



רשומות

הצעות חוק

ה מ מ ש ל ה

25 ביולי 2011

610

כ"ג בתמוז התשע"א

עמוד

הצעת חוק נציב תלונות הציבור על שופטים (תיקון מס' 2), התשע"א-2011 1400

הצעת חוק נציב תלונות הציבור על שופטים (תיקון מס' 2), התשע"א-2011

1. תיקון סעיף 1 בחוק נציב תלונות הציבור על שופטים, התשס"ב-2002¹ (להלן – החוק העיקרי), בסעיף 1 –
- (1) בהגדרה "שופט", בפסקה (1), במקום הקטע החל במילים "לפי סעיפים 57 או 66 לחוק בתי המשפט עד המילים "התשנ"ח-1998" יבוא "או מעין שיפוטי שאליו נתמנה לפי חוק" ובסופו יבוא " (נוסח משולב), התשמ"ד-1984 (בחוק זה – חוק בתי המשפט);
- (2) בהגדרה "השר" –
- (א) בפסקה (1), במקום (6) ו-(7) יבוא (5) עד (8);
- (ב) פסקה (3) – תימחק;
- (3) אחרי ההגדרה "הועדה לבחירת הנציב" יבוא:
- "התנהגות שופט" – כל אחת מאלה:
- (1) התנהגות של שופט במסגרת מילוי תפקידו, לרבות בדרך ניהול המשפט על ידו;

ד ב ר י ה ס ב ר

חוק, למשל עומד בראש ועדת ערר לפי חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, התש"ל-1970, או בראש ועדת ערר לפי חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959 [נוסח משולב]. חסר זה יוצר אנומליה: כאשר בראש ועדת הערר עומד שופט מכהן, מוסמכת הנציבות לברר תלונה עליו, ואילו כאשר בראשה עומד שופט בקצבה, שהתמנה מכוח סעיף 16 לחוק בתי המשפט, אין בסמכותה לברר תלונה עליו.

מוצע לפיכך לתקן את פסקה (1) להגדרה "שופט" באופן שיסמין את הנציבות במפורש לברר גם תלונה על שופט בקצבה הממלא תפקיד מעין שיפוטי שאליו נתמנה לפי חוק.

להגדרה "השר" – בהחלטת ממשלה מס' 900, מיום י"ב בתשרי התשס"ד (8 באוקטובר 2003), נקבע כי המשרד לענייני דתות יבטל עד יום ו' בטבת התשס"ד (31 בדצמבר 2003), בדרך של העברת יחידות המשרד לענייני דתות למשרדים אחרים תוך שמירה על המשכיות מתן שירותי הדת. לאור זאת נקבע, בין השאר, כי מכוח סעיף 31(ב) לחוק יסוד: הממשלה, יועברו הסמכויות הנתונות לשר לענייני דתות, בהתאם לפסקה (3) להגדרה "השר" שבסעיף 1 לחוק, לשר המשפטים.

התיקון המוצע נועד לעגן במפורש את המצב כפי שנוהג בפועל מתחילת שנת 2004 ועד היום, בהתאם להחלטת ממשלה זו.

להגדרה "התנהגות שופט" – מוצע להגדיר את המונח "התנהגות שופט" לצורך יצירת אחידות וקוהרנטיות, באופן שההגדרה תחול בכל מקום שבו מוזכר הביטוי בחוק. כך, מוצע לקבוע כי התנהגות שופט כוללת התנהגות של שופט

כללי חוק נציב תלונות הציבור על שופטים, התשס"ב-2002 (להלן – החוק), מסדיר את הקמתה של נציבות תלונות הציבור על שופטים (להלן – הנציבות). תפקידה של הנציבות הוא לברר תלונות מאת הציבור שעניינן התנהגות של שופטים במסגרת מילוי תפקידם, לרבות בדרך ניהול משפט על ידם וכן לברר עניין הנוגע להתנהגות של שופט במסגרת מילוי תפקידו, לרבות בדרך ניהול המשפט על ידו, על פי בקשה של נשיא בית המשפט או בית הדין שבו הוא ממלא תפקיד או של השר הרלוונטי, והכל תוך איוון בין שמירה על איכות השירות שנותנת הרשות השופטת לציבור לבין שמירה על העצמאות השיפוטית.

