

הכנסת העשרים וחמש

יוזמת : חברת הכנסת מרב מיכאלי

פ/25/2595

הצעת חוק נציבות תלונות אסירים, התשפ"ג–2023

- הגדרות .1 בחוק זה –
- "אסיר" – לרבות עציר ;
- "בית דין למשמעת" – כמשמעותו בסימן ט'2 בפרק ג' לפקודת בתי הסוהר ;
- "הוועדה" – ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת ;
- "נציב בתי הסוהר" – כמשמעותו בפקודת בתי הסוהר ;
- "נציב התלונות", "נציב תלונות אסירים" – נציב תלונות אסירים, שמונה לפי סעיף 3 ;
- "סוהר" – כהגדרתו בפקודת בתי הסוהר ;
- "עבירת משמעת" – כמשמעותה בסעיף 103 לפקודת בתי הסוהר ;
- "פקודת בתי הסוהר" – פקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב–1971¹ ;
- "השר" – השר לביטחון הפנים.
- נציבות תלונות אסירים .2 מוקמת בזה נציבות תלונות אסירים במשרד לביטחון הפנים, שתפקידה לברר תלונות על התנהגות והתנהלות סוהרים במסגרת מילוי תפקידם, לפי הוראות חוק זה.
- כשירות הנציב ומינויו .3 (א) בראש הנציבות יעמוד נציב תלונות אסירים, שיתמנה על ידי השר, בהתייעצות עם שר המשפטים.
- (ב) כשיר להתמנות לתפקיד נציב התלונות מי שמתקיימים בו כל אלה :
- (1) הוא כשיר להתמנות לשופט של בית משפט מחוזי ;
- (2) הוא אינו סוהר ולא היה סוהר בשלוש השנים שקדמו למינויו ;

¹ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 21, עמ' 459.

(3) הוא בעל ידע מקצועי, בקיאות והבנה במשפט פלילי ובדיני הראיות;

(4) הוא בעל היכרות עם עבודת שירות בתי הסוהר;

(5) הוא לא הורשע בעבירה שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לשמש כנציב התלונות.

(ג) הודעה על מינויו של נציב התלונות ועל המען למשלוח תלונות תפורסם ברשומות.

(ד) מינוי נציב התלונות ייעשה, ככל האפשר, לא מוקדם מתשעים ימים ולא יאוחר משלושים ימים לפני תום תקופת כהונתו של הנציב המכהן; התפנה מקומו של נציב התלונות לפני תום תקופת כהונתו, ייעשה המינוי בתוך ארבעים וחמישה ימים מהיום שבו התפנה מקומו.

משך הכהונה 4. תקופת כהונתו של נציב התלונות תהיה חמש שנים מיום מינויו; השר רשאי להאריך תקופה זו לתקופה נוספת שלא תעלה על שנתיים.

תום כהונה 5. (א) כהונת נציב התלונות פוקעת –

(1) בתום תקופתה;

(2) בפטירתו או בהתפטרותו;

(3) בהעברתו מכהונתו לפי סעיף 4.

(ב) הודעה על תום כהונת נציב התלונות תפורסם ברשומות.

העברה מכהונה 6. השר רשאי להעביר את נציב התלונות מתפקידו לפני תום תקופת כהונתו, לאחר שנתן לו הזדמנות להשמיע את טענותיו, אם התקיים אחד מאלה:

(1) נבצר ממנו למלא את תפקידיו במשך תקופה העולה על שישה חודשים רצופים;

(2) הוא הורשע בעבירה אשר מפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה, אין הוא ראוי לשמש כנציב התלונות;

(3) הוא התנהג באופן שאינו הולם את מעמדו.

ייחוד משרה והיתר 7. (א) נציב התלונות ועובדי הנציבות לא יהיו רשאים – לעסוק בפעילות

(1) לשמש בכל משרה אחרת או לעסוק, במישרין או בעקיפין, בעיסוק אחר;

(2) להיות חברים בכנסת, בממשלה, במועצה של רשות מקומית, בגוף בוחר של מפלגה, או מועמדים לחברות כאמור;

(3) להיות חברים בהנהלה של חבר בני אדם המנהל עסקים לשם השגת רווחים.

