



רשומות

הצעות חוק

ה מ מ ש ל ה

28 במרס 2016

1040

י"ח באדר ב' התשע"ו

עמוד

992 הצעת חוק נציבות תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות, התשע"ו-2016

הצעת חוק נציבות תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות, התשע"ו-2016

פרק א': הגדרות

הגדרות 1. בחוק זה -

"ערכאה" - בית משפט, בית דין שהוקם על פי דין, ועדת ערר, בורה, מגשר, גוף שלפניו מתנהל הליך משמעותי על פי דין וכל רשות המפעילה סמכות שפיטה, למעט בית דין צבאי או בית משפט צבאי;

ד ב ר י ה ס ב ר

המדינה בערכאות, הבא לידי ביטוי בסמכות להפעיל את "גלגלי" החוק הפלילי, ניתן בידיה כנאמן הציבור לשם הבטחת שלטון החוק והאינטרס הציבורי בכללותו.

נכון הדבר שמלבד הנציבות שאותה מוצע להקים בחוק זה, קיים מערך נרחב של מנגנונים פנימיים וחיצוניים שתכליתם להבטיח כי התנהלות מייצגי המדינה בערכאות תהיה נתונה לבקרה ולפיקוח ראויים, ובכללם מבקר המדינה, נציב תלונות הציבור, לשכת עורכי הדין, האגף למשמעת בנציבות שירות המדינה, בתי המשפט, השרים והמנהלים הכלליים של המשרדים הנוגעים בדבר, וכן הממונים המקצועיים על אותם תובעים, ובראשם היועץ המשפטי לממשלה. ואולם מענה זה אינו שלם או מתאים תמיד, ועדיין נדרש שיפור וייעול נוסף וזאת בעיקר בהיבט של מנגנון ייעודי, מקצועי ועצמאי, שיהיה בו כדי להגביר את אמון הציבור בהליכי הבירור. מנגנון זה שיאפשר בירור תלונות בהתאם להוראות הצעת החוק, על ידי גורם מקצועי ועצמאי הנהנה מיוקרה ומאמון ציבורי, יגביר את אמון הציבור בהליכי בירור התלונות, וכפועל יוצא אף יגביר את אמון הציבור במייצגי המדינה בערכאות, אמון המהווה את הבסיס לפעילותם.

ההבנה שהפיקוח של גופי הביקורת הקיימים כיום אינו מספק, הובילה בשנת 2011 להקמת צוות משרדי לבחינת "אפשרות היישום של הקמת נציבות תלונות על הפרקליטות" (להלן - הצוות). יצוין כי למינויו של הצוות קדמו שתי הצעות חוק פרטיות בנושא זה שהונחו על שולחן הכנסת השמונה עשרה - הצעת חוק נציב תלונות הציבור על פרקליטים, התשע"א-2011, פ/3275/18 והצעת חוק מבקר הפרקליטות, התשע"א-2011, פ/3449/18. באפריל 2012 הגיש הצוות דין וחשבון שבו עמד על החשיבות שבהקמת גוף ביקורת ייעודי שיבצע ביקורת מערכתית יוזמה על מערך מייצגי המדינה בערכאות, בלי לגרוע ממנגנוני הביקורת הקיימים, וכן הדגיש כי בכל מנגנון ביקורת שיוקם יש לשמור על העצמאות המקצועית של מייצגי המדינה בערכאות.

בספטמבר 2013 חתמו שרת המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה דאז על מסמך עקרונות (להלן - מסמך העקרונות) להקמת יחידת ביקורת ייעודית במשרד

כללי הצעת חוק זו נועדה להסדיר את מינוי נציב תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות ואת דרכי פעילותו, וכן לעגן בחוק את נציבות תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות במשרד המשפטים, שבראשה עומד הנציב. מטרת החוק המוצע היא לספק לכל אדם הרואה עצמו נפגע במישרין ממעשה או מחדל של מייצגי המדינה בערכאות, כתובת שאליה יוכל להפנות את טענותיו, לשם בירורן, בהתאם להוראות המפורטות ובמסגרת הקבועה לכך בהצעת החוק.

לצד מתן אפשרות כאמור לכל אדם הרואה את עצמו נפגע, להגיש תלונה לבדיקה ובירור מקצועי באופן שיביא להגברת אמון הציבור במערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (להלן - מייצגי המדינה בערכאות). החוק המוצע שומר על עקרון עצמאות מייצגי המדינה בערכאות. עיקרון זה משמעו מתן אפשרות למייצגי המדינה בערכאות לעסוק במלאכתם בלא מורא, תוך שמירה על חופש פעולתם ושיקול דעתם המשפטי.

מערך מייצגי המדינה בערכאות כולל את התביעה הכללית בישראל הפועלת מכוח סמכותו של היועץ המשפטי לממשלה. בישראל פועלים כמה אלפי תובעים המוסמכים לנהל הליכים פליליים, וביניהם הפרקליטים בפרקליטות המדינה על מחלקותיה ומחוזותיה, התובעים המשטרתיים, תובעים בשירות המדינה, לרבות ברשויות המקומיות וכן עורכי דין פרטיים הפועלים במסגרת מיקור חוץ מטעם משרדי הממשלה והרשויות המקומיות. מערך ייצוג המדינה בערכאות כולל גם את מייצגי המדינה בהליכים אזרחיים ומינהליים - פרקליטים מפרקליטות המדינה על מחלקותיה ומחוזותיה, ובמקרים מסוימים עורכי דין אחרים מן המגזר הציבורי ואף עורכי דין פרטיים המוסמכים בידי היועץ המשפטי לממשלה לפעול כנציגיו בהליכים מסוימים.

הצורך בנציבות תלונות ציבור על מייצגי המדינה בערכאות, נובע מכוחם המיוחד של עובדי המדינה שבידיהם ניתנה סמכות לתבוע פרטים בשם המדינה בהליך פלילי או לייצג את המדינה בדיונים בערכאות. מערך ייצוג המדינה בערכאות מתאפיין בביוזירות ארגונית, ובעצמאות מקצועית רבה. יתר על כן, הכוח הרב המסור בידי מייצגי

(1) מי שמייצג את המדינה, לפי דין, בהליך המתברר בערכאות;

ד ב ר י ה ס ב ר

המשפטים – נציבות ביקורת על מערך התביעה וייצוג המדינה בערכאות – שתבצע ביקורת מערכתית יוזמה על המערך הכולל של ייצוג המדינה בערכאות, וכן תברר תלונות פרטניות במקרים מסוימים. כמו כן נקבע במסמך העקרונות כי בחלוף שנה מיום היווסדה תיבחן פעילות הנציבות בהתאם למתווה שנקבע במסמך העקרונות. בדצמבר 2013 אישרה הממשלה, בהחלטת הממשלה מס’ 1090, את מינויה של השופטת (בדימוס) הילה גרסטל כממונה על נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות במשרד המשפטים, ובאפריל 2014 החלה הנציבות בפעילותה. בהתאם למתווה שנקבע במסמך העקרונות, עבודת הנציבות התנהלה בשני מישורים: מישור הביקורת המערכתית ומישור התלונות הפרטניות.

ביוני 2015 מונה השופט (בדימוס) אליעזר גולדברג, לבחון את פעילות נציבות הביקורת על מייצגי המדינה בערכאות. במסגרת כתב המינוי שעליו חתמו שרת המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה, התבקש השופט (בדימוס) גולדברג להמליץ בסיומה של הבחינה על השינויים הנדרשים בפעילות נציבות הביקורת, ככל שנדרשים. באוקטובר 2015 הגיש השופט גולדברג את מסקנותיו, שבמסגרתן עמד על ייחודיותו של מערך ייצוג המדינה בערכאות ועל הצורך בפיצול הנציבות הקיימת לשתי יחידות ייעודיות שיפעלו במקביל: האחת, יחידה לביקורת מערכתית שתוקם מכוח חוק הביקורת הפנימית, התשנ”ב–1992 (להלן – חוק הביקורת הפנימית) ותפעל לפיו ושהממונה עליה יהיה היועץ המשפטי לממשלה; השנייה, יחידה עצמאית לבידיקת תלונות פרטניות. במסגרת מסקנות אלה הובהר כי יש לאזן בין הצורך בדיווחיות מצד מערך ייצוג המדינה בערכאות, לבין שמירה על עצמאות מייצגי המדינה בערכאות והפעלת שיקול דעתם המשפטי בלא מורא. נוסף על כך, כדי למונע שימוש בנציבות ככלי לניגוח מערך ייצוג המדינה בערכאות, הוצעו מגבלות מסוימות לבירור תלונה (שחלקם מקבילים לאלה המנויים בחוק נציב תלונות הציבור על שופטים, התשס”ב–2002, ובחוק מבקר המדינה, התשי”ח–1958 [נוסח משולב] (להלן – חוק מבקר המדינה)). כך למשל הוצע כי לא תבורר תלונה הנוגעת להפעלת שיקול דעתו של הנילוך.

שרת המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה החליטו לאמץ את עיקרי המלצותיו ומסקנותיו של השופט (בדימוס) גולדברג. בהתאם לכך, החוק המוצע מקים בתוך משרד המשפטים יחידה לבירור תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות, שבראשה יעמוד נציב בירור התלונות, ותפקידו יהיה לברר תלונות שהוגשו על בעלי התפקידים המנויים בחוק. בהתאם להוראות החוק המוצע.

ההסדר בחוק המוצע מבוסס על שמירת עצמאות מערך ייצוג המדינה בערכאות והיכולת המעשית של כל

כדי שיהיה אפשר לקבל החלטה מושכלת בדבר המנגנון המתאים לביקורת מערכתית על מייצגי המדינה בערכאות, מוצעת בחוק זה הוראת שעה ולפיה במהלך השנה הראשונה שמיום פרסומו של החוק המוצע, יוסמך הנציב (נוסף על תפקידו המוצע כמברר תלונות הציבור) לערוך ביקורת מערכתית על הגופים שבמסגרתם מועסקים מייצגי המדינה בערכאות. זאת, בהתאם לעקרונות הקבועים בחוק המוצע. לאחר תום השנה האמורה, יחדל הנציב מעריכת ביקורת מערכתית כאמור וימלא את תפקידו כמברר תלונות הציבור בלבד, ובמקביל ימונה, לפי חוק הביקורת הפנימית, מבקר פנימי ייעודי שיהיה אחראי על ביצוע ביקורת מערכתית יוזמה על הגופים המבוקרים, ויפעל בהתאם לחוק הביקורת הפנימית. זאת, בהתבסס על מסקנותיו של השופט גולדברג בדבר הצורך בהקמת יחידה נפרדת ועצמאית לביצוע הביקורת המערכתית, שתפעל נוסף על הביקורת הפנימית הכללית במשרד המשפטים, ואשר הממונה עליה יהיה היועץ המשפטי לממשלה.

