

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

טובה שטרסברג-כהן*

מבוא

רשימה זו עוסקת בנציבות תלונות הציבור על שופטים (להלן - הנציבות), שהחלה לפעול בישראל ביום 1.10.03 מכוח חוק נציב תלונות הציבור על שופטים, התשס"ב-2002. הרשימה כוללת ארבעה פרקים עיקריים: פרק א', עניינו הרקע להקמת הנציבות והמצב שהיה קיים עובר לחקיקת החוק; פרק ב', עניינו עקרון עצמאות השופטים, משמעו וחשיבותו; פרק ג', עניינו עקרון אחריות הדיווח, משמעו, חשיבותו והיחס בינו לבין העצמאות השיפוטית; ופרק ד', עניינו הקמת נציבות תלונות הציבור על שופטים ותכליותיה.

הטענה המפותחת בפרקים אלה היא כי יש להבין את מעמדה של הנציבות, תכליותיה ומרחב סמכויותיה על רקע שני עקרונות בעלי חשיבות עליונה המשמשים בזירה: עקרון עצמאות השופטים (Judicial Independence) ועקרון אחריות הדיווח (Accountability)¹ החל על שופטים. הנציבות משלבת בפעילותה בין שני עקרונות אלה באופן המביא להגשמתם הראויה ולהשלמה ביניהם.

* המאמר פורסם בכתב העת **משפט ועסקים** ג (תשס"ה) 333.
ברצוני להודות לעו"ד ד"ר מורן סבוראי על עזרתה באיסוף החומר ובהכנת המאמר.
1 בציבור רווחים תרגומים שונים למונח הלועזי 'accountability'. התרגום הרשמי לעברית הוא 'עקרון אחריות הדיווח' ובו ייעשה שימוש לאורך המאמר.

פרק א': הרקע להקמת נציבות תלונות הציבור על שופטים

קודם להקמתה של הנציבות לא היה קיים בישראל גוף חיצוני מיוחד שתפקידו על-פי חוק לקיים בקרה ופיקוח על התנהגותם של שופטים במסגרת מילוי תפקידם לרבות בדרך ניהול משפט על ידם (להלן - **התנהגות והתנהלות של שופטים**). התקיימה בקרה אקראית ובלתי-ממוסדת שנעשתה על-ידי גופים שונים, באמצעים שונים, חלקם בלתי-פורמליים ובתוך מערכת המשפט עצמה. עם אמצעים אלה נמנים: ההנחיות שנקבעו בכללי אתיקה שיפוטית, תשנ"ג-1993²; הליכים משמעתיים שהתקיימו בפני בית הדין המשמעתי³; פסיקת בית המשפט העליון בשבתו כערכאת ערעור או כבג"ץ, ככל שזו התייחסה להיבטים אלה של מלאכת השיפוט⁴ והחלטות הועדה לאתיקה שיפוטית, שתפקידה הכוונת שופטים קודם לעשיית מעשה מסוים, בעקבות שאלה המוגשת על-ידי מי מהם⁵.

- 2 ראו ע"פ 1182/99 **הורוביץ נ' מדינת ישראל**, פ"ד נד(2) 49; בג"צ 1622/00 **יצחק נ' הנשיא ברק**, פ"ד נד(2) 54; בן דרור, "כיצד קובעים כללים להתנהגות שופטים?", **המשפט** ח 405 (2003). המאמר עוסק בכללים הקובעים אמות מידה להתנהגות שופטים בשיטות משפט שונות.
- מאז השתנו הנסיבות. סעיף 16א' לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984 מסמיך את נשיא בית המשפט העליון לקבוע כללים אתיים לשופטים. כללים כאמור תוקנו על ידי נשיאת בית המשפט העליון, והם: כללי אתיקה לשופטים, התשס"ז-2007, ומכאן כי מעמדם של כללי האתיקה כיום הוא פורמאלי ומכח החוק.
- 3 סעיף 13 לחוק יסוד: השפיטה. ראו בד"מ 2/88 **שר המשפטים נ' השופט ארבל**, פ"ד מב(3) 63; בד"מ 3/88 **שר המשפטים נ' השופט חריפאי**, פ"ד מב(3) 69; שי שטרית, **על השפיטה** 313-312 (2004).
- 4 ראו שי שטרית, **על השפיטה** 311-308 (2004). כמו כן, ראו למשל בג"צ 188/96 **גד צירינסקי נ' סגן נשיא בית משפט השלום בחדרה השופט עמירם שרון**, פ"ד נב(3) 721, 744-743; בג"צ 6972/96 **התנועה למען איכות השלטון נ' היועץ המשפטי לממשלה - מיכאל בן יאיר**, פ"ד נא(2) 757, 782; בג"צ 3101/96 **יעקב רוזן, עו"ד נ' רפאל טל**, דינים עליון נב 678. הערות לגבי התנהלותו והתנהגותו הראויה של שופט ניתן למצוא לא פעם גם בערעורי פסלות. ראו למשל ע"פ 1988/94 **דני בראון נ' מדינת ישראל**, פ"ד מח(3) 603, 634-633. בעניין זה, ראו גם ח' בן-נון "פסלות שופט" **הערעור האזרחי** (מהדורה שניה, 2004).
- 5 על מכניזמים שונים של בקרה על פעולות שופטים, לרבות ביקורת ציבורית של הכנסת, של אמצעי התקשורת ושל קבוצות לחץ, ראו S. Shetreet, "Accountability of Judges", *Justice in Israel: A Study of the Israeli Judiciary* 290-306 (1994); **תפקוד שופטים: בקרה והערכה** 31-29 (2001) (דברי הנשיא ברק). שני המקורות מתייחסים גם לאמצעי בקרה בתוך מערכת המשפט.

עקרון עצמאות השופטים והביקורת על פעולתם _____

בנוסף לכל אלה, תלויות פרטניות על התנהגותם או התנהלותם של שופטים הוגשו למספר גורמים, ביניהם נשיא בית המשפט העליון, נשיאי בתי המשפט, מנהל בתי המשפט, שר המשפטים⁶, הכנסת או ועדה מועדונית, חברי כנסת, נשיא המדינה ועוד. ראוי לציין, כי נציב תלויות הציבור בישראל לא הוסמך לטפל בתלויות על שופטים, אלא בצורה מוגבלת ביותר שלא אפשרה את הפיכתו לכתובת כללית המרכזת את התלויות בנושא זה⁷.

