



רשומות

# הצעות חוק

הכנסת

28 בינואר 2008

200

כ"א בשבט התשס"ח

עמוד

הצעת חוק זכויות נפגעי עבירה (תיקון מס' 5) (הבעת עמדה לעניין הסדר טיעון), התשס"ח-2008. . . . . 136

הצעת חוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור), התשס"ח-2008. . . . . 138

מתפרסמת בזה הצעת חוק של חבר הכנסת מטעם ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת:

## הצעת חוק זכויות נפגעי עבירה (תיקון מס' 5) (הבעת עמדה לעניין הסדר טיעון), התשס"ח-2008

- תיקון סעיף 17 1. בחוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א-2001 (להלן - החוק העיקרי), בסעיף 17 -
- (1) האמור בו יסומן "(א)", ובו, אחרי "עם הנאשם" יבוא "או על פרטיו של הסדר טיעון המתגבש עם הנאשם", והמילים "בענין זה" והסיפה החל במילים "השרים יקבעו" - יימחקו;
- (2) אחרי סעיף קטן (א) יבוא:
- "(ב) נפגע עבירת מין או אלימות חמורה שקיבל הודעה לפי סעיף 8(ג) על פרטיו של הסדר טיעון שהתגבש עם הנאשם, זכאי לפנות אל הגורם המאשר בבקשה לעיון חוזר בהסדר הטיעון; בסעיף זה, "גורם מאשר" - פרקליט המדינה או פרקליט מחוז, או ראש יחידת התביעות, ראש שלוחה או ראש צוות במשטרה, לפי העניין.
- (ג) זכויותיו של נפגע עבירת מין או אלימות חמורה להביע עמדה כאמור בסעיף קטן (א), ולפנות אל הגורם המאשר בבקשה לעיון חוזר כאמור בסעיף קטן (ב), יחולו לגבי העבירות המפורטות להלן, ובלבד שנפגע העבירה ביקש לקבל הודעה כאמור בפרט 4(ב) או (ג) לתוספת השלישית, לפי העניין:
- (1) עבירה לפי סעיף 192 לחוק העונשין אם נפגע העבירה הוא בן משפחתו של הנאשם; בפסקה זו, "בן משפחתו" - כהגדרתו בחלק ב לתוספת ראשונה א';
- (2) עבירה לפי סעיף 382(ב) או (ג) לחוק העונשין.
- (ד) בדיון לגבי כתב אישום בעבירת מין או אלימות חמורה, שבו מציג התובע בפני בית המשפט הסדר טיעון שאליו הגיע עם הנאשם, יברר בית המשפט האם קוימו הוראות חוק זה לעניין זכויותיו של נפגע עבירת מין או אלימות חמורה לפי סעיף זה.
- (ה) השרים יקבעו את המועדים והדרכים למימוש זכויותיו של נפגע העבירה לפי סעיף זה."

## ד ב ר י ה ס ב ר

הודעה לנפגע העבירה על העמדת חשוד לדין תכלול גם הסבר על כך שיש אפשרות שהתביעה תגיע להסדר טיעון עם הנאשם, והודעה על זכותו להביע את עמדתו בעניין לפי הוראות סעיף 17.

כדי ליצוק תוכן מהותי לזכותו של נפגע עבירת מין או אלימות חמורה להביע את עמדתו לעניין הסדר טיעון, מוצע לקבוע כי נפגע כאמור יהיה זכאי לקבל הודעה ולהביע עמדה לא רק לעניין האפשרות שהתביעה תגיע להסדר טיעון, אלא גם לעניין פרטיו של הסדר טיעון המתגבש עם הנאשם. נוסף על כך, מוצע לקבוע כי נפגע כאמור יהיה זכאי לקבל הודעה לעניין פרטיו של הסדר טיעון שכבר התגבש עם הנאשם בטרם יוצג ההסדר בפני בית המשפט, ולעניין זכותו לפנות אל הגורם המופקד על אישור הסדרי טיעון ברשויות התביעה (להלן - הגורם המאשר) בבקשה לעיון חוזר.

