות הליכי פסלות שופט המוסדרים בחוק, אשר הטיפול בהם נעשה בתוך המערכת השיפוטית עצמה⁴².

שונים מאלה הם מנגנונים סטטוטוריים, בעלי מעמד פורמלי, הקיימים במדינות שונות ואשר תכליתם העיקרית היא הפעלת ביקורת על התנהגות שופטים והתנהלותם. ניתן להצביע על כמה מודלים עיקריים של מנגנוני הביקורת האמורים: מודל האומבדסמן (כגון בשבדיה ובפינלנד); מודל

48 Eklundh, לעיל הייש 36, בעמי 2.

49 Modéen, לעיל הייש 47, בעמי 320; ראו גם: AL-WAHAB, לעיל הייש 46, בעמי 42–43; השו: **אומבוסדמן – סקירה השוואתית**, לעיל הייש 47, בעמי 7.

50 Anderson, לעיל הייש 1 בעמי 393–394, בעניין זה, ראו גם: AL-WAHAB; www.jo.se לעיל הייש 46, בעמי 37–42.

51 בים, לעיל הייש 45, בעמי 18.

52 **אומבוסדמן – סקירה השוואתית**, לעיל הייש 47, בעמי 10; AL-WAHAB, לעיל הייש 46, בעמי 63–64, 75; Stens Offentliga Utredningar [sou] 2004/05:JO1 The Swedish Parliamentary Ombudsman: Report for the Period 1 July 2003 to 30 June 2004 [government report series] p. 483, 510 (Swed.) available at www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3451&dok_id=GS04JO1&tm=2004/05&bet=JO1

53 Eklundh, לעיל הייש 36, בעמי 3–6; AL-WAHAB, לעיל הייש 46, בעמי 71.

54 **אומבוסדמן – סקירה השוואתית**, לעיל הייש 47, בעמי 8; ראו גם: AL-WAHAB, לעיל הייש 46, בעמי 74.

55 Eklundh, לעיל הייש 36, בעמי 3–4.

56 **אומבוסדמן – סקירה השוואתית**, לעיל הייש 47, בעמי 8–10; ראו גם: AL-WAHAB, לעיל הייש 46, בעמי 52; בים, לעיל הייש 45, בעמי 12; Modéen, לעיל הייש 47, בעמי 318.

57 Modéen, לעיל הייש 47, בעמי 321.

58 יש המדגישים את אופן הירור האינקוויזטורי של האומבוסדמן, ראו גולדברג, לעיל הייש 36, בעמי 12; יצוין, כי הימיע המוגש לאומבוסדמן או הנאסף על ידיו אינו כפוף לחובת סדריות כלשהי (בים, לעיל הייש 45, בעמי 15–14).

59 מתוך: www.jo.se/Page.aspx?MenuId=12&ObjectClass=DynamX_Documents; Language=en; ראו על נושא זה באופן כללי: אוסטינג, לעיל הייש 31 בעמי 49, בעניין מוסד נציב תלונות הציבור (הכללי) בישראל בהקשר זה, ראו בגיץ 384/71 **זודאי נ' הראל**, פ"ד (כה) 554, 555 (1971) (דברי השופט ברנזון).

60 **אומבוסדמן – סקירה השוואתית**, לעיל הייש 47, בעמי 10; AL-WAHAB, לעיל הייש 46, בעמי 63–64, 75; The Swedish Parliamentary Ombudsman, לעיל הייש 52.

61 AL-WAHAB, לעיל הייש 46, בעמי 57–62, 74.

62 The Swedish Parliamentary Ombudsman, לעיל הייש 52; AL-WAHAB, לעיל הייש 46, בעמי 63–64.

63 ראו: AL-WAHAB, לעיל הייש 46, בעמי 57–58; **אומבוסדמן – סקירה השוואתית**, לעיל הייש 47, בעמי 10; Modéen, לעיל הייש 47, בעמי 316.

64 בים, לעיל הייש 45, בעמי 10.

65 Raino Marttunen, Parliamentary Ombudsman of Finland (2005) available at www.oikeusasiamies.fi/dman/Document.phx/ea/english/brochures/institutionofparliamentaryombudsmaninfinland?folderId=ea%2Fenglish%2Fbrochures&cmd=download; Mikael Hidén, *Finnish parliamentary Ombudsman as Guardian of Human Rights and Constitutional Rights: An Integrated Approach*, in PARLIAMENTARY OMBUDSMAN OF FINLAND: 80 YEARS 61, 66–67 (Ilkka Rautio ed., 2000); Riitta-Leena Paunio *Parliamentary Ombudsman of Finland: Summary of the Annual Report 2003 (2004)* 32–33; www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/english/publications/annual.htm; ראו גם: www.eduskunta.fi

66 המצב בספרד מורכב ביותר, שכן סמכות הביקורת מתחלקת בין שלושה גורמים: האומבוסדמן, התובע הכללי ומועצה שיפוטית. ראו: **אומבוסדמן – סקירה השוואתית**, לעיל הייש 47, בעמי 14–16. מבחינה זו, מדובר במעין יצור כלאיים בין המודל הסקנדינבי לבין המודל הקיים באירופה התיכונה ושמהפייניו יסקרו בהמשך.

67 Kozłowska Beata, לעיל הייש 4.

68 ראו לעניין תפקידו בשמירה על זכויות אדם במשפט: AL-WAHAB, לעיל הייש 46, בעמי 20; Marten Oosting, *Roles of the Ombudsman: Past, Present and Future*, in PARLIAMENTARY OMBUDSMAN OF FINLAND: 80 YEARS 17, 25–27 (Ilkka Rautio ed., 2000); Hidén, ed., 2000) לעיל הייש 65, בעמי 69–71; השו גם, בהתאמה, גולדברג, לעיל הייש 36, בעמי 10–13.

69 Roy Gregory & Philip Giddings, *The Ombudsman Institution: Growth and Development*, RIGHTING WRONGS, לעיל הייש 47, בעמי 1–18; אוסטינג, לעיל הייש 47, בעמי 70–72. בין היתר, דן אוסטינג במאמרו בגופים בעלי סמכויות פיקוח ובקרה שאינם נקראים "אומבוסדמן", אולם סמכויותיהם דומות.

הננקטים על ידו: הנחיות; הצעות; תזכורות; התראות; נזיפות ועוד. לא פעם מעלה האומבוסדמן על סדר היום את הצורך באחידות בהפעלת החוק וביישומו⁶¹ וכן הצעות לתיקוני חקיקה⁶². במקרה שמתעורר חשד לעברה פלילית או משמעית, מוסמך האומבוסדמן להגיש כתב אישום המתברר בבתי המשפט הרגילים, במקרה של שיפוט פלילי, או בטריבונל מיוחד, במקרה של שיפוט משמעית⁶³. במקרים מסוימים, ממליץ האומבוסדמן על תשלום פיצוי למתלונן⁶⁴.

