



נייר עמדה

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

מוגש לוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

כ"ב באייר, התשע"ו

30 מאי, 2016

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, (להלן: "התנועה") מתכבדת להגיש בזאת נייר עמדה מטעמה בדבר הצעת חוק נציבות תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות, התשע"ו-2016 (להלן: "הצעת החוק").

עבודת נציבות תלונות הציבור על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (להלן: "הנציבות") הינה חיונית ביותר. קיומה של ביקורת עצמאית ואפקטיבית על מייצגי המדינה בערכאות מובילה להגנה על תקינות ההליך הפלילי, להגנה על זכויות אדם ואזרח, כמו גם משפרת ומיעלת את עבודת מערך ייצוג המדינה, את תפקודו ואת אמון הציבור בו. לשיטתנו, הסדרת עבודת הנציבות בחקיקה, באופן שיבטיח את מעמדה ואת אפקטיביות הביקורת - היא צו השעה.

התנועה, על כן, מברכת על ההחלטה לעגן את קיומה של הנציבות ופעולתה בחוק.

עם זאת, קריאת הצעת החוק בנוסח שפורסם מעלה מספר כשלים מהותיים, שלשיטתנו מן הראוי שתיתן עליהם הדעת ושיידונו בפני ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת. נייר עמדה זה מטרתו להאיר סוגיות ובעיות אלו, מתוך רצון כי תקומתה של הנציבות בחוק תיעשה בדרך המיטבית ביותר, שתבטיח את אינטרס הציבור, תוך הגנה ראויה על ציבור הפרקליטים.

נייר עמדה זה נשען על שני פרקים: **פרק כללי**, במסגרתו תעמוד התנועה על הסוגיות הרחוביות, השזורות לאורכה ולרוחבה של הצעת החוק, אשר דורשות התייחסות מיוחדת; ו**פרק ספציפי**, במהלכו תפרוט התנועה את עמדתה באשר לסעיפים השונים המרכיבים את הצעת החוק.

יצוין כי נייר עמדה מבוסס על נייר העמדה שהוגש למשרד המשפטים בסמוך לפרסום תזכיר החוק, אולם לוחות הזמנים הקצרים והתמוהים שבהם הועבר תזכיר החוק לידי הכנסת, ללא אפשרות ריאלית של משרד המשפטים לעיין בהערות הציבור, הובילו לכך שמשרד המשפטים לא התמודד כלל עם הצעות וטענות התנועה, ולצערנו אכן לא בוצע כל שינוי אמתי. לפיכך, נאלצים אנו להגיש מסמך זה, שהינו כמעט זהה לקודמו, לידי ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, בתקווה כי הרשות המחוקקת כן תעניק את המשקל הראוי להערות הציבור ולמעורבותו החיונית בהליך החקיקה.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



א. סוגיות רוחביות

סוגיית הביקורת המערכתית למול הביקורת הפרטנית

כאמור, אנו רואים חשיבות רבה ביותר בקיומה של הנציבות ובקיום ביקורת עצמאית ואפקטיבית על עבודת מייצגי המדינה בערכאות. מן הטעם הזה, ביום 04.02.2016 נתקיימה לבקשתנו פגישה במשרדה של שרת המשפטים עם נציגי התנועה, בין היתר בנושא הנציבות. בפגישה זו עמדנו על החשיבות בהותרת שני סוגי הביקורת - הן המערכתית והן הפרטנית - בסמכות הנציבות, על מנת ליתן בידיה את הכלים לבצע בקרה אפקטיבית. **ברם, הצעת החוק מעגנת כברירת מחדל את היעדר סמכות הנציבות לקיים ביקורת מערכתית.**

אמנם במסגרת "הוראת השעה" המעוגנת בסעיף 31 להצעת החוק, מוענקת לנציבות הסמכות לבצע, למשך שנה אחת בלבד, גם בקרה מערכתית אחר הגורמים המבוקרים; ואולם, בתום שנה זו ימונה מבקר פנימי ייעודי, שיהיה אמון על ביצוע ביקורת מערכתית יזומה על הגורמים המבוקרים, בהתאם לחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992 (להלן: "חוק הביקורת הפנימית"), ומהנציבות תיגרע הסמכות לבצע בדיקות מערכתיות, כך שתיוותר בידיה רק הסמכות לביור תלונות הציבור.

התנועה סבורה כי ההחלטה על איסור עריכת ביקורת מערכתית והעברת הסמכות לידי מבקר פנימי ייעודי תסכל את יכולתה של הנציבות למלא את תפקידה כראוי ולהגשים את מטרותיה, והלכה למעשה תסתום את הגולל על סוגיה זו ותעגן את ברירת מחדל זו כמסגרת החוקית הקבועה מעתה ואילך.

אנו קוראים לוועדה ולחבריה להימנע מפיצול הביקורת הפרטנית מן המערכתית, ולעגן את שני סוגי הביקורת יחדיו כבר עתה, והכל מן הטעמים שיפורטו להלן.

חששנו הוא, שהתכליות העומדות בבסיס הקמת הנציבות לא תוגשמה בצורה מיטבית, ואף תסוכלנה, אם יוחלט על הפרדה בין בדיקת תלונות מן הציבור לבין ביקורת מערכתית יזומה. הפרדה בין ביקורת מערכתית לביקורת פרטנית תסרב את עבודת הביקורת ותפגע ביעילותה ובאפקטיביות שלה (במאמר מוסגר יצויין, שכל שהרקע להכרעה בדבר פיצול זה הינו החשש מזליגה מן הביקורת המערכתית לביקורת פרטנית יזומה, הרי שסעיף 31(ט) מפיגו).