לאור הניסיון שנצבר מאז החלה הנציבות לפעול, מתעורר הצורך בתיקוני חקיקה שונים.

החוק המוצע הוכן בעיקרו ביוזמתה ובזמן כהונתה של הנציבה לשעבר על תלונות הציבור על שופטים, כב' השופטת (בדימוס) טובה שטרסברג-כהן, וכולל שינויים שיוסם נציב תלונות הציבור על שופטים הנוכחי, השופט (בדימוס) אליעזר גולדברג.

סעיף 1 להגדרה "שופט" – על פי פסקה (1) להגדרה "שופט" שבסעיף 1 לחוק, מוסמכת הנציבות, בין השאר, לברר תלונות על שופט בקצבה הממלא תפקיד שיפוטי לפי סעיפים 57 או 66 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984 (להלן – חוק בתי המשפט), דהיינו שופט בקצבה המכהן בבית משפט לעניינים מקומיים או בבית משפט לתביעות קטנות.

עם זאת לא נכלל במסגרת ההגדרה "שופט" שופט בקצבה הממלא תפקיד מעין שיפוטי שאליו נתמנה לפי

¹ ס"ח התשס"ב עמ' 590; התשס"ו, עמ' 284.

(2) התנהגות של שופט שלא במסגרת מילוי תפקידו אשר אינה הולמת את מעמדו כשופט, וכן התנהגות של שופט בתקופה שקדמה למינויו, אשר אינה הולמת שופט;

2. בסעיף 2 לחוק העיקרי, הסיפה החל במילים "במסגרת מילוי תפקידם" – תימחק. תיקון סעיף 2
3. בסעיף 13 לחוק העיקרי – אחרי סעיף קטן (א) יבוא:

"(1) על אף האמור בסעיף קטן (א), רשאי הנציב, לאחר התייעצות עם הנשיא והשר לפרסם פרטי תלונה מסוימת על שופט וכן את ממצאי בירורה, כולם, חלקם או תמציתם, לאחר שהטיפול בתלונה הסתיים, אם מצא כי יש לכך חשיבות ציבורית או כי הדבר נדרש כדי להעמיד דברים על דיוקם";

(2) אחרי סעיף קטן (ב) יבוא:

"(ב) לא יפרסם אדם ממצאי בירור של תלונה שהוגשה לנציב לפי חוק זה, אלא באישור הנציב";

(3) סעיף קטן (ג) – בטל.

ד ב ר י ה ס ב ר

לשכת עורכי הדין אינה מוסמכת לטפל בהם שכן במועד הגשת התלונה הנילון הוא שופט, ואין הם מצויים בסמכותו של גורם אחר. ראוי להסמיך את הנציב במפורש לכבר עניינים אלה, בהיותה של הנציבות בעלת הכלים המתאימים, כוח האדם הנחוץ, והמאפיינים הנורמטיביים והאתיים ההולמים בירורים מסוג זה. יצוין כי בבירור מסוג זה יביא הנציב בחשבון, בין השאר, את משך הזמן שחלף מאז התנהגות השופט שלגביה נעשה הבירור.

סעיף 2 סעיף 2 לחוק קובע כי הנציבות תברר תלונות על התנהגות שופטים במסגרת מילוי תפקידם, לרבות בדרך ניהול משפט על ידם. מוצע למחוק מהסעיף את המילים "במסגרת מילוי תפקידם" מכיוון שהתנהגות שופט מוגדרת, לפי המוצע, באופן רחב יותר, הכולל גם התנהגות שופט שלא במסגרת תפקידו, ובתקופה שקדמה למינויו, כאמור בדברי ההסבר לסעיף 1 לעיל.