שבידה אינה המדינה היחידה בעולם שבה קיים אומבוסדמן שסמכותו משתרעת גם על שופטים. כך גם, בצורת שונות, **בפינלנד**⁶⁵, **בספרד**⁶⁶ ולאחרונה גם **בפולין**⁶⁷. עם זאת, חרף חשיבותו של מוסד האומבוסדמן⁶⁸ ואימוצו של מוסד זה על ידי מדינות רבות בעולם (בעיקר משנת 1953 ואילך)⁶⁹, נמנעו מדינות לא מעטות מהחלת סמכותו על שופטים, וברבות הימים נוצרו בהם מנגנונים חליפיים לטיפול בליקויים בהתנהגות שופטים ובהתנהלותם.

39 KONARD ZWIEGERT & HEIN KOTZ, AN INTRODUCTION TO COMPARATIVE LAW 1–12 (2nd ed., 1987); אהרן בק "שיטת המשפט בישראל – מסורתה ותרבותה" **הפרקליט** מ 197, 209–197 (התשנ"א); על הקושי בהשוואה בין שיטות משפט, בין היתר – בנוגע ליישומו של עקרון אחריות הדיווח על שופטים במדינות שונות, ראו: Paul E. Geller, *Comments: Staffing the Judiciary and 'Tastes' in Justice: A Commentary on the Papers by Professors Bell and Clark*, 61 S. CAL. L. REV. 1849 (1987–1988).

40 ראו בעניין תפקידם של אמציבי ביקורת אלה בישראל. שטרית, לעיל הייש 19, בעמי 313–324; למקומם ותפקידם של מנגנונים בלתי פורמליים בארצות-הברית, ראו: Charles Gardner Geyh, *Informal Methods of Judicial Discipline*, 142 U. PA. L. REV. 243 (1993–1994).

41 ראו בעניין זה, על המצב בישראל. שטרית, לעיל הייש 19, בעמי 308–311.

42 לבחינה השוואתית של נושא הפסלות, תוך התמקדות בדיון הישראלי, ראו יגאל מרזל **דיני פסלות שופט** (2006). בעמי 37–43 עוסק מרזל בהבדלים בין דיני הפסלות לבין מנגנוני ביקורת איתם משמעתיים המוסדרים סטטוטורית היום בארץ. לדיני הפסלות בגרמניה, ראו: Sigmund A. Cohn, *Judicial Recusation in the Federal Republic of Germany*, 3 GA. J. INT'L & COMP. L. 18 (1973) לבין הליכים לביקורת התנהגות שופטים והתנהלותם שלא בתוך המערכת השיפוטית, ראו: טובה שטרסברג-כהן ומורן סבראי "הנציבות כמבקרת – אתיקה שיפוטית ודרך ניהול משפט: דברים לכבודו של השופט חשין" **ספר חשין** (אהרן בק, יצחק זמיר, מרים נאור ויגאל מרזל עורכים) (לא פורסם).

43 ראו: "הצעת חוק נציב תלונות הציבור לעניין בתי המשפט, התשס"ב-2001" (חוות דעת של מחלקת יעוץ וחקיקה, 25.10.2001). שם נעשת הבחנה בין שניים מהמודלים המוזכרים בטקסט ולא מדובר בשלישי.

44 בשונה מהמצב במדינות מסוימות אחרות, האומבוסדמן השבדי הוא פרלמנטרי, קרי: נבחר על ידי הפרלמנט ונחשב כזרועו הארוכה. אין לדבר חשיבות מהותית לעניין הבנת אופן תפקודו כגוף המבקר התנהגות שופטים והתנהלותם, ולפיכך לא יורחב על כך הדיבור בהמשך.

45 לראו בים **מוסד האומבוסדמן** 1–4 (1965).

46 Eklundh, לעיל הייש 36, בעמי 1; Ibrhim AL-WAHAB, THE SWEDISH INSTITUTION OF OMBUDSMAN: AN INSTRUMENT OF HUMAN RIGHTS 20, 52–54 (1979).

47 מרטן אוסטינג "הגנה על היושרה ועל העצמאות של מוסד האומבוסדמן: ההיבט הכללי-עולמי" **עיונים בביקורת המדינה** 59, 67, 74–72 (2002); היחידה להסכמים בינלאומיים ותביעות בינלאומיות **אומבוסדמן – סקירה השוואתית** 7, 10, הייש 13 (ינואר 2001) (להלן: "אומבוסדמן – סקירה השוואתית"); בים, לעיל הייש 45 (ראו הטבלה בסוף הספר); Tore Modeen, *The Swedish parliamentary Ombudsman*, in RIGHTING WRONGS: THE OMBUDSMAN IN SIX CONTINENTS 315, 316, 320 (Roy Gregory & Philip Giddings eds., 2000) (להלן: "RIGHTING WRONGS").

2. מודל הוועדה הציבורית

בארצות-הברית ישנן שתי מערכות שיפוט שונות: המישור הפדרלי והמישור המדינתי. מערכות אלה נפרדות ושונות זו מזו, בין היתר, בשיטה הנהגת לבחירה או למינוי שופטים. בעבר היו ההבדלים גדולים יותר, שכן בכל המדינות נערכו בחירות תקופתיות לשופטים, ואילו במערכת הפדרלית מונו שופטים לכהונה צמיתה. כיום בחלק ניכר מהמדינות שונתה שיטת המינוי, והיא נעשית באמצעות ועדת בחירה המעבירה רשימה שמית קצרה להכרעת המושל (Merit Selection Plans). עם זאת, עדיין יש הבדל ניכר בין המישור הפדרלי למדינתי במשך הכהונה, שכן על פי רוב במדינות, אין המינוי לכהונה קבועה, אלא לכמה שנים⁷⁰. מהבדלים אלה ומאחרים מתבקשים גם הבדלים בין מנגנוני הביקורת הפועלים במישורים שונים אלה. אף שבמישור הפדרלי מנגנוני הביקורת הם פנימיים (ראו סעיף 3, בהמשך), במישור המדינתי נערכת הביקורת על שופטים מדינתיים על ידי ועדות ציבוריות חיצוניות או חיצוניות למחצה. להלן, תתמקד הסקירה במודל הוועדה הציבורית הקיים במישור המדינתי⁷¹.

קודם שהוקמו במדינות ארצות-הברית מנגנונים מוסדרים לביקורת על שופטים התקיימו באופן פורמלי רק מנגנונים להעברת שופט מכהונתו⁷², הלוקים בסרבולם, בחשש מהפיכתם למוטים פוליטית ובחוסר האפשרות להלום סיטואציות מגוונות המצדיקות מדרג של סנקציות⁷³. ניסיונות שונים להקמת גופי ביקורת נוספים כשלו⁷⁴, עד שב-1960 הוקמה בקליפורניה ועדה ציבורית סטטוטורית המטפלת בליקויים בהתנהגות שופטים⁷⁵. עד 1981 הוקמו גופי ביקורת דומים, שמעמדם סטטוטורי, בכל מדינות ארצות-הברית⁷⁶. הרכבם הוא כשל ועדה ציבורית ייצוגית⁷⁷ שחבריה בדרך כלל הם: שופטים, עורכי דין ונציגי ציבור בהרכבים שונים⁷⁸. סמכותן של ועדות ציבוריות אלה היא ייחודית למערכת השיפוטית המדינתית ולשופטיה ואינה משתרעת על גופים שלטוניים אחרים⁷⁹. הביקורת המופעלת על ידן כוללת אכיפה של כללי התנהגות שהוסדרו בחקיקה מדינתית⁸⁰.

