

הכנסת העשרים ושלוש

יוזמים : חברי הכנסת
עמית הלוי
עוזי דיין
מאי גולן
שלמה קרעי
אריאל קלנר
קטי קטרין שטרית
אוסנת הילה מארק
טלי פלוסקוב
מכלוף מיקי זוהר

פ/23/2211

הצעת חוק נציבות תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות (תיקון – הסדרת מעמד הנציבות כגוף ביקורת עצמאי), התשפ"א–2020

1. תיקון סעיף 1 בחוק נציבות תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות, התשע"ו–2016¹ (להלן – החוק העיקרי), בסעיף 1, אחרי פסקה (6) יבוא :
- "(7) מי שראש המטה הכללי, או מי שהוסמך לכך על ידיו, הסמיכו לפי סעיף 181(א) לחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו–1955²;"
2. תיקון סעיף 2 בסעיף 2(א) לחוק העיקרי, המילים "והיועץ המשפטי לממשלה" – יימחקו.
3. תיקון סעיף 6 בסעיף 6 לחוק העיקרי –
- (1) בסעיף קטן (א) המילים "והיועץ המשפטי לממשלה" – יימחקו.
- (2) בסעיף קטן (ג) אחרי "באישור היועץ המשפטי לממשלה" יבוא "ונציב תלונות הציבור על שופטים".
4. תיקון סעיף 12 בסעיף 12 לחוק העיקרי –
- (1) בסעיף קטן (א), המילה "במישרין" – תימחק ;
- (2) אחרי סעיף קטן (ג) יבוא :

¹ ס"ח התשע"ו, עמ' 1162.

² ס"ח התשט"ו, עמ' 171.

"(ג) נודע לנציב על מעשה כאמור בסעיף קטן (א), רשאי הנציב לפתוח בבירור או להעביר את המידע בעניין ליועץ המשפטי לממשלה, לפי שיקול דעתו."

תיקון סעיף 16 .5 בסעיף 16(א) לחוק העיקרי –

(1) במקום פסקה (6) יבוא:

"(6) (א) התלונה נוגעת להפעלת שיקול דעת משפטי; עלתה טענה שהתלונה נוגעת להפעלת שיקול דעת משפטי, יכריע בה הנציב לפני שיינתן כל החלטה אחרת; הכריע הנציב כי התלונה נוגעת להפעלת שיקול דעת משפטי, יופסק בירור התלונה; לעניין זה, "שיקול דעת משפטי" – לרבות שיקול דעת בקבלת החלטות בנוגע לאופן ניהול הליכים והכנתם;

(ב) סמכות הנציב לפי פסקת משנה (א) אינה ניתנת לאצילה;"

(2) בפסקה (8), הקטע החל במילים "לא יחליט" עד המילים "היועץ המשפטי לממשלה" – יימחק.

תיקון סעיף 17 .6 בסעיף 17 לחוק העיקרי –

(1) בסעיף קטן (ו), במקום הסיפה החל במילים "שהיועץ המשפטי לממשלה סבור" יבוא "שהשר האחראי סבור כי העברתם לנציב עלולה לפגוע פגיעה ניכרת באינטרסים ציבוריים חיוניים, המנויים בסעיף 68(ב) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד–1984 (להלן – חוק בתי המשפט); קיבל הנציב ידיעה או מסמך שהוא אינו רשאי לקבל כאמור, לא יעשה בו שימוש לצורך בירור התלונה."

(2) בסעיף קטן (ז), בסופו יבוא "מי שנדרש למסור ידיעה או מסמך כאמור ימלא אחר הדרישה, והוראות סעיף 11, למעט סעיף קטן (א)(1) ו-(3) לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט–1968³, יחולו, בשינויים המחויבים, על סירוב למלא אחר הדרישה."