עמדתנו היא, וזו למיטב הבנתנו אף הדעה הרווחת, **כי איחוד ביקורת מערכתית וביקורת פרטנית תחת קורת גג אחת מהווה שלם הגדול מסך חלקיו.** שילוב שני סוגי הביקורת מאפשר לגורם המבקר לראות את התמונה המלאה ומעלה את הסיכויים לאתר את הכשלים המערכתיים בהצלחה; מקדם יעילות הן בעבודת הביקורת (מניעת כפילות כוח אדם ובזבוז משאבים מחד, וביקורת אפקטיבית יותר מאידך) והן בגוף המבוקר (עבודה אל מול גוף ביקורת אחד, ללא התמודדות עם מסקנות סותרות וללא עבודה כפולה, שבוודאי יכשילו את עבודת הביקורת, כפי שאף ציין השופט גולדברג בחוות דעתו); ומעניק לציבור כתובת אחת עיקרית לביור תלונותיו.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



מטעמים הללו, ובוודאי מפאת רבים אחרים, ראה המחוקק לנכון לשלב בין שני סוגי הביקורת גם בגופי ביקורת אחרים. כך למשל, מן הידועות היא, כי מבקר המדינה מחזיק בשני כובעים: מבקר המדינה (גוף יוזם ביקורת, גם מערכתית) ונציב תלונות הציבור (ביקורת פרטנית).¹ ברי כי השיח בין שתי "אונות" אלו הוא המפתח לאפקטיביות הביקורת. נדגיש כי מניסיוננו למול מבקר המדינה, הרי שבעת בירור תלונות המוגשות לנציבות תלונות הציבור מעורבים גורמי מבקר המדינה העוסקים בביקורת מערכתית יזומה הקשורה לתלונה, ולהיפך.

באותו האופן, סעיף 2 לחוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור), תשס"ח-2008 קובע כי "מועצת רשות מקומית תמנה את מבקר הרשות המקומית לממונה על תלונות הציבור...". קרי - ברירת המחדל היא שמבקר הרשות המקומית, שתפקידו בין היתר ביקורת מערכתית, הוא הגורם אשר אמון על בירור תלונות פרטניות. קביעה זו אין היא אלא היגיון פשוט.

היגיון זה גם יושם במסגרת חוק הביקורת הפנימית, בקובעו בסעיף 8(א) כי "מבקר פנימי לא ימלא, בגוף שבו הוא משמש מבקר, תפקיד נוסף על הביקורת הפנימית, זולת תפקיד הממונה על תלונות הציבור או הממונה על תלונות העובדים, ואף זאת – אם מילוי תפקיד נוסף כאמור לא יהיה בו כדי לפגוע במילוי תפקידו העיקרי".

עינינו הרואות, כי הביקורת המערכתית והביקורת הפרטנית שלובות זו בזו, מאפשרות לראות את התמונה הכוללת ואת הישום והמשמעויות של פרטיה, ומובילות ליעילות, הפרייה הדדית, ממנה גופי ייצוג המדינה בערכאות והציבור יצאו נשכרים. תרומה מכרעת זו לעבודת הביקורת היא שהובילה את המחוקק להבין כי זהו המצב הרצוי והראוי, ולכן החליט לעגנו בשורה של חוקים. אולם מעבר לכך, גם השופט (בדימוס) אליעזר גולדברג, הגיע לתובנה זו, עת כיהן כמבקר המדינה ונציב תלונות הציבור בשנת 2002, כשכתב:

"עד כמה שידוע לי, שילוב התפקידים של ביקורת המדינה ונציב תלונות הציבור תחת קורת גג אחת מיוחד לישראל. המעלה הגדולה בדגם זה שהוא מאפשר למבקר המדינה לקבל תמונה טובה יותר על הנעשה במינהל הציבורי, והתועלת שמפיקה הביקורת מהמידע הרב אודות ליקויים במנהל הציבורי, המגיע אליה באמצעות תלונות הציבור ומסקנות בירורן, היא רבה. יש שהצטברות של תלונות בנושא מסוים תורמת לעריכת ביקורת באותו נושא ולפרסום דין וחשבון כולל של היחידה הנוגעת בדבר" (אליעזר גולדברג "עיונים בביקורת המדינה", חוברת 59, עמ' 9 (2002)).

אמנם בדוח שהגיש כב' השופט (בדימוס) אליעזר גולדברג המליץ הוא על הפרדה בין שני רכיבי הביקורת, אך לעמדת התנועה בנושא זה יש לסטות מהמלצה זו, נוכח הקושי שהיא מעלה והכשלים שהיא עלולה ליצור, ולדבוק בעמדתו של השופט גולדברג בשעה שכיהן כמבקר המדינה. לצערה של התנועה, אשר נציגיה הופיעו בפני השופט גולדברג, רעיון זה לא עלה ולא נדון בעת שהופיעו בפניו ולכן לא יכלה התנועה להציג את עמדתה בעניין עובר לפרסום המסקנות.

¹ סעיף 4 לחוק-יסוד: מבקר המדינה.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



אנו סבורים כי ראוי שחשיבותו של גוף מאוחד, מסונכרן ויעיל תהיה נר לרגליו של המחוקק עת מגבש הוא את מבנה וסמכות הנציבות שתוקם בחוק. הן ההיגיון והן ההיסטוריה החקיקתית של מדינת ישראל מחייבים כי תובטח התרומה המכרעת שיש לשילוב שני סוגי הביקורות על אפקטיביות עבודת הביקורת של הנציבות, שכן בלעדיה - תיפגע הביקורת עד מאוד.

יצוין, כי אין בכך כדי להפחית מחשיבות מתן הגנה לעובדי הגופים המבוקרים, שראוי שתעמוד להם כשם שעומדת היא למשרתי הציבור במסגרת הביקורת של מבקר המדינה. על שאלת ההגנה להיות מנותקת משאלת שילוב סוגי הביקורת, אך יש להבטיח כי שתי סוגיות אלו תעוגנה במסגרת הצעת החוק שתובא לאישור הכנסת.

לפיכך, אנו קוראים לוועדה להימנע מפיצול הביקורת הפרטנית מן המערכתית, ולתקן את הצעת החוק כך שתאחד את שני היבטי הביקורת תחת קורת גג אחת, היא הנציבות.

מעמד היועץ המשפטי לממשלה בהליך הביקורת

בהחלטה המשותפת של שרת המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה מספטמבר 2013, במסגרתה הוחלט על הקמת הנציבות, נקבע כי היועץ המשפטי לממשלה יהא חסין מפני ביקורת הנציבות. החלטה זו הביאה לכשלים מערכתיים בעבודת הנציבות והקשתה על ביצוע בקרה אפקטיבית אחר עבודת מייצגי המדינה בערכאות, זאת נוכח השפעתו הרבה של היועץ המשפטי לממשלה על עבודתם ומעמדו כמנחה המקצועי הרשמי של מערך זה.

החלטה זו גם גרמה בצדק רב למרמור וחוסר אמון מצד הפרקליטים, שבמקום לקבל מהעומד בראש המערכת דוגמא אישית בדבר שיתוף פעולה עם גוף הביקורת ובדבר החשיבות בכך שעובד ציבור יישא באחריות למעשיו, נותר היועץ המשפטי לממשלה חסין מביקורת.