סמכות הביקורת מנוסחת בהסדרים הסטטוטוריים המדינתיים בצורה דומה יחסית, וכמעט כל הגופים המדינתיים מוסמכים לטפל בבעיות של אי-כשירות⁸¹. אף שככלל אין גופי הביקורת המדינתיים מטפלים בעניינים הנתונים לערעור⁸², סמכותם רחבה יחסית וכוללת, בין היתר, התערבות גם במקרים של טעויות חוזרות; טעויות משפטיות "שערורייתיות" (Egregious); הימנעות מהפעלת שיקול דעת; והתבטאויות פוגעניות שלא לצורך⁸³. נגישותם של גופי ביקורת אלה גבוהה, ובמדינות מסוימות יכול גם השופט עצמו להפנות בקשה לקבלת חוות דעת עקרונית טרום מעשה⁸⁴. ברוב המדינות, מוסמך גוף הביקורת לִיזום בירור גם בעקבות מידע שאינו מגיע כתלונה⁸⁵. גופי הביקורת אינם פועלים בתדירות יומיומית, אלא נפגשים פעמים ספורות בשנה כאשר יתר השנה נאסף חומר ומוכן לפגישות על ידי עובדים קבועים שאינם חברי הוועדה⁸⁶.

לגופי הביקורת המדינתיים ניתנו סמכויות רחבות ל**בירור התלונה**, הנוגות במקרים נדירים יחסית כאשר הן מתנגשות עם זכות או אינטרס אחר, כמו הזכות לפרטיות, או כאשר הטענות המועלות הן כלליות ומעורפלות מדי⁸⁷. בין המדינות השונות שורת אי-אחידות לעניין כפיפותו

של מוסד הביקורת לדיני הראיות; לנטל ההוכחה הנדרש; ולנקותן של זכויות דיוניות בהליכים אלה⁸⁸. בחלק ניכר מהמדינות, הבירור נעשה על פי המודל המאוחד (Unitary), שלפיו מוענקות לאותו גוף סמכויות חקירה והכרעה. ההשגה על החלטות המתקבלות היא לבית המשפט העליון המדינתי⁸⁹. במדינות אחרות, נעשה הבירור על פי מודל שתי הדרגות (Two-Tiers), שלפיו גוף אחד מברר את התלונה עד להכנת קובלנה פורמלית וגוף אחר ממשיך בטיפול משלב זה ועד להכרעה⁹⁰. ההשגה על החלטות המתקבלות היא למוסד משמעותי עליון הנפרד מהמערכת השיפוטית הכללית⁹¹. במדינות אחרות, מתקיים הליך בירור על פי מודל שני הפנלים (Two-Panel), המהווה מעין פשרה בין שני המודלים דלעיל⁹². על הליך הבירור הראשוני חל מעט **סודיות**, וברוב המדינות נחשפים הליכי הבירור לציבור עם הגשת כתב אישום משמעותי פורמלי⁹⁴. בסופו של ההליך ואם התלונה נמצאה מוצדקת, ננקטת אחת מה**סנקציות** הבאות: התראה, נזיפה או גינוי ללא חשיפה לציבור⁹⁵; נזיפה או גינוי ציבוריים; השעיה; פרישה שלא מרצון; העברה מכהונה⁹⁶. בחלק מהמדינות ישנן סנקציות נוספות, כגון קביעת פיצויים לנפגע⁹⁷.

3. מודל ביקורת פנים שיפוטית

במדינות מערביות אחרות לא פותחו גופי ביקורת חיצוניים על שופטים. הביקורת הקיימת בהן היא פנימית, וברוב המקרים מוסדרת בחוק. כך, למשל, **במישור הפדרלי בארצות-הברית** התפתחו מנגנונים סטטוטוריים לרגולציה פנימית של הביקורת על התנהגות שופטים והתנהלותם, המופעלת על ידי מועצות שיפוטיות (Judicial Councils) שאינן מוסמכות להעביר שופטים מכהונתם. מועצות אלה מורכבות משופטים בלבד והחלטותיהן נבחנות על ידי הוועידה השיפוטית (Judicial Conference) של ארצות-הברית⁹⁸. מנגנון ביקורת דומה לזה הפדרלי קיים גם **בקנדה**, שבה מנגנון הביקורת העיקרי מוסדר בחוק ומבוסס על מועצת שופטים⁹⁹. גם **באוסטרליה** הביקורת על שופטים היא פנימית. במישור הפדרלי וברוב מדינות אוסטרליה לא קיים גוף סטטוטורי, והביקורת נערכת באמצעות גורמים פנימיים, ובעיקר באמצעות נשיא המערכת, המטפל בתלונות מכוח סמכותו הטבעית¹⁰¹. במדינת New South Wales הוסמכה המועצה השיפוטית המורכבת ברובה משופטים מכהנים, לברר תלונות, לערוך

70 ראו בעניין זה: www.ajs.org/selection/sel_faqs.asp.

71 ההתמקדות במודל הוועדה הציבורית הקיים במישור המדינתי נובע מחשיבות הצגתו של מודל זה, לצורך ההצגה הפנורמית השוואתית של אמצעי ביקורת על התנהגות שופטים והתנהלותם. כאמור בהמשך (סעיף 3 להלן), המודל לביקורת שופטים במישור הפדרלי דומה לזה הקיים במדינות אירופה התיכונה, ולכן העניין העיוני-אורטי בהצגתו בנפרד, הוא מועט יחסית.

72 Holland & Gray, לעיל הי"ש 35, בעמ' 120–125.

73 שם, בעמ' 125; SHAMAN, LUBET & ALFINI, לעיל הי"ש 2, בעמ' 6.

74 Holland & Gray, לעיל הי"ש 35, בעמ' 125–126; SHAMAN, LUBET & ALFINI, לעיל הי"ש 2, בעמ' 6–7.

75 על הארגון בקליפורניה, ראו: Anderson, לעיל הי"ש 1, בעמ' 402.

76 Holland & Gray, לעיל הי"ש 35, בעמ' 120–121, 126; לאתר אינטרנט המרכז מידע בנושא ראו: www.ajs.org.

77 SHAMAN, LUBET & ALFINI, לעיל הי"ש 2, בעמ' 433–435; www.ajs.org/ethics.



78 ההרכב המגוון בא להבטיח השפעה של גורמים חיצוניים (דגש לעקרון אחריות הדיור) לצד מעורבותם של שופטים מכונים (שמירה על העצמאות השיפוטית). ראו: Holland & Gray, לעיל הי"ש 35, בעמ' 127; Cinthia Gray, *The Line Between Legal Error and Judicial Misconduct: Balancing Judicial Independence and Accountability*, 32 HOFSTRA L. REV. 1245 (2003-2004); Steven Lubet, *Judicial Discipline and Judicial Independence*, 61 LAW & CONTEMP. PROBS. 59 (1998)

79 Holland & Gray, לעיל הי"ש 35, בעמ' 126-127; SHAMAN, LUBET AND ALFINI, לעיל הי"ש 2, בעמ' 15-16, 437.

80 SHAMAN, LUBET AND ALFINI, לעיל הי"ש 2, בעמ' 3-6; Holland & Gray, לעיל הי"ש 35, בעמ' 125-126. לעניין ייחודה של הגישה האמריקנית בנושא זה, ראו מרדכי בן-דרור "כיצד קובעים כללים להתנהגות שופטים?" המשפט ח 405, 421-423 (2003). יצוין כי במדינת מונטנה לא אומץ הקוד האתי המקובל, שקיבל תוקף סטטוטורי ברוב מדינות ארצות-הברית, אלא חלים בה כללי התנהגות שיפוטית אחרים, ראו: SHAMAN, LUBET & ALFINI, לעיל הי"ש 2, בעמ' 5.

