

# מנגנוני ביקורת על הרשות השופטת המקרה של נציבות תלונות הציבור על שופטים – סקירה השוואתית

טובה שטרסברג-כהן \* ומורן סבוראי \*\*

- א. מבוא
- ב. מאפיינים של מנגנוני ביקורת על שופטים: סקירה מושגית
- ג. מנגנוני ביקורת על שופטים הקיימים במדינות שונות: סקירה השוואתית
  1. מודל האומבודסמן
  2. מודל הוועדה הציבורית
  3. מודל ביקורת פנים שיפוטית
- ד. הנציבות ומנגנוני ביקורת אחרים על שופטים בישראל
- ה. סוף דבר

## 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 אנדרסון<sup>1</sup> נטועים בתהליכים שהחלו במדינות סקנדינביה לפני כ-200 שנה וקיבלו תאוצה במחצית השנייה של המאה העשרים. כהתאם למגמה זו, הוקמו בין השנים 1960–1981 גופים מדינתיים לביקורת על

\* שופטת בית המשפט העליון (בדימוס), נציבת תלונות הציבור על שופטים.

\*\* דוקטור לפילוסופיה, עו"ד, נציבת תלונות הציבור על שופטים.

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

שופטים בכל מדינות ארצות-הברית<sup>2</sup>. ב-1981 הוקמו במישור הפדרלי בארצות-הברית גופי ביקורת שונים מאלה המדינתיים<sup>3</sup>. בחמש השנים האחרונות הוקמו גופי ביקורת שייעודם דומה במדינות נוספות, ביניהן פולין<sup>4</sup>, ניו-זילנד<sup>5</sup> ואנגליה<sup>6</sup>. גם במדינות שבהן לא הייתה אחיזה להשקפה המצדדת בביקורת ממוסדת-חיצונית על שופטים, כגון צרפת<sup>7</sup> ובלגיה<sup>8</sup>, מסתמנת מגמה למיסוד ביקורת כזו.

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 להגזים בחשיבותו של עיקרון זה<sup>9</sup>, הנובע מערכי הדמוקרטיה ושלטון החוק<sup>10</sup> והמבטיח ניטרליות ואובייקטיביות במלאכת השפיטה, שמירה על זכויות דינויות<sup>11</sup> ומהותיות<sup>12</sup> והגנה על אמון הציבור במערכת<sup>13</sup>. 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 הציבור<sup>14</sup>, מההכרה בשופטים

- 2 JEFFREY M. SHAMAN, STEVEN LUBET & JAMES J. ALFINI, JUDICIAL CONDUCT AND ETHICS (3<sup>rd</sup> ed., 2000).
- 3 שם, בעמ' 9.
- 4 דואר אלקטרוני מ-Kozłowska Beata, DWM Judicial Accountability in Poland ל-Moran (5.1.06–8.12.05) Svorai. (עותק שמור במערכת).
- 5 בניו-זילנד נקרא הגוף Office of the Judicial Conduct Commissioner. לפרטים, ראו: [www.jcc.govt.nz](http://www.jcc.govt.nz).
- 6 השינוי הוסדר באנגליה ב-Consti- tutional Reform Act, 2005, c. 4 (Eng.) (להלן: "Constitutional Reform Act"). החוק החדש קובע אחריות משותפת של נשיא בית המשפט העליון באנגליה (Lord Chief Justice) ושל הלורד צ'נסלור (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](http://www.judicialcomplaints.gov.uk).
- 7 דואר אלקטרוני מ-Roger Errera ל-Tova Shtrasberg Cohen (28.6.06) Tova Shtrasberg Cohen, Justice of the Supreme Court (Retired) Ombudsman Office.
- 8 מכתב מ-Mr. Margarit Ganey, Deputy Minister of Justice of the Republic of Bulgaria ל-Judiciary (6.7.2006). (עותק שמור במערכת).
- 9 אהרן ברק "על השופט" המשפט 1 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 מ(4) 141, 148 (1986).
- 12 בג"ץ 506/89 בארי נ' כוכבא-שבתי, פ"ד מד(1) 604, 610 (1990); מיכל אגמון-גונן "אי תלות שיפוטית? האיום מבפנים?" המשפט י' 213, 214 (2005).
- 13 בג"ץ 188/96 צירינסקי נ' סגן נשיא בית-משפט השלום בחדרה, פ"ד נב(3) 721, 732 (1998).
- 14 בג"ץ 1635/90 ז'רז'בסקי נ' ראש הממשלה שמיר, פ"ד מה(1) 839, 749 (1991); בג"ץ

כחלק אינטגרלי – הגם שייחודי – מהרשות הציבורית, במובן הרחב של מונח זה<sup>15</sup> ומההכרה בכך שהשופט אינו חסין מליקויים בהתנהגותו או בהתנהלותו, דבר המחייב הפעלת ביקורת<sup>16</sup>.

הגישות השונות העוסקות ביחס בין שני העקרונות האמורים נעות מן העמדה הגורסת כי על עצמאות השופטים להיות מוחלטת, ללא התערבות של גורם חיצוני כלשהו<sup>17</sup> ועד לזו הגורסת כי השופט כמוהו ככל עובד ציבור וכמותו עליו להיות נתון לביקורת<sup>18</sup>. הגישה הראשונה אינה נותנת דעתה במידה מספקת לעקרון אחריות הדיווח ואילו הגישה השנייה אינה נותנת דעתה במידה מספקת לעקרון העצמאות השיפוטית. בתווך מצויה גישה שלישית המדגישה את חשיבות העצמאות השיפוטית לצד עקרון אחריות הדיווח. גישה זו מקובלת על מלומדים בארץ<sup>19</sup> ובעולם<sup>20</sup>, 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")<sup>21</sup>. על מנת להתחקות אחר מאפייניו של ההסדר הסטטוטורי שיצר המחוקק הישראלי, ראוי לסקור באופן השוואתי מנגנונים וגופים דומים לו בעולם המערבי.

בפרק ב' יסקרו כמה הבחנות מושגיות עקרוניות, הממפות את תחום הביקורת לסוגיו; בפרק ג' ייבחנו באופן השוואתי מנגנוני ביקורת שונים על התנהגות

669/86 רובין נ' ברגר, פ"ד מא(1) 73, 78 (1987); בג"ץ 840/79 מרכז הקבלנים והכונים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד לד(3) 729, 745–746 (1980).