(ב) נציב התלונות רשאי להתיר לעובד הנציבות, לפי בקשתו, לעשות דבר מהדברים המנויים בסעיף קטן (א)(1) או (3), אם לדעתו אין בכך כדי ליצור ניגוד עניינים או כדי לפגוע בעבודתו בנציבות בדרך אחרת; אין בהיתר כאמור כדי לפטור את העובד מעמידה בדרישות כל דין או נוהג, המסדירים את הפעילות.

חובת סודיות 8. (א) נציב התלונות, עובדי הנציבות וכל אדם אחר שבעזרתו הוא מבצע את תפקידיו חייבים לשמור בסוד כל ידיעה שהגיעה אליהם עקב עבודתם, לא לעשות בה שימוש ולא לגלותה לאחר, אלא לשם ביצוע תפקידיהם לפי חוק זה; העובדים יחתמו על כתב שמירה על סודיות עם תחילת עבודתם.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), רשאי השר, נציב בתי הסוהר או היועץ המשפטי לממשלה לקבל לידיו, לפי דרישתו, עותק מכל חומר או מידע המצוי בנציבות שהושג במסגרת פעילותה, ואולם, חומר או מידע לגבי תלונה מסוימת יימסר לאחר שהטיפול בה הסתיים.

(ג) השר ונציב בתי הסוהר כאחד רשאים להתיר פרסום פרטי תלונה מסוימת על סוהר, כולם או חלקם, שהטיפול בה הסתיים.

הגשת תלונה 9. (א) רשאי להגיש תלונה לנציבות אסיר הרואה עצמו נפגע בשל התנהגותו של סוהר במסגרת מילוי תפקידו והוא בעל עניין בתלונה; רשאי להגיש תלונה כאמור גם מי שאותו אסיר הסמיכו לכך.

(ב) השר או נציב בתי הסוהר רשאים לבקש מנציב התלונות לברר עניין הנוגע להתנהגותו של סוהר במסגרת תפקידו.

דרך הגשת התלונה 10. התלונה תוגש בכתב, תיחתם בידי המתלונן ויצוינו בה שם המתלונן ומענו.

תלונות שאין לברר 11. נציב התלונות לא יברר תלונה שהיא כמפורט להלן:
אותן

(1) התלונה אינה על סוהר או שאינה בעניין הנוגע להתנהגותו של סוהר במסגרת מילוי תפקידו;

(2) התלונה היא קנטרנית או טורדנית על פניה או עוסקת בזוטי דברים;

(3) עניינה של התלונה בשאלה משפטית;

(4) התלונה היא על מעשה שמתנהלת בשלו חקירה ביחידה הארצית לחקירות סוהרים שבמשטרת ישראל או בידי רשות אחרת המוסמכת על פי דין לחקור בו, או שהוגש בעניינו כתב אישום לבית משפט או לבית דין למשמעת;

(5) התלונה הוגשה על ידי סוהר נפגע או שוטר נפגע, כהגדרתם בסעיף 111 לפקודת בתי הסוהר והיא מתאימה להתברר כקבילה בידי נציב קבילות סוהרים.

12. התלונה ועילותיה ופתיחת הבירור (א) תלונה ניתנת להגשה על כל סוהר בעניין הנוגע להתנהגותו במסגרת מילוי תפקידו.

(ב) משהוגשה תלונה, יאשר נציב התלונות את קבלתה ויפתח בבירורה, זולת אם ראה שאין לברר אותה מהטעמים המנויים בסעיף 11.

(ג) החליט נציב התלונות לא לפתוח בבירור תלונה, יודיע על כך למתלונן בכתב, ויציין את הנימוקים להחלטתו.

(ד) החליט נציב התלונות לפתוח בבירור התלונה, יודיע על כך לסוהר הנילון, ליועץ המשפטי לממשלה, לנציב בתי הסוהר ולשר.