תיקון סעיף 18 .7 בסעיף 18(ג) לחוק העיקרי, במקום הסיפה החל במילים "ומצא היועץ המשפטי" יבוא "כפי שהם מנויים בסעיף 68(ב) לחוק בתי המשפט, ומצא השר האחראי כי טענתו מוצדקת, רשאי הוא להודיע על הפסקת בירור התלונה, והנציב יפסיק את בירורה."

³ ס"ח התשכ"ט, עמ' 28.

בסעיף 19 לחוק העיקרי, במקום סעיף קטן (ב) יבוא :

"(ב) (1) התקבלה המלצה על צורך בתיקון ליקוי כאמור בסעיף קטן (א), יודיע הנציב לנילון, ולממונה עליו או לשר האחראי או לשר אחר אשר הליקוי נמצא תחת סמכותו, על הצעדים הנדרשים לצורך תיקון הליקוי ועל דרך יישומם; על הנילון, ועל הממונה עליו או השר האחראי או שר אחר אשר הליקוי נמצא תחת סמכותו, לנקוט בצעדים הנדרשים כאמור בהקדם האפשרי ולא יאוחר מארבעה חודשים מעת קבלת הנילון או הממונה עליו את המלצת הנציב;

(2) השר האחראי או השר אשר הליקוי נמצא תחת סמכותו רשאי לקבוע כי אין לקיים המלצה שנתן הנציב כאמור בסעיף קטן (א) או שיש לקיימה בדרך אחרת מזו שהמליץ עליה הנציב; על השר האחראי או השר אשר הליקוי נמצא תחת סמכותו לנמק את החלטתו בכתב לנציב."

אחרי סעיף 19 לחוק העיקרי יבוא :

הוספת סעיף 19א. 9.

"חקירת שופט חוקר 19א. (א) העלה בירור התלונה חשד כי נעברה עבירה פלילית, והנציב סבור כי בשל ניגוד עניינים אישי או מוסדי או מכל סיבה אחרת העברת התלונה לבירור אצל היועץ המשפטי לממשלה תפגע בבירור המקרה, רשאי הנציב למנות שופט חוקר לצורך ביצוע חקירה של המקרה;

(ב) כשיר להתמנות לתפקיד שופט חוקר כאמור בסעיף 19א(א) שופט של בית המשפט המחוזי או משפטן המומחה בתחום הרלוונטי, הכשיר לכהן כשופט בבית המשפט העליון, בכפוף לשיקול דעת הנציב;

(ג) לענין הזמנת עדים וגביית עדות, דין השופט החוקר וסמכויותיו כדינו וסמכויותיו של בית משפט השלום בענין פלילי;

(ד) נראה לשופט חוקר כי הראיות שהובאו לפניו יש בהן כדי להוכיח לכאורה שנעברה עבירה על ידי הנילון, רשאי הוא לצוות שיואשם לפני בית משפט בשל אותה עבירה, ובלבד שהשופט החוקר לא יתן צו לפי סעיף זה אלא אם נתן לאותו אדם הזדמנות להשמיע טענותיו ולהביא ראיותיו לפניו;

(ה) נתן השופט החוקר צו לפי סעיף 19א(ד), יגיש פרקליט המחוז כתב אישום לבית המשפט, ולא תהא זכות לבקש חקירה מוקדמת;

(ו) נתן השופט החוקר החלטה לפי סעיף 19א(ד), רשאי היועץ המשפטי לממשלה או המייצג שהוחלט להגיש כנגדו כתב אישום, לבקש ממנו לחזור ולחקור ולקבל ראיות נוספות, ובלבד שבקשה כאמור לא תוגש לאחר שעברו חמש שנים מתאריך ההחלטה.

תיקון סעיף 20 10. בסעיף 20 לחוק העיקרי, במקום סעיף קטן (ד) יבוא:

"(ד) הנציב יפרסם לציבור כל דין וחשבון לפי סעיף זה, לאחר הגשתו לשר וליועץ המשפטי לממשלה, בדרך שימצא לנכון."

