

## הכנסת השמונה-עשרה

### הצעת חוק של חברי הכנסת דוד אזולאי

פ/18/\_\_\_\_\_

#### הצעת חוק נציב לתלונות כלואים ולביקורת על מתקני הכליאה, התשס"ט-2009

הגדרות	.1	בחוק זה –
		"הוועדה" – הוועדה לנציבות לתלונות כלואים ולביקורת על מתקני הכליאה, על פי סעיף 3 ;
		"הנציב" – הנציב לתלונות כלואים ולביקורת על מתקני הכליאה, שמונה לפי סעיף 4 ;
		"הנציבות" – הנציבות לתלונות כלואים ולביקורת על מתקני הכליאה, כאמור בסעיף 2 ;
		"השר" – שר המשפטים ;
		מתקן כליאה" – בית סוהר כמשמעו בפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], תשל"ב-1971 (בחוק זה – פקודת בתי הסוהר) ; מקום מעצר לפי סעיף 7 לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996 ; מקום משמורת כמשמעו בפרק רביעי בחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 ; וכן כל מתקן אחר, בו מוחזקים בפועל כלואים ;
		"סוהר" – עובד או סוהר ברשות כולאת ;
		"כלוא" – אסיר, עצור או כלוא המוחזק במתקן כליאה על פי כל דין, לרבות אדם המוחזק במשמורת על פי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 ;
		"רשות כולאת" – כל גוף או רשות המנהל מתקני כליאה או המחזיק ברשותו כלואים ;
		"ראש רשות כולאת" – לעניין שירות בתי הסוהר, נציב בתי הסוהר ; לעניין משטרת ישראל, המפק"ל ; ולעניין רשות כולאת אחרת, מי שעומד בראשה.

<p>הנציב יעמוד בראש יחידה במשרד המשפטים שתיקרא "הנציבות לתלונות כלואים ולביקורת על מתקני הכליאה"</p>	<p>2. הנציבות לתלונות כלואים ולביקורת על מתקני הכליאה</p>
<p>(א) תפעל לקידום ההכרה, הכיבוד והשמירה על זכויות האדם של כלואים, בין השאר על ידי:</p>	
<p>(1) חינוך והסברה לקידום ההכרה בזכויות האדם של כלואים;</p>	
<p>(2) פרסום קווים מנחים מומלצים למניעת מעשים או הסדרים שיש בהם פגיעה בזכויות האדם של כלואים;</p>	
<p>(3) קיום בירורים ובדיקות לגבי כל ענין, לרבות כל דבר חקיקה, נוהג או הליך, ציבורי או פרטי, אם נראה לנציבות כי זכויות האדם של כלואים נפגעו או עלולות להיפגע על ידי;</p>	
<p>(4) הגשת חוות דעת לממשלה ולכנסת מעת לעת לגבי:</p>	
<p>(א) כל עניין המשפיע על זכויות האדם של כלואים, לרבות הצעות לחקיקה ולפעולות מנהליות;</p>	
<p>(ב) חתימה או אשרור של אמנות בינלאומיות בתחום זכויות האדם של כלואים;</p>	
<p>(ג) ההשלכות של חקיקה, הצעות לחקיקה ומדיניות קיימת או מתוכננת של רשויות ציבוריות על זכויות האדם של כלואים;</p>	
<p>(ד) עריכת מחקרים ואיסוף מידע הנוגעים לזכויות האדם של כלואים;</p>	
<p>(5) התערבות ברשות בית המשפט או בית הדין, בהליכים משפטיים הנוגעים לזכויות האדם של כלואים, כ"ידיד בית המשפט";</p>	
<p>(ב) תברר תלונות על תנאי כליאתם של כלואים ועל התנהגותם של סוהרים במסגרת מילוי תפקידם, ותבדוק בעיות של כלואים הנוגעות להחלטות, המלצות, מעשים או מחדלים של הרשות הכולאת, בהתאם להוראות חוק זה; ובכלל זה תברר תלונות על שירותי הבריאות ורמת הטיפול הרפואי הניתנים לכלואים.</p>	

<p>(ג) תקיים בירורים יזומים של עניינים ותופעות הנוגעים לתנאי כליאה, לרווחתם של כלואים, לזכויות האדם של כלואים ולזכויותיהם על פי כל דין.</p>		
<p>(ד) תקיים ביקורים שוטפים במתקני הכליאה ופיקוח שוטף על התנאים בהם, לרבות בנוגע לשירותי הבריאות הניתנים לכלואים ורמתם.</p>		
<p>(א) מוקמת בזאת ועדת הנציבות לתלונות כלואים ולביקורת על מתקני הכליאה; הוועדה תמנה חמישה חברים, והם:</p>	<p>3.</p>	<p><b>הקמת ועדת הנציבות</b></p>
<p>(1) שופט מחוזי בדימוס – שימנה שר המשפטים, אשר ישמש יושב ראש הוועדה;</p>		
<p>(2) נציג הסנגוריה הציבורית – שימנה הסניגור הציבורי הארצי;</p>		
<p>(3) נציג לשכת עורכי הדין – שייבחר בידי המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין;</p>		
<p>(4) קרימינולוג בעל ניסיון אקדמי ומעשי – שתמנה המועצה לקרימינולוגיה;</p>		
<p>(5) רופא – שימנה שר הבריאות.</p>		
<p>(ב) תקופת כהונתו של חבר בוועדה תהיה חמש שנים וניתן להעריכה לתקופה אחת נוספת שלא תעלה על חמש שנים; חבר בוועדה ימשיך לכהן בה עד למינוי חבר אחר במקומו.</p>		
<p>(ג) הוועדה תמנה את הנציב ותפקח על עבודת הנציבות.</p>		
<p>(א) כשיר לכהן כנציב אזרחי ישראלי ותושב ישראל, שהוא בעל תואר אקדמי במקצוע שבתחום תפקידי הנציבות; הנציב יהיה עובד מדינה והודעה על מינויו תפורסם ברשומות.</p>	<p>4.</p>	<p>כשירות הנציב, מינויו וממלא מקומו</p>
<p>(ב) הנציב יתמנה בידי הוועדה.</p>		
<p>(ג) מחויבותו של מועמד להגנה על זכויות כלואים תובא בחשבון לענין מינויו.</p>		
<p>(ד) נבצר מהנציב דרך ארעי למלא את תפקידיו, תמנה הוועדה ממלא מקום לנציב לתקופה שלא תעלה על שישה חודשים או עד שיחזור למלא את תפקידיו, לפי המוקדם.</p>		