היקף התלויות, כפי שפורסם במסמכים שונים טרם חקיקת החוק, ואי-האחידות בנהלי הטיפול בתלויות ובאופן הטיפול בשופט שהתנהגותו ודרך ניהול משפט על-ידי חרזה מגדר הנורמה הראויה לשופט⁸ הביאו לבחינת האפשרות לשינוי המצב החקיקתי. היושבים על המדוכה בנושא זה - מחוקקים, שופטים, משפטנים ואנשי אקדמיה⁹ - עסקו בשאלות שונות הנוגעות לסוגיית הביקורת על שופטים, שהראשונה ואחת מהחשובות בהן היא: האם יש צורך והצדקה לביקורת חיצונית על שופטים?

פרק ב': עקרון עצמאות השופטים

השאלה הנוגעת לצורך בביקורת חיצונית על שופטים כרוכה בטבורה בעקרון עצמאות השופטים, שהוא ציפור הנפש של מלאכת השיפוט. **עקרון עצמאות או אי-תלות השופטים**, משמעו, עשייה במלאכת השיפוט מתוך חירות, ללא השפעות חיצוניות, לחצים או תמריצים, ללא מורא, ללא משוא פנים, כשאין על השופט מרות זולת מרותו של הדין וכשהוא פועל על-פי שיקול דעתו המקצועי ותחושת הצדק והמצפון. את שורשיו העתיקים של עקרון עצמאות השופטים ניתן למצוא, בין השאר, במסורת

6 ראו דו"ח הוועדה לסדרי הבחירה של שופטים, נספח א' (2001).
7 ד"כ 293 (12.3.2002) בעמ' 254-253, 257. על נציב תלויות הציבור במשרד מבקר המדינה ראו <http://www.mevaker.gov.il/>. על ייחודו של מוסד האומבודסמן בישראל, בעיקר בהקשר לשילוב בין מוסד זה לבין מבקר המדינה, ראו א' גולדברג, "נציבות תלויות הציבור - עקרונות ויישומם", עיונים בביקורת המדינה (59) 9 (2002).
8 ראו ד"כ 293 (12.3.2002) בעמ' 254-255; דינוי ועדת חוקה חוק ומשפט 496 (26.6.2002) בעמ' 7; דו"ח הוועדה לסדרי הבחירה של שופטים, נספח א' (2001).
9 ביניהם ראוי להזכיר במיוחד את נשיא בית המשפט העליון, אהרון ברק ואת מנהל בתי המשפט באותם ימים, הנשיא (כתוארו אז) דן ארבל.

ישראל, בה נצטוו שופטי ישראל: "שְׁמַע בֵּין-אֲחֵיכֶם וּשְׁפֹטֵתֶם צֶדֶק בֵּין אִישׁ וּבֵין אָחִיו וּבֵין גֵּרוֹ. לֹא תִפְרֹוּ פָּנִים בַּמִּשְׁפָּט, בְּקֶטֶן כְּגֹדֶל תִּשְׁמְעוּן, לֹא תִגְוְרוּ מִפְּנֵי אִישׁ"¹⁰.

מקובל להבחין בין שני רכיבים עיקריים של עצמאות השופטים: עצמאותו של השופט היחיד, שמשמעה אי-תלותו בגורמים חיצוניים בלתי רלוונטיים, ועצמאות מוסדית, שמשמעה עצמאות של הרשות השופטת כגוף¹¹. עצמאות השופט היחיד נחלקת אף היא לשניים: עצמאות עניינית, המוגנת על-ידי סעיף 2 לחוק יסוד: השפיטה, לפיו: "בעניני שפיטה אין מרות על מי שבידו סמכות שפיטה, זולת מרותו של הדין"¹², ועצמאות אישית, המוגנת על-ידי כללים הקובעים את דרך מינויו ותנאי כהונתו של השופט¹³ והמונעים התערבות בלתי-ראויה באלה וכן על-ידי כללים ועקרונות בתחומים שונים, כגון חסינות השופט מפני תביעת נזיקין בגין פעולה שיפוטית שנעשתה במסגרת מילוי תפקיד שיפוטי¹⁴, כללים לגבי העדת שופט¹⁵, כלל הסוב-יודיצה (sub-judice)¹⁶ ועוד. אי-התלות המוסדית מהווה ביטוי של עקרון הפרדת הרשויות¹⁷ ומקובל לראות בה תנאי הכרחי לעצמאותו של השופט היחיד. ההגנה עליה

10 דברים א, ט"ז-י"ז.

11 ראו:

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

12 ראו גם סעיף 12 לחוק הדיינים, תשט"ו-1955; סעיף 184 לחוק השיפוט הצבאי, תשט"ו-1955; סעיף 9 לחוק הקאדים, תשכ"א-1961; סעיף 15 לחוק בתי הדין הדתיים הדרוזיים, תשכ"ג-1962; סעיף א(6) לכללי אתיקה שיפוטית, תשנ"ג-1993.

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

14 סעיף 8 לפקודת הנזיקין (נוסח חדש), תשכ"ח-1968. ראו ע"א 2315/00 (י-ם) **מדינת ישראל נ' אבי פרידמן**, דינים מחוזי, כרך לג(7) 621. פסק הדין בוחן את סוגיית האחריות השילוחית של המדינה בנוגע לרשלנות של שופט, ויש הרואים בו כירסום בעקרון עצמאות השופטים. ראו גם די אבניאלי, "מי ישפוט את השופטים וכיצד?", **הפרקליט** מז 77 (2000); "י גלעד, "אוי לדור ששופטיו צריכים להישפט?", **עלי משפט** א 639 (2000).

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

16 ע"פ 696/81 **אזולאי נ' מדינת ישראל**, פ"ד לז(2) 565, 572; ראו גם ר' שגב בהנחיית מ' קרמניצר, **סוב-יודיצה: הגבלת ביטויים לשם הגנה על תקינותם ותדמיתם של הליכים שיפוטיים** (2001). אך ראו השינויים שהוכנסו לכלל זה לאחרונה בחקיקה סעיף 71 לחוק בתי המשפט (נוסח משולב), תשמ"ד-1984.

17 בג"צ 732/84 **צבן נ' השר לענייני דתות**, פ"ד מ(4) 141, 147; א"ב 11280/02 **ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה נ' חבר הכנסת אחמד טיבי**, פ"ד נו(4) 1, 23. על עקרון הפרדת הרשויות, ראו א' רובינשטיין המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל (מהדורה חמישית, תשנ"ז), פרק 8, פרק (1)9 ועמ' 334. על שורשיו ההגותיים של עקרון זה ראו מ' שמגר, "עצמאותה של מערכת השיפוט", **בית המשפט** 231-230 (1999).

עקרון עצמאות השופטים והביקורת על פעולתם

כרוכה ביצירת אוטונומיה מנהלית וארגונית של הרשות השופטת¹⁸ (נושא זה והבעייתיות העיונית והמעשית הכרוכה בו לא יידונו ברשימה זו)¹⁹.