באופן זה יוכל שר המשפטים לבחון את שני המודלים שנוסדו לביצוע ביקורת על מייצגי המדינה בערכאות (המודל של הוראת השעה והמודל לפי חוק הביקורת הפנימית), ולשקול מהו המודל המועדף והנכון יותר בראייתו לביצוע ביקורת על מייצגי המדינה בערכאות, אשר יוביל לשיפור וייעול התליכה הביקורת ובירור התלונות, וכפועל יוצא יחזק את אמון הציבור בייצוג המדינה בערכאות. כל זאת, תוך שמירה על עצמאות שיקול דעת של התביעה והיכולת המעשית של כל פרקליט או תובע להפעיל את שיקול דעתו המשפטי באופן עצמאי ובלא מורא. עצמאות זו נדרשת כדי להבטיח את שלטון החוק ואת השוויון בפני החוק והוראות החוק המוצע נועדו להבטיח את קיומה.

סעיף 1 סעיף זה קובע כי לצורך החוק המוצע, המונח ”ערכאה” משמעו: בית משפט, בית דין שהוקם על פי דין, ועדת ערר, בורר, מגשר, גוף שלפניו מתנהל הליך משמעתי על פי דין וכל רשות המפעילה סמכות שפיטה, למעט בית דין צבאי או בית משפט צבאי. הגדרה זו, בשילוב עם הגדרת ”מייצג המדינה בערכאות” שתפורט להלן, קובעת את גדר תחולתו של החוק.

לצורך חוק זה, המונח ”מייצג המדינה בערכאות” מתייחס לבעלי התפקידים האלה:

- (2) מי שמייצג רשות ציבורית שאינה המדינה, לפי דין, בהליך המתברר בערכאות, והוסמך לכך בידי היועץ המשפטי לממשלה;
- (3) תובע כמשמעותו בסעיף 12(א) לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982¹;
- (4) מי שהוא בעל סמכות תביעה לפי סעיף 264 לפקודת הערירות;
"השר" – שר המשפטים.

פרק ב': נציבות תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות

- (א) השר, בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה, ימנה אדם הכשיר לכהן כשופט של בית משפט מחוזי ואשר יש לו היכרות עם תחום הייצוג של המדינה בערכאות, לתפקיד נציב תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות (בחוק זה – הנציב); הנציב יעמוד בראש יחידה במשרד המשפטים שתברר תלונות בהתאם להוראות חוק זה, ותיקרא "נציבות תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות" (בחוק זה – הנציבות).
- (ב) לא ימונה לתפקיד הנציב מי שהורשע בעבירה פלילית או בעבירת משמעת, אשר מפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה, אין הוא ראוי לדעת השר, לאחר התייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, לשמש כנציב, או מי שהוגש נגדו כתב אישום בעבירה פלילית כאמור וטרם ניתן פסק דין סופי בעניינו.
- (ג) על מינוי הנציב לא תחול חובת המכרז לפי סעיף 19 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959².
- (ד) הודעה על מינויו של הנציב תפורסם ברשומות.

נציב תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות

ד ב ר י ה ס ב ר

- (1) מי שמייצג את המדינה לפי דין, בהליך המתברר בערכאות.
- (2) מי שמייצג לפי כל דין רשות ציבורית שאינה המדינה בהליך המתברר בערכאות והוסמך לכך בידי היועץ המשפטי לממשלה.
- (3) תובע, כמשמעותו בסעיף 12 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982¹.
- (4) מי שהוא בעל סמכות תביעה לפי סעיף 264 לפקודת הערירות.
- יובהר, כי הגדרה זו אינה כוללת את מי שמייצג מטעם הפרקליטות הצבאית.
- סעיף 2 סעיף קטן (א)**
- מוצע לקבוע כי שר המשפטים, בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה, ימנה את נציב תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות (להלן – הנציב). הנציב יהיה משפטן הכשיר לכהן כשופט של בית המשפט המחוזי, אשר יש לו היכרות עם תחום הייצוג של המדינה בערכאות. בשירות כאמור נדרשת נוכח הרצון להבטיח כי הנציב יהיה בעל יוקרה מקצועית ומעמד ציבורי. היכרות עם תחום ייצוג המדינה בערכאות נדרשת נוכח מאפייניו הייחודיים של מערך ייצוג המדינה בערכאות, מאפיינים שהבנתם חיונית לעבודתו של הנציב.
- (א) לטעיה קטן (ב)
- נוכח חשיבות תפקידו של הנציב ולצורך הבטחת אמון הציבור בו, מוצע כי לתפקיד הנציב לא ימונה אדם אשר הורשע בעבירה פלילית או בעבירת משמעת, אשר מפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה, אין הוא ראוי, לדעת שר המשפטים לאחר שהתייעץ עם היועץ המשפטי לממשלה, לכהן כנציב, או שהוגש נגדו כתב אישום בשל עבירה כאמור וטרם ניתן פסק דין חלוט בעניינו.
- (א) לטעיה קטן (ג)
- יובהר, כי חובת המכרז לפי סעיף 19 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959², לא תחול על מינויו של הנציב.
- (א) לטעיה קטן (ד)
- מוצע כי הודעה על מינוי הנציב לפי סעיף זה תפורסם ברשומות.

¹ ס"ח התשמ"ב, עמ' 43.

² דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 8, עמ' 197.

³ ס"ח התשי"ט, עמ' 86.

3. מינוי נציב ייעשה, ככל האפשר, בין תשעים לשלושים ימים לפני תום תקופת כהונתו של הנציב המכהן; התפנה מקומו של הנציב לפני תום תקופת כהונתו, ייעשה המינוי בתוך ארבעים וחמישה ימים מהיום שבו התפנה מקומו כאמור.
4. הנציב יכהן תקופת כהונה אחת בלבד של חמש שנים.
5. (א) הנציב יחדל לכהן לפני תום תקופת כהונתו, באחד מאלה:
 (1) פטירת הנציב;
 (2) התפטרות הנציב, במסירת כתב התפטרות לשר;
 (3) העברת הנציב מכהונה לפי סעיף 6.
 (ב) הודעה על סיום כהונתו של הנציב תפורסם ברשומות.
6. (א) השר, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, רשאי להעביר את הנציב מכהונתו, אם התקיים אחד מאלה:
 (1) הנציב הורשע בעבירה פלילית או בעבירת משמעת כאמור בסעיף 2(ב) או שהוגש נגדו כתב אישום בעבירה פלילית כאמור באותו סעיף;
 (2) הנציב התנהג באופן שאינו הולם את מעמדו;
 (3) הנציב אינו מבצע את תפקידו כהלכה.
 (ב) השר לא יעביר את הנציב מכהונתו אלא לאחר שנתן לו הזדמנות נאותה להשמיע את טענותיו.
7. הנציב לא ימלא, נוסף על תפקידו לפי חוק זה, תפקיד של מבקר פנימי לפי חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992⁴ (להלן – חוק הביקורת הפנימית).
8. מי שכהן כנציב לא ישמש כמייצג המדינה בערכאות ולא יועסק בגוף או ביחידה, לפי העניין, שתפקידם ייצוג המדינה בערכאות ושבמסגרתם מועסקים מייצגי המדינה בערכאות, בטרם חלפה שנה מיום שהסתיימה כהונתו כנציב.

ד ב ר י ה ס ב ר

- סעיף 3** הוראה זו שעניינה מועד בחירת הנציב, נועדה לאפשר את התחלת הליך מינויו של נציב חדש טרם סיום כהונתו של הנציב המכהן.
- סעיף 4** מוצע כי משך תקופת כהונת הנציב תהיה חמש שנים בלבד.
- סעיף 5** כהונת הנציב תפקע בטרם יסתיימו חמש שנות כהונה, אם הוא נפטר, התפטר או הועבר מכהונה כאמור בסעיף 6 המוצע. הודעה על סיום כהונת הנציב תפורסם ברשומות.
- סעיף 6** העברת הנציב מכהונתו תיעשה בידי שר המשפטים, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, במקרים אלה: הנציב הורשע בעבירה פלילית או משמעתית אשר מפאת מהותה חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לכהן בתפקידו, או שהוגש נגדו כתב אישום בעבירה פלילית כאמור; הנציב התנהג באופן שאינו הולם את מעמדו; הנציב אינו מבצע את תפקידו כהלכה. לצורך מימוש זכות הטעון והשימוע, טרם קבלת החלטה על העברה מכהונה כאמור, יאפשר השר לנציב להשמיע את טענותיו.
- סעיף 7** נוסף על ההגבלות הקבועות בהוראות תקנון שירות המדינה החל על עובדי המדינה, מוצע לקבוע כי הנציב לא יוכל לכהן כמבקר פנימי בהתאם לחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992. זאת, עקב המלצתו של כב' השופט (בדימוס), אליעזר גולדברג, לפיצול הנציבות הקיימת כיום לשתי יחידות נפרדות, כאמור לעיל, האחת תעסוק בבירור תלונות בעניין נקודתי, והשנייה בביקורת מערכתית יוזמה.
- סעיף 8** מוצע לקבוע הוראת צינון ולפיה מי שכהן כנציב לא ישמש כמייצג המדינה בערכאות ולא יועסק בגוף או ביחידה שתפקידם ייצוג המדינה בערכאות ושבמסגרתם מועסקים מייצגי המדינה בערכאות, בטרם חלפה שנה מיום שהסתיימה כהונתו כנציב. הוראה זו נועדה לשמור, הן מבחינה מהותית והן מבחינת מראית פני הדברים, על אופיו האובייקטיבי והבלתי-תלוי של הנציב. הוראה זו אינה גורעת מההוראות הקבועות בחוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969.

⁴ ס"ח התשנ"ב, עמ' 198.

9. אי-תלות בבירור תלונות יהיה לנציב שיקול דעת עצמאי, בכפוף להוראות חוק זה.
10. עובדי הנציבות הנציב ועובדי הנציבות יהיו עובדי המדינה.