מועד בחירת נציב	.5	מינוי נציב ייעשה, כלל האפשר, לא מוקדם מתשעים ימים ולא יאוחר משלושים 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.
משך הכהונה	.6	הנציב יכהן תקופת כהונה אחת בלבד של חמש שנים.
תום כהונה	.7	(א) כהונת הנציב פוקעת:
		(1) בתום תקופתה;
		(2) בפטירתו או בהתפטרותו;
		(3) בהעברתו מכהונתו;
		(4) בתום שישה חודשים רצופים שבהם מכהן במקומו ממלא מקומו שמונה לפי סעיף 4.
		(ב) הודעה על תום כהונת הנציב תפורסם ברשומות.
העברה מכהונה	.8	(א) הוועדה רשאית, מיוזמתה או לפי בקשת שר המשפטים, להעביר, בהחלטה שהתקבלה ברוב של 4 חברים לפחות, את הנציב מכהונתו, אם התקיים אחד מאלה:
		(1) הוא הורשע בפסק דין בעבירה פלילית, למעט בעבירות המנועות בסעיף 7(א)(2) לחוק הכנסת, תשנ"ד-1994;
		(2) הוא התנהג באופן שאינו הולם את מעמדו;
		(3) הוא אינו מבצע את תפקידו כהלכה.
		(ב) הוועדה לא תשעה את הנציב לפי סעיף קטן זה, אלא לאחר שניתנה לו הזדמנות להשמיע את טענותיו לפניו.
		(ג) בתקופת ההשעיה ימלא את תפקידי הנציב על פי חוק זה ממלא מקומו, ויחולו הוראות סעיף 4(ד).
השעיית הנציב	.9	(א) לא יוגש כתב אישום נגד הנציב, למעט בעבירות המנויות בסעיף 7(א)(2) לחוק הכנסת, אלא באישור היועץ המשפטי לממשלה, ומשהוגש כתב אישום כאמור יושעה הנציב מכהונתו.
		(ב) הוועדה רשאית, ברוב דעות, להשעות את הנציב מכהונתו, אם מתקיימת נגדו חקירה שיש בה כדי להביא לקיום הליכים פליליים כהגדרתם בסעיף 7(א)(2) לחוק הכנסת, לתקופה שבה הם מתקיימים; ואולם אם היתה החקירה כאמור, בעבירה אשר מפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין

הנציב ראוי לשמש עוד בתפקידו, תשעה הועדה את הנציב לתקופה האמורה ;		
(ג) הוועדה לא תשעה את הנציב לפי סעיף קטן (ב), אלא לאחר שניתנה לו הזדמנות להשמיע את טענותיו לפניו ;		
(ד) בתקופת ההשעיה ימלא את תפקידי הנציב על פי חוק זה ממלא מקומו, ויחולו הוראות סעיף 4(ד).		
(א) מי שהיה נציב לא יתמנה לתפקיד ברשות כולאת, במשרד לביטחון פנים, או ברשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול אלא לאחר תום 5 שנים מיום סיום כהונתו כאמור ;	10.	סייגים למינוי נציב
(ב) מי שמלא תפקיד ברשות כולאת לא יתמנה לנציב אלא לאחר תום 5 מיום סיום תפקידו כאמור.		
(א) הנציב ועובדי הנציבות לא יהיו רשאים :	11.	ייחוד משרה והיתר לעסוק בפעילות
(1) לשמש בכל משרה אחרת או לעסוק, במישרין או בעקיפין, בעיסוק אחר ;		
(2) להיות חברים בכנסת, בממשלה, במועצה של רשות מקומית, בגוף בוחר של מפלגה, או מועמדים לחברות כאמור ;		
(ב) הנציב רשאי להתיר לעובד הנציבות, לפי בקשתו, לשמש במשרה אחרת או לעסוק בעיסוק אחר כאמור בסעיף קטן (א)(1), אם לדעתו אין בכך כדי ליצור ניגוד ענינים או כדי לפגוע בעבודתו בנציבות בדרך אחרת ; אין בהיתר כאמור כדי לפטור את העובד מעמידה בדרישות כל דין או נוהג, המסדירים את הפעילות.		
(א) עובדי הנציבות הם עובדי מדינה.	12.	עובדי הנציבות
(ב) צוות עובדי הנציבות יכלול אנשי מקצוע מתחומי המשפטים, הרפואה, העבודה הסוציאלית, הקרימינולוגיה, והפסיכולוגיה, לרבות אנשים המתמקצים בטיפול בנער, בכמות מספקת כדי לאפשר טיפול נאות בתלונות הכלואים, וכדי לאפשר ביקורת נאותה על אופן הטיפול בתלונות אלה על ידי הרשויות הכולאות ;		
(ג) מבין עובדי הנציבות ימונה צוות, שבראשו יעמוד רופא, אשר ירכז את הטיפול בתלונות הנוגעות לשירותי הבריאות הניתנים לכלואים, ואת הביקורת השוטפת על שירותים אלה, נגישותם ורמתם ;		
(ד) צוות עובדי הנציבות יכלול עובדים דוברי ערבית, רוסית, אמהרית		