סעיף 3 סעיף 13 לחוק, שעניינו חובת סודיות, מטיל בסעיף קטן (א) על הנציב, על עובדי הנציבות ועל כל אדם שבעזרתו מבצע הנציב את תפקידיו חובה לשמור בסוד כל ידיעה שהגיעה אליהם עקב עבודתם ואיסור לעשות בה שימוש אלא לשם ביצוע תפקידיהם. הוראה זו אינה חלה על אחרים שאינם מנויים בסעיף, כגון המתלונן, והיא הוחלה עליהם על ידי הנציבות בדרך פרשנית.

בדומה לסעיף 28(א)(3) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח–1958 [נוסח משולב], מוצע להסדיר את נושא הפרסום ולקבוע כי לא יפרסם אדם ממצאי בירור של תלונה שהוגשה לנציב אלא באישור הנציב. ההוראה המוצעת נועדה להביא לאיזון ראוי בין הצורך בשקיפות ובפרסום לציבור לבין הצורך בשמירה על העצמאות השיפוטית.

בנוסף, קובע סעיף 13(ג) לחוק כי "הנשיא והשר כאחד רשאים להתיר פרסום פרטי תלונה מסוימת על שופט, כולם או חלקם, שהטיפול בה הסתיים".

במסגרת מילוי תפקידו, לרבות בדרך ניהול המשפט על ידו, וכן התנהגות שופט שלא במסגרת מילוי תפקידו שאינה הולמת את מעמדו כשופט והתנהגותו בתקופה שקדמה למינויו, אשר אינה הולמת שופט.

נורמות ההתנהגות המצופות משופט חלות עליו גם כאשר אינו יושב על כס השיפוט, וסטייה מהן משליכה לא רק על כהונתו של אותו שופט אלא גם על תדמית מערכת המשפט ויוקרתה ועל אמון הציבור במערכת ובשופטיה. בפועל, מבררת הנציבות גם תלונות כאלה, וזאת מתוך תפיסה אשר באה לידי ביטוי במאמרו של נשיא בית המשפט העליון (בדימ') השופט אהרן ברק (אהרן ברק, אתיקה שיפוטית: מבחר כתבים א' 1023 (התש"ס)), שלפיה "שפיטה אינה רק תפקיד. שפיטה היא דרך חיים ... כללי האתיקה אינם מוסרים משכם השופט שעה שהשופט מסיר משכמו את גלימת השופט. בכל אשר ילך וכל אשר יעשה האדם כשופט והשופט כאדם, יחולו עליו כללים של אתיקה שיפוטית".

לאחרונה הביע בית המשפט העליון באמרת אגב את דעתו כי "תפיסתה הרחבה של הנציבה את סמכויות תפקידה, כמתפרשות גם על פני דרכי התנהלותו של נושא משרה שיפוטית מחוץ לכתלי בית המשפט, תואמת את החוק ואת תכליותיו במובן הרחב" (בג"ץ 379/07 רמזי חוראני רשם בית משפט השלום בעכו נ' שרת המשפטים ואח', פורסם בתק-על 2008(2), 2176).

למען הסר ספק, מוצע לתקן את ההגדרה "התנהגות שופט" ולעגן סמכות זו בחוק באופן מפורש.