81 Holland & Gray, לעיל הי"ש 35, בעמ' 127, 131-132.

82 Holland & Gray, לעיל הי"ש 35, בעמ' 127, 129.

83 Gray, לעיל הי"ש 78; Lubet, לעיל הי"ש 78.

84 בעניין זה, ראו: SHAMAN, LUBET & ALFINI, לעיל הי"ש 2, בעמ' 22-25.

85 Holland & Gray, לעיל הי"ש 35, בעמ' 128-129.

86 כך, למשל, נפגשה הוועדה בקליפורניה 9 פעמים במהלך שנת 1988, ולשנת 2005 תוכנו 7 מפגשים. John T. Noonan Jr. & Kenneth I. Winston eds., 1993). ראו גם: www.cjp.ca.gov/commemember. ארגון הביקורת בארקנסו נפגש אחת לחודשיים ובסך הכול שש פעמים במהלך שנת 2004 (www.state.ar.us/jddc/commission). ארגון הביקורת במסצ'וסטס נפגש, ככלל, מדי חודש אף שב-2002 היו רק 11 פגישות (www.mass.gov/cjc/). (report2002all)

87 SHAMAN, LUBET & ALFINI, לעיל הי"ש 2, בעמ' 438-443. בעמודים 442-443 מתוארת מחלוקת בין ארגון הביקורת על שופטים בנבדה לבין בית המשפט העליון שם, לעניין היקף הסמכות.

88 ראו, בהתאמה: SHAMAN, LUBET & ALFINI, לעיל הי"ש 2, בעמ' 448-450, 451-451. ההכרעה בסוגיות אלה כרוכה, בין היתר, בסיווגו של ההליך כפלילי, אזרחי, משמעתי או אחר; ראו: פדהצור, לעיל הי"ש 30, בעמ' 158-159.

89 כך, למשל, בקליפורניה ובאריונה, ראו: Holland & Gray, לעיל הי"ש 35, בעמ' 127-128; **אומבוסדמן - סקירה השוואתית**, לעיל הי"ש 47, בעמ' 19-23.

90 כך, למשל, באלבמה, בדלור ובאילינוי. ראו: Holland & Gray, לעיל הי"ש 35, הי"ש 80.

91 יוער, כי מודל זה הוא הקרוב ביותר למודל הישראלי, שבו הגוף המברר תלונה (הנציבות) אינו הגוף המוסמך להכריע בקובלנה משמעתי רשמית (בית הדין המשמעתי לשופטים).

92 כך, למשל, בפלורידה, בקנס ובווימינג. ראו: Holland & Gray, לעיל הי"ש 35, הי"ש 81.

93 מלומדים שונים עסקו ביתרונותיהם ובחסרונותיהם היחסיים של המודלים השונים. ראו: Rubin G. Cohn, *Comparing One-and Two-Tier Systems*, 63 JUDICATURE 244-248 (1979-1980); Jeffrey M. Shaman, *State Judicial Conduct Organizations*, 76 KY. L.J. 811-813 (1987-1988); SHAMAN, LUBET & ALFINI, לעיל הי"ש 2, בעמ' 434-433.

94 Holland & Gray, לעיל הי"ש 35, בעמ' 129-130; לעניין שמירה על סודיות בטיפול בתלונות על שופטים בקליפורניה, ראו ביקורת: Anderson, לעיל הי"ש 1, בעמ' 407-408.

95 רובין, פרופסור למשפטים וחבר לשעבר במועצה לביקורת שופטים באילינוי דן בסנקציות אלה, הנחשבות קלות יחסית, ובענה כי אחד מחסרונותיהם של ארגונים הפועלים על פי מודל שתי הדרגות הוא שאין הם מסומכים להטיל סנקציות קלות אלה; ראו: Rubin, לעיל הי"ש 93, בעמ' 247.

96 SHAMAN, LUBET AND ALFINI, לעיל הי"ש 2, בעמ' 437-438. בעמ' 438 מתארים הכותבים את הכרעתו של בית המשפט העליון בארקנסו שצמצם את האפשרות להשתמש בסנקציות הפרטיות, בטענה שאם יש מקום להכריע כי התלונה מוצדקת, על הציבור לדעת זאת.

97 Holland & Gray, לעיל הי"ש 35, בעמ' 132; להתייחסות על דרך החיוב לאמפיינינגם של מוסדות הביקורת המדינתיים - מבחינת נגישותם, הרכבם, מעמדם החיצוני והפנימי, נגוון הסנקציות האפשריות באמצעות ועוד, ראו: SHAMAN, LUBET AND ALFINI, לעיל הי"ש 2, בעמ' 8; Holland & Gray, לעיל הי"ש 35, בעמ' 132-133; Cynthia Gray, *How Judicial Conduct Commissions Work*, 28(3) Just. Sys. J. 405 (2007)

98 Stephen G. Breyer, *Judicial Independence in the United States*, 40 ST. LOUIS U. L.J. 989, 992-993 (1995-1996); www.ajs.org/ethics/eth_fed-jud-conduct.asp; Holland & Gray, לעיל הי"ש 35, בעמ' 133-138; יוער כי לצד הליכים פורמליים אלה המעוגנים בחוק, ממשיכים להתקיים גם הליכים בלתי פורמליים שמקורם קודם. Geyh, לעיל הי"ש 40.

99 Antonio Lamer, *The Tension between Judicial Accountability and Judicial Independence: A Canadian Perspective*, 8 SINGAPORE ACADEMY OF LAW JOURNAL; 291,298 (1996); www.cjc-ccm.gc.ca/article.asp?id=2274 Report of the Canadian Bar Association Committee on The Appointment of Judges in Canada (August 20, 1985) (עותק שמור במערכת); Report of the Canadian Bar Association Committee on The Independence of the Judiciary in Canada (August 20, 1985) (עותק שמור במערכת); Judges Act (R.S., 1985 C. j-1 s.1) Part II: Canadian Judicial Council

100 מנגנון הערכה טרום מעשה נוהל בקנדה על ידי שופטים ולמען שופטים (ללא חשיפה לציבור), חד-פעמית, כתכנית פיילוט בלבד במחוז נובה-סקוטיה (Nova-Scotia). ראו: Stephen Colbran, *A Comparative Analysis of Judicial Performance Evaluation Programmes*, 4 J. OF COMMONWEALTH L. AND LEGAL EDUCATION 35, 52-56 (2006); Dale H. Poel, *What Do Lawyers Think About Judicial Evaluation? Responses to the Nova Scotia Judicial Development Project*, 10 THE INNOVATION J. article 22 (2005) המידע מבוסס, בין היתר, גם על דו"ר אלקטרוני מ-Norman Sabourin, Executive Director and General Counsel מ-Moran Svorai, Advocate Member of the Canadian Judicial Council Ombudsman (2.11.2006) (עותק שמור במערכת).