		ואנגלית.
		(ה) הנציב רשאי להסתייע בביצוע תפקידיו באנשים שאינם עובדי משרדו, אם ראה צורך בכך ;
		(ו) מי שהיה עובד הנציבות לא יתמנה לתפקיד ברשות כולאת אלא לאחר תום שלוש שנים מיום סיום עבודתו בנציבות ;
		(ז) מי שממלא תפקיד ברשות כולאת, במשרד לביטחון פנים, או ברשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול, לא יתמנה לתפקיד בנציבות אלא לאחר תום שלוש שנים מיום סיום העסקתו כאמור.
		(ח) מספר העובדים, לרבות מספר אנשי המקצוע כאמור בסעיפים קטנים (ב) ו-(ג), שיעבדו בנציבות ייקבע על ידי שר המשפטים, בהתייעצות עם הוועדה ובאישור ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת.
חובת סודיות	13.	(א) הנציב, עובדי הנציבות וכל אדם אחר שבעזרתו מבצע הנציב את תפקידיו חייבים לשמור בסוד כל ידיעה שהגיעה אליהם עקב עבודתם, לא לעשות בה שימוש ולא לגלותה לאחר, אלא לשם ביצוע תפקידיהם לפי חוק זה ; העובדים יחתמו על כתב שמירה על סודיות עם תחילת עבודתם.
		(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א) רשאים השר וחברי הוועדה לקבל לידיהם, לפי דרישתם, עותק מכל חומר או מידע המצוי ברשות הנציבות ושהושג במסגרת פעילותה ; ואולם חומר או מידע לגבי תלונה מסוימת יימסר לאחר שהטיפול בה הסתיים ; על השר והוועדה, המקבלים חומר ומידע לפי סעיף זה, תחול חובת הסודיות שבסעיף קטן (א).
		(ג) אין בסעיפים קטנים (א) ו-(ב) כדי לגרוע מחובת הנציב, עובדי הנציבות, וכל אדם אחר שקיבל מידע בהתאם לחוק זה, לשמור על סודיותו של מידע רפואי, בהתאם לדרישות חוק זכויות החולה, התשנ"ו-1996, והעברת מידע רפואי תיעשה אך ורק בהתאם לדרישות חוק זה.
		(ד) אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מחובת הנציב לפרסם את ממצאיו, כאמור בסעיף 29.
הגשת תלונה	14.	כל כלוא, או מי שהוא הסמיך לכך, רשאי להגיש תלונה לנציב על כל עניין הנוגע לתנאי כליאתו, לרבות לעניין הטיפול הרפואי הניתן לו ; להתנהגותו של סוהר במילוי תפקידו ; או להחלטה, המלצה, מעשה או מחדל של רשות כולאת.
דרך הגשת התלונה	15.	(א) ניתן להגיש תלונה בכתב או בעל פה.
		(ב) כלואים, אשר אינם מורשים לעשות שימוש בטלפון מסיבה כלשהי, יורשו להתקשר בכל עת לנציבות, ולקיים עמה שיחה חסויה, באמצעות קו טלפון

		מיוחד שימש לצורך כך.
		(ג) בכל אגף של כל מתקן כליאה תוצב תיבה להגשת תלונות לנציבות, באופן שיש בו כדי להבטיח שכל כלוא, לרבות כלוא המוחזק באגף סגור או כלוא שאינו מורשה לצאת מתאו, יוכל לשלשל תלונה לתיבה באופן בלתי אמצעי.
		(ד) התלונות יוגשו במעטפות סגורות, אשר ייפתחו בידי עובדי הנציבות בלבד.
		(ה) התלונות יכולות להיות מוגשות בעברית, בערבית, ברוסית, באמהרית או באנגלית; כן רשאי הנציב לקבל גם תלונות המוגשות בשפות אחרות ולהסתייע לשם כך באנשים המתאימים, בהתאם לסעיף 12(ה).
		(ו) התיבות יהיו נעולות; לפחות פעם בשבוע יועבר תוכן לנציבות על ידי עובד של הרשות הכולאת, בדרגת כלאי ומעלה.
		(ז) תלונה שהוגשה בכתב ותלונה שהוגשה בעל פה ונרשמה מפי המתלונן יצוייננו בה שם המתלונן ומענו או מקום כליאתו, וכן מספר תעודת הזהות שלו או מספר מזהה אחר.
		(ח) בכל אגף שבכל מתקן כליאה יוצב שלט, בשפות העברית, הערבית, האנגלית הרוסית והאמהרית, ובהם הסבר אודות זכות הכלוא להתלונן, האיסור על הנאת כלוא מלהגיש תלונה, ודרכי הגשת תלונה.
		(ט) עם קליטתו של כלוא למתקן כליאה, על הרשות הכולאת ליידע אותו באופן אישי בדבר זכותו לפנות לנציבות ודרכי הפניה אליה; עם כניסת החוק לתוקף על הרשות הכולאת ליידע כאמור את הכלואים, המצויים כבר במתקן כליאה.
	איסור הנאת כלוא מלהגיש תלונה	16. (א) לכל כלוא הזכות לפנות לנציבות ולהגיש תלונה.
		(ב) הנוקט בפעולה כלשהי על מנת להניא כלוא מהגשת תלונה; על מנת להפעיל עליו לחץ בקשר לתלונה שהגיש או שבקשר לתלונה שהוא מתכוון להגיש; או על מנת להעניש אותו או להתנכל לו בגין תלונה שהגיש, דינו שלוש שנות מאסר.
		(ג) אין בסעיף זה כדי למנוע מסוהר לפעול בתום לב על מנת לפתור את בעיית הכלוא או לתקן את הליקוי, עליו ביקש להתלונן.
	תלונות שאין לברר אותן	17. (א) הנציב לא יברר תלונה שהיא כמפורט להלן:
		(1) התלונה אינה נוגעת לסוג העניינים המנויים בסעיף 14.
		(2) התלונה היא בעניין התלוי ועומד בבית משפט או בבית דין או שבית משפט או בית דין הכריע בו לגופו; קיבל הנציב תלונה בעניין

