



**סקירה משווה בנושא:  
כללי אתיקה לשופטים**

**מוגש לוועדת החוקה, חוק ומשפט**

**כתיבה: דפנה בן-פורת, עובדת מחקר ומידע**

אישור: הודיה קין, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

כ"ג בטבת תשס"ה

4 בינואר 2005

## מבוא

מסמך זה הוכן לבקשת עו"ד סיגל קוגוט, היועצת המשפטית של ועדת החוקה, חוק ומשפט, לקראת דיוני הוועדה בנושא כללי אתיקה לשופטים בישראל.

במסמך נסקרת **דרך הסדרת כללי אתיקה לשופטים** באוסטריה, באוסטרליה, באיטליה, באירלנד, בארצות-הברית, בבלגיה, בבריטניה, בגרמניה, בדנמרק, בקנדה ובשבדיה. בכל מדינה נבדק **אם הוסדרו כללי אתיקה לשופטים, ואם הוסדרו, באיזו מסגרת** (בחקיקה או במסגרת אחרת).

**בנספח למסמך** מוצגת טבלה המשווה את דרך הסדרת כללי אתיקה לשופטים ב-22 מדינות, שפורסמה במסמך של ארגון השופטים הבין-לאומי, International Association of Judges.<sup>1</sup>

ככלל, האחריות להתנהגות ראויה ואתית מוטלת על השופטים עצמם, בהתאם לחובתם לפעול על-פי עקרונות היסוד בשיטת המשפט, ובעיקר עקרונות עצמאות השפיטה, אי משוא פנים והגינות. עם זאת, אפשר לטעון כי כללי אתיקה כתובים עשויים להנחות את השופטים ולסייע להם במילוי תפקידם ואף לחזק את אמון הציבור במערכת השפיטה.

על אף החשיבות שבשמירה על כללים ועקרונות התנהגות מסוימים מצד השופטים, אפשר לטעון כי אין מקום לקביעת כללי אתיקה מחייבים (בעלי תוקף סטוטורי) לשופטים, מאחר שאופיה של העבודה השיפוטית מחייב שוני גדול ביישום כללים אלה בכל מקרה ומקרה, וכן מאחר שלעתים קרובות יש צורך להתאים כללים כאלה למציאות המשתנה.

מעבר לכך עולה השאלה איזה גורם ראוי שיקבע את כללי אתיקה לשופטים, אם גורמים במערכת המשפט בלבד או גורמים ברשות אחרת.

עיקרי הממצאים:

**ברוב המדינות שנסקרו לא נמצא קוד אתי כתוב הקובע כללי אתיקה לשופטים.** החקיקה ברוב מדינות אלה קובעת כמה עקרונות יסוד להתנהגות אתית של שופטים (כגון עצמאות השפיטה ואי משוא פנים).

**במדינות שבהן נקבע קוד אתי לשופטים, נמצא כי מדובר בקוד חסר תוקף סטוטורי או במסמך הנחיות בלבד.** במקרים אלה כללי אתיקה מנוסחים ומאומצים על-ידי גורמים במערכת השפיטה, איגודי שופטים או גוף מקצועי אחר, בלא כל מעורבות מצד הרשות המחוקקת.

<sup>1</sup> International Association of Judges, Annual Meeting in Valle de Bravo Mexico, 1<sup>st</sup> Study Commission, "Rules for Ethical Conduct of Judges, Their Application and Observance", 2004.

## 1. אוסטריה<sup>2</sup>

באוסטריה לֹא הוסדרו כללי אתיקה לשופטים. **חוק השופטים** (Code of Judges) קובע כמה עקרונות יסוד בנושא זה, ובהם עקרון אי משוא פנים ועקרון עצמאות השפיטה. יצוין כי קבוצת עבודה בתוך איגוד השופטים האוסטרי דנה בימים אלה בשאלה אם יש מקום לניסוח כללי אתיקה לשופטים, ואם כן – מה יש לכלול במסגרתם.