הצעת החוק המתפרסמת בזה באה להרחיב את זכויותיו של נפגע עבירת מין או אלימות חמורה, כהגדרתו בחוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א-2001 (להלן - חוק זכויות נפגעי עבירה), בכל הקשור להבעת עמדה לעניין הסדר טיעון בין התביעה ובין הנאשם.

חוק זכויות נפגעי עבירה קובע בסעיף 17 שבו כי "נפגע עבירת מין או אלימות חמורה שקיבל הודעה לפי סעיף 8(ג) על האפשרות שהתביעה תגיע להסדר טיעון עם הנאשם, זכאי שתיתן לו הודמנות להביע את עמדתו בעניין זה לפני התובע, לפני קבלת החלטה בעניין; אלא אם כן קבע פרקליט המחוז או ראש יחידת התביעות במשטרה לפי העניין, כי יש בכך כדי לפגוע באופן ממשי בניהול ההליך; השרים יקבעו את המועדים והדרכים למימוש זכות הנפגע לפי סעיף זה". בהתאמה, קובע פרט 4 לתוספת השלישית לחוק האמור כי

<sup>1</sup> הצעת חוק מס' פ/1075/17: הועברה לוועדה ביום כ' בטבת התשס"ז (10 בינואר 2007).

<sup>2</sup> ס"ח התשס"א, עמ' 183; התשס"ז, עמ' 6.

(1) האמור בו יסומן "(א)", ובו במקום "סעיף 17" יבוא "סעיף 17(א)";

(2) אחרי סעיף קטן (א) יבוא:

"(ב) פרטיו של הסדר טיעון המתגבש עם הנאשם, והודעה על זכותו של הנפגע להביע את עמדתו לעניין פרטיו של הסדר הטיעון האמור לפי הוראות סעיף 17(א), למעט בעבירות המפורטות בסעיף 17(ג).

(ג) פרטיו של הסדר טיעון שהתגבש עם הנאשם וטרם הוצג בפני בית המשפט, והודעה על זכותו של הנפגע לפנות אל הגורם המאשר בהגדרתו בסעיף 17(ב) בבקשה לעיון חוזר לפי הוראות אותו סעיף, למעט בעבירות המפורטות בסעיף 17(ג)."

### ד ב ר י ה ס ב ר

מהתביעה להודיע לנפגע העבירה על פרטיו של הסדר הטיעון המתגבש, והטלת החובה להודיע לנפגע עבירה על הסדר טיעון מסוים עלולה לפגוע באפשרות התביעה להגיע להסדר טיעון באולם בית המשפט.

לשם פיקוח נוסף על התביעה, מוצע לקבוע כי בדיון לגבי כתב אישום בעבירת מין או אלימות חמורה שבו מציג התובע בפני בית המשפט הסדר טיעון שאליו הגיע עם הנאשם, יברר בית המשפט האם קוימו הוראות חוק זכויות נפגעי עבירה לעניין זכויותו של נפגע העבירה; זאת, בדומה להסדר הקבוע בסעיף 143א(ו) לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982.

הזכויות שמוצע להסדירן יחולו, לגבי העבירות המפורטות להלן, רק אם נפגע העבירה הודיע מפורשות על רצונו בכך. עבירת איומים לפי סעיף 192 לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן - חוק העונשין). בנסיבות שבהן בוצעה כלפי בן משפחה, עבירת תקיפה סתם כלפי בן משפחה לפי סעיף 382(ב) לחוק העונשין ועבירת תקיפה הגורמת חבלה של ממש כלפי בן זוג לפי סעיף 382(ג) לאותו חוק, החשש הוא שבעבירות אלה מימוש הזכויות שמוצע לעגן בחקיקה עלול דווקא לפגוע בנפגע העבירה בגלל קשרי המשפחה. כמו כן, בעבירות אלה, שהן חלק ניכר מעבודת התביעה המשטרית, המשא ומתן לקראת גיבוש הסדר הטיעון מנוהל פעמים רבות בימי הקראות מרוכזים. בנסיבות אלה נבצר