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

16 על התנהגות שופטים והביקורת עליהם, ראו גם: מרדכי בן-דרור התנהגות שופטים 1–23, 234–264 (2005). ע"א 2904/92 עיריית תל-אביב-יפו נ' עיזבון המנוח לטדהויז, פ"ד נ(1) 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: Mauro Cappelletti, "Who Watches the Watchmen?": *a Comparative Study on Judicial Responsibility in JUDICIAL INDEPENDENCE: THE CONTEMPORARY DEBATE* 550, 573–574 (Shimon Shetreet & Jules Deschenes eds. 1985); ראו: אגמון-גונן, לעיל ה"ש 12, בעמ' 215.

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

19 שמעון שטרית על השפיטה: 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; Scott H. Bice, *Judicial Independence and Accountability Symposium: Forward*, 72; 574 S. CAL. L. REV. 311, 312–313 (1998).

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

שופטים והתנהלותם הקיימים בעולם וימופו על פי ההבחנות המושגיות הנ"ל; לבסוף, יוצגו מנגנוני הביקורת הקיימים בישראל, ובראשם נציבות תלונות הציבור על שופטים, שתוצג לאור המאפיינים המושגיים והממצאים ההשוואתיים שידונו במאמר.

### ב. מאפיינים של מנגנוני ביקורת על שופטים: סקירה מושגית

כלל, הביקורת על התנהגות שופטים והתנהלותם ממוקמת במישור הנורמטיבי האתי-משמעתי<sup>22</sup>, שתכליתו לשמור על אינטרס הציבור בהסדרת אופן פעילותו ורמתו המקצועית והמוסרית של סקטור מקצועי מסוים ולהגן על אמון הציבור במערכת המקצועית הרלוונטית<sup>23</sup>. בכל הנוגע לשופטים, תכלית הביקורת היא לשמור על כך שכל שופט ימלא את כהונתו 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 לו<sup>24</sup>. המישור הנורמטיבי האתי-משמעתי שונה עקרונית משני מישורים נורמטיביים אחרים – מישור האחריות הפלילית ומישור האחריות האזרחית-נוזיקית – שבמדינות רבות, אם כי לא ככולן, נקבעו בהם הסדרי חסינות רחבים לשופטים<sup>25</sup>. מבחינה קונספטואלית נראה שאפשר לבסס הבחנה תכליתית דקה בין התחום המשמעתי לבין התחום האתי<sup>26</sup>. בעיקרה נועדה הביקורת האתית לחזק תולשות

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

23 ראו: בג"ץ 13/57 צמוקין נ' בית-הדין המשמעתי לעובדי המדינה, פ"ד יא(3) 856, 861 (1957); ע"פ 332/01 מדינת ישראל נ' שבס, פ"ד נו(2) 496, 527-529 (2003); בג"ץ 7074/93 סויסא נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מח(2) 749, 782-783 (1994); עש"מ 1928/00 מדינת ישראל נ' ברוכין, פ"ד נד(3) 694, 703 (2000); עש"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, נבו (2002); SHAMAN, LUBET & ALFINI, לעיל ה"ש 2, בעמ' 518-523.

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

25 דפנה אבניאלי חסינות אישי ציבור (2001). על הטעמים בעד נגד הסדרתה של חסינות אזרחית-נוזיקית על רשלנות שופטים, ראו ישראל גלעד "אוי לדרך ששופטיו צריכים להישפט?" עלי משפט ב 255, 263-265 (התשס"ב); כר"ע (מחוזי ים) 2315/00 מדינת ישראל נ' פרידמן, תק"מ 2001(1) 65542 (2001) (להלן: פרשת פרידמן); ת"א (שלום ים) 7753/00 אברהם נ' אברם, תק"ש 2002(3) 52 (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 דנ"א 7325/95 קראוס נ' ידיעות אחרונות, פ"ד נב(3) 1, 51-52 (1996); לעיל ה"ש 23, פרשת סויסא, שם; לעיל ה"ש 23, פרשת ישי, פס' 15, 21-22; "דו"ח ועדת לנדוי" עלון מערכת השיפוט 6, 4, פס' 12 (1985).

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 ענישתי<sup>27</sup>. ואילו תכליתה של המשמעת היא העמדת מפר הנורמות לדין ונקיטת אמצעי ענישה נגדו אם ימצא 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 כחיצוני<sup>28</sup>. 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 ומפורטת<sup>29</sup>. ואילו הביקורת החיצונית היא כלי המשרת צרכים ציבוריים כלליים והפועל ללא תלות בגורם המבוקר<sup>30</sup>.

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 שלישי<sup>31</sup>.

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 הטבועה. 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 המערכת<sup>32</sup>.

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

28 בג"ץ 7805/00 אלוני נ' מבקרת עיריית ירושלים, פ"ד נז(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, 7 (1990).

29 ראובן שוורץ ורענן 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 מזרחי "יחסי גומלין בין הביקורת המדינה והביקורת הפנימית" עיונים בביקורת המדינה 52, 41 (1994); לטעמים בעד ונגד גורמי ביקורת חיצוניים או פנימיים על שופטים, ראו אבישי פדהצור מבוא למישמוע 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 האומבודסמן" עיונים בביקורת המדינה 56, 45, 48 (1997).

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

ביקורת בלתי פורמלית היא גם זו המופעלת, הלכה למעשה, על ידי אמצעי התקשורת והנגזרת מזכות הציבור לדעת ומעקרון פומביות הדיון.<sup>33</sup>

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 מתנגשים בשקיפות מלאה<sup>34</sup> ומחשיבותה היחסית של הדיסקרטיות בכל הנוגע לפעולתם של גופי ביקורת.<sup>35</sup>

הבחנה בין גופי ביקורת על פי מידת נגישותם לציבור. הנגישות של גוף ביקורת לציבור הפונים הפרטנציאלי, 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.<sup>36</sup>

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 שיפוטי. 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.<sup>37</sup>

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 יחודה של הביקורת למושאים מסוימים לבין מידת המקצועיות של גוף הביקורת: ככל שהביקורת מסוימת יותר, כך היא מאפשרת יתר התמקצעות והיכרות קרובה עם מאפייני הגורם המבוקר ועם הנורמות הייחודיות החלות בתחום.

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, לעניין 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, תק"ע ל 2006 (1) 14, פס' 10, 20 (2006).  
35 מרים בן-פורת הוקיסוד: מבקר המדינה 63 (יצחק זמיר עורך, 2005); פרשת אלני, לעיל ה"ש 28, בעמ' 601; ע"מ 8282/02 עיתון "הארץ" בע"מ נ' מדינת ישראל, פ"ד נה(1) 465, Randy J. Holland & Cinthia Gray *Judicial Discipline: Independence* (2003) 476-477; *with Accountability* 5 WIDENER L. SYMPOSIUM J. 117, 129-130 (2000) לעיל ה"ש 19, בעמ' 328.