## 2. אוסטרליה<sup>3</sup>

באוסטרליה אין כללי אתיקה בעלי תוקף סטטוטורי להתנהגות שופטים, והחקיקה אֵינָה עוסקת בנושא זה. הנחיות אתיות פורסמו במסגרת "**מדריך להתנהגות שיפוטית**" (Guide to Judicial Conduct) שפרסם **המכון האוסטרלי למינהל שיפוט** (The Australian Institute of Judicial Administration) לבקשת **מועצת השופטים העליונים של אוסטרליה** (The Council of Chief Justices of Australia). במדריך זה מפורטים קווים מנחים להתנהגותם של שופטים בכל רמות השפיטה, אך הוא חסר תוקף סטטוטורי.<sup>4</sup>

המכון האוסטרלי למינהל שיפוט הוא תאגיד השייך לאוניברסיטת מלבורן והעוסק בעיקר במחקר ובהעברת קורסים מקצועיים, סמינרים לשופטים ולבעלי תפקידים אחרים במערכת המשפט. חברים במכון בין השאר שופטים, עורכי-דין, פקידים במערכת המשפט ומשפטנים אקדמאים. מזכירות המכון ממונת בחלקה הגדול מימון ממשלתי דרך ועדה קבועה של התובע הכללי.

כאמור, המדריך נכתב לבקשת מועצת השופטים העליונים, ומועצה זו גם אישרה אותו. אין למועצה סמכות לקבוע כללי התנהגות לשופטים, ולכן המדריך אינו בבחינת קוד מחייב, אינו מתיימר לקבוע כללים ואף אין בו שימוש בביטוי "אתיקה שיפוטית" או בביטויים דומים לו. מדובר בהצהרת עקרונות שמטרתה להעניק לשופטים הנחיות שימושיות להתנהגות המצופה מהם.

## 3. איטליה

באיטליה יש קוד אתי לשופטים (לא סטטוטורי), לצד עקרונות יסוד המעוגנים בחקיקה.<sup>5</sup> **הקוד האתי לשופטים**, The ethical code of the judiciary, הוסדר בידי **איגוד השופטים הלאומי**. קוד זה קובע שורת עקרונות אתיים הנחשבים נורמות התנהגות הנובעות מערכי מוסר בסיסיים. מעמדו של קוד זה שונה ממעמדן של התקנות השיפוטיות בדבר הליכים משמעתיים נגד שופטים.<sup>6</sup>

<sup>2</sup> Dr. Gerhard Reissner, סגן נשיא איגוד השופטים באוסטריה, מידע, התקבל בדואר אלקטרוני, 7 בדצמבר 2004.

<sup>3</sup> Ms. Fiona Hamilton, מרכז המידע של בית-המשפט הגבוה של אוסטרליה, מידע, התקבל בדואר אלקטרוני, 1 בדצמבר 2004, וכן: Ms. Catherine Lorimer, מחלקת המידע של הפרלמנט באוסטרליה, מידע, התקבל בדואר אלקטרוני, 20 בדצמבר 2004.

<sup>4</sup> "Guide to Judicial Conduct", Published for The Council of Chief Justices of Australia by The Australian Institute of Judicial Administration Incorporated, 2002, Accessible at <http://www.aija.org.au/online/GuidetoJudicialConduct.pdf>, visited: January 4<sup>th</sup> 2005.

<sup>5</sup> International Association of Judges, Annual Meeting in Valle de Bravo Mexico, 1<sup>st</sup> Study Commission, "Rules for Ethical Conduct of Judges, Their Application and Observance", 2004.

<sup>6</sup> Mr. Alessandro Palanza, סגן המזכיר הכללי של בית-הנבחרים באיטליה, מידע, התקבל בדואר אלקטרוני, 17 בדצמבר 2004.

#### 4. אירלנד<sup>7</sup>

באירלנד אין כללי אתיקה לשופטים.

