נספח א'

הכנסת העשרים

הצעת חוק נציבות זכויות האדם, התשע"ה–2015

מטרה

1. מטרת חוק זה היא לקדם את הכיבוד, השמירה וההגנה על זכויות האדם על ידי הקמת נציבות לזכויות אדם בישראל.

הגדרות

2. בחוק זה –

"זכויות אדם" – הזכויות המובטחות באמנות בינלאומיות המפורטות בתוספת הראשונה לחוק זה, כפי שאושררו על ידי מדינת ישראל;

"הוועדה" – ועדה שבה יהיו חברים שר המשפטים, שיהיה יושב ראש הוועדה, שר החינוך, שני חברי הכנסת שייבחרו על ידי הכנסת וארבעה נציגי ציבור שימונו על ידי יושב ראש הכנסת, מתוך מועמדים שיוצעו לו על ידי ארגונים לא ממשלתיים הפועלים בישראל להגנה על זכויות האדם.

הקמת הנציבות

3. מוקמת בזה נציבות זכויות האדם.

הרכב הנציבות

4. (א) הנציבות מורכבת משישה חברים ובראשם נציב זכויות האדם.

(ב) בקרב חברי הנציבות יהיה ביטוי לייצוג הולם לשני המינים ולמגזרים שונים של האוכלוסייה בישראל.

כשירות

5. (א) הממשלה תמנה את נציב זכויות האדם ואת חברי הנציבות על פי המלצת הוועדה.

(ב) רשאי להתמנות כנציב ראשי או כחבר הנציבות, אזרח ישראלי שיש לו ידע ומומחיות מוכחים בתחום זכויות האדם וניסיון של פעילות ציבורית או ממלכתית רבת שנים בתחום הקידום וההגנה על זכויות האדם.

(ג) כהונת הנציב הראשי היא לתקופה של חמש שנים ואין היא ניתנת להארכה.

(ד) כהונת חבר הנציבות היא לתקופה של ארבע שנים ואין היא ניתנת להארכה.

הפסקת כהונה

6. כהונת נציב זכויות האדם או חבר הנציבות תיפסק אם –

(1) הורשע בפסק דין סופי בעבירה, אשר בית המשפט שנתן את פסק הדין קבע כי יש עמה קלון;

(2) הממשלה החליטה על פי המלצה של שישה לפחות מתוך חברי הוועדה להעבירו מתפקידו משום שהפסיק למלא את תפקידו או נבצר ממנו למלאו;

(3) התפטר מכהונתו על ידי הגשת כתב התפטרות לממשלה.

יחוד כהונה

7. (א) כל עוד מכהנים בתפקידם, לא יהיו חברי הנציבות, לרבות נציב זכויות האדם, פעילים בחיים הפוליטיים.

(ב) כל עוד נציב זכויות האדם מכהן בתפקידו, הוא לא ישמש בכל משרה אחרת ולא יעסוק, במישרין או בעקיפין, בעסק או במקצוע.

מילוי מקום

8. (א) נבצר מנציב זכויות האדם למלא את תפקידו באופן זמני, יבחרו חברי הנציבות אחד מהם כממלא מקום לנציב זכויות האדם, לתקופה שלא תעלה על שלושה חודשים.

(ב) נפסקה כהונת נציב זכויות האדם או חבר הנציבות, ייבחר נציב זכויות האדם או חבר נציבות אחר, על פי הוראות חוק זה.

קביעת דרכי פעולה

9. הנציבות תקבע את דרכי פעולתה ומדיניותה; נציב זכויות האדם ייצג את הנציבות ויהיה אחראי לפעולותיה ולביצוע החלטותיה.

תאגיד

10. (א) הנציבות תהיה תאגיד, כשר לכל חובה, זכות ופעולה משפטית; במילוי תפקידיה תהיה הנציבות עצמאית ובלתי תלויה ברשויות השלטון.

(ב) קבלתם של עובדי הנציבות, מינויים, תנאי עבודתם, שכרם וגמלאותיהם – יהיו כשל עובדי המדינה.

ביקורת

11. הנציבות תהיה גוף מבוקר כמשמעותו בסעיף 9(2) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח–1958 [נוסח משולב][1] (להלן – חוק מבקר המדינה).

תקציב

12. (א) תקציב הנציבות ייקבע לפי הצעת הנציבות בידי ועדת הכספים של הכנסת, ויפורסם ביחד עם תקציב המדינה.

(ב) הנציבות תהיה רשאית להקים קרן למימון פרויקטים מיוחדים ולגייס לשם כך כספים מקרנות או מגופים ציבוריים בישראל.

תפקידי הנציבות

13. (א) הנציבות תפעל לקידום ההכרה, הכיבוד והשמירה על זכויות האדם בישראל ועל ידי רשויות השלטון.

(ב) בלי לפגוע בכלליות האמור בסעיף קטן (א) יכללו תפקידי הנציבות –

(1) חינוך והסברה לקידום ההכרה בזכויות האדם;

(2) עידוד ותיאום של תכניות ופעילויות בתחום זכויות האדם;

(3) פרסום הצהרות ציבוריות בנוגע לכל עניין המשפיע על זכויות האדם;

(4) פרסום קווים מנחים מומלצים למניעת מעשים או הסדרים שיש בהם פגיעה בזכויות האדם;

(5) שיתוף פעולה עם אנשים או גופים אחרים הפועלים להגנה על זכויות האדם;

(6) קיום בירורים ובדיקות לגבי כל עניין, לרבות כל דבר חקיקה, נוהג או הליך, ציבורי או פרטי, אם נראה לנציבות כי זכויות האדם נפגעו או עלולות להיפגע על ידיו;

(7) הגשת חוות דעת לממשלה ולכנסת מעת לעת לגבי –

(א) כל עניין המשפיע על זכויות האדם, לרבות הצעות לחקיקה ולפעולות מינהליות כדי להבטיח כיבוד והגנה על זכויות האדם;

(ב) חתימה או אשרור של אמנות בינלאומיות בתחום זכויות האדם;

(ג) ההשלכות של חקיקה, הצעות לחקיקה ומדיניות קיימת או מתוכננת של רשויות ציבוריות על זכויות האדם;

(8) עריכת מחקרים ואיסוף מידע הנוגעים לזכויות אדם;

(9) התערבות ברשות בית המשפט או בית הדין בהליכים משפטיים הנוגעים לזכויות האדם;

(10) טיפול בתלונות על פי פרק ג' לחוק זה.