36 אליעזר גולדברג "נציבות תלונות הציבור – עקרונות ויישומם" עיונים בביקורת המדינה 59, 9, 11 (2002); Claes Eklundh *Supervision of the Courts by the Ombudsman* 3-4 (2002) (לא פורסם, עותק שמור במערכת).

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

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 כגוף זה.

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

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 השיפוטית.<sup>39</sup> מכאן שההשלכה וההשוואה בין המדינות,

38 בהקשר זה, רלוונטית המחלוקת שליוותה את הקמת הנציבות, לעניין מידת ריכוזיות הגוף המבקר שופטים וסוגיית ביזורה 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 חה"כ ניסים זאב)). מטבע הדברים, ביקורת פנימית מבוזרת יותר, על כל המשתמע מכך.

KONARD ZWIEGERT & HEIN KOTZ, AN INTRODUCTION TO COMPARATIVE LAW 1–12 (2<sup>nd</sup> ed., 39

מטבע הדברים, מוגבלת וכרוכה בהבדלים עקרוניים אלה. נפנה 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 המשפט<sup>40</sup>. ביקורת נוספת מופעלת על ידי ערכאת הערעור, המתייחסת לעתים – במסגרת הערעור – גם להתנהגות או התנהלות שופטים<sup>41</sup>. כמו כן, מופעלת ביקורת באמצעות הליכי פסלות שופט המוסדרים בחוק, אשר הטיפול בהם נעשה בתוך המערכת השיפוטית עצמה<sup>42</sup>.

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 האומבודסמן (כגון בשבדיה ובפינלנד); מודל הוועדה הציבורית (כגון במשפט המדינתי של ארצות-הברית); והמודל הפנים-שיפוטי (כגון בגרמניה, צרפת ואיטליה)<sup>43</sup>. כל אחד ממודלים אלה מציג דגם שונה של התייחסות לסוגיית

1987; אהרן ברק "שיטת המשפט בישראל – מסורתה ותרבותה" הפרקליט מ 197, 197-209 (התשנ"א); על הקושי בהשוואה בין שיטות משפט, בין היתר – בנוגע ליישומן 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 אמצעי ביקורת אלה בישראל: שטרית, לעיל ה"ש 19, בעמ' 313-324; במקומם 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 ה"ש 19, בעמ' 308-311.

42 לבחינה השוואתית של נושא הפסלות, תוך התמקדות בדיון הישראלי, ראו יגאל מרזל דיני פסלות שופט (2006), בעמ' 37-43 עוסק מרזל בהבדלים בין דיני הפסלות לבין מנגנוני ביקורת אתיים-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 & COME L. 18 (1973); לסוגיית ההבדל בין הליכי פסלות לבין הליכים לביקורת התנהגות שופטים והתנהלותם שלא בתוך המערכת השיפוטית, ראו: טובה שטרסברג כהן ומורן סבוראי "הנציבות כמבקר – אתיקה שיפוטית ודרך ניהול משפט: דברים לכבודו של השופט חשין" ספר חשין (אהרן ברק, יצחק זמיר, מרים נאור ויגאל מרזל עורכים) (טרם פורסם).

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



השילוב בין עקרון העצמאות השיפוטית לבין עקרון אחריות הדיווח. ייתכן כי אפשר להציג את השילוב על סקאלה, שבה במדינות שבהן מופעל מודל האומבודסמן 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 האומבודסמן

שבדיה היא המדינה הראשונה בעולם שבה הוקם, בשנת 1809, מוסד האומבודסמן<sup>44</sup>, כחלק ממגמה רחבה יותר שעניינה ביסוס הביקורת על התנהלותם של מוסדות השלטון<sup>45</sup>. האומבודסמן השבדי הוא גוף סטטוטורי, חיצוני ועצמאי הוא מעוגן הן בחוקה והן בחוק המסדירים את מעמדו כמוסד חיצוני ועצמאי מהגופים המבוקרים על ידו<sup>46</sup> ונהנה מעצמאות אישית ועניינית רחבה<sup>47</sup>. סמכות הביקורת שהוענקה לו רחבה ובלתי ייחודית, והוא מוסמך לבקר התנהגות והתנהלות הן של פקידי הרשות המבצעת והן של שופטים; הווה אומר, אין מדובר בגוף ייחודי המטפל בתלונות על שופטים בלבד<sup>48</sup>. הרכבו כולל ארבעה אומבודסמנים שווי מעמד, הנבחרים למשך ארבע שנים<sup>49</sup>, בדרך כלל משורות בית המשפט העליון. לכל אחד מהם סמכות ביקורת בתחום מסוים<sup>50</sup>.

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

44 בשונה מהמצב במדינות מסוימות אחרות, האומבודסמן 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 ליאון בריס מוסד האומבודסמן 1-4 (1965).

46 Eklundh, לעיל ה"ש 36, בעמ' 1; Ibrhim Al-Wahab, *The Swedish Institution of the Ombudsman: An Instrument of Human Rights* 20, 52-54 (1979).

47 מרטן אוסטינג "הגנה על היושרה ועל העצמאות של מוסד האומבודסמן: ההיבט הכלל-עולמי" עינינם בביקורת המדינה 59, 67, 72-74 (2002); היחידה להסכמים בינלאומיים ותביעות בינלאומיות "אומבודסמן - סקירה השוואתית" 7, 10, ה"ש 13 (ינואר 2001) (להלן: "אומבודסמן - סקירה השוואתית"); בריס, לעיל ה"ש 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").

48 Eklundh, לעיל ה"ש 36, בעמ' 2.

49 Modeen, לעיל ה"ש 47, בעמ' 320; ראו גם: AL-WAHAB, לעיל ה"ש 46, בעמ' 42-43; השו: אומבודסמן - סקירה השוואתית, לעיל ה"ש 47, בעמ' 7.

50 Anderson, לעיל ה"ש 1 בעמ' 393-394; בעניין זה, ראו גם: AL-WAHAB; www.jo.se, לעיל ה"ש 46, בעמ' 37-42.

והפרוצדורה המשפטית; הפעלת שיקול דעת שרירותי, באופן הפוגע בזכויות יסוד של מתדיינים<sup>51</sup> ואף הנמקה בלתי מספקת של פסק דין או החלטה, שאינה תואמת את הנדרש בחוק. סמכותו של האומבודסמן להתערב בהחלטות שיפוטיות לגופן מוגבלת<sup>52</sup>, אך הגבלה זו אינה מוחלטת, ובמקרים קיצוניים הוא מתערב בהחלטות הנוגדות בתוכנו, באופן ברור, את הקבוע בחוק<sup>53</sup>. סמכות הביקורת של האומבודסמן מוגבלת יותר ככל שמדובר בשופטים בערכאות הגבוהות<sup>54</sup>.