קשה להגזים בחשיבותו של עקרון עצמאות השופטים, על שני היבטיו, האישי והמוסדי: "העצמאות השיפוטית היא בבחינת תנאי שבלעדיו לא מתקיים התפקיד השיפוטי"²⁰. "מדינה דמוקרטית השומרת על זכויות האדם ועל שלטון החוק מחייבת קיומה של רשות שופטת עצמאית ובלתי תלויה, כמו גם את עצמאותו של כל שופט ושופט"²¹. העצמאות השיפוטית מרכזית וחיונית לכל משטר דמוקרטי. בהיותה חלק בלתי נפרד מעקרון הפרדת הרשויות היא מאפשרת שמירה על שלטון החוק שמשמעו, בין היתר, הבטחת התנהלותם התקינה של ענפי הממשל האחרים תוך מניעת שימוש לרעה בסמכות או חריגה מסמכות על-ידי מי מהם²². בהיותה נדבך מרכזי בהגנה על הדמוקרטיה, היא מבטיחה שמירה על ערכי יסוד ועל זכויות אדם: "הגשתם של ערכי יסוד, כגון שוויון, חירות, זכויות אדם, אפשרית רק אם קיים משטר דמוקרטי, ומשטר דמוקרטי אפשרי רק אם יש רשות שיפוטית חזקה, אובייקטיבית, בלתי תלויה, ועצמאית, הנהנית מאמון הציבור"²³. העצמאות השיפוטית המבטיחה שיפוט אובייקטיבי וניטרלי חיונית גם לעשיית צדק במשפט בין אדם לחברו וגם להגנה על זכויות אדם במשפט²⁴. "לא זהותם של הטוענים אלא משקלם של הטוענים הוא שמכריע את הדין"²⁵.

-
- 18 א' ברק, **שופט בחברה דמוקרטית** 127-125 (2004).
- 19 על בעייתיות זו ראו: א' ברק, "הרשות השופטת בישראל - היסודות החוקתיים", **הרשות השופטת: הסדרה חוקתית, מינוי שופטים, יסודות חוקתיים** 25 (2003); א' ברק, "לקראת עצמאותה של הרשות השופטת" ו"עצמאות השפיטה - כיצד", **מבחר כתבים** 955, 947 (2000); א' רובינשטיין ובי מדינה, **המשטר הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל** 35 (1980). S. Shetreet, "The Critical Challenge of Judicial Independence in Israel", *Judicial Independence in the Age of Democracy: Critical Perspectives from Around the World* 233 (2001).
- 20 א' ברק, "על השופט", **המשפט** ו, 266 (2001).
- 21 מ' אגמון-גונן, "אי תלות שיפוטית: האיום מבפנים?", **המשפט** ט 2 (2004). ראו גם בג"צ 732/84 **צבן נ' השר לענייני דתות**, פ"ד מ(4) 141, 147.
- 22 מ' שמגר, "עצמאות מערכת השיפוט כיסוד הסדר הדמוקרטי", **הפרקליט** מב 245, 249, 254 (1995); א' ברק, **שופט בחברה דמוקרטית** 122 (2004); ראו גם י' צמח, **הרשות השופטת בישראל** 78 (1997).
- 23 בג"צ 506/89 **ידידיה בארי נ' אמירה כוכבא-שבת**, פ"ד מד(1) 604, 610.
- 24 ראו: S. S. Abrahamson, "Keynote Address: Thorny Issues and Slippery

עקרון עצמאות השופטים כרוך גם במהות המיוחדת של הכהונה השיפוטית²⁶. זו אינה מהווה רק שירות לאזרח במובן הפשטני, שכן מעבר לתפקידה ביישוב סכסוכים המתגלעים בין אדם לרעהו ובין אדם לרשות, עוסקת היא בהתוויית כללים החלים על הציבור בכללותו ובקביעת נורמות תוך עשיית צדק במסגרת החוק²⁷. לצורך הגשמת מטרותיה של מערכת השיפוט יש להעניק לשופט עצמאות המבטיחה, כי על אף שמלאכתו נעשית בשדה מערכה רווי מתח בו מתרוצצים רגשות עזים ואינטרסים מנוגדים, שיקוליו יהיו עניינים והכרעותיו איכותיות²⁸.

פרק ג': העצמאות השיפוטית ואחריות הדיווח (Accountability)

עקרון עצמאות השופטים איננו מוחלט ואיננו היחיד המשמש בזירה. עקרון אחר שיש לעמוד על חשיבותו בהקשר לתפקיד השיפוט הוא עקרון אחריות הדיווח (Accountability). עקרון זה, כל שהוא מתייחס לתפקיד השיפוט, משמעו קיום ביקורת על התנהגותו והתנהלותו של השופט במסגרת מילוי תפקידו כשופט ובדרך ניהול משפט על-ידו²⁹. הביקורת מאפשרת פיקוח על חובתו של השופט לדון בעניינים הבאים לפניו באופן ראוי, הולם, ענייני, יעיל ומכובד ועל חובתו לשמור על אווירה נאותה באולם הדיונים תוך דאגה לכבודם של המתדיינים ובאי כוחם ולכבודה של המערכת השיפוטית ולאמון הציבור בה³⁰.

-
- Slopes: Perspectives on Judicial Independence", 64 *Ohio St. L. J.* 6 (2003) מ' אגמון-גונן, "אי תלות שיפוטית: האיום מבפנים?", **המשפט** ט 2, 15 (2004).
- 25 בג"צ 732/84 **צבן נ' השר לענייני דתות**, פ"ד מ(4) 141, 148; ראו גם א' ברק, **פרשנות במשפט** 677-676 (תשנ"ג).
- 26 לדברי הנשיא א' ברק, השפיטה "היא שליחות. שפיטה אינה משרה אלא דרך חיים" (א' ברק, "על השופט", **המשפט** ו 269 (2001)).
- 27 ש' לוי, "אי-תלות שיפוטית - מבט כלפי פנים", עמ' 1-2 (תדפיס מאמר, טרם פורסם).
- 28 ע"א 2315/00 (י-ם) **מדינת ישראל נ' אבי פרידמן**, דינים מחוזי, כרך לג(7) 621.
- 29 ש' שטרית, **על השפיטה** 307-308 (2004).
- 30 מ' קרמניצר וחי' גולדשמידט, "צו השעה: שיטת מדידה, הערכה ובקרה למערכת השפיטה", **תפקוד שופטים: בקרה והערכה** 14 (2001); ראו גם **תפקוד שופטים: בקרה והערכה** 28-29 (2001) (דברי הנשיא ברק); מ' שמגר, "עצמאותה של מערכת השיפוט",