רפואי או בעניין דחוף אחר, שהטיפול בה אינו סובל דיחוי, לא יהיה בכל שהכלוא הגיש עתירת אסיר שטרם נדונה כדי למנוע את בירורה כדי למנוע את בירורה.			
(3) התלונה היא על מעשה שמתנהלת בשלו חקירה במשטרה;			
(ב) אין באמור סעיף זה כדי למנוע מהנציב לערוך בירור יזום אודות שאלה כללית, הנוגעת לתנאי כליאה, לרווחתם של כלואים, ולזכויותיהם על פי כל דין, אשר התעוררה בעקבות תלונה שהבירור בה הופסק על פי סעיף זה.			
(ג) החלטות הנציב לפי סעיף זה יהיו בכתב ומנומקות.			
(א) הנציב לא יברר תלונות כמפורט להלן, אלא אם כן מצא שקיימת סיבה מיוחדת המצדיקה את בירורן:	18.	תלונות שבירורן מצריך סיבה מיוחדת	
(1) התלונה הוגשה לאחר שעברה שנה מיום המעשה שעליו נסבה התלונה או מהיום שעילת התלונה נודעה למתלונן, לפי המאוחר;			
(2) התלונה היא אנונימית;			
(3) התלונה הוגשה בטרם מיצה הכלוא את ערוצי הפניה העומדים לרשותו ברשות הכולאת.			
(ב) החלטות הנציב לפי סעיף זה יהיו בכתב ומנומקות.			
קיבל הנציב תלונה רשאי הוא לדחותה על הסף, מנימוקים שיירשמו:	19.	שיקול דעת הנציב בבירור תלונות	
(א) אם התלונה היא קנטרנטית או טורדנית;			
(ב) אם התלונה עוסקת בזוטי דברים;			
(ג) אם לדעת הנציב אין התלונה מתאימה לבירור על ידו;			
(א) הנציב רשאי להורות על פתיחה של בירור לאחר קבלת תלונה כאמור בסעיף 14, או מיוזמתו הוא.	20.	פתיחה בבירור	
(ב) הוגשה תלונה על ידי כלוא או מטעמו, יאשר הנציב את קבלתה ויפתח בבירורה, זולת אם ראה שאין לברר אותה מהטעמים המפורטים בסעיף 17 או שאינה ראויה לבירור מהטעמים המנויים בסעיפים 18 ו-19.			
(א) הנציב רשאי לקיים את הבירור בכל דרך שימצא לנכון והוא אינו כפוף לסדרי דין או דיני הראיות.	21.	דרכי הבירור ומשכו	
(ב) הנציב וכן מי שנתמנה על ידו לכך באישור הוועדה יהיו להם את כל הסמכויות האמורות בסעיפים 8 עד 11 ו-27(ב) ו-(ד) לחוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968, בשינויים המחוייבים.			



<p>(ג) לצורך קיום בירור, רשאי הנציב ועובדי נציבות שהוסמכו על ידו, לקבל מכל אדם או גוף, בתוך תקופה שיקבע ובאופן שיקבע, כל ידיעה או מסמך העשויים, לדעתם, לסייע בבירור; סמכות זו, וכן הסמכויות לפי סעיף קטן (ב), יופעלו בכפוף לחובת השמירה על סודיות הרפואית, המעוגנת בסעיפים 19 ו-20 לחוק זכויות החולה, התשנ"ו-1996.</p>		
<p>(ד) מי שנדרש למסור ידיעה או מסמך כאמור, ימלא אחר הדרישה, והוראות סעיף 11 חוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968, יחולו, בשינויים המחויבים, על סירוב למלא אחר הדרישה.</p>		
<p>(ה) לצורך הבירור, וכן לצורך הפעלת סמכויותיו האחרות על פי חוק זה, רשאי הנציב ועובדי נציבות שהוסמכו על ידו, להיכנס בכל עת לכל מקום בכל מתקן כליאה, ולשוחח ביחידות עם כל כלוא או סוהר, אף ללא תיאום מראש.</p>		
<p>(ו) לצורך מילוי תפקידו רשאי הנציב, ועובדי הנציבות שהוסמכו על ידו, לבקש מכלוא, באמצעות עובדי הרשות הכולאת, ליצור עימם קשר טלפוני.</p>		
<p>(ז) לצורך הבירור רשאי הנציב, ועובדי נציבות שהוסמכו על ידו, לשמוע, בדרך שיקבע, את המתלונן, את הסוהרים הנוגעים בדבר, וכל אדם אחר אם ראה תועלת בדבר; היתה התלונה מופנית כנגד סוהר מסויים, חייב הנציב ליתן לו הזדמנות הוגנת להשמיע את דברו טרם ההכרעה בבירור.</p>		
<p>(ח) במקרים דחופים יקיים הנציב בירור מיידי, ובכל מקרה יסתיים הבירור לכל המאוחר עד תום 3 חודשים מיום קבלתה בנציבות; לעניין סעיף זה, "מקרים דחופים", לרבות מקרים בהם קיים חשש לחייו, לבריאותו, או לשלמות גופו או נפשו של הכלוא, ומקרים בהם תיעוד מיידי של נסיבות האירוע נשוא התלונה חיוניים לקיום בירור אפקטיבי של התלונה.</p>		
<p>(ט) על אף האמור בסעיף קטן (ח), רשאי הנציב להאריך את משך הבירור מטעמים שיירשמו לתקופות של 3 חודשים; האריך הנציב תקופה כאמור יודיע על כך למתלונן.</p>		
<p>(א) הנציב רשאי להפסיק את בירור התלונה, אם נוכח שנתקיימה אחת העילות המצדיקות שלא לפתוח בבירורה, או שעניין התלונה בא על תיקונו או שהמתלונן ביטל את תלונתו; במקרה זה יודיע בכתב למתלונן ולמי שהתלונה עליו, שהפסיק את הבירור, ויציינ את הנימוקים לכך.</p>	22.	הפסקת הבירור
<p>(ב) תשובה למתלונן, וכל הודעה אחרת הנמסרת לו על פי חוק זה, תינתן בשפה, בה הוגשה התלונה.</p>		
<p>(ג) סבר הנציב, כי על אף שתלונה בוטלה או שעניינה בא על תיקונו, קיים עניין ציבורי בהמשך בירורה, רשאי הוא להמשיך את הבירור.</p>		