הנגישות למוסד האומבודסמן השבדי גבוהה<sup>55</sup>, והכללים הפורמליים להגשתה של תלונה פשוטים. האומבודסמן מוסמך לפעול גם באופן יזום, והוא עורך, כעניין תקופתי, ביקורים יזומים בבתי משפט<sup>56</sup>. המוסד פועל באופן יומיומי<sup>57</sup>. לשם בירור תלונות נהנה האומבודסמן מסמכויות רחבות, לרבות הסמכות לדרוש מכל גוף מבוקר 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 המשפט<sup>58</sup>.

מעמדן של החלטות האומבודסמן הוא כשל המלצות המאומצות על ידי הגורמים המבוקרים כלשונו וברוחן<sup>59</sup>. החלטות אלה הן סופיות, ואין אפשרות לערער עליהן בבתי המשפט<sup>60</sup>. בין הסנקציות והצעדים הננקטים על ידו: הנחיות; הצעות; תזכורות; התראות; נזיפות ועוד. לא פעם מעלה האומבודסמן על סדר היום את

51 ברים, לעיל ה"ש 45, בעמ' 18.

52 אומבודסמן – סקירה השוואתית, לעיל ה"ש 47, בעמ' 10; AL-WAHAB, לעיל ה"ש 46, בעמ' Statens Offentliga Utredningar [sou] 2004/05:JO1 The Swedish Parliamentary; 75, 64–63 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&rm=2004/05&bet=JO1](http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3451&dok_id=GS04JO1&rm=2004/05&bet=JO1).

53 Eklundh, לעיל ה"ש 36, בעמ' 3–6; AL-WAHAB, לעיל ה"ש 46, בעמ' 71.

54 אומבודסמן – סקירה השוואתית, לעיל ה"ש 47, בעמ' 8; ראו גם: AL-WAHAB, לעיל ה"ש 46, בעמ' 74.

55 Eklundh, לעיל ה"ש 36, בעמ' 3–4.

56 אומבודסמן – סקירה השוואתית, לעיל ה"ש 47, בעמ' 8–10; ראו גם: AL-WAHAB, לעיל ה"ש 46, בעמ' 52; ברים, לעיל ה"ש 45, בעמ' 12; Modeen, לעיל ה"ש 47, בעמ' 318.

57 Modeen, לעיל ה"ש 47, בעמ' 321.

58 יש המדגישים את אופן הבירור האינקוויזיטורי של האומבודסמן, ראו גולדברג, לעיל ה"ש 36, בעמ' 12; יצוין, כי המידע המוגש לאומבודסמן או הנאסף על ידיו אינו כפוף לחובת סודיות כלשהי (ברים, לעיל ה"ש 45, בעמ' 14–15).

59 מוחן: [www.jo.se/Page.aspx?MenuId=12&ObjectClass=DynamX\\_Documents&Language=en](http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=12&ObjectClass=DynamX_Documents&Language=en); ראו על נושא זה באופן כללי: אוסטינג, לעיל ה"ש 31 בעמ' 49; בעניין מוסד נציב תלונות הציבור (הכללי) בישראל בהקשר זה, ראו בג"ץ 384/71 דודאי נ' הראל, פ"ד (כה) (2) 554, 555 (1971) (דברי השופט ברנזון).

60 אומבודסמן – סקירה השוואתית, לעיל ה"ש 47, בעמ' 10; AL-WAHAB, לעיל ה"ש 46, בעמ' 63–64, 75; The Swedish Parliamentary Ombudsman, לעיל ה"ש 52.

הצורך באחידות בהפעלת החוק וכיישומו<sup>61</sup> וכן הצעות לתיקוני חקיקה<sup>62</sup>. במקרה שמתעורר חשד לעברה פלילית או משמעתית, מוסמך האומבודסמן להגיש כתב אישום המתברר בבתי המשפט הרגילים, במקרה של שיפוט פלילי, או בטריבונל מיוחד, במקרה של שיפוט משמעתית<sup>63</sup>. במקרים מסוימים, ממליץ האומבודסמן על תשלום פיצוי למתלונן<sup>64</sup>.

שבדיה אינה המדינה היחידה בעולם שבה קיים אומבודסמן שסמכותו משתרעת גם על שופטים. כך גם, בצורות שונות, בפילנד<sup>65</sup>, בספרד<sup>66</sup> ולאחרונה גם בפולין<sup>67</sup>. עם זאת, חרף חשיבותו של מוסד האומבודסמן<sup>68</sup> ואימוצו של מוסד זה על ידי מדינות רבות בעולם (כעיקר משנת 1953 ואילך)<sup>69</sup>, נמנעו מדינות לא מעטות מהחלת סמכותו על שופטים, וברבות הימים נוצרו בהם מנגנונים חליפיים לטיפול בליקויים בהתנהגות שופטים ובהתנהלותם.

## 2. מודל הוועדה הציבורית

בארצות-הברית ישנן שתי מערכות שיפוט שונות: המישור הפדרלי והמישור המדינתי. מערכות אלה נפרדות ושונות זו מזו, בין היתר, בשיטה הנהוגת לבחירה

61 AL-WAHAB, לעיל ה"ש 46, בעמ' 57-62, 74.  
62 The Swedish Parliamentary Ombudsman, לעיל ה"ש 52; AL-WAHAB, לעיל ה"ש 46, בעמ' 64-63.

63 ראו: AL-WAHAB, לעיל ה"ש 46, בעמ' 57-58; אומבודסמן – סקירה השוואתית, לעיל ה"ש 47, בעמ' 10; Modeen, לעיל ה"ש 47, בעמ' 316.

64 בויס, לעיל ה"ש 45, בעמ' 10.

65 Raino Marttunen, Parliamentary Ombudsman of Finland (2005) available at [www.oikeus.asiamies.fi/dman/Document.phx/ea/english/brochures/institutionofparliamentaryombudsmaninfinland?folderId=ea%2Fenglish%2Fbrochures&cmd=download](http://www.oikeus.asiamies.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.oikeus.asiamies.fi/Re](http://www.oikeus.asiamies.fi/Re).  
66 המצב בספרד מורכב ביותר, שכן סמכות הביקורת מתחלקת בין שלושה גורמים: האומבודסמן, התובע הכללי ומועצה שיפוטית. ראו: אומבודסמן – סקירה השוואתית, לעיל ה"ש 47, בעמ' 14-16. מבחינה זו, מדובר במעין יצור כלאיים בין המודל הסקנדינבי לבין המודל הקיים באירופה התיכונה ושמהפייניו יסקרו בהמשך.