פרסום דוח שנתי

14. הנציבות תפרסם בכל שנה דוח שנתי על פעולותיה ותגיש אותו ליושב ראש הכנסת.

מסירת מידע

15. (א) הנציבות רשאית לדרוש מגוף מבוקר המנוי בסעיף 9(1) עד (6) לחוק מבקר המדינה, וכן מגוף מבוקר אחר המנוי בסעיף 9 לחוק שהחליטה עליו ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, על פי בקשת הנציבות (להלן – גוף מבוקר), כל ידיעה, מסמך או דין וחשבון (להלן – מידע), בתחומי פעולתה של הנציבות, אשר נמצאים ברשותו ובתחום סמכותו של אותו הגוף והדרושים לנציבות לביצוע תפקידיה; גוף מבוקר ימסור לנציבות את המידע על פי דרישתה.

(ב) מצא שר, שהגוף המבוקר הוא בתחומי פעילות משרדו, כי מסירתו של מידע עלולה לסכן סיכון של ממש את ביטחון מדינת ישראל, את יחסי החוץ שלה או את שלום הציבור, רשאי השר, באישור היועץ המשפטי לממשלה, להורות כי לא יועבר אותו מידע; ואולם, אם ניתן להעביר לנציבות חלק מן המידע שאין בגילויו סכנה כאמור, יועבר אותו החלק.

(ג) לא יימסר מידע לפי סעיף זה אם מסירתו אסורה לפי דין.

(ד) חברי הנציבות ועובדיה לא יגלו מידע שנמסר לנציבות לפי סעיף זה, אלא ברשות הנציב הראשי.

שיתוף פעולה

16. כל רשות מרשויות השלטון תסייע לנציבות במילוי תפקידיה, על פי חוק זה.

טיפול בתלונות

17. הנציבות תטפל בתלונות על הפרות של חוקים המנויים בתוספת השנייה לחוק, במטרה למנוע פגיעה בזכויות האדם המוגנות על פי חוקים אלה ולהביא לכיבוד ולשמירה על זכויות אלה.

הגשת תלונה

18. כל אדם רשאי להגיש לנציבות תלונה על הפרה של זכות המוגנת בחוק המנוי בתוספת השנייה.

קבלת תלונה

19. הנציבות לא תטפל או לא תמשיך ותטפל בתלונה –

(1) אם אין לנציבות סמכות על פי חוק זה לבררה;

(2) אם העילה נשוא התלונה נמצאת בבירור בערכאה משפטית או ברשות ציבורית אחרת, הפועלת על פי דין;

(3) אם השתכנעה כי המתלונן או מי שנטען כי זכותו הופרה, אם אינו המתלונן, אינו מעוניין כי הנציבות תטפל או תמשיך ותטפל בתלונה; ואולם, אין בהוראה זו כדי למנוע מן הנציבות להמשיך ולנהל תביעה או הליך משפטי אחר, שהוגשו על ידיה על פי חוק זה, לשם מתן סעדים כלליים, אם המתלונן או האדם שנטען כי זכותו הופרה אם אינו המתלונן, הודיע לנציבות כי אינו מעונין בהליך.

טיפול בתלונה

20. קיבלה הנציבות תלונה, רשאית היא –

(1) לדחות את התלונה על הסף –

(א) אם התלונה הוגשה בחוסר ניקיון כפיים או חוסר תום לב הניכרים על פניהם;

(ב) אם התלונה על פניה חסרת בסיס כלשהו או מעלה עניין שהוא בגדר זוטי דברים ;

(ג) אם עברה יותר משנה מאז שנוצרה העילה לתלונה ;

(2) להפנות את התלונה לבירור בגוף אחר הפועל על פי דין ;

(3) להעביר את התלונה בהסכמת המתלונן או מי שנטען כי זכותו הופרה, אם אינו המתלונן, להליך של גישור או להליך אחר של פתרון סכסוכים כדי להביא לסיום הסכסוך בין הצדדים, תוך מחויבות לכיבוד ולשמירה על הזכויות המוגנות בחוקים המנויים בתוספת ;

(4) לקיים בירור כדי לקבוע אם יש מקום להביא את התלונה בפני בית דין או בית משפט מוסמך ;

(5) להגיש תביעה אזרחית או הליך משפטי אחר לשם אכיפת הזכות נשוא התלונה.

דחיית תלונה

21. החליטה הנציבות לדחות תלונה על הסף, לא לקיים בה בירור או לא להמשיך ולטפל בה, תודיע על כך למתלונן בכתב, בצירוף הנימוקים להחלטתה.

העברת תלונה לגישור

22. (א) הוגשה תלונה לנציבות והנציבות החליטה להעבירה לגישור או להליך אחר לפתרון סכסוכים, תודיע על כך למתלונן שנטען כי זכותו הופרה, אם אינו המתלונן, ולנילון והיא רשאית לחייבם להתייצב לפגישה ראשונה במסגרת זו ; הנציבות רשאית להטיל על מי שהוזמנו כאמור ולא התייצבו לפגישה, לשלם את הוצאות הפגישה.