הצעת החוק מציבה את היועץ המשפטי לממשלה כגורם מבוקר, בהיותו תובע. אך היא מצטיירת כמנסה לחמוק מקביעה החשובה המפורשת כי יחול החוק גם על היועץ המשפטי לממשלה. מעבר לכך, חרף מעמדו כגורם מבוקר, היועץ המשפטי לממשלה משחק תפקיד רב-משמעות בצמתים מרכזיים שונים של הליך הביקורת, באופן שעלול בנסיבות מסוימות שלא לעמוד בקנה אחד עם תכלית הביקורת. הצעת החוק מעמידה אותו במקום שעלול לסכל כל ביקורת כנגדו – ובכך פוגע באמון הציבור בכל המבנה שנוצר. התנועה רואה לנכון לעמוד על סוגיות אלו בקצרה.

ראשית יובהר, כי לעמדת התנועה, ראוי ששמו של היועץ המשפטי לממשלה יצוין מפורשות תחת הסעיף הפורט את הגורמים המבוקרים (סעיף 1 להצעת החוק). היות והמדובר בראש מערך התביעה ובמנחה המקצועי של כלל מייצגי המדינה בערכאות, חשובה אם כן ההצהרה הברורה והמפורשת, כי הנחיותיו והחלטותיו יועברו באופן מפורש תחת שבטה של הנציבות. העובדה כי שמו של היועץ המשפטי לממשלה אינו נזכר מפורשות, עלולה להביא לניצול מעמד זה כפתח מילוט מפני ביקורת, באופן הפוגע בעבודת הנציבות, כפי שאכן נעשה לכאורה בשנים האחרונות: העברת תיקים וסוגיות להכרעת היועץ המשפטי לממשלה ומשניו, תוך "הלבנת" עבודת

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 * هاتف: 02-5000073 فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: mqg@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



הפרקליטות, באופן המחריג אותה מהביקורת של הנציבות. אל לנו להתיר זאת גם בחוק.

לא זו אף זו, משיחות שקיימה התנועה עם פרקליטים שונים, חסרונו של היועץ המשפטי לממשלה מורגש עד מאד, ומאפשר את קיומה של "תסמונת השין גימל", לפיה האחריות מוטלת על בעלי התפקידים הזוטרים, כדי למנוע את הטלתה על בעלי התפקידים הבכירים. תסמונת זו, ראוי שלא תקבל גושפנקא בחוק. אף אם אין זה הטעם העומד בבסיס היעדרות שמו המפורש של היועץ המשפטי לממשלה מן הצעת החוק, זו בהחלט עשויה להיות תחושתם של הפרקליטים, ויש לעשות ככל הניתן על מנת למנוע תחושה זו ממשרתי ציבור חשובים אלו.

שנית, מן הצעת החוק עולה שהיועץ המשפטי לממשלה הינו בעל סמכויות נרחבות ומשחק תפקיד משמעותי בהליך הביקורת. כך, בין היתר, היועץ המשפטי לממשלה, אשר אמור להיות מבוקר על ידי הנציבות, נוטל חלק שאין בלתו בהליך מינוי הנציב; מייעץ הוא בהליך העברת הנציב מתפקידו, ללא כל ביקורת פרלמנטאית על מהלך דרמטי שכזה; מכריע בשאלה מהו "שיקול דעת משפטי" ומאשר בירור תלונה בנושא התלוי ועומד בפני ערכאה, ואין כל מגבלה על הכרעתו כאמור גם בתיקים בהם הוא מעורב כגורם מבוקר; רשאי לקבל לידי כל מסמך או מידע המצוי בידי הנציבות, לפי דרישתו, ללא כל סיוג לגבי השלב בו נמצא הליך הביקורת או מיהות הגורמים המבוקרים; ועוד.

היות היועץ המשפטי לממשלה מבוקר במסגרת הצעת החוק, **מחייבת נקיטת משנה זהירות בעיגון תפקידו וחלקו בהליך הביקורת**. העובדה שהיועץ המשפטי לממשלה משמש הן כמבוקר והן בעל שליטה רחבה על תהליכי הביקורת ועל יכולת הנציבות למצות אותם, עלולה לסכל את הביקורת, כמו גם פוגמת במראית פני תקינות הביקורת.

לפיכך, נוכח מעמדו הכפול בחוק, יש להבטיח כי סמכותו תסויג בנסיבות המתאימות. כך למשל, בעניינים פרטניים בהם היועץ המשפטי לממשלה מעורב באופן אישי כגורם מבוקר, או כשהתערבותו נעשית תוך כדי ביצוע הביקורת ולא בסופה, באופן אשר יכול לסכלה שלא בדרך עניינית - כל אלו מחייבים שקילה מחדש של נוסח הצעת החוק וקביעה כי בכל מקרה בה הביקורת הינה בעניין היועץ המשפטי לממשלה או המשנים לו, תועברנה הסמכויות לידי הנציב עצמו ולמצער תועבר הסמכות הרלוונטית לידי גורמים אחרים, חיצוניים למערכת, או תידחה לסיום עבודת הביקורת. ללא סגירת "פרצות" אלו בהצעת החוק, תישמט הקרקע מתחת לרגלי הנציבות ומתחת לאינטרס הציבורי שהוא מבקש להגשים.

הגדרת המונח "שיקול דעת משפטי"

הצעת החוק (בסעיף 15(א)(6) להצעה) מחריגה מסמכות הנציבות את היכולת לבקר תלונות הנוגעות ל"הפעלת שיקול דעת משפטי". בו בסעיף מובהר כי שיקול דעת משפטי טומן בחובו גם "החלטות בנוגע לאופן ניהול הליכים והכנתם". בדברי ההסבר להצעת החוק היריעה אף מתרחבת: **"שיקול דעת זה מתייחס, בין השאר, לשיקול הדעת המשפטי בהחלטות הנוגעות**

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 * هاتف: 02-5000073 فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: mqg@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



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, והליכים בנוגע להגשת כתבי בי-דין וכתבי אישום, סגירת תיקים, מגעים להסדרי טיעון והסכמי פשרה."