<p>(א) היה הבירור בעקבות הגשת תלונה, ומצא הנציב שהתלונה הייתה מוצדקת, יודיע על כך למתלונן, לראש הרשות הכולאת, ולסוהרים הנוגעים בדבר, בצירוף החלטתו; בהודעה כאמור יפרט הנציב את תמצית ממצאיו, ואם העלה הבירור כי קיים ליקוי, רשאי הוא להצביע על הצורך בתיקונו ועל הדרך הראויה לכך.</p>	23.	תוצאות הבירור
<p>(ב) נגעה התלונה לעניין רפואי, יודיע הנציב גם לראש המערך הרפואי של הרשות הכולאת, ויבטיח כי ההודעה לגורמים המפורטים בסעיף קטן (א) תינתן באופן שיש בו כדי למלא אחר החובה לשמור על חובת סודיות רפואית, המעוגנת בסעיפים 19 ו-20 לחוק זכויות החולה, התשנ"ו-1996.</p>		
<p>(ג) היה הבירור מיוזמתו של הנציב, והעלה הבירור כי קיים ליקוי, יודיע על כך לראש הרשות הכולאת, ולסוהרים הנוגעים בדבר, בצירוף מסקנותיו; בהודעה כאמור רשאי הנציב להצביע על הצורך בתיקון הליקוי ועל הדרך הראויה לכך.</p>		
<p>(ד) התקבלה הודעה על צורך בתיקון ליקוי כאמור בסעיפים קטנים (א) ו-(ב), יודיע ראש הרשות הכולאת לנציב על הצעדים שנקטו לתיקון הליקוי; לא התקבלה הודעה בתוך זמן סביר או שההודעה אינה מניחה את דעתו של הנציב, רשאי הוא להביא את העניין לפני השר, לפני השר לביטחון פנים, וכן לפני ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת.</p>		
<p>(ה) היה הבירור בעקבות הגשת תלונה, ומצא הנציב שהתלונה לא היתה מוצדקת, יודיע על כך בכתב לגורמים כאמור בסעיפים קטנים (א) ו-(ב) לפי העניין, ובדרך המפורטת שם.</p>		
<p>(ו) העלה בירור חשש למעשה פלילי, יביא הנציב את העניין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה, וכן לידיעת השר, ראש הרשות הכולאת, ומשטרת ישראל;</p>		
<p>(ז) העלה בירור חשש למעשה פלילי, יביא הנציב את העניין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה, וכן לידיעת השר, ראש הרשות הכולאת, ומשטרת ישראל.</p>		
<p>(ח) הנציב רשאי, אם מצא לנכון לעשות כן בעקבות ממצאיו, להמליץ לראש הרשות הכולאת לסיים העסקתו של סוהר; החליט ראש הרשות הכולאת שלא לקבל את המלצת הנציב, ינמק את החלטתו; היתה ההמלצה להעביר את ראש הרשות הכולאת מתפקידו, תובא ההמלצה בפני השר, בפני השר לביטחון פנים ובפני ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת.</p>		
<p>(א) הנציב, ועובדי הנציבות שהוסמכו על ידו, יקיים ביקורים שוטפים במתקני הכליאה השונים, כדי לעמוד על תנאי הכליאה בהם ועל מצבם של</p>	24.	ביקורים במתקני הכליאה

<p>הכלואים; בכלל זה יקיים הנציב ביקורים שוטפים במתקנים, המשמשים לטיפול רפואי בכלואים, כדי לעמוד על התנאים בהם ועל רמת הטיפול הרפואי הניתן בהם.</p>		
<p>(ב) ביקור לפי סעיף זה ייערך בכל מתקן כליאה לפחות אחת לארבעה חודשים.</p>		
<p>(ג) ביקור לפי סעיף זה יכול להיות ביקור פתע ויכול להיות מתואם מראש, על פי שיקול דעת הנציב; לצורך ביצוע סעיף זה יהיו לנציב ולעובדי הנציבות שהוסמכו על ידו, כל הסמכויות המפורטות בסעיף 12(ה).</p>		
<p>(ד) במהלך הביקורים, הנערכים לפי סעיף זה, תאפשר הרשות הכולאת לכל כלוא המבקש זאת לפגוש את עובדי הנציבות המקיימים הביקור, בתנאים נוחים וביחידות.</p>		
<p>(ה) בביקורים לפי סעיף זה ישתתפו עובדי נציבות בעלי מומחיות בתחומים הנוגעים לטיפול בכלואים, לרבות תחומי הרפואה, הפסיכולוגיה, והעבודה הסוציאלית, ויבדקו בין השאר גם:</p>		
<p>(1) תנאי הכליאה הפיזיים בתאים ובשטחים הציבוריים שבמתקן;</p>		
<p>(2) שירותי הבריאות, לרבות השירותים הפסיכיאטריים והפסיכולוגיים, הניתנים לכלואים, נגישותם ורמתם;</p>		
<p>(3) הטיפול הסוציאלי הניתן לכלואים;</p>		
<p>(4) אפשרויות התעסוקה, החינוך והשיקום הניתנות לכלואים.</p>		
<p>(ו) במהלך הביקורים, הנערכים על פי סעיף זה, יהיה רופא עובד הנציבות רשאי לעיין בתיקים רפואיים של כלואים, אשר נתנו הסכמתם לכך בהתאם להוראות חוק זכויות החולה, התשנ"ו-1996.</p>		
<p>(ז) בתום כל ביקור, הנערך לפי סעיף זה, ייכתב דין וחשבון, הכולל את פרטי הביקור וממצאיו; הדו"ח יוגש לשר, לוועדה, ולוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, בצירוף תגובת הרשות הכולאת, והוראות סעיפים 29 (ג) ו-(ד) יחולו עליו בשינויים המחוייבים; התבקשה תגובת הרשות הכולאת, ולא התקבלה בתוך 45 ימים, יוגש הדו"ח אף ללא תגובה זו.</p>		
<p>במסגרת ממצאיו בהתאם לסעיפים 23 או 24, רשאי הנציב, בנוסף על כל קביעה אחרת, לדרוש מתן הסבר או נימוק להחלטה של רשות כולאת; לדרוש כי מעשה או מחדל של רשות כולאת יישקל מחדש; להמליץ על ביטול או שינוי מעשה, מחדל או החלטה של רשות כולאת או על נקיטת צעדים על ידיה; להמליץ על שינוי בדין או במדיניות; או להמליץ על העברת כלוא למתקן כליאה אחר.</p>	<p>25.</p>	<p>סמכויות נוספות של הנציב</p>

