

מינוי ממלא מקום נציב בתי הסוהר

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס :

1. בהתאם לסעיף 78 לפקודת בתי הסוהר (נוסח חדש), התשל"ב-1971, ועל פי המלצת השר לביטחון לאומי, למנות את ניצב יעקב (קובי) יעקובי לתפקיד ממלא מקום נציב בתי הסוהר, במקומה של רב-גונדר קטי פרי, המסיימת את תפקידה כנציבת בתי הסוהר.
2. תוקף המינוי של ניצב יעקב (קובי) יעקובי כממלא מקום נציב בתי הסוהר כאמור, הוא החל מיום י"ד בשבט, התשפ"ד (24.1.2024) ועד ליום ט"ז בניסן, התשפ"ד (24.4.2024) או עד למינוי נציב בתי הסוהר קבוע, לפי המוקדם מביניהם.

דברי הסבר

רקע כללי

ביום 24.1.2024 עתידה להסתיים תקופת כהונתה של נציבת בתי הסוהר, כפי שנקבעה בהחלטת ממשלה מס' 758 מיום 24.1.2021 (להלן – החלטת הממשלה).

בהחלטת הממשלה נקבע כי הממשלה רשאית להאריך את תקופת המינוי כאמור, בתקופה נוספת שלא תעלה על שנה אחת, מקום בו מתקיימות נסיבות מיוחדות.

כידוע, עם פרוץ מלחמת "חרבות ברזל", מאז אירועי ה-7 באוקטובר 2023, מדינת ישראל מתמודדת עם אתגרים רבים הכרוכים בכך. מצב זה, עולה לכדי התקיימותן של נסיבות מיוחדות כאמור בהחלטת הממשלה, שכן קיים צורך ייחודי בהבטחת המשך הפעילות התקין של שירות בתי הסוהר, כדי למנוע פגיעה ממשית באינטרס הציבורי ועל מנת לשמור על שלום הציבור וביטחונו, בפרט בימים אלה.

יחד עם זאת, בשל ליקויים אותם מצא השר לביטחון לאומי בתפקודה של נציבת בתי הסוהר המכהנת, בין היתר, על רקע האמירות שנקבעו לגביה בדו"ח ועדת הבדיקה הממשלתית לאירוע בריחת האסירים הביטחוניים מבית הסוהר גלבוע (להלן: "דוח ועדת גלבוע"), הגיע השר לכלל מסקנה כי אין מקום להאריך את כהונתה של הנציבה בתקופה נוספת כאמור.

כהמשך לכך, ומבלי לגרוע מהדברים, לעמדת השר, אמירות נציבת בתי הסוהר ביחס אליו לאחר קבלת החלטתו בעניין זה, כפי שפורסמו אף לציבור, מהוות שיקול משמעותי שלא לסטות מעמדתו בעניין זה. על כן השר סבור שאין מקום להאריך את שירותה של נציבת בתי הסוהר אף בפרק זמן קצר, לשם הסדרת מינוי קבוע של נציב בתי הסוהר.

הואיל ובהתחשב בהחלטת השר האמורה, בלוח הזמנים שנוצר אין אפשרות למנות נציב בתי סוהר קבוע במקומה של הנציבה המכהנת, ועל מנת שלא לפגוע בתפקוד התקין של שירות בתי הסוהר, מבקש השר למנות את ניצב קובי יעקובי כממלא מקום נציב בתי הסוהר לתקופה של שלושה חודשים, החל מיום י"ד בשבט, התשפ"ד (24.1.2024) ועד ליום ט"ז בניסן, התשפ"ד (24.4.2024) או עד למינוי נציב קבוע לשירות בתי הסוהר, לפי המוקדם מביניהם, זאת, לאחר שהשר מצא כי ניצב יעקובי מתאים לתפקיד מבחינת הרקע והניסיון בהם הוא מחזיק, ובכללם התפקידים השונים אותם ביצע במהלך השנים במשטרה וכן היכרותו המעמיקה עם שירות בתי הסוהר וצרכיו השונים, מתוקף תפקידיו במשרד לביטחון לאומי במזכירות הביטחונית וכיועץ בכיר למנכ"ל המשרד.

יובהר כי מתוך הבנה שמינויו של ממלא מקום לתפקיד נציב בתי הסוהר כרוך בקשיים, כפי שפורטו גם בדוח ועדת גלבוע וכפי שפורט בחוות הדעת המשפטית, בכוונת השר לפעול בהקדם למינוי נציב בתי סוהר קבוע. לשם כך, פנה השר כבר לפני מס' חודשים למזכיר הממשלה בבקשה למנות יושב-ראש לוועדה למינויים בכירים.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

אין השפעה.