(ב) מגשר או מי שפועל ליישוב סכסוך בתלונה שהוגשה לנציבות, רשאי להעביר את ההסכם שהושג בין הצדדים לאישור הנציבות אם ראה צורך בכך, מטעמים של טובת הציבור או בשל חשש כי ההסכם אינו מתיישב עם מטרות חוק זה או עם מטרות חוק המנוי בתוספת השנייה.

(ג) הועבר הסכם כאמור לאישור הנציבות, רשאית היא שלא לאשרו מהטעמים האמורים בסעיף קטן (ב).

בירור תלונה בנציבות

23. (א) הוגשה תלונה לנציבות והנציבות החליטה לקיים בה בירור, תודיע על כך הנציבות לאדם או לגוף נגדו הוגשה התלונה (בחוק זה– הנילון); הנילון רשאי להמציא לנציבות את עמדתו או תגובתו בעניין התלונה שהוגשה נגדו בתוך הזמן שקבעה לכך הנציבות.

(ב) לצורך בירור תלונה שהוגשה לנציבות על פי פרק זה, רשאית הנציבות לדרוש מכל אדם או גוף לתת לה, תוך תקופה שתיקבע בדרישה ובאופן שתיקבע, כל ידיעה ומסמך העשויים, לדעת הנציבות, לעזור בבירור התלונה; מי שנדרש למסור ידיעה או מסמך כאמור יהיה חייב למלא אחר הדרישה; אין באמור בסעיף קטן זה כדי לגרוע מהוראות סעיפים 47 עד 51 לפקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א–1971[2].

פניה לערכאות

24. (א) קיבלה הנציבות תלונה, תהיה הנציבות רשאית, כל עוד מטופלת התלונה על ידי הנציבות וכל עוד לא התקבלה החלטה על פתיחה בהליכים משפטיים, לפנות אל בית המשפט או בית הדין המתאים בבקשה למתן צווים כדי למנוע שינוי במצב הקיים או למנוע פגיעה במתלונן או במי שנטען כי זכותו הופרה אם אינו המתלונן, העשויה לסכל את טיפול הנציבות בתלונה.

(ב) בהחלטה על הגשת תביעה או הליך משפטי אחר תתחשב הנציבות בשיקולים אלה: האם התלונה מעלה שאלה תקדימית אשר מן הראוי שתתברר בפני בית משפט מוסמך; האם לאור מורכבות העניין או יחסי הכוחות בין המתלונן והנילון מתחייבת מעורבות הנציבות; כל שיקול אחר שיש בו כדי לקדם את כיבוד הזכויות המוגנות בחוקים המנויים בתוספת השנייה.

(ג) החליטה הנציבות להגיש תביעה או הליך משפטי אחר בעניין נשוא התלונה על פי פרק זה, רשאי המתלונן או מי שנטען כי זכותו הופרה אם אינו המתלונן, להצטרף להליך כתובע, ורשאי הוא להיות מיוצג על פי בחירתו.

(ד) הוגשה תביעה על ידי הנציבות, על פי חוק זה, רשאי בית המשפט או בית הדין, בנוסף לכל סעד אחר, ליתן בתביעה סעדים כלליים לתיקון הפרתן או מניעת הפרתן בעתיד של זכויות המוגנות בחוקים המנויים בתוספת השנייה.

(ה) בניהול הליכים משפטיים בבית המשפט או בית הדין תהיה הנציבות מחויבת למטרות חוק זה, למטרות החוק על פיו נפתחו ההליכים המשפטיים, ולטובת הציבור, תוך התחשבות באופייה ובטיבה של התלונה, נשוא ההליך המשפטי.

יוזמת טיפול

25. (א) הנציבות תהיה רשאית ליזום טיפול בכל מעשה, מחדל, נוהג, דרישה או תנאי שנראה לנציבות כי הם מהווים או עשויים להוות הפרה של זכות או הוראה של החוקים המנויים בתוספת.

(ב) עניין שהטיפול בו החל ביוזמת הנציבות, יטופל בשינויים המחויבים כתלונה שהוגשה על פי סעיף 20 לחוק.

קביעת דרכי טיפול

26. הנציבות תהיה רשאית לקבוע את דרכי הטיפול בתלונות על פי פרק זה ובכלל זה עדיפויות וקדימויות בכל הנוגע לקיום בירור בתלונות והגשת תביעות או הליכים משפטיים.

שמירת דינים

27. אין בהוראות חוק זה כדי לגרוע מסמכויות מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור על פי חוק מבקר המדינה.

הליכים משפטיים אחרים

28. (א) אין בהוראות חוק זה כדי לפגוע בזכותו של כל אדם לנקוט בהליכים משפטיים בשל הפרת זכות על פי דין ובכלל זה זכות המוגנת בחוקים המנויים בתוספת השנייה.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א) לעיל, הגיש אדם תלונה לנציבות על הפרת זכויות, לא יגיש תביעה לבית משפט או בית דין אלא אם כן ביטל תלונתו והודיע על כך לנציבות.

הוספה לתוספת

29. (א) ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת רשאית לפי בקשת הנציבות להוסיף לתוספת הראשונה אמנות לזכויות אדם שאושררו על ידי מדינת ישראל.

(ב) ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת תהיה רשאית על פי בקשת הנציבות להוסיף חיקוקים לתוספת השנייה.

כהונה לשש שנים

30. שניים מתוך חברי הנציבות, אשר יתמנו להרכב הראשון של הנציבות, ואשר שמותיהם ייקבעו בהגרלה בין חברי הנציבות עם מינוים, יכהנו לתקופה של שש שנים.

