מספר פנימי: 564579

הכנסת העשרים

**יוזמת:**  **חברת הכנסת** **ציפי לבני**

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

 פ/2136/20

הצעת חוק נציבות ביקורת על מערך התביעה וייצוג המדינה בערכאות, התשע"ו–2015

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| מטרות | 1. | מטרותיו של חוק זה הן: |
|  |  | (1) הקמת מנגנון ביקורת ייעודי, לשיפור פעולתם של הגופים המבוקרים ובירור תלונות כלפיהם, תוך שמירת עצמאותם בהפעלת שיקול דעת מקצועי באופן עצמאי וללא מורא; |
|  |  | (2) חיזוק אמון הציבור בגופים המבוקרים ובמערכת אכיפת החוק בכללותה. |
| הגדרות | 2. | בחוק זה – |
|  |  | "הגופים המבוקרים" –  |
|  |  |  | (1) היועץ המשפטי לממשלה; |
|  |  |  | ׁ(2) פרקליטות המדינה; |
|  |  |  | (3) התביעה המשטרתית; |
|  |  |  | (4) מי שהיועץ המשפטי לממשלה הסמיך לפי סעיף 4 לחוק תיקון סדרי הדין האזרחי (המדינה כבעל דין), התשי"ח–1958[[1]](#footnote-2); |
|  |  |  | (5) מי שהיועץ המשפטי לממשלה הסמיך לפי סעיף 12(א)(1)(ב) ו-(ב) לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב–1982[[2]](#footnote-3); |
|  |  |  | (6) כל עובדי הגופים האמורים; |
|  |  |  | (7) מי שהיה עובד בגוף מבוקר עד שלוש שנים לפני תחילת הביקורת; |
|  |  | "הליך משפטי" – הליך המתנהל בערכאה דיונית בבתי משפט או בבתי דין; |
|  |  | "מתלונן" – מי שהגיש תלונה לנציבות; |
|  |  | "נילון" – אדם או גוף נגדו הוגשה תלונה; |
|  |  | "הנציב" – העומד בראש הנציבות ונבחר לפי הוראות חוק זה; |
|  |  | "נציבות" – נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות; |
|  |  | "שופט בית משפט עליון" – כמשמעו בסעיף 2 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב] התשמ"ד–1984[[3]](#footnote-4) (להלן – חוק בתי המשפט); |
|  |  | "השר" – שר המשפטים. |
| הנציבות | 3. | הנציבות היא יחידה ייעודית עצמאית במשרד המשפטים, שתפעל לבדיקה יזומה ושיטתית של התנהלות הגופים המבוקרים בהתאם למטרות החוק.  |
| סמכויות הנציבות | 4. | ׁׁ(א) הנציבות מוסמכת לקיים בדיקה מערכתית יזומה ושיטתית של התנהלות הגופים המבוקרים (להלן – ביקורת מערכתית). |
|  |  | (ב) הנציבות מוסמכת לברר תלונות פרטניות במקרים אלה: |
|  |  |  | (1) הוגשה תלונה לנציבות על ידי מתלונן והנציב ראה שיש מקום לבררה; |
|  |  |  | (2) השר או היועץ המשפטי לממשלה פנו בבקשה בהתייחס לאירוע מסוים; |
|  |  |  | (3) נודע לנציב על אירוע אשר יש צורך לדעתו למצות את הבירור בעניין. |
| תלונות שאין לבררן | 5. | לא תתברר תלונה ולא תתקיים ביקורת במקרים אלה:  |
|  |  | 1) בעניין התלוי ועומד בהליך משפטי, אלא אם כן התלונה מתייחסת להתמשכות ההליכים; |
|  |  | (2) התלונה מתייחסת להפעלת שיקול דעת משפטי גרידא; |
|  |  | (3) התלונה מתייחסת להחלטות מדיניות של היועץ המשפטי לממשלה בתפקידו כראש התביעה הכללית; |
|  |  | (4) התלונה היא בעניין הניתן לערעור או ערר על פי דין; |
|  |  | (5) התלונה עוסקת בעניין שלגביו מתקיימת באותה עת חקירת משטרה; |
|  |  | (6) התלונה על פניה, היא קנטרנית או טורדנית או עוסקת בזוטי דברים; |
|  |  | (7) תלונה אנונימית; |
|  |  | (8) תלונה שנושאה בורר בעבר, או שמתברר במקביל להגשת התלונה לנציבות על ידי גוף ביקורת אחר. |