פרק ג': בירור תלונות

11. הגשת תלונה (א) כל אדם הרואה עצמו נפגע במישרין ממעשה של מייצג המדינה בערכאות שנעשה אגב טיפולו בעניין מסוים במסגרת תפקידו כמייצג המדינה בערכאות, והמעשה הוא בניגוד לחוק או בלא סמכות חוקית או בניגוד למינהל תקין או שיש בו משום התנהגות או התנהלות בלתי ראויה, רשאי להגיש תלונה לנציב; לעניין זה, "מעשה" – לרבות מחדל.
- (ב) מתלונן שאינו יודע את זהותו של מייצג המדינה בערכאות שביצע את המעשה כאמור בסעיף קטן (א), רשאי לציין כנילון בתלונה כאמור באותו סעיף קטן, את הגוף או היחידה, לפי העניין, שבמסגרתם מועסק מייצג המדינה בערכאות האמור.
12. דרך הגשת תלונה תלונה תוגש לנציב בכתב, תיחתם בידי המתלונן ויצוינו בה שם המתלונן, מספר הזהות שלו ומענו ופרטי הנילון כאמור בסעיף 11(א) או (ב), לפי העניין; המתלונן יצרף לתלונה את כל המסמכים שבידו הנוגעים לתלונה.
13. תלונה של אדם המוחזק במשמורת תלונה של אדם המוחזק במשמורת (1) עד (4) תוגש במעטפה סגורה לבעל התפקיד כמפורט באותן פסקאות או למי שהוא הסמיך לעניין זה, והוא יעבירה, בלי לפתחה, אל הנציב:
- (1) אסיר כהגדרתו בפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971⁵ – למנהל בית הסוהר שבו הוא מוחזק;
- (2) עצור כמשמעותו בחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996⁶, או אסיר המוחזק בבית מעצר – למפקד בית המעצר שבו הוא מוחזק;

ד ב ר י ה ס ב ר

9. **סעיף 9** לצורך הבטחת אי-תלותו של הנציב בקבלת החלטות מקצועיות, ועצמאות במילוי תפקידו, מוצע לקבוע כי יהיה לו שיקול דעת עצמאי בבירור תלונות, בכפוף להוראות החוק.
10. **סעיף 10** מוצע לקבוע כי הנציב ועובדי הנציבות יהיו עובדי המדינה לכל דבר ועניין.
11. **סעיף 11** **לסעיף קטן (א)** מוצע לקבוע כי רשאי להגיש תלונה, כל אדם הרואה עצמו נפגע במישרין בשל מעשה או מחדל של מייצג המדינה בערכאות, שנעשה אגב טיפולו בעניין מסוים במסגרת תפקידו כמייצג המדינה בערכאות, וזאת כאשר המעשה האמור הוא בניגוד לחוק או בלא סמכות חוקית, או בניגוד למינהל תקין או שיש בו משום התנהגות או התנהלות בלתי ראויה. יובהר, כי סעיף זה לא חל רק על פעולת הייצוג בבית המשפט, כי אם גם על פעולות מקדימות של מייצגי המדינה בערכאות שנעשו במסגרת תפקידם כמייצגי המדינה בערכאות.
- עוד יובהר כי מטרת בירור התלונה איננה לחפש אשמים אלא לסייע בתיקון התקלה או הליקוי שעליו הצביע המתלונן, ככל שתלונתו נמצאה מוצדקת, ובכך להביא לשיפור ההתנהלות. ניסוחו של סעיף זה אינו מבקש
- לסטות מתכלית זו, ומטרתו היא להבהיר כי תפקידו של הנציב אינו בעריכת ביקורת מערכתית שלטובתה מוקם, כמפורט בחוק המוצע, גוף נפרד וייעודי, כי אם לבצע בדיקת תלונה מסוימת ולצורך זה בלבד.
12. **סעיף 12** מוצע לקבוע, כי מתלונן שאינו יודע את זהות הנילון הספציפי בשל מעשהו החליט להגיש תלונה, רשאי לציין בתלונתו כנילון את הגוף או היחידה שבמסגרתם מועסק אותו נילון.
13. **סעיף 13** כדי להבטיח את סודיותן של תלונות המוגשות בידי אנשים המוחזקים במשמורת, כגון אסירים, ולהסיר מהם את החשש להגשת תלונה, מוצע לקבוע כי תלונתם תוגש במעטפה סגורה לבעלי התפקיד המנויים בסעיף או למי שהם הסמיכו לעניין זה, והם יעבירה, בלי לפתחה, אל הנציב.

⁵ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 21, עמ' 459.

(3) כולא לפי חוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955⁷ – למפקד מיתקן הכליאה שבו הוא מוחזק;

(4) אדם הנתון במשמורת לפי דין – למנהל מיתקן המשמורת שבו הוא מוחזק.

14. (א) משהוגשה תלונה, יאשר הנציב את קבלתה ויפתח בבירור העניין, זולת אם מצא בירור תלונות שאין לבררה לפי הוראות סעיף 15.

(ב) בירור התלונה ייעשה רק בנוגע למעשה כאמור בסעיף 11(א) ורק לגבי מייצג המדינה בערכאות.

(ג) פנו השר או היועץ המשפטי לממשלה בכתב אל הנציב וביקשו ממנו לערוך בירור לגבי מעשה כאמור בסעיף 11(א) שעשה מייצג המדינה בערכאות, יראו את הפנייה כאילו היתה תלונה שהוגשה לפי פרק זה.

(ד) מצא הנציב, בהתאם לסעיף זה, כי יש לברר את התלונה, יודיע על כך למתלונן, אשר יעביר לנציב תצהיר לתמיכה בעובדות המפורטות בתלונה.

15. (א) הנציב לא יברר תלונה אם מתקיים לגביה אחד מאלה:

תלונות שאין לברר אותן או שבירורן מצדיק סיבה מיוחדת

(1) התלונה אינה על מעשה של מייצג המדינה בערכאות או שאינה על מעשה כאמור בסעיף 11(א);

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

ד ב ר י ה ס ב ר

שבהם מצא הנציב כי יש לברר את התלונה בהתאם להוראות סעיפים קטנים (א) עד (ג) לעיל, על המתלונן להעביר לנציב תצהיר התומך בעובדות המצוינות בתלונתו. חובת צירוף התצהיר לתמיכה בעובדות, הוצעה בידי השופט גולדברג במסגרתו המלצותיו כאמור לעיל. יובהר, כי חובת צירוף תצהיר תחול רק כאשר מצא הנציב כי יש לברר את התלונה.

סעיף 15 לסעיף קטן (א)

מוצע לקבוע את המקרים שבהם הנציב לא יהיה מוסמך כלל לברר את התלונה שהוגשה לו, הכול כמפורט להלן:

לפסקה (1)

הנציב לא יברר תלונה על מעשה או מחדל שעשה מי שאינו מייצג המדינה בערכאות. בנוסף, הנציב יברר תלונה רק אם היא על מעשה או מחדל שעשה מייצג המדינה בערכאות אגב טיפולו בעניין מסוים במסגרת תפקידו כמייצג המדינה בערכאות והמעשה (או המחדל) הוא בניגוד לחוק, או בלא סמכות חוקית, או בניגוד למינהל תקין או שיש בו משום התנהלות או התנהגות בלתי ראויה (ר' לעיל דברי ההסבר לסעיף 11(א) המוצע).

לפסקה (2)

הנציב לא יברר תלונה שהיא קנטרנית או טורדנית, או עוסקת בזוטי דברים.

יובהר, בהתאם להגדרת המונח "ערכאה", כי בנוגע לכלוא לפי חוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955, אין הכוונה בחוק המוצע לאפשר תלונה לנציב על מי שייצג בהליך משפטי בבית דין צבאי או בית משפט צבאי.

סעיף 14 לסעיף קטן (א)

מוצע לקבוע כי כאשר מוגשת תלונה לנציב, עליו לאשר את קבלתה ולפתוח בבירור העניין, זולת אם מצא כי אין לברר את התלונה כאמור בסעיף 15 המוצע.

לסעיף קטן (ב)

מוצע להבהיר כי הבירור על ידי הנציב ייעשה רק בנוגע למעשה כאמור בסעיף 11(א) המוצע ורק לגבי מייצג המדינה בערכאות.

לסעיף קטן (ג)

בנוסף מוצע לאפשר גם לשר המשפטים וליועץ המשפטי לממשלה לפנות בכתב אל הנציב ולבקשו לברר אירוע מסוים הנוגע למעשה כאמור בסעיף 11(א) המוצע שעשה מייצג המדינה בערכאות, אף אם לא הוגשה תלונה בידי מי שנפגע במישרין. במקרה זה יברר הנציב את הפנייה כאילו היתה תלונה ויחולו עליה ההוראות הנוגעות לבירור תלונה.

לסעיף קטן (ד)

כדי להפחית את החשש מפני שימוש באפשרות הגשת התלונה ככלי לניגוח, מוצע לקבוע כי במקרים

⁶ ס"ח התשנ"ו, עמ' 338.

⁷ ס"ח התשט"ו, עמ' 171.

- (3) התלונה מעוררת חשש ממשי לביצוע עבירה פלילית או שבמהלך הבירור התעורר חשש כאמור; תלונה כאמור בפסקה זו תועבר בידי הנציב לטיפול היועץ המשפטי לממשלה, והעתקה יועבר לירידת השר;
- (4) התלונה היא על מעשה שמתקיים או שהתקיים בשלו הליך משפטי, ובכלל זה הליך אורחי, הליך פלילי החל משלב החקירה, או הליך משמעת, לרבות הליך לפי חוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א-1961⁸;
- (5) התלונה היא על מעשה שמתקיים או שהתקיים בשלו בירור תלונה בידי נציב תלונות הציבור לפי חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]⁹, או בידי כל רשות אחרת המוסמכת לברר תלונות לפי דין;
- (6) התלונה נוגעת להפעלת שיקול דעת משפטי; התעוררה שאלה אם התלונה נוגעת להפעלת שיקול דעת משפטי, תועבר השאלה להכרעת היועץ המשפטי לממשלה, והנציב ישהה את בירור התלונה עד להכרעה בשאלה האמורה; הכריע היועץ המשפטי לממשלה 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;
- (7) הנציב סבור כי הממונה על הנילון או כל גורם אחר, הוא הגורם המתאים לבירור התלונה בנסיבות העניין; סבר הנציב כאמור, יעביר את התלונה לממונה על הנילון או לגורם שמצא מתאים לבירור התלונה כאמור, לפי העניין, וזה יחליט אם לבררה.