התנועה אמנם מבינה את ההיגיון שעומד בבסיס החרגת סוגיות הנוגעות לשיקול דעת הפרקליט במובנו הצר (שקילת ראיות טרם הגשת כתב אישום, בחירה בקו הגנה זה או אחר וכו'), אולם הנוסח הכוללני והרחב עליו הוחלט בהצעת החוק מאיין את כל עבודת הנציבות, והופך אותה לכלי עקר וריק מתוכן. ההגדרה הרחבה המעוגנת בהצעת החוק, שהופכת רחבה אף יותר במסגרת דברי ההסבר לה, אינה מותירה מקום של ממש לעבודת הנציבות ובוודאי שאין ביכולתה לבצע שום ביקורת אפקטיבית אחר התנהלות מייצגי המדינה בערכאות.

ובמה דברים אמורים? התכלית העיקרית העומדת בבסיס הצעת החוק והקמת הנציבות, היא הגנה על הציבור מפני שימוש לרעה בסמכות המיוחדת ובכוח האדיר שבו מחזיקים מייצגי המדינה בערכאות, כוח שאין שני לו. הנציבות באה למלא את הוואקום הקיים בהעדר פיקוח מספק אחר אופן הפעלת הסמכות, והעדר היכולת לבחון האם הפעלת הסמכות נעשתה בצורה נקייה או חלילה מגמתית או מתוך אינטרס אישי או זר.

על מנת לבחון את קיומם של שיקולים זרים בהחלטה, אין דרך אחרת, זולת בחינה של שיקול הדעת שהביא לקבלת ההחלטה. זהו לב ליבו של הליך הביקורת הנדרש בענייננו - בחינת השיקולים שעמדו מאחורי ההחלטה. המטרה אינה להגיד האם שיקול הדעת המקצועי היה נכון או לא, אלא לבדוק האם היה מגמתי ומעוות; המטרה בבחינה זו אינה לחלק ציונים, כי אם לבדוק אם שיקול הדעת הופעל בדרך חוקית, עצמאית ונקייה. לשם כך, שיקול הדעת המשפטי, במובנו הרחב (בשונה מהמקצועי גרידא) ואופן הפעלתו חייבים להיות תחת שבט הביקורת.

ודוק, כפי שבוודאי ידוע לחברי הוועדה, אם נבקש להקיש מנציבות תלונות הציבור על השופטים, אזי נגלה שהחוק שהקים אותה² מקנה לה את הסמכות לברר "תלונות על התנהגות שופטים במסגרת מילוי תפקידם, לרבות בדרך של ניהול משפט על ידם". כך, ברחל בתך הקטנה, נקבע כי הביקורת של נציבות התלונות על השופטים חובקת את מלוא תפקידם של השופטים (זולת מקום בו "עניינה של התלונה בשאלה משפטית או ראייתית מהותית",³ קרי שיקול הדעת השיפוטי במובנו הצר ביותר).

משום שהצעת החוק בנויה ברובה על בסיס חוק נציב תלונות על שופטים, היה אדם מן השורה מצפה, שכך אף יהיה ככל שמדובר במייצגי המדינה בערכאות. ואולם בהצעת החוק, דווקא בחרה הממשלה להפחית, ולחזור ולהפחית אף בדברי ההסבר, מסמכות הנציבות מושא נייר עמדה זה. נוסח זה יפגע אנושות בעבודת הביקורת, ויאייץ אותה ואת תרומתה לחלוטין.

² חוק נציב תלונות הציבור על שופטים, תשס"ב-2002 (להלן: "חוק נציב תלונות על שופטים").

³ סעיף 3(17) לחוק נציב תלונות על שופטים.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



אם נבחן את פירוט המקרים הרבים שאינם נכנסים בגדרי החוק, לפי דברי ההסבר, נגיע למסקנה כי החרגתם מעבודת הביקורת ומניעת בחינת שיקול הדעת המשפטי במובן הרחב שנקט במסגרתם עלולה להביא לתוצאות מעוותות, שאינן עומדות בקנה אחד עם אינטרס הציבור. כל אחד מן האלמנטים המפורטים בדברי ההסבר עלולים, בנסיבות מסוימות, להביא לכשל בעל השלכות שליליות רבות בעבודת הפרקליטות. כך:

- א. **הכנת עדים** - האם לא ניתן יהיה לבקר מקרה מהותי כמו שיבוש הליכי משפט, שעלול להתרחש בהכנת עד? האם לא ראוי שתתקיים בדיקה של תלונה מעין זו, על ידי גוף ביקורת ייעודי שמכיר את רזי הפרקליטות, ובמידה ויעלו חשדות פליליים, יועבר לידי היועץ המשפטי לממשלה? איסור מראש על ביקורת כזו יביא לתוצאות אבסורדיות.
- ב. **הגשת ראיות** - האם תיתכן האפשרות שלא ייבדק שיקול הדעת של מייצג מדינה בערכאות, שלא יגיש לבית המשפט ראיה רלוונטית שנמצאת בידיו? האם אין מקום לבחון תלונה בדבר הסתרת ראיות מבית המשפט?
- ג. **הליכי שימוע** - הליכי שימוע נגועים בחוסר שוויון קשה באופן הפעלתם וניהולם. קיימת חשיבות יתרה לבחינת ההליכים שנקטו ושיקול הדעת באופן ניהולם (בשונה משיקול הדעת בשקילת הראיות שהוצגו במסגרתם). כך למשל, בדוח הנציבות מינואר 2016 בעניין יידוע ושימוש בהליכים פליליים,⁴ נמצא כי ישנה פרקליטות מחוז שבדרך של מדיניות איננה מאפשרת הליכי שימוע בעל פה לחשודים שאינם מיוצגים, בעוד פרקליטויות אחרות אינן נוהגות באופן זה. האם, על אף חשיבות הנושא, תוגבל מראש בדיקה בעניין זה בטענה שמדובר בשיקול דעת? לשיטתנו זו תהא תוצאה אבסורדית.
- ד. **הליכי גילוי חומר חקירה וראיות** - הסתרת חומרים מהנאשם (אף בשל פרשנות לקויה של הנסיבות) אינה עניין של מה בכך. היא עומדת בניגוד חמור לזכות הנאשם להליך הוגן ובמקרים מסוימים עלולה אף להביא לזיכוי הנאשם. האם אין חשיבות ציבורית במתן אפשרות לגוף המבקר לבחון האם פעל הפרקליט כראוי בסוגיה כה רלוונטית להבטחת זכויותיו של נאשם בהליך פלילי?
- ה. **מגעים להסדרי טיעון והסכמי פשרה** - פסק הדין החרף שניתן בעניין הסכם עד המדינה עם הרב יאשיהו פינטו עודנו מהדהד במסדרונות הפרקליטות. אין כל ספק שיש מקום לבחון את השיקולים שהביאו במסגרת הסכמים להפחתה בעונש של נאשם, ולבחון האם ההחלטה נתקבלה כדיו. בוודאי שאין בכך כדי להחליף את שיקול הדעת של הפרקליט במקרה הפרטני, אולם לא ניתן להתעלם מהתרומה הפוטנציאלית שתהיה לתיקון הליקויים שאותרו על התנהלות הפרקליטות במקרים עתידיים בעלי נסיבות דומות.
- ו. **סגירת תיקים** - החלטה בדבר סגירת תיקים על ידי פרקליטים הינה החלטה הרת-גורל הן לחשודים והן לציבור כולו. היא אינה זוכה לביקורת פנימית ו/או חיצונית מספקת. כך

⁴ ראו למשל: דוח ביקורת נושאי 4/15 בנושא "יידוע ושימוע בהליכים פליליים בפרקליטות" של הנציבות, עמ' 56-57 (ינואר 2016).