סוגיית היחס בין עקרון עצמאות השופטים לבין עקרון אחריות הדיווח מעסיקה זה מכבר מלומדים ואנשי משפט³¹. בסוגיה זו מסתמנות שלוש גישות עיקריות:

יש הגורסים כי עצמאות השופטים צריכה להיות מוחלטת, ללא התערבות של גורם חיצוני כלשהו. אלה, מנמקים את עמדתם בחשיבותו של עקרון עצמאות השופטים ובניגוד הקיים - לכאורה - בינו לבין הפעלת ביקורת כלשהי על פעילותם של השופטים³². אחד מביטוייה של גישה זו היא התפישה כי בהיות אי-התלות מוחלטת, על מערכת השיפוט עצמה לטפל בשאלות הנוגעות להתנהגותו ולהתנהלותו של שופט ואין להפעיל מנגנון ביקורת חיצוני כלשהו לעניין זה. לפי אותה תפישה, גם ענייני מינהל שיפוטי (Justice Administration), צריכים להיות מטופלים על-ידי המערכת השיפוטית עצמה ובתוכה בלבד³³. גישה זו אינה הגישה המקובלת כיום. לפי המגמה דהיום, אין זה ראוי מבחינה נורמטיבית ומכל בחינה אחרת שרשות ציבורית כלשהי תבקר את עצמה ללא ביקורת חיצונית מעבר לכך.

אחרים, גורסים כי השופט כמוהו ככל עובד ציבור וכמותו עליו להיות נתון לביקורת³⁴. אלה מעלים על נס את עקרון אחריות הדיווח החל על גופי הממשל השונים ועל עובדיהם. בחברה תקינה כפופים גופי הממשל השונים לביקורת הבודקת את התנהלותם תוך הקפדה על כך שנושאי תפקידים יפעלו על-פי החוק כנאמני ציבור.

בית המשפט 231 (1999).

- 31 לסקירה מקיפה של הסוגיה על כל היבטיה, ראו: M. Cappelletti, "Who Watches the Watchmen?: A Comparative Study on Judicial Responsibility", *Judicial Independence: The Contemporary Debate* 550-575 (1985).
- 32 על ביטויים שונים של גישה זו, ראו: M. Cappelletti, "Who Watches the Watchmen?: A Comparative Study on Judicial Responsibility", *Judicial Independence: The Contemporary Debate* 573-574 (1985).
- 33 ראו מ' אגמון-גונן, "אי תלות שיפוטית? האיום מבפנים?", **המשפט** ט 2, 9-13 (2004). ראו גם ש' שטרית, "בעיות ערכיות ומעשיות במינהל המערכת השיפוטית", **קובץ הרצאות בימי העיון לשופטים** 80 (1977); ש' לוי, "מינהל שיפוטי ויעדיו: הווה ועתיד", **ספר זוסמן** 279 (תשד"ס). מקורות אלה מתייחסים לשאלת היחס בין צדק ליעילות ונוטים להציבם כערכים סותרים או מנוגדים. בכך הם קרובים לעמדתה של אגמון.
- 34 לסקירה ביקורתית של גישה זו, ראו: M. Cappelletti, "Who Watches the Watchmen?: A Comparative Study on Judicial Responsibility", *Judicial Independence: The Contemporary Debate* 570-573 (1985).

אכן, "הרשות הציבורית היא נאמן של הציבור. משלה אין לה ולא כלום. כל שיש לה, למען הציבור יש לה"³⁵. עובד הציבור מחויב לשמש דוגמה ומופת תוך שמירה על אמון הציבור במבנה השלטוני ובנושאי³⁶. לפי המצדדים בגישה זו, כפיפותם של השופטים לעקרון אחריות הדיווח אינה שונה מזו של עובדי ציבור אחרים, בהיותם חלק מרשויות הממשל ונותני שירות לאזרח³⁷. גישה זו אינה נותנת דעתה במידה מספקת למהותו ולחשיבותו של עקרון עצמאות השופטים ולייחודו של השירות הניתן על-ידי השופטים לציבור³⁸. גם גישה זו אינה הרווחת כיום.

גישה שלישית, מציעה דרך ביניים בין שתי הגישות המובאות לעיל. גישה זו מדגישה את חשיבות העצמאות השיפוטית לצד עקרון אחריות הדיווח. היא מבטאת את המגמה המסתמנת היום בסוגיה האמורה. המצדדים בה מסבירים, כי חשוב ככל שיהא, אין עקרון עצמאות השופטים מוחלט ואין הוא העיקרון היחיד החל על נושאי משרה שיפוטית³⁹. עקרון עצמאות השופטים הוא עיקרון אינסטרומנטלי, המשמש לשם הגנה על זכויות אדם במשפט, על שלטון החוק ועל אשיות הדמוקרטיה ויש להגבילו ככל שאינו משרת מטרות אלה, או אף - במקרים קיצוניים - פוגע בהן⁴⁰. זאת

35 בג"צ 6163/92 יואל אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מז(2) 229, 257; ראו גם בג"צ 1635/90 ז'רז' בסקי נ' ראש הממשלה ואח', פ"ד מה(1) 749, 840-844.

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

37 בשל המודעות לחשיבותו של עקרון עצמאות השופטים מעטים הם הביטויים התאורטיים המפורשים לגישה זו היום, אם כי ניתן לפרש את עריכתו של המשוב על-ידי לשכת עורכי הדין בישראל כביטוי לעמדה מעין זו (ראו כתובת האינטרנט http://www.israelbar.org.il/article_inner.asp?pgId=12604&catId=1811). בנוסף, ניתן לטעון כי מבנהו של מוסד נציבות תלונות הציבור הכללית במדינות שבדיה ופינלנד (כמוסבר להלן, בסעיף הבא של רשימה זו), שבו נכללת סמכות על שופטים בכפיפה אחת עם סמכות ביקורת על רשויות המדינה האחרות, מתיישב - ולו חלקית - עם עמדה כזו.

38 ביטוי לייחודו של התפקיד השיפוטי ניתן למצוא, בין היתר, בסעיפים 5, 7, 9-11 לחוק יסוד: השפיטה ובסעיפים 5-7 ו-11-13 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984, הקובעים תנאים למינוי שופט ומסדירים את אופן מינויו, תנאי כהונתו ותנאי פרישתו של שופט. אחת מהדוברות הנלהבות לעניין ייחודו של התפקיד השיפוטי היא מי' אגמון. לדבריה, "אין לראות בשופטים 'משרתי ציבור' במובן הרגיל". ראו את המאמר מי' אגמון, "אי תלות שיפוטית? האיום מבפנים?", המשפט ט 7 (2004) וההפניות שם.