		26.	זכויות וסעדים
	(א) ממצאיו של הנציב בעניין תלונה –		
	(1) אין בהם כדי להעניק למתלונן או לאדם אחר זכות או סעד, בבית משפט או בבית דין, שלא היו להם לפני כן;		
	(2) אין בהם כדי למנוע מהמתלונן או מאדם אחר להשתמש בזכות או לבקש סעד שהוא זכאי להם, ואולם אם נקבע לכך מועד בחיקוק, לא יוארך המועד על ידי הגשת התלונה או בירורה;		
	(ב) דין וחשבון והחלטה של הנציב לא ישמשו ראיה בהליך משפטי או מעין משפטי.		
	שכרו, תנאי שירותו וגמלאותיו של הנציב יהיו כשל שופט של בית המשפט המחוזי.	27.	שכר ותנאי כהונה
	אין על הנציב ועל עובדי הנציבות מרות בעניין מילוי תפקידיהם לפי חוק זה, זולת מרותו של הדין.	28.	אי תלות
	(א) הנציב יגיש לשר, לוועדה, ולוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, מדי שנה, דין וחשבון על פעולותיו, שיכיל תיאור פרטני של הטיפול בתלונות ושל הבירורים שקיים, וכן סקירה כללית שתתייחס, בין השאר, לעניינים האלה:	29.	דין וחשבון
	(1) הפעולות שננקטו על ידו לקידום ההכרה, הכיבוד והשמירה על זכויות האדם של כלואים, בהתאם לסעיף 2(א);		
	(2) התערבויות בהליכים משפטיים שהוגשו בהתאם לסעיף 2(ב);		
	(3) מידע בנוגע לתלונות שקיבל ולבירורים שנערכו על ידו, כדלקמן:		
	א. מספר התלונות שהוגשו ומספר התלונות שבוררו;		
	ב. מספר התלונות שנמצאו מוצדקות;		
	ג. מספר התלונות שנמצאו בלתי מוצדקות;		
	ד. מספר התלונות שהוחלט לא לטפל בהן והטעמים לכך;		
	ה. זמן הבירור הממוצע בתלונות שבוררו;		
	ו. מספר התלונות שבירורן טרם הסתיים;		
	ז. סוגי העניינים שעליהם הוגשו תלונות;		

ח. צעדים שננקטו על ידי רשות כולאת לטיפול בליקויים ובתלונות שנמצאו מוצדקות;				
ט. מקרים בהם, לדעת הנציב, לא ננקטו צעדים מספקים לטיפול בליקויים או בתלונות מוצדקות על ידי רשות כולאת;				
י. מספר התלונות שהעלו חשש לעבירה פלילית ולעבירה משמעתית, אם היו כאלה;				
יא. מספר התלונות, שהתקבלו ביחס לכל רשות כולאת ומתקן כליאה, בנושאים עניינים שלהן:				
1. תלונות הנוגעות לענייני בריאות או להתנהלות בלתי הולמת של צוותים רפואיים;				
2. תלונות הנוגעות לאלמות סוהרים או ליחס בלתי ראוי מצדם;				
(4) פירוט ההמלצות לסיים העסקתו של סוהר ו/או ראש רשות כולאת, אם היו כאלה.				
(5) פירוט הבירורים שנערכו מיוזמתו של הנציב וממצאיהם המפורטים.				
(6) רשימת מתקני הכליאה, לגביהם נכתבו דוחות על פי סעיף 24, ומועדי הביקור בהם.				
(ב) הנציב רשאי להגיש לשר, לוועדה, ולוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, דוחות מיוחדים נוספים קודם לדין וחשבון השנתי, על פי שיקול דעתו.				
(ג) דו"חות כאמור בסעיפים קטנים (א) ו-(ב) לא יכללו פרטים מזהים של מתלוננים או כלואים, ויקימו את חובת השמירה על סודיות רפואית, המעוגנת בסעיפים 19 ו-20 לחוק זכויות החולה, התשנ"ו-1996; כן רשאי הנציב למחוק מהדו"ח שמות ופרטים מזהים נוספים, אם ראה כי הצורך לעשות כן כדי להגן על פרטיותם של אנשים עולה על העניין הציבורי שבפרסום פרטים אלה.				
(ד) הגיש הנציב דין וחשבון בהתאם לסעיף זה או לפי סעיף 24, יעבירו לשר לביטחון פנים ולמשרד הבריאות, ויעמיד אותו לעיון הציבור באתר האינטרנט של משרד המשפטים ובדרכים נוספות שיקבע.				
השר יפרסם הודעה על מינויו של הנציב, הדרך לפנות אליו ועיקרי סמכויותיו, בדרך שתיקבע בתקנות.	30.			פרסום הודעות