(ה) בהודעה לפי סעיף קטן (ד) רשאי נציב התלונות לא לכלול את פרטי המתלונן אם סבר כי פרטיו אינם דרושים לצורך בירור התלונה; אין בסעיף קטן זה כדי לגרוע מסמכויות השר ונציב בתי הסוהר לפי סעיף 9(ב).

13. דרכי הבירור ומשכו (א) נציב התלונות רשאי לברר את התלונה בכל דרך שימצא לנכון והוא אינו כפוף לסדרי דין או לדיני הראיות.

(ב) לצורך הבירור, רשאי נציב התלונות לקבל מכל אדם או גוף, בתוך תקופה שיקבע ובאופן שיקבע, בכפוף לסעיף קטן (ג), כל ידיעה או מסמך העשויים, לדעת נציב התלונות, לסייע בבירור התלונה; מי שנדרש למסור ידיעה או מסמך כאמור, ימלא אחר הדרישה, והוראות סעיף 11 לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968², יחולו, בשינויים המחויבים, על סירוב למלא אחר הדרישה, למעט פסקאות (1) ו-(3) בסעיף קטן (א) שבו.

(ג) לצורך הבירור רשאי נציב התלונות לשמוע את המתלונן, את הסוהר הנילון, וכל אדם אחר אם ראה תועלת בדבר; סירב הסוהר הנילון למסור את דבריו בעל פה, ימסרם בכתב ככל שיידרש.

(ד) בירור התלונה יסתיים לכל המאוחר עד תום שנה אחת מיום קבלתה בנציבות.

14. הפסקת הבירור נציב התלונות רשאי להפסיק את בירור התלונה אם נוכח שהתקיימה אחת העילות המצדיקות שלא לפתוח בבירורה, או שעניין התלונה בא על תיקונו או שהמתלונן ביטל את תלונתו; הופסק בירור התלונה לפי סעיף זה יודיע נציב התלונות בכתב למתלונן, לסוהר הנילון ולמי שמנוי בסעיף 11(ד), לפי העניין, שהחליט להפסיק את הבירור, ויציין את הנימוקים להחלטתו.

² ס"ח התשכ"ט, עמ' 28.

15. תוצאות הבירור (א) מצא נציב התלונות שהתלונה היתה מוצדקת יודיע על כך למתלונן, לסוהר הנילון ולמי שמנוי בסעיף 12(ד), לפי העניין, בצירוף החלטתו; בהודעה כאמור רשאי נציב התלונות לפרט את תמצית ממצאיו, כולם או חלקם, ואם העלה הבירור כי קיים ליקוי, רשאי הוא להצביע על הצורך בתיקונו.
- (ב) התקבלה הודעה על צורך בתיקון ליקוי כאמור בסעיף קטן (א), יודיע הסוהר הנילון לנציב על הצעדים שננקטו לתיקון הליקוי; לא התקבלה הודעה בתוך זמן סביר או שההודעה אינה מניחה את דעתו של נציב התלונות, רשאי הוא להביא את העניין לפני נציבות שירות בתי הסוהר והשר.
- (ג) מצא נציב התלונות שהתלונה לא היתה מוצדקת, יודיע על כך בכתב למתלונן ולמי שמנוי בסעיף 11(ד), לפי העניין, ורשאי נציב התלונות לפרט את תמצית ממצאיו.
- (ד) העלה בירור התלונה חשד שנעברה עבירה פלילית, יודיע על כך נציב התלונות ליחידה ארצית לחקירת סוהרים שבמשטרת ישראל או לרשות אחרת המוסמכת על פי דין לחקור בעבירה, וכן לשר ולנציב בתי הסוהר; העלה בירור התלונה חשש שנעברה עבירת משמעת, יודיע על כך נציב התלונות לראש אגף משאבי אנוש בשירות בתי הסוהר, ורשאי הוא להמליץ לשר על הגשת כתב אישום לבית דין למשמעת.
- (ה) נציב התלונות רשאי, אם מצא לנכון לעשות כן בעקבות ממצאיו, להמליץ לשר או לנציב בתי הסוהר, לפי העניין, לשחרר את הסוהר משירות בשירות בתי הסוהר; החליטו השר או נציב בתי הסוהר שלא לקבל את המלצת נציב התלונות, ינמקו את החלטתם.
16. סייגים לנימוק וגילוי ממצאים הודעה של נציב התלונות לפי סעיף 14 לא תכלול ולא תגלה חומר או מידע אשר לדעת ראש הממשלה או שר הביטחון גילויים עלול לפגוע בביטחון המדינה, או אשר לדעת ראש הממשלה או שר החוץ גילויים עלול לפגוע ביחסי החוץ או בקשרי המסחר הבין-לאומיים של המדינה.
17. זכויות וסעדים (א) החלטותיו וממצאיו של נציב התלונות בעניין תלונה –
- (1) אין בהם כדי להעניק למתלונן או לאדם אחר זכות או סעד, בבית משפט או בבית דין, שלא היו להם לפני כן;
- (2) אין בהם כדי למנוע מהמתלונן או מאדם אחר להשתמש בזכות או לבקש סעד שהוא זכאי להם, ואולם, אם נקבע לכך מועד בחיקוק, לא יוארך המועד על ידי הגשת התלונה או בירורה.
- (ב) דין וחשבון, החלטה וכל מסמך שהכין נציב התלונות במסגרת מילוי תפקידו לא ישמשו ראיה בהליך משפטי או מעין שיפוט.