67 Kozłowska Beata, לעיל ה"ש 4.  
68 ראו לעניין תפקידו בשמירה על זכויות אדם במשפט: AL-WAHAB, לעיל ה"ש 46, בעמ' 20; Marten Oosting, *Roles of the Ombudsman: Past, Present and Future*, in *PARLIAMENTARY OMBUDSMAN OF FINLAND: 80 YEARS* 17, 25-27 (Ilkka Rautio Hidén, ed., 2000).  
69 בעמ' 69-71; השו"ג, בהתאמה, גולדברג, לעיל ה"ש 36, בעמ' 10-13.

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

או למינורי 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 שנים<sup>70</sup>. 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 הועדה הציבורית הקיים במישור המדינתי<sup>71</sup>.

קודם שהוקמו במדינות ארצות-הברית מנגנונים מוסדרים לביקורת על שופטים התקיימו באופן פורמלי רק מנגנונים להעברת שופט מכהונתו<sup>72</sup>, הלוקים בסרכולם, כחש מהפיכתם למוטים פוליטית ובחוסר האפשרות הלוטם סיטואציות מגוונות המצדיקות מדרג של סנקציות<sup>73</sup>. ניסיונות שונים להקמת גופי ביקורת נוספים כשלו<sup>74</sup>, עד שב-1960 הוקמה בקליפורניה ועדה ציבורית סטטוטורית המטפלת בליקויים בהתנהגות שופטים<sup>75</sup>. עד 1981 הוקמו גופי ביקורת דומים, שמעמדם סטטוטורי, בכל מדינות ארצות-הברית<sup>76</sup>. הרכבם הוא כשל ועדה ציבורית ייצוגית<sup>77</sup> שחבריה בדרך כלל הם: שופטים, עורכי דין ונציגי ציבור בהרכבים שונים<sup>78</sup>. סמכותן של ועדות ציבוריות אלה היא ייחודית למערכת השיפוטית המדינתית ולשופטיה

70 ראו בעניין זה: [www.ajs.org/selection/sel\\_faqs.asp](http://www.ajs.org/selection/sel_faqs.asp).

71 ההתמקדות במודל הועדה הציבורית הקיים במישור המדינתי נובע מחשיבות הצגתו של מודל זה, לצורך ההצגה הפורמלית 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-תאורטי בהצגתו בנפרד, הוא מועט יחסית.

72 Holland & Gray, לעיל ה"ש 35, בעמ' 120-125.

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

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

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

76 Holland & Gray, לעיל ה"ש 35, בעמ' 120-121, 126; לאתר אינטרנט המרכז מידע בנושא ראו: [www.ajs.org](http://www.ajs.org).

77 SHAMAN, LUBET & ALFINI, לעיל ה"ש 2, בעמ' 433-435; [www.ajs.org/ethics](http://www.ajs.org/ethics).

78 ההרכב המגוון בא להבטיח השפעה של גורמים חיצוניים (דגש לעקרון אחריות הדיווח) לצד מעורבותם של שופטים מכהנים (שמירה על העצמאות השיפוטית). ראו: Holland & Gray, לעיל ה"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).

ואינה משתרעת על גופים שלטוניים אחרים.<sup>79</sup> הביקורת המופעלת על ידן כוללת איכפה של כללי התנהגות שהוסדרו בחקיקה מדינתית.<sup>80</sup>

סמכות הביקורת מנוסחת בהסדרים הסטטוטוריים המדינתיים בצורה דומה יחסית, וכמעט כל הגופים המדינתיים מוסמכים לטפל בבעיות של אי-כשירות.<sup>81</sup> אף שכלל אין גופי הביקורת המדינתיים מטפלים בעניינים הנתונים לערעור,<sup>82</sup> סמכותם רחבה יחסית וכוללת, בין היתר, התערבות גם במקרים של טעויות חוזרות; טעויות משפטיות "שערווריתיות" (Egregious); הימנעות מהפעלת שיקול דעת; והתבטאויות פוגעניות שלא לצורך.<sup>83</sup> נגישותם של גופי ביקורת אלה גבוהה, ובמדינות מסוימות יכול גם השופט עצמו להפנות בקשה לקבלת חוות דעת עקרונית טרום מעשה.<sup>84</sup> ברוב המדינות, מוסמך גוף הביקורת ליזום בירור גם בעקבות מידע שאינו מגיע כתלונה.<sup>85</sup> גופי הביקורת אינם פועלים בתדירות יומיומית, אלא נפגשים פעמים ספורות בשנה כאשר יתר השנה נאסף חומר ומוכן לפגישות על ידי עובדים קבועים שאינם חברי הוועדה.<sup>86</sup>

לגופי הביקורת המדינתיים ניתנו סמכויות רחבות לביורר התלונה, הנסוגות במקרים נדירים יחסית כאשר הן מתנגשות עם זכות או אינטרס אחר, כמו הזכות לפרטיות, או כאשר הטענות המועלות הן כלליות ומעורפלות מדי.<sup>87</sup> בין המדינות השונות שוררת אי-אחידות לעניין כפיפותו של מוסד הביקורת לדיני הראיות; לנטל ההוכחה הנדרש; ולנפקותן של זכויות דיוניות בהליכים אלה.<sup>88</sup> בחלק ניכר

79 Holland & Gray, לעיל ה"ש 35, בעמ' 126–127, SHAMAN, LUBET & ALFINI, לעיל ה"ש 2, בעמ' 15–16, 437.

80 SHAMAN, LUBET & ALFINI, לעיל ה"ש 2, בעמ' 3–6; Holland & Gray, לעיל ה"ש 35, בעמ' 125–126; לעניין יחודה של הגישה האמריקנית בנושא זה, ראו מרדכי בן-דודר "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 שיפוטיים אחרים, ראו: SHAMAN, LUBET & ALFINI, לעיל ה"ש 2, בעמ' 5.