יצוין כי משרד המשפטים של אירלנד מתעתד להגיש הצעת חוק אשר קובעת כללי התנהגות שיפוטית וכללי אתיקה לשופטים (בכוונת השר להגיש את הצעת החוק לאישור הממשלה עוד השנה). במסגרת זו מוצע להקים מועצה שיפוטית אשר תהיה אחראית בין השאר לאתיקה השיפוטית.

#### 5. ארצות-הברית

השופטים הפדרליים בארצות-הברית כפופים הן לעקרונות האתיים המוסדרים בחקיקה הן לקוד התנהגות המוסדר מחוץ לחקיקה. הכללים החקיקתיים קובעים פעולות האסורות על-פי חוק, וקוד ההתנהגות קובע הנחיות כלליות שעל השופטים לציית להן.<sup>8</sup>

**קוד ההתנהגות**, Code of conduct for United States judges, אומץ על-ידי **ועדת קודי ההתנהגות של הוועידה השיפוטית של ארצות-הברית**, Judicial Conference Committee on codes of Conduct. קוד זה קובע הנחיות כגון יושר ועצמאות שיפוטית, אי משוא פנים, שקדנות שיפוטית, פעילויות חוץ-שיפוטיות והימנעות מביטויים בלתי הולמים.<sup>9</sup>

הוועידה השיפוטית שייכת למינהל בתי-המשפט האמריקניים ומשמשת לניהול מערכת בתי-המשפט הפדרליים ברמה הלאומית. חברים בה 27 שופטים פדרליים והיא עוסקת בין השאר בשאלות מדיניות המשפיעות על בתי-המשפט הפדרליים ובהמלצות לחקיקה בכל הקשור למערכת המשפט.<sup>10</sup>

ועדת קודי ההתנהגות של הוועידה השיפוטית מוסמכת להמציא חוות דעת מיעוצות בכל הקשור לפירושו וליישומו של קוד ההתנהגות, והיא אומנם עושה זאת. הפרה של הקוד עשויה לשמש בסיס להגשת תלונה נגד שופט על-ידי הוועידה השיפוטית המוסמכת והקוד ישמש בעת בחינת התלונה. במקרה כזה אפשר לנקוט סנקציות משמעותיות מסוימות (בקשת פרישה מרצון, אי-הפניית תיקים במשך תקופה קצובה או הדחה). מכל מקום, אין בסמכויות אלה כדי לגרוע מהאפשרות לנקוט הליכי הדחה בהתאם להוראות החוקה.<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> Mr. Brian Hamilton, מחלקת מדיניות בתי-המשפט במשרד המשפטים של אירלנד, מידע, התקבל בדואר אלקטרוני, 14 בדצמבר 2004.

<sup>8</sup> International Association of Judges, Annual Meeting in Valle de Bravo Mexico, 1<sup>st</sup> Study Commission, "Rules for Ethical Conduct of Judges, Their Application and Observance", 2004.

<sup>9</sup> מידע מאתר האינטרנט של בתי-המשפט של ארצות-הברית, [http://www.uscourts.gov/understand02/content\\_5\\_0.html](http://www.uscourts.gov/understand02/content_5_0.html), כניסה ב-26 בדצמבר 2004.

<sup>10</sup> מידע מאתר האינטרנט של בתי-המשפט של ארצות-הברית, [http://www.uscourts.gov/understanding\\_courts/89914.htm](http://www.uscourts.gov/understanding_courts/89914.htm), כניסה ב-28 בדצמבר 2004.

<sup>11</sup> International Association of Judges, Annual Meeting in Valle de Bravo Mexico, 1<sup>st</sup> Study Commission, "Rules for Ethical Conduct of Judges, Their Application and Observance", 2004.

## 6. בלגיה<sup>12</sup>

רוב כללי האתיקה לשופטים בבלגיה הם **כללים בלתי כתובים**, והחקיקה מסדירה כמה עקרונות יסוד בלבד בתחום זה, בקוד השיפוטי, the Judicial Code. המחוקק בבלגיה נמנע מהסדרת כללי אתיקה בחקיקה, מתוך תפיסה שהסדרה בחקיקה תמנע מהכללים להתעדכן בהתאם להתפתחויות בחברה.