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



למשל בעניינה של פרקליטת מחוז ת"א (פלילי) לשעבר רות דוד, שהונחו על שולחנה עשרות אלפי מסמכים הנוגעים לשחיתות של עובדים ועובדים בכירים ברשות המסים, ושלאחר 72 שעות בלבד - כולל סוף השבוע - החליטה לסגור את התיק מחוסר ראיות. באותו האופן, גם בדוח הביקורת של הנציבות לשנת 2015 עלו ליקויים בעניין סגירת תיקים,⁵ שלכאורה יכולים להיכנס תחת הגדרה של "שיקול דעת משפטי", ובמידה וכך אכן יוחלט, הפגיעה בציבור מעצם אי-קיום הביקורת תהא רבה. לא ייתכן כי התנהלות זו לא תוכל לעבור תחת שבטה של הביקורת.

בדומה לכך, עמדתו של בית המשפט העליון בנוגע להתערבות בשיקול דעת היועץ המשפטי לממשלה בעניינים של פתיחת הליכים פליליים, הינה כי "בית המשפט לא יעשה עצמו ליועץ משפטי-על...". בית המשפט אינו יושב במקומו של היועץ המשפטי לממשלה, ואין הוא מחליף את שיקול-דעתו של היועץ המשפטי לממשלה בשיקול-דעתו שלו. בית המשפט ישאל את עצמו, אם החלטתו של היועץ המשפטי לממשלה היא החלטה, אשר יועץ משפטי לממשלה סביר יכול היה לקבל בהנסיבות הענייניות.⁶

אולם הצעת החוק לוקחת דברים אלו, ומעניקה **חסינות** לא מפני התערבות בשיקול הדעת במובן הצר, אלא מפני ביקורת על כלל עבודת הפרקליטות וההחלטות שהיא מוציאה תחת ידה, על ידי הכנסתן בגדר מילות הקסם "שיקול דעת משפטי". מצב עניינים זה הינו אבסורדי ואינו יכול לעמוד. לכן, אף אם הנציבות תצווה שלא לשים עצמה בנעלי הפרקליט בבחינת שיקול הדעת, **אין למנוע ממנה את עצם קיום הבדיקה**, וזאת על מנת להבטיח שתהיה אפשרות לבחון האם באותו מקרה נפלו פגמים מהותיים בקבלת ההחלטה, כגון שיקולים זרים וכשלים מערכתיים - ולא אם שיקול הדעת היה מיטבי.

אנו סבורים כי שאלת שיקול הדעת המשפטי איננה צריכה ואיננה יכולה להוות עילת סף. חלף זאת, יש לקבוע שבנסיבות שעניינן שיקול דעת משפטי מובהק, במובנו הצר, או אז ייהנו מייצגי המדינה בערכאות ממרחב פעולה רחב. זוהי דרך-הפעולה הראויה, לטעמנו, לפעולת הנציבות.

לסיכום, סעיף זה עתיד להפוך את החוק שיצמח מהצעת החוק לאות מתה בספר החוקים, ויקים נציבות שאמנם מקבלת תקציבים מן המדינה, אך אין ולא יכולה להיות לה כל תרומה לאינטרס הציבור. **ככל שסעיף זה יוותר על כנו בנוסחו הנוכחי, אנו סבורים שבכך מסוכלת מטרת החוק.**

הגדרת המתלונן

סעיף 11(א) להצעת החוק מגדיר את זהות הזכאים להגיש תלונה לנציבות. תחולת הזכאות חלה על "כל אדם הרואה עצמו נפגע **במישרין**" ממעשה של מייצג המדינה בערכאות במסגרת תפקידו. לשיטתנו, נוסח זה מהווה פגיעה אנושה באינטרס הציבור ובתכליות הנציבות.

⁵ דוח פעילות שנתי של הנציבות לשנת 2015, עמ' 44-45 (ינואר 2016)
⁶ בג"ץ 329/81 מירה נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד לז(4) 326, 334 (1983).

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



הגדרה זו מחריגה מגדרי החוק **מקרים שמן הראוי שייכנסו תחת כנפיו של החוק, מקרים בהם אין ניזוק ספציפי או קורבן למעשה, אלא הציבור כולו הוא הניזוק.** האין מקום להגן גם על הציבור, שבשמו פועל מייצג המדינה בערכאות, מפני התנהלות פגומה?

כך למשל, מן הידועות היא, כי כתב אישום מוגש בשם מדינת ישראל, ולא בשם קורבן העבירה. התנהלות זו באה ללמדנו, כי הגשת כתב האישום מטרתה בעיקר להעניש את אלו שסטו מגבולות ההתנהלות ששרטטה החברה, וזאת כגמול על מעשיהם העבריינים, ולא כדי להביא על סיפוקם את רצונות הנקם של הקורבן ו/או משפחתו. לכן ישאל השואל, **האם כאשר הליכים פגומים ומוטים הביאו להחלטה שלא להגיש כתב אישום מתוך שיקולים זרים, היא פגיעה במישרין בקורבן, יותר מאשר פגיעה במישרין בציבור בכללותו? האם אין לציבור הזכות להגיש תלונה שתביא לבדיקה האם משרתי הציבור שהוא שלח לתבוע בשמו, עושים עבודתם נאמנה? האם בעבירות שחיתות של נבחרי ועובדי ציבור, יש בהכרח נפגע ישיר, שאינו הציבור? התשובה על שאלות אלו, לעמדתנו, הינה שלילית באופן חד-משמעי.**