81 Holland & Gray, לעיל ה"ש 35, בעמ' 127, 131–132.

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

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

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

85 Holland & Gray, לעיל ה"ש 35, בעמ' 128–129.

86 כך, למשל, נפגשה הוועדה בקליפורניה 9 פעמים במהלך שנת 1988, ולשנת 2005 תוכננו 7 מפגשים (John T. Norman) 362 THE RESPONSIBLE JUDGE: READINGS IN JUDICIAL ETHICS (Jr. & Kenneth I. Winston eds., 1993); ראו גם: [www.cjp.ca.gov/commember](http://www.cjp.ca.gov/commember). 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 ה"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 ה"ש 2, בעמ' 448–450, 451–450.

מהמדינות, הברור נעשה על פי המודל המאוחד (Unitary), שלפיו מוענקות לאותו גוף סמכויות חקירה והכרעה. ההשגה על ההחלטות המתקבלות היא לבית המשפט העליון המדינתי<sup>89</sup>. במדינות אחרות, נעשה הברור על פי מודל שתי הדרגות (Two-Tiers), שלפיו גוף אחד מברר את התלונה עד להכנת קובלנה פורמלית וגוף אחר ממשיך בטיפול משלב זה ועד להכרעה<sup>90</sup>. ההשגה על ההחלטות המתקבלות היא למוסד משמעותי עליון הנפרד מהמערכת השיפוטית הכללית<sup>91</sup>. במדינות אחרות, מתקיים הליך ברור על פי מודל שני הפנלים (Two-Panel), המהווה מעין פשרה בין שני המודלים דלעיל<sup>92,93</sup>. על הליך הברור הראשוני חל מעטה סודיות, וברוב המדינות נחשפים הליכי הברור לציבור עם הגשת כתב אישום משמעותי פורמלי<sup>94</sup>. בסופו של ההליך ואם התלונה נמצאה מוצדקת, ננקטת אחת מהסנקציות הבאות: התראה, נזיפה או גינוי ללא חשיפה לציבור<sup>95</sup>; נזיפה או גינוי ציבוריים; השעיה; פרישה שלא מרצון; העברה מכהונה<sup>96</sup>. בחלק מהמדינות ישנן סנקציות נוספות, כגון קביעת פיצויים לנפגע<sup>97</sup>.

- 451–453. ההכרעה בסוגיות אלה כרוכה, בין היתר, בסיווגו של ההליך כפלילי, אזרחי, משמעותי או אחר; ראו: פדהצור, לעיל ה"ש 30, בעמ' 158–159.
- 89 כך, למשל, בקליפורניה ובאריזונה, ראו: Holland & Gray, לעיל ה"ש 35, בעמ' 127–128; אומבודסמן – סקירה השוואתית, לעיל ה"ש 47, בעמ' 19–23.
- 90 כך, למשל, באלבמה, בדלוור ובאילינוי. ראו: Holland & Gray, לעיל ה"ש 35, ה"ש 80.
- 91 יוצר, כי מודל זה הוא הקרוב ביותר למודל הישראלי, שבו הגוף המברר תלונה (הנציבות) אינו הגוף המוסמך להכריע בקובלנה משמעותית רשמית (בית הדין המשמעותי לשופטים).
- 92 כך, למשל, בפלורידה, בקנזס ובווימינג. ראו: Holland & Gray, לעיל ה"ש 35, ה"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*, SHAMAN, LUBET & ALFINI, 76 Ky. L.J. 811–813 (1987–1988), לעיל ה"ש 2, בעמ' 433–434.
- 94 Holland & Gray, לעיל ה"ש 35, בעמ' 129–130; לעניין שמירה על סודיות בטיפול בתלונות על שופטים בקליפורניה, ראו ביקורת: Anderson, לעיל ה"ש 1, בעמ' 407–408.
- 95 רובין, פרופסור למשפטים וחבר לשעבר במועצה לביקורת שופטים באילינוי דן בסנקציות אלה, הנחשבות קלות יחסית, ובטענה כי אחד מחסרונותיהם של ארגונים הפועלים על פי מודל שתי הדרגות הוא שאין הם מוסמכים להטיל סנקציות קלות אלה; ראו: Rubin, לעיל ה"ש 93, בעמ' 247.
- 96 SHAMAN, LUBET & ALFINI, לעיל ה"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 ה"ש 35, בעמ' 132; להתחייבות על דרך החיוב לאמפיינייהם של מוסדות הביקורת המדינתיים – מבחינת נגישותם, הרכבם, מעמדם החיצוני והפנימי, מגוון הסנקציות האפשריות באמצעותם ועוד, ראו: SHAMAN, LUBET & ALFINI, לעיל ה"ש 2, בעמ' 8; Holland & Gray, לעיל ה"ש 35, בעמ' 132–133; Cynthia Gray, *How Judicial Conduct*; Commissions Work, 28(3) Just. Sys. J. 405 (2007).

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-הברית<sup>98</sup>. מנגנון ביקורת דומה לזה הפדרלי קיים גם בקנדה, שבה מנגנון הביקורת העיקרי מוסדר בחוק ומבוסס על מועצת שופטים<sup>99,100</sup>. 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 הטבעה<sup>101</sup>. במדינת New South Wales הוסמכה המועצה השיפוטית המורכבת ברובה משופטים מכהנים, לברר תלונות, לערוך השתלמויות לשופטים ולאסוף חומר מחקרי על השפיטה<sup>102</sup>. באנגליה, אף שעד לאחרונה לא הייתה הסדרה

98 Stephen G. Breyer, *Judicial Independence in the United States*, 40 St. Louis U. L.J. 989, ,Holland & Gray ; 992-993 (1995-1996); www.ajs.org/ethics/eth\_fed-jud-conduct.asp לעיל ה"ש 35, בעמ' 133-138; יוער כי לצד הליכים פורמליים אלה המעוגנים בחוק, ממשיכים להתקיים גם הליכים בלתי פורמליים שמקורם קודם. Geyh, לעיל ה"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 (עותק שמור במערכת); Report of the Canadian Bar Association Committee on The Independence of the Judiciary Judges Act (R.S., 1985 C. j-1 s.1) ; (עותק שמור במערכת); 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; 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 / Canadian Judicial Council (2.11.2006) Moran Svorai, Advocate Member of the Ombudsman, ל-Judicial Council (עותק שמור במערכת).

101 J. J. Spigelman, *Dealing with Judicial Misconduct* 5<sup>th</sup> 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

102 Judicial Commission of NSW: Annual Report 2004, 2005 available at www.lawlink.nsw.gov.au/lawlink/Supreme\_Court/ll\_sc.nsf/pages/SCO\_annrev ועדה כזו לא הוקמה במדינות אחרות באוסטרליה או במישור הפדרלי, ולמעשה נראה כי יש התנגדות לא מעטה להקמתה. המידע מבוסס, בין היתר, גם על דו"ר אלקטרוני מ-E. J. Schmatt

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)<sup>103</sup> באופן היצור 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 טרום ליקוי<sup>104</sup>.