| תכנית עבודה שנתית  | 6. | (א) הנציב יקבע את תכנית הביקורת השנתית של הנציבות, ויהיה רשאי לערוך בה שינויים ולהוסיף לה מטלות, עליהן יחליט במקרים המתאימים. |
|  |  | (ב) שר המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה יהיו רשאים לבקש מהנציב לבצע מטלות ביקורת נוספות. |
| דוחות הביקורת | 7. | (א) הנציב יסכם בכתב את הביקורות המערכתיות בדוחות שבהם יפרט את –  |
|  |  |  | (1) ממצאי הביקורת; |
|  |  |  | (2) המלצות לתיקון הליקויים; |
|  |  |  | (3) נקודות לשיפור או פעולות בולטות לטובה; |
|  |  |  | (4) כל עניין אחר שמצא הנציב לנכון. |
|  |  | (ב) במקרים פרטניים רשאי הנציב להמליץ על הליכים נוספים במסגרת מנגנוני החקירה והמשמעת הקבועים בדין. |
|   |  | (ג) הדוחות יובאו בפני השר והיועץ המשפטי לממשלה, אלא אם כן מצא הנציב שקיימת מניעה לעשות כן בנושאים ספציפיים. |
|  |  | (ד) בדוחות הביקורת המערכתית לא יפורסמו שמות או פרטים שיש בהם כדי לזהות את עובדי הגופים המבוקרים.  |
|  |  | (ה) עובדי הגופים המבוקרים, יהיו רשאים להיות מיוצגים בפני הנציב באופן שיקבע בתקנות. |
| כשירות הנציב ומינויו | 8. | (א) הנציב יתמנה על ידי ממשלת ישראל לפי המלצת שר המשפטים, מבין המועמדים שעליהם המליצה הוועדה הציבורית שמונתה על ידי שר המשפטים לפי הוראות חוק זה. |
|  |  | (ב) כשיר להתמנות לנציב מי שמתקיימים בו כל אלה:  |
|  |  |  | (1) כשיר להתמנות לשופט בבית המשפט העליון כמשמעו בסעיף 2 לחוק בתי המשפט; |
|  |  |  | (2) בעל הכרות משמעותית עם הגורמים המבוקרים; |
|  |  |  | (3) לא הורשע בעבירה שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לשמש נציב. |
|  |  | (ג) השר רשאי לקבוע תנאים נוספים לעניין כשירות הנציב בנוסף לאמור בסעיף קטן (א). |
|  |  | (ד) מעמדו הציבורי של אדם, ניסיונו ובקיאותו בעבודת הגופים המבוקרים, יבואו בחשבון לעניין מינויו. |
|  |  | (ה) הרכב ועדת האיתור יהיה כדלהלן:  |
|  |  |  | (1) שופט בית משפט עליון בדימוס – יו"ר; |
|  |  |  | (2) נציב שירות המדינה – חבר; |
|  |  |  | (3) המנהל הכללי של משרד המשפטים – חבר; |
|  |  |  | (4) איש אקדמיה בכיר בתחום המשפט, שימנה היועץ המשפטי לממשלה; |
|  |  |  | (5) נציג ציבור בעל ידע והיכרות בתחום הביקורת והבקרה, שימנה נציב שירות המדינה. |
| משך הכהונה | 9. | כהונת נציב התלונות פוקעת – |
|  |  | (1) בתום תקופתה; |
|  |  | (2) בפטירתו או בהתפטרותו; |
|  |  | (3) בהעברתו מכהונתו כאמור בחוק זה. |
| העברה מכהונה | 10. | (א) השר רשאי להעביר את הנציב מתפקידו לפני תום תקופת כהונתו, ולאחר שנתן לו הזדמנות להשמיע טענותיו, אם התקיים אחד מאלה: |
|  |  |  | (1) נבצר מהנציב למלא את תפקידיו במשך תקופה העולה על שישה חודשים רצופים;  |
|  |  |  | (2) הנציב הורשע בעבירה אשר מפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה, אין הוא ראוי לשמש נציב;  |
|  |  |  | (3) מתנהלת חקירה פלילית או הוגש כתב אישום נגד הנציב; |
|  |  |  | (4) הוא התנהג באופן שאינו הולם את מעמדו, ויש בכך כדי לפגוע באמון הציבור בנציבות; |
|  |  | (ב) השר רשאי להשעות את הנציב לתקופה שיקבע, אם נפתחה נגדו חקירה פלילית או הוגש נגדו כתב אישום. |
| עובדי הנציבות | 11. | (א) עובדי הנציבות הם עובדי המדינה. |