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

40 ראו:

S. B. Burbank, "What Do We Mean By 'Judicial Independence'?", 64 *Ohio St. L. J.* 324 (2003).

עקרון עצמאות השופטים והביקורת על פעולתם

ליכור: "שופט הוא אדם ודרכו היא דרך האדם"⁴¹. ככזה יכול הוא - דווקא אם וכאשר עצמאותו היא בלתי-מוגבלת - לסטות בהתנהגותו ובהתנהלותו מחובתו הנגזרת ממהות תפקידו באופן הפוגע באשיות הדמוקרטיה ובשלטון החוק⁴².

בין המצדדים בגישה השלישית האמורה רווחת הדעה, שלפיה אין מדובר בעקרונות סותרים שלא ניתן ליישב ביניהם. כך, למשל, המלומד בורבנק (Burbank), פרופסור למינהל שיפוט באוניברסיטת פנסילבניה, טוען כי טעות היא לחשוב שעצמאות שיפוטית ואחריות דיווח של שופטים נמצאות בעימות, בעוד שלמעשה מדובר במושגים משלימים שבהם יש לראות בני ברית. ובלשונו:

"[There is an] erroneous premise, stated or unstated, that judicial independence and judicial accountability are discrete concepts at war with each other, when in fact they are complementary concepts that can and should be regarded as allies".⁴³

לפי גישה זו, יש לראות בעקרון עצמאות השופטים ובעקרון אחריות הדיווח עקרונות המשלימים זה את זה. גישה זו מקובלת על מלומדים שונים בעולם⁴⁴ ונראה כי אין

41 ע"א 2904/92 עיריית תל-אביב-יפו נ' עיזבון המנוח לטרהויז, פ"ד נ(1) 772, 754 (השופט מ' חשין); ראו גם א' ברק, "ביקורת השפיטה", מבחר כתבים 961 (2000).

42 ראו:

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

43 ראו:

S. B. Burbank, "What Do We Mean By 'Judicial Independence'?", 64 *Ohio St. L. J.* 325 (2003). ראו גם L. Ralph Mecham, "Introduction to Mercer Law Review Symposium on Federal Judicial Independence", 46 *Mercer L. Rev.* 638-639 (1994-1995); S. Anderson, "Judicial Accountability: Scandinavia, California and the U.S.A.", 28 *Am. J. Com. L.* 402 (1980).

44 ראו מאמרו של המלומד האיטלקי קפלטי M. Cappelletti, "Who Watches the Watchmen?: A Comparative Study on Judicial Responsibility", *Judicial Independence: The Contemporary Debate* 574-575 (1985). השופט וולס (Wallace), שהיה נשיא בית המשפט הפדרלי לערעורים של ה-9th Circuit ומוזכר על-ידי אגמון-גונן כמי שרואה את העקרונות כבלתי-ניתנים-ליישוב, ממליץ, למעשה, על הצורך ב"פשרה" בין שני העקרונות (ראו J. C. Wallace, "Judicial Administration in a System of Independents: A Tribe With Only Chiefs", *BYU L. Rev.* 39 (1978)). בהתאם, מציע המלומד האמריקאי בייס (Bice) מבית הספר למשפטים באוניברסיטת

היא תלויה בשיטת משפט מסוימת. מכל מקום, בישראל ניתן לה ביטוי בדברי ספרות שונים המאמצים אותה אל שיטת המשפט הישראלית⁴⁵. לפי גישה זו, שילובם המאוזן של שני העקרונות מבטיח שמירה מרבית על הזכות להליך הוגן על כל היבטיה. משמעה של זכות זו היא שעניינו של אדם יישמע באופן צודק, הוגן, ראוי, איכותי, מכובד, יעיל וענייני, ללא פניות וללא משוא פנים⁴⁶. בכל אלה יש משום הגנה על שלטון החוק וחיזוק אמון הציבור במערכת המשפט⁴⁷. בנושא זה שומעים אנו מפי הנשיא א' ברק:

"כדי להבטיח את תפקידנו בחברה הישראלית בשנים הקרובות, אנו זקוקים לאמון הציבור. אמון הציבור משמעותו - אמון בהגינות השיפוטית ובניטרליות השיפוטית... ברמתו המוסרית של השופט... תחושה של הציבור כי ההכרעה השיפוטית נעשית באופן הוגן, אובייקטיבי... צדק על פי דין... אמון הציבור אין משמעותו העדר ביקורת. נהפוך הוא: ביקורת חשובה לכל גוף בעל סמכות והיא חיונית לשפיטה. אך הביקורת צריכה להיות עניינית; היא צריכה להיות מבוססת על הבנת מורכבות התפקיד והצורך לשמור על עצמאותה של הרשות השופטת ועל עצמאותו של השופט הבודד"⁴⁸.

- דרום קליפורניה נוסחת איזון, שלפיה עקרון עצמאות השופטים משמעו חירותם של שופטים משליטה בלתי-ראויה על-ידי אחרים, ועקרון אחריות הדיווח משמעו בקרה ראויה על שופטים. ככאלה, העקרונות משלימים זה את זה באופן שהבקרה הראויה נבחנת על-פי תשובות לשאלות: מיהו הגוף המבקר? כיצד נעשית הבקרה? מהי מידת ההתערבות או הבקרה הנחוצות (S. H. Bice, "Judicial Independence and Accountability Symposium: Forward", 72 Cal. L. Rev. 312-313 (1998-1999).
- 45 ש' שטרית, **על השפיטה** 307 (2004); מ' קרמניצר וח' גולדשמידט, "צו השעה: שיטת מדידה, הערכה ובקרה למערכת השפיטה", **תפקוד שופטים: בקרה והערכה** 13 (2001).
- 46 הזכות להליך הוגן מופיעה בסעיף 16 לאמנה האירופאית להגנת זכויות האדם וחירויות היסוד ובסעיף 10 להכרזה האוניברסלית בדבר זכויות האדם. חשיבותה של זכות זו נקבעה גם בדין הישראלי ויש אומרים שיש לראות בה היום זכות חוקתית הנגזרת מכבוד האדם (ש' לוי, "חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו וסדרי הדין האזרחיים", **הפרקליט** מב 455 (1996); א' ברק, "כבוד האדם כזכות חוקתית", **הפרקליט** מא 281 (1994)).
- 47 ראו רע"א 3202/03 **מדינת ישראל נ' חגי יוסף ואח'**, תק-על 2004 (1) 2063 (פסקה 2 לפסק הדין).
- 48 א' ברק, "על ערכים, שיפוט ודמוקרטיה בישראל", **עיונים בביקורת המדינה** (59) 25 (2002) (הדברים נאמרו בכנס לציון 30 שנה לקיום נציבות תלונות הציבור בישראל); ראו גם א' ברק, "ביקורת השפיטה", **מבחר כתבים** 961 (2000); מ' קרמניצר וח' גולדשמידט,