חבר הכנסת מיכאל איתן

מתפרסמת בזה הצעת חוק של חברי הכנסת מטעם ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת:

### הצעת חוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור), התשס"ח-2008

הגדרות	1.	בחוק זה - "ממונה על תלונות הציבור" - מי שמונה לפי חוק זה להיות ממונה על תלונות הציבור ברשות מקומית; "מועשה" - לרבות מחדל; "רשות מקומית" - עירייה, מועצה מקומית או איגוד ערים; "השר" - שר הפנים.
מינוי ממונה על תלונות הציבור	2.	(א) מועצת רשות מקומית תמנה את מבקר הרשות המקומית לממונה על תלונות הציבור, ואולם היא רשאית למנות לתפקיד זה עובד בכיר אחר של הרשות המקומית, ובלבד שלא יהיה בכך כדי להפריע למילוי תפקידיו כממונה על תלונות הציבור. (ב) אין בהוראות סעיף קטן (א) כדי למנוע מרשות מקומית להעסיק ממונה על תלונות הציבור בתפקיד זה בלבד, ובלבד שהעסקתו כאמור תוקצבה במסגרת התקציב המאושר של הרשות המקומית. (ג) ראה השר כי רשות מקומית אינה ממנה ממונה על תלונות הציבור, רשאי הוא לדרוש ממנה, בצו, כי תמנה ממונה על תלונות הציבור כאמור בתוך הזמן הנקוב בצו; לא מילאה רשות מקומית אחר הצו בתוך הזמן האמור, רשאי השר למנות ממונה על תלונות הציבור במקומה. (ד) על מינויו וכהונתו של הממונה על תלונות הציבור ברשות המקומית יחולו ההוראות החלות על עובדי אותה רשות מקומית, ואולם לא יועבר הממונה על תלונות הציבור מתפקידו אלא על פי החלטת מועצת הרשות המקומית, ולאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר העברתו מהתפקיד יידון באותה ישיבה. (ה) הרשות המקומית תעמיד לרשות הממונה על תלונות הציבור משאבים הולמים הדרושים לו לשם מילוי תפקידו.
עצמאות הממונה במילוי תפקידו	3.	אין על הממונה על תלונות הציבור מרות, בעניין מילוי תפקידיו לפי חוק זה, זולת מרותו של הדין.

### ד ב ר י ה ס ב ר

כנוגע לטיב השירות או ליחס שהרשות המקומית מעניקה, כיום אין כתובת ברורה להפניית תלונות מעין אלה, וברשויות מקומיות שונות אומצו הסדרים שונים לטיפול בפניות הציבור. כשל העדרו של גורם מוסמך לטיפול בתלונות, נוהרות חלק מהתלונות כאמור ללא מענה או התייחסות עניינית מצד הרשות המקומית.

הרשויות המקומיות מספקות לציבור שירותים רבים ומגוונים שבשלם נוצר קשר יומיומי בין חוגים נרחבים בציבור לבין מוסדות הרשות המקומית ועובדיה. פעולותיה של הרשות המקומית משפיעות במידה ניכרת על התושבים ועל באיה האחרים. מטבע הדברים, לעתים מתעוררות תלונות של תושבי הרשות המקומית ואחרים הנוקטים לשירותיה

הצעות חוק מס' פ/1231/17 רפ/1406: הועברו לוועדה ביום י"ב בשבט התשס"ז (31 בינואר 2007); הצעת חוק מס' פ/1242/17: הועברה לוועדה ביום י"ט בשבט התשס"ז (7 בפברואר 2007).