תקציב

אין השפעה.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

אין השפעה.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

לא רלוונטי.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 758 מיום 24.1.2021 – מינוי נציבת בתי הסוהר.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

חוות דעתו של היועץ המשפטי של המשרד לביטחון לאומי מצורפת להצעה להחלטה.

סיווגים

סיווג ראשי: 04מינויים

תחום פעולה עיקרי: 01חוץ וביטחון

מגיש: השר לביטחון לאומי

א' בשבט התשפ"ד
11 בינואר 2024

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה:

מינוי ממלא מקום נציב בתי הסוהר.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

ביום 24.1.2024 עתידה להסתיים תקופת כהונתה של נציבת בתי הסוהר, כפי שנקבעה בהחלטת ממשלה מס' 758 מיום 24.1.2021 (להלן – החלטת הממשלה).

בהחלטת ממשלה זו נקבע כי הממשלה רשאית להאריך את תקופת מינוי כאמור, בתקופה נוספת שלא תעלה על שנה אחת, מקום בו מתקיימות נסיבות מיוחדות.

כידוע, עם פרוץ מלחמת "חרבות ברזל", מאז אירועי ה-7 באוקטובר 2023, מדינת ישראל מתמודדת עם אתגרים רבים הכרוכים בכך. מצב זה, עולה לכדי התקיימותן של נסיבות מיוחדות כאמור בהחלטת הממשלה, שכן קיים צורך ייחודי בהבטחת המשך הפעילות התקין של שירות בתי הסוהר, כדי למנוע פגיעה ממשית באינטרס הציבורי ועל מנת לשמור על שלום הציבור וביטחונו, בפרט בימים אלה.

יחד עם זאת, בשל ליקויים אותם מצא השר לביטחון לאומי בתפקודה של נציבת בתי הסוהר המכהנת, בין היתר, על רקע האמירות שנקבעו לגביה בדו"ח ועדת הבדיקה הממשלתית לאירוע בריחת האסירים הביטחוניים מבית הסוהר גלבוע (להלן: "דוח ועדת גלבוע"), הגיע השר לכלל מסקנה כי אין מקום להאריך את כהונתה של הנציבה בתקופה נוספת כאמור.

כהמשך לכך, ומבלי לגרוע מהדברים, לעמדת השר, אמירות נציבת בתי הסוהר ביחס אליו לאחר קבלת החלטתו בעניין זה, כפי שפורסמו אף לציבור, אינן מאפשרות שקילה נוספת של עמדתו בעניין זה, לרבות האפשרות להארכת שירותה של נציבת בתי הסוהר בפרק זמן קצר, לשם הסדרת מינוי קבוע של נציב בתי הסוהר.

הואיל ובלוח הזמנים שנוצר אין אפשרות למנות נציב שירות בתי סוהר קבוע במקומה של הנציבה המכהנת, ועל מנת שלא לפגוע בתפקוד התקין של שירות בתי הסוהר, מבקש השר למנות את ניצב קובי יעקובי כממלא מקום נציב בתי הסוהר לתקופה של שלושה חודשים, החל מיום י"ד בשבט, התשפ"ד (24.1.2024) ועד ליום ט"ז בניסן, התשפ"ד (24.4.2024) או עד למינוי נציב קבוע לשירות בתי הסוהר, לפי המוקדם מביניהם, זאת, לאחר שהשר מצא כי ניצב יעקובי מתאים לתפקיד מבחינת חרקע והניסיון בהם הוא מחזיק, ובכללם התפקידים השונים אותם ביצע במהלך השנים במשטרה וכן היכרות מעמיקה עם שירות בתי הסוהר וצרכיו השונים, מתוקף תפקידו במשרד לביטחון לאומי במזכירות הביטחונית וכיועץ בכיר למנכ"ל המשרד.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

ההצעה מעלה מספר קשיים משפטיים של ממש שיתוארו להלן:

הימנעות השר ממימוש אפשרות הארכת כהונת נציבת בתי הסוהר בתקופת מלחמה:

כאמור, במסגרת החלטת הממשלה, עוגנה האפשרות להארכת תקופת מינויה של הנציבה, בנסיבות מיוחדות, בתקופה נוספת שלא תעלה על שנה אחת.

מצב המלחמה בו מדינת ישראל מצויה כיום, על רקע אירועי ה-7.10.23, עולה לכדי "נסיבות מיוחדות" בהתאם לקביעות הפסיקה בעניין זה (ראה: בג"ץ 911/21 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל** (פורסם בנבו, 12.12.2021) שיש בהן כדי לאפשר את מימוש הארכת כהונת נציבת בתי הסוהר בתקופה נוספת בהתאם לנקבע בהחלטת הממשלה.