101 J.J. Spigelman, *Dealing with Judicial Misconduct*, 5th WORLD WIDE COMMON LAW JUDICIARY CONFERENCE, (Sydney, Australia, 8 April 2003) available at www.lawlink.nsw.gov.au/lawlink/supreme_court/ll_sc.nsf/pages/SCO_speech_spigelman_080403

מחוץ לכותלי בית המשפט. בנוסף, הוא מוסמך לנקוט סנקציות שונות, שהחמורה בהן היא העברת שופט מתפקידו.¹¹¹

דרך נוספת המאפשרת הכוונה של התנהגות שופטים והתנהלותם בגרמניה היא באמצעות הטלת **אחריות אזרחית-נויקית** על מעשה או על מחדל של שופט במילוי תפקידו. זהו מנגנון ביקורת **סטטוטורי**; **פנימי**; **מבוזר** (הליקויים אינם נדונים על ידי ערכאה אחת, אלא על ידי בתי משפט שונים); **ובלתי ייחודי** (אין ערכאה מיוחדת לטיפול בעוולות אזרחיות כאשר גורם הנוק הוא שופט). בנוסף, הביקורת הנערכת על ידי הטלת אחריות נויקית ממוקמת במישור האזרחי-נויקי (ולא האתי-משמעתי), על כל המשתמע מכך לעניין תכלית הביקורת שהיא בעיקרה פיצויית, ורק כנגזרת – גם אתית-משמעתיית.¹¹² כאשר המעשה או המחדל גורם הנוק עולה כדי עברה פלילית, יכול הנפגע לתבוע ישירות את השופט בתביעת פיצוי נויקית.¹¹³ במקרים אחרים, התביעה היא נגד המדינה¹¹⁴ שיכולה לחזור אל השופט בתביעת שיפוי כאשר הנוק שנגרם נעשה במתכוון או עקב רשלנות חמורה.¹¹⁵ קיימים בגרמניה גם הליכי הדחה על ידי המחוקק שהוסדרו במישור הפדרלי וברוב המדינות, אך מעמדם בעיקרו סמלי.¹¹⁶

מארג דומה של מנגנוני ביקורת – פורמליים, פנימיים בעיקרם ומבוזרים בין גורמים שונים – קיים גם במדינות נוספות באירופה התיכונה, כגון **צרפת**¹¹⁷ ו**איטליה**¹¹⁸. הסדר של ביקורת פנימית על שופטים כאמור ניתן למצוא גם באוסטריה, שבה הביקורת מושתתת על ידי נשיאים – אך לא על ידי נשיאו הישיר של השופט¹¹⁹ – ובדנמרק, שבה קיים בית משפט מיוחד לשופטים (Den Saerlige Klageret) אשר הרכבו, בדונו בתלונות על שופטים, הוא של שופטים מכהנים בלבד.¹²⁰

ז. הנציבות ומנגנוני ביקורת אחרים על שופטים בישראל

סקירה השוואתית זו מלמדת על מגמה ההולכת ומסתמנת בעולם, לקיים ביקורת על התנהגות שופטים והתנהלותם על ידי מנגנוני ביקורת סטטוטוריים שתכליתם להביא לשיפור השירות הניתן על ידי השופטים לציבור תוך שמירה על העצמאות השיפוטית. אפשר להצביע על שלושה מודלים עיקריים של מנגנונים אלה: מודל האומבדסמן; מודל הוועדה הציבורית; והמודל השיפוטי הפנימי. על רקע מגמה כללית זו, ניתן להבין את הקמתה בישראל של נציבות תלונות הציבור על שופטים.

קדמו לנציבות וקיימים גם כיום גורמים אחרים בישראל שיש בהם כדי להשפיע על התנהגות שופטים והתנהלותם. ביניהם, השתלמויות הנערכות על ידי המכון להשתלמות שופטים – למועמדים לשפיטה, לשופטים חדשים ואף לשופטים ותיקים יותר, לרבות קורסים בנושאי אתיקה שיפוטית ותורת ניהול משפט; וגורמים העוסקים חלקית בביקורת על התנהגות שופטים והתנהלותם, כגון נשיא בית המשפט העליון, שאר נשיאי בתי המשפט, מנהל בתי המשפט ועוד. גורמים אלה מתאפיינים בכך שתפקידם כגופי ביקורת במישור האתי-משמעתי לא הוסדר – ברוב – בחוק; בהיותם פנימיים או פנימיים-למחצה למערכת; ובפעילותם המבוזרת.¹²¹ נוסף להם, פועלים כיום בישראל גם גורמי פיקוח או ביקורת נוספים, בעלי מעמד סטטוטורי. ביניהם, הסדרת דרך מינוי שופטים על

השתלמויות לשופטים ולאסוף חומר מחקרי על השפיטה¹⁰². באנגליה, אף שעד לאחרונה לא הייתה הסדרה סטטוטורית של הנושא, הוקם ב-2006 גוף חדש המופקד על הטיפול היומיומי בתלונות על שופטים והכפוף ללורד צ'נסלור ולשופט שבראש המערכת (Lord Chief Justice)¹⁰³. באופן היוצר מנגנון ביקורת שהוא סטטוטורי, ריכוזי ופנימי. טרם נרכש ניסיון כלשהו בגוף זה, שהוקם לפני זמן קצר.

מעניין לציין, כי ההבחנה המקובלת בתאוריה ובפרקטיקה של המשפט בין שיטת המשפט האנגלו-אמריקנית לבין זו הקונטיננטלית אינה ישימה לתחום הביקורת על שופטים. זאת, מאחר שהתפיסה המתוארת לעיל – שביסודה קיומם של מנגנוני ביקורת פנימיים במדינות אנגלו-אמריקניות רבות – מאפיינת גם מדינות רבות באירופה התיכונה. במדינות אלה חלק הארי של הטיפול בליקויים בהתנהגות שופטים או בהתנהלותם נעשה בתוך המערכת, על ידי נשיאי בתי המשפט, שופטים עמיתים, בתי משפט משמעתיים המורכבים משופטים מכהנים וכדומה. מנגנוני הטיפול בליקויים האמורים מתאפיינים במעמדם **הסטטוטורי**, בהיותם **פנימיים ומבוזרים** ובאפשרם הערכה ובקרה **טרם ליקוי**¹⁰⁴.