4. הממונה על תלונות הציבור חייב לשמור בסוד כל ידיעה שהגיעה אליו עקב עבודתו, לא לעשות בה שימוש ולא לגלותה לאחר, אלא לשם ביצוע תפקידיו לפי חוק זה.
5. (א) כל אדם רשאי להגיש תלונה לממונה על תלונות הציבור על הרשות המקומית ומוסדותיה, על עובה, על נושא משרה או על ממלא תפקיד ברשות המקומית, וכן על גוף עירוני מבוקר כמשמעותו בסעיף 170א(ב) לפקודת העיריות, ועובדיו.
- (ב) תלונה כאמור בסעיף קטן (א) תהא בעניין הנוגע למילוי תפקידיו של הנילוך, ובלבד שהתקיימו שני אלה:
- (1) המעשה פוגע במישרין במתלונן עצמו או במי מבני משפחתו, או המונע ממנו במישרין טובת הנאה;
- (2) המעשה נעשה בניגוד לחוק או שנעשה ללא סמכות חוקית או בניגוד למינהל תקין, או שיש בו משום נזקשות יתרה או אי־צדק בולט.
6. תלונה שהוגשה בכתב ותלונה שהוגשה בעל פה ונרשמה מפי המתלונן תיחתם בידי המתלונן ויצוינו בה שם המתלונן ומענו, תיאור מפורט של העניין שעליו נסבה התלונה, לרבות המועד שבו אירע, וכל פרט אחר הנוגע לעניין והמסייע לבירור יעיל של התלונה.
7. (א) לא יהיה בירור בתלונות אלה -
- (1) תלונה בעניין התלוי ועומד בבית משפט או בבית דין או שבית משפט או בית דין הכריע בו לגופו;
- (2) תלונה שהממונה על תלונות הציבור סבור שהיא קנטרנית או טורדנית;
- (3) תלונה על פעולה שיפוטית או מעין שיפוטית;
- (4) תלונה של עובד העירייה בעניין הנוגע לשירותו כעובד, אולם יהיה בירור על מעשה החורג מהוראות חוק, תקנות, הסכם קיבוצי או מהסדרים כלליים שנקבעו כדין;
- (5) תלונה בעניין שכבר הוגשה לגביו תלונה למבקר המדינה בתפקידו כנציב תלונות הציבור לפי חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]<sup>1</sup> (להלן - נציב תלונות הציבור).
- (ב) לא יהיה בירור בתלונה שהוגשה לאחר שעברה שנה מיום המעשה שעליו נסבה התלונה או מיום שהמעשה נודע למתלונן, לפי המאוחר יותר, אלא אם כן מצא הממונה על תלונות הציבור שיש סיבה מיוחדת המצדיקה את בירורה.
- (ג) הוגשה תלונה שלפי סעיף 5 או לפי סעיפים קטנים (א) או (ב) אין לברר אותה, יודיע הממונה על תלונות הציבור למתלונן בכתב שלא יטפל בה ויצוין את הנימוקים לכך.

## ד ב ר י ה ס ב ר

בחוקים אחרים לגבי ממלאי תפקידים מקבילים, כגון חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990, וחוק נציב תלונות הציבור על שופטים, התשס"ב-2002.

הצעת החוק המתפרסמת בזה מחייבת כל רשות מקומית למנות ממונה על תלונות ציבור (להלן - הממונה) וקובעת הסדרים למינויו ולפעולתו.

הוראות החוק המוצע דומות בחלקן להוראות שקבועות

<sup>1</sup> דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 8, עמ' 197.

<sup>2</sup> ס"ח התשי"ח, עמ' 92.