ד ב ר י ה ס ב ר

- לפסקה (3)**
- הנציב לא יברר תלונה שמעוררת חשש ממשי לביצוע עבירה פלילית, או חשש כאמור התעורר במהלך בירור התלונה. במקרה זה יעביר הנציב את הטיפול בתלונה ליועץ המשפטי לממשלה שהוא הגורם האמון על הפעלת "גלגלי" הדין הפלילי, וכן העתק לירידת שר המשפטים.
- לפסקה (4)**
- הנציב לא יברר תלונה המתייחסת למעשה שמתקיים או התקיים בעניינו הליך משפטי או הליך משמעת, כמפורט בפסקה זו. במקרים אלה אין הצדקה "לכפל" בירור באותו עניין, והנציב לא יברר את התלונה. יובהר כי האמור בפסקה זו אינו מתייחס להליך שלא בורר לגופו, כגון הליך שבית משפט ציווה על סילוקו על הסף מחמת העדר סמכות מקומית. במקרים אלה לא יחול הסייג האמור בפסקה זו, והנציב יהיה מוסמך לברר את התלונה.
- לפסקה (5)**
- הנציב לא יברר תלונה המתייחסת למעשה שמתקיים או התקיים בשלו בירור תלונה בידי גוף המוסמך לברר תלונות לפי דין, כגון נציב תלונות הציבור לפי חוק מבקר המדינה, לשכת עורכי הדין או האגף למשמעת בנציבות שירות המדינה. גם כאן, מטרת הסעיף היא למנוע "כפל" בירור באותו עניין, יובהר, כי בירור המתבצע על ידי היועץ המשפטי לממשלה או פרקליט המדינה, אינו נחשב לעניין זה בבירור תלונה בידי גוף המוסמך לברר תלונה לפי דין.
- לפסקה (6)**
- הנציב לא יברר תלונה מקום שבו הוא סבור כי גורם אחר הוא הגורם המתאים לבירורה (כגון הממונה על הנילון). במקרים אלה, יעביר הנציב את התלונה לגורם שמצא מתאים לבירורה, ולאחר גורם נתון שיקול הדעת אם לבררה.

⁸ ס"ח התשכ"א, עמ' 178.

⁹ ס"ח התשי"ח, עמ' 92.

(ב) הנציב לא יברר תלונות כמפורט להלן, אלא במקרים חריגים אם מצא שקיימים טעמים מיוחדים המצדיקים את בירורן:

(1) התלונה היא על מעשה של הנילון שנוגע להליך שתלוי ועומד לפני ערכאה; לא יחליט הנציב לברר תלונה כאמור בפסקה זו, אלא באישור היועץ המשפטי לממשלה; לעניין זה, "הליך שתלוי ועומד לפני ערכאה" – לרבות הליך שניתן עדיין להגיש בעניינו ערעור או ערר לערכאה;

(2) התלונה היא על אחד מאלה:

(א) מעשה שניתן היה להגיש עליו, על פי דין, ערר או ערעור לערכאה, אם חלף המועד להגשתם והם לא הוגשו;

(ב) מעשה שניתן להגיש עליו, על פי דין, השגה לגורם שאינו ערכאה, וזאת בין שחלף המועד להגשת ההשגה ובין שלא; לעניין זה, "השגה" – בין שהיא מכונה השגה, ערר או ערעור ובין שהיא מכונה בשם אחר;

(3) התלונה היא על מעשה שהגוף המתאים לדון בו ולקבל הכרעה לגביו, הוא הערכאה הדנה בהליך שבמסגרתו נעשה המעשה האמור, ובלבד שהמתלונן היה צד לאותו הליך;

(4) התלונה הוגשה לאחר שעברה שנה מיום המעשה שעליו נסבה התלונה או מהיום שעילת התלונה נודעה למתלונן או שהיה יכול לדעת עליה בשקידה סבירה, לפי המאוחר, ואם התלונה מתייחסת למעשה שנוגע להליך משפטי שהסתיים – שנה מיום שניתן פסק דין חלוט באותו הליך משפטי.

ד ב ר י ה ס ב ר

לסעיף קטן (ב)

ערעור או ערר לערכאה, אך חלף המועד להגשתו. במקרים אלה, שבהם היתה קיימת אפשרות לקבלת סעד מאת בית המשפט, הרי שככלל אין מקום לאפשר את בירור התלונה בידי הנציב. יובהר כי פסקה זו מתייחסת למקרים שבהם פרק הזמן להגשת ערעור חלף, שכן אם לא כן, הרי שמדובר בתיק תלוי ועומד כאמור בפסקה (1) לעיל. על אף האמור, במקרים חריגים ובהתקיים טעמים מיוחדים המצדיקים את הבירור, רשאי הנציב לברר את התלונה האמורה.

לפסקת משנה (ב)

ככלל, הנציב לא יברר תלונה שהיא על מעשה שניתן להגיש עליו על פי דין השגה לגורם בתוך הרשות המינהלית. זאת, בין שחלף המועד להגשת ההשגה ובין שלא. תכליתה של פסקה זו דומה לתכליתה של פסקת משנה (א) לעיל, גם כאן רשאי הנציב, במקרים חריגים ובהתקיים טעמים מיוחדים המצדיקים את הבירור, לברר את התלונה האמורה.

לפסקה (3)

ככלל, הנציב לא יברר תלונה במקרה שבו היא היתה על מעשה שהגוף המתאים לדון בו ולקבל הכרעה בעניינו, הוא הערכאה אשר דנה בהליך שבמסגרתו נעשה המעשה, והמתלונן היה צד לאותו הליך.

לפסקה (4)

ככלל, הנציב לא יברר תלונה אשר הוגשה לאחר שעברה שנה מיום המעשה שעליו נסבה התלונה, מהיום שבו עילת התלונה נודעה למתלונן או מהיום שהיה יכול

מוצע לקבוע את המקרים שבהם יהיה הנציב מוסמך לברר את התלונה רק בהתקיים תנאים חריגים שבהם קיימים טעמים מיוחדים המצדיקים את הבירור. הכול כמפורט להלן:

לפסקה (1)

ככלל, הנציב לא יברר תלונה שהיא על מעשה של הנילון, הנוגע להליך שתלוי ועומד לפני ערכאה (כהגדרתה בסעיף 1 המוצע). לעניין זה, "הליך תלוי ועומד לפני ערכאה" כולל אף הליך שניתן עדיין להגיש בעניינו ערעור או ערר לערכאה. יובהר, כי "מעשה" כולל גם פעולות הכנה לקראת הליך כאמור, ולפיכך גם תלונה הנוגעת לפעולות כאמור לא תבורר כל עוד ההליך עצמו תלוי ועומד בערכאות. התכלית של פסקה זו היא למנוע התערבות שעלולה לפגוע בהליך שעודנו תלוי ועומד לפני ערכאה כאמור, ולאפשר למייצג המדינה בערכאות לפעול בלא מורא ולהפעיל שיקול דעתו באופן עצמאי ובלא "השפעה חיצונית". עם זאת, במקרים חריגים, כאשר קיימים טעמים מיוחדים המצדיקים את בירור התלונה בלי להמתין לסיומו של ההליך, רשאי הנציב, באישור היועץ המשפטי לממשלה, לברר את התלונה.

לפסקה (2)

לפסקת משנה (א)

ככלל, הנציב לא יברר תלונה שהיא על מעשה, שמבחינת מהותו, הוא מעשה ש היה ניתן להגיש בעניינו

(ג) החליט הנציב שלא לברר תלונה, יודיע על כך בכתב למתלונן, בצירוף נימוקיו והעתק ההודעה יימסר לנילון ולממונה עליו.

(ד) טען הנילון כי אין לברר את התלונה נגדו בשל התקיימות עילה מהעילות המפורטות בסעיפים קטנים (א) או (ב) והחליט הנציב לדחות את הטענה ולברר את התלונה, יודיע על החלטתו לנילון, לממונה עליו ולמתלונן.

(ה) הודיע מי שהוא ממונה ישיר או עקיף על הנילון, בכתב, לנציב כי הנילון פעל לפי הוראת גורם מקצועי בכיר ממנו או מתוך ציות לנהלים מחייבים או לדרכי עבודה מקובלות, רשאי הנציב להפסיק את בירור התלונה; היה הגורם המקצועי האמור מייצג המדינה בערכאות, רשאי הנציב לקבוע כי לצורך המשך בירור התלונה יהיה הגורם המקצועי האמור – הנילון, ושמו של הנילון המקורי יימחק מהתלונה והבירור לגביו ייפסק.

(א) הנציב רשאי לברר את התלונה בכל דרך שימצא לנכון והוא אינו כפוף לסדרי דין או לדיני הראיות. 16. דרכי הבירור ומשכו

(ב) הנציב יביא את התלונה לידיעת הנילון ולידיעת הממונה עליו, יעביר להם כל חומר או מידע הנוגע לעניין שנמצא בידיו וכל חומר או מידע נוסף כאמור שהגיע לידיהם בהמשך הבירור וייתן לכל אחד מהם הזדמנות נאותה להשיב על התלונה, וכן רשאי הוא לדרוש מהם כי ישיבו עליה בתוך התקופה הנקובה בדרישתו ובדרך שיקבע, לרבות צירוף אסמכתאות לתמיכה בתשובה, ככל שישנן.

(ג) ראה הנציב שעל אף האמור בסעיף קטן (ב), הנילון עלול להיפגע מתוצאות הבירור בלי שניתנה לו הזדמנות נאותה לטעון את טענותיו, לרבות כתוצאה מחומר או מידע נוסף שהגיע לידי הנציב בהמשך הבירור, יודיע לו על כך וייתן לו הזדמנות נאותה לטעון את טענותיו.

ד ב ר י ה ס ב ר

המקצועי האמור כאילו התלונה הוגשה כלפיו, ואילו שמו של מי שעליו הוגשה התלונה לכתחילה יימחק ממנה, ובירור התלונה בעניינו ייפסק.

סעיף 16 לסעיף קטן (א)

מוצע להעניק לנציב סמכות רחבה באשר לדרכי בירורן של התלונות. הנציב אינו כפוף לסדרי הדין ולדיני ראיות, והוא רשאי לנקוט כל דרך שתיראה לו לצורך בירור התלונה.

לסעיף קטן (ב)

מוצע לקבוע כי לצורך מימוש זכות הטיעון, על הנציב להביא את התלונה לידיעת הנילון והממונה עליו, להעביר להם כל חומר הנוגע לעניין שנמצא בידיו וכן כל חומר או מידע נוסף הנוגע לעניין שהגיע לידיהם בהמשך הבירור, ולתת לכל אחד מהם הזדמנות נאותה להשיב לתלונה. הנציב רשאי לדרוש מהם כי ישיבו לתלונה בתוך פרק זמן ובדרך שיקבע, וכי לתשובתם יצורפו האסמכתאות הקיימות בידיהם התומכות בתשובה.

לסעיף קטן (ג)

קובע כי במקרה שבו ראה הנציב, חרף האמור בסעיף קטן (ב) לעיל, כי הנילון עלול להיפגע מתוצאות הבירור, בלי שניתנה לו הזדמנות נאותה לטעון את טענותיו, לרבות כתוצאה מחומר או מידע נוסף שהגיע אליו בהמשך בירור התלונה, יודיע על כך הנציב לנילון, וייתן לו הזדמנות נאותה לטעון את טענותיו.