תקציב הנציבות יוכן על ידי השר בתיאום עם הנציב ובהתייעצות עם הוועדה, וייקבע בחוק התקציב השנתי של המדינה, בתחום פעולה נפרד, במסגרת תקציב משרד המשפטים.	31.	תקציב הנציבות
(א) השר ממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי, באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, להתקין תקנות לביצועו.	32.	תקנות
(ב) השר יביא לאישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, בתוך שלושה חודשים מיום פרסומו של חוק זה, תקנות לפי סעיף 32.		
הנציב הראשון יתמנה לא יאוחר מתום מאה ועשרים ימים מיום פרסומו של חוק זה.	33.	הנציב הראשון

### דברי הסבר

אסירים ועצורים הם אחת הקבוצות החשופות ביותר לפגיעה בזכויותיהם. בית הסוהר הוא מוסד טוטאלי, וכל היבטי חייו של העציר והאסיר – ציבור אשר קולו אינו נשמע פעמים רבות - נשלטים ומפוקחים על ידי סוהריו. מצב זה יוצר, מיני וביה, חשש משמעותי לפגיעה בזכויות האדם.

לפי נתוני שירות בתי הסוהר, נכון ליום 9.3.09 שהו במתקניו 22,725 אסירים ועצירים. לאחרונה יצאו מספר דוחות, המציירים תמונה קשה וקודרת של מצבם של האסירים והעצורים. כך למשל, דו"ח הסנגוריה הציבורית "תנאי המעצר והמאסר במתקני הכליאה של משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר בשנת 2007" מראה, כי זכויותיהם הבסיסיות של אסירים נשללות מהם באופן תדיר. הדו"ח מציג שלל פגיעות והפרות כגון: צפיפות קשה בתאים, העדר אוורור, תנאים היגייניים ירודים, מקרים לא מעטים של יחס אלים או משפיל מצד סוהרים, פגיעות בזכות לפגישה עם עו"ד ועוד. ממצאים בעייתיים נוספים נכללו בדוחות ביקורת אחרונים מטעם לשכת עורכי הדין, בנוגע לבית מעצר הדריס, כלא השרון וכלא נווה-תרצה. דו"ח "בקרה ושקיפות בבתי הכלא בישראל" שפרסם ארגון "רופאים לזכויות אדם" מתאר את הצורך הדחוף בפיקוח על המערך הרפואי של שירות בתי הסוהר ועל שירותי הבריאות הניתנים לאסירים.

עיקרון בסיסי ויסודי הוא בשיטתנו, כי זכויות האדם אינן נעצרות בשערי בית הסוהר. על המדינה מוטלת חובה פוזיטיבית להבטיח שמירה על זכויות הכלוא ולפעול למימושן. חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו מעגן את חובת המדינה להגן על זכותו של כל אדם, באשר הוא אדם, לחיים, לשלמות גופנית ולכבוד (וראו גם בג"צ 4634/04 רופאים לזכויות אדם נ' השר לביטחון פנים מיום 12.2.07).

החובה לספק תנאי מחיה בסיסיים ולשמור על כבוד האדם של האסיר אף מעוגנת במשפט הבינלאומי, המנהגי וההסכמי, אליו מחויבת מדינת ישראל. בסעיף 10(1) לאמנה בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות, שנחתמה ואושררה בידי מדינת ישראל נקבע, כי: "All persons deprived of their liberty shall be treated with humanity and with respect for the inherent dignity of the human person" (וראו גם: ההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות אדם, סעיף 5; והאמנה הבינלאומית נגד עינויים ונגד יחס ועונשים אחרים בלתי אנושיים או משפילים).

כיום, אין ביקורת חיצונית מספקת על הנעשה מאחורי הסורגים במדינת ישראל. קיימים אמנם מספר גופים, בנוסף על הגורמים הפנימיים הקיימים בשב"ס, אליהם רשאים כלואים לפנות. אולם אין כיום גוף שיש בו את כל האלמנטים הדרושים לטיפול יסודי ואפקטיבי בתלונות כלואים ולפיקוח ראוי על תנאי הכליאה: עצמאות ואי-תלות, סמכויות מספקות, יכולת לקיים בירורים עובדתיים מעמיקים, כוח אדם מספק, מומחיות בתחומים הרלוונטיים, יכולת לקיים בירורים יזומים אודות תופעות כלליות הפוגעות בזכויות הכלוא ועוד.

כך, למשל, אסירים ועצורים רשאים להגיש עתירות אסירים, בהתאם לסעיף 62א לפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], תשל"ב-1971. מדובר בכלי חשוב ביותר להגנה על זכויות כלואים. אולם, ההליך בעתירות אסירים הוא הליך מינהלי, בו בית המשפט בוחן בעיקר את סבירות ההחלטה השלטונית, ואת השאלה, אם היא עומדת במבחני המשפט הציבורי. בית המשפט אינו פועל כרשות חוקרת, ובהליך מינהלי הוא אף אינו נוהג בדרך כלל לשמוע עדים; ככלל, הוא נסמך בהחלטותיו אך ורק על המידע והחומרים, המוצגים לו בידי הצדדים. מתכונת זו של דיון אינה מתאימה לבירור מחלוקות עובדתיות או לבדיקתן של תלונות פרטניות על התנהלות בלתי הולמת מצד הרשות הכולאת. מטבע הדברים, אין הדבר יכול לשמש תחליף הולם למנגנון עצמאי לבירור ולטיפול בתלונות אסירים. כמו כן, אין הוא יכול לשמש תחליף לגורם מפקח, המבקר באופן סדיר במתקני הכליאה והעורך בירורים יזומים כנדרש.