8. דרכי בירור תלונה
- (א) הממונה על תלונות הציבור רשאי לברר את התלונה בכל דרך שיראה לנכון, והוא אינו קשור להוראה שבסדר דין או בדיני ראיות.
- (ב) הממונה על תלונות הציבור יביא את התלונה לידיעת הנילון, ואם היה עובד, נושא משרה או ממלא תפקיד כאמור בסעיף 5 - גם לידיעת הממונה עליו, יתן להם הזדמנות נאותה להשיב עליה, והוא רשאי לדרוש מהם כי ישיבו על התלונה תוך תקופה שיקבע בדרישתו.
- (ג) הממונה על תלונות הציבור רשאי לשמוע את המתלונן, את הנילון וכל אדם אחר, אם ראה בכך תועלת.
- (ד) לצורך הבירור רשאי הממונה על תלונות הציבור לדרוש מכל אדם להתייצב לפניו ולתת לו, תוך תקופה שיקבע בדרישה ובאופן שיקבע, כל ידיעה או מסמך העשויים לדעת הממונה על תלונות הציבור לעזור בבירור התלונה; אין בהוראות סעיף קטן זה כדי לגרוע מכללי חסיונות עדים או כללי ראיות חסיונות.
- (ה) הוגשה תלונה על הממונה על תלונות הציבור או על עובדים הכפופים לו, לרבות בעניין הנוגע למילוי תפקידיהם האחרים ברשות המקומית, ימנה ראש הרשות המקומית עובד בכיר אחר של הרשות המקומית לבירור התלונה האמורה; בבירור תלונה כאמור יהיו לעובד שמונה לפי סעיף קטן זה סמכויות הממונה על תלונות הציבור לפי חוק זה.
- (ו) בירור התלונה יסתיים לכל המאוחר עד תום שנה אחת מיום הגשתה.
9. הפסקת הבירור
- (א) הממונה על תלונות הציבור יפסיק בירור תלונה אם ראה כי מלכתחילה לא היה מקום לבירורה לפי הוראות חוק זה, ורשאי הוא להפסיקו אם ראה שענין התלונה בא על תיקונו או שהמתלונן ביטל את תלונתו; הממונה על תלונות הציבור יודיע בכתב למתלונן, לנילון ולממונה עליו, שהפסיק את הבירור ויציין את הנימוקים לכך.
- (ב) המתלונן רשאי לערור על החלטת הממונה על תלונות הציבור להפסיק את בירור התלונה בפני נציב תלונות הציבור.
- (ג) הוגש ערר לפי סעיף קטן (ב), רשאי נציב תלונות הציבור להורות לממונה על תלונות הציבור להמשיך ולברר את התלונה או לדחות את הערר.
10. תוצאות הבירור
- (א) מצא הממונה על תלונות הציבור, בתום הליך הבירור, שהתלונה היתה מוצדקת, כולה או חלקה, ינהג כמפורט להלן:
- (1) ימסור על כך הודעה מנומקת בכתב למתלונן, לנילון ולראש הרשות המקומית;
- (2) היה הנילון ראש הרשות המקומית, תימסר הודעה כאמור גם למועצת הרשות המקומית;

## ד ב ר י ה ס ב ר

הרשות המקומית תהיה רשאית להחליט כי לתפקיד ימונה עובד בכיר אחר (סעיף 2). הממונה יהיה בלתי תלוי במילוי תפקידו ויהיה כפוף למרות הדין בלבד (סעיף 3).

לפי פקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות, בכל רשות מקומית יכהן מבקר פנימי שיבדוק את התנהלות הרשות ומוסדותיה. מוצע כי ככלל, המבקר הפנימי של הרשות המקומית ימונה גם לתפקיד הממונה, אולם מועצת