אולם אין צורך לפנות לשאלות תיאורטיות. רק בשנים האחרונות צצו ועלו סימני שאלה קשים בהתנהלות הפרקליטות בתיקים בעלי עניין ציבורי רב, שקשה להצביע בהם על נפגע במישרין, זולת הציבור כולו. תיקים אלו כוללים, בין היתר, את הסכם עד המדינה השערורייתי עם הרב יאשיהו פינטו; את העיכוב הרב בקבלת החלטות בפרשת הרפז; את פרשת פרקליטת מחוז תל אביב (פלילי) לשעבר רות דוד; ואת התנהלות הפרקליטות בהסדר הטיעון עם עובדת עיריית אשדוד איריס נפתלי. כל אלו ראוי היה אם היו נבדקים על ידי הנציבות (ואם יורשה לנו להוסיף, גם בזמן אמת), אולם לפי נוסחה הנוכחי של הצעת החוק, לא היה ניתן להגיש בגינם תלונה לנציבות על התנהלות הפרקליטות והם לא היו עוברים תחת עיני הביקורת.

ההגדרה המצומצמת ביותר שבתזכיר החוק אינה יכולה לעמוד. היא מוציאה מכלל המקרים הבאים תחת החוק את המקרים הבעייתיים ביותר, הקשים ביותר, בהם אינטרס הציבור נפגע. היא מביאה לנציבות עקרה וחלשה, אשר מייטרת את כל תכליות החוק.

היא שוללת אף את מקומן החשוב של עמותות כגון התנועה, בתרומה להליכי ביקורת. ודוק, אין להתעלם מהניסיון הרב שצוברים "עותרים ציבוריים" בזיהוי תקלות וליקויים ברשויות ציבוריות, ומיכולתם הגבוהה לעשות כן בהשוואה ליכולתו של המתלונן הפרטני. ניסיון זה חובה שיתרגם לכדי אפשרות להפנות את הנציבות למקור הכשל, בתקווה כי זה יטופל ויתוקן.

מטעמים אלו, אנו קוראים למשרד המשפטים להרחיב את ההגדרה ולהכניס תחת הגדרת החוק גם מקרים בהם אין נפגע ישיר, אלא בהם הפגיעה הינה בציבור.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



ב. סוגיות פרטניות

סעיף 2(א)

לפי הסעיף, השר ימנה בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה, אדם הכשיר לכהן כשופט של בית משפט מחוזי ואשר לו הכרות עם תחום הייצוג של המדינה בערכאות. התנועה רואה בסעיף זה שתי בעיות:

ראשית, העובדה כי היועץ המשפטי לממשלה נדרש לאשר את המינוי של גורם שיבקר אותו, הינה אבסורדית. לכל היותר, יש לאפשר לשר להיוועץ עם היועץ המשפטי לממשלה, אך בוודאי שאין להקנות בידי גורם מבוקר זכות וטו לעניין מינוי הגורם המבקר.

שנית, התנועה סבורה כי הצבת דרישת ה"הכרות" הינה בעייתית. עולה החשש כי נציב המגיע "מתוך" המערכת יתקשה לזהות כשלים אינהרנטיים הראויים לביקורת ובכך הביקורת תיפגע. תפקיד הנציב מחייב נקודת מבט חדשה וחיצונית, על מנת לבחון בצורה אפקטיבית את הרגלי העבודה של מייצגי המדינה בערכאות. כך למשל, האם יהיה זה סביר למנות כנציב פרקליט מדינה שאך סיים את תפקידו? אין עוררין כי התשובה שלילית. לכן, התנועה סבורה כי יש מקום למחוק דרישה זו, או לכל הפחות לסייג אותה, באופן שיבטיח נקודת מבט חיצונית למערכת והעדר תחושת מחויבות אישית ומקצועית כלפיה.

סעיף 2(ג)

הסעיף קובע כי מינוי הנציב ייעשה בפטור ממכרז. ככל שכוונת המנסח הינה שלא תקום ועדת איתור לעניין מינוי הנציב, ובמידה שהמשמעות של הדברים הינה שהמדובר במשרת אמון, הרי שיש בכך כדי לפגוע פגיעה אנושה באמון הציבור בנציב, ובעקבות כך גם באפקטיביות הביקורת. מן הראוי ליתן משקל רב להבטחת עצמאותו של הנציב ואמון הציבור בנציבות - ולהליך המינוי השפעה רבה על עניין זה. לפיכך, לעמדתנו, את המינוי יש לעשות בדרך של ועדת איתור.

סעיף 6(א)

הסעיף קובע כי השר רשאי בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, להעביר את הנציב מכהונתו אם התקיים אחד התנאים המנויים בסעיף, בהם: הנציב הורשע בעבירה פלילית או משמעתית; הנציב התנהג באופן שאינו הולם את מעמדו; הנציב אינו מבצע את תפקידו כהלכה. התנועה סבורה כי בשל רגישות התפקיד, ובמיוחד לנוכח העובדה כי היועץ המשפטי לממשלה הינו למעשה מבוקר לפי החוק, כמו גם עומד בראש המערכת המבוקרת, יש מקום למנגנון מורכב יותר, הכולל ביקורת של הרשות המחוקקת על ההחלטה להעביר מתפקיד את הנציב. מוצע לקבוע כי במקום היועץ המשפטי לממשלה, יידרש השר להתייעץ עם ועדה פרלמנטארית (לדוגמא: ועדת חוקה, חוק ומשפט או הוועדה לביקורת המדינה), על מנת להעביר את הנציב מכהונתו.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



סעיף 7

סעיף זה דן בסוגיית ייחוד העיסוק של הנציב, והוא קובע כי הנציב לא ימלא, נוסף לתפקידו, תפקיד של מבקר פנימי. ראשית, ככל שהכוונה הינה למנוע ממנו לעסוק בביקורת פרטנית, הרי שנבקש לחזור על עמדתו בפרק הכללי באשר לכשל בתפיסה זו. שנית, עולה החשש, כי ניסוח זה יביא לפרשנות של הסדר שלילי, לפיה הנציב מוסמך לעסוק בכל עיסוק אחר, זולת מבקר פנים. התנועה סבורה כי לא ראוי שהנציב יעסוק בעיסוקים נוספים, ועל כן מוצע לציין מפורשות כי הנציב לא ימלא כל תפקיד אחר, אלא בהסכמת גורם אחר (למשל: שר המשפטים או נציב שירות המדינה) בדומה להוראה בדבר שופטים המעוגנת בסעיף 11 לחוק-יסוד: השפיטה וסעיף 11 לחוק הביקורת על שופטים.