בגרמניה, למשל, שבה כוללת המערכת השיפוטית בתי משפט מדינתיים ופדרליים, כאשר בתי המשפט הפדרליים משמשים בעיקר ערכאת ערעור שנייה, נעשית הביקורת בידי גורמים שונים, פנימיים ומבוזרים בעיקרם. ניתן לטעון כי חלק מן הטיפול של התנהגות והתנהלות ראוויה נעשה במדינה זו על ידי מסלול ארוך של הכשרה לשיפוט¹⁰⁵, הוזהר בעיקרו ברחבי הפדרציה¹⁰⁶. מסלול זה¹⁰⁷ נועד להבטיח את רמתם המקצועית של השופטים המכהנים במערכת השיפוטית בגרמניה ובין היתר הוא מבטיח רכישה של מיומנויות מנהל שיפוטי, עליהן מתנהלת בקרה ממושכת בתקופת ההכשרה והכהונה הזמנית ואף לאחר מכן¹⁰⁸. במידה מסוימת מאפשר הדבר בקרה טרום מעשה על התנהגות השופטים והתנהלותם.

לאחר קבלת מינוי של קבע, ישנם בגרמניה מנגנונים נוספים לביקורת על שופטים¹⁰⁹. אחת הדרכים לקיום ביקורת על שופטים בגרמניה היא על ידי הליכי בקרה ופיקוח (Supervision & Oversight) מצד שופטים אחרים המכהנים במערכת. ביקורת זו מתאפיינת בהיותה **מוסדרת בחקיקה**, **פנימית** ולפיכך **בלתי עצמאית** מהגורם המבוקר **ומבוזרת** בין גורמים רבים. נשיא הערכאה בה מכהן השופט הוא המופקד על הליך זה של פיקוח, אך ישנם שופטים בכירים נוספים העוסקים במלאכה והבוחנים את יעילות השופט המבוקר; שקדנותו; התעדכנותו באקטואליה משפטית; מידת הדיוק וההגינות באופן ניהול משפטים; אופן יישום החוק; ואיכות הכתיבה. להליכי בקרה אלה, שאינם בהכרח מונעי תלונה ומאפשרים בחינה של התנהגות והתנהלות גם טרום ליקוי על סקאלה של ערכים חיוביים, יש השפעה על קידומו של השופט¹¹⁰. במקרים של חשש לליקוי חמור בהתנהגות שופט או בהתנהלותו, מופעל בית הדין המשמעתי לשופטים. הסמכות להורות על נקיטת הליך משמעתי מסורה למועצת שופטים, ומבחינה זו, גם מנגנון ביקורת זה הוא בעל מאפיינים **פנימיים ובלתי נגיש** לציבור הרחב. בית הדין המשמעתי עוסק, בין היתר, בליקויים שעניינם אי-יישום החוק; התעלמות מהחלטות בית המשפט לחוקה; מנהל שיפוטי אטי; התנהגות היוצרת חשש למשוא פנים; התנהגות בלתי ראוויה

יש הטוענים כי מסלול ההכשרה הארוך ואמות המידה המחמירות המופעלות טרם הכניסה למערכת השיפוטית מהווים פגיעה בלתי מידתית בעצמאות השופטים.

109 במקרים שבהם השופט חש כי הביקורת הנערכת פוגעת בעצמאותו, הוא יכול לפנות לבית משפט לשירות השיפוטי (Judicial Service Court) ולבקש שימוע.

110 Clark, לעיל הי"ש 105, בעמ' 1820–1822, 1839; מנגוניים כאלה קיימים גם במדינות אחרות באירופה התיכונה, והם מאוגדים תחת ארגון ה-ENCJ, שחברות בו, ככלל, מועצות שיפוטיות. ראו: www.encj.net/encj/; כמו כן ראו: המכון הישראלי לדמוקרטיה **תפקוד שופטים: בקרה והערכה** (דברי יום עיון, 2002).

111 אבניאל, לעיל הי"ש 25, בעמ' 89.

112 לכאורה חורג הדיון במנגנון ביקורת זה – הקיים במישור האורחני-ניוקי ולא במישור האתי-משמעי – מעיקר הדיון במאמר זה (להבחנה זו ראו לעיל, הפסקה הראשונה בפרק השני של המאמר, סמוך להי"ש 22–25). עם זאת, מוכר מנגנון ביקורת זה בנוגע לביקורת שופטים בגרמניה לאור חשיבותו במארג הדרכים לטיפול בליקויים בהתנהגות שופטים ובהתנהלותם בגרמניה ובמדינות נוספות במערב אירופה. זאת ועוד, נראה כי פרט לתפקודו במישור האורחני-ניוקי, יש לתבועות כאמור גם משקל אתי-משמעי, בהבאון לשיפור התנהגות שופטים והתנהלותם.

113 Burgerliches Gesetzbuch [BGB] [Civil Code] Aug.18, 1896, Reichsgesetzblatt [RGBl] 271, Title, § 839, ¶ 2 (סעיף (2)839 ל-BGB); ראו: אבניאל, לעיל הי"ש 25, בעמ' 87.

114 להסבר על עילות התביעה בעניין מעשה או מחלל של שופט, ראו: Clark, לעיל הי"ש 105, בעמ' 1842–1840.

115 ראו: אבניאל, לעיל הי"ש 25, בעמ' 87–89. ראוי לציין, בשולי הדברים, את ההתפתחויות שאירעו במשפט הישראלי בשנים האחרונות בכל הנוגע לאחריות האורחני-ניוקית של שופטים. נראה כי התפתחויות אלה קשורות במגמות אירופיות וביסודן הרהבת האחריות וצמצום החסינות המוענקת לשופטים. ראו: תיא"א (שלום ים) 19309/97 **פרידמן נ' מדינת ישראל**, תק-של 24757 (3)2006 (2006); פרשת **פרידמן**, לעיל הי"ש 25; תיא"א (שלום ים) תל-אביב:יפו) 199207/02 **יאיר. ש. שיווק בע"מ נ' הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ**, תק-של 12227 (3)2005 (2005); הנושא טרם נדון לגופו בבית המשפט העליון.

116 Gullapalli & Narayan, לעיל הי"ש 106, בעמ' 13; יש הרואים בהליך זה ביטוי ליאחריות דיווח פוליטית (political accountability). Clark, לעיל הי"ש 105, בעמ' 1843–1844.

117 John P. Richert, *Recruiting and Training Judges in France*, 57 JUDICATURE 145, 146–149 (1973–1974); Bron McKillop, *Fragile Bastion: Judicial Independence in the Nineties and Beyond*, 2–7, 9–10 available at www.judcom.nsw.gov.au/fb/fmckill.htm; CATHERINE ELLIOTT & CATHERINE VERNON, *FRENCH LEGAL SYSTEM*, 193–194 (2000); MARY L. VOLCANSEK, JUDICIAL MISCONDUCT: A CROSS NATIONAL COMPARISON 35–36, 41–48 (1996) אבניאל, לעיל הי"ש 25, בעמ' 90–93, לענין מינוי שופטים בצרפת, ראו: Gullapalli & Narayan, לעיל הי"ש 106, בעמ' 11–12; John Bell, *PRINCIPLES AND METHODS OF JUDICIAL SELECTION IN FRANCE*, 61 S. CAL. L. REV. 1757 (1987–1988) (בעמ' 1776–1777 במאמר זה יש דיון קצר בנושא מנגוני בקרה ופיקוח לאחר מינוי); לענין מינוי והשתלמויות לאחר מינוי, ראו: Argüelles & Torres, לעיל הי"ש 107, 13–14, 20; על הדמיון בין צרפת לבין גרמניה בהקשר זה, ראו: Geller, לעיל הי"ש 39, בעמ' 1854–1853.