יתד עם זאת, בשל ליקויים אותם מצא השר לביטחון לאומי בתפקודה של נציבת בתי הסוהר המכהנת, בין היתר, על רקע האמירות שנקבעו לגביה בדו"ח ועדת גלבוע, הגיע השר לכלל מסקנה כי על מנת להבטיח את פעילותו התקינה של שירות בתי הסוהר, בפרט בימים אלה בהם מדינת ישראל מצויה במלחמת "חרבות ברזל" על רקע אירועי ה-7.10.23, אין מקום להאריך את כהונתה של הנציבה בתקופה נוספת כאמור.

כחמשך לכך, ומבלי לגרוע מהדברים, לעמדת השר, אמירות נציבת בתי הסוהר ביחס אליו לאחר קבלת החלטתו בעניין זה, כפי שפורסמו אף לציבור, מהוות שיקול משמעותי שלא לסטות מעמדתו בעניין זה. על כן, השר סבור כי אין להאריך את תקופת הכהונה של נציבת בתי הסוהר אף בפרק זמן קצר, לשם הסדרת מינוי קבוע של נציב בתי הסוהר.

על כן, השר סבור כי האפשרות להאריך את כהונתה של נציבת בתי הסוהר, בתקופה נוספת בשל מצב המלחמה כאמור, איננה החלופה העדיפה בנסיבות בשל הליקויים אותם מצא השר לביטחון לאומי בתפקודה של נציבת בתי הסוהר המכהנת ונוכח משבר אמון שלא מאפשר את המשך העבודה המשותפת של השר עם הנציבה באופן תקין, ובמקום זאת הוא מבקש להחליף את הנציבה המכהנת בממלא מקום, כפי שמתבקש בהצעת החלטה זו.

החלטה על מינוי ממלא מקום ולא על מינוי קבע –

מינוי של ממלאי מקום לתפקידים בכירים, בפרט כאשר מדובר בתפקיד בעל סמכויות אכיפה, כדוגמת נציב בתי הסוהר, מעורר קשיים, ומוטב ככלל להימנע מכך, הואיל והיות וככלל תפקיד מילוי המקום מוארך מעת לעת על-ידי השר, ויש בכך כדי לפגוע בעצמאותו של בעל התפקיד. בנוסף ממלא מקום פועל לרוב בטיפול באתגרי השעה ובעשייה השוטפת, והדבר מקשה על קידום תכניות ארוכות טווח הנדרשות בארגון. בהקשר זה, נקבע בדו"ח ועדת גלבוע (ראה עמ' 37-39), בין היתר, כי מן הראוי להימנע, ככל הניתן, מאיוש תפקיד נציב בתי הסוהר בידי ממלא מקום לפרקי זמן ממושכים, שכן יש בכך כדי לפגוע בטיב פעילות הארגון. מכאן, שבוודאי במצב המלחמה בו שרויה כיום מדינת ישראל, יש מקום לתת משקל לקביעות אלה בהתייחס למבוקש בהצעת החלטה זו (הגם שהמלצותיה של הוועדה טרם אומצו על ידי הממשלה).

בהתאם לכך, בכוונת השר לביטחון לאומי לפעול לקידום מינוי נציב בתי הסוהר כמינוי קבע בהקדם האפשרי.

לשם כך, נדרש ראשית לאיש את תפקיד יו"ר הוועדה המיעצת למינויים בכירים, אשר בהתאם להחלטת ממשלה מס' 3839 מיום 27.5.2018, מקיימת בדיקה מקדמית ביחס למינויים לתפקידים בכירים הנעשים על ידי הממשלה, באישורה או בחמלצתה, ובהם נציב בתי הסוהר. בהקשר זה השר לביטחון לאומי פנה כבר לפני מספר חודשים למזכיר הממשלה וביקש ממנו לקדם מינוי של יו"ר הוועדה על ידי הממשלה. במצב הדברים הקיים, ובהעדר יו"ר לוועדה האמורה, לא ניתן להביא בעת הזו בפני הממשלה בקשה למינוי קבוע של נציב בתי הסוהר.

כן יצוין בהקשר זה כי ההחלטה על מינוי ממלא מקום מתבקשת בשלב זה רק לתקופה קצרה, של שלושה חודשים או עד למינוי נציב קבוע לפי המוקדם מביניהם. זאת, בשל הצורך הייחודי שעלה במקרה זה, כמפורט לעיל, ובשים לב לכך שמסקנות דו"ח ועדת גלבוע עסקו במצב של כהונת ממלא מקום לתפקיד זה לתקופה ארוכה. כמובן, שקושי זה יתעצם ככל שיתבקש להאריך את תקופת הכהונה של ממלא המקום, היה ויעלה צורך בכך.