לדעת על עילת התלונה בשקידה סבירה, לפי המאוחר. בנוסף, במקרה שבו התלונה מתייחסת למעשה שנוגע להליך משפטי שהסתיים, לא יברר הנציב תלונה זו לאחר שחלפה שנה מיום שניתן פסק דין סופי בהליך זה. סעיף זה נועד למנוע מצב שבו "איום" הגשת התלונה ירחף לעד מעל ראשו של מייצג המדינה בערכאות, מקום שעילת התלונה היתה ידועה למתלונן או שהיתה אמורה להיות ידועה לו והוא יכול היה להגיש תלונה במועד מוקדם יותר.

לסעיפים קטנים (ג) ו-(ד)

במקרים שבהם מצא הנציב, בהתאם לאמור בסעיפים קטנים (א) או (ב) לעיל, כי אין לברר את התלונה, או במקרים שבהם החליט הנציב לדחות את טענת הנילון בהקשר זה ולברר את התלונה, יודיע הנציב על החלטתו למתלונן, לנילון ולממונה עליו.

לסעיף קטן (ה)

מוצע לאפשר לממונה על הנילון, בין שהוא ממונה ישיר ובין שהוא ממונה עקיף, להודיע בכתב לנציב כי הנילון פעל לפי הוראת גורם מקצועי בכיר ממנו, או תוך ציות לנהלים מחייבים או לדרכי עבודה מקובלות. במקרה כאמור, אין מקום לברר את התלונה שהוגשה על מייצג המדינה בערכאות, שפעל כאמור בהתאם להוראות של גורמים מקצועיים בכירים ממנו, ולפיכך רשאי הנציב להפסיק את בירור התלונה. עם זאת, במקרים שבהם הגורם המקצועי הבכיר נמנה על מייצג המדינה בערכאות, רשאי הנציב לקבוע כי לצורך המשך בירור התלונה, יראו בגורם

(ד) לצורך בירור התלונה רשאי הנציב לשמוע את המתלונן או כל אדם אחר.

(ה) ראה הנציב שאדם אחר עלול להיפגע מהבירור או מתוצאותיו, יודיע לו הנציב על כך, יעביר לו כל חומר או מידע הנוגע לעניין שנמצא בידי, וייתן לו הזדמנות נאותה לטעון את טענותיו בדרך שיראה לנכון ובתוך תקופה שיקבע.

(ו) לצורך הבירור, רשאי הנציב לקבל מכל אדם או גוף, בתוך תקופה שיקבע ובאופן שיקבע, כל ידיעה או מסמך העשויים לדעתו לסייע בבירור התלונה, לרבות דברים שנמסרו במסגרת הליך בבית משפט הדין בדלתיים סגורות לפי סעיף 68(ב) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984¹⁰, והכול למעט ידיעה או מסמך שחל עליהם חיסיון על פי דין; קיבל הנציב ידיעה או מסמך אשר חלות לגביהם הגבלות בדבר גילוי או פרסום על פי דין, יחולו הגבלות אלה גם על הנציב.

(ז) מי שנדרש למסור ידיעה או מסמך כאמור בסעיף קטן (ו), ימלא אחר הדרישה ויהיה חייב להשיב נכונה על כל שאלה שנשאל בידי הנציב, למעט שאלות שהתשובות עליהן יהיה בהן כדי להעמידו בסכנת אשמה פלילית.

(ח) בירור התלונה יסתיים בהקדם האפשרי, ולכל המאוחר בתוך שנה מיום הגשתה, אלא אם כן לא ניתן לסיימה במועד האמור מטעמים שיירשמו.

17. (א) הנציב יפסיק את בירור התלונה אם נוכח שהתקיימה עילה מהעילות המצדיקות הפסקת הבירור שלא לפתוח בבירור התלונה לפי חוק זה.

(ב) הנציב רשאי להפסיק את בירור התלונה אם נוכח שהתקיים אחד מאלה:

(1) עניין התלונה בא על תיקונו;

(2) המתלונן ביטל את תלונתו;

(3) התלונה מתייחסת לגורם שחדל להיות מייצג המדינה בערכאות.

ד ב ר י ה ס ב ר

לסעיף קטן (ז),

לסעיף קטן (ד)

מוצע לקבוע כי מי שנדרש למסור ידיעה או מסמך לידי הנציב, ימלא אחר הדרישה. כמו כן מוצע לקבוע, כי מי שנדרש להשיב לשאלות הנציב, יהיה חייב להשיב נכונה על כל השאלות שנשאל, למעט שאלות שהתשובות עליהן יהיה בהן כדי להעמידו בפני סכנת אשמה פלילית.

מוצע לקבוע כי כדי לאפשר בירור ממצה של התלונה, רשאי הנציב לשמוע את המתלונן או כל אדם אחר.

לסעיף קטן (ה)

כדי להגן על זכות הטיעון של כל אדם (מלבד הנילון, אשר ההתייחסות אליו קבועה כאמור לעיל בסעיפים קטנים (ב) ו(ג)), מוצע לקבוע כי אם מצא הנציב שאדם אחר עלול להיפגע מבירור התלונה או מתוצאות הבירור, על הנציב להודיע לו על כך, להעביר לו כל חומר הנוגע לעניין שנמצא בידי, ולאפשר לו לטעון את טענותיו, בדרך שהנציב יראה לנכון ובתוך התקופה שיקבע.

לסעיף קטן (ח)

מוצע לקבוע כי בירור התלונה יסתיים בהקדם האפשרי, ולכל המאוחר בתוך שנה מיום הגשתה, אלא אם כן לא ניתן לסיימה במועד האמור מטעמים שיירשמו.

לסעיף קטן (ו)

מוצע לקבוע כי לצורך בירור התלונה, רשאי הנציב לקבל מכל גורם, בתוך התקופה שיקבע ובאופן שיקבע, כל ידיעה או מסמך העשויים, לדעתו, לסייע בבירור התלונה, לרבות דברים שנמסרו בבית משפט הדין בדלתיים סגורות לפי סעיף 68(ב) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984, ובלבד שעל ידיעות או מסמכים אלה לא חל חיסיון על פי דין.

סעיף 17 לסעיף קטן (א)

מוצע לקבוע כי הממונה יפסיק את בירור התלונה, כאשר מתברר לו כי התקיימה אחת העילות המצדיקות שלא לפתוח בבירורה בהתאם להוראות סעיף 15 המוצע. במקרה כאמור מוטלת על הנציב חובה להפסיק את הבירור.

לסעיף קטן (ב)

נוסף על כך, מוצע להקנות לנציב שיקול דעת להחליט אם להמשיך בבירור התלונה או להפסיק את הבירור.

¹⁰ ס"ח התשמ"ד, עמ' 198.

(ג) טען הנילון כי יכולתו להתגונן מפני התלונה נפגעת באופן משמעותי בשל כך שמידע הדרוש לצורך הגנתו הוא מידע שגילוי אסור על פי דין, ומצא היועץ המשפטי לממשלה כי טענתו מוצדקת, רשאי הוא להודיע על הפסקת בירור התלונה, והנציב יפסיק את בירורה.

(ד) הפסיק הנציב את בירור התלונה כאמור בסעיף זה, ויודיע על כך בכתב למתלונן, לנילון ולממונה עליו, בצירוף נימוקיו, והעתק ההודעה יימסר לשר וליועץ המשפטי לממשלה.

(א) מצא הנציב שהתלונה היתה מוצדקת, ויודיע על כך למתלונן, לנילון ולממונה עליו; הנציב רשאי להמליץ לפני הנילון ולפני הממונה עליו, על הצורך בתיקון ליקוי שהעלה הבירור ועל הדרך והמועד לתיקונו; עותק מההחלטה כאמור יימסר לשר וליועץ המשפטי לממשלה. 18. תוצאות הבירור

(ב) התקבלה המלצה על צורך בתיקון ליקוי כאמור בסעיף קטן (א), ויודיעו הנילון והממונה עליו, לנציב, על הצעדים שנקטו לתיקון הליקוי; לא התקבלה הודעה כאמור בתוך זמן סביר, או שההודעה אינה מניחה את דעתו של הנציב, רשאי הוא להביא את העניין לפני השר והיועץ המשפטי לממשלה.

(ג) מצא הנציב שהתלונה לא היתה מוצדקת, ויודיע על כך למתלונן, לנילון ולממונה עליו, ויצוין את נימוקיו.

(ד) העלה בירור התלונה חשש שנעברה עבירה פלילית או משמעתית, יביא הנציב את העניין לידיעת השר והיועץ המשפטי לממשלה.

ד ב ר י ה ס ב ר

ולממונה עליו. יצוין, כי הנציב רשאי, אם מצא שהתלונה מוצדקת, להמליץ לפני הנילון והממונה עליו, על הצורך בתיקון הליקוי שהעלה הבירור, ועל הדרכים לתיקונו. עותק ממענה זה יועבר לשר המשפטים וליועץ המשפטי לממשלה. בהמשך לכך, במקרים שבהם המליץ הנציב על הצורך והדרך לתיקון הליקוי, מוצע להטיל חובה על הנילון והממונה עליו, להודיע לנציב על הצעדים שנקטו לתיקון הליקוי. הנציב רשאי, אם ראה כי לא התקבלה הודעה מצד הנילון והממונה עליו בדבר הצעדים שנקטו לתיקון הליקוי, או אם הודעתם לא הניחה את דעתו, להביא עניין זה לפני שר המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה.

לסעיף קטן (ג)

מוצע לקבוע כי אם בירור התלונה העלה כי היא אינה מוצדקת, יידע הנציב את המתלונן, הנילון והממונה עליו, בדבר החלטתו זו, ויצוין את נימוקיו.

לסעיף קטן (ד)

מוצע לקבוע כי אם במהלך בירור התלונה רואה הנציב כי היא מעלה חשש לביצוע עבירה פלילית או משמעתית, יביא הנציב את עניין התלונה לידיעת שר המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה אשר יפעלו בהתאם לסמכותם ושיקול דעתם.

במקרים שבהם עניין התלונה בא על תיקונו או שהמתלונן ביטל את תלונתו, או כאשר התלונה מתייחסת לגורם שחדל להיות מייצג המדינה בערכאות, כהגדרתו בסעיף 1 המוצע. סעיף קטן זה נועד לאפשר לנציב להמשיך בבירור התלונה בהתקיים מצבים אלה, כאשר קיים אינטרס ציבורי המצדיק את בירורה.