תיקון סעיף 21 11. בסעיף 21(ד) לחוק העיקרי, המילים "והיועץ המשפטי לממשלה כאחד" – יימחקו, ובמקום "רשאים" יבוא "רשאי".

ד ב ר י ה ס ב ר

סעיף 7(1) – מוצע להוסיף לגופים המבוקרים על ידי נציבות תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות (להלן – הנציבות) את התביעה הצבאית הפועלת מכוח סמכותו של הרמטכ"ל, ואשר במסגרתה פועלים תובעים המוסמכים לנהל הליכים פליליים ולהגיש כתבי אישום. יצוין כי על פי סימן ג' לחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו–1955, מוסמכים התובעים הצבאיים להופיע גם בפני בית המשפט העליון בערעור על שאלה משפטיות שיש בהן חשיבות, קשיות או חידוש.

הצורך בהעמדת התביעה הצבאית לביקורת הנציבות זהה לצורך שעמד בקביעת הגופים המבוקרים האחרים, ונובע מהכוח המיוחד המצוי בידיהם משניתנה להם הסמכות לתבוע בשם המדינה בהליך פלילי או לייצג את המדינה בדיונים בערכאות. על מכנה משותף זה שעומד בבסיסו של החוק ניתן גם ללמוד מדברי ההסבר, שם צוין כי: "הכוח הרב המסור ביד מייצגי המדינה בערכאות, הבא לידי ביטוי בסמכות להפעיל את 'גלגלי' החוק הפלילי, ניתן בידיה כנאמן הציבור לשם הבטחת שלטון החוק והאינטרס הציבורי בכללותו".

אין מקום לאבחן את התביעה הצבאית משאר הגופים המנויים בסעיף זה והנתונים לביקורת הנציבות. בנוסף, יצוין כי סעיף 14(3) לחוק הנציבות מסדיר את דרך הגשת תלונתו של כלוא לפי חוק השיפוט הצבאי, דבר המחזק את הצורך בשינוי המוצע למען אחידותו הפנימית של החוק.

סעיף 2(א) – מוצע לבטל את מעורבותו של היועץ המשפטי לממשלה במינוי נציב תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות, שכן הוא משמש גם כתובע הכללי וגם כמי שמופקד על פרקליטות המדינה והדבר עשוי ליצור ניגוד עניינים חמור.

סעיף 6(א) – אותם הרציונליים העומדים בבסיסו של תיקון סעיף 2(א) עומדים גם בצורך לבטל את מעורבותו של היועץ המשפטי לממשלה בהליכי העברה מכהונה, הגשת כתב אישום והשעיה של הנציב.

סעיף 6(ג) – בדומה לדברי ההסבר לסעיפים 2(א) ו-6(א), גם במקרה זה עשוי לעלות חשש לניגוד עניינים, זאת משום שהיועץ המשפטי לממשלה אשר מופקד על פרקליטות המדינה מעורב בהחלטה להגיש כתב אישום כנגד מי שעומד בראש הגוף המברר תלונות בנוגע לעובדיו. לכן מוצע להסמיך את נציב תלונות הציבור על שופטים לאשר את הגשת כתב האישום, ובכך הלכה למעשה ליצור מעין חסינות עקרונית של הנציב מפני הגשת כתב אישום נגדו על ידי גורמי התביעה הרגילים, המצויים בניגוד עניינים מובנה בסוגייה זו.

סעיף 12(א) – מוצע למחוק את המילה "במישרין" מנוסח הסעיף הנוכחי. פעמים רבות אנשים חוששים להתלונן, שמא יבולע להם, ולכן עמותות מייצגות אותם ומגישות תלונה בשמם. חלק מהתלונות החשובות ביותר שהנציבות טיפלה בהן קודם כניסתו של החוק לתוקף, מקורן היה דווקא בפניה של עמותות. כמו כן יש פונים ציבוריים שברצונם לבדוק סוגיות שחשוב לבחון לטובת תקינות המערכת.