סעיף 8

הסעיף עוסק בתקופת צינון לנציב. נקבע כי מי שכהן כנציב לא ישמש כמייצג המדינה בערכאות ולא יועסק בגוף או ביחידה שתפקידם ייצוג המדינה בערכאות, וזאת בטרם חלפה שנה מיום שנפסקה כהונתו כנציב.

ראשית, התנועה סבורה ששנה הינה פרק זמן קצר מדי בנסיבות אלו, ויהיה בה כדי לפגוע באפקטיביות הביקורת. מן הראוי לקבוע תקופה ארוכה יותר.

שנית, התנועה סבורה שבדומה לסעיף 3 לחוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), תשכ"ט-1969, יש להרחיב את תחולת הצינון, כך שתוגבל יכולתו של הנציב בדימוס גם לייצג במשך תקופה מסוימת (שנה, כאמור, הינה פרק זמן קצר מדי לשיטתנו) **בתיקים המתנהלים בערכאות למול המדינה**. כשם שיש לוודא כי הנציב לא יעבוד בשיתוף פעולה עם מבוקריו, כך ראוי שלא ייצג אנשים פרטיים כנגד אלו שעד עתה ביקר.

סעיף 11(א)

כפי שפירטנו בפרק הכללי לעיל, הסעיף קובע כי "כל אדם הרואה את עצמו נפגע **במישרן** ממעשה או מחדל..." רשאי להגיש תלונה לנציב. מטרת החוק היא לספק לכל אדם כתובת אליה הוא יוכל להפנות את טענותיו. התנועה סבורה כי הגדרה זו מותירה בחוץ את כל אותם מקרים בהם אין בנמצא קורבן או ניזוק ספציפי, אלא הציבור בכללותו הוא הניזוק. **ודוק, אף השופט גולדברג שהתייחס לסוגיה, נמנע מלהציב דרישה כי על הפגיעה להיות "במישרין"**. לפיכך, אנו מציעים למחוק מילה זו מן הסעיף.

סעיף 15(א) וסעיף 15(א)(5)

נקבע כי הנציב לא יברר תלונה שמתבררת בידי מבקר המדינה בשבתו כנציב תלונות הציבור, או בידי כל רשות המוסמכת לברר תלונות לפי דין. התנועה סבורה, כי על אף ההיגיון העומד מאחורי ההחלטה לא לברר תלונה שמתבררת במקביל או שכבר התבררה, יש **לאפשר במקרים חריגים ונדירים לבחון אותה מחדש**, נוכח המומחיות הספציפית של הנציבות, ועל כן יש לאפשר שיקול דעת בעניין זה. אל למדינה לייצר "מרוץ סמכויות" שכזה, בו יעדיפו מתלוננים להגיש תלונה

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



לגופים פחות "נשכניים", במטרה להצר את צעדיה של הנציבות. לפיכך, התנועה סבורה כי יש להעביר סעיף קטן זה לסעיף 15(ב) הקובע כי הנציב לא יברר את התלונות המפורטות בסעיף אלא במקרים חריגים, אם מצא שקיימים לכך טעמים מיוחדים המצדיקים את בירורן.

סעיף 15(א)(6)

כאמור לעיל, בפרק הכללי, הותרת הנוסח הנוכחי תשמוט את הקרקע מתחת לנציבות, ותהפוך אותה לגוף ריק מתוכן. התנועה סבורה כי יש לקבוע כי שיקול הדעת המשפטי יהיה במובנו הצר ביותר, שכן כל נוסח אחר, יסכל את עבודת הנציבות. אף אם, בניגוד לעמדתנו, כי הסמכות תיוותר בידי היועץ המשפטי לממשלה, הרי שיש לקבוע לוח זמנים מקסימאלי לקבלת הכרעה בסוגיה על ידי היועץ המשפטי לממשלה.

סעיף 15(א)(7)

הסעיף קובע כי שעה שהנציב סבור כי הממונה על הנילון או גורם אחר הוא הגורם המתאים לבירור התלונה, יעביר את התלונה לבירור לאותו גורם, וזה יחליט אם לברר את התלונה. לכאורה, ככל שתלונה מועברת מהנציב הלאה, על האחרון מוטלת האחריות לברר אותה כראוי. התנועה סבורה כי יש לדרוש מהגורם אליו הועברה התלונה חובת דיווח לנציב, וכן להוסיף - למען הסר ספק - כי על אף האמור בסעיף, ככל שאותו גורם החליט שלא לטפל בתלונה, התלונה תחזור לנציב כדי שהוא יחליט האם לסגור את התלונה או לבררה בעצמו.

סעיף 17(ד)

הסעיף קובע כי ככל שהנציב ראה שצד שלישי אחר עלול להיפגע מהבירור או מתוצאותיו, יעביר לו הנציב כל חומר רלוונטי הנמצא בידו. זוהי סמכות רחבה מדי, שיש להגביל בכפוף לזכות לפרטיות והגנה על המתלונן. אותו גורם שלישי יכול להיות מגוון של גורמים אינטרסנטיים. יש להגדיר בצורה מצומצמת את חובת הנציב להעביר חומר לצדדים שלישיים, וזאת כדי להגן על המתלוננים ולאפשר להם לפנות לנציבות מבלי לחשוש לאילו ידיים המידע בעניינם עלול להגיע. העברת המידע צריכה להיעשות לפי שיקול דעתו של הנציב, ולא על דרך של חובה כוללת.

סעיף 17(ו) וסעיף 17(ז)

הסעיף קובע כי לצורך בירור תלונה רשאי הנציב לקבל מכל אדם או גוף, כל ידיעה או מסמך העשויים לדעתו לסייע בבירור התלונה. זוהי סמכות רחבה וחריגה במיוחד, שלא ברור מדוע ניתנת לנציב במסגרת התזכיר המוצע. התנועה סבורה כי יש לתחום זכות זו של הנציב, בצורה שלא פוגעת בזכויות גורמים שלישיים שאינם מעורבים באופן ישיר וחד-משמעי בתיק. סיוג סמכות זו לחומר ומידע רלוונטי, מרשויות ציבוריות ומהצדדים להליך המשפטי בלבד תעמיד את צרכי הנציבות, לטעמנו, על סיפוקם. בשל הפגיעה האפשרית בפרטיות ובכבוד האדם בנסיבות מעין אלו, מן הראוי שהגדרה זו תתפרש בצמצום.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



התנועה מודעת לעובדה שסמכות רחבה זו קיימת גם בסעיף 20(ב) לחוק נציב התלונות על שופטים, אולם אין בכך כדי להצדיק עיגון סמכות בלתי-מידתית זו בחוק המוצע. נהפוך הוא, ייתכן שמן הראוי אף לתקן חוק נציב התלונות על שופטים באופן שיסייג סמכות זו.