פרק ד': הקמת נציבות תלונות הציבור על שופטים ותכליותיה

בחוקקו את חוק נציב תלונות הציבור על שופטים, התשס"ב-2002 (להלן - **החוק**)⁴⁹, היה המחוקק הישראלי ער לשני העקרונות החשובים שעליהם יש לתת את הדעת ואימץ את הגישה הגורסת שילוב בין שניהם. החוק הוא אמירה ברורה שלפיה יש צורך והצדקה לביקורת על שופטים על-ידי גוף חיצוני ואין להשאיר את הביקורת בידי המערכת עצמה. על ביקורת זו להיעשות ברגישות ובאחריות מיוחדות, הנגזרות מעקרון העצמאות השיפוטית שעליה יש לשמור מכל משמר ולהימנע מפגיעה בה. אין בכך כדי לומר כי שופט נדרש לאחריות נמוכה יותר מזו של עובד ציבור אחר. במובנים מסוימים אחריותו גבוהה יותר⁵⁰.

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

"מטרת הצעת החוק היא לספק לכל אדם הרואה עצמו נפגע ממעשה או מחדל של שופט, דיין, או קאדי מדי'הב, כתובת שאליה יוכל להפנות את טענותיו... קיומה של נציבות כזו חיוני למערכת המשפט, ולקביעה כי שופט, כנושא משרה, אינו עומד מעל הדין. בהצעת החוק קיימים איזונים שמטרתם לשמור על כבוד המערכת..."⁵¹.

ייחודיות ההסדר בחוק, המבטאת שילוב בין העקרונות האמורים, ניכרת במספר מאפיינים, ביניהם: קביעת תנאים המבטיחים את מעמדו הרם של הנציב ואת היכרותו עם מערכת המשפט וייחודה⁵², לרבות דרך בחירת הנציב (על-ידי הוועדה

"צו השעה: שיטת מדידה, הערכה ובקרה למערכת השפיטה", **תפקוד שופטים: בקרה והערכה** 13-15 (2001).

49 על חוק זה, ראו גם ד' אבניאלי, "מי ישפוט את השופטים וכיצד?", **הפרקליט** מז' 77, 101-103 (2000).

50 לא אחת נקבע כי רף האחריות הנדרש משופט הוא גבוה במיוחד (בג"צ 732/84 ח"כ יאיר **צבן נ' השר לענייני דתות**, פ"ד מ(4) 141, 148-149; בד"מ 2/88 **שר המשפטים נ' השופט אשר בן יצחק ארבל**, פ"ד מב(3) 63, 66-67).

51 ה"ח 3085 (4.3.2002) בעמ' 306. ראו גם ד"כ 293 (12.3.2002) בעמ' 261, 264, 277-278; דיוני ועדת חוקה חוק ומשפט 496 (26.6.2002) בעמ' 12.

52 ראו דיוני ועדת חוקה חוק ומשפט 496 (26.6.2002) בעמ' 8-10, בעיקר דברי שר המשפטים שטרית ויו"ר הוועדה פינס-פז. הנושא הועלה כסוגיה גם בדברי הכנסת שנערכו טרם

למינוי שופטים) והכישורים הנדרשים ממנו (כשירות להתמנות שופט של בית המשפט העליון)⁵³, באופן המאפשר טיפול מכובד וענייני בתלונות. כמו כן, ההסדר בחוק מבחין בין רכיבים שונים של הפעילות השיפוטית⁵⁴, כך שהביקורת של הנציבות מוחלת על חלק מרכיבים אלה בלבד⁵⁵. הביקורת המופעלת על-ידי הנציבות אינה חלה על החלטות שיפוטיות מהותיות. ביקורת כזו נעשית אך ורק במסגרת הליכי ערעור בתוך המערכת השיפוטית⁵⁶, ואילו סמכות הנציבות משתרעת על "התנהגות שופטים במסגרת מילוי תפקידם, לרבות בדרך ניהול המשפט על ידם"⁵⁷. מאפיין נוסף קשור ביצירת הפרדה בין המוסד המטפל בתלונות על שופטים לבין המוסד המבקר את גופי הממשל האחרים⁵⁸ ובחובת הסודיות המוטלת על הנציב ועל עובדי הנציבות⁵⁹ באופן המבטיח טיפול זהיר, אחראי ודיסקרטי⁶⁰, הנעשה במגמה לשפר את השירות לציבור

חוק. ראו ד"ר 335 (24.7.2002) בעמ' 207, 209. בדברים אלה מועלית הטרוניה, שלפיה מינוי הנציב על-ידי הועדה למינוי שופטים משאיר את הטיפול בתוך המערכת השיפוטית ופוגע באמינות הטיפול. מבחינה עקרונית אין בטענה זו ממש, שכן דווקא היכרותו הקרובה של הנציב עם מערכת השיפוט מאפשרת לו (כמו לשופט מכהן) יכולת לשמור על מידת אובייקטיביות גדולה בטיפול בתלונות (עניין שהוסבר לא אחת בערעורי פסלות). בפועל, מופרכת טענה זו בכך שעבודת הנציבות הנעשית בעניינות מתקבלת על-ידי ציבור השופטים ברגשות מעורבים.

- 53 סעיף 3 לחוק.
- 54 ההבחנה והשלכותיה על הסוגיה הנדונה מופיעה אצל Wallace ראו: J. C. Wallace, "Judicial Administration in a System of Independents: A Tribe With Only Chiefs", *BYU L. Rev.* 39, 55-58 (1978)
- ומפותחת על-ידי Bermant and Wheeler ראו: G. Bermant and R. Wheeler, "Federal Judges and the Judicial Branch: Their Independence and Accountability", 46 *Mercer L. Rev.* 835-838 (1994-1995)
- 55 על ההבחנה בין אמצעי בקרה חיצוניים על מערכת המשפט לבין פנימיים ראו: P. H. Russel, "Toward a General Theory of Judicial Independence", *Judicial Independence in the Age of Democracy: Critical Perspectives from Around the World* 1, 11 (2001); S. Shetreet, "Judicial Independence: New Conceptual Dimensions and Contemporary Challenges", *Judicial Independence: The Contemporary Debate* 590, 637, 644-646 (1985).
- 56 סעיפים 17(3)-(5) לחוק.
- 57 סעיף 2 לחוק.
- 58 נציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה.
- 59 סעיף 13 לחוק וכן ההוראה שלפיה הוראות חוק חופש המידע אינן חלות על הנציבות "לגבי בירור תלונה על שופט לפי חוק נציב תלונות הציבור על שופטים, התשס"ב-2002" (סעיף 14(א)(12) לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998). לעניין זה ראו גם את חוות הדעת שעניינה העברת תגובת שופט נילון למתלונן, בדף האינטרנט של הנציבות.
- 60 על הסכנות הגלומות בביקורת ציבורית בלתי מרוסנת ראו:

עקרון עצמאות השופטים והביקורת על פעולתם

ולתקן את הדורש תיקון תוך שמירה אופטימלית על עצמאות השופטים ועל אמון הציבור במערכת השפיטה.