118 Volcansek, שם, בעמ' 46–66; Michele Graziadei & Ugo Mattei, *Judicial Responsibility in Italy: A New Statute*, 38 AM. J. COMP. L. 103 (1990); Giacomo Oberto, *The Italian Experience in the Fields of Judicial Ethics and Judicial Discipline*, available at www.abgm.adalet.gov.tr/report%20oberto, 25ankara%202004%20on%20judicial%20ethics.pdf, לעיל הי"ש 25, בעמ' 94–99.

119 **אומבוסדמן – סקירה השוואתית**, לעיל הי"ש 47, בעמ' 17–18.

120 Anderson, לעיל הי"ש 1, בעמ' 394–400.

121 בעניין ההיסטוריה של עבודת הניצבות, ראו שטרסברג-כהן, לעיל הי"ש 21.

122 סי 4 לחוק-יסוד: השיפוט; סי 6–7 לחוק בתי המשפט (נוסח משולב), התשמ"ד-1984.

123 סי 13 לחוק-יסוד: השיפוט; סי 17–21 לחוק בתי המשפט (נוסח משולב), התשמ"ד-1984. בענין ההבדלים בין הניצבות לבין בית הדין המשמעתי לשופטים, ראו שטרסברג-כהן וסבראי לעיל הי"ש 22.

124 סי 16 לחוק בתי המשפט (נוסח משולב), התשמ"ד-1984.

125 סי 16 לחוק בתי המשפט (נוסח משולב), התשמ"ד-1984; כללי אתיקה לשופטים, התשי"ז-2007, ק"ת 6591.

126 סי 77 לחוק בתי המשפט (נוסח משולב), התשמ"ד-1984; בניץ 1622/00 **יצחק נ' נשיא בית-המשפט העליון**, פ"ד נד(2) 61, 54 (2000).

ידי ועדה סטטוטורית המוסמכת לבחור את השופטים הממונים על ידי נשיא המדינה¹²², אך אין בידה לבקר את התנהגות השופטים והתנהלותם לאחר המינוי, למעט במקרים חריגים בהם נדונה העברת שופט מכהונתו; בית הדין המשמעתי לשופטים¹²³, הפועל לעתים נדירות ואינו נגיש לציבור הרחב; ועדת האתיקה שהוסדרה לאחרונה בחוק¹²⁴, הפועלת בעקבות פנייה של שופט טרום מעשה ואינה נגישה לציבור הרחב; כללי אתיקה לשופטים שלאחרונה הוסדר מעמדם בחוק והם עודכנו¹²⁵; הליכי ערעור הכוללים לעתים רחוקות, כעניין אגבי ולא כתכלית כשלעצמה, התערבות בהיבטים אתיים-משמעתיים של שופטי הערכאות הנמוכות; והליכי פסלות שופט, המטפלים במקרים של חשש ממשי למשוא פנים של היושב בדון על פי פנייה של צד לתיק העיקרי בלבד¹²⁶.

לאחרונה, נוספה לכל אלה הנציבות שהוקמה ביום 1.10.03 מכוח חוק נציב תלונות הציבור על שופטים, התשס"ב-2002. הנציבות היא גוף ייחודי שהוקם על פי חוק על מנת לענות על חסר שהורגש בישראל בקיומו של גוף סטטוטורי, **חיצוני, עצמאי, ניטרלי, ריכוזי, הנגיש לציבור הרחב** המוסמך לטפל באופן יומיומי בתלונות הציבור על שופטים.

הנציבות דומה אך אינה זהה לגופים אחרים בעולם. בהרכבה ובחלק ניכר מתכונותיה: היותה גוף חיצוני, עצמאי ובלתי תלוי בגוף המבוקר ובכל גורם אחר; ריכוזיות הטיפול בתלונות; נגישותה הגבוהה; פעילותה על בסיס

Judicial Commission of NSW: Annual Report 2004, 2005 available at www.lawlink.nsw.gov.au/lawlink/Supreme_Court/ll_sc.nsf/pages/SCO_annrev תדה כו"א הוקמה במדינת אחרת באוסטרליה או במישור הפדרלי, ולמעשה נראה כי יש התנגדות לא מעטה להקמתה. המידע מבוסס, בין היתר, גם על דו"ר אלקטרוני מ-E. J. Schmitt, Chief Executive Judicial Commission of New South Wales ל-Moran Svorai, Advocate Member of the Ombudsman (1.11.2006) (עותק שמור במערכת); בהתכתבות האלקטרונית התייחס המנהל הכללי של הוועדה השיפוטית במחוז ניו-סאות' וולס (New South Wales) גם למחוזות אחרים באוסטרליה.

103 Constitutional Reform Act, לעיל הי"ש 6, הכוונה בעיקר לפרקים השלישי והרביעי של חוק זה; ראו בעניין זה: www.dca.gov.uk/constitution/reform/faqs.htm; www.publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmbills/018/05018.i-vii.html יפים לעניין זה דבריו של ראש התיביעה לשעבר של צרפת, André Marie. קביעות ככהונה אין משמעה פטור מעונש (impunity). אין היא מציבה (את השופט) מעל החוק ואין היא מונעת העמדתו לדן (במקרים המתאימים) בפני מערכת השיפוט העצמאית MARY L. VOLCANSEK, JUDICIAL MISCONDUCT: A CROSS NATIONAL COMPARISON 20–21 (1996).

105 David S. Clark, *The Selection and Accountability of Judges in West Germany: Implementation of a Rechtsstaat*, 61 CAL. L. REV. 1795, 1801 (1987–1988); על הגשות השונות להכשרת שופטים, ראו גם בן-דרור, לעיל הי"ש 16, בעמ' 85–101.

106 Clark, שם, בעמ' 1802–1804, 1806; ראו גם: Wilhelm Karl Geck, *The Reform of Legal Education in the Federal Republic of Germany*, 25 AM. J. COMP. L. 86 (1977); על הליכי המינוי, ראו: Clark, שם, בעמ' 1816–1820; Gullapalli & Jayaprakash Narayan, *A National Judicial Commission: Judicial Appointments and Oversight*, 13 available at (www.nac.nic.in/concept%20papers/Judicial_Commission.pdf).

107 זהו מסלול אובליגטורי לפני המינוי ונמשך כהשתלמויות וולונטריות לאחריו. Luis Muñoz-Argüelles & Migdalia Fraticelli-Torres, *Selection and Training of Judges in Spain, France, West Germany and England*, 8 B.C. INT'L & COMP. L. REV. 1, 32–34 (1985).