- אי תלות 18. אין על נציב התלונות ועל עובדי הנציבות מרות בעניין מילוי תפקידיהם לפי חוק זה, זולת מרותו של הדין.
- דין וחשבון 19. נציב התלונות יגיש לשר, לנציב בתי הסוהר ולוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, מדי שנה, דין וחשבון על פעולותיו, שיכלול תיאור פרטני של הטיפול בתלונות.
- יידוע אסירים 20. (א) בכל בית סוהר תפורסם במקום בולט הודעה בדבר זכותם של אסירים להגיש תלונה לנציב התלונות לפי חוק זה, אופן הגשת תלונה והליכי הטיפול בה.
(ב) בכל בית סוהר תהיה תיבה לשם איסוף תלונות המיועדות לנציב התלונות; התיבה תישמר נעולה ותיפתח רק בידי עובד הנציבות.
- תיקון פקודת בתי הסוהר 21. בפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971³ –
- (1) בסעיף 1, אחרי ההגדרה "מנהל בית סוהר" יבוא:
- "נציב תלונות אסירים" – כהגדרתו בחוק נציבות תלונות אסירים, התשפ"ג-2023;";
- (2) אחרי סעיף 5 יבוא:
- "יידוע אסיר 5א. אדם המתקבל לבית הסוהר יידוע בזכותו להגיש בזכויותיו לפי חוק תלונה לנציב תלונות אסירים לפי חוק נציבות נציבות תלונות תלונות אסירים, התשפ"ג-2023, אופן הגשת אסירים תלונה והליכי הטיפול בה.";
- (3) בסעיף 72, במקום "לשופט של בית המשפט העליון וליועץ המשפטי לממשלה" יבוא "לשופט של בית המשפט העליון, ליועץ המשפטי לממשלה ולנציב תלונות אסירים";
- (4) בתוספת הראשונה –
- (א) בפרט 15, אחרי "מבקר המדינה", יבוא "נציב תלונות אסירים";
- (ב) בפרט 22, אחרי "נציב הקבילות", יבוא "נציב תלונות אסירים".
- ביצוע ותקנות 22. השר לביטחון הפנים ממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי, באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, להתקין תקנות לביצועו.

ד ב ר י ה ס ב ר

³ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 21, עמ' 459.

עם כניסתו של אסיר לבית הסוהר נשללת ממנו חירותו. שינוי זה מחייב את האסיר לקיים את החובות החלות עליו מתוקף החוק, ואילו שירות בתי הסוהר מחויב להקפיד על ביצוע חובותיו לצד מתן זכויות לכל אסיר.