סעיף 18(ד)

הסעיף קובע כי ככל שביורור תלונה העלה חשש שנעברה עבירה פלילית או משמעתית יביא הנציב את העניין לידיעת השר והיועץ המשפטי לממשלה. היעדרותו של נציב שירות המדינה מן החוק מעלה תמיהה, שהרי הוא הגורם האמון על השעיית עובדים וסיום עבודתם, כמו גם על פתיחה בהליכים משמעתיים. לפיכך, התנועה סבורה כי יש מקום לשנות את נוסח הסעיף, כך שתהיה חובה לעדכן גם את נציב שירות המדינה בנסיבות אלו.

סעיף 19

התזכיר קובע כי הנציב יגיש מדי שנה לשר וליועץ המשפטי לממשלה דין וחשבון שנתי לגבי השנה האחרונה שנסתיימה. התנועה סבורה כי מן הראוי שדין וחשבון שנתי יוגש גם לוועדת חוקה ומשפט ו/או לוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת. התנועה רואה חשיבות בפיקוח פרלמנטארי על המסקנות שהעלתה הביקורת של הנציבות. דבר זה יעודד שקיפות בהליכי התלונה, יחזק את אמון הציבור בנציבות ובמייצגי המדינה בערכאות, ויגביר את הסיכוי לתיקון הליקויים שהעלתה הביקורת.

סעיף 19(ד)

הסעיף קובע כי השר יפרסם כל דין וחשבון שיוגש אליו לפי סעיף זה, בדרך שימצא לנכון. התנועה סבורה כי יש להורות כי הדוח יפורסם תוך פרק זמן קבוע מראש (למשל, בתוך 30 ימים), וכי הפרסום ייעשה גם ברשת האינטרנט. אף בכך יש כדי לעודד שקיפות ולחזק את אמון הציבור במייצגי המדינה בערכאות.

סעיף 20(ב)

הסעיף קובע את חובת הסודיות של הנציב ועובדי הנציבות. בסעיף קטן (ב) רשאי היועץ המשפטי לממשלה לקבל לידי עותק מכל חומר או מידע המצוי בידי הנציב, ואשר דרוש ליועץ המשפטי לממשלה לצורך הפעלת תפקידו. יש לזכור כי היועץ המשפטי לממשלה מבוקר על ידי גוף זה, ועל כן לא סביר כי בכל מקרה בו יבקש, יועבר לו כלל המידע מהנציבות. לכל הפחות, לשיטתנו יש לסייג סמכות זו, ולקבוע כי היועץ המשפטי לממשלה יכול לקבל, לפי דרישתו, כל חומר שלא קשור לתלונה שבה הוא צד, אלא לפי שיקול דעתו של הנציב. כן ראוי לשקול לסייג סעיף זה גם מבחינת המועדים, כך שהזכות תעמוד אך לאחר סיום עבודת הביקורת ולא במהלכה.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



סעיף 20(ב)(2)

הסעיף קובע כי במידה וסבור הנציב כי בירור תלונה העלה חשש שנעברה עבירה משמעתית על פי כל דין יהיה השר רשאי לקבל לידי עותק מכל חומר המצוי בידי הנציב. לפיכך, נשוב ונציין כי מן הראוי שנציב שירות המדינה יהיה זכאי לקבל את החומר הרלוונטי.

סעיף 20(ג)

הסעיף מאפשר לשר וליועץ המשפטי לממשלה לפרסם פרטי תלונה שהטיפול בה הסתיים. הסעיף קובע כברירת מחדל כי התלונה לא תפורסם אלא אם השר והיועץ המשפטי לממשלה יחליטו לפרסמה. התנועה סבורה כי יש להפוך את ברירת המחדל על פניה, כלומר יש לקבוע כי כל תלונה מוצדקת תפורסם, זולת אם השר והנציב (ולא היועץ המשפטי לממשלה) החליטו כי אין לפרסמה. ברי כי פרסום שכזה לא יכול פרטים מזהים של המתלונן, הנילון וגורמים אחרים. היפוך ברירת המחדל הינו מחויב המציאות, שכן פרסום המידע לציבור הוא התמריץ של המערכת להתייעל, כמו גם יש בו כדי להגשים את זכות הציבור לדעת (בדומה לחובת פרסום פסקי דין). מעבר לכך, התנועה מציעה כי ככל שמושאה של תלונה שהתבררה היא דמות בכירה במערכת, תהא חובה לפרסם את שם הנילון, שכן יש בכך עניין רב לציבור. בשולי הדברים יוער, כי המונח "כאחד" בראש הסעיף אינו ברור, וראוי להבהירו.

ס' 28(2)

סעיף 28 מסדיר את סמכויותיו של המבקר הפנימי. סעיף קטן (2) קובע כי הממונה על המבקר הפנימי של מערך התביעה והייצוג בערכאות יהיה היועץ המשפטי לממשלה. סעיף זה יוצר מצב אבסורדי, שכן בסמכותו של המבקר הפנימי לבחון ולבדוק גם את מדיניותו והתנהלות היועץ המשפטי לממשלה - כלומר האדם לו הוא כפוף. על אף כי בדוח גולדברג הוצע כי היועץ המשפטי לממשלה יהיה הממונה על המבקר,⁷ אין התנועה סבורה כי הדבר ראוי, ויש בכך כדי לפגוע בהליכי הבדיקה של המבקר. התנועה סבורה כי יש להחיל את סעיף 5 לחוק הביקורת הפנימית, הקובע כי המבקר הפנימי במשרד ממשלתי יהיה השר הממונה על המשרד או המנהל הכללי או מנהל יחידה. לאור העובדה כי הנציבות תבחן את רשויות התביעה, אין מניעה שהמבקר הפנימי יהיה כפוף לשר או למנכ"ל המשרד, וכך יימנע המצב האבסורדי הקיים בחוק.

מסמך זה נכתב על ידי עו"ד צרויה מידד-לוזון ועו"ד דניאל דושניצקי.

⁷ סעיף 56 לדוח גולדברג.