|  |  | (ב) עובדי הנציבות יקבלו הוראות בענייני ביקורת מהנציב בלבד. |
| סמכות קבלת מסמכים ומידע | 12. | (א) לנציב יהיו כל הסמכויות כאמור בסעיף 26 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח– 1958 [נוסח משולב][[4]](#footnote-5). |
|  |  | (ב) הנציב רשאי לקבל על פי דרישתו, כל מסמך וכל מידע שברשות הגוף המבוקר הנוגע לנושא שנבחן בנציבות; מי שנדרש למסור מסמך או מידע כאמור יהיה חייב למלא אחר הדרישה בתוך התקופה שנדרש לעשות כן ובאופן הקבוע בה. |
|  |  | (ג) לנציב תהיה גישה מלאה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מקום ולכל מאגר רגיל או ממוחשב של הגוף המבוקר. |
|  |  | (ד) באשר למידע החסוי על פי דין שברשות הגופים המבוקרים, יחולו על הנציב המגבלות הקבועות בדין לגבי המורשים לקבל מידע כזה. |
|  |  | (ה) סמכות שהוקנתה בסעיף זה לנציב וחובה שהוטלה עליו, יחולו גם על עובדי הנציבות ועל כל אדם הפועל מטעם הנציבות. |
| חובת סודיות וגילוי מסמכים | 13. | (א) הנציב, עובדי הנציבות, יועצים חיצוניים לנציבות וכל אדם אחר שבעזרתו מבצע הנציב את תפקידיו, ישמרו בסוד כל ידיעה שהגיעה אליהם עקב עבודתם, לא יעשו בה שימוש ולא יגלו אותה לאחר, אלא לשם ביצוע תפקידם לפי חוק זה; מי שאינו עובד הנציבות יחתום על כתב שמירה על סודיות עם תחילת עבודתו. |
|  |  | (ב) מסמכים ועדויות שיימסרו לנציבות על ידי גופים מבוקרים לא יגולו ולא יועברו על ידי הנציבות ומי מטעמה לגורם אחר, למעט במקרים שנדרש הדבר על פי דין. |
| ביקורת מערכתית | 14. | לא קיים עובד גוף מבוקר את האמור בחוק זה, יהווה הדבר עבירת משמעת לפי הדין המשמעתי החל באותו גוף מבוקר. |
| הגשת תלונה | 15. | (א) כל הרואה עצמו נפגע בשל התנהגות מי מהגופים המבוקרים, במסגרת מילוי תפקידם, רשאי להגיש תלונה לנציבות; לעניין סעיף זה, "נפגע" – בין פגיעה אישית ובין פגיעה כתוצאה מפגיעה באינטרס ציבורי. |
|  |  | (ב) התלונה תוגש בכתב. |
|  |  | (ג) התלונה תיחתם בידי המתלונן או בא כוחו ויצוינו בה שם המתלונן, מספר תעודת הזהות, מעונו ודרכי ההתקשרות עמו. |
|  |  | (ד) המתלונן יציין בתלונה אם פנה לגופי ביקורת אחרים באותו נושא. |
|  |  | (ה) תלונה של אדם כאמור בפיסקאות (1) עד (3) להלן תוגש במעטפה סגורה למי שהוסמך לעניין, והוא יעבירה בלי לפתחה אל הנציב: |
|  |  |  | (1) אסיר כהגדרתו בפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב–1971[[5]](#footnote-6) (להלן– אסיר), למנהל בית הסוהר שבו הוא מוחזק; |
|  |  |  | (2) עצור כמשמעו בחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו–1996[[6]](#footnote-7), או אסיר המוחזק בבית מעצר, למפקד בית המעצר שבו הוא מוחזק; |
|   |  |  | (3) כלוא כהגדרתו בסעיף 1 לתקנות השיפוט הצבאי (בתי סוהר צבאיים), התשמ"ז–1987[[7]](#footnote-8), למפקד מיתקן הכליאה שבו הוא מוחזק. |
| הליכים מקבילים | 16. | הובא לידיעת הנציבות שמבקר המדינה או גוף ביקורת אחר החלו בבירור עניין שלגביו הגיש מתלונן תלונה לנציבות, לא תברר הנציבות את התלונה. |
| אי תלות | 17. | לא תחול מרות על הנציב ועל עובדי הנציבות בעניין מילוי תפקידיהם לפי חוק זה, זולת מרותו של הדין. |
| ביצוע ותקנות | 18. | שר המשפטים ממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי, בהתייעצות עם הנציב והיועץ המשפטי לממשלה, להתקין תקנות לביצועו. |