לסעיף קטן (ג)

מוצע לקבוע כי במקרה שבו טוען הנילון כי יכולתו להתגונן מפני התלונה נפגעת באופן משמעותי בשל כך שהמידע הדרוש להגנתו הוא מידע שגילוי אסור לפי כל דין, והיועץ המשפטי לממשלה מצא כי טענה זו מוצדקת, רשאי היועץ המשפטי לממשלה להודיע לנציב על הפסקת בירור התלונה, והנציב יפסיק את בירורה.

לסעיף קטן (ד)

מוצע לקבוע כי ככל שהפסיק הנציב את בירור התלונה נוכח התקיימות הטעמים המנויים בסעיפים קטנים (א) עד (ג) לעיל, עליו להודיע על כך בכתב למתלונן, לנילון ולממונה עליו, בצירוף נימוקיו. העתק מההודעה זו יימסר לשר המשפטים וליועץ המשפטי לממשלה.

סעיף 18 לסעיפים קטנים (א) ו-(ב)

מוצע לקבוע כי כאשר העלה בירור התלונה כי היא מוצדקת, ויודיע על כך הנציב למתלונן, לנילון

פרק ד': שונות

19. (א) הנציב יגיש לשר וליועץ המשפטי לממשלה, מדי שנה, דין וחשבון לגבי השנה דין וחשבון שהסתיימה (להלן – דין וחשבון שנתי), ובו סקירה שתתייחס, בין השאר, לפעולות הנציבות בעניינים האלה, בחלוקה לפי סוגי מייצגי המדינה בערכאות ולפי הגופים או היחידות שבמסגרתם הם מועסקים:

- (1) מספר התלונות שהוגשו ומספר התלונות שבוררו;
 - (2) מספר התלונות שנמצאו מוצדקות;
 - (3) הטעמים לאי-בירור התלונות לפי סעיף 15;
 - (4) זמן הבירור הממוצע בתלונות שבוררו;
 - (5) מספר התלונות שבירורן טרם הסתיים;
 - (6) סוגי העניינים שלגביהם הוגשו תלונות;
 - (7) המלצות מרכזיות באשר לטיפול בליקויים ותיקונם;
 - (8) מספר התלונות שהעלו חשש לעבירה פלילית ולעבירה משמעטית, אם היו כאלה;
 - (9) תיאור הטיפול בתלונות תוך השמטה של פרטים אישיים או פרטים שיכולים להביא לזיהוי של המתלונן, הנילון או אדם אחר.
- (ב) הנציב ימסור העתק של הדין וחשבון השנתי לשר לביטחון הפנים ולמפקח הכללי של משטרת ישראל.
- (ג) הנציב רשאי להגיש לשר וליועץ המשפטי לממשלה דין וחשבון מיוחד קודם להגשת הדין וחשבון השנתי.
- (ד) השר יפרסם לציבור כל דין וחשבון שיוגש אליו לפי סעיף זה, בדרך שימצא לנכון.
20. (א) הנציב ועובדי הנציבות חייבים לשמור בסוד כל ידיעה שהגיעה אליהם עקב עבודתם, לא לעשות בה שימוש ולא לגלותה לאחר, אלא לשם ביצוע תפקידיהם לפי חוק זה; הנציב ועובדי הנציבות יחתמו על כתב שמירה על סודיות עם תחילת עבודתם.
- (ב) על אף האמור בסעיף קטן (א) –

(1) רשאי היועץ המשפטי לממשלה לקבל לידיו, לפי דרישתו, עותק מכל חומר או מידע המצוי בידי הנציב או עובדי הנציבות שהושג במסגרת מילוי תפקידם, ואשר דרוש ליועץ המשפטי לממשלה לצורך הפעלת סמכויותיו במסגרת תפקידו;

ד ב ר י ה ס ב ר

סעיף 19 מוצע לקבוע כי הנציב יגיש לשר המשפטים וליועץ המשפטי לממשלה, עם העתק לשר לביטחון הפנים ולמפקח הכללי של המשטרה, דין וחשבון שנתי שיכלול סקירה על פעילות הנציבות בשנה החולפת, ויתייחס לעניינים המפורטים בסעיף המוצע, בחלוקה לפי סוגי מייצגי המדינה בערכאות והגופים והיחידות שבהם הם מועסקים. כדי שלא לפגוע בזכות הפרטיות, מוצע לקבוע כי תיאור הטיפול בתלונות ייעשה בהשמטת פרטים אישיים או פרטים העשויים להביא לזיהוי המתלונן. הנילון, או כל אדם אחר מלבד הדין וחשבון שמגיש הנציב מידי שנה, רשאי הנציב, אם מצא לנכון, להגיש לשר המשפטים וליועץ המשפטי לממשלה, דין וחשבון נוסף, טרם הגשתו של הדין וחשבון השנתי. בנוסף, וכדי להגביר את אמון הציבור במערך ייצוג המדינה בערכאות ולתרום לשקיפות עבודתו

של הנציב, מוצע לקבוע כי שר המשפטים יפרסם את הדין וחשבון שיוגש לו לפי סעיף זה, בדרך שיראה לנכון.

סעיף 20 לסעיף קטן (א)

מוצע להטיל על הנציב ועל עובדי הנציבות חובה לשמור בסוד כל ידיעה שהגיעה אליהם עקב עבודתם וכן איסור להשתמש בידיעות אלה, אלא לשם ביצוע תפקידם לפי הוראות חוק זה.

לסעיף קטן (ב)

על אף הוראות סעיף קטן (א), מוצע להסמיך את היועץ המשפטי לממשלה, לקבל לידו, לפי דרישתו, עותק מכל חומר או מידע המצוי בידי הנציב או עובדי הנציבות, שהושג במסגרת מילוי תפקידם לפי החוק, ואשר דרוש ליועץ המשפטי לממשלה לצורך הפעלת סמכויותיו.

(2) סבר הנציב כי בירור תלונה מעלה חשש שנעברה עבירה משמעתית על פי דין, יהיה השר רשאי לקבל לידי, לפי דרישתו, עותק מכל חומר או מידע המצוי בידי הנציב או עובדי הנציבות, שהושג במסגרת מילוי תפקידם, ואשר דרוש לשר לצורך הפעלת סמכותו לנקוט בהליך משמעת, אלא אם כן קבע היועץ המשפטי לממשלה כי קיימת מניעה להעביר את החומר או המידע כאמור.

(ג) השר והיועץ המשפטי לממשלה כאחד, רשאים להתיר פרסום פרטי תלונה מסוימת שהטיפול בה הסתיים, לרבות תמצית ממצאי הבירור, אם נמצא שקיים עניין ציבורי המצדיק את הפגיעה בפרטיות הכרוכה בכך, ולאחר שניתנה למי שעלול להיפגע מהפרסום הזדמנות נאותה לטעון את טענותיו.

(א) הודעה או החלטה של הנציב לפי סעיפים 17(ד) או 18 ודין וחשבון לפי סעיף 19 לא יכללו ולא יגלו חומר או מידע שמתקיים לגביהם אחד מאלה:

(1) ראש הממשלה או שר הביטחון הודיעו לנציב בכתב כי גילויים עלול לפגוע בביטחון המדינה;

(2) ראש הממשלה או שר החוץ הודיעו לנציב בכתב כי גילויים עלול לפגוע ביחסי החוץ;

(3) שר משרי הממשלה הודיע לנציב בכתב כי גילויים עלול לפגוע בעניין ציבורי חשוב;

(4) פרסום או גילויים אסור על פי דין;

(5) מדובר במידע בדבר דיונים פנימיים, תרשומות של התייעצויות פנימיות או של דברים שנאמרו במסגרת תחקיר פנימי או חוות דעת, טיוטה, עצה או המלצה שניתנו לצורך קבלת החלטה, למעט התייעצויות הקבועות בדין;

(6) הם עלולים לפגוע שלא כדין בפרטיותו של אדם;

(7) הם עלולים לפגוע שלא כדין בזכותו של אדם זולת המתלונן;

(8) יש בהם משום גילוי סוד מקצועי או ידיעה סודית כמשמעותם לפי כל דין.

(ב) ראה הנציב כי הודעה, החלטה או דין וחשבון כאמור בסעיף קטן (א) עלולים לכלול או לגלות מידע כאמור בסעיף קטן (א)(1) עד (3) ולא נמסרה לו הודעה בעניין מראש הממשלה או מהשר הנוגע בדבר כאמור באותו סעיף קטן, יבקש הנציב את עמדת ראש הממשלה או השר הנוגע בדבר, לפני שיפרסם את המידע; לא הודיעו ראש הממשלה או השר הנוגע בדבר את עמדתם בתוך 30 ימים ממועד פניית הנציב, יראו אותם כמי שאין להם התנגדות לפרסום המידע.

ד ב ר י ה ס ב ר

הכול, בתנאי שקיים עניין ציבורי בפרסום המצדיק את הפגיעה בפרטיות הנובעת ממנו. עוד מוצע לקבוע כי עובר לפרסום כאמור, תינתן למי שעלול להיפגע מהפרסום, הזדמנות נאותה לטעון את טענותיו בעניין זה.

סעיף 21 מוצע לקבוע סייגים לפרסום הודעותיו או החלטותיו של הנציב בדבר הפסקת בירור התלונה, ובדבר תוצאות הבירור, וכן לפרסום הדין וחשבון שמגיש הנציב. כך, מוצע לקבוע כי הודעה, החלטה ודין וחשבון כאמור לא יכללו מידע שגילוייו עלול לפגוע בביטחון המדינה, ביחסי החוץ שלה או בעניין ציבורי חשוב אחר. כמו כן לא יכללו מידע שפרסומו או גילוי

נוסף על כך, מוצע לקבוע כי חרף הוראת הסודיות שבסעיף קטן (א), במקרה שבו עולה חשש שנעברה עבירה משמעתית, רשאי שר המשפטים לקבל עותק מכל חומר או מידע שנמצא בידי הנציב או עובדי הנציבות והושג במסגרת מילוי תפקידם, ואשר דרוש לשר לצורך הפעלת סמכותו לנקוט בהליך משמעת. הכול, זולת אם סבור היועץ המשפטי לממשלה כי קיימת מניעה בהעברת חומר זה לשר.

לסעיף קטן (ג)

נוסף על הוראות אלה, מוצע לאפשר לשר המשפטים ביחד עם היועץ המשפטי לממשלה להתיר פרסום פרטים על אודות תלונה מסוימת, ובלבד שהטיפול בה הסתיים.