תחילה

31. הנציבות תוקם בתוך שישה חודשים מיום אישורו של חוק זה על ידי הכנסת.

תוספת ראשונה

(סעיף 2)

1. האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות;

2. האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות;

3. האמנה בדבר ביטול הפליה נגד נשים לצורותיה;

4. האמנה הבינלאומית בדבר ביעורן של כל הצורות של הפליה גזעית;

5. האמנה בדבר זכויות הילד;

6. האמנה נגד עינויים ונגד יחס ועונשים אכזריים, בלתי אנושיים או משפילים.

תוספת שנייה

(סעיף 17)

1. חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח–1988[3];

2. חוק שכר שווה לעובדת ולעובד, התשנ"ו–1996[4];

3. חוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים, התשס"א–2000[5];

4. חוק שיווי זכויות האישה, התשי"א–1951[6];

5. סעיף 3ב לחוק לימוד חובה, התש"ט–1949[7];

6. סעיף 15א לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט–1959[8];

7. סעיף 18א לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה–1975[9];

8. סעיף 4 לחוק זכויות החולה, התשנ"ו–1996[10].

דברי הסבר

זכויות אדם בישראל מובטחות על ידי האמנות הבינלאומיות שישראל אשררה, על ידי חוקי המדינה המבטיחים חלק מזכויות אלה בחקיקה ספציפית ועל ידי פסיקת בית המשפט העליון, אשר קבעה וביססה את מעמדן במשפט הישראלי.

במדינות רבות בעולם הוקמו יחד עם החקיקה המכירה בזכויות האדם, מנגנונים ממלכתיים לקידום ההבנה וההכרה בזכויות אלה ולהבטחת השמירה וההגנה עליהן. גופים אלה עוסקים בפעולות חינוך והסברה בציבור, מייעצים לגופים השלטוניים בנושאים הקשורים לזכויות אדם, מקיימים חקירות, מפרסמים חוות דעת והמלצות לרשות המבצעת והמחוקקת ומסייעים באכיפת החוקים המבטיחים זכויות אדם, על ידי טיפול בתלונות פרטניות על פגיעה בזכויות אלה.

בישראל ניכר חסרונו של גוף ממלכתי ציבורי המופקד על קיום ואכיפה של נורמות וחוקים בתחום זכויות האדם. מספר רשויות ציבוריות עוסקות בפן אחד של נושא זה או מופקדות על בירור תלונות פרטניות בתחומים משיקים, כגון נציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה. כמו כן, מתקיימת בישראל פעילות מפותחת של ארגונים לא ממשלתיים בתחום זכויות האדם. עם זאת, אין בנמצא בישראל גוף אחד המרכז פעולות בתחום זה שתפקידו לעסוק בראייה כוללת של הצורך בקידום זכויות אדם. לא קיים גוף ממלכתי שתפקידו לעסוק בחינוך והסברה בתחום זכויות האדם ואין בנמצא גוף המופקד על סיוע, באמצעות המערכת המשפטית או מחוץ לה, למי שנפגעו כתוצאה מהפרת זכויותיהם במגזר הפרטי והציבורי.

המודל המוצע להלן בא לענות על הצרכים המיוחדים בכל הנוגע לקידום ואכיפה של זכויות אדם במדינת ישראל. מודל זה מבוסס על למידה מעמיקה מניסיונם של גופים דומים בעולם, תוך התאמה למצב המשפטי בישראל ולמערכות השלטוניות והציבוריות הקיימות במדינה.

במהלך שנות ה-90 חל גידול רב מאוד במספרן של המדינות אשר הקימו נציבויות לאומיות לזכויות אדם. בכנס בינלאומי שנערך בפריס ב-1991, בחסות האו"ם, גובשו מספר עקרונות (המכונים עקרונות פריס), המקובלים היום בקהילייה הבינלאומית כקריטריונים מנחים, בהם על גוף ממלכתי להגנה על זכויות אדם לעמוד, כדי לקבל הכרה בינלאומית:

סמכויות ותפקידים – על הנציבות להיות בעלת מנדט רחב ככל האפשר אשר יעוגן במסמך חוקתי או בחוק. על תפקידיה לכלול: דיווח לממשלה, בחינת התאמה של חקיקה מקומית לאמות מידה בינלאומיות בהגנה על זכויות אדם, חינוך וקידום מודעות לזכויות אדם, טיפול ובירור תלונות על הפרות זכויות אדם ושיתוף פעולה עם גופים בינלאומיים.

עצמאות – על הרכב חברי הנציבות לשקף את כל מרכיבי האוכלוסייה והקבוצות החברתיות במדינה. מינוי חבר הנציבות צריך להיות על פי קריטריונים ברורים הקבועים בחוק. על הנציבות לפעול כגוף אוטונומי ולקבל מימון מתאים כדי להבטיח את עצמאותה ואי תלותה ברשויות השלטון.

דרכי פעולה – על הנציבות לברר עניינים המובאים בפניה ללא משוא פנים, עליה להיות בעלת סמכות לקבל כל מידע המסייע לה בביצוע פעולותיה. עליה לשמור על קשרים טובים עם מערכות השלטון ולעבוד בשיתוף פעולה עם ארגונים לא ממשלתיים.

המודל המוצע להלן משקף, ככל האפשר, את רוחם של עקרונות פריס.