דברי הסבר

למערך התביעה וייצוג המדינה בערכאות חלק חשוב ומשמעותי במערכת אכיפת החוק. מערך זה הוא חלק מבסיס דמוקרטי איתן. הגופים והיחידים הנמנים עם מערך זה נדרשים להפעיל שיקול דעת מקצועי ובלתי תלוי. דווקא משום חשיבות אמון הציבור בגופים אלה יש להכפיפם לביקורת שכן אין אדם החף מטעויות ואין מערכת שאינה דורשת תהליך פיקוח והפקת לקחים.

הצעת חוק זו נועדה להגביר את אמון הציבור בגופי מערך התביעה המייצגים את מדינת ישראל בערכאות השונות. הצעת החוק מבקשת להקים גוף ביקורת יעיל ובלתי תלוי אשר יפעל ליצירת פיקוח וביקורת על מערך התביעה, בדגש על התנהלות מערכתית ואישית בתהליכי קבלת ההחלטות. הצעת החוק מבקשת לשמור ולא לפגוע בעצמאות גופי התביעה ועל כן היא אינה עוסקת בבקרת שיקול הדעת המשפטי.

בחלוף למעלה משנה מאז החלה הנציבות לפעול, מוצע לעגן בחקיקה ראשית את פעילות הנציבות על בסיס העקרונות הבאים: האחד, שיפור פעולתם של הגופים המבוקרים, ייעול מנגנוני הביקורת עליהם ובירור תלונות כלפיהם, תוך שמירת עצמאותם בהפעלת שיקול דעת מקצועי באופן עצמאי וללא מורא. השני, חיזוק אמון הציבור בגופים המבוקרים ובמערכת אכיפת החוק בכללותה. הצעת החוק נועדה להשיג מטרות אלו.

הצעת החוק יוצרת מנגנון לבניית גוף הביקורת, כשירותו ותהליך מינוי הנציב שיעמוד בראשו. הנציבות תברר תלונות פרטניות לגבי הגופים המבוקרים המנויים בחוק זה, במקרים בהם נתגלה אירוע שיש על דעת הנציב מקום למצות הבירור עימו; במקרים בהם שר המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה יבקשו זאת; במקרים בהם הוגשה  תלונה על ידי כל אדם הרואה עצמו נפגע בשל התנהגות המערכת והנציב ראה שיש מקום לבררה. לאחר הקמת הנציבות ייקבעו נהלי העבודה ואופן הגשת התלונות בהתאם לחוק זה. הנציב יגיש דוחות שיכללו גם את עיקרי הביקורת והדרכים והליקויים לתיקון הלקחים.

 מערכת התביעה ועשיית הצדק במדינת ישראל מחייבים הקמת גוף ביקורת זה. באמצעות הקמתו יוכלו גופי התביעה לזכות לאמון האזרחים עליהם הם אמונים בעשיית הצדק במדינת ישראל.

---------------------------------

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים

והונחה על שולחן הכנסת ביום

ו' בחשוון התשע"ו – 19.10.15

1. ס"ח התשי"ח, עמ' 118. [↑](#footnote-ref-2)
2. ס"ח התשמ"ב, עמ' 43. [↑](#footnote-ref-3)
3. ס"ח התשמ"ד, עמ' 198. [↑](#footnote-ref-4)
4. ס"ח התשי"ח, עמ' 92. [↑](#footnote-ref-5)
5. דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 21, עמ' 459. [↑](#footnote-ref-6)
6. ס"ח התשנ"ו, עמ' 338. [↑](#footnote-ref-7)
7. ק"ת התשמ"ז, עמ' 294. [↑](#footnote-ref-8)