עוד מוצע לקבוע כי סמכות נציב תלונות הציבור על שופטים (להלן – הנציב) חלה על התנהגות שופט שקדמה למינויו ואשר משליכה על כהונתו כשופט. הצורך להסדיר את סמכות הנציב בנושא התנהגות שופט בתקופה שקדמה למינויו נובע מכך שמקרים אלה "נופלים בין הכיסאות":

- תיקון סעיף 14 4. בסעיף 14 לחוק העיקרי –
- (1) בכותרת השוליים, בסופה יבוא "ובירור";
- (2) בסעיף קטן (א), במקום "התנהגותו של שופט במסגרת מילוי תפקידו כשופט לרבות בדרך ניהול המשפט על ידיו" יבוא "התנהגות שופט";
- (3) בסעיף קטן (ב), במקום הסיפה החל במילים "להתנהגותו של שופט" יבוא "להתנהגות שופט או לנהלי עבודתו";
- (4) אחרי סעיף קטן (ב) יבוא:
- "(ג) הנציב רשאי, לאחר התייעצות עם הנשיא והשר, לברר ביוזמתו עניין הנוגע להתנהגות שופט או לנהלי עבודתו"
- תיקון סעיף 17 5. בסעיף 17 לחוק העיקרי, בפסקה (1), במקום הסיפה החל במילים "בענין הנוגע להתנהגותו של שופט" יבוא "בענין הנוגע להתנהגות שופט".
- תיקון סעיף 19 6. בסעיף 19 לחוק העיקרי –
- (1) בסעיף קטן (א), במקום הסיפה החל במילים "להתנהגותו במסגרת מילוי תפקידו" יבוא "להתנהגות שופט";
- (2) בסעיף קטן (ה), הסיפה החל במילים "אין בסעיף קטן זה" – תימחק.
- תיקון סעיף 20 7. בסעיף 20(ב) לחוק העיקרי, אחרי "לסייע בבירור התלונה" יבוא "לרבות דברים שנמסרו במסגרת הליך בבית המשפט הן בדלתיים סגורות לפי סעיף 68(ב) לחוק בתי המשפט" ובמקום "והוראות סעיף 11, למעט פסקאות (1) ו-(3) של סעיף קטן (א)" יבוא "והוראות סעיפים 9 עד 11".

ד ב ר י ה ס ב ר

בירור התלונה; אין בסעיף קטן זה כדי לגרוע מסמכות המשפטים ונשיא בית המשפט העליון לפי סעיף 13(ב).

מוצע למחוק את הסיפה המקשרת בין סעיף 19(ה) לחוק לסעיף 13(ב) לחוק. סעיף 13(ב) שאליו מפנה הסיפה האמורה עוסק בסמכות שר המשפטים או נשיא בית המשפט העליון לקבל לידיו עותק מכל חומר או מידע המצוי בנציבות שהושג במסגרת פעילותה, ובכלל זה חומר או מידע לגבי תלונה מסוימת, לאחר שהטיפול בתלונה הסתיים.

סעיף 19 עוסק בשלב פתיחת הבירור. לעומת זאת, סעיף 13(ב) עוסק בשלב סיום הבירור, דהיינו – לאחר שהטיפול בתלונה הסתיים. לפיכך, אין בסיפה המופיעה בסעיף קטן (ה), שנועדה לאפשר לנציב שלא לכלול את פרטי המתלונן, בשלב פתיחת הבירור בלבד, כדי לגרוע מהאמור בסעיף 13(ב) העוסק בדרישה לקבלת חומר או מידע לגבי תלונה מסוימת לאחר שהטיפול בה הסתיים. העילות שבשלהן סבור הנציב כי פרטיו של המתלונן אינם דרושים לצורך בירור התלונה, אינה מתקיימים עוד בשלב שהטיפול בה הסתיים.

סעיף 7 סעיף 20 לחוק, שעניינו דרכי הבירור ומשכו, קובע בסעיף קטן (ב) כי לצורך בירור תלונה רשאי הנציב לקבל, מכל אדם או גוף, כל ידיעה או מסמך העשויים לסייע בבירור התלונה.

מטעמי שמירה על עצמאותו של הנציב ושל מוסד הנציבות, מוצע לקבוע כי הנציב הוא שיוסמך להחליט אם לפרסם פרטי תלונה, לאחר שהתייעץ עם נשיא בית המשפט או בית הדין הרלוונטי ועם השר הרלוונטי, וזאת במקרים שבהם מצא כי יש לפרסום חשיבות ציבורית או כדי להגיב לפרסומים בלתי-מדויקים ולהעמיד דברים על דיוקם.