מעמד משפטי – עצמאותה של הנציבות היא מרכיב חיוני לקיומה ולמעמדה. על הנציבות להיות גוף עצמאי, שאינו תלוי בממשלה בקביעת מדיניותו, אינו מדווח לממשלה על פעילותו וחסין ככל האפשר מהשפעות פוליטיות. לגוף זה חייבת להיות היכולת להציג בפני הציבור וקובעי המדיניות, לרבות הכנסת והממשלה, עמדה מקצועית עצמאית שאינה מושפעת מלחצים פוליטיים או תקציביים. כגוף המופקד על אכיפת חוקים בתחום הפרטי והציבורי, חייב להיות לנציבות מעמד המאפשר לה לברר תלונות, להגיש תביעות ולייצג תובעים כנגד כל גוף, בין ממשלתי, ציבורי או פרטי. מכל האמור לעיל עולה כי הנציבות אינה יכולה להיות חלק מן הרשות המבצעת ועליה להיות בעלת מעמד עצמאי. מוצע לפיכך כי הנציבות תהיה תאגיד סטטוטורי, מעמד המגדיר את עצמאותה המבנית. בנוסף קובע החוק המוצע במפורש כי הנציבות תהיה עצמאית בפעולותיה ולא תהיה תלויה ברשויות השלטון.

הרכב הנציבות – לצד נציב זכויות האדם תכלול הנציבות חמישה חברים, אשר כקבוצה יהיה בה ייצוג הולם לשני המינים ולמגזרים שונים של הציבור בישראל. להבדיל מן המודל של אומבודסמן יחיד, נציבות היא גוף המונהג על ידי קבוצה שחבריה משקפים מגזרים שונים של החברה הישראלית. מבנה זה מבטיח הליך קבלת החלטות מאוזן וייצוג אינטרסים של קבוצות רבות ככל האפשר בהליך זה.

חברי הנציבות ובראשם נציב/ת זכויות האדם, ישמשו מעין דירקטוריון של הנציבות. הם יקבעו את מדיניות הנציבות ויקבלו החלטות מהותיות הנוגעות לתפקודה. נציב זכויות האדם יהיה אחראי למילוי תפקידיה של הנציבות ולביצוע החלטותיה. ניהולה השוטף יכול שיופקד בידי מנהל מקצועי.

כדי להבטיח את מעמדם הציבורי של חברי הנציבות, מוצע כי בדומה למבקר המדינה, לא יוכלו הם להיות פעילים בחיים הפוליטיים כל עוד הם מכהנים בתפקידם. לאור מכלול הסמכויות המוטלות על נציב זכויות האדם, יש להבטיח כי מרב מרצו יוקדש להנהגתה ולניהולה. מוצע לפיכך כי בדומה למבקר המדינה, ייאסר על נציב זכויות האדם לעבוד בעבודה אחרת או לעסוק בעיסוק אחר, כל עוד הוא מכהן בתפקידו.

מינוי נציב זכויות האדם וחברי הנציבות – הכישורים המינימליים למועמד לתפקיד נציב זכויות האדם ולתפקיד חברי הנציבות ייקבעו בחוק ומחייבים מומחיות וניסיון מעשי בתחום ההגנה על זכויות האדם. נציב זכויות האדם וחברי הנציבות ייבחרו על ידי ועדה בה יהיו חברים: שר המשפטים, שר החינוך והתרבות, שני חברי הכנסת שייבחרו על ידי הכנסת וארבעה נציגי ציבור שימונו על ידי יו״ר הכנסת, מתוך מועמדים שיוצעו לו על ידי ארגונים לא ממשלתיים, הפועלים בישראל להגנה על זכויות אדם.

תקופת הכהונה – כדי להבטיח את עצמאות נציב זכויות האדם בפעילותיו מוצע למנותו לתקופה אחת בלבד של חמש שנים.

חברי הנציבות ימונו לתקופה של ארבע שנים כדי שלא ייווצר מצב בו כל הנציבות מתחלפת באותו המועד. מאותה סיבה מוצע כי שניים מתוך חברי הנציבות, אשר ימונו להרכב הראשון של הנציבות, יכהנו שש שנים. מוצע כי בחירת חברי הנציבות אשר יכהנו שש שנים תיעשה בדרך של הגרלה, כפי שנהוג במינוי ההרכב הראשון של הוועדות על פי אמנות האו״ם לזכויות האדם.

אחריות ודיווח – הנציבות תפרסם מדי שנה דין וחשבון על פעולותיה. דוח זה יפורסם בציבור. עצמאות הנציבות מחייבת כי לא תהיה עליה חובת הגשת דוח לגורם שלטוני כלשהו, אשר משתמעת ממנה כפיפות לגוף זה. עם זאת מוצע כי דוח הנציבות יוגש ליו״ר הכנסת על מנת שתוכנו יובא לידיעת חברי הכנסת.

תקציב – יכולתה של הנציבות לקיים תפקידה על פי חוק ולעמוד בציפיות הציבור, וכן מידת עצמאותה בקביעת מדיניותה, תלויים בהעמדת תקציב נאות לפעולותיה. מעמד הנציבות כגוף ממלכתי מחייב כי תמומן מתקציב המדינה. יש עם זאת להבטיח במידת האפשר כי הדיונים לגבי תקציב הנציבות לא ישמשו כמכשיר להצרת צעדיה או לכוון מדיניותה. לאור אי תלותה של הנציבות בתקציבו של משרד ממשלתי זה או אחר, יהיה על תקציבה לבוא מסעיף נפרד בתקציב המדינה. הדיונים על תקציבה של הנציבות יתקיימו בוועדת הכספים של הכנסת, במתכונת דומה לזו בה מתנהלים הדיונים לגבי תקציב משרד מבקר המדינה.

תפקידי הנציבות – תפקידי הנציבות מתחלקים לשני סוגים עיקריים: תפקיד קידום זכויות האדם

(Promotion): פעילויות ציבוריות, כגון חינוך הציבור וקידום המודעות לזכויות האדם, ייעוץ, מתן חוות דעת לממשלה ולכנסת, בירורים ובדיקות, עריכת מחקרים והתערבות בהליכים משפטיים ותפקידי ההגנה על זכויות האדם (Protection): הטיפול בתלונות פרטיות.