108 Clark, לעיל הי"ש 105, בעמ' 1819–1820; Argüelles & Torres, שם, בעמ' 23; למעשה,

ה. סוף דבר

נראה כי יש בהשוואה בין הגופים ובהצבעה על נקודות הדמיון והשוני ביניהם כדי להעשיר את נקודת המבט על חוק הנציבות ולהאיר היבטים שונים לעניין הצורך לתקן חוק זה, ככל הדרוש. כמו כן, יש בהשוואה זו כדי להשליך על מגמות חדשות העולות בישראל חדשות לבקרים, כחלק מהלכי רוח ציבוריים. כך, למשל, ראוי לבחון בזהירות קריאות הנשמעות לאחרונה בישראל, שעניינן יבוא מנגנוני ביקורת נוספים, גיבובם והפעלתם במצטבר על שופטי ישראל. כפי שניתן ללמוד מהסקירה ההשוואתית דלעיל, לגיבוב כזה אין אח ורע בעולם, שכן בכל מדינה פועל גוף ביקורת אחד או מארג ביקורת מסוים המייתר את הפעלתם של גופי ביקורת נוספים. ייבואם או יצירתם של מנגנוני ביקורת נוספים בישראל, בה פועלים כבר עתה לא מעט מנגנוני ביקורת ופיקוח על שופטים, עלולים לפגוע במעמדם, בתפקודם, בעצמאותם ובאיתנותם של שופטים וכן במלאכת השיפוט הנעשית על ידם.

יומיומי; סמכויות הברור הרחבות; מעמד החלטות כהמלצות ועוד – בכל אלה דומה הנציבות לאומבוסדמן בשבדיה ובפינלנד. אלא שהיא שונה מהגופים במדינות אלה, בהיותה נפרדת מהגוף המוסמך לברר תלונות על הרשות המבצעת; בכפיפותה לחובת סודיות רחבה ובאיהיותה מוסמכת לזום ברור תלונה. ההסדר הסטטוטורי בישראל דומה לוועדות הציבוריות שהוקמו בארצות-הברית, בייחוד תכליתה על פי חוק לטיפול בתלונות על שופטים בלבד, ולא על בעלי תפקידים אחרים במערכת השלטונית; ובחובת הסודיות הרחבה החלה על הליכי הברור. חובת סודיות כאמור חלה גם על מנגנוני הבקרה והפיקוח הקיימים במדינות אירופה התיכונה, והיא מאפשרת שמירה על יוקרתה של המערכת השיפוטית לצד טיפול ענייני, דיסקרטי ויעיל בתלונות.

מאז החלה הנציבות לפעול, היא פועלת להגשמת תכליתה – שיפור השירות הייחודי הניתן על ידי השופטים לציבור בלי לפגוע בעצמאות השיפוטית¹²⁷. הביקורת מופעלת בנציבות על דרך של ברור תלונות והיא נעשית באחריות, ברגישות ובדיסקרטיות, בהתאם ללשון החוק ולרוחו. ניתוח נתוני הטיפול בתלונות בשנים עברו מלמד שכ-40% מהתלונות נדחו על הסף, בהתאם לעילות הקבועות בחוק¹²⁸. כשליש מהתלונות שנתבררו, נמצאו מוצדקות לגופן. עניינן של תלונות אלה היה התנהגות בלתי ראויה של שופט, כגון חוסר מזג שיפוטי, קוצר סבלנות, הפעלת לחץ יתר לפשרה, חוסר שליטה באולם ועוד; התמשכות הליכים; עיכוב במתן החלטות ופסקי דין; ליקויים בדרך ניהול משפט, כגון במקרה של חילופי שופטים, מילוי צווים בדרך בלתי ראויה וחסרה ועוד; וליקויים שעניינם פגיעה בעיקרי הצדק הטבעי¹²⁹.

אין הברור שנערך בנציבות ככול לסדרי הדין ולדיני הראיות והנציב יכול לברר תלונה "בכל דרך שימצא לנכון"¹³⁰. בפועל, כולל הברור לא פעם פנייה לצדדים או לעורכי דין שנכחו באולם, בחינת תיק בית המשפט ופרוטוקול הדיון, פנייה לתגובת השופט, בחינת מצבת התיקים של השופט הממתינים להחלטה, ביקור בבתי משפט ועוד, ככל הנדרש בנסיבות העניין. הטיפול בנושא הסחבת, שהיא אחת מהרעות החולות העיקריות של המערכת, נעשה, בין היתר, על דרך של מעקב אחר תיקים שהתלונה בעניינם נמצאה מוצדקת, עד לסיומם בפסק דין; קבלת נתונים מהנהלת בתי המשפט לעניין עיכובים במתן החלטות או התמשכות הליכים, המטופלים כבקשות ברור; מעקב וברור בהתאם למידע המתעדכן באתר האינטרנט של ההנהלה ועוד.

ההחלטות בתלונות שנמצאו מוצדקות כוללות המלצות לתיקון הליקויים שהתגלו¹³¹. הן מועברות למכותבי הנציבות על פי חוק, מתווקות בתיק האישי של השופט ומובאות בחשבון בעת הצורך לפי משקלן הענייני. בהתאם לאמור בחוק, מקיימת הנציבות מעקב אחר מילוי המלצותיה לתיקון ליקויים. בעקבות החלטות הנציבות, הועברו כמה שופטים לבית משפט אחר; ניתנו המלצות להעמדת כמה שופטים לדין משמעתי והושלמו הליכים המשמעתיים של שופט אחד; במספר קטן של מקרים פרו מן המערכת שופטים, בהתאם לברור שנערך בנציבות. בנוסף, מובאות החלטות פרטניות עקרוניות בתלונות המוצדקות, לתשומת לב ציבור השופטים בכללותו, בדרך של חוות דעת, הרצאות בפני שופטים, פגישות אישיות ועוד¹³².

127 שטרסברג-כהן, לעיל הי"ש 21, שם.

128 על פי ס' 17–18 לחוק הנציבות. ראו: נציבות תלונות הציבור על שופטים **דין וחשבון שנתי לשנת 2004** (2005) 23–37 (להלן: "דו"ח הנציבות לשנת 2004"); נציבות תלונות הציבור על שופטים **דין וחשבון שנתי לשנת 2005** (2006) 35–28 (להלן: "דו"ח הנציבות לשנת 2005"); נציבות תלונות הציבור על שופטים **דין וחשבון שנתי לשנת 2006** (2007) 36–43 (להלן: "דו"ח הנציבות לשנת 2006").

129 לנושאים המטופלים על ידי הנציבות, ראו: שם, דו"ח הנציבות לשנת 2004, בעמ' 43–79; שם, דו"ח הנציבות לשנת 2005, בעמ' 51–121; שם, דו"ח הנציבות לשנת 2006 בעמ' 51–149.

130 ס' 20 לחוק הנציבות; יש המפרשים את סמכות הברור שהוענקה לנציבות כסמכות אינקוויזיטורית. ראו, בהשאלה: בן-פורת, לעיל הי"ש 35 בעמ' 48.

131 בעניין מעמדן של החלטות הנציבות, ראו: ס' 22 לחוק הנציבות; כן ראו, בהשאלה: פרשת **דודאי**, לעיל הי"ש 59, שם.

132 לתיקון הליקויים בפועל על ידי הנציבות, הלכה למעשה, ראו דו"ח הנציבות לשנת 2004, לעיל הי"ש 127, בעמ' 81–84; דו"ח הנציבות לשנת 2005, לעיל הי"ש 127, בעמ' 123–126; דו"ח הנציבות לשנת 2006, לעיל הי"ש 127, בעמ' 153–157. אנו חוזר ומאמר.