חומות הכלא מפרידות אמנם בין האסיר לחופש אך אסור להן להפריד בין האסיר לכבודו כאדם. זכותו של האדם לחופש ניטלה מן האסיר אך זכותו של האדם לשלמות גופו ונפשו לא ניטלה ממנו. האסיר אמור ליהנות מכל זכויות האדם למעט אלה שניטלו ממנו במפורש. שירות בתי הסוהר כארגון ביטחוני בעל ייעוד חברתי מחזיק במתקניו עצורים ואסירים במשמורת חוקית ואמור לשים דגש על גילוי רגישות אנושית, שמירה על כבודו של האדם, ומתן יחס הולם לאסיר ולצרכיו במהלך תקופת מאסרו.

מדי שנה מגישה הסנגוריה הציבורית דוח קשה על תנאי הכליאה בארץ. לפי הדוחות האחרונים הכלואים סובלים מצפיפות ומתנאי תברואה לקויים, אינם מקבלים טיפול רפואי או נפשי כראוי, חלקם אינם זוכים לביקורים או לטיולים בחצר ועוד שורה ארוכה של ליקויים הגורמים לשלילת זכויותיהם הבסיסיות המגיעים אל שולחננו המציגים תמונה קשה וקודרת ולאסיר אין מושיע.

נכון להיום, אין לאסירי ארצנו כתובת מתאימה אשר תטפל בתלונותיהם ובעיותיהם כראוי. מעבר לפניות אל גורמים פנימיים בשירות בתי הסוהר אשר בחלקן אינן מטופלות כראוי, אין לאסירים אלה גוף חיזוני נייטרלי אשר יטפל בבעיותיהם של אלפי אסירים ויקיים בירורים מעמיקים אודות תופעות הפוגעות בזכויות הכלואים.

נכון הוא שהאסירים רשאים לפנות גם אל נציב תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה אך אלה אינם מקצועיים בתחום הטיפול בפניות אסירים ואף אינם בנויים וערוכים להגיע אל מתקני הכליאה באופן שוטף כמתבקש.

אשר על כן, הצעת חוק זו מציעה להקים נציבות תלונות אסירים במשרד לביטחון הפנים, שתפקידה לברר תלונות על התנהגות והתנהלות סוהרים במסגרת מילוי תפקידם לצד כל תלונה אחרת הפוגעת בזכויות האסיר.

נציב התלונות יהיה רשאי לברר את התלונה בכל דרך שימצא לנכון. לצורך הבירור רשאי נציב התלונות לשמוע את המתלונן, את הסוהר הנילון וכל אדם אחר אם ראה תועלת בדבר, והמערכת תוכל להפיק לקחים ומהתלונות ולהתייעל. לא יהיה על נציב התלונות ועל עובדי הנציבות מרות בעניין מילוי תפקידיהם לפי חוק זה זולת מרותו של הדין.

הצעות חוק זהות הונחו על שולחן הכנסת השמונה-עשרה על ידי חבר הכנסת אמנון כהן וקבוצת חברי הכנסת (פ/18/4048), על שולחן הכנסת התשע-עשרה על ידי חבר הכנסת אמנון כהן (פ/19/115) ועל ידי חבר הכנסת דוד אזולאי וקבוצת חברי הכנסת (פ/19/1849), על שולחן הכנסת העשרים, על שולחן הכנסת (פ/20/514); העשרים ושתיים, על שולחן הכנסת העשרים ושלוש על ידי חברת הכנסת מרב מיכאלי (פ/22/1372; פ/23/610), על שולחן הכנסת העשרים וארבע על ידי חברת הכנסת מרב מיכאלי (פ/24/1275) ועל ידי חבר הכנסת יריב לוין (פ/24/1726).

הצעת החוק זהה לפ/1726/24 ולפיכך לא נבדקה מחדש על ידי הלשכה המשפטית של הכנסת.

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שולחן הכנסת ביום
ו' באדר התשפ"ג (27.02.2023)