תחום סמכותה של הנציבות בקידום הזכויות יהיה לגבי כל זכויות האדם המובטחות באמנות הבינלאומיות אשר אושררו על ידי מדינת ישראל, המופיעות בתוספת הראשונה לחוק. תחום סמכותה של הנציבות בטיפול בתלונות יהיה אך ורק לגבי אותם חוקים וסעיפי חוק הנזכרים בתוספת השנייה לחוק.

הנציבות תהיה רשאית לפנות לוועדת חוקה חוק ומשפט על מנת שתאשר אמנות נוספות לתוספת הראשונה או חיקוקים נוספים לתוספת השנייה.

קידום זכויות האדם – הנציבות תפעל בתחום החינוך, ההסברה והעלאת המודעות לקיומן ולמהותן של זכויות האדם בקרב מגזרים שונים של החברה בישראל.

הנציבות תהיה הגוף המרכזי והמוסמך בישראל למתן חוות דעת והצהרות ציבוריות בנוגע לזכויות האדם. הנציבות תיזום ותעודד ובמידת הצורך תתאם פעילויות ציבוריות בתחום זכויות האדם ותקיים קשר קבוע של התייעצות עם גופים שונים העוסקים בתחום זכויות האדם.

הנציבות תפרסם קווים מנחים מומלצים עבור המגזר הציבורי והפרטי למניעת פגיעה ולקידום ההגנה על זכויות האדם.

לנציבות תהיה הסמכות לערוך בדיקות ובירורים מקיפים לגבי מדיניות ממשלתית, נוהגים ציבוריים ויישום הוראות חוק, הנוגעים לתחום זכויות האדם. מטרת בדיקות אלה תהיה לחוות דעה ולהמליץ לגוף הרלוונטי לגבי השלכות המדיניות הננקטת על ידו על זכויות האדם ולהציע דרכים לתיקונה, אם יהיה בכך צורך. לצורך ביצוע תפקיד זה מוצע להעניק לנציבות סמכויות לקבל מידע מגופים מבוקרים מסוימים. לנציבות לא תהיה סמכות דומה לגבי המגזר הפרטי.

לנציבות תהיה סמכות מפורשת להגיש לממשלה ולכנסת חוות דעת לגבי כל עניין המשפיע על זכויות האדם, לגבי ההשלכות של מדיניות קיימת או עתידית של רשויות ציבוריות על מצב זכויות האדם ולגבי הצעות לחקיקה או לתיקוני חקיקה, הנדרשים להגביר או לחזק את ההגנה על זכויות האדם. בנוסף, תייעץ הנציבות לממשלה ולכנסת בכל הנוגע להתחייבויות של המדינה במסמכים או בהסדרים בינלאומיים בתחום ההגנה על זכויות האדם.

הנציבות תרכז מידע הנוגע לזכויות אדם ובמידת האפשר תסייע לעריכת מחקרים בתחום זכויות האדם.

בנוסף לבירור תלונות פרטניות תהיה לנציבות הסמכות להתערב ברשות בתי המשפט או בתי הדין בהליכים משפטיים, בהם נדונים נושאים עקרוניים הנוגעים לזכויות האדם.

כדי לחזק ולהבטיח את מעמדה הציבורי של הנציבות קובע החוק חובה על הרשויות השלטוניות לסייע לנציבות במילוי תפקידה.

הגנה על זכויות האדם בישראל (בירור תלונות פרטניות) – הסמכות לברר תלונות פרטניות חיונית כדי שלנציבות יהיה קשר עם "השטח", דהיינו מידע זורם ועדכני באשר לצרכים האמיתיים בהגנה על זכויות האדם בישראל. הטיפול והבירור של תלונות פרטניות מכוון לייעץ ולסייע לפרטים אשר הופלו או שזכויות האדם שלהם הופרו, על ידי מתן מידע, הפנייה לגישור או להליכים אחרים של פתרון סכסוכים, כדי לבחון אפשרות של פתרון הבעיה או הסכסוך והגשת תביעות לבית המשפט ובתי הדין, על פי שיקול דעת הנציבות, בהתאם למדיניותה ולסדרי העדיפויות שנקבעו על ידה. בנוסף יאפשר הטיפול בתלונות פרטניות איתור תחומים בהם קיימת הפליה שיטתית, על מנת שהנציבות תעשה שימוש בכלים העומדים לרשותה, לרבות מאבק משפטי, כדי להביא לביטולה.

היקף הטיפול בתלונות פרטניות: תחום הטיפול בתלונות פרטניות יהיה בהכרח מצומצם לעומת הסמכות הכללית של הנציבות משיקולים ברמות שונות. בשלב הראשון, תטפל הנציבות בתחום השוויון ככל שהוא מעוגן בחקיקה הישראלית. מצופה כי עיקר עיסוקה של הנציבות בטיפול בתלונות יהיה כמו בנציבויות אחרות בעולם, תחום התעסוקה. על מנת לאפשר לנציבות גמישות מסוימת בהוספת תחומים נוספים לטיפול בתלונות, אם יועלה בפנייה צורך כזה בתחום מסוים, ניתנת לנציבות האפשרות לפנות אל ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, על מנת שתוסיף תחום זה לתוספת.