באשר לבחירה בניצב קובי יעקובי כממלא מקום נציב בתי הסוהר

מדובר בקצין בדרגת ניצב במשטרת ישראל, בעל ניסיון עשיר בתפקידי מטה במשרד לביטחון לאומי (כיום המזכיר הביטחוני ובעברו כיהן כראש תחום מבצעים במזכירות הביטחונית במשרד לביטחון לאומי וכיועץ בכיר למנכ"ל המשרד לביטחון לאומי). המועמד נחשף במהלך תפקידיו אלה באופן רחב ומעמיק לפעילות הענפה של שירות בתי הסוהר, על מאפייניה המגוונים השונים.

ניצב יעקובי, שנבחר בעברו כמצטיין נשיא המדינה וכן בעל עיטור מופת של משטרת ישראל, הוא בעל ניסיון מבצעי הכולל בין היתר, מפקד תחנה מוריה, מפקד מרחב ציון, סגן מפקד תחנת הראל ומ"מ מפקד התחנה, קצין יחידה וסיור מרחב ציון, סגן מפקד תחנת פתח תקווה, סגן מפקד תחנת שלם.

בנוסף, מילא ניצב יעקובי תפקידי מטה בתחומים שונים במשטרת ישראל ובהם עוזר מפקד מחוז מרכז ועוזר ראש אגף התנועה.

השר לביטחון לאומי בחן את האפשרות למנות לתפקיד ממלא מקום נציב בתי הסוהר את אחד מהגונדרים המשמשים כיום בשירות בתי הסוהר, אך לא מצא כי מי מהם מתאים לשמש בתפקיד זה, מטעמים שונים. בין היתר, חלקם מונו וקודמו לא מכבר לתפקידים הנוכחי (כעולה מאמירות בדו"ח ועדת גלבוע, מרביתם היו בעלי ותק קצר מאוד אף בתפקידיהם בדרגת תת גונדר לפני שקדמו לתפקידים הנוכחי), ולגבי חלקם האחר נקבעו אמירות במסקנות דו"ח ועדת גלבוע שהצביעו על פגמים שנפלו בתפקודם.

יצוין בהקשר זה כי ניצב קובי יעקובי מונה לדרגת ניצב במאי 2023, ומונה לדרגת תת ניצב במאי 2022, כשבמהלך תקופה זו שימש כמפקד מרחב ציון במשך כ-10 חודשים בלבד. מכאן, שבכל הנוגע לניסיון פיקודי רחב היקף, הקצין לא צבר ניסיון לפרקי זמן ממושכים, וזאת בדומה לחלק מהגונדרים המכהנים כיום בשירות בתי הסוהר. ואולם, לעמדת השר לביטחון לאומי, בשים לב למכלול השיקולים, לרקעו של הקצין, טיב שירותו ובפרט ניסיונו העשיר והיכרותו הרחבה ומעמיקה עם שירות בתי הסוהר וצרכיו הייחודיים, מתוקף תפקידיו השונים במשרד לביטחון לאומי, כשהיכרותו זו מהווה יתרון ביחס למועמדים אחרים, וודאי מחוץ לארגון, סבר השר לביטחון לאומי כי ניצב קובי יעקובי הוא המועמד המתאים ביותר לתפקיד האמור.

כן יצוין כי בעבר, מונו לעמוד בראש שירות בתי הסוהר מועמדים מחוץ לארגון (וכך גם ביחס למשטרת ישראל). הגם שבאותם מקרים היה במינוי קבע, הרי שבנסיבות הקיימות במקרה זה, ועל רקע האילוצים והמפורטים לעיל, נראה כי אין מניעה למנות את ניצב יעקובי כממלא מקום אף שהוא מועמד מחוץ לשירות.


המועמד לתפקיד ממלא מקום נציב בתי הסוהר, ניצב יעקובי (קובי) יעקובי, חתם על הסדר ניגוד עניינים כמקובל, והצהיר כי אין לו כל זיקה כלכלית, פוליטית או אישית לשר משרי הממשלה. בנוסף, מבדיקות שנערכו ע"י הגורמים

הרלוונטיים לגביו לא נמצא מידע על קיומם של מידע פלילי רלבנטי, על קיומם של הליכים משמעותיים שהתנהלו או מתנהלים כנגדו, או אף מידע אחר שנוגע להיבטי טוהר מידות שיש בו כדי למנוע את המינוי.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:
לא רלוונטי.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:
על אף שבהצעה יש קשיים של ממש, כאמור לעיל, אין מניעה משפטית למינויו המבוקש של ניצב קובי יעקובי כממלא מקום נציב בתי הסוהר.

מצ"ב העתק קו"ח של ניצב קובי יעקובי.


חתימה

היועץ המשפטי
תפקיד

אריאל סיוזל, עו"ד
שם