הקוד השיפוטי קובע את העיקרון הכללי של התנהגות ראויה מצד שופטים ואת חובתו של שופט לעשות משפט צדק, ומכפיף את השופטים לאפשרות של הליכים משמעתיים. חוק זה גם קובע איסורים בכל הקשור לעיסוק נוסף בזמן הכהונה.

מתוך העיקרון הכללי, שכאמור נקבע בחקיקה, התפתחו כללי אתיקה בלתי כתובים בכל הקשור לכישורי השופטים, לידע המשפטי שלהם, לאובייקטיביות שלהם, לנאמנותם, לשמירת סודיות ולהתנהגות בחיים הפרטיים.

## 7. בריטניה<sup>13</sup>

בבריטניה אין כללי אתיקה לשופטים.

יצוין כי בימים אלה ניסחה קבוצת שופטים בבריטניה טיוטה של קוד התנהגות שיקבע כללים כאמור.

## 8. גרמניה<sup>14</sup>

בגרמניה אין כללי אתיקה מיוחדים לשופטים. השופטים מחויבים להוראות הרלוונטיות בחוקת גרמניה ובחוק הרשות השופטת (the Judiciary Act), אשר קובעות עקרונות יסוד בתחום זה.

חוק הרשות השופטת מחייב כל שופט להישבע טרם כניסתו לתפקיד כי ישפוט בהתאם לחוקה ולחוק, לפי מיטב אמונתו וידיעתו, בלא הפליה ומתוך שירות אינטרס הצדק והאמת בלבד. בחוק זה נכללות הוראות רלוונטיות נוספות, ובהן הוראה הקובעת את עקרון עצמאות השפיטה, שעל-פיה מחויבים השופטים לשמור, בהתנהגותם הפרטית והמקצועית, על האמון שניתן להם בתוקף תפקידם.

בחוקת גרמניה הוראות המבטיחות את עצמאות השפיטה, וזכויות האדם הבסיסיות הקבועות בה מייצגות את העקרונות האתיים העיקריים של השופטים.

יצוין כי נוסף על האמור השופטים בגרמניה כפופים לחלק מהוראות החוק המחייבות את כלל עובדי המדינה. ההוראות שעניינן הליכים משמעתיים נגד שופטים אינן מחייבות קיומו של קוד אתי נפרד, ומחילים אותן בד בבד עם החובות הכלליות של כל עובדי הציבור. בין חובות אלה – החובה לפעול בלא משוא פנים, החובה לדאוג לרווחת הציבור, החובה לשמור על מידע רשמי בסודיות, החובה שלא לעסוק

---

<sup>12</sup> Mr. Marc Van der Hulst, ראש הלשכה המשפטית בבית-הנבחרים של בלגיה, מידע, התקבל בדואר אלקטרוני, 16 בדצמבר 2004.

<sup>13</sup> Ms. Sally Broadbridge, בית-הנבחרים של בריטניה, מידע, התקבל בדואר אלקטרוני, 8 בדצמבר 2004.

<sup>14</sup> Dr. Michael Gressmann, ראש מחלקת החקיקה הרלוונטית למערכת השפיטה במשרד המשפטים של גרמניה, מידע, התקבל בדואר אלקטרוני, 6 בדצמבר 2004, וכן: Mr. Erhard Kthmann, הפרלמנט של גרמניה, מידע, התקבל בדואר אלקטרוני, 16 בדצמבר 2004.

בעיסוק נוסף בלא אישור, איסור לקיחת שוחד או מתנות ועוד. החובה הכללית של כל עובדי הציבור היא לנהוג בכל זמן, במסגרת תפקידם ומחוץ לו, בדרך המצדיקה את האמון והכבוד שהציבור רוחש להם. שאר הכללים בכל הקשור לשופטים ולעובדי ציבור פותחו במהלך השנים בפסיקה ובהליכים משמעותיים.