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 ראויה נעשה במדינה זו על ידי מסלול ארוך של הכשרה לשיפוט<sup>105</sup>, הוזה בעיקרו ברחבי הפדרציה<sup>106</sup>. מסלול זה<sup>107</sup> נועד להבטיח את רמתם המקצועית של השופטים המכהנים במערכת השיפוטית בגרמניה

Moran Svorai, Advocate-General, Chief Executive Judicial Commission of New South Wales 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 ה"ש 6, הכוונה בעיקר לפרקים השלישי והרביעי של חוק זה; ראו בעניין זה: [www.dca.gov.uk/constitution/reform/faqs.htm](http://www.publications.parli.ment.uk/pa/cm200405/cmbills/018/05018.i-vii.html); [www.publications.parli.ment.uk/pa/cm200405/cmbills/018/05018.i-vii.html](http://www.publications.parli.ment.uk/pa/cm200405/cmbills/018/05018.i-vii.html).

104 יפים לעניין זה דבריו של ראש התביעה לשעבר של צרפת, André Marie: קביעות ככהונה אין משמעה פטור מעונש (impunity). אין היא מציבה (את השופט) מעל החוק ואין היא מונעת העמדתו לדין (במקרים המתאימים) בפני מערכת השפיטה עצמה". 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. 61, 1795, 1801 (1987–1988); על הגישות השונות להכשרת שופטים, ראו גם בן-דרור, לעיל ה"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); המינורי, ראו: Clark, שם בעמ' 1816–1820; Vaidya Gullapalli & Jayaprakash Narayan A, *National Judicial Commission: Judicial Appointments and Oversight* p. 13 available at [www.nac.nic.in/concept%20papers/Judicial\\_Commission.pdf](http://www.nac.nic.in/concept%20papers/Judicial_Commission.pdf).

107 זהו מסלול אוכליגטורי לפני המינוי ונמשך כהשתלמות וולונטריות לאחריו (Luis Muñiz-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)).



ובין היתר הוא מבטיח רכישה של מיומנויות מנהל שיפוטי, עליהן מתנהלת בקרה ממושכת בתקופות ההכשרה והכהונה הזמנית ואף לאחר מכן<sup>108</sup>. במידה מסוימת מאפשר הדבר בקרה טרום מעשה על התנהגות שופטים והתנהלותם.

לאחר קבלת מינוי של קבע, ישנם בגרמניה מנגנונים נוספים לביקורת על שופטים<sup>109</sup>. 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 השופט<sup>110</sup>. 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 ראויה מחוץ לכותלי בית המשפט. בנוסף, הוא מוסמך לנקוט סנקציות שונות, שהחמורה בהן היא העברת שופט מתפקידו<sup>111</sup>.

דרך נוספת המאפשרת הכוונה של התנהגות שופטים והתנהלותם בגרמניה היא באמצעות הטלת אחריות אזרחית-נזיקית 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 הנזק הוא שופט). בנוסף, הביקורת הנערכת על ידי הטלת אחריות נזיקית ממוקמת במישור האזרחי-נזיקי (ולא האתי-משמעתי), על כל המשתמע מכך לעניין תכלית הביקורת שהיא בעיקרה

108 Clark, לעיל ה"ש 105, בעמ' 1819-1820; Argüelles & Torres, שם, בעמ' 23; למעשה, יש הטוענים כי מסלול ההכשרה הארוך ואמות המידה המחמירות המופעלות טרום 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 ה"ש 105, בעמ' 1820-1822, 1839; מנגנונים כאלה קיימים גם במדינות אחרות באירופה התיכונה, והם מאוגדים תחת ארגון ה-ENCJ, שחברות בו, ככלל, מועצות שיפוטיות. ראו: www.encj.net/qencj; כמו כן ראו: המכון הישראלי לדמוקרטיה תפקוד שופטים: בקרה והערכה (דברי יום עיון, 2002).

111 אבניאלי, לעיל ה"ש 25, בעמ' 89.

פיצויית, ורק כנגזרת — גם אתית־משמעית<sup>112</sup>. כאשר המעשה או המחדל גורם הנזק עולה כדי עברה פלילית, יכול הנפגע לתבוע ישירות את השופט בתביעת פיצוי נזיקת<sup>113</sup>. במקרים אחרים, התביעה היא נגד המדינה<sup>114</sup> שיכולה לחזור אל השופט בתביעת שיפוי כאשר הנזק שנגרם נעשה במתכוון או עקב רשלנות חמורה<sup>115</sup>. קיימים בגרמניה גם הליכי הדחה על ידי המחוקק שהוסדרו במישור הפדרלי וברוב המדינות, אך מעמדם בעיקרו סמלי<sup>116</sup>.

מארג דומה של מנגנוני ביקורת — פורמליים, פנימיים בעיקרם ומבוזרים בין גורמים שונים — קיים גם במדינות נוספות באירופה התיכונה, כגון צרפת<sup>117</sup> ואיטליה<sup>118</sup>. הסדר של ביקורת פנימית על שופטים כאמור ניתן למצוא גם באוסטריה,

112 לכאורה חורג הדיון במנגנון ביקורת זה — הקיים במישור האזרחי־ניזקי ולא במישור האתי־משמעתי — מעיקר הדיון במאמר זה (להבחנה זו ראו לעיל, הפסקה הראשונה בפרק השני של המאמר, סמוך לה"ש 22–25). עם זאת, מוזכר 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 לתפקודן במישור האזרחי־ניזקי, יש לתביעות כאמור גם משקל אתי־משמעתי, בהביאן לשיפור התנהגות שופטים והתנהלותם.

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

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

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

116 Gullapalli & Narayan, לעיל ה"ש 106, בעמ' 13; יש הרואים בהליך זה ביטוי לאחריות דיווח פוליטית (political accountability) Clark; לעיל ה"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/fbkill.htm](http://www.judcom.nsw.gov.au/fb/fbkill.htm); CATHERINE ELLIOTT & C. AThERINE VERNON, FRENCH LEGAL SYSTEM 193–194 (2000); MARY L. VOLCANSEK, JUDICIAL MISCONDUCT: A CROSS NATIONAL COMPARISON 35–36, 41–48 (1996) אבניאלי, לעיל ה"ש 25, בעמ' 90–93; לעניין מינוי שופטים בצרפת, ראו: Gullapalli & Narayan, לעיל ה"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 מנגנוני בקרה ופיקוח לאחר מינוי); לעניין מינוי והשתלמויות לאחר מינוי, ראו: Argüelles & Torres, לעיל ה"ש 107, 13–14, 20; על הדמיון בין צרפת לבין גרמניה בהקשר זה, ראו: Geller, לעיל ה"ש 39, בעמ' 1853–1854.