(ג) ראה הנציב כי חל אחד מהמקרים המנויים בסעיף קטן (א), רשאי הוא למסור את ההודעה, ההחלטה או הדין וחשבון כאמור באותו סעיף קטן, תוך עריכת שינויים, השמטות, או התניית תנאים או למסור אותם רק לחלק מהגורמים שאליהם יש להעביר אותם לפי חוק זה; פעל הנציב כאמור בסעיף קטן זה, יציין זאת בהודעה, בהחלטה או בדין וחשבון שהוא מוסר כאמור, אלא אם כן קיימת מניעה לכך מהטעמים המפורטים בסעיף קטן (א).

22. דין וחשבון, החלטה, חוות דעת וכל מסמך אחר שהכינו הנציב או עובדי הנציבות בקבילות מסמכים במסגרת מילוי תפקידם, וכן הודעה שהתקבלה בידי הנציב או עובדי הנציבות במסגרת מילוי תפקידם, לא ישמשו ראיה בהליך משפטי או משמעותי, למעט במשפט פלילי בשל מסירת עדות שקר.

23. (א) החלטותיו וממצאיו של הנציב בעניין תלונה – זכויות וסעדים

(1) אין בהם כדי להעניק למתלונן או לאדם אחר זכות או סעד, בבית משפט או בבית דין, שלא היה 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) לא יודקק בית משפט לבקשת סעד נגד החלטותיו של הנציב וממצאיו בעניין תלונה.

24. הודעה על הדרכים להגשת תלונה לפי חוק זה ופירוט עיקרי סמכויות הנציב הקבועות פרסום הודעות בחוק זה יפורסמו בדרך שיקבע השר.

25. השר ממונה על ביצוע חוק זה. ביצוע

ד ב ר י ה ס ב ר

בבית משפט או בבית דין, שלא היו קיימים בידיהם לפני כן. כמו כן, מוצע לקבוע כי אין בהחלטותיו של הנציב והממצאים שאליהם הוא מגיע, כדי לפגוע בזכויות או בסעדים שהמתלונן או כל אדם אחר זכאי להם על פי דין, אך הגשת התלונה או בירורה לא תאריך את המועד שנקבע בחוק לשימוש בזכות או לבקשת הסעד כאמור.

לסעיף קטן (ב)

מוצע לקבוע כי לא תהיה ביקורת שיפוטית על החלטות הנציב וממצאיו בעניין תלונה. יודגש, כי אין בסעיף זה כדי לגרוע מסמכותו של בית המשפט הגבוה לצדק לברר עתירה בעניין זה.

סעיף 24 מוצע לקבוע כי הודעה בדבר הדרכים להגשת תלונה ופירוט עיקרי סמכויות הנציב, יפורסמו בדרך שיקבע שר המשפטים. זאת במטרה להבטיח את יידוע הציבור בדבר זכותו להגיש תלונה ולהוביל ליישום יעיל של הוראות החוק המוצע.

סעיף 25 מוצע לקבוע כי שר המשפטים יהיה ממונה על ביצוע הוראות החוק המוצע.

אסור על פי דין, מידע בדבר תרשומות פנימיות, מידע שעלול לפגוע בפרטיות או בזכות אחרת של אדם, וכן מידע שיש בו משום גילוי סוד מקצועי או ידיעה סודית. הכול, כמפורט בסעיף המוצע. עם זאת, לצורך הבטחת שקיפות מרבית, מוצע לאפשר לנציב למסור מידע כאמור תוך עריכת שינויים, השמטות או התניית תנאים באשר לאופן מסירת המידע והגורמים שאליהם יועבר. ככל שעשה כן הנציב, עליו לציין זאת במסגרת פרסום זה מטעמו, אלא אם כן קיימת מניעה לכך נוכח התקיימות הטעמים המנויים בסעיף המוצע כאמור לעיל.

סעיף 22 מוצע לקבוע כי כל מסמך שהכינו הנציב או עובדי הנציבות במסגרת מילוי תפקידם לפי החוק המוצע, לרבות הודעות שהגיעו לידיהם במסגרת מילוי תפקידם, לא ישמש כראיה בהליך משפטי או בהליך משמעותי. עם זאת, מסמכים אלה יוכלו לשמש כראיה במשפט פלילי שעניינו מסירת עדות שקר.

סעיף 23 לסעיף קטן (א)

מוצע לקבוע כי החלטות שמקבל הנציב וממצאי הבירור שאליהם הוא מגיע במסגרת בירור התלונה, אינם מעניקים למתלונן או לכל אדם אחר זכויות או סעדים

26. אין בסמכויות הנציב לפי חוק זה כדי לגרוע –
- (1) מסמכותו של כל גוף שנתונה לו סמכות לברר תלונות לפי כל דין;
 - (2) מסמכותו של היועץ המשפטי לממשלה לערוך בירורים ביחס לתפקודם של מייצגי המדינה בערכאות או כדי לגרוע מכל סמכות אחרת הנתונה לו;
 - (3) מסמכותו של פרקליט המדינה, ראש חטיבת התביעות במשטרת ישראל, ראש אגף התנועה במשטרת ישראל וכל גורם אחר הממונה על מייצגי המדינה בערכאות, או מי מטעמם, לערוך בירורים ביחס לתפקוד מייצגי המדינה בערכאות שעליהם הם ממונים או כדי לגרוע מכל סמכות אחרת הנתונה להם.
27. בחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998¹¹, בסעיף 14(א), אחרי פסקה (14) יבוא:
- "(15) נציבות תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות – לגבי בירור תלונה לפי חוק נציבות תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות, התשע"ו-2016."
28. תיקון חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992 –
- (1) בסעיף 2, אחרי סעיף קטן (ג) יבוא:
- "(ד) במשרד המשפטים ימונה מבקר פנימי שיהיה אחראי לביקורת על פרקליטות המדינה, על מחלקותיה ומחוזותיה (בחוק זה – המבקר הפנימי של מערך הייצוג בערכאות), והוא יהיה אחראי גם לביקורת הפנימית על ההעסקה והפעילות של מייצגי המדינה בערכאות; לענין זה "מייצגי המדינה בערכאות" – כהגדרתו בחוק נציבות תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות, התשע"ו-2016;"
- (2) בסעיף 5 אחרי סעיף קטן (ג) יבוא:
- "(ג) הממונה על המבקר הפנימי של מערך הייצוג בערכאות יהיה היועץ המשפטי לממשלה."

ד ב ר י ה ס ב ר

על האינטרס הציבורי הוא רב. במצב דברים זה חיוני כי תיערך בדיקה שוטפת ויזומה של תופעות רוחניות בייצוג המדינה בערכאות לשם איתור תקלות חוזרות, חוסר אחידות ביישום הכללים המחייבים, כשלים, הסדרים חסרים המחייבים השלמה וכיוצא באלה.

לפיכך, מוצע לתקן את חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, ובמסגרתו לקבוע כי ימונה מבקר פנימי ייעודי במשרד המשפטים שיופקד על קיום ביקורת על מערך ייצוג המדינה בערכאות, ועל הביקורת הפנימית על ההעסקה והפעילות של מייצגי המדינה בערכאות, כהגדרתם בחוק המוצע. במסגרת הגדרה זו נכללת, בין השאר, משטרת ישראל, וכן התובעים העירוניים ברשויות המקומיות ובתאגידי הסטוטוריים, אשר כפופים מקצועית ליועץ המשפטי לממשלה ומשמשים כ"זרוע הארוכה".

יחידת ביקורת נפרדת ועצמאית זו שמוצע להקים, תפעל בנוסף למערך הביקורת הפנימית הכללית במשרד המשפטים.

מוצע לקבוע כי הממונה על המבקר הפנימי של הייצוג בערכאות יהיה היועץ המשפטי לממשלה.

סעיף 26 מוצע לקבוע כי סמכות הנציב לבירור תלונה לא תפגע בסמכות בירור הנתונה לגוף אחר על פי דין (כגון סמכות הביורר הנתונה לפי חוק מבקר המדינה). בנוסף, מוצע לקבוע כי סמכות הנציב לא תגרע מהסמכויות הנתונות ליועץ המשפטי לממשלה, לפרקליט המדינה, לראש חטיבת התביעות במשטרה ולראש אגף התנועה במשטרה או לכל גורם אחר הממונה על מייצגי המדינה בערכאות, או מי מטעמם.

סעיף 27 סעיף 14(א) לחוק חופש המידע, התשנ"ז-1998 (להלן – חוק חופש המידע), מחריג מתחולתו את הגופים המפורטים באותו סעיף, וכן מידע שנוצר, נאסף או מוחזק בידיהם. מוצע לתקן את חוק חופש המידע, כך שהוראותיו לא יחולו על נציבות תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות לגבי בירור תלונה לפי חוק המוצע בלבד. אין הדבר מונע, כמובן, את תחולת הוראות חוק חופש המידע, על הסדריו והסייגים הקבועים בו, לגבי שאר פעילות הנציבות.

סעיף 28 מערך מייצגי המדינה בערכאות כולל מאות תובעים ומייצגים אשר מפעילים שיקול דעת בצורה מבוזרת, כאשר הכוח המסור להם לשם שמירה

¹¹ ס"ח התשנ"ח, עמ' 226.

29. תחילתם של סעיפים 2(ד) ו-5(ג) לחוק הביקורת הפנימית, כנוסחם בסעיף 28 לחוק זה, תחילה שנה מיום פרסומו של חוק זה.
30. בתקופה שמיום פרסומו של חוק זה עד תום שנה מהמועד האמור, יראו את נציבת הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות, שמינויה אושר בהחלטת הממשלה מס' 1090 מיום י"ט בטבת התשע"ד (22 בדצמבר 2013), כנציבה שמונתה לפי סעיף 2 לחוק זה, ואולם לא יחולו לגביה הוראות סעיפים 4 עד 8 לחוק זה.
31. (א) על אף האמור בסעיף 7 לחוק זה, בתקופה שמיום פרסומו של חוק זה עד תום שנה מהמועד האמור, יהיה מוסמך הנציב, נוסף על האמור בחוק זה, לבצע גם ביקורת מערכתית על גופים או יחידות, לפי העניין, שתפקידם ייצוג המדינה בערכאות שבמסגרתם מועסקים מייצגי המדינה בערכאות, לגבי היבטים של ניהול תקין, אחידות ביישום נהלים ומדיניות, שקיפות תהליכי עבודה, אתיקה מקצועית ויעילות, והכול, בלי להתערב בשיקול הדעת המשפטי של הגופים האמורים; לעניין זה, "שיקול דעת משפטי" – לרבות שיקול דעת בקבלת החלטות בנוגע לאופן ניהול הליכים והכנתם.

ד ב ר י ה ס ב ר

הסדר הקבע המנוי בסעיף 28 להצעת החוק, שעניינו מינוי מבקר פנימי ייעודי.