## 9.9. דנמרק<sup>15</sup>

בדנמרק אֵין כללי אתיקה מיוחדים לשופטים, פרט לעקרונות האתיים הבסיסיים הקבועים בחוקה ובחוק מערכת המשפט (Justice Administration Act).

חוקת דנמרק קובעת עקרונות בסיסיים בלבד בכל הקשור למלאכת השפיטה, ובעיקר את עקרון עצמאות השפיטה. יצוין כי החוקה קובעת מפורשות שהשימוש בסמכות השיפוטית יהיה כפוף לחוק בלבד, והחוק הרלוונטי לכך הוא חוק מערכת המשפט.

על-פי חוק מערכת המשפט חל איסור על שופטים לקבל הכנסה מעיסוק קבוע מחוץ לעבודתם כשופטים בלא אישור מועצת נשיאי בתי-המשפט. עוד לפי חוק זה, על כל שופט למלא דוח שנתי על הכנסותיו בשנה האחרונה למעט הכנסתו מתפקידו כשופט.

## 10. קנדה

בקנדה אֵין בחקיקה עקרונות אתיים לשופטים. כללי אתיקה לשופטים מוסדרים במסמכים לא סטטוטוריים שפרסמה המועצה השיפוטית של קנדה, Canadian Judicial Council. המסמך המרכזי בעניין זה הוא "עקרונות אתיים לשופטים", Ethical Principles for Judges. המועצה השיפוטית של קנדה היא גוף סטטוטורי (מכוח חוק השופטים, Judges Act) שחברים בו כל השופטים העליונים ונשיאי בתי-המשפט הפדרליים הגבוהים של קנדה.<sup>16</sup>

מטרת מסמך העקרונות האתיים היא לסייע לשופטים להתמודד עם הסוגיות האתיות המורכבות העולות במהלך עבודתם, באמצעות הנחיות הקובעות את הסטנדרטים הגבוהים ביותר שכל שופט צריך לשאוף להם. למסמך זה תוקף מייעץ בלבד, והוא אינו קוד התנהגות או רשימת התנהגויות אסורות.<sup>17</sup>

עם זאת, כאשר שופט מפר את הכללים הקבועים במסמך העקרונות האתיים אפשר להגיש תלונה נגדו, והמועצה השיפוטית מוסמכת לנהל חקירה ושימוע בעניין ואף להמליץ על העברת השופט מתפקידו או להשתמש בסנקציה של נזיפה. לעניין זה יש להדגיש כי הכללים אינם קובעים את העילות לפתיחה בהליכים משמעותיים נגד שופט (אפשר לפתוח בהליכים כאמור גם בשל טענה בדבר התנהגות לא-אתית שאינה קבועה במסמך העקרונות).<sup>18</sup>

## 11. שבדיה<sup>19</sup>

<sup>15</sup> Ms. Annelise Quistorff, מחלקת המידע בפרלמנט של דנמרק, מידע, התקבל בדואר אלקטרוני, 7 בדצמבר 2004.

<sup>16</sup> מידע מתוך אתר האינטרנט של ה-Canadian Judicial Council, <http://www.cjc-ccm.gc.ca>, כניסה ב-27 בדצמבר 2004.

<sup>17</sup> Canadian Judicial Council, "Ethical Principles for Judges", Catalogue Number JU11-4/2004, at <http://www.cjc-ccm.gc.ca/cmslib/general/ethical-e.pdf>, visited: January 4<sup>th</sup> 2005.

<sup>18</sup> International Association of Judges, Annual Meeting in Valle de Bravo Mexico, 1<sup>st</sup> Study Commission, "Rules for Ethical Conduct of Judges, Their Application and Observance", 2004.

<sup>19</sup> Mr. Roger Karlsson, יועץ משפטי בפרלמנט של שבדיה, מידע, התקבל בדואר אלקטרוני, 8 בדצמבר 2004.

בשבדיה אין כללי אתיקה רשמיים לשופטים.