דרכי הטיפול בתלונות פרטניות: הטיפול בתלונות פרטניות מיועד לסייע בעיקר למי שאין בידם האמצעים או היכולת לטפל בתלונות אלה ללא עזרה או סיוע. מוצע כי לא תהיה חובת פנייה לנציבות בתלונות על הפליה. כל אדם יוכל לבחור אם להגיש תביעה לבית הדין או לבית המשפט או לפנות לנציבות, על מנת שתסייע בבירור תלונתו. טיפול הנציבות בתלונות יהיה מבוסס על התפישה לפיה תפקיד הנציבות הוא לסייע לפונים אליה למצוא פתרון לסכסוך או להפרת הזכות, נשוא תלונתם, כדי להביא לאכיפה אפקטיבית של החוקים האוסרים על הפליה. עבודת הנציבות תווסת כדי שהדחיפות בטיפול בתלונות לא תבוא על חשבון יכולתה של הנציבות לפעול באופן אסטרטגי, ליזום חקירות ולנהל מאבקים נגד מדיניות מפלה והפליה שיטתית.

הגשת תלונה: תלונה על הפרת זכות, המוגנת על ידי החוקים המנויים בתוספת השנייה, יכול שתוגש על ידי הנפגע עצמו או על ידי מי מטעמו או על ידי אדם אחר או ארגון העוסק בהגנה על זכויות אדם. כדי להבטיח כי התלונה לא תטופל בניגוד לרצון הנפגע, מחד גיסא, ומאידך גיסא לא יופסק הטיפול בשל לחץ בלתי חוקי, המופעל על המתלונן למשוך את תלונתו, מוצע כי הנציבות לא תטפל או תפסיק לטפל בתלונה, אם השתכנעה כי המתלונן או מי שנטען כי זכותו הופרה אינו מעוניין בטיפולה או בהמשך טיפולה של הנציבות בעניינו.

גישור והליכים אלטרנטיביים לפתרון סכסוכים: הדרך בה יטופלו תלונות על ידי הנציבות אינה אחידה ומוצע להעניק לנציבות שיקול דעת רחב, כדי שתוכל לבחור את הדרך המתאימה ביותר לכל תלונה או נושא. הנציבות תעמיד לרשות הפונים אליה מגוון של דרכים לפתרון הסכסוך, אשר הבירור בפני ערכאות שיפוטיות הוא רק אחת מהן. על פי גישה זו, ניתן להביא לאכיפה אפקטיבית של החוקים האוסרים על הפליה באמצעות הסכמי פשרה, שיכללו פיצויים לנפגעי ההפליה לצד התחייבויות של הגורמים המפלים לשינוי מדיניות, להסרת מחסומים הגורמים להפליה ולתיקון הסדרים מפלים. לשם כך, הנציבות תעודד פתרון התלונות המובאות בפניה בדרך של פישור או גישור או בהליכים אחרים לפתרון סכסוכים. הליכים אלה יותאמו לצרכים המיוחדים של בירור תלונות לגבי הפליה. כדי להבטיח כי ההסכמים אשר יתקבלו במסגרת הליכי הפשרה לא יעמדו בסתירה למטרת החוק, מוצע להטיל על מי שפועל ליישוב הסכסוך אחריות להביא לאישור הנציבות הסכמי פשרה אם ראה צורך בכך מטעמים של טובת הציבור או בשל חשש כי ההסכם אינו מתיישב עם מטרות חוק הנציבות או עם מטרות החוק הרלבנטי המנוי בתוספת השנייה. הנציבות רשאית שלא לאשר את ההסכם מהטעמים האמורים. סמכות זו, אשר סביר להניח כי השימוש שייעשה בה יהיה מצומצם למקרים מיוחדים, מאפשרת לנציבות שליטה מסוימת על תוצאותיהם של הליכי הגישור, באופן שאינו מכביד על עבודתה השוטפת בטיפול בתלונות. הפניית תלונה להליך של גישור או פתרון סכסוכים תיעשה בהסכמת המתלונן. שירותי הגישור או ההליכים האחרים לפתרון סכסוכים יועמדו לרשות הצדדים על ידי הנציבות. אופן ההפניה להליכים אלה יהיה לפיכך מובנה ויכלול אפשרות של הנציבות לחייב את הנילון להגיע לפגישת הגישור הראשונה. מטרת השימוש בסמכות זו, הנתונה לנציבויות אחרות בעולם ולבתי משפט, היא להביא את הצדדים לפגישה ראשונית אחת, העשויה לשבור מחיצות ולעודדם לפתור את הסכסוך ביניהם ללא מעורבות בית המשפט. נילון אשר לא יהיה מעוניין בהמשך הליכי הגישור, מעבר לפגישה הראשונה, לא יחויב לעשות כן. כדי שלהזמנת הנציבות לפגישה הראשונה של הליך הגישור או כל הליך אחר לפתרון סכסוכים יהיה תוקף מחייב, מוצע להעניק לנציבות סמכות לחייב, אם תמצא לנכון, צד שלא התייצב לפגישה זו בהוצאותיה.