בעניין זה יש ללמוד מסעיף 14(א) לחוק נציב תלונות הציבור על שופטים, התשס"ב-2002, המאפשר הגשת תלונה על ידי כל אדם הרואה עצמו נפגע בשל התנהגותו של שופט במסגרת מילוי תפקידו כשופט; כמו גם מסעיף 33 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], המאפשר הגשת תלונה על ידי כל אדם.

אין מקום להבחנה בעניין זה בין הנציבות למבררי תלונות מוסמכים אחרים. סעיף זה, בשילוב היעדר אפשרות לפתוח בבדיקה יזומה (סעיף 12(ג)) מביא לפגיעה באינטרס הציבורי וכובל את ידיה של הנציבות מלברר מקרים קשים המובאים לידיעתה ולהתוות באמצעותם מדיניות נכונה.

סעיף 12(ג) – האפשרות לפתוח בבירור יזום על ידי הנציבות חשובה ביותר נוכח ריבוי המקרים המצריכים בירור ואשר מגיעים לידיעתו של הנציב על ידי עמותות, על ידי פונים שחוששים להיחשף, אגב טיפולו בתלונות השוטפות או דרך פרסומים תקשורתיים. הותרת המקרה ללא בירור פוגע באינטרס הציבורי ומונע מהנציבות להתוות את המדיניות הרצויה.

תיקון ברוח זו אף הוצע על ידי כב' השופט גולדברג ביחס לחוק נציב תלונות הציבור על שופטים. בתיקון הסעיף לפי הנוסח המוצע אין כדי לפגוע בחובת הנציבות להעביר מידע ליועץ המשפטי לממשלה מקום בו עולה חשש שנעברה עבירה פלילית, המעוגנת בסעיף 19(ד) לחוק.

סעיף 16(א)(6)(א) – מוצע כי הסמכות לקבוע מתי מדובר בשיקול דעת משפטי תהיה בידי הנציב. קיימת חשיבות עליונה להבטחת עצמאותו המלאה של הנציב, בדומה למבקר המדינה ולנציב תלונות הציבור על שופטים. עצמאות מלאה היא תנאי לעבודת ביקורת אובייקטיבית ונטולת פניות. הכפפת הנציב להחלטת היועץ המשפטי לממשלה הנמנה עם מבוקריו, על פי החוק, פוגעת בעצמאות הנציב ומעלה חשש לניגוד עניינים מהותי שאסור שיתקיים במערכת מתוקנת. כן יש בכך כדי להחליש את מוסד הנציבות כמוסד עצמאי הנפרד לחלוטין מהיועץ המשפטי לממשלה ומרשויות אכיפת החוק.

הייעוץ המשפטי של ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת תמך בהצעה זו בדיונים קודמים בכנסת, בציינו כי: "הסמכות לקבוע מתי מדובר ב"שיקול דעת משפטי" צריכה להיות בידי הנציב ולא בידי היועץ, בדיוק כפי שהנציב – ולא היועץ – הוא זה שקובע האם מתקיימים תנאי הסף לבירור התלונה או האם התלונה היא קנטרנית".

סעיף 16(א)(6)(ב) – הסעיף ישונה בהתאם לשינוי המוצע בסעיף 16(א)(6)(א).

סעיף 16(א)(8) – מוצע לבטל את הצורך באישורו של היועץ המשפטי לממשלה לבירור תלונה שעניינה הימשכות לא מוצדקת של פעולות שעשה מייצג המדינה בערכאות, ולהותיר את ההחלטה לשיקול דעתו הבלעדי של הנציב.

אישור שכזה פוגע בעצמאות הנציב, מעלה חשש לניגוד עניינים, ועשוי לגרום לעיכוב נוסף בתלונה שמהותה הימשכות לא מוצדקת של הליכים.