סעיף 31 מוצע לקבוע הוראת שעה, כמפורט להלן, שתהיה בתוקף לתקופה של שנה מיום פרסומו של החוק המוצע. עם תום תקופה זו, תפוג הוראת השעה, והוראות הקבע של החוק המוצע יחולו במלואם:

לסעיף קטן (א)

מוצע לקבוע כי במהלך תקופת הוראה השעה, יוסמך הנציב לערוך ביקורת מערכתית על גופים או יחידות שתפקידם ייצוג המדינה בערכאות ושבמסגרתם מועסקים מייצגי המדינה בערכאות. ביקורת מערכתית זו תתבצע לגבי העניינים המנויים בסעיף המוצע, תוך שמירת עצמאותם של הגופים המבוקרים ובלי להתערב בהפעלת שיקול דעתם המשפטי. בדיומה לסעיף 15(א)6) המוצע, אף כאן המונח "שיקול דעת משפטי" מתייחס, בין השאר, לשיקול הדעת המשפטי בהחלטות הנוגעות לאופן ניהול ההליכים והכנתם, ובכלל זה הכנת עדים והעדתם, הכנת ראיות והגשתן, הליכי שימוע, הליכי גילוי חומר חקירה וראיות, הליכים מקדמיים לפי תקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984, הליכים בנוגע להגשת כתבי בידין, סגירת תיקים, ומגעים להסדרי טיעון והסכמי פשרה. יובהר כי הביקורת המערכתית אינה מתייחסת לביקורת כלפי כלל הפעילות של הגופים שבמסגרתם מועסקים מייצגי המדינה בערכאות, אלא מתייחסת לגוף או ליחידה שתפקידם ייצוג המדינה בערכאות ושבמסגרתם מועסקים מייצגי המדינה בערכאות, וזאת ביחס לפעילותם של מייצגי המדינה בערכאות בלבד.

סעיפים כדי לאפשר היערכות לצורך יישום החוק המוצע, 30 ו-29 מוצע לקבוע הוראת מעבר שלפיה במהלך התקופה שמיום פרסומו של החוק המוצע עד תום שנה מיום הפרסום (להלן – תקופת המעבר), יראו את נציבת הביקורת על מייצגי המדינה בערכאות שמונתה בהחלטת ממשלה מס' 1090 מיום י"ט בטבת התשע"ד (22 בדצמבר 2013), כמי שמונתה לפי הוראות סעיף 2 המוצע. במהלך תקופה זו, יהיו נתונות לנציבה כל הסמכויות המוקנות לנציב על פי הוראות החוק המוצע. בתום שנה זו, ימונה נציב לפי הליכי המינוי וההסדר הקבועים בחוק המוצע. כמו כן, עם תום תקופת המעבר ייכנס לתוקפו הסדר הקבע הנוגע למינוי מבקר פנימי ייעודי כאמור בסעיף 28 המוצע, ולא יהיו לנציב עוד סמכויות לעניין ביצוע ביקורת מערכתית.

יצוין, כי הוראות סעיפים 4 עד 8 המוצעים (שעניינם משך כהונת הנציב, סיום כהונתו, העברתו מכהונה, סייג לעיסוק וקביעת תקופת צינון) לא יחולו על נציבת הביקורת שתכהן מכוח הוראת המעבר, ואולם הן יחולו ממועד סיום כהונתה, ביחס למינוי של הנציב שייכנס לתפקידו לאחר תום כהונת הנציבה, וכמובן ביחס לנציבים שייכנסו לתפקידם לאחר מכן. יובהר, כי בתקופת המעבר יחולו על נציבת הביקורת ההסדרים הכלליים החלים על עובדי המדינה, ובכלל זה הוראות לעניין תום כהונה והעברה מכהונה. כמו כן יובהר כי על הנציבה ועובדי הנציבות יחולו שאר הסעיפים המנויים בחוק המוצע שלא הוחרגו בהוראת המעבר, ובכלל זה הוראות הסודיות והקבילות המעוגנת בסעיפים 20 ו-22 המוצעים.

סעיף 29 מוצע קובע כי לאחר תקופת ההיערכות שמשכה שנה מיום פרסומו של החוק כאמור, ייכנס לתוקפו

(ב) התעוררה שאלה אם ביקורת מערכתית כאמור בסעיף קטן (א) בעניין מסוים, מהווה התערבות בשיקול דעת משפטי, תועבר השאלה להכרעת היועץ המשפטי לממשלה והנציב ישהה את עריכת הביקורת המערכתית באותו עניין עד להכרעה בשאלה האמורה; הכריע היועץ המשפטי לממשלה כי הביקורת המערכתית באותו עניין מהווה התערבות בשיקול דעת משפטי, תופסק עריכת הביקורת בעניין זה.

(ג) ביקורת מערכתית כאמור בסעיף קטן (א) לא תתייחס לתיקים שהטיפול בהם טרם הסתיים.

(ד) כל שינוי בתכנית הביקורת המערכתית השנתית של הנציב יתואם עם היועץ המשפטי לממשלה.

(ה) הנציב יכין דוח על ביקורת מערכתית שביצע לפי סעיף קטן (א) (להלן – דוח ביקורת מערכתית), ויעביר את טיוטת הדוח להערות הגוף או היחידה שאותם ביקר כאמור; הנציב רשאי לציין בדוח הביקורת הסופי את ההערות של הגוף או היחידה שאותם ביקר כאמור, כולן או חלקן.

(ו) דוח ביקורת מערכתית יפורסם במועד שיתואם עם השר והיועץ המשפטי לממשלה, לאחר שהובא לפנייהם, ואולם השר והיועץ המשפטי לממשלה יהיו רשאים לקבוע כי קיימת מניעה לפרסום דוח ביקורת מערכתית, כולו או חלקו.

(ז) פרסום הדוח כאמור בסעיף קטן (ו), ייעשה תוך השמטה של פרטים אישיים או פרטים שיכולים להביא לזיהוי של אדם.

(ח) ראה הנציב כי עובד של גוף או יחידה שאותם ביקר כאמור בסעיף קטן (א) או אדם אחר, עלול להיפגע מתוצאות הביקורת, יודיע לו הנציב על כך, יעביר לו כל חומר או מידע הנוגע לעניין שנמצא בידי, וייתן לו הזדמנות נאותה לטעון את טענותיו בדרך שיראה לנכון ובתוך תקופה שיקבע.

ד ב ר י ה ס ב ר

הדוח הסופי, תועבר טיוטת הדוח להערות הגוף או היחידה שעליהם נערכה הביקורת, והנציב יהיה רשאי לכלול הערות אלה, ככל שישנן, במסגרת הדוח הסופי.

לסעיף קטן (ו)

כדי להבטיח שקיפות מרבית, מוצע כי ככלל, יש לפרסם את דוח הביקורת המערכתית לעיונו של הציבור. מועד פרסומו של הדוח יתואם עם שר המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה. עם זאת, שר המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה רשאים לקבוע כי קיימות נסיבות המצדיקות את אי-פרסומו של הדוח, כולו או חלקו.

לסעיף קטן (ז)

נוסף על האמור לעיל וכדי להגן על הזכות לפרטיות, מוצע לקבוע כי הדוח שיפורסם לא יכלול פרטים אישיים או פרטים העשויים להביא לזיהוי של אדם.

לסעיף קטן (ח)

כדי לאפשר את מימוש זכות הטיעון וזכות השימוע, מוצע לקבוע כי במקרה שבו מצא הנציב כי עובד של הגוף או של היחידה שעליהם התבצעה הביקורת או כל אדם אחר עלול להיפגע מתוצאות הביקורת המערכתית, על הנציב להודיע לו על כך, להעביר לו את כל החומר או המידע הרלוונטי, ולתת לו הזדמנות נאותה לטעון את טענותיו, בהתאם לאופן שהנציב יראה לנכון.

לסעיף קטן (ב)

מוצע לקבוע, בדומה לאמור בסעיף 15(א)6 המוצע, כי ככל שהתעוררה שאלה אם הביקורת המערכתית בעניין מסוים מתערבת בשיקול דעת משפטי אם לא, יכריע בשאלה זו היועץ המשפטי לממשלה, ובירור התלונה יושהה על להכרעתו כאמור. אם מצא היועץ המשפטי לממשלה כי הביקורת מתערבת בשיקול דעת כאמור, תופסק עריכת הביקורת בעניין זה.

לסעיף קטן (ג)

מוצע לקבוע כי הביקורת המערכתית שיבצע הנציב במהלך תקופת הוראת השעה, לא תתייחס לתיקים שהטיפול בהם טרם הסתיים, וזאת כדי להבטיח הפעלת שיקול דעת עצמאי, בלא "השפעות חיצוניות" בתיקים כאמור.

לסעיף קטן (ד)

מוצע לקבוע כי במהלך תקופת הוראת השעה, הנציב יבצע את הביקורת המערכתית בהתאם לתכנית העבודה שכבר נקבעה עובר לפרסומו של החוק המוצע. עם זאת, כל שינוי בתכנית הביקורת המערכתית האמורה, יתואם עם היועץ המשפטי לממשלה.

לסעיף קטן (ה)

מוצע לקבוע כי על הנציב להכין דוח על הביקורת המערכתית שביצע. עם זאת, בטרם עריכה ופרסום של

- (ט) מידע שקיבל הנציב במסגרת ביצוע תפקידו לפי סעיף זה לא יהווה בסיס לפתיחה בהליך בירור תלונה לפי חוק זה ולא ישמש לצורך בירור תלונה כאמור.
- (י) העלתה הביקורת המערכתית חשש שנעברה עבירה פלילית או משמעתית, יביא הנציב את העניין לידיעת השר והיועץ המשפטי לממשלה.

ד ב ר י ה ס ב ר

לסעיף קטן (ט)

כמו כן מוצע כי כדי למנוע "זליגה" בין הביקורת המערכתית לבין מנגנון בירור התלונות הפרטני ובכך להביא לשיתוף פעולה מרבי עם הליכי הביקורת המערכתית, ייקבע כי מידע שקיבל הנציב במסגרת ביצוע הביקורת המערכתית, לא יהווה בסיס לפתיחה בהליך בירור תלונה פרטנית ולא ישמש לצורך בירור תלונה לפי הוראות החוק המוצע.

לסעיף קטן (י)

מוצע לקבוע, בדומה לאמור בסעיף 18(ד) המוצע הנוגע לבירור תלונה פרטנית, כי במקרה שבו הביקורת המערכתית מעלה חשש לביצוע עבירה פלילית או משמעתית, יעביר הנציב עניין זה לידיעת שר המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה, שיפעלו בהתאם לסמכותם ושיקול דעתם.