עם זאת, יש לציין כי חוק ההליך השיפוטי, Code of Judicial Procedure, מחייב כל שופט להישבע טרם כניסתו לתפקיד על-פי טקסט הקבוע בחוק, שנכללת בו בין השאר התחייבות לשפוט בלא משוא פנים, בהגינות, על-פי החוק והמצפון. נוסף על כך, בשבדיה נעשה שימוש רב באוסף בלתי רשמי של מסמכים משפטיים המציגים כללים אתיים ישנים (בערך משנת 1540), אשר על-פי הנוהג חלים על השופטים.

## נספח

טבלה מסכמת: מקורות כללי האתיקה (Rules of conduct) לשופטים ב-22 מדינות<sup>20</sup>

<u>האם יש תוכנית להסדרת כללים בעתיד?</u>	<u>שם הכללים</u>	<u>הגוף שמהסדיר את כללי האתיקה</u>	<u>האם יש כללי אתיקה מחוץ לחקיקה?</u>	<u>האם עקרונות אתיים קבועים בחקיקה?</u>	<u>המדינה</u>
בדיון	-	-	לא	כן	אוסטריה
-	The code of professional ethics of the judge	מועצת השופטים	כן	כן	אוקראינה
-	Ethical Code of Judicial Conduct	איגוד השופטים	כן	כן	איטליה
כן	-	-	לא	לא	אירלנד
-	Code of Ethics of Estonian Judges	איגוד השופטים וחקיקה באסיפה הכללית של השופטים	כן	כן	אסטוניה
-	Code of Conduct for the United States Judges	The Judicial Conference Committee of Conduct	כן	כן	ארצות-הברית
לא	-	-	לא	כן	גרמניה
לא	-	-	לא	כן	דנמרק
-	Judicial Impartiality Guidelines	איגוד השופטים יחד עם האספה הכללית של נשיאי בתי-המשפט, המועצה השיפוטית העליונה ובית-המשפט העליון	כן	כן	הולנד
כן	-	-	לא	כן	הונגריה
לא	-	-	לא	כן	יפן
לא	-	-	לא	כן	ניג'ר
-	Code of Judicial Ethics	איגוד השופטים	כן	כן	סלובניה

<sup>20</sup> הטבלה היא תרגום של אחת הטבלאות בדוח מסכם בנושא כללי אתיקה לשופטים שפרסם ה- International Association of Judges, מתוך: of Judges

International Association of Judges, Annual Meeting in Valle de Bravo Mexico, 1<sup>st</sup> Study Commission, "Rules for Ethical Conduct of Judges, Their Application and Observance", 2004.



<u>האם יש תוכנית להסדרת כללים בעתיד?</u>	<u>שם הכללים</u>	<u>הגוף שמהסדיר את כללי האתיקה</u>	<u>האם יש כללי אתיקה מחוץ לחקיקה?</u>	<u>האם עקרונות אתיים קבועים בחקיקה?</u>	<u>המדינה</u>
לא, אך יש חוק בנושא	Statute for the Ibero-American Judges	בית-המשפט העליון	כן, כחלק מהקוד של כל שופטי Ibero-America	כן	ספרד
לא	-	-	לא	כן	פורטוגל
-	Code of Judicial Conduct	איגוד השופטים והמועצה השיפוטית הלאומית	כן	לא	פולין
יש כוונה ליצור קוד אתי מתוך החומר הקיים	קטלוג של עקרונות, בלא הסברים	איגוד השופטים	כן	כן	צ'כיה
כן	-	-	לא	כן	צרפת
-	Ethical Principles for Judges	המועצה השיפוטית <sup>21</sup>	כן	לא	קנדה
-	Code of Judicial Ethics	איגוד השופטים <sup>22</sup>	כן	לא	קואטיה
-	Rules for the judges	The priest Olaus Petri in 1540	כן	כן	שבדיה
לא	-	-	לא <sup>23</sup>	כן	שווייץ

<sup>21</sup> Canadian Judicial Council.

<sup>22</sup> Association of Judges.

<sup>23</sup> למעט במחוז מסוים.