מדינת ישראל

נציב תלונות הציבור 2018

דוח שנתי 45

על פי סעיף 46(א) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח - 1958 [נוסח משולב], מוגש בזה לכנסת הדין וחשבון השנתי של נציב תלונות הציבור.

דין וחשבון זה מסכם את הפעולות של הנציב ושל נציבות תלונות הציבור בשנת 2018 וכולל סקירה על סמכויותיו של הנציב, על דרך בירור התלונות, נתונים על התלונות שהתקבלו בנציבות ותיאור הטיפול בנושאי תלונות נבחרים.

70 שנה למשרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

דבר נציב תלונות הציבור

מוגש בזה לכנסת הדוח הארבעים וחמישה של נציב תלונות הציבור, הסוקר את פעילותה של נציבות תלונות הציבור בשנת 2018. דוח זה הוא דוח נציב תלונות הציבור השביעי והאחרון המוגש בתקופת כהונתי כמבקר המדינה ונציב תלונות הציבור.

לאורך שנות כהונתי הדגשתי את חשיבות פעילותה של נציבות תלונות הציבור בהגנה על זכויות האדם, ובייחוד על זכויותיהן של האוכלוסיות המוחלשות, שחובתה הבסיסית של הנציבות היא לשמש להן פה במגעיהן עם רשויות השלטון. גם בדוח זה מתוארים מקרים רבים שבהם סייעה הנציבות להגן על זכויות יסוד של מתלוננים. למשל, בירור תלונתה של מתלוננת בעלת תעודת עיוור העלה כי על פי הוראת תקנון עבודה סוציאלית (תע"ס), הזכאות לקבלת דמי ליווי לבעלי תעודת עיוור תלויה בגיל הפרישה - נשים זכאיות לקבלם עד גיל 62 (גיל הפרישה לנשים), וגברים - עד גיל 67. הנציבות העירה למשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים כי הוראת התע"ס האמורה מפלה את הנשים לרעה. בעקבות הערת הנציבות הוחלט להשוות את גיל הזכאות המרבי של נשים לקבלת דמי ליווי לזה של גברים.

בשלוש השנים האחרונות חלה עלייה מתמדת במספר התלונות שהתקבלו בנציבות. בשנת 2018 התקבלו בנציבות 13,617 מכתבי תלונה על גופים נילונים. שיעור התלונות המוצדקות מכלל התלונות שבוררו עד תום הוא 35.24%. יצוין כי בשלוש השנים האחרונות חלה עלייה אף בשיעור התלונות המוצדקות.

בשנה האחרונה החלה הנציבות לנתח את התפלגות התלונות לפי מאפייני המתלוננים. הדבר מאפשר לנציבות, בין היתר, לאתר קבוצות אוכלוסייה שאינן מודעות דיין לפעילותה וליזום פעולות להנגשת פעילותה עבור קבוצות אלה. בדוח זה יוחד פרק נרחב לבחינת מאפייני המתלוננים לפי מגדר, גיל ומקום מגורים.

במהלך כהונתי שמתי לי למטרה לראות את האדם העומד מאחורי התלונה, להבין את מצוקתו ולהקל עליו את המגע עם הרשויות. מתוך רצון לאפשר לאנשים מאוכלוסיות שונות למצוא בדוח תלונות בנושאים שעשויים להיות בעלי עניין מיוחד עבורם, יוחד השנה פרק לתלונות הנוגעות לאוכלוסיות מוגדרות: אנשים עם מוגבלות, אזרחים ותיקים, נשים וילדים. בין השאר, מובאת בפרק זה החלטתי כי יש להשוות את תנאיהם של גמלאי שירות בתי הסוהר יוצאי מרוקו, אלג'יר ועיראק, אשר חיו בארצות אלה בתקופת השואה, לתנאיהם של גמלאי שירות המדינה והמשטרה שהם יוצאי מדינות אלה ושהוכרו כזכאים להגדלת גמלה באותן נסיבות.

גם בשנת 2018 פנו אליי עובדים בגופים ציבוריים בטענה כי הם סובלים מהתנכלות הממונים עליהם בתגובה על שחשפו מעשי שחיתות במקום עבודתם, וביקשו כי אעניק צו להגנתם מכוח סמכותי הקבועה בסעיף 45ג לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. לעשרה עובדים הענקתי צווי הגנה (קבועים או זמניים), וב-17 תלונות יושבו המחלוקות בין המתלונן לנילון בסיועי, או שהצדדים הסמיכו אותי לקבל החלטה בעניינם, לעיתים בגדרו של הליך גישור.

לא אחת ציינתי כי חייהם של חושפי שחיתות אינם קלים, בלשון המעטה. הניסיון מלמד כי חושף השחיתות משלם מחיר יקר, הן במישור המקצועי והן במישור האישי והחברתי, והקשיים שעימם הוא מתמודד משפיעים לא רק עליו אלא גם על בני משפחתו. לצורך הרחבת ההגנה על חושפי השחיתות והסיוע להם גויסה לנציבות בשנת 2018 עובדת סוציאלית שתפקידה ללוות את חושפי השחיתות ובני משפחותיהם.

גם השנה ייחדה הנציבות תשומת לב רבה לנושא השירות לציבור. מטבע הדברים, אדם שאינו מקבל מגוף ציבורי תשובה על פנייתו, אדם שמקבל שירות שאינו מיטבי, או אדם שגוף ציבורי אינו נעתר לבקשתו בנושא שבתחום סמכותו של הגוף או מערים קשיים על הטיפול בבקשה, אינו נוהג לפנות לערכאות משפטיות בבקשת סעד. בנסיבות אלה, הגשת תלונה לנציבות תלונות הציבור היא אמצעי זמין ויעיל, שאינו כרוך בתשלום אגרה כלשהי, לקבלת מענה ענייני ומהיר מהגוף הנילון. 36% מהתלונות שבוררו בשנת 2018 עניינן השירות לציבור, וכ-48% מהן נמצאו מוצדקות. שיעור זה גדול מהשיעור הכללי של התלונות שבוררו באותה שנה ונמצאו מוצדקות (35.24%). נוכח השיעור הגדול של התלונות שעניינן השירות לציבור, יובא בפרק על השירות לציבור בדוח ניתוח מקיף של הנתונים על התלונות שהתקבלו בנושא זה.

בפרק בנושא השירות לציבור יוצגו בין היתר נתונים על התלונות על חברת דואר ישראל בע"מ, שהיא הגוף הנילון ששיעור התלונות המוצדקות עליו בשנת 2018 היה הגדול ביותר (72.7%), וכן על משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, שעליו התקבל המספר הרב ביותר של תלונות בנושא השירות לציבור. השנה אף פרסמנו שני דוחות ביקורת מיוחדים על גופים אלה[1], שעסקו, בין היתר, בנושאים שעלו בתלונות שהתקבלו בנציבות. הנציבות ממשיכה לברר תלונות על גופים אלה, ותוצאות בירור התלונות יוכלו לשמש אבן בוחן למידת תיקון הליקויים שהועלו בביקורת. בכך בא לידי ביטוי אפקטיבי השילוב הייחודי בין תפקידי כמבקר המדינה לתפקידי כנציב תלונות הציבור.

1 מבקר המדינה, **השירות לציבור בחברת דואר ישראל בע"מ** (2019); מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד - משבר התחבורה הציבורית** (2019).

בתקופת כהונתי כנציב תלונות הציבור שמתי לי למטרה להגביר את השימוש בכלי הגישור בבירור תלונות שבהן אפשר לטפל בכלי זה. הניסיון שהצטבר בנציבות מלמד כי הגישור הוא כלי יעיל ומוצלח ליישוב סכסוכים בין הפרט לרשות, המניב פתרונות המשביעים את רצונם של שני הצדדים, ואף מקצר לרוב את משך בירור התלונה. בשנת 2018 טופלו בנציבות יותר מ-100 תלונות באמצעות גישור. בפרק העוסק בנושא הגישור בדוח זה יוצגו הבולטות שבהן, כגון תלונות העוסקות בהסרת מפגעים ומטרדים ותלונות שעניינן פגיעה ברגשות בעקבות יחס לא ראוי.

בשנה שחלפה הלכה לעולמה בטרם עת עו"ד רחל אבני ז"ל, מנהלת אגף בכירה בנציבות תלונות הציבור. במשך כארבעים שנות עבודתה במשרדנו הייתה רחל עובדת ומנהלת אהובה ומוערכת. רחל קיבלה כל אדם בסבר פנים יפות, תרמה בסתר לנזקקים והושיטה עזרה לכל הזקוק לה. מאור פניה, נועם הליכותיה, צניעותה וטוב ליבה האצילו על כל סביבותיה. יהי זכרה ברוך.

לסיום, אני מבקש להכיר תודה לכל עובדי נציבות תלונות הציבור ומנהליה על העבודה הקשה והמסירות בבירור התלונות, על פיתוח דרכי בירור חדשניות ועל התגייסותם לסייע ככל הניתן למגישי התלונות. תודה מיוחדת למנהלת נציבות תלונות הציבור, עורכת הדין ד"ר אסתר בן חיים, שמובילה את הנציבות להישגים רבים ולביצור מעמדה כמוסד משמעותי ומשפיע בדמוקרטיה הישראלית. אין לי ספק כי הנציבות תוסיף לתרום תרומה נכבדה לשמירה על זכויות האדם ולהקלת מגעיו של הפרט עם מוסדות השלטון.

יוסף חיים שפירא, שופט (בדימוס)

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

ירושלים, סיוון התשע"ט, יוני 2019

كلمه مندوب شكاوى الجمهور

مقدم بهذا للكنيست التقرير الخامس والأربعون لمندوبية شكاوى الجمهور، الذي يستعرض فعاليات مندوبية شكاوى الجمهور للعام 2018. هذا التقرير هو تقرير مندوب شكاوى الجمهور السابع والأخير الذي يُقدم في فتره ولايتي كمراقب الدولة ومندوب شكاوى الجمهور.

طوال سنوات ولايتي ابرزت أهمية عمل مندوبية شكاوى الجمهور بالدفاع عن حقوق الانسان، وبالذات حقوق الفئات المستضعفة التي من واجب المندوبية الأساسي ان تكون بمثابة الناطقة بلسانها بتواصلها مع سلطات الحكم. في هذا التقرير أيضا وصف لحالات عديده عملت فيها المندوبية للدفاع عن حقوق الأساس للمُشتكين. على سبيل المثال، استيضاح شكوى مُشتكيه تحمل شهادة كفيف تبين من خلالها بان الاستحقاق لمخصصات مرافق لحاملي شهادة كفيف حسب تعليمات قواعد العمل الاجتماعي مقترنه بجيل التقاعد - حيث ان النساء المستحقات يتلقين المخصصات حتى جيل 62 (سن التقاعد للنساء), اما الرجال فحتى جيل 67. المندوبية أبلغت مكتب العمل، الرفاه والخدمات الاجتماعية بان تعليمات قواعد العمل الاجتماعي هذه تضطهد النساء. في اعقاب ملاحظه المندوبية تقرر مساواه الحد الأقصى لسن الاستحقاق لمخصصات مرافق للمكفوفين للنساء كما هو عند الرجال .

في السنوات الثلاث الأخيرة لوحظ ارتفاع ثابت في عدد الشكاوى التي تلقتها المندوبية. في العام 2018 تلقت المندوبية 13,617 شكوى على الهيئات. نسبه الشكاوى المحقة من كافة الشكاوى التي تم استيضاحها حتى النهاية هو 35.24%. يشار انه في السنوات الثلاث الأخيرة لوحظ ايضا ارتفاع في نسبه الشكاوى المحقة.

في السنة الأخيرة ابتدأت المندوبية بتحليل توزيع الشكاوى حسب مميزات المُشتكين. الامر الذي يُمكن المندوبية، اضافه الى أمور أخرى، العثور على فئات من المجتمع ليست واعيه بما يكفي لدور المندوبية والمبادرة بفعاليات من شأنها ان تتيح خدمات المندوبية لهذه الفئات من المجتمع. خُصص بهذا التقرير فصل واسع لدراسة مميزات المُشتكين حسب الجنس، الجيل وأماكن الإقامة.

في فتره ولايتي وضعت نصب عيني هدفا وهو ان أرى الانسان من وراء الشكوى، ان اتفهم ضائقته وان اخفف عنه بتواصله مع السلطات، لذا خُصص هذه السنة فصل لشكاوى تتناول مواضيع تهم بشكل خاص، فئات معينه: ذوي الاحتياجات الخاصة، كبار السن، النساء والأطفال. لذا يتناول هذا الفصل قراري بموجبه تتساوى شروط متقاعدي مصلحه السجون القادمين من المغرب، الجزائر والعراق، الذين عاشوا في البلاد المذكورة في فتره المحرقة، لشروط المتقاعدين بخدمه الدولة والشرطة القادمين من الدول المذكورة والذين تم الاعتراف باستحقاقهم لزيادة المخصصات بظروف مماثله.

وفي العام 2018 توجه الي موظفين من هيئات عامه بادعاء انهم يعانون من مضايقه المسؤولين عنهم كرد عليهم لأنهم كشفوا اعمال فساد بأماكن عملهم، طلبوا منحهم أمر لحمايتهم بموجب صلاحيتي المحددة بقانون مراقب الدولة 1958 - [نص مدمج [. وقد منحت لعشره موظفين أوامر حماية (ثابته أو مؤقته)، وبمساعدتي تم التوصل لحل بين المشتكي والهيئة المشتكية في 17 شكوى، او ان الأطراف أوكلوني ان اتخذ قراراً بشأنهم، في بعض الأحيان بنطاق عملية الوساطة.