סעיף 17(ו) – מוצע לשנות את הסעיף כדי לא להותיר את ההחלטה על אי חשיפת מסמך בפני הנציב, בידי מי שנמנה על מבוקריו. מדובר בניגוד עניינים מובנה שראוי להימנע ממנו. על פי ההצעה, הסמכות היא בידי השר האחראי שבכוחו, על פי שיקול דעתו הבלעדי, למנוע חשיפת מסמך כאמור. כן מוצע לתחום את ה"אינטרסים הציבוריים החיוניים", כהגדרתם בסעיף, לאלו המנויים בסעיף 68(ב) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד–1984, ואשר על בסיסם רשאי בית המשפט לדון בדלתיים סגורות.

סעיף 17(ז) – מוצע לשנות את הסעיף כדי לאפשר לנציבות, בדומה לגופי ביקורת אחרים, להפעיל סנקציות עונשיות במידה שהנילון מסרב לשתף פעולה עם בירור התלונה (השווה: סעיף 20(ב) לחוק נציב תלונות הציבור על שופטים; סעיף 26 לחוק מבקר המדינה; סעיף 550(ג) לחוק השיפוט הצבאי, חלק י"א – בירור קבילות חיילים).

סעיף 18(ג) – הסעיף ישונה בהתאם למוצע בסעיף 17(ו). מוצע לתחום הגדרתם של "אינטרסים ציבוריים חיוניים", ולהעביר בעניין זה את שיקול הדעת לשר האחראי, ולא להותירו בידי מי שנמנה עם מבוקריו של הנציב.

סעיף 19(ב) – לשון החוק בנוסחו כיום, אינו קובע זמן מוגדר לתיקון ליקוי המתגלה על ידי הנציבות וקובע כי ההודעה על תיקונו של הליקוי תתקבל " תוך זמן סביר". ניתן לפרש מונח זה בצורה רחבה, ובשל כך ניתן לעכב באופן משמעותי את זמני הטיפול בליקוי האמור.

בהצעת החוק מוצע להגדיר מסגרת זמן מקסימלית אשר תיחשב כזמן סביר כך שבתוך טווח הזמן האמור יוטל על הגורם הממונה להודיע לנציב על קיום המלצותיו. מוצע להגדיר כי מסגרת הזמן לא תעלה על ארבעה חודשים מעת קבלת התלונה.

עם זאת, מתוך ההבנה כי במקרים מיוחדים ייתכן ויקום צורך ארגוני, או משיקולים אחרים יקום צורך להאריך זמן זה, מוצע להעניק סמכות לשר האחראי לקבוע כי במקרים אלו תטופל המלצת הנציב באופן שונה.

כמו כן, מוצע כי בנוסף לדיווח על הליקוי הקיים, תוענק סמכות לנציב להצביע על הפעולות הנדרשות לתיקון הליקוי, ועל הגורם האחראי תוטל האחריות לוודא את קיום המלצות הנציב. על ידי יישום המלצות הנציב ניתן לייעל את דרך הטיפול בליקוי וזמני הטיפול. הגשת הדיווח על הליקוי עם המלצות אופרטיביות תפנה את זמנו של הגורם הממונה מעיסוק במציאת פתרונות לטיפול בליקוי.

כאמור במקרים מיוחדים בהם עולה כי המלצת הנציב איננה מהווה את הפתרון האופטימאלי, סעיף 19(ג) מעניק סמכות בידי השר האחראי לקבוע כי המלצות הנציב לא יתקיימו או שיתקיימו בצורה חלקית בלבד, והוא יחול במקרים בהם רואה השר האחראי כי נצרכת התערבות זו.

סעיף 19א – מטרתה של הוספת סעיף 19א היא להביא את יכולותיו של נציב הביקורת על מייצגי

המדינה בערכאות למלא את תפקידו בצורה מיטבית, על ידי מתן אפשרויות נוספות לטיפול במקרים חריגים וחמורים בהם בתוצאות הבדיקה שערך הנציב התגלה חשד לביצוע עבירה בידי בכירי מערכת אכיפת החוק.