הקמת הנציבות מלמדת על בחירתו של המחוקק הישראלי להקים מוסד עצמאי⁶¹, ניטרלי, חיצוני למערכת השיפוט⁶², הפועל על בסיס יומיומי וקבוע והמרכז את בירורן של תלונות על התנהגות והתנהלות של שופטים באופן המאפשר טיפול מקצועי ואחיד בהן. החוק מקנה לנציבות אמצעים שונים לטיפול בליקוי שהתגלה במערכת ולמעקב אחר אופן תיקונו, בהתאם לטיב הליקוי ולמידת חומרתו⁶³.

מקורות ששימשו להדרכת התנהגותם של שופטים במסגרת מילוי תפקידם, לרבות בדרך ניהול משפט על ידם, שרירים וקיימים גם לאחר הקמת הנציבות ומדריכים אותה בעבודתה. בין מקורות אלה: חוק בתי המשפט [נוסח משולב], תשמ"ד-1984⁶⁴; פסיקת בית המשפט העליון בנושאים אלה; כללי אתיקה שיפוטית, תשנ"ג-1993 שגובשו על-ידי הנשיא שמגר וכללי אתיקה נוספים המקובלים בארץ ובעולם, לרבות אלה שאינם כתובים עלי ספר; עקרונות יסוד של שיטתנו המשפטית; דרישות מקדמיות למינוי שופט שבהן נעשה שימוש על-ידי הועדה למינוי שופטים; דברי מלומדים ומקורות במורשת ישראל באשר לתכונות הנדרשות משופט. הכללים והנורמות העולים ממקורות אלה מיושמים ומפותחים על-ידי הנציבות על התנהגות והתנהלות נתונה של שופט, העולה מבירור תלונה.

אף שבחלק ממדינות העולם, כגון גרמניה, צרפת ואנגליה, אין הסדרה ממוסדת של הטיפול בתלונות על שופטים, לא פעל המחוקק הישראלי בחלל ריק. במדינות שונות בעולם המערבי קיימים מוסדות בקרה היוצרים מסגרת של פיקוח על התנהגות והתנהלות של שופטים תוך שמירה על עצמאותם. אין פיקוח זה כולל התערבות

S. Shetreet, "Judicial Independence: New Conceptual Dimensions and Contemporary Challenges", *Judicial Independence: The Contemporary Debate* 590, 656-657 (1985).

61 סעיף 26 לחוק.

62 סעיף 29 לחוק.

63 סעיף 22 לחוק.

64 ראוי להזכיר, בהקשר זה, את סעיף 77 לחוק, שלא מכבר תוקן באופן הכולל הוראות מפורשות לעניין הצורך בהימנעות ממשוא פנים.

בהחלטות שיפוטיות מהותיות⁶⁵. באופן כללי, ניתן להצביע על שלושה מודלים עיקריים שעליהם מושתתים מוסדות אלה: האחד, הוא נציב כללי לתלונות הציבור (אומבודסמן), המטפל גם בתלונות על שופטים, כפי שקיים, למשל, בשבדיה ובפינלנד⁶⁶; השני הוא בית משפט מיוחד, המורכב משופטים המכהנים באותה עת גם בבתי משפט רגילים והמטפל בהתנהגות ובהתנהלות שופטים. הסדר זה קיים, למשל, בדנמרק ובאוסטריה; השלישי הוא מנגנון בקרה ופיקוח על שופטים באמצעות ועדה ציבורית מורכבת מנציגי מגזרים שונים באוכלוסיה ומטפלת בתלונות על שופטים, בדרך כלל על יסוד קוד אתי אשר השופטים קיבלו על עצמם. מנגנון כזה קיים, במדינות ארה"ב, למשל, בקליפורניה ובאריזונה⁶⁷.

65 לסקירה כללית של גופים שונים בעולם המטפלים בתלונות על שופטים ראו S. Anderson, "Judicial Accountability: Scandinavia, California and the U.S.A.", 28 *Am. J. Com. L.* 393 (1980). למסמכים שעמדו לנגד עיני המסייעים בהכנת טיוטת החוק הישראלי ראו **אומבודסמן - סקירה השוואתית** (2001) (לא פורסם; חוות דעת שנערכה על-ידי היחידה להסכמים בינלאומיים); **הצעת חוק נציב תלונות הציבור לעניין בתי משפט** (2001) (לא פורסם; חוות דעת שנערכה על-ידי מחלקת יעוץ וחקיקה במשרד המשפטים).

66 ראו ל' בויס, **מוסד האומבודסמן** 1-34 (תשכ"ה). על מוסד האומבודסמן בשבדיה ראו גם: D. Rowat, "The Ombudsman in Sweden", *The Ombudsman Plan: The Worldwide Spread of an Idea* 3-13 (1985); I. al-Wahab, *The Swedish Institution of Ombudsman: an Instrument of Human Rights* (1979).

המידע מסתמך גם על:

C. Eklundh, "Supervision of the Courts by the Ombudsman" (Written: 27.3.03, unpublished).

על מוסד האומבודסמן בפינלנד ראו גם:

M. Hidén, *The Ombudsman in Finland: The First Fifty Years* (1973); I. Rautio (ed.), *Parliamentary Ombudsman of Finland: 80 Years* (2000).

וכן האתר:

<http://www.eduskunta.fi>.

אומבודסמן כללי המפקח גם על פעולות שופטים קיים גם בספרד (ראו D. Rowat, "The Ombudsman Should Supervise the Courts", *Policy Options* 7-8 (1992). המילה 'נציב' היא קיצור הביטוי העברי 'נציב תלונות הציבור', המשמש לתרגום המילה הלועזית Ombudsman. בהמשך אני משתמשת בשני הביטויים חליפות, ובדרך כלל ב'אומבודסמן' בהקשר השוואתי ובינציב' בהתייחס למוסד הישראלי. לסקירה על התפתחות מוסד האומבודסמן בעולם ראו:

M. Oosting, "Roles of the Ombudsman: Past, Present and Future", *Parliamentary Ombudsman of Finland: 80 Years* 17-20 (2000).