- (3) העלה בירור התלונה קיומו של ליקוי - רשאי הממונה על תלונות הציבור להצביע בפני הנילון ובפני ראש הרשות המקומית או מועצת הרשות המקומית, לפי העניין, על הצורך בתיקון הליקוי ועל הדרך והמועד לכך.
- (ב) הנילון או הממונה עליו, וכן, לפי העניין, ראש הרשות המקומית, יודיעו לממונה על תלונות הציבור על האמצעים שנקטו לתיקון הליקוי בתוך המועד כאמור בסעיף קטן (א)(3).
11. בהודעה לפי סעיף 10(א) יהיה הממונה על תלונות הציבור פטור מלציין את ממצאיו או סייגים להודעה נימוקיו -
- (1) כשהתלונה היתה בעניין מינוי למשרה פלונית או הטלת תפקיד פלוני;
- (2) כשהחומר או הראיה עלולים לדעתו לפגוע שלא כדין בזכותו של אדם זולת המתלונן;
- (3) כשיש לדעתו בגילוי החומר או הראיה משום גילוי סוד מקצועי או ידיעה סודית כמשמעותם לפי כל דין.
12. מצא הממונה על תלונות הציבור כי אין יסוד לתלונה, יודיע על ממצאיו למתלונן, לנילון והממונה עליו.
13. (א) החלטותיו של הממונה על תלונות הציבור בעניין תלונה - זכויות וסעדים
- (1) אין בהן כדי להעניק למתלונן או לאדם אחר זכות או סעד בבית משפט או בבית דין, שלא היו לו לפני כן;
- (2) אין בהן כדי למנוע מהמתלונן או מאדם אחר להשתמש בזכות או לבקש סעד שהוא זכאי להם, אולם אם נקבע לכך מועד בחיקוק, לא יוארך המועד בשל הגשת התלונה או בירורה.
- (ב) לא ייזקק בית משפט או בית דין לבקשת סעד נגד החלטותיו וממצאיו של הממונה על תלונות הציבור בעניין תלונה.

#### דברי הסבר

עוד מוצע כי כל אדם יוכל להתלונן בפני הממונה על הרשות המקומית, על מוסדותיה ועל עובדיה, וכן על חברות שבשליטת הרשות המקומית והמועצה הדתית שבתחומה, בעניינים הנוגעים למילוי תפקידים (סעיף 5).

הצעת החוק מבקשת לקבוע הוראות נוספות לעניין אופן הגשת תלונות, תלונות שלא יבוררו, אופן בירורן של תלונות על ידי הממונה, סמכויות הממונה ושמירה על סודיות החומר המועבר אליו.

- דין וחשבון 14. הממונה על תלונות הציבור יגיש לראש הרשות המקומית ולמועצת הרשות המקומית דין וחשבון על פעולותיו לא יאוחר מ-1 ביוני בכל שנה; המועצה תקיים דיון בעניין הדין וחשבון בתוך חודשיים מיום שהוגש לה; דין וחשבון כאמור יהיה פתוח לעיון הציבור.
15. (א) דוחות או כל מסמך אחר שהוציא או הכין הממונה על תלונות הציבור במילוי תפקידיו לא ישמשו ראיה בכל הליך משפטי או משמעותי.  
(ב) הודעה שנתקבלה אגב מילוי תפקידיו של הממונה על תלונות הציבור לא תשמש ראיה בהליך משפטי או משמעותי.
- פרסים 16. הרשות המקומית תפרסם את פרטי הממונה על תלונות הציבור ודרכי הגשת תלונה לפי חוק זה -
- (1) במודעות שתציג על לוחות המודעות במשרדי הרשות המקומית;
  - (2) באתר האינטרנט של הרשות המקומית;
  - (3) בדרכים נוספות שיקבע השר.
- ביצוע ותקנות 17. השר ממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי להתקין תקנות לביצועו.

#### ד ב ר י ה ס ב ר

כמו כן, לשם יישום יעיל של הוראות החוק המוצע, יפורסמו פרטי הממונה ודרכי הגשת תלונות לפי החוק המוצע בדרכים אחדות (סעיף 16).

כדי להגביר את אמון הציבור ברשויות המקומיות ובין היתר לתרום לשקיפות עבודתו של הממונה, מוצע כי הממונה יגיש לראש הרשות המקומית ולמועצת הרשות המקומית דין וחשבון שנתי. מועצת הרשות המקומית תקיים דיון בעניין הדין וחשבון בתוך חודשיים מיום שהוגש לה. דין וחשבון זה יהיה פתוח לעיון הציבור (סעיף 14).

חברי הכנסת: יעקב מרגל, זבולון אורלב, סטט מיסז'ניקוב