מנגנון ביקורת נוסף הוא קצין תלונות האסירים (קת"א), הפועל במשרד המבקר של המשרד לביטחון פנים. אך גם כאן אין מדובר במנגנון מספק. מעבר לעובדה שאין ביכולתו של אדם אחד להעניק טיפול ראוי לאלפי האסירים והעצורים במתקני הכליאה, הרי שעל פי חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, מבקרים פנימיים פועלים בכפיפות ישירה לשר או למנכ"ל המשרד, אשר צריכים אף לאשר את תוכנית עבודתם. כמו כן, אין החוק קובע מנגנון מסודר לטיפול בתלונות על ידי הקת"א, ואין הוא מעניק לו את הסמכויות או את המעמד הדרושים לכך.

בנוסף, אסירים רשאים לפנות לנציב תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה, הפועל מכוח חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. עם זאת, סמכות הנציבות לטפל בפניות מוגבלת בסייגים משמעותיים, המפורטים בחוק. כך, למשל, אין הנציבות מקיימת בירורים יזומים, ואין היא עורכת בירורים עקרוניים אשר אינם נוגעים לעניינו של מתלונן פרטי. כאשר עולה תופעה או מתקבלות תלונות אנונימיות, יכול המבקר לפתוח בביקורת במסגרת תפקידו כמבקר המדינה. אולם, החלטה כזו תהיה כפופה תמיד לשיקולים המגוונים המנחים את המבקר בבחירת הנושאים בהם הוא רואה לנכון להתמקד – לרבות שיקולים של תוכנית עבודה וסדרי עדיפויות. כמו כן, נציבות תלונות הציבור אינה מתמקצעת בתחום הטיפול בפניות אסירים ועצורים, וכן היא אינה ערוכה להגיע למתקני הכליאה באופן שוטף ואינטנסיבי, כדי לדבר עם אסירים וסוהרים, לעיין בתיקי שב"ס, ולנהל חקירות ממצות. בפועל, נציב תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה אינו נתפס בעיני האסירים והעצורים ככתובת מרכזית לטיפול בתלונותיהם. עובדה זו באה לידי ביטוי במיעוט התלונות, יחסית לאוכלוסיית הכלואים, המופנות אל הנציב מידי שנה.

לעניין פיקוח על תנאי הכליאה, פקודת בתי הסוהר [נוסח חדש] תשל"ב-1971 מסמיכה את השר לביטחון פנים למנות "מבקרים רשמיים", המוסמכים לסייר בבתי הסוהר והמעצר, כדי לעמוד על תנאי הכליאה בהם. בנוסף, בעלי תפקידים מסויימים – כגון שופטים – הם מבקרים רשמיים מתוקף כהונתם. מבקרים רשמיים רשאים לדרוש מידע ומסמכים, הדרושים להם לעבודתם, ולשוחח עם

כלואים ביחידות. אמנם, כלואים רשאים לפנות אל מבקרים רשמיים כדי להתלונן, אולם אין המבקרים מייצגים מנגנון מסודר לבירור תלונות באופן שוטף.

בהעדר גוף, שתפקידו וחובתו לקיים פיקוח שוטף על הנעשה בבתי הסוהר, לקחו על עצמם הסנגוריה הציבורית ולשכת עורכי הדין לערוך ביקורים עיתיים במתקני הכליאה, באמצעות מבקרים רשמיים הממונים מקרבם. יוזמות אלה מבורכות הן, וחשובות מאין כמותן. אולם גופים אלה – אשר אינם מחויבים על פי חוק לבצע סיורים שוטפים במתקני הכליאה - ממלאים למעשה לקונה, במצב הבלתי ראוי בו אין בנמצא גוף, שתפקידו וחובתו העיקריים לפקח על תנאי הכליאה בישראל ולטפל בתלונות כלואים באופן מעמיק.

כמו כן, אין בגופים הקיימים ואין בקרב המבקרים הרשמיים רופאים ובעלי מקצוע אחרים, היכולים לפקח כראוי על השירותים השונים הניתנים לאסירים – כגון שירותי הבריאות השונים – או להתמודד עם תלונות הנוגעות אליהם. קיימת דחיפות מיוחדת ביצירת מנגנון, אשר יוכל להבטיח הן טיפול נאות בתלונות כלואים, הנוגעים לטיפול הרפואי הניתן להם, והן פיקוח מקצועי ושוטף על שירותי הבריאות, רמתם ונגישותם.

הצורך בגוף, אשר יוכל לקיים פיקוח אפקטיבי על תנאי הכליאה, אף עולה ביתר שאת בעקבות מהלך הפרטת בתי הסוהר.

הצעת חוק זו מבקשת להקים במשרד המשפטים נציבות עצמאית ואפקטיבית, ככלי חיוני להתמודדות עם הצורך הדחוף להידרש לבעיית תנאי הכליאה בישראל. מוצע כי הנציבות, שתיקרא "נציבות לתלונות כלואים ולביקורת על מתקני הכליאה", תפעל לקידום ההכרה, הכיבוד והשמירה על זכויות אדם של כלואים, תהיה מוסמכת לחקור תלונות של אסירים ועצורים על תנאי כליאתם ועל התנהגותם של סוהרים במסגרת מילוי תפקידם, תקיים בירורים יזומים של עניינים ותופעות הנוגעים לתנאי כליאה, לרווחתם של כלואים, לזכויות האדם של כלואים ולזכויותיהם על פי כל דין, ותקיים ביקורים שוטפים במתקני הכליאה ופיקוח שוטף על התנאים בהם. כמו כן, מוצע כי בעקבות הביקורים העיתיים הנציבות תגיש לשר המשפטים ולעדת הכנסת המתאימה דוחות בנוגע לפרטי הביקור וממצאיו, וכן כי מדי שנה הנציבות תגיש לגופים אלו דו"ח, בין היתר בנוגע לפעולות שננקטו על-ידה ונתונים בנוגע לתלונות שהתקבלו ואופן הטיפול בהן.

הצעת החוק מקבלת השראה מהנציבויות הייחודיות לטיפול בתלונות כלואים הקיימים באנגליה ובקנדה.

הצעת החוק נוסחה בסיועם של האגודה לזכויות האזרח ורופאים לזכויות אדם.