סעיף 4 מוצע להסמיך את הנציב לפתוח ביוזמתו בבירור של עניין הנוגע להתנהגות שופט, לאחר התייעצות עם נשיא בית המשפט או בית הדין הרלוונטי ועם השר הרלוונטי. סמכות זו נחוצה, בין השאר, כדי לאפשר בירור של בעיה כללית או מערכתית ביחס להתנהגותו של שופט, אשר לא הוגשה לגביה תלונה או בקשת בירור. סמכות מעין זו מוקנית לנציב במדינות שונות בעולם (למשל פינלנד, שוודיה ומדינות שונות בארה"ב) ונחשבת לחלק אינהרנטי מתפקידו.

סעיפים מוצע לתקן את סעיפים 17(1) לחוק, שעניינו 5 ו-6 תלונות שאין לברר אותן ואת סעיף 19(א) לחוק, שעניינו התלונה ועילותיה ופתיחת הבירור, ולהפנות בסעיפים אלה, במקומות המתניחים להתנהגותו של שופט, להגדרה "התנהגות שופט" כנוסחה בסעיף 1 לחוק.

סעיף 19(ה) לחוק קובע לאמור:

"(ה) בהודעה לפי סעיף קטן (ד) רשאי הנציב לא לכלול את פרטי המתלונן אם סבר כי פרטיו אינם דרושים לצורך

8. בסעיף 22 לחוק העיקרי, אחרי סעיף קטן (ב) יבוא:

תיקון סעיף 22

"(ב1) סבר הנציב, בעקבות בירור תלונה, כי אף שנמצא ליקוי בהתנהגות שופט אין בכך כדי להצדיק קביעה כי התלונה מוצדקת, רשאי הנציב לקבוע כי הבירור מוצה בלא קביעה כי התלונה מוצדקת; קבע הנציב כאמור, יודיע על כך בכתב למתלונן ולמי שמנוי בסעיף 19(ד), לפי העניין, בצירוף החלטתו, ורשאי הוא לפרט בהודעה כאמור את תמצית ממצאיו, כולם או חלקם."

9. בסעיף 24(ב) לחוק העיקרי, אחרי "או מעין שיפוטי" יבוא "למעט בהליך המתקיים לפני בית הדין המשמעתי לשופטים, אם בית הדין מצא לנכון לעשות כן."

תיקון סעיף 24

הוספת סעיף 24א

10. אחרי סעיף 24 לחוק העיקרי יבוא:

"החלת סעיפים 19(ד) ו-21 עד 24 המחויבים, על בירור של עניין הנוגע להתנהגות שופט, אשר נערך על פי בקשת הנשיא או השר או ביוזמתו של הנציב לפי סעיף 14(ב) או (ג)."

החלת סעיפים 19(ד) ו-21 עד 24 על בירור על פי בקשת הנשיא או השר או ביוזמת הנציב

ד ב ר י ה ס ב ר

מוצה, בלא קביעה כי התלונה מוצדקת. הנציב יודיע על כך בכתב למתלונן ולמי שמנוי בסעיף 19(ד) לחוק, לפי העניין, בצירוף החלטתו, והוא יהיה רשאי לפרט בהודעה כאמור את תמצית ממצאיו, כולם או חלקם.

סעיף 9 סעיף 24 לחוק, שעניינו זכויות וסעדים, קובע בסעיף קטן (ב) לאמור:

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

הסדר זה יוצר קשיים עיוניים ומעשיים משמעותיים, שכן משמעו כי לא ניתן להגיש לבית הדין המשמעתי לשופטים חומר שהתקבל או הוכן בנציבות. במצב דברים זה יכול שתושם לאל המלצת הנציב להעמיד שופט לדין משמעתי או להפסיק את כהונתו.