מושאי הביקורת של נציב הביקורת על מייצגי המדינה בערכאות עשויים להיות באופן טבעי בעלי תפקידים בפרקליטות המקורבים ליועץ המשפטי לממשלה ולפרקליט המדינה, או אפילו הם בעצמם. במצב בו מושא הביקורת הוא היועץ המשפטי לממשלה, פרקליט המדינה או בעל תפקיד המקורב אליהם, והעלתה הבדיקה של הנציב בעניין חשד לעבירה פלילית, ראוי כי הטיפול וחקירת הנושא יתקיימו על ידי גורם חיצוני אשר אינו נגוע בניגוד עניינים.

ואולם החוק הקיים מאפשר לנציב שבבדיקתו מצא חשד לעבירה פלילית, רק להמליץ ליועץ המשפטי לממשלה לפתוח בחקירה. כלומר במצב האמור, בו היועץ המשפטי או בעל תפקיד המקורב אליו הוא מושא הביקורת, למעשה אין לנציב יכולת לעשות דבר בעניין.

בהצעת החוק מוצע כי במצב כאמור יוכל הנציב למנות "שופט חוקר" אשר יהיה מוסמך לפתוח בחקירה הכוללת זימון עדים, איסוף ראיות וכל המשתמע מכך. אם בחקירתו של השופט החוקר נמצא כי יש בסיס ראייתי כנדרש להוכיח עבירה בבית המשפט, יוכל השופט החוקר להורות לפרקליט המחוז להגיש כתב אישום כנגד החשוד.

סמכויותיו של השופט החוקר בהצעת החוק דומות לסמכויות שכבר ניתנו לשופט חוקר המתמנה לפי חוק חקירת סיבות מוות, התשי"ח-1958. בהצעת חוק זו, השימוש בשופט חוקר מטרתה לתת בידי גורם משפטי בכיר (יוכל להתמנות לשופט חוקר – שופט בית משפט מחוזי או משפטן הכשיר לכהן כשופט בית המשפט העליון) ובלתי תלוי, את הסמכות והאמצעים לבירור ביצוע של עבירה לכאורה בידי היועץ המשפטי לממשלה, פרקליט המדינה או מאן דהוא אשר היועץ המשפטי ופרקליט המדינה מנועים מלהחליט על פתיחת חקירה בעניינם. בכך, תתמצה השאיפה להגיע לחקר האמת, לשקיפות ולחיזוק אמון הציבור במערכת המשפט.

סעיף 20(ד) – מוצע לאפשר לנציב, לאחר שהגיש דין וחשבון לשר וליועץ המשפטי לממשלה בהתאם לסעיף 20(א), לפרסם לציבור סקירתו על פעילות הנציבות בשנה החולפת, בכל דרך שימצא לנכון, ובכפוף לסייגי הסודיות ומסירת המידע הקבועים בחוק. יש חשיבות גדולה בפרסום דוחות הנציבות בתקשורת וחשיפת הציבור לפועלה.

סעיף 21(ד) – מוצע לגרוע את היועץ המשפטי לממשלה מהגורמים הנדרשים להתיר פרסום פרטי תלונה שהטיפול בה הסתיים. התרת פרסום פרטי תלונות והחלטות, בכפוף לאישורים הנדרשים, תאפשר לציבור להיחשף לפועלה של הנציבות ולהכיר בסמכויותיה, כמו גם תאפשר לגופים המבוקרים ללמוד מהחלטות הנציב ולהפיק לקחים שימנעו הישנות מקרים דומים בעתיד.

הצעת החוק נסמכת בעיקרה על המלצות דוח הפעילות השנתית של נציבות תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות לשנת 2017.

הצעת חוק דומה בעיקרה הונחה על שולחן הכנסת העשרים על ידי חברות הכנסת קארין אלהרר וסתיו שפיר (פ/5430/20).

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שולחן הכנסת ביום
א' בחשוון התשפ"א – 19.10.20