67 על הוועדה הקיימת באריזונה ראו:

<http://www.supreme.state.az.us/ethics/default.htm>.

מבין המודלים האמורים קרובה הנציבות למוסד האומבודסמן הסקנדינבי. הדמיון ניכר בנגישותו הגבוהה לציבור⁶⁸; בהעדר-כבילות לסדרי דין או לדיני הראיות לשם בירור התלונה⁶⁹; בגישה חופשית המוענקת לנציבות למידע ולמסמכים המצויים בידי אנשים או גופים⁷⁰; באי-תלות עניינית ואישית של הנציבות ברשות השיפוטית העומדת לביקורת ובכל רשות אחרת⁷¹; בהיות פעילות הגוף קבועה ומקצועית תוך בדיקת התלונות על בסיס יומיומי קבוע⁷²; במעמדן של מסקנותיה, שהן בעיקרן המלצות ולא צווים ומשקלן נובע ממעמדו הרם של הנציב, מהאמון שהציבור רוחש לנציבות⁷³ ובסופיות ההחלטות המתקבלות בנציבות, שבית משפט לא ייזקק לבקשת סעד נגדן⁷⁴.

על המצב בארה"ב במישור הפדרלי ראו ל' שלף, "הדחת שופטים ושיפוט פוליטיקאים בארצות-הברית", **פלילים** ח 345 (1999). וכן:

S. G. Breyer, "Judicial Independence in the United States", 40 *St. Louis L. J.* 989 (1995-1996).

68 התנאים היחידים להגשת תלונה הם כי על התלונה להיות מוגשת בכתב, בשני עותקים, ולהיחתם על-ידי המתלונן בציון שמו ומענו (סעיף 15 לחוק; תקנה 3 לתקנות נציב תלונות הציבור על שופטים, התשס"ד-2003). התלונה יכולה להיות מוגשת על-ידי כל האדם הרואה עצמו נפגע מהתנהגות או התנהלותו של שופט, או על-ידי בא כוחו שהוסמך לכך או על-ידי הנשיא או השר כהגדרתם בסעיף 1 לחוק (סעיף 14 לחוק).

69 סעיף 20(א) לחוק. שני המאפיינים הראשוניים מדגישים את ההבדל בין סמכות הביקורת של נציבות, בין אם היא מטפלת גם בתלונות על שופטים ובין אם לא, לבין סמכותו של בית המשפט. ראו בעניין זה א' גולדברג, "נציבות תלונות הציבור - עקרונות ויישומם", **עיונים בביקורת המדינה** (59) 9, 10-11 (2002).

70 סעיף 20(ב) לחוק.

71 יש המדגישים בהקשר זה את מעמדו הסטטוטורי המיוחד של האומבודסמן (מ' אוסטינג, "הגנה על היושרה ועל העצמאות של מוסד האומבודסמן: ההיבט הכלל-עולמי", **עיונים בביקורת המדינה** (59) 67, 69-70 (2002); מ' בן-פורת, "ניסיון האומבודסמן (נציב תלונות הציבור) בישראל", **עיונים בביקורת המדינה** (56) 9, 12, 21 (1997).

72 סעיף 2 לחוק.

73 השוו מ' אוסטינג, "הגנה על היושרה ועל העצמאות של מוסד האומבודסמן: ההיבט הכלל-עולמי", **עיונים בביקורת המדינה** (59) 67, 70 (2002); מ' בן-פורת, "ניסיון האומבודסמן (נציב תלונות הציבור) בישראל", **עיונים בביקורת המדינה** (56) 9, 14 (1997).

74 סעיף 24(ג) לחוק.

סוף דבר

מאפייני הנציבות תורמים להשגת תכליתה המשולבת: שיפור השירות הייחודי הניתן על-ידי שופטים לציבור תוך שמירה על עצמאותם ואי-תלותם. בשמשה כתובת לכל אדם הרואה עצמו נפגע בשל התנהגותו או התנהלותו של שופט במסגרת מילוי תפקידו⁷⁵, היא נושאת תפקיד חברתי וציבורי⁷⁶. הנציבות שוקדת על הגשמת תכליתו של החוק על-ידי טיפול מכובד והולם בתלונות פרטניות, הסקת מסקנות בעלות השלכות רחב מתלונות אלה, מתן המלצות בדבר תיקון ליקויים בדיעבד ומניעתם בעתיד ומעקב אחר ביצוען⁷⁷. בפעילותה מגשימה הנציבות את השילוב בין עקרון עצמאות השופטים לבין עקרון אחריות הדיווח תוך תפישתם כמשלימים זה את זה⁷⁸.

75 סעיף 14(א) לחוק.

76 בשנים האחרונות, מתקיים דיון ער בעניין תפקידן של נציבויות תלונות הציבור בהגנה על זכויות אדם; ראו אי גולדברג, "נציבות תלונות הציבור - עקרונות ויישומם", **עיונים בביקורת המדינה** (59) 9, 10-12 (2002); ד' כריסטופולוס ופיני דיאמאנדורוס, "המנגנונים המסורתיים להגנה על זכויות האדם וכוחה העולה של הבוררות בדרום-מזרח אירופה", **עיונים בביקורת המדינה** (59) 49, 56 (2002). קובץ מאמרים על מוסד האומבודסמן בפינלנד עוסק גם הוא, רובו ככולו, בנושא זה (I. Rautio (ed.), *Parliamentary Ombudsman of Finland: 80 Years* (2000)).

77 על המישור הכללי של תיקון ליקוי בעקבות הטיפול בתלונות ראו: M. Oosting, "Roles of the Ombudsman: Past, Present and Future", *Parliamentary Ombudsman of Finland: 80 Years* 17, 20-26 (2000).

78 פעילות הנציבות בשנת 2004 נסקרת בהרחבה בדו"ח השנתי של הנציבות לשנה זו שיצא בחודש מרס. על-פי חוק, מוגש הדו"ח לנשיא בית המשפט העליון ולשר המשפטים, המוסמך לפרסם חלקים ממנו (סעיף 27 לחוק). הדו"ח השנתי כולל פרטים על מספר התלונות שהוגשו לנציבות; מספר התלונות שנדחו על הסף מחמת שאין לבררן או שאין לבררן ללא סיבה מיוחדת ומספר התלונות שבוררו לגופן, לסוגיהן. כן כולל החוק פירוט לגבי התלונות שנמצאו מוצדקות, אופן הטיפול בהן, חלוקתן לסוגים והצעדים שנקטו לתיקונם של ליקויים שהתגלו.

נתונים על חצי השנה הראשונה לפעילות הנציבות פורסמו בדף האינטרנט של הנציבות, ראו: <http://Shoftim.justice.gov.il>.