מוצע על כן לקבוע כי חומר שהתקבל והוכן בנציבות יוכל לשמש ראיה בהליך משמעתי המתקיים לפני בית הדין המשמעתי לשופטים, על פי שיקול דעתו של בית הדין. הבסיס הרעיוני להצעה הוא כי ההליך המתקיים לפני בית הדין הוא המשכו של ההליך שהתקיים בנציבות.

סעיף 10 מוצע להוסיף סעיף שעל פיו הוראות סעיפים 13 (שעניינו חובת סודיות), 19(ד) (שעניינו מתן הודעה על החלטה לפתוח בבירור תלונה) ו-21 עד 24 (שעניינם הפסקת הבירור, תוצאותיו, סייגים לנימוק וגילוי ממצאי הנציב, וזכויות וסעדים, בהתאמה, יחולו, בשינויים המחויבים, גם על בירור של עניין הנוגע להתנהגות שופט, אשר נערך על פי בקשת הנשיא או השר או ביוזמתו של הנציב לפי סעיף 14(ב) או (ג).

הסעיף קובע, כי מי שנדרש למסור ידיעה או מסמך כאמור ימלא אחר הדרישה, ומחיל על סירוב למלא אחר הדרישה את הוראות סעיף 11 לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968 (להלן – חוק ועדות חקירה). למעט פסקאות 1) ו-3) של סעיף קטן (א) לחוק ועדות חקירה.

מוצע להרחיב את רשימת הסעיפים בחוק ועדות חקירה שיחולו על סירוב כאמור, כך שיחולו לעניין סירוב כאמור הוראות סעיפים 9 עד 11 לחוק ועדות חקירה (שעניינם סמכויות יושב ראש ועדת חקירה, דינו של עד וסירוב להעיד). כמו כן, מוצע להבהיר כי סמכותו של הנציב לקבל ידיעה או מסמך מכל גוף או אדם לצורך בירור תלונה כוללת אף דברים שנמסרו בבית משפט הדן בדלתיים סגורות לפי סעיף 68(ב) לחוק בתי המשפט.

סעיף 8 סעיף 22 לחוק, שעניינו תוצאות הבירור, קובע שתי תוצאות בלבד לבירור התלונה. האחת, שהתלונה היתה מוצדקת, והשנייה, שהתלונה לא היתה מוצדקת.

הניסיון מלמד, כי הבחנה נוקשה זו אינה הולמת תמיד. לעתים, מבחינה פורמלית התלונה היתה מוצדקת, שכן השופט חרג מכלל מסוים, ואולם החריגה היתה שולית (אף שלא הגיעה כדי זוטי דברים).

קביעה כי התלונה מוצדקת, על השלכותיה לפי החוק, אינה מתחשבת במהות הליקוי ויש חשש שהפגיעה בשופט הנילון אינה מידתית.

על כן, מוצע לקבוע כי במקרה שביורר התלונה העלה כי ליקוי שנמצא בהתנהגותו של שופט אינו מצדיק קביעה כי התלונה מוצדקת, יהיה רשאי הנציב לקבוע כי הבירור

תיקון חוק איסור לשון הרע
11. בחוק איסור לשון הרע, התשכ"ה-1965², בסעיף 13, אחרי פסקה (4) יבוא:
"א4) פרסום על ידי נציב תלונות הציבור על שופטים בתוקף תפקידו או פרסום על ידי מי מטעמו".

ד ב ר י ה ס ב ר

סעיף 11 סעיף 13 לחוק איסור לשון הרע, התשכ"ה-1965, קובע רשימה של פרסומים מותרים, אשר פרסום שנכלל בה לא ישמש עילה למשפט פלילי או אזרחי. מוצע להוסיף לרשימה גם פרסום שנעשה על ידי הנציב בתוקף תפקידו או על ידי מי מטעמו.

² ס"ח התשכ"ה, עמ' 240; התש"ע, עמ' 246.