118 Michele Graziadei & Ugo Mattei, *Judicial Responsibility*, 66–46 בעמ', Volcansek 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.ab](http://www.ab)

שבה הביקורת מושתת על ידי נשיאים — אך לא על ידי נשיאו הישיר של השופט<sup>119</sup> — ובדנמרק, שבה קיים בית משפט מיוחד לשופטים (Den Saerlige Klageret) אשר הרכבו, בדונו בתלונות על שופטים, הוא של שופטים מכהנים בלבד<sup>120</sup>.

#### ד. 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 סטוטוריים שתכליתם להביא לשיפור השירות הניתן על ידי השופטים לציבור תוך שמירה על העצמאות השיפוטית. אפשר להצביע על שלושה מודלים עיקריים של מנגנונים אלה: מודל האומבודסמן; 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; כללי אתיקה שעניינם התנהגות שופט ודרך 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-משמעותי לא הוסדר — ברובו — בחוק; בהיותם פנימיים או פנימיים-למחצה למערכת; ובפעילותם המבוזרת<sup>121</sup>. נוסף להם, פועלים כיום בישראל גם גורמי פיקוח או ביקורת נוספים, בעלי מעמד סטוטורי. ביניהם, הסדרת דרך מינוי שופטים על ידי ועדה סטוטורית המוסמכת לבחור את השופטים הממונים על ידי נשיא המדינה<sup>122</sup>, אך אין בידה לבקר את התנהגות השופטים והתנהלותם לאחר המינוי; בית הדין המשמעתי לשופטים<sup>123</sup>, הפועל לעתים נדירות ואינו נגיש לציבור הרחב; ועדת האתיקה שהוסדרה לאחרונה בחוק<sup>124</sup>, הפועלת בעקבות פנייה של שופט טרום מעשה ואינה נגישה לציבור הרחב;

gm.adalet.gov.tr/report%20oberto%20ankara%202004%20on%20judicial%20ethics.pdf  
אבניאלי, לעיל ה"ש 25, בעמ' 94-99.

119 אומבודסמן — סקירה השוואתית, לעיל ה"ש 47, בעמ' 17-18.

120 Anderson, לעיל ה"ש 1, בעמ' 394-400.

121 בעניין ההיסטוריה של עבודת הנציבות, ראו: שטרסברג-כהן, לעיל ה"ש 21.

122 ס' 4 לחוק-יסוד: השפיטה; ס' 6-7 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984.

123 ס' 13 לחוק-יסוד: השפיטה; ס' 17-21 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984; בעניין ההבדלים בין הנציבות לבין בית הדין המשמעתי לשופטים, ראו שטרסברג-כהן וסבוראי, לעיל ה"ש 22.

124 ס' 16 ב לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984.

כללי אתיקה לשופטים שלאחרונה הוסדר מעמדם בחוק והם עודכנו<sup>125</sup>; 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 בדין על פי פנייה של צד לתיק העיקרי בלבד<sup>126</sup>.

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 והמוסמך 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 יומיומי; סמכויות הבירור הרחבות; מעמד ההחלטות כהמלצות ועוד – בכל אלה דומה הנציבות לאומבודסמן בשבדיה ובפינלנד. אלא שהיא שונה מהגופים במדינות אלה, בהיותה נפרדת מהגוף המוסמך לברר תלונות על הרשות המבצעת; בכפיפותה לחובת סודיות רחבה ובאי-היותה מוסמכת ליזום בירור 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 הבירור. 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 השיפוטית<sup>127</sup>. הביקורת מופעלת בנציבות על דרך של בירור 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 בחוק<sup>128</sup>. כשליש מהתלונות שנתבררו, נמצאו מוצדקות לגופן. עניינן של תלונות אלה היה התנהגות בלתי ראויה של שופט, כגון חוסר מזג שיפוטי, קוצר סבלנות,

125 שם, ס' 16א; כללי אתיקה לשופטים, התשס"ו-2007, ק"ת 6591.

126 שם, ס' 77א; בג"ץ 1622/00 יצחק נ' נשיא בית-המשפט העליון, פ"ד נד(2) 54, 61 (2000).

127 שטרסברג-כהן, לעיל ה"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) 28-35 (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").

הפעלת לחץ יתר לפשרה, חוסר שליטה באולם ועוד; התמשכות ההליכים; 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 הטבעי<sup>129</sup>.

אין הבירור שנערך בנציבות כבול לסדרי הדין ולדיני הראיות והנציב יכול לברר תלונה "בכל דרך שימצא לנכון"<sup>130</sup>. בפועל, כולל הבירור לא פעם פנייה לצדדים או לעורכי דין שנכחו באולם, בחינת תיק בית המשפט ופרוטוקול הדין, 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 בירור; מעקב ובירור בהתאם למידע המתעדכן באתר האינטרנט של ההנהלה ועוד.

ההחלטות בתלונות שנמצאו מוצדקות כוללות המלצות לתיקון הליקויים שהתגלו<sup>131</sup>. הן מועברות למכותבי הנציבות על פי חוק, מתויקות 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 ההליכים המשמעתיים של שופט אחד; במספר קטן של מקרים פרשו מן המערכת שופטים, בהתאם לבירור שנערך בנציבות. בנוסף, מובאות החלטות פרטניות עקרוניות בתלונות המוצדקות, לתשומת לב ציבור השופטים בכללותו, בדרך של חוות דעת, הרצאות בפני שופטים, פגישות אישיות ועוד<sup>132</sup>.

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 הבירור שהוענקה לנציבות כסמכות אינקוויזיטורית. ראו, בהשאלה: בן-פורת, לעיל ה"ש 35 בעמ' 48.

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

132 לתיקון הליקויים בפועל על ידי הנציבות, הלכה למעשה, ראו דו"ח הנציבות לשנת 2004, לעיל ה"ש 127, בעמ' 81–84; דו"ח הנציבות לשנת 2005, לעיל ה"ש 127, בעמ' 123–126; דו"ח הנציבות לשנת 2006, לעיל ה"ש 127, בעמ' 153–157. אנחנו רוצות להודות לגב' עדי וינר-ברזון ולגב' שרון לוזן על סיוען באיסוף חומר למאמר.

## 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 ובאי-חלותם של שופטים וכן במלאכת השיפוט הנעשית על ידם.