הבאת תלונות בפני ערכאות משפטיות: הנציבות תוכל להעביר תלונות בנושאים, אשר על פי טיבם אינם מתאימים להליך של פתרון סכסוכים או תלונות המצביעות על קיומה של הפליה שיטתית למסלול, שעיקרו יהיה בחינה אם יש להביא את העניין בפני בית משפט או בית דין. לשלב זה תוכל הנציבות להעביר גם תלונות, אשר הניסיונות לפתור אותן בדרך של פשרה לא הצליחו. בהבאת עניין בפני בית משפט תופיע הנציבות מטעמה. הנציבות לא תייצג את המתלונן אלא את האינטרס הציבורי שבאכיפת הזכות בשלה הוגשה התלונה. מודל זה מבטא את מעמדה הציבורי של הנציבות כמופקדת על השמירה וההגנה על זכויות האדם. מעמדה הציבורי של הנציבות מודגש על ידי קביעה מפורשת של האינטרס הציבורי לו מחויבת הנציבות מהופעתה בבית המשפט, בשים לב, עם זאת, לאופייה ולטיבה של התלונה, נשוא ההליך. אינטרס הנציבות בהגשת תביעה לערכאות משפטיות יהיה בדרך כלל רחב יותר מן האינטרס של המתלונן, ויכלול מטרה להביא לשינוי של נהגים או מדיניות מפלה. מוצע, לפיכך, כי החוק יקבע סמכות מפורשת של בית המשפט או בית הדין הדנים בתביעה המוגשת על ידי הנציבות על פי חוק זה להעניק סעדים בעלי אופי כללי, מעבר לתיקון הפגיעה שנגרמה למתלונן. מוצע עוד כי לנציבות תהיה סמכות להמשיך ולנהל תביעה אף אם המתלונן הודיע לנציבות כי אינו מעוניין בהליך. סמכות זו חיונית כדי לאפשר לנציבות להביא לשינוי נוהג או מדיניות מפלה של הנילון, החורגים מן הסעדים הקשורים לעניינו של המתלונן. החוק קובע את השיקולים האמורים להנחות את הנציבות בהחלטתה אם להגיש תביעה לבית המשפט: תקדימיות העניין, מורכבות התלונה, אי השוויון ביחסי הכוחות בין הצדדים ושיקול כללי של קידום מטרות החוקים המנויים בתוספת. בתוך מסגרת כללית זו תהיה הנציבות רשאית לקבוע את סדרי העדיפויות על פיהם ינוהלו מאבקים משפטיים. אוטונומיה זו תאפשר לנציבות לקבל החלטות בכל הנוגע להגשת תביעות בבתי המשפט, בהתאם לנושאים או לתחומים שתבחר לקדם בכל נקודת זמן רלבנטית. כדי לאפשר לנציבות לקבל החלטות לגבי הגשת תביעות מוקנית לה הסמכות לערוך בירור שתכליתו הערכה של מידת ביסוסה של התלונה או הנושא בו מטפלת הנציבות שלא בעקבות תלונה, השאלה המשפטית המועלית על ידה והמידה בה עניינה נופל בגדר

סדרי העדיפויות להגשת תביעות על ידי הנציבות. לצורך ביצוע הבירור מוקנות לנציבות סמכויות לדרוש ולקבל מכל אדם או גוף מידע הדרוש לה לשם כך. סמכות זו דומה במהותה לסמכות הנתונה לנציב קבילות הציבור. הבירור אינו מיועד לקביעות מהותיות או קביעות בעלות משמעות חיצונית לגבי התלונה. במובן זה הבירור הוא תכליתי ומטרתו אך ורק לסייע לנציבות בקבלת ההחלטה לגבי המשך טיפול בתלונה.

תלונות ביוזמת הנציבות: בטיפול בתלונות, אין הנציבות מוגבלת לעניינים המועלים בפניה כתלונות פרטניות. בסמכותה ליזום טיפול בנושאים או בעניינים אשר הגיעו לידיעתה ומצביעים על פגיעה בזכויות המוגנות בחוקים המנויים בתוספת. סמכות זו תאפשר לנציבות לטפל בהפרות של חוקים אשר הובאו לידיעתה למרות שלא הופנו אליה באופן פרטני. סמכות זו חיונית מאחר שקיימים מקרים בהם האנשים או הקבוצה המופלית אינם יודעים כי זכויותיהם הופרו, אינם מודעים לקיומה של הפליה שיטתית או חוששים לפנות אל גורם כלשהו מחשש למשרתם או למעמדם. טיפול הנציבות עשוי, לדוגמה, לחשוף תופעות של הפליה שיטתית אשר תביא להגשת תביעה קבוצתית, או להביא בשלב מאוחר יותר לפניה פרטנית של אחד או יותר מקרב אלה אשר זכויותיהם הופרו. דרך הטיפול של הנציבות בתלונות שנפתחו ביוזמתה יהיה דומה לטיפול בתלונות פרטניות.

סמכויות מקבילות: הקמתה של הנציבות והסמכויות המוקנות לה אינן גורעות ואינן פוגעות בסמכויות מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה. הקמת הנציבות יוצרת באופן פורמלי סמכות מקבילה לנציבות קבילות ציבור, ככל שמדובר בתלונות כלפי גופים מבוקרים. עם זאת, אופי הטיפול בתלונות שונה במהותו בין הנציבות המוצעת ונציבות קבילות הציבור במשרד מבקר המדינה, באופן המעמיד שתי אלטרנטיבות לטיפול ובירור של תלונה לבחירתם של המתלוננים הפוטנציאליים. כדי למנוע מצב בו תלונה תטופל, בעת ובעונה אחת, על ידי הנציבות ועל ידי גוף אחר בעל סמכות סטטוטורית לעשות זאת, מוצע כי מחד גיסא, הנציבות לא תטפל בתלונה הנמצאת בטיפול של גוף כזה, ומאידך גיסא, כי תנאי להגשת תביעה לבית משפט בעניין בגינו פנה אדם קודם לכן אל הנציבות, היא מתן הודעה על כך לנציבות, כדי שתפסיק את הטיפול בתלונה.

הצעות חוק זהות הונחו על שולחן הכנסת השבע-עשרה על ידי חבר הכנסת חיים אורון (פ/91/17; הוסרה מסדר היום ביום ט"ז בתמוז התשס"ו (12 ביולי 2006); פ/1561/17), על שולחן הכנסת השמונה-עשרה על ידי חברי הכנסת ניצן הורוביץ ואילן גילאון (פ/27/18) ועל שולחן הכנסת התשע-עשרה על ידי חבר הכנסת ניצן הורוביץ וקבוצת חברי הכנסת (פ/882/19).