ذكرت في كثير من الأحيان بان حياه كاشفي الفساد ليست بسهله، اقل ما يقال. تُبين الخبرة ان كاشف الفساد يدفع ثمنا باهظاً، على الصعيد المهني وعلى الصعيد الشخصي والاجتماعي، وكما ان الصعوبات التي يواجهها تؤثر عليه وعلى جميع افراد اسرته. من اجل تعزيز الدفاع عن كاشفي الفساد ومساعدتهم جَنّدَت المندوبية عامله اجتماعيه ترافق بدورها كاشفي الفساد وأبناء عائلاتهم.

في هذه السنة أيضا خَصصت المندوبية اهتماما كبيرا لموضوع الخدمة للجمهور. بطبيعة الحال، لا يتوجه للهيئات القضائية من لم يتلقى رد لتوجهه لهيئة عامه، من يتلقى خدمه ليست بالأمثل او من لم يتم الموافقة على طلبه بخصوص موضوع ضمن صلاحيه الهيئة او من واجه صعوبات خلال معالجه طلبه. في هذه الحالات، وبهدف تلقي رد موضوعي وعاجل من الهيئة يكون تقديم شكوى لمندوبية شكاوى الجمهور بمثابة الوسيلة المتاحة والفعالة والتي لا تشمل ايه رسوم. 36% من الشكاوى التي تم استيضاحها عام 2018 هي بموضوع الخدمة للجمهور، وحوالي 48% منها تبين انها على حق. هذه النسبة أعلى من النسبة العامة لمعدل الشكاوى التي تم استيضاحها في هذه السنة والتي تبينت كشكاوى محقه (35.24%). في اعقاب النسبة المرتفعة للشكاوى بموضوع الخدمة للجمهور، سيتناول الفصل المخصص لهذا الموضوع تحليلا شاملا للمعطيات عن شكاوى تم تلقيها بهذا الشأن.

في الفصل عن الخدمة للجمهور سيتم ايضا استعراض معطيات عن شكاوى على شركه بريد اسرائيل م.ض, وهي الهيئة التي تصدرت نسبه الشكاوى المحقة عام 2018 (72.7%), وأيضا عن وزاره المواصلات والأمان على الطرق, التي تصدرت نسبه الشكاوى المقدمة حول موضوع الخدمة للجمهور.

في هذه السنة نشرنا تقريرين خاصين لرقابه الدولة على هذه الهيئات[1], تناولا, من ضمن أمور أخرى, المواضيع التي ظهرت في الشكاوى التي تلقتها المندوبية. تُواصِل المندوبية استيضاح شكاوى على هذه الهيئات ونتائج الاستيضاح من شأنها ان تكون بمثابة مقياس لإصلاح العيوب التي كشفتها الرقابة. وهذا بمثابة تعبير ناجع للدمج الفريد من نوعه لوظيفتي كمراقب الدولة ووظيفتي كمندوب شكاوى الجمهور.

1 مراقب الدولة, **الخدمه للجمهور بشركه بريد إسرائيل م.ض.** (2019),تقرير رقابه خاص- **ازمه المواصلات العامة** (2019).

في فتره ولايتي كمندوب شكاوى الجمهور وضعت نصب عيني كهدف تعزيز استخدام الوساطة في الشكاوى المناسبة. بينت خبره المندوبية بهذا المجال ان الوساطة اداه فعاله وناجحة لحل النزاعات بين الفرد والسلطة وتؤدي لحلولا ترضي الطرفين، كما وغالبا ما تختصر مده استيضاح الشكوى. في العام 2018 عولجت بالمندوبية أكثر من 100 شكوى عن طريق الوساطة. بهذا التقرير وفي الفصل الذي يتناول موضوع الوساطة سيتم استعراض الأبرز بين الشكاوى، مثل شكاوى تتناول ازاله المخاطر ومصادر الازعاج وشكاوى تتناول المساس بالمشاعر نتيجة لتعامل غير لائق.

في السنه السابقة توفيت قبل اوانها المحامية راحيل أڤنـي, مديره قسم بمندوبية شكاوى الجمهور. على مدار أربعين عاما من عملها بمكتبنا عُرفت راحيل كموظفه ومديره محبوبه وذات قدر. راحيل استقبلت كل شخص بمحبه وبرحابه صدر، تبرعت بشكل سري للمحتاجين وقدمت يد العون لكل محتاج. اشراقه وجهها، لطفها، تواضعها وطيبه قلبها أثرت على كل من حولها. فليكن ذكرها مباركا.

في النهاية، اود ان اشكر كل موظفي مندوبية شكاوى الجمهور ومدراءها على العمل الدؤوب والتفاني في استيضاح الشكاوى، على تطوير سُبل استيضاح متجددة وعلى تجندهم للمساعدة قدر الإمكان لمُقدمي الشكاوى. شكر خاص لمديره مندوبية شكاوى الجمهور، المحامية د. استير بن حاييم، التي تقود المندوبية لإنجازات متعددة ولتعزيز مكانتها كمؤسسه ذات اهميه ومؤثره بالديمقراطية الإسرائيلية. ليس عندي أدنى شك ان المندوبية ستواصل عطائها القدير للحفاظ على حقوق الانسان ولتسهيل تواصل الفرد مع مؤسسات الحكم.

يوسف حاييم شفيرا, قاض (متقاعد)

مراقب الدولة ومندوب شكاوى الجمهور

اورشليم القدس، حزيران 2019

תוכן העניינים

עיקרי דוח 45 לשנת 2018 **1**

מבוא - על נציבות תלונות הציבור 13

נציב תלונות הציבור 14

הנגשת נציבות תלונות הציבור 16

הגשת תלונה 18

הליך בירור התלונה 19

נתונים על התלונות בשנת 2018 **21**

מילון מושגים 22

מספר מכתבי התלונה שהתקבלו בשנת 2018 24

התפלגות התלונות לפי נושאים 25

מאפייני המתלוננים 26

- התפלגות המתלוננים לפי מגדר 26
- התפלגות המתלוננים לפי גיל 28
- התפלגות המתלוננים שעלו לישראל בעשר השנים האחרונות לפי ארץ מוצאם 29
- התפלגות התלונות לפי מקום המגורים של המתלונן 30

התפלגות מכתבי התלונה לפי דרך קבלתם 32

הגופים שהתקבלו עליהם מכתבי התלונה הרבים ביותר 33

שיעור התלונות המוצדקות 34

תוצאות הטיפול בתלונות 35

נושאי תלונות נבחרים

38

פרק 1
ההגנה על זכויות האדם

54

פרק 2
זכויות מעורבים בהליכים פליליים

60

פרק 3
הזכות לבריאות

71

פרק 4
הזכויות של אוכלוסיות מוגדרות:
אנשים עם מוגבלות (עמ' 72),
אזרחים ותיקים (עמ' 87),
נשים (עמ' 95), ילדים (עמ' 102)

111

פרק 5
זכויות עובדים

123

פרק 6
ההגנה על חושפי שחיתויות

145

פרק 7
השירות לציבור

167

פרק 8
זכויות על מקרקעין

173

פרק 9
גביית תשלומים, חובות וקנסות

185

פרק 10
הטיפול בתלונות באמצעות גישור

193

נספחים

- התפלגות התלונות לפי גופים נילונים בשנת 2018 ותוצאות הטיפול בהן
- התפלגות התלונות לפי נושאים ומגדר
- רשימת הגופים שתלונות בעניינם מתוארות בדוח

דוח שנתי 45 של נציב תלונות הציבור
מוקדש לזכרה של עו"ד **רחל אבני** ז"ל,
מנהלת אגף בכירה בנציבות תלונות הציבור
כ"ה בניסן התשי"ד - ד' בתמוז התשע"ח
17.6.2018 – 28.4.1954

עיקרי דוח 45
לשנת 2018

עיקרי דוח 45 לשנת 2018

במדינת ישראל מבקר המדינה הוא גם נציב תלונות הציבור (הנציב), ושילוב תפקידים זה הוא ייחודי בעולם. הנציב ממלא את תפקידו באמצעות נציבות תלונות הציבור (הנציבות). דוח שנתי 45 של הנציב מתאר את פעולות הנציבות בשנת 2018, את סמכויות הנציבות ואת דרך בירור התלונות.

השנה מובאים בדוח באופן נרחב נתונים מעניינים מזוויות שונות השופכים אור על התלונות שטופלו בשנת 2018 ועל מאפייני המתלוננים, זאת נוסף על תיאור הטיפול בנושאי תלונות נבחרים ובאוכלוסיות שונות.

נתונים על התלונות

בשנת 2018 התקבלו בנציבות 13,617 מכתבי תלונה על גופים נילונים ועוד 844 מכתבי תלונה על גופים שהנציבות אינה מוסמכת לברר תלונות עליהם, ובסך הכל 14,461 מכתבי תלונה. בשלוש השנים האחרונות חלה עלייה מתמדת של כ-7% בכל שנה במספר מכתבי התלונה שהתקבלו בנציבות.

לאחרונה החלה הנציבות לנתח את התלונות לפי מאפייני המתלוננים. הדבר מאפשר לנציבות בין היתר לאתר אילו קבוצות אוכלוסייה אינן מודעות מספיק לפעילותה של הנציבות וליזום פעולות להנגשת הנציבות עבור קבוצות אלה.

פרק נרחב בדוח מוקדש לבחינת מאפייני המתלוננים לפי מגדר, מקום מגורים וגיל.

מהנתונים עולה בין היתר כי ככלל, שיעור התלונות של נשים (39%) קטן במידה ניכרת משיעור התלונות של גברים (60%). עם זאת, בתלונות בנושאי דיור ואכלוס, גמלאות, חינוך, השכלה ורווחה שיעור התלונות של נשים גדול משיעור התלונות של גברים.

מבחינת התפלגות התלונות לפי המחוז שבו מתגורר המתלונן עלה שבמחוז דרום ומחוז תל אביב מספר התלונות ל-10,000 תושבים הוא הגדול ביותר, ואילו במחוז צפון ומחוז ירושלים מספר התלונות ל-10,000 תושבים הוא הקטן ביותר.

אשר להתפלגות הגילים של המתלוננים, נמצא שקבוצת הגיל המרכזית של המתלוננים היא קבוצת בני 25 - 54. חשוב לציין ששיעורם של המתלוננים שהם אזרחים ותיקים (מעל גיל 65) גדול כמעט פי שניים משיעורם באוכלוסייה.

התפלגות התלונות לפי הגופים הנילונים

שלושת הגופים שהתקבלו עליהם מכתבי התלונה הרבים ביותר בשנת 2018 הם המוסד לביטוח לאומי (1,101 מכתבי תלונה), חברת דואר ישראל בע"מ (864) ומשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (826).

השיעור הכללי של התלונות המוצדקות מכלל התלונות שבוררו עד תומן בשנת 2018 הוא 35.24%

יצוין כי בשלוש השנים האחרונות חלה עלייה בשיעור התלונות המוצדקות.

שלושת הגופים ששיעור התלונות המוצדקות עליהם היה גדול מהשיעור הכללי של התלונות המוצדקות הם חברת דואר ישראל בע"מ (72.7%), משרד הבריאות (61.1%) ומשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (49.7%).

ב-42.5% מהתלונות סיימה הנציבות את הטיפול לשביעות רצון המתלונן - בין משום שהתלונה נמצאה מוצדקת ובין משום שהתלונה באה על תיקונה.

נושאי התלונות

הנציבות מקבלת תלונות בנושאים רבים ומגוונים הנוגעים לפגיעה בזכויותיהם של המתלוננים על ידי רשויות השלטון וגופים ציבוריים.

36%

מהתלונות שהתקבלו בשנת 2018 נסבו על ליקויים בשירות שהגופים השונים נותנים לפונים אליהם. יתר התלונות עסקו בנושאים המקיפים קשת רחבה של הפעילות הציבורית בישראל, כגון רווחה, בריאות, דיור ואכלוס, הליכי גבייה והוצאה לפועל, חינוך וגמלאות.

בפרק העוסק בשירות לציבור ניתן למצוא ניתוח של התפלגות התלונות בנושא השירות לציבור וכן נתונים מפורטים בנוגע לתלונות על שני גופים: חברת דואר ישראל בע"מ, ששיעור התלונות המוצדקות עליה בשנת 2018 היה הגדול ביותר (72.7%), ומשרד התחבורה והבטיחות בדרכים, שעליו התקבל המספר הרב ביותר של תלונות בנושא השירות לציבור בשנת 2018.

התפלגות התלונות בנושא השירות לציבור

בירור התלונות ומתן סעד למתלוננים

הנציבות מוסמכת לברר תלונות בכל דרך שתיראה לה, והיא אינה כפופה להוראות שבסדר הדין או בדיני הראיות. לעיתים מקיימת הנציבות הליכי בירור מורכבים שבהם מעורבים כמה גופים נילונים, ובמידת הצורך היא מפגישה את נציגי הגופים סביב שולחן אחד.

תלונות שנמצאו מתאימות לכך מטופלות באמצעות הליך גישור. בפרק על הטיפול בתלונות באמצעות גישור מתוארות תלונות בולטות שטופלו בהליך גישור, שבמסגרתו נמצאו פתרונות יצירתיים המוסכמים על כל הצדדים. לדוגמה, בעקבות תלונה על מטרד רעש שמקורו בהטסת טיסנים הגיעו הצדדים להסכמה שבעקבותיה הרסה הרשות המקומית את מִנחת הטיסנים, ובכך בא אל קיצו סבלם רב-השנים של המתלוננים.

הנציבות רשאית לבקש מכל אדם או גוף מידע ומסמכים העשויים לעזור בבירור התלונה.

אם בסיום הבירור נמצאה התלונה מוצדקת, מודיעה הנציבות למתלונן ולגוף הנילון על ממצאי הבירור. אם העלה בירור התלונה ליקוי בפעולת הגוף הנילון שיש לתקנו, מודיעה הנציבות לגוף הנילון כיצד יש לתקנו ועד מתי יש לעשות זאת ועוקבת אחר תיקון הליקוי.

מתלוננים שתלונתם נמצאה מוצדקת יכולים לקבל סעדים שונים, בהתאם לליקויים שהעלה בירור תלונתם, ובהם:

- **הפסקת המעשה שפוגע במתלונן**

  ראו לדוגמה עמ' 176 בדוח;

- **השבת כספים שנגבו שלא כדין**

  ראו לדוגמה עמ' 106 בדוח;

- **מתן פיצוי כספי למתלונן**

  ראו לדוגמה עמ' 117 בדוח;

- **קביעה כי פעולת הגוף הנילון היא בגדר אי-צדק בולט ונוקשות יתרה והצבעה על הצורך לתקן את הליקוי בהתאם**

  ראו לדוגמה עמ' 180 בדוח;

- **מתן צו הגנה לחושפי שחיתות**

  ראו בהרחבה עמ' 123 - 144 בדוח.

תיקון ליקויים

לא אחת מעלה בירורה של תלונה פרטנית ליקוי כללי באופן פעולת הרשות הציבורית. במקרים כאלה הנציבות אינה מסתפקת במתן סעד למתלונן עצמו, אלא גם מצביעה על הצורך לתקן את הליקוי הכללי, כדי שלא ייפגעו ממנו אנשים אחרים. בכך תורמת הנציבות, נוסף על הסיוע שהיא מעניקה למתלונן עצמו, לשיפור דרך פעולתו של המינהל הציבורי ולהגנה על כלל הנזקקים לשירות הציבורי.

תיקון ליקוי כללי

השנה הביא בירורן של 33 תלונות המתוארות בדוח לתיקון ליקויים כלליים. תלונות אלה מסומנות בדוח בסימון מיוחד.

למשל, נכה על רקע נפשי הלין כי על גבי הקבלה שמונפקת לו בעת שהוא נוסע בתחבורה הציבורית מצוין שהוא "נכה", והדבר גורם לו עוגמת נפש רבה ופוגע בפרטיותו. בעקבות בירור התלונה ולאחר שהנציבות הודיעה למשרד התחבורה כי עליו לשקול לציין את הזכאות להנחה בתשלום עבור הנסיעה בדרך אחרת, כדי לצמצם את הפגיעה בפרטיות הנוסעים, הִנחה משרד התחבורה את מפעילי התחבורה הציבורית לציין בקבלה רק את קוד ההנחה ולא את מאפייני הנוסע.

מילה טובה

לעיתים שמחה הנציבות להיווכח שכאשר הגוף הנילון מגלה שהיה ליקוי בדרך פעולתו או מתרשם שבנסיבות המקרה שמובא לפניו עליו לנקוט פעולה לפנים משורת הדין, הוא מחליט ביוזמתו לתקן את הליקוי או לתת סעד למתלונן. השנה החליטה הנציבות להבליט בדוח את פעולתם החיובית של אותם גופים נילונים ולציינם לחיוב.

למשל, בדוח מובאת תלונה שבעקבותיה נרתם המוסד לביטוח לאומי לסייע למתלוננת תושבת אילת שסובלת משיתוק מוחין ומוגבלת בגפיים התחתונות.

בתלונתה הלינה המתלוננת על שאין באפשרותה ללמוד נהיגה בעיר מגוריה, מאחר שאין באילת מורי נהיגה שרכבם מותאם להוראת נהיגה לאנשים עם מוגבלות.

משהובאה התלונה לידיעת המוסד לביטוח לאומי, הוא הסכים לאשר באופן חריג, במסגרת סל שיקום, מתווה למימון שיעורי נהיגה למתלוננת בתל אביב. במסגרת המתווה מימן המוסד לביטוח לאומי את טיסותיה של המתלוננת לתל אביב ובחזרה ואף מימן לה את עלות שיעורי הנהיגה.

הנגשת הנציבות

הנציבות פועלת בדרכים רבות ושונות כדי להגביר בקרב הציבור את המודעות לקיומה ולאפשרות שיש לפרט להיעזר בה כדי לקבל זכויות המגיעות לו. להלן כמה מהדרכים הללו:

- הפעלת לשכות לקבלת קהל ברחבי הארץ, לרבות באזורי הפריפריה, כדי להקל על התושבים להגיש תלונות;
- קיום פעולות הסברה בנוגע לנציבות וסמכויותיה בלשכות הרווחה של הרשויות המקומיות, לרבות ביישובי הפריפריה, וכן בקרב ארגוני מתנדבים וארגונים חברתיים;
- הנגשת הנציבות לדוברי שפות זרות. בלשכות לקבלת קהל בנציבות יש עובדים דוברי ערבית, רוסית ואמהרית שמסייעים למתלוננים דוברי שפות אלה שמגיעים ללשכות להגיש את תלונותיהם;
- התאמת השירות ומתן המידע לאדם עם מוגבלות המבקש להגיש תלונה.

- ירושלים
- תל אביב-יפו
- חיפה
- באר שבע
- לוד
- נצרת
- קריית שמונה

תיאור הטיפול בתלונות נבחרות

חלקו השני של הדוח מוקדש לתיאור הטיפול בנושאי תלונות נבחרים ובאוכלוסיות מוגדרות. כן מובא בחלק זה תיאור הטיפול בתלונות באמצעות גישור. להלן תיאור של מבחר תלונות:

ההגנה על זכויות האדם

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור רואה בין מכלול תפקידיה של הנציבות גם את ההגנה על זכויות האדם בכלל, ועל זכויותיהן של האוכלוסיות המוחלשות בחברה בפרט. בדוח השנתי מתוארים מקרים רבים שבהם סייעה הנציבות להגן על זכויות היסוד של מתלוננים, ובהן הזכות לכבוד ולחירות, הזכות לשוויון והזכות לפרטיות. במקרים רבים הביא בירורה של תלונה לתיקון ליקוי כללי ולמניעת פגיעה באנשים אחרים.

פגיעה בזכות לכבוד ולחירות

הנציבות קבעה כי לקיחת המתלוננת ובן זוגה לחקירה ביידת משטרה פגעה בכבודם במידה שעולה על הנדרש.

בעקבות הצבעת הנציבות הפיץ האגף לחקירות ולמודיעין של המשטרה לכל יחידות המשטרה הנחיה המפרטת מהם אמצעי העיכוב הפוגעניים פחות והנחה את יחידות המשטרה שבכלל, יש להעדיף לנקוט אמצעים אלה, על פי נסיבות המקרה.

פגיעה בזכות לשוויון

אישה לקוית ראייה התלוננה על החלטת משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (משרד העבודה) לדחות את בקשתה לקבל דמי ליווי.

בעקבות התערבות הנציבות בעניין תלונה זו החליטו משרד העבודה ומשרד האוצר להשוות את גיל הזכאות המרבי של נשים לקויות ראייה לקבלת דמי ליווי לזה של גברים, ובהתאם לכך אושרו דמי ליווי למתלוננת.

ההגנה על חופש הביטוי

בשני הדוחות הקודמים הובאה עמדת הנציב בנושא מחיקת תגובות של אנשים או חסימת גישתם שלא כדין לדפים ציבוריים של רשויות ציבור ושל אנשי ציבור ברשתות החברתיות.

בדוח זה נסקרו ההתפתחויות שחלו בנושא זה בשנת 2018 וכן מובא תיאורן של תלונות בנושא זה על גופים ציבוריים ונושאי משרות ציבוריות.

תלונות של אוכלוסיות מוגדרות

השנה הובלטו בדוח תלונות הנוגעות לאוכלוסיות מוגדרות, ובמסגרת זאת רוכזו בפרק הרביעי בדוח תלונות בתחומים שונים ומגוונים בארבעה חתכים: אנשים עם מוגבלות, אזרחים ותיקים, נשים וילדים. מבנה זה של הפרק נועד להציג את עבודת הנציבות מנקודת המבט של המשתייכים לאוכלוסיות אלה וכן לסייע בשמירה על זכויותיהם.

תלונות הנוגעות לאנשים עם מוגבלות

הנציבות רואה חשיבות מיוחדת בטיפול בתלונות של אנשים עם מוגבלות. בדוח מובא תיאורן של תלונות שבהן סייעה הנציבות לאנשים עם מוגבלות, ובכללן תלונה על אי-מתן שירות לנכה בסניף דואר ללא המתנה בתור; תלונה על אי-מסירת דבר דואר לאדם עם מוגבלות ודרישה ממנו לצאת מביתו כדי לקבל את דבר הדואר; ותלונה על אי-הנגשת מרכז למסירת דברי דואר.

בעקבות התערבות הנציבות בנוגע לתלונה אחרת הודיעה עיריית תל אביב-יפו כי מאחר שהדרך הנגישה היחידה לבריכת גורדון עוברת בחניון הסמוך, היא תממן לאנשים עם מוגבלות עד שש שעות חניה חינם בחניון זה.

נוסף על כך, מצוינות השנה בדוח תלונות של חולים הזקוקים לקנביס רפואי. מאחר שמספר התלונות שהתקבלו בשנת 2018 על היחידה לקנביס רפואי במשרד הבריאות גדול כמעט פי שניים וחצי ממספר התלונות שהתקבלו עליה בשנת 2017, ומאחר ש-85% מהתלונות על היחידה בשנת 2018 נמצאו מוצדקות או באו על תיקונן בעקבות התערבות הנציבות, מובא בפרק שעוסק בתחום הבריאות תיאור מפורט של התלונות על היחידה.

תלונות הנוגעות לאזרחים ותיקים

בפרק המתאר תלונות אלה מובאת החלטת הנציב שלפיה יש להשוות את תנאיהם של גמלאי שירות בתי הסוהר יוצאי מרוקו לתנאיהם של יתר הגמלאים עובדי המדינה ולהכיר גם בהם כניצולי השואה לעניין הגדלת תקופת שירותם בחישוב קצבת הפרישה שלהם.

תלונות הנוגעות לנשים

בפרק שיוחד לתלונות הנוגעות לנשים ניתן למצוא תלונות בנושאי היריון ולידה (מימון בדיקות, קבלת גמלת שמירת היריון וחופשת לידה) וכן תלונות בעניין נוקשות בטיפול של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים בבקשות להנחה בשכר הלימוד של ילדי אימהות עובדות.

לדוגמה, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים קיבל את עמדת הנציבות שלפיה יש לפרש באופן עדכני את הכלל הקובע שמי שלומדת לימודי רפואה זכאית לסבסוד שכר לימוד במעונות ובמשפחתונים במשך כל שנות הלימודים ולהחילו גם על מי שלומדת לימודי וטרינריה.

תלונות הנוגעות לילדים

הפרק הסוקר תלונות הנוגעות לילדים מתמקד בתחום החינוך, ומתוארות בו בין השאר תלונות על גבייה בלתי חוקית של תשלום עבור מתן אישור ללימודים מחוץ לתחום השיפוט של מועצה מקומית, קיום לימודים בכיתה א' לחינוך מיוחד בחדר קטן ובלתי מתאים ועוד.

12

ההגנה על חושפי שחיתויות

סוג נוסף של מתלוננים בעלי מאפיינים מיוחדים הוא אוכלוסיית העובדים חושפי השחיתות, שלטיפול בהם ובתלונות שהגישו יוחד פרק בדוח.

המחוקק הסמיך את הנציב להגן על עובדים שפעלו בתום לב ולפי נהלים תקינים לחשיפת שחיתות, הפרה חמורה של חיקוק או פגיעה חמורה בכללי מינהל תקין במקום עבודתם, והממונים עליהם התנכלו להם או ביקשו לפטרם בתגובה על ההודעה על המעשים כאמור. כמו כן הסמיך המחוקק את הנציב לתת הגנה למבקרים פנימיים שסבלו מהתנכלות בתגובה על פעולותיהם כמבקרים פנימיים.

בשנת 2018 הוגשו 44 תלונות של עובדים שטענו כי הממונים עליהם פגעו בזכויותיהם בעקבות חשיפת מעשי שחיתות. 22 מהעובדים שבירור תלונתם הסתיים קיבלו סעדים שונים מהנציב. חמישה עובדים (אחד מהם מבקר פנימי) קיבלו צווי הגנה קבועים, ובמסגרת בירורן של 17 התלונות האחרות יושבו המחלוקות בין הצדדים בסיוע הנציב, או שהצדדים הסמיכו את הנציב לקבל החלטה בעניין המחלוקות ביניהם.

נוסף על הסעדים שנותן הנציב לחושפי שחיתות שתלונתם נמצאה מוצדקת, נוקט הנציב פעולות שונות כדי להקל את הקשיים הרבים שהמתלוננים ובני משפחותיהם נתקלים בהם בעקבות חשיפת השחיתות והגשת התלונה לנציבות. בשנת 2018 גויסה לנציבות עובדת סוציאלית, לשם ליווי המתלוננים ובני משפחותיהם.

סגירת מעגל

מחושפת שחיתות למהנדסת העירייה: גב' סיגל חורש, ששימשה סגנית מהנדסת עיריית רמת גן, פנתה בשנת 2015 לנציב תלונות הציבור וביקשה צו הגנה כחושפת שחיתות. הצו התבקש נוכח סיוע שהעניקה למשטרת ישראל בעת חקירת חשדות לביצוע מעשים פליליים בידי ראש העירייה דאז ובכירים בעירייה. בעקבות בירור התלונה ניתן למתלוננת צו הגנה קבוע אשר ביטל את פיטוריה והורה לעירייה להמשיך להעסיקה בתפקידה ללא פגיעה בזכויותיה.

באוקטובר 2018 הוחלף ראש העירייה בעקבות הבחירות לרשויות המקומיות, ובמכרז שהתקיים לאחרונה נבחרה גב' חורש למהנדסת העירייה.

תיאור מפורט של הנתונים על התלונות ותיאורן של כל התלונות בחלוקה לנושאים השונים מובאים בדוח שלפניכם

מבוא

על נציבות
תלונות הציבור

נציב תלונות הציבור

במדינת הרווחה המודרנית, המספקת לתושביה מגוון רחב של שירותים, מעורב המינהל הציבורי בתחומי חיים רבים של הפרט. התלות הרבה של הפרט בגופים של המינהל הציבורי והקושי למצוא את הדרך במבוך המנגנון הבירוקרטי עלולים למנוע מהפרט לקבל את כל הזכויות המגיעות לו או אף לפגוע בזכויותיו. בשל כל אלה התעורר הצורך להקים מוסד ממלכתי נגיש, אובייקטיבי ויעיל שיסייע לפרט במגעיו עם הממסד השלטוני, בלי שיצטרך לפנות לבית המשפט לצורך כך.

בשנת 1971 תוקן חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (חוק מבקר המדינה), ונוסף לו הפרק השביעי, שמכוחו מונה מבקר המדינה לתפקיד נציב תלונות הציבור (הנציב) והוקמה נציבות תלונות הציבור (הנציבות). בפרק השביעי גם נקבעו כללים לגבי בירור התלונות המוגשות לנציבות. בשנת 1988 עוגן מעמדו של מבקר המדינה כנציב תלונות הציבור בסעיף 4 לחוק יסוד: מבקר המדינה.

שילוב התפקידים של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור הוא ייחודי לישראל. בשילוב זה גלומה תועלת רבה, מאחר שהוא מאפשר למבקר המדינה ונציב תלונות הציבור לבדוק את תקינות פעולתן של הרשויות הציבוריות הן כנציב, דרך עיניו של הפרט המתלונן[1] על מעשה או מחדל של רשות ציבורית אשר פגעו בו, והן מהבחינה המערכתית, כמבקר המדינה.

אם בעקבות בירור תלונה נחשפת לפני הנציב שיטת מינהל פגומה או הפרת חוק שיטתית - תפקידו הנוסף כמבקר המדינה מאפשר לו להנחות את עובדי הביקורת במשרדו לבדוק את נושא התלונה לא רק מנקודת מבטו של המתלונן, אלא גם בראייה כוללת המביאה בחשבון את האינטרס של כלל הציבור. זאת ועוד, המידע שאוספות יחידות הביקורת בנושאי התלונות מסייע לבירורן בנציבות, ולהפך - מידע העולה מהתלונות המתקבלות בנציבות משמש את יחידות הביקורת בבואן לבצע ביקורת בגופים הציבוריים.

1 מטעמי נוחות נעשה בדוח שימוש בלשון זכר אף שהכוונה היא לנשים וגברים כאחד.

מצבת כוח האדם: 106 עובדים, מהם 82 עורכי דין

מבקר המדינה ממלא את תפקידו כנציב תלונות הציבור באמצעות נציבות תלונות הציבור. מנהל הנציבות מתמנה בידי הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, לפי הצעת הנציב. בדצמבר 2017 מונתה עו"ד ד"ר אסתר בן חיים למנהלת הנציבות.

בסוף שנת 2018 מנתה הנציבות 106 עובדים:

82 עורכי דין

3 עובדות סוציאליות

21 עובדים מינהליים שסייעו בטיפול בתלונות

נושאים לתלונה

הנציבות מקבלת תלונות בנושאים רבים ומגוונים, וייחודה הוא בכך שהיא מאפשרת למתלוננים לפנות אליה לא רק בנוגע לפגיעה בזכויות חוקתיות, כספיות וחברתיות, אלא גם בנושאים שאינם מתאימים בדרך כלל לבירור בערכאות: אי-קבלת מענה על פנייה, התנהגות לא נאותה של עובד ציבור, שרירות לב וכדומה.

מבנה הנציבות

בנציבות יש תשעה אגפים. אחד האגפים עוסק ברישום התלונות המתקבלות, במיונן על פי אמות המידה לבירור תלונות הקבועות בחוק, בבירור חלק מהתלונות הדחופות ובניתובן של שאר התלונות המיועדות לבירור לשמונת האגפים האחרים. אגף זה אף מרכז את תחום הגישור בנציבות.

כל אגף מברר תלונות על גופים מסוימים. עובדי האגפים השונים בקיאים בדינים שמכוחם פועלים הגופים שהם מבררים תלונות עליהם וכן בנהלים ובהנחיות של גופים אלה, והודות לכך הם יכולים לברר את התלונות ביעילות ולסייע למתלוננים למצות את זכויותיהם. אגף מיוחד בנציבות עוסק בתלונות של עובדים בגופים נילונים וכן בתלונות של חושפי שחיתות.

הנגשת נציבות תלונות הציבור

נציבות תלונות הציבור מקיימת פעילות הסברתית שוטפת במשך כל השנה, כדי להגביר את מודעותן של אוכלוסיות שונות לקיומה ולאפשרות לפנות אליה. עובדי הנציבות גם מעבירים מדי פעם בפעם הרצאות בגופים שונים כגון עמותות, קליניקות משפטיות, מתנ"סים וארגונים אזרחיים. בשנת 2018 יזמה הנציבות פעילויות ציבוריות שונות, ונציגיה השתתפו בפעילויות כאלה וכן בכנסים ובימי עיון שהתקיימו למגזרים שונים. בין היתר השתתפו עובדי הנציבות במושב לקידום זכויות אנשים עם מוגבלות באוניברסיטת חיפה; ובשולחנות עגולים במשרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, בהשתתפות יוצאי הקהילה האתיופית ונציגים מהמגזר החרדי. כמו כן, השתתפו העובדים בפעילות התנדבותית בבית ספר תיכון בבת ים, ובמסגרתה הרצו לפני בני הנוער על עבודת הנציבות בכלל ועל תרומת הנציבות לדור הצעיר בפרט.

עובדי הנציבות גם נתנו הרצאות לעובדים במחלקות לשירותים חברתיים במועצות מקומיות בכלל, ובמגזר הבדואי בפרט; קיימו פעילות הסברתית בתקשורת בשפה הערבית; וכן ביצעו פרויקט מיוחד להסברה על הנציבות בקרב הציבור. הפרויקט המיוחד בוצע בשיתוף סטודנטיות לעבודה סוציאלית במכללת תל חי, שסייעו לביצוע הפרויקט כחלק מהעבודה המעשית שלהן.

תלונות חברי כנסת

לפי סעיף 37 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], חבר כנסת רשאי להגיש תלונה גם על מעשה הפוגע במישרין בזולת.

בשנת 2018 הגישו חברי כנסת לנציבות תלונות הציבור שש תלונות, כדלקמן: ג'מעה אזברגה - שתי תלונות, שלי יחימוביץ' - שתי תלונות, מוטי יוגב - תלונה אחת, יוליה מלינובסקי - תלונה אחת.

הנציבות קוראת לחברי הכנסת לממש את האפשרות הקבועה בחוק ולהגיש לה תלונות כאמור.

מעמד האישה

סעיף 6 לחוק הרשות לקידום מעמד האשה, התשנ"ח-1998, קובע כי אם קיבלה הרשות תלונה על מעשה הקשור בתחום מתחומי פעולתה, וסברה כי היא ראויה להתברר כתלונה לפי הפרק השביעי לחוק מבקר המדינה היא רשאית להעביר את התלונה לנציב תלונות הציבור, אם הסכים לכך אותו אדם. בשנת 2018 לא הגישה הרשות תלונות לנציבות כאמור.

הנציבות קוראת לרשות לממש את האפשרות הקבועה בחוק, ולהגיש לה תלונות כאמור.

הנגשה לאוכלוסיות מוחלשות

הנציבות מפעילה לשכות אזוריות לקבלת קהל בנצרת, בלוד ובבאר שבע וכן עמדה לקבלת תלונות במתחם בית המשפט בקריית שמונה, זאת נוסף על הלשכות לקבלת קהל הנמצאות במשרדי מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור בשלוש הערים הגדולות - ירושלים, תל אביב וחיפה. פעילות הלשכות האזוריות מקילה על התושבים המתגוררים באזורים הסמוכים להן את הגשת התלונות.

הנגשה לדוברי שפה זרה

בלשכות הנציבות יש עובדים דוברי ערבית, אנגלית, רוסית, אמהרית, צרפתית וספרדית. לכן בדרך כלל הנזקקים לשירותי הנציבות מתקבלים בלשכה על ידי עובד הדובר את שפתם, והם יכולים להתייעץ עימו ולמסור לו את תלונתם בעל פה. קבלת התלונה מהמתלונן באופן בלתי אמצעי מאפשרת לקבל ממנו הבהרות בעניין התלונה, דבר שיש בו כדי לייעל מאוד את הבירור ולחסוך בהתכתבות מיותרת.

הנגשה לפריפריה

כדי להביא לידיעת תושבי הפריפריה את דבר קיומה של הנציבות, את סמכויותיה לעניין בירור תלונות ואת הדרכים להגשת התלונות מקיימות הלשכות האזוריות פעולות הסברה ביישובי הפריפריה, ובכלל זה בלשכות הרווחה של הרשויות המקומיות ביישובים אלה. כמו כן מקיימות הלשכות האזוריות פעולות הסברה בקרב ארגונים חברתיים וארגוני מתנדבים.

הנגשה לאנשים עם מוגבלות

אדם עם מוגבלות המבקש להגיש תלונה יוכל לקבל מהנציבות שירות ומידע בדרך המותאמת למוגבלותו ובסיוע האמצעים המפורטים בתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), התשע"ג-2013. אדם עם מוגבלות הזקוק לשירות ומידע כאמור מתבקש לציין זאת בעת הגשת התלונה.

■ ■ ■

הגשת תלונה

מי רשאי להגיש תלונה?

כל אדם, ובכלל זה ילד גם אם אינו אזרח ישראלי או תושב ישראל

אפשרויות הגשת תלונה

המתלונן בעצמו **או** באמצעות עורך דין או מיופה כוח

הגופים שניתן להגיש תלונה עליהם

כל הגופים הנתונים לביקורת מבקר המדינה לפי סעיפים 9(1) - 9(6) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]

הגופים המצוינים בסעיפים 9(7) - 9(8) לחוק, בתנאי שהנציב או הוועדה לענייני ביקורת המדינה החליטו על כך

דרך הגשת תלונה

אפשר להגיש תלונה לנציבות בכמה דרכים:

- בטופס מקוון באתר המרשתת של הנציבות
- בדואר אלקטרוני
- בדואר רגיל
- בפקס
- בפייסבוק
- בכתב בלשכות לקבלת קהל
- בעל פה בלשכות לקבלת קהל

על מה ניתן להתלונן

על מעשה או מחדל

הפוגע במישרין במתלונן **או** מונע ממנו במישרין טובת הנאה

אם המעשה או המחדל

בניגוד לחוק **או** ללא סמכות חוקית **או** בניגוד למינהל תקין **או** יש בו משום נוקשות יתרה או אי-צדק בולט

הליך בירור התלונה
קבלת התלונה
האם הנציבות מוסמכת לברר את התלונה?
הודעה למתלונן על חוסר סמכות
(למשל, גוף לא נילון; אין פגיעה במישרין; הנושא תלוי ועומד בבית המשפט)
בירור התלונה
• השלמת פרטים מהמתלונן
• בדיקה עובדתית ומשפטית של התלונה
• פנייה לגוף הנילון לקבלת תגובתו
העברה לגישור
הנציבות רשאית לבקש מכל אדם או גוף מידע ומסמכים העשויים לעזור בבירור התלונה; בירור התלונה אינו כפוף להוראות שבסדר הדין או בדיני ראיות
הכרעה
סיום הבירור ללא הכרעה
(למשל, התלונה באה על תיקונה; המתלונן ביטל את תלונתו; התברר שלנציבות אין סמכות לברר את התלונה)
התלונה מוצדקת
התלונה אינה מוצדקת
הודעה למתלונן
הודעה לנילון על הליקוי ועל האופן שבו יש לתקנו
מעקב אחר תיקון הליקוי
הודעה למתלונן ולנילון על ממצאי הבירור

נתונים על התלונות בשנת 2018

מילון מושגים

מכתב תלונה

מכתב ממתלונן שיש בו תלונה אחת או יותר על גוף נילון אחד.

תלונה

טענות המתלונן על הגוף הנילון. חלק ממכתבי התלונה יכולים לכלול יותר מתלונה אחת על גוף נילון אחד.

מתלונן

אדם המגיש לנציבות תלונות הציבור מכתב תלונה (כולל ילד או מי שאינו אזרח ישראל או תושב ישראל). גם אדם אחר יכול להגיש תלונה בשמו של מתלונן, בתנאי שהמתלונן נתן להנחת דעתו של נציב תלונות הציבור את הסכמתו לכך.

גוף נילון

גוף שניתן להגיש עליו תלונה לפי חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. בסעיף 36 לחוק מבקר המדינה נקבע כי ניתן להגיש תלונה לנציבות על כל הגופים הנתונים לביקורת מבקר המדינה לפי סעיפים 9(1) - 9(6) לחוק:

- כל משרדי הממשלה ויחידות הסמך שלהם;
- כל החברות הממשלתיות או גופים אחרים שהממשלה משתתפת בהנהלתם;
- מפעלים או מוסדות של המדינה, כגון המוסד לביטוח לאומי, משטרת ישראל, צה"ל ורשות מקרקעי ישראל;
- גופים אחרים שהוחלה עליהם ביקורת המדינה מכוח החוק, מכוח החלטת הכנסת או מכוח הסכם בינם ובין הממשלה.

לפי סעיפים 9(7) - 9(8) לחוק, גופים שבניהולם שותף אחד הגופים המצוינים לעיל או שמקבלים תמיכות מאחד מגופים אלה יהיו גופים נילונים רק אם הנציב או הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטו על כך.

תלונה שבאה על תיקונה

תלונה שהטיפול בה הסתיים לשביעות רצון המתלונן, ולכן לא הייתה בה הכרעה.

תלונה שהייתה בה הכרעה

תלונה שבוררה עד תומה והוחלט אם היא מוצדקת או לא מוצדקת.

תלונה מוצדקת

תלונה שבוררה עד תומה, והוחלט שהגוף הנילון פעל בניגוד לחוק, ללא סמכות חוקית, או בניגוד לכללי מינהל תקין, וכן תלונה שהוחלט לגביה שבפעולות שעשה הגוף הנילון יש משום נוקשות יתרה או אי-צדק בולט.

תלונה לא מוצדקת

תלונה שבוררה עד תומה והוחלט כי היא אינה תלונה מוצדקת כהגדרתה לעיל.

תלונה שלנציבות אין סמכות לבררה

תלונה אשר לא התקיים לגביה הנאמר בסעיפים 36 - 37 לחוק מבקר המדינה, הקובעים מי הם הגופים שעליהם ניתן להגיש תלונה ומהו נושא לתלונה; או תלונה אשר התקיים לגביה הנאמר בסעיפים 38 - 40 בחוק מבקר המדינה.

הצבעה

הודעת הנציב לגוף הנילון שהתלונה עליו נמצאה מוצדקת. בהצבעה רשאי הנציב להבהיר את תמצית ממצאיו ולהצביע לפני הגוף הנילון על הצורך בתיקון ליקוי שהעלה הבירור ועל הדרך והמועד לתיקונו.

■ ■ ■

מספר מכתבי התלונה שהתקבלו בשנת 2018

בשנת 2018 התקבלו בנציבות 13,617 מכתבי תלונה על גופים נילונים ועוד 844 מכתבי תלונה על גופים שהנציבות אינה מוסמכת לברר תלונות עליהם, ובסך הכול 14,461 מכתבי תלונה.

בשלוש השנים האחרונות חלה עלייה מתמדת במספר מכתבי התלונה שהתקבלו בנציבות.

מספר מכתבי התלונה שהתקבלו בשנים 2016 - 2018

התפלגות התלונות לפי נושאים

36% מהתלונות שהתקבלו בשנת 2018 עסקו בנושא השירות לציבור. יתר התלונות עסקו בנושאים רבים ומגוונים, כגון רווחה, בריאות, שיקום, תשלומים, דיור ואכלוס, הליכי גבייה והוצאה לפועל, תכנון ובינוי, תשתיות, מקרקעין, חינוך, השכלה וגמלאות.

מאחר שהנושא המרכזי שבו עסקו התלונות שהתקבלו בנציבות הוא השירות לציבור, מצאה הנציבות לנכון להציג נתונים נוספים על התלונות שהתקבלו בנושא זה[2].

התפלגות התלונות בנושא השירות לציבור

סה"כ **5,520** (100%)

מהלוח עולה בבירור שהנושא המרכזי בתלונות העוסקות בשירות שנותנים הגופים הנילונים לציבור הוא המענה על פניות.

2 לפירוט נוסף ראו פרק השירות לציבור, עמ' 145.

מאפייני המתלוננים[3]

התפלגות המתלוננים לפי מגדר*

סה"כ 11,107**

* מתלוננים שהגישו כמה מכתבי תלונה בשנת 2018 נספרו פעם אחת בלבד.

** כולל 133 תלונות שהוגשו על ידי תאגידים.

מהנתונים עולה ששיעור התלונות של נשים (39%) קטן במידה ניכרת משיעור התלונות של גברים (60%). נתונים אלה הביאו את הנציבות לבדוק אם הפער בין מספר התלונות של נשים ובין מספר התלונות של גברים משתקף גם בשיעור התלונות המוצדקות והתלונות שבאו על תיקונן, אם הפער קיים בכל הנושאים שבהם הוגשו תלונות, ואם יש נושאים שבהם מספר התלונות של נשים גדול ממספר התלונות של גברים.

הועלה שאין פער ניכר בין שיעור התלונות המוצדקות והתלונות שבאו על תיקונן של גברים ובין תלונות כאמור של נשים.

ואולם עולה מהנתונים שאף שהשיעור הכללי של תלונות של נשים (39%) קטן מהשיעור הכללי של תלונות של גברים (60%) - בנושאי דיור ואכלוס, גמלאות, חינוך, השכלה ורווחה היחס מתהפך, ושיעור התלונות של נשים גדול משיעור התלונות של גברים[4].

3 לצורך בחינת מאפייני המתלוננים נספרו רק מי שנפגעו מפעולת הגוף הנילון ולא המייצגים שלהם.

4 הלוח המלא של התפלגות הנושאים לפי מגדר מופיע בנספח בעמ' 206.

ראו פירוט בלוחות שלהלן:

שיעור התלונות המוצדקות והתלונות שבאו על תיקונן* - לפי מגדר

גברים
45.21%

נשים
44.18%

*מסך התלונות שלנציבות יש סמכות לבררן

נושאים שבהם שיעור התלונות של נשים היה גבוה משיעור התלונות של גברים

דיור ואכלוס
599
תלונות

גמלאות
585
תלונות

חינוך והשכלה
534
תלונות

רווחה
473
תלונות

התפלגות המתלוננים לפי גיל

התפלגות באחוזים לפי קבוצות גיל של אוכלוסיית המתלוננים אל מול האוכלוסייה הכללית בשנת 2018

מהתרשים עולה שקבוצת הגיל המרכזית של המתלוננים היא קבוצת בני 25 - 54. 22.5% מהמתלוננים הם בני 35 - 44, אף ששיעורם מכלל האוכלוסייה הוא רק 12.7%.

חשוב לציין ששיעורם של המתלוננים שהם אזרחים ותיקים (מעל גיל 65) גדול משיעורם באוכלוסייה (13.5% מהמתלוננים הם בני 65 - 74, ו-7.8% הם בני יותר מ-75; לעומת זאת, 6.7% מכלל האוכלוסייה הם בני 65 - 74, ו-4.8% הם בני יותר מ-75).

אשר לאוכלוסייה הצעירה, בעניינם של קטינים עד גיל 14 הוגשו תלונות בשיעור שהוא נמוך בהרבה משיעורם באוכלוסייה (0.3% מהתלונות היו בעניינם של בני 0 - 4 ו-0.7% בעניינם של בני 5 - 14; לעומת זאת 10.2% מכלל האוכלוסייה הם בני 0 - 4, ו-18.1% הם בני 5 - 14) . גם בעניינם של בני 15 - 24 הוגשו תלונות בשיעור קטן יחסית לשיעורם באוכלוסייה (1.5% מהתלונות היו בעניינם של בני 15 - 19, ו-3.5% בעניינם של בני 20 - 24; לעומת זאת, 7.9% מכלל האוכלוסייה הם בני 15 - 19, ו-7.2% הם בני 20 - 24).

התפלגות המתלוננים שעלו לישראל בעשר השנים האחרונות לפי ארץ מוצאם

בשנת 2018 הגישו תלונות לנציבות 276 מתלוננים שעלו לישראל בעשר השנים האחרונות (עולים חדשים).

כפי שניתן לראות בתרשים שלהלן, מרבית העולים החדשים שהגישו לנציבות תלונות הגיעו מרוסיה (84), מאוקראינה (53) ומארצות הברית (41). מדינות נוספות שמהן הגיעו עולים חדשים שהגישו תלונות לנציבות הן צרפת, אתיופיה, אוזבקיסטן, בריטניה ובלארוס.

התפלגות התלונות לפי מקום המגורים של המתלונן*

המחוז** או מקום המגורים	מספר התלונות	שיעור התלונות מסך התלונות שהוגשו בשנת 2018	מספר התלונות אשר לנציבות יש סמכות לבררן	מספר התלונות שנמצאו מוצדקות	סה"כ התלונות המוצדקות והתלונות שבאו על תיקון	שיעור התלונות המוצדקות והתלונות שבאו על תיקונן מסך התלונות שלנציבות יש סמכות לבררן
מרכז	3,018	19.8%	2,741	442	1,184	43.2%
תל אביב	2,396	15.7%	2,157	415	1,020	47.3%
דרום	2,275	14.9%	2,114	250	799	37.8%
צפון	1,727	11.3%	1,597	220	627	39.3%
ירושלים	1,461	9.6%	1,358	255	604	44.5%
חיפה	1,422	9.3%	1,289	191	531	41.2%
יהודה ושומרון	595	3.9%	565	100	270	47.8%
בתי כלא	106	0.7%	104	8	35	33.6%
אחר	2,267	14.8%	1,042	157	446	42.8%
סה"כ	15,267	100.0%	12,967	2,038	5,516	42.5%

* התלונות שהטיפול בהן הסתיים בשנת 2018

** מחוזות שנקבעו על ידי משרד הפנים

התפלגות התלונות לפי המחוז שבו מתגורר המתלונן:
מספר התלונות ל-10,000 תושבים

על מנת להשוות בין המחוזות, השונים זה מזה בגודלם, חולק מספר התושבים בכל מחוז ב-10,000, ובתוצאה שהתקבלה חולק מספר התלונות במחוז.

מן הנתונים עולה שהמחוזות שבהם מספר התלונות ל-10,000 תושבים הוא הגדול ביותר הם מחוז דרום (17.88) ומחוז תל אביב (17.04), והמחוזות שבהם מספר התלונות ל-10,000 תושבים הוא הקטן ביותר הם מחוז צפון (12.11) ומחוז ירושלים (13.18). עוד עולה כי המחוזות שבהם מספר התלונות ל-10,000 תושבים שנמצאו מוצדקות או שתוקנו לשביעות רצון המתלונן הוא הגדול ביותר הם מחוז תל אביב (7.25) ומחוז יהודה ושומרון (6.53), והמחוזות שבהם מספר התלונות ל-10,000 תושבים שנמצאו מוצדקות או שתוקנו לשביעות רצון המתלונן הוא הקטן ביותר הם מחוז צפון (4.4) ומחוז חיפה (5.24).

התפלגות מכתבי התלונה לפי דרך קבלתם

אפשר להגיש לנציבות תלונה בטופס מקוון המצוי באתר המרשתת (האינטרנט) של הנציבות, בדואר אלקטרוני, בפייסבוק, בפקס, בדואר רגיל ובתיבה הייעודית בלשכות הנציבות. ניתן גם לפנות ללשכות קבלת הקהל של הנציבות ולהגיש תלונה בעל פה.

בלוח שלהלן מוצגת התפלגות של מכתבי התלונה בשנת 2018, לפי דרך קבלתם*:

11.1%
1,599 מכתבי תלונה

24.6%
3,565 מכתבי תלונה

48.4%
6,992 מכתבי תלונה

0.4%
64 מכתבי תלונה

7.6%
1,101 מכתבי תלונה

7.9%
1,140 מכתבי תלונה

סה"כ **14,461** מכתבי תלונה

* ובכלל זה תלונות על גופים לא נילונים.

** ככלל, הנציבות אינה מקבלת תלונות באמצעות הטלפון אלא במקרים חריגים, כגון מוגבלות שאינה מאפשרת הגשת תלונה באמצעים האחרים; בנוגע לתלונות המוגשות לנציבות באמצעות הפייסבוק, במרבית הפעמים הן אינן כוללות די מידע ומסמכים המאפשרים לנציבות לפתוח בבירור התלונה. במקרים אלה הנציבות יוצרת קשר עם המתלונן ומבקשת ממנו להמציא פרטים נוספים. אם המתלונן משלים את פרטי התלונה וממציא מסמכים שלא באמצעות הפייסבוק, נרשם שהתלונה התקבלה באמצעי אחר ולא באמצעות הפייסבוק.

הגופים שהתקבלו עליהם מכתבי התלונה הרבים ביותר

להלן עשרת הגופים שמספר מכתבי התלונה שהתקבלו עליהם בשנת 2018 היה הגדול ביותר:

שיעור התלונות המוצדקות - 35.24%

השיעור הכללי של התלונות המוצדקות מכלל התלונות שבוררו עד תומן ושהייתה בהן הכרעה בשנת 2018 הוא 35.24%. יצוין כי בשלוש השנים האחרונות חלה עלייה בשיעור התלונות המוצדקות:

שיעור התלונות המוצדקות בשנים 2016 - 2018

הגופים ששיעור התלונות המוצדקות עליהם* היה גדול מהשיעור הכללי של התלונות המוצדקות (35.24%)

* גופים שלפחות בנוגע ל-80 תלונות שהוגשו עליהם ובוררו הייתה הכרעה.

תוצאות הטיפול בתלונות

בשנת 2018 הסתיים הטיפול ב-15,267 תלונות.

לנציבות הייתה סמכות לברר 12,967 תלונות[5]. הטיפול ב-42.5% מסך התלונות שלנציבות יש סמכות לבררן הסתיים לשביעות רצון המתלונן - בין משום שנושא התלונה בא על תיקונו ללא צורך בהכרעה[6] ובין משום שהתלונה נמצאה מוצדקת. ב-28.9% מהתלונות הוכרע כי התלונה אינה מוצדקת; ב-16.3% מהתלונות ביקשה הנציבות מהמתלונן להשלים פרטים או למצות הליכים; וב-12.3% מהתלונות הסתיים בירור התלונה ללא צורך בהכרעה.

בתרשים שלהלן מוצגות תוצאות הטיפול בתלונות:

5 לנציבות לא הייתה סמכות לברר 2,300 תלונות, למשל משום שהגוף הנילון אינו נמנה עם הגופים שאפשר להגיש עליהם תלונה, משום שהמתלונן לא נפגע במישרין מהמעשה שעליו נסבה התלונה, ומשום שלא מתקיימת אחת העילות האחרות הקבועות בחוק מבקר המדינה לבירור התלונה.

6 לעיתים קרובות די בפניית הנציבות לגוף הנילון בעקבות קבלת התלונה כדי שהגוף הנילון יבחן שוב את עניין התלונה וייתן למתלונן את מבוקשו, ולעיתים מטפל הגוף הנילון ביוזמתו בתלונה אף ללא התערבות הנציבות. במקרים שבהם עניין התלונה בא על תיקונו מסתיים הטיפול בתלונה ללא הכרעה אם היא מוצדקת או לא, וכך הוא אם התלונה מטופלת בהליך גישור שהסתיים בהצלחה.

נושאי תלונות נבחרים

פרק 1
ההגנה על זכויות האדם

האחריות למימוש זכויות האדם הוטלה, בראש ובראשונה, על רשויות השלטון, ובתי המשפט פועלים לאכיפת זכויות אלה ולקידומן. ואולם משנות השבעים של המאה העשרים - ובייחוד משנות התשעים של המאה העשרים - החלו לקום במדינות רבות בעולם "המוסדות הלאומיים להגנה על זכויות האדם" (national human rights institutions), כדי להגן על זכויות האדם ולקדם נושא זה. האו"ם הגדיר את המוסדות הללו מוסדות מדינתיים שאינם בתי משפט והחל לעודד מדינות שונות להקים מוסדות כאלה. בשנת 1991 כונסה בחסות האו"ם ועידת פריז, ובה נקבעו אמות מידה אשר מוסד להגנה על זכויות האדם צריך לעמוד בהן.

בתחילה לא עמדה ההגנה על זכויות האדם במרכז העשייה של מוסדות האומבודסמן ברחבי העולם. מוסדות אלה, המבררים את תלונות הציבור, נוסדו בעיקר כדי לשמור על כללי מינהל תקין, למנוע ניצול לרעה של כוח השררה ולהגביר את האחריות של עובדי הציבור. ואולם משנות השמונים של המאה העשרים התאימו עצמם מוסדות אומבודסמן במדינות רבות - באמצעות פרשנות חדשה לדין החל עליהם או באמצעות ייזום שינויי חקיקה - לתמורות המשפטיות והחברתיות שחלו בתחום זכויות האדם, והחלו להשתתף באופן פעיל בהגנה על זכויות האדם ובאכיפת הנורמות החוקתיות והבין-לאומיות בתחום זה על רשויות השלטון. בחלק מהמדינות, למשל אוסטרליה, אירלנד ובריטניה, השתנה בבירור מרכז הכובד של פעילות מוסד האומבודסמן - משמירה על כללי מינהל תקין למניעת פגיעה של רשויות השלטון בזכויות האדם.

למוסד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור במדינת ישראל יש תפקיד מרכזי בהגנה על זכויות האדם ובקידומן. בהיעדר גורם ממלכתי ייעודי במדינת ישראל המתמקד בכך רואה עצמו מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור כמי שממלא תפקיד זה. פרופ' אהרן ברק ציין כי "ראוי הוא... כי מבקר המדינה - הן בתפקידיו הכלליים והן כנציב תלונות הציבור - יראה זאת כאחד מתפקידיו להיות נציב זכויות האדם". פרופ' ברק הוסיף שמתפקידו של מבקר המדינה לבדוק את פעולות הגופים המבוקרים בכל הנוגע לפגיעה בזכויות החוקתיות[7].

נציבות תלונות הציבור, בדומה למוסדות אומבודסמן אחרים ברחבי העולם, נותנת פרשנות עדכנית לסמכויותיה ורואה בנורמות החוקתיות והחוקיות בדבר זכויות האדם במדינת ישראל אבני יסוד בכל הנוגע לבירור תלונות.

הנציבות קבעה בנוגע לחלק מהתלונות שבירורה בשנת 2018 כי נפגעו שלא כדין זכויות יסוד של המתלוננים, ובהן הזכות לשוויון, הזכות לכבוד והזכות לפרטיות. בפרקים שלהלן יוצגו כמה תלונות כאלה.

> למוסד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור במדינת ישראל יש תפקיד מרכזי בהגנה על זכויות האדם ובקידומן

7 אהרן ברק, "מבקר המדינה וזכויות האדם בישראל", הרצאה בכנס של המרכז הבינתחומי הרצליה בנושא מוסד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור בסביבה חברתית משתנה (11.7.13).

הזכות לכבוד ולחירות

חקיקתו של חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו (חוק היסוד) בשנת 1992 הביאה להכרה בכבוד האדם כזכות יסוד חוקתית במשפט הישראלי. סעיף 2 לחוק היסוד קובע כי אין פוגעים בחייו, בגופו או בכבודו של אדם באשר הוא אדם, וסעיף 4 לחוק היסוד קובע כי כל אדם זכאי להגנה על חייו, על גופו ועל כבודו. בהתאם לסעיף 8 לחוק היסוד, אין פוגעים בכבוד האדם אלא מכוח הסמכה מפורשת בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש.

להלן דוגמה לתלונה שבירורה הנציבות בנושא פגיעה לא מידתית בכבוד האדם.

תיקון ליקוי כללי

לקיחת אדם לחקירה
באמצעות ניידת משטרה[8]

[1]
משטרת ישראל

המתלוננת ובן זוגה זומנו לחקירה ב**משטרת ישראל** (המשטרה) בעקבות סכסוך ממושך ביניהם ובין שכניהם. בתלונתה טענה המתלוננת כי היא ובן זוגה נלקחו מביתם בנפרד לחקירה ביידת משטרה, באופן שפגע בשמם הטוב ובכבודם.

מן המפורסמות הוא כי עיכוב אדם על ידי שוטר לצורכי חקירה פוגע בחירותו האישית, שהרי לכל אדם, בהיותו בן חורין, יש זכות יסוד לחופש תנועה. הסמכות לעכב אדם מוסדרת בסעיף 67(ב) לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים), התשנ"ו-1996. לפי סעיף זה שוטר רשאי לזמן אדם לתחנת משטרה או לדרוש מאדם להתלוות אליו לתחנה אם יש לו יסוד סביר להניח שהוא עבר עבירה או יש הסתברות גבוהה שהוא עומד לעבור עבירה, ובתנאי שזיהויו לא היה מספק[9] או שלא ניתן לחקור אותו במקום הימצאו.

הסמכות לזמן אדם לחקירת משטרה מעוגנת בהוראות הדין, אך אופן השימוש בה נתון לשיקול דעת. על המשטרה להפעיל אפוא שיקול דעת בעניין זה ולנהוג באופן הפוגע במידה פחותה ככל האפשר בזכות היסוד של אדם לכבוד ולחירות.

מכוח פקודת המטה הארצי "עיכוב, מעצר ושחרור"[10], לצורך חקירת אדם משטרת ישראל מוסמכת לזמנו לתחנת המשטרה בשיחת טלפון או באמצעות מכתב שנמסר או נשלח לכתובתו הרשומה, ולחלופין להביאו לתחנה ביידת. בפקודה מצוין מפורשות שיש להעדיף זימון לתחנת המשטרה על פני דרישה להתלוות לשוטר, ובלבד שאין בכך כדי להפריע להמשך הטיפול המשטרתי. במקרים שבהם

> הסמכות לזמן אדם לחקירת משטרה מעוגנת בהוראות הדין, אך אופן השימוש בה נתון לשיקול דעת. על המשטרה להפעיל פחותה ככל האפשר בזכות היסוד של אדם לכבוד ולחירות

8 לתלונות נוספות על משטרת ישראל ראו בפרק "זכויות מעורבים בהליכים פליליים", עמ' 54 - 59.
9 לא היה אפשר לאמת את זהותו על ידי תעודה מזהה או היה חשש שהתעודה מזויפת.
10 פקודה מס' 14.01.34.

מתעורר צורך דחוף בביצוע חקירה או שקיים חשש לשיבושה, יש לנקוט צעדים מהירים לאיתור החשוד ולהבאתו לחקירה בתחנת המשטרה, בין היתר כשהוא מלווה בשוטר.

בחינת טענותיה של המתלוננת העלתה כי בהנחיות שניתנו במסגרת פתיחת תיק החקירה נדרשה חוקרת המשטרה לוודא שהמתלוננת ובן זוגה יגיעו לחקירה בתוך כשבועיים, ולא צוין שיש צורך דחוף בהבאתם לתחנת המשטרה. למרות זאת, כבר ביום שלאחר פתיחת תיק החקירה נלקחו המתלוננת ובן זוגה לחקירה בשתי ניידות נפרדות. המשטרה לא טענה כי המתלוננת ובן זוגה הובאו לחקירה בניידות מאחר שהתעורר לפתע צורך דחוף לחקור אותם ולא נתנה הסבר אחר מניח את הדעת לכך.

הנציבות קבעה כי במכלול הנסיבות נפגעו חירותם וכבודם של המתלוננת ובן זוגה, כי הפגיעה בהם הייתה בלתי מידתית בנסיבות החקירה ומהותה, וכי שיקול הדעת שעמד בבסיס ההחלטה לקחתם לחקירה בניידות משטרה היה בלתי סביר.

הנציבות הצביעה לפני המשטרה שעליה לשקף בפקודותיה ובהנחיותיה את סדרי העדיפויות בנוגע לאופן הזימון לחקירה ואת הצורך לאזן בין אופן הזימון לבין צורכי החקירה ושלום הציבור, בשים לב לזכות החוקתית של האדם לכבוד ולחירות.

בעקבות הצבעת הנציבות הפיץ האגף לחקירות ולמודיעין לכל יחידות המשטרה הנחיה שבה הודגש כי עיכוב אדם, ובפרט עיכוב באמצעות דרישה להתלוות לשוטר, פוגע בזכותו הבסיסית לחירות, המעוגנת בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. האגף לחקירות ולמודיעין ציין בהנחיה מהם אמצעי העיכוב הפוגעניים פחות והנחה את יחידות המשטרה שבכלל יש להעדיף לנקוט אמצעים אלה על פי נסיבות המקרה. (1038436)

הזכות לשוויון

עקרון השוויון הוא עקרון יסוד בשיטת המשפט הישראלית. "תחושת חוסר השוויון היא מהקשה שבתחושות. היא פוגעת בכוחות המאחדים את החברה. היא פוגעת בזהותו העצמית של האדם"[11]. ההגנה החוקתית על הזכות לשוויון מושתתת על ערך כבוד האדם, המעוגן בסעיפים 2 ו-4 לחוק היסוד, ומכוחה של זכות זו מחויבת כל רשות ציבורית שלא להפלות בין בני אדם[12].

להלן יוצגו כמה תלונות על פגיעה של רשויות המדינה בזכות לשוויון:

תיקון ליקוי כללי

השוואת גיל זכאותם של גברים ונשים בעלי תעודת עיוור לקבלת דמי ליווי

[2]
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

המתלוננת קיבלה תעודת עיוור בהיותה בת 62.5 ופנתה לשירות ראייה, שמיעה וטכנולוגיה ב**משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים** (משרד העבודה) בבקשה לקבל דמי ליווי[13]. ואולם בקשתה של המתלוננת נדחתה נוכח ההנחיה הקובעת שנשים אינן זכאיות לקבל דמי ליווי אם קיבלו תעודת עיוור לאחר גיל 62 (גיל הפרישה לנשים). המתלוננת הלינה על ההפליה בזכאות לדמי ליווי בין נשים לגברים, שמקבלים תעודת עיוור עד גיל 67 וממילא מקבלים עד גיל זה דמי ליווי.

משרד העבודה טען בתגובה על התלונה כי הזכאות לדמי ליווי נקבעה בהוראה 6.1 לתקנון עבודה סוציאלית (תע"ס). לפי ההוראה, "זקן/ה שלא היה זכאי לדמי ליווי לפני הגיעו/ה לגיל זקנה אינו זכאי לדמי ליווי". זקן מוגדר בהוראה "בגיל פרישה עפ"י חוק פרישה, התשס"ד-2004". לפי חוק גיל פרישה, התשס"ד-2004, גיל הפרישה של גברים הוא 67, ואילו גיל הפרישה של נשים הוא 62[14]. מאחר שהמתלוננת קיבלה תעודת עיוור לאחר גיל הפרישה לנשים, היא אינה זכאית לדמי ליווי.

> "משרד האוצר החליט להשוות את גיל הזכאות של נשים לקבלת דמי ליווי לגיל הזכאות של גברים, ועקב כך נשים אשר יקבלו תעודת עיוור עד גיל 67 יהיו זכאיות לקבל דמי ליווי"

לאחר בחינת הדברים העירה הנציבות למשרד העבודה כי הוראת התע"ס האמורה מפלה את הנשים לרעה בעניין הזכאות לקבלת דמי ליווי.

הפליה על בסיס מגדר היא הפליה הפוגעת בזכות החוקתית של האדם לכבוד. האיסור להפלות על בסיס מגדר מעוגן גם בחוק שיווי זכויות האשה, התשי"א-1951, הקובע כי "דין אחד יהיה לאשה ולאיש לכל פעולה משפטית וכל הוראת חוק המפלה לרעה את האשה, באשר היא אשה, לכל פעולה משפטית -

11 בג"ץ 953/87 **פורז נ' עיריית תל אביב-יפו,** פ"ד מב(2) 309, 332 (1998).

12 בג"ץ 1268/09 **זוזל נ' נציב שירות בתי הסוהר** (פורסם במאגר ממוחשב, 27.8.12).

13 דמי ליווי הם תשלום חודשי המיועד לסייע לאדם העיוור בגיל העבודה במילוי צרכיו המוגברים ביומיומיות.

14 גיל 67 הוא גיל פרישת חובה הן לגברים והן לנשים אשר בחרו להמשיך לעבוד לאחר גיל 62.

אין נוהגים לפיה"[15]. בחוק זה אף נקבעה חובה מפורשת לשמור על עקרון השוויון בנוגע לזכויות חברתיות, ונאמר בו בעניין זה כי "לכל אישה ואיש זכות שווה לקיום בכבוד אנושי, ובכלל זה לשוויון בתחומי... הרווחה החברתית"[16].

הזכות לשיוויון אינה זכות מוחלטת, וניתן להצדיק פגיעה בשוויון אם היא נעשתה בחוק או מכוח חוק, לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש[17].

הנציבות מצאה שתכליתם של דמי הליווי היא לסייע הן לגברים והן לנשים בעלי לקות ראייה במילוי צורכיהם המוגברים, ואין הצדקה להבחנה ביניהם בעניין קבלת דמי הליווי. עוד מצאה הנציבות שמשרד העבודה לא נתן טעם שיש בו כדי לשכנע שההפליה בין המינים בהוראת התע"ס היא עניינית ומתחייבת מנסיבות העניין. הנציבות הטעימה כי חוק גיל פרישה, התשס"ד-2004, מיטיב למעשה עם הנשים, מאחר שהוא מאפשר להן לפרוש בגיל מוקדם יותר מזה של הגברים. ואולם השימוש שנעשה בתע"ס בגיל הפרישה כאמת מידה לזכאות לדמי ליווי פוגע בנשים ומפלה אותן לרעה.

משרד העבודה הודיע לנציבות כי בחן בעקבות הערותיה את ההסדר המעוגן בהוראת התע"ס האמורה ואף פנה למשרד האוצר בעניין. משרד העבודה ציין כי לאחר ששקל את הדבר החליט משרד האוצר להשוות את גיל הזכאות של נשים לקבלת דמי ליווי לגיל הזכאות של גברים, ועקב כך נשים אשר יקבלו תעודת עיוור עד גיל 67 יהיו זכאיות לקבל דמי ליווי. בהתאם לכך אושרו דמי ליווי למתלוננת. (1037603)

הפליה על רקע גיל

החברה הישראלית, כחברה האנושית בכללה, נמצאת בעיצומה של מהפכה דמוגרפית הנובעת מהזדקנות האוכלוסייה. השינויים הדמוגרפיים באוכלוסייה העולמית הולידו בין היתר את מושג ה"גילנות" (ageism), המגלם דעות קדומות על זקנה ועל זקנים ופחד מפני הזדקנות. גילו של אדם יוצר אפוא הנחות מוקדמות לגבי רמת ידיעותיו ויכולותיו וקובע את דפוס ההתייחסות אליו, באופן שעלול להפלותו ללא הצדקה עניינית[18].

במסגרת הבירור של תלונות על הפליה מחמת גיל בודקת הנציבות בין היתר אם הפגיעה בשוויון נעשתה בחוק או מכוח חוק, אם יש לה תכלית ראויה ואם היא

15 סעיף 1א.

16 סעיף 6.

17 סעיף 8 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.

18 ישראל דורון "גילנות ואנטי-גילנות בפסיקת בית המשפט העליון", **המשפט**, יד (דצמבר 2010), עמ' 65, 67 - 73.

נעשתה במידה שאינה עולה על הנדרש, וכן אם היא נעשתה בהתאם להוראות חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח - 1988 ולהלכה הפסוקה.

להלן שתי תלונות שבירורה השנה הנציבות בנושא זה[19]:

[3]
משרד העלייה והקליטה

תיקון ליקוי כללי

הפליה מחמת גיל
במתן סיוע לתושב חוזר

המתלונן, צייר וסופר יליד שנת 1937, התגורר במשך שנים בחו"ל. לאחר ששמע על פרויקט הסיוע לאומנים חוזרים (פרויקט הסיוע) שמפעיל **משרד העלייה והקליטה** (משרד העלייה), החליט המתלונן לשוב לישראל במעמד של "תושב חוזר". ואולם התברר לו כי הסיוע ניתן לאומנים עד גיל 75, ומאחר שהיה בן 80 בעת שובו ארצה לא היה זכאי לקבלו.

המתלונן, שהסתמך לטענתו על הסיוע שמעניק משרד העלייה כדי לרכוש חומרים וציוד הדרושים למשלח ידו, ערער על החלטת המשרד בטענה שמדובר בהפליה פסולה על רקע גיל. ואולם ועדת הערעורים לא ראתה לנכון לשנות את ההחלטה שהתקבלה בעניינו.

בפנייתו לנציבות ביקש המתלונן לתקן את העוול שנגרם לו לטענתו מחמת גילו ולהורות למשרד העלייה לכלול אותו בפרויקט הסיוע מאחר שהוא עומד ביתר תנאיו.

בתגובה על התלונה מסר משרד העלייה כי הוא מסייע בכמה דרכים לאומנים עולים ולאומנים במעמד של תושבים. למשל, אגף התעסוקה במשרד משתתף בעלות שכרם של אומנים אשר הוכרו כאומנים מקצועיים ומועסקים במוסדות תרבות מובילים, וכן משתתף במימון שכרם של אומנים שעבודתם דורגה כמצטיינת או מצטיינת במיוחד. בעניין פרויקט הסיוע ציין משרד העלייה כי הוא מפעיל אותו במטרה להקל את קליטתם בארץ של אומנים עולים ולסייע להשתלבותם המקצועית של אומנים חוזרים. המשרד הדגיש כי התקציב

19 לתלונות נוספות של אזרחים ותיקים ראו עמ' 87 - 94.

המיועד לסיוע בתעסוקה לעולים מוגבל, ואילו האוכלוסייה הזכאית לו גדולה. לפיכך החליט המשרד, "הן מהיכרותו את חיי המעשה בתחום והן מחמת מגבלת התקציב הקיימת", להגביל את הסיוע לאומנים בגילי העבודה המקובלים לטענתו במשק, כלומר לאומנים עד גיל 75.

עוד ציין משרד העלייה כי דחה את בקשתו של המתלונן ללא קשר לעשייתו המקצועית המרשימה. המשרד הוסיף כי ועדת הערעורים דחתה בקשות לסיוע של אומנים אחרים שנתוניהם דומים לזה של המתלונן, ובשל החשיבות שבשמירה על עקרון השוויון אין מקום לתת את הסיוע למתלונן. עם זאת מסר המשרד כי כל בקשה נבחנת לגופה, וכי בכמה מקרים החליטה ועדת הערעורים, בשל נסיבותיהם המיוחדות של המקרים, לתת סיוע גם לאומנים בני יותר מ-75 (עד גיל 79).

על רקע החשש שהמתלונן הופלה בשל גילו (שהרי עשייתו המקצועית לא הוטלה בספק), הפנתה הנציבות את משרד העלייה לספרות מקצועית שממנה עולה כי אומנים מוסיפים להיות פעילים במקצועם עד גיל מבוגר. כן תהתה הנציבות אם ניתן המשקל הראוי לעשייתו המקצועית של המתלונן.

בעקבות פניית הנציבות העביר משרד העלייה את עניינו של המתלונן לדיון נוסף בוועדת הערעורים וציין כי הוועדה לא תידרש לגילו של המתלונן כי אם לעשייתו המקצועית. המשרד הוסיף כי אם יסווג המתלונן כאומן "טוב", "מצטיין" או "מצטיין במיוחד", הוא יהיה זכאי לקבלת הסיוע.

בהמשך הודיע משרד העלייה לנציבות כי ועדת הערעורים סיווגה את המתלונן כאומן "מצטיין במיוחד" ומצאה אותו ראוי לקבלת הסיוע בשל העבר המרשים שלו וניסיונו רב השנים. עוד הודיע המשרד לנציבות כי החליט שלא להביא עוד בחשבון את הגיל בבחינת הבקשות לסיוע. (1057028)

> משרד העלייה והקליטה ציין שוועדת הערעורים לא תידרש לגילו של המתלונן כי אם לעשייתו המקצועית. המשרד גם הודיע כי החליט שלא להביא עוד בחשבון את הגיל בבחינת הבקשות לסיוע

תיקון ליקוי כללי

הפליה מחמת גיל בשוק העבודה

[4]
התעשייה האווירית לישראל

הפליה מחמת גיל, כפי שהוכרה בפסיקה, מופנית במרבית המקרים כלפי האוכלוסייה הבוגרת. הפליה זו היא חסם לקבלה לעבודה, לקביעת תנאי העבודה ולאפשרויות הקידום בעבודה, וכמו כן היא גורם מאיץ לפיטורי העובד או להוצאתו לגמלאות. במציאות החיים המודרנית, שבה כוח העבודה הולך ומתבגר, המודעות לקיומה של הפליה מחמת גיל צריכה לגבור, ומחובת המעסיק לבדוק עניינית את מועמדותו של דורש העבודה[20].

20 בג"ץ **זוזל נ' נציב שירות בתי הסוהר**, ראו ה"ש 12 לעיל.

המתלונן ביקש להתקבל לעבודה ב**תעשייה האווירית לישראל בע"מ** (התעשייה האווירית). הוא הלין על שנדרש לציין את גילו בטופס הגשת מועמדות למשרות בתעשייה האווירית וטען שהדבר מעלה חשש להפליית עובדים בשל גילם, בניגוד להוראות חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988.

בירור התלונה העלה כי כטענת המתלונן, ציון גיל המבקש הוא שדה חובה בטופס.

הנציבות הסבה את תשומת את ליבה של התעשייה האווירית לפסקי הדין בנושא הפליה מחמת גיל והדגישה את חובתה של המדינה לנהוג בשוויון כלפי כל מבקשי העבודה. הנציבות ציינה כי בכלל זה, אין לדרוש ממועמד לתפקיד לציין את גילו בעת הגשת קורות חיים או מילוי טופס מועמדות, אלא אם כן התפקיד שהמועמד מתמודד עליו מצדיק את קביעתו של גיל מרבי או מזערי[21].

בעקבות כך הורתה התעשייה האווירית על הסרת נתון הגיל מטופסי המועמדות. (1055974)

> התעשייה האווירית הורתה על הסרת נתון הגיל מטופסי המועמדות

הזכות לפרטיות

חוק היסוד מעגן את זכות היסוד של כל אדם בישראל לפרטיות. נוסף על ההוראה החוקתית קבע המחוקק בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, הסדרים מפורטים, הכוללים איסורים לפגוע בזכות לפרטיות וסעדים בגין פגיעה כאמור[22].

פרטיותו של אדם הוכרה כאבן יסוד של האוטונומיה האנושית, והיא כוללת את כל היקר לאדם - רגשותיו, מאווייו הפנימיים וסודותיו הכמוסים. פגיעה באלו היא פגיעה אנושה בכבודו של האדם[23].

ההתפתחות הטכנולוגית המהירה שאנו עדים לה מעמידה לרשות הציבור כלים רבי עוצמה לאיסוף מידע, לשמירה עליו, לעיבודו ולהעברתו. כלים אלה משרתים את האדם ואת החברה, אך בה בעת הם מאפשרים פגיעה קשה בפרטיות.

להלן יוצגו תלונות שבהן ביקשו המתלוננים למנוע גישה לפרטיהם האישיים ולקיים את זכותם לפרטיות[24]:

21 סע"ש (חי') 26817-07-13 **וולך נ' מדינת ישראל** (פורסם במאגר ממוחשב, 3.1.16).

22 ע"פ 5026/97 **גלעם נ' מדינת ישראל** (פורסם במאגר ממוחשב, 13.6.99).

23 ע"א 8954/11 **פלוני נ' פלונית** (פורסם במאגר ממוחשב, 24.4.14).

24 לגבי תלונות נוספות על פגיעה בזכות לפרטיות ראו נציב תלונות הציבור, **דוח שנתי 42** (2016), עמ' 40 - 44.

תיקון ליקוי כללי

חשיפת נוסע כנכה בעקבות שימוש בכרטיס ה"רב-קו" האישי שלו

המתלונן, נכה על רקע נפשי, זכאי להנחה בשירותי התחבורה הציבורית מחמת נכותו. בתלונתו סיפר המתלונן כי בכל פעם שהוא משלם עבור נסיעה בתחבורה הציבורית באמצעות כרטיס ה"רב-קו" שברשותו, מונפקת לו קבלה שעל גביה כתוב "נכה". הדבר גורם לו עוגמת נפש רבה ופוגע בפרטיותו, שכן הנוסעים האחרים יכולים לדעת שהוא מוכר כנכה. המתלונן הדגיש כי הוא נמנע מלהשתמש בכרטיס ה"רב-קו" אף שהוא מקנה לו הנחה, לבל יוצג דבר נכותו לעין כול.

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (משרד התחבורה) מסר בתגובה על התלונה כי סיווג הנוסע (סטודנט, נכה, אזרח ותיק) מוטמע במכונת התיקוף של כרטיסי ה"רב-קו" ומצוין בקבלה המונפקת לנוסע, כדי למנוע שימוש לרעה בתעודות המקנות למחזיקים בהן הטבות שונות, ובכללן תעודת נכה.

אף שמובן הצורך למנוע מתן הנחה לנוסע שאינו זכאי לה, הטעימה הנציבות לפני משרד התחבורה כי ראוי לשקול חלופות הפוגעות פחות בפרטיות, כגון ציון סיווג הנוסע בקוד או מתן אפשרות לנהג בלבד לראות את הכיתוב במכונת התיקוף.

לאחר שהפך בדברים הודיע משרד התחבורה לנציבות כי קיבל את עמדתה, וכי במקום לציין מפורשות בקבלה המונפקת לנוסע את סיווגו, יצוין בקבלה קוד ההנחה. המשרד הנחה את מפעילי התחבורה הציבורית לפעול ליישום הנחייתו זו[25]. (1059670)

[5]
משרד התחבורה
והבטיחות בדרכים

"הנציבות הטעימה לפני משרד התחבורה כי ראוי לשקול חלופות הפוגעות פחות בפרטיות, כגון ציון סיווג הנוסע בקוד או מתן אפשרות לנהג בלבד לראות את הכיתוב במכונת התיקוף"

25 לגבי תלונות נוספות של אנשים עם מוגבלות ראו בפרק "זכויות אנשים עם מוגבלות", עמ' 72 - 86.

[6]
משרד החינוך

תיקון ליקוי כללי

חשיפת פרטי עובדת הוראה שפרשה בפורטן בתי הספר

המתלוננת, עובדת הוראה שפרשה לגמלאות, התלוננה כי נתוני הפרישה שלה מופיעים בפורטן בתי הספר וגלויים לעובדי הוראה אחרים. המתלוננת התרעמה על הפגיעה בפרטיותה וטענה כי בקשותיה מ**משרד החינוך** לחסום את הגישה לנתוניה האישיים לא טופלו.

בירור התלונה העלה כי תיקיהם המלאים של עובדי ההוראה, לרבות פרטים בדבר הוותק המקצועי שלהם, גמולים שקיבלו ופרטים רבים אחרים, זמינים רק למנהלי בתי הספר. ואולם עת מתקבל אישור לפרישתו של עובד הוראה מוצגים בפורטן בתי הספר גם הטעמים לפרישה ומועד הפרישה, והתברר כי פרטים אלה זמינים גם ליועצים בבתי הספר ולא רק למנהלי בתי הספר.

בעקבות התערבות הנציבות ביטל משרד החינוך את ההרשאה שניתנה ליועצי בתי הספר לצפות בנתונים של עובדי ההוראה הפורשים. (1063736)

פגיעה בחופש הביטוי – מחיקת תגובות וחסימה מדפים ציבוריים ברשתות חברתיות

הזכות החוקתית לחופש ביטוי, ובעיקר לחופש ביטוי פוליטי, נחשבת לנשמת אפו של המשטר הדמוקרטי וזוכה להגנה רחבה במיוחד[26]. זה כשלוש שנים פועלת הנציבות להגנה על זכות זו מפני פגיעות של רשויות ציבור או אנשי ציבור המתבצעות באמצעות מחיקת תגובות של אנשים או חסימת גישתם שלא כדין לדפים ציבוריים ברשתות החברתיות.

26 ע"א 214/89 **אבנרי נ' שפירא**, פ"ד מג(3) 840 (1989); עע"מ 4058/16 **עיריית גבעת שמואל נ' מכון אריק לפיוס סובלנות ושלום ע"ש אריה צבי פרנקלטל הי"ד** (פורסם במאגר ממוחשב, 26.6.2017).

שני הדוחות הקודמים של הנציבות[27] דנו בהפיכת הרשתות החברתיות לזירה המרכזית שבה גופים ציבוריים ואנשי ציבור מעבירים מסרים ומשתפים במידע באמצעות השיח הער והאינטראקטיבי עם הציבור, המתקיים בחשבונות שלהם.

כמו כן הוצגה באותם דוחות עמדת הנציב ולפיה דפי פייסבוק של רשויות ציבור ושל אנשי ציבור שיש להם סממנים ציבוריים הבאים לידי ביטוי בתוכן הדף, בגורם הממן את הדף, בגורם המנהל את הדף ובסוג הדף, הם דפים ציבוריים. על ניהול דפים ציבוריים חלים כללי היסוד של המשפט הציבורי, לרבות זכותו החוקתית של הציבור לחופש ביטוי, ובראש ובראשונה הזכות לבקר את פועלו של השלטון. פגיעה בחופש הביטוי - כמו מחיקת תגובה וחסימת גישה לדף ציבורי, שמונעת מהאדם החסום אף לעקוב אחר הדף - יכולה להתבצע אפוא רק לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש, בהתאם לפסקת ההגבלה שבחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

הנציב קבע שפגיעה בחופש הביטוי שנועדה למנוע מתיחת ביקורת לא נוחה על איש הציבור או הגוף הציבורי אינה בבחינת תכלית ראויה בהקשר זה.

עוד קבע הנציב שעל איש הציבור לפרסם בדף הפייסבוק שלו תקנון בדבר אופן הטיפול בתגובות הציבור, שיעלה בקנה אחד עם הזכות לחופש הביטוי ויפורטו בו צעדים מידתיים והדרגתיים שיינקטו נגד המפרים את מדיניות השימוש בדף.

מאז פורסמו שני הדוחות האמורים חלו התפתחויות של ממש בזירה המשפטית, ובתי המשפט בארה"ב קיבלו הכרעה בעניינן של מחלוקות נוספות הנוגעות לחסימת גולשים, הן בפייסבוק והן ברשתות חברתיות אחרות כגון טוויטר[28]. למשל, נקבע שלנוכח השימוש שעושה נשיא ארצות הברית בחשבון הטוויטר האישי שלו לצורכי תפקידו וכן לנוכח אופי תכניו של הדף ומאפיינים נוספים, מדובר במרחב ציבורי. חסימת משתמשים מאותו חשבון עקב דעותיהם מפלה אותם על רקע השקפתם ויש בה משום פגיעה שלא כדין בזכותם החוקתית של

27 נציב תלונות הציבור, **דוח שנתי 43** (2016) ו**דוח שנתי 44** (2017).

28 ראו:

Davison v. Loudoun County Board of Supervisors, 267 F.Supp.3d 702 (2017); **Davison v. Randall**, 912 F.3d 666 (4th Cir; 2019).

Garnier v. Poway Unified School District, 17 -cv-2215-W (JLB), (S.D. California, 2018).

Knight First Amendment Inst. at Columbia Univ. v. Trump, 302 F. Supp. 3d 541 (2018)

ערעור על פסק הדין תלוי ועומד:

Dkt, No. 18-1691 (2d Cir. June 5, 2018)

One Wisconsin Now v. Kremer 354 F. Supp. 3d 940 (W.D Wisconsin, 2019).

אותם משתמשים לחופש הביטוי, מאחר שהיא מונעת מהם להשתתף בשיח הציבורי המתקיים בחשבון זה.

לצד כל אלה הולכת ומתפתחת ההבנה שלערכי השקיפות וההגינות בשיח הציבורי ברשת - בעיקר בסמוך לתקופת בחירות - עשויה להיות חשיבות רבה. זאת לנוכח החשש שהתערבות בשיח המתקיים ברשת ובדפים של אנשי ציבור תפגע באותנטיות שלו, וכן תשפיע על דעת הקהל ועל תהליכי בחירה דמוקרטיים[29]. זאת בין באמצעות מחיקות וחסימות לשם הסתרת ביקורת והדרת אנשים מהשיח ומהצפייה בו (באופן היוצר למשל הטיה לטובת תגובות חיוביות או שליליות), ובין באמצעות שימוש בכלים אחרים להעברת מסרים[30].

בשנת 2018 המשיכה הנציבות לקבל תלונות בנושא שנסבו לא רק על דפים בפייסבוק אלא גם על חשבונות טוויטר. במסגרת התלונות נדרשה הנציבות לתת את דעתה גם על מצבים מורכבים יותר, שבהם לא מתבטאים בדף באופן מובהק כל הסממנים של "דף ציבורי", אלא יש בו עירוב של סממנים פרטיים וסממנים ציבוריים עד כדי טשטוש גבולות בין הפרטי לציבורי. בהקשר זה קבע הנציב כי כדי לבחון אם הדף ציבורי, יש להתחשב גם בשיקולים אלה: תכלית השימוש בדף; אופן השימוש בדף; קהל היעד של הפרסומים בדף; מספר העוקבים או החברים; תפקידו ומידת בכירותו של איש הציבור; כיצד הדף ומסריו נתפסים בעיני הציבור; האם הושקעו בדף כספי ציבור; וכמה משאבים ציבוריים הושקעו בדף.

כמו כן הושם דגש על בחירתו של איש הציבור להשתמש בדף לצורכי עבודתו ועל היעדרה של חלופה אפקטיבית שבאמצעותה יוכל המתלונן לפרסם את תגובתו. בהקשר זה ניתן להקיש מהדין החל על הפגנות המתקיימות ליד ביתו הפרטי של איש ציבור, ובייחוד נבחר ציבור, ולפיו אם בית זה משמש אותו ברוב עבודתו

> הנציבות רואה לנכון לציין לטובה את הגופים הנילונים שבעקבות התערבות הנציבות הסירו את החסימות, ובכך קידמו את ההגנה על חופש הביטוי של המשתמשים ברשתות החברתיות

---

29 דודי סימן טוב, גבי סיבוני, גבריאל אראל, **איומים קיברנטיים על תהליכים דמוקרטיים, סייבר מודיעין ובטחון**, כרך 1 גיליון 3 דצמבר 2017; לעניין השפעת תגובות ברשת החברתית על דעת הקהל. ראו למשל -

Paul R. Brewer, Michael Habegger, Ruby Harrington, Lindsay H. Hoffman, Philip Edward Jones and Jennifer L. Lambe, "Interactivity between candidates and citizens on a social networking site: Effects on perceptions and vote intentions", **Journal of experimental political science** 3, 84 - 96 (2016)

Keith N. Hampton, Lee Rainie, Weixu Lu, Maria Dwyer, Inyoung Shin, Kristen Purcell, "Social Media and the 'Spiral of Silence'" Pew Research Center.

30 תהילה שוורץ אלטשולר וגיא לוריא, "חוסן דיגיטלי: תעמולת בחירות דיגיטלית - איסור השימוש במשאבי הרשויות המקומיות" **הפרלמנט** (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2018). תב"כ 8/21 **עו"ד שחר בן מאיר נ' מפלגת הליכוד,** (פורסם במאגר ממחושב, 27.2.19).

הציבורית, ניתן לקיים מולו הפגנות[31]. ולבסוף, יש להביא בחשבון שאיש הציבור משתמש ברשת החברתית כאמצעי תקשורת, שכל מהותו לשמש פלטפורמה אינטראקטיבית ומסגרת לקיום שיח עם הציבור ושל הציבור. בנסיבות אלו יש לחייב את איש הציבור לאפשר לקיים דיון שקוף והוגן במרחב הציבורי של הדף ולנהוג באופן שוויוני כלפי כל אדם המבקש לכתוב ולהגיב בדף ולעקוב אחריו.

מילה טובה

להלן כמה דוגמאות הממחישות את דרך טיפולה של הנציבות בתחום זה. הנציבות רואה לנכון לציין לטובה את הגופים הנילונים המוזכרים להלן, שבעקבות התערבות הנציבות הסירו את החסימות, ובכך קידמו את ההגנה על חופש הביטוי של המשתמשים ברשתות החברתיות.

1. גישתו של המתלונן לדף הפייסבוק השייך לראש **עיריית טירת הכרמל** נחסמה בעקבות דברים שכתב בדף לגבי הקמת בית כנסת בשכונה. המתלונן טען שבתגובתו הפנה באופן מכובד שאלות לראש העירייה והופתע מאוד לגלות שבעקבות זאת נחסמה גישתו לדף, וטען שיש בכך משום פגיעה בזכותו לחופש הביטוי. ראש העירייה טען שמדובר בדף פרטי שלו, שאין לו קשר לעירייה. הנציבות בחנה את הדף ומצאה כי אף שאינו מופעל באמצעות משאבי העירייה הוא דף ציבורי: מדובר בדף אוהדים, שם הדף מציין את שמו ואת תוארו כראש העירייה, הוא מוגדר בו כ"דמות ציבורית" ויש לו אלפי עוקבים. התכנים בדף רובם ככולם ציבוריים, מפורסמים לכלל הציבור ועוסקים בפועלו של ראש העירייה ובהעברת מסרים ציבוריים. כפועל יוצא מכך גם התגובות בדף נסבות על ראש העירייה בתפקידו הציבורי ולא עליו כאדם פרטי. הנציבות הודיעה על כך לראש העירייה והסבה את תשומת ליבו לכללים בדבר מחיקת תגובות מדף ציבורי. בעקבות זאת ביטל ראש העירייה את חסימת גישתו של המתלונן לדף ומסר לנציבות שהוא מקבל את ממצאיה ומעתה ואילך ינהג בדף הפייסבוק כבדף ציבורי לכל דבר ועניין. (1064924)

[7]
עיריית טירת הכרמל

2. גישתו של המתלונן לדף הפייסבוק של סגנית ראש **עיריית ירושלים** נחסמה. סגנית ראש העירייה מסרה כי גישתו של המתלונן לדף נחסמה בשל חוסר תיאום ומעבר בין תפקידים של עובדים שונים שניהלו את הדף בתקופת הבחירות, כי היא לא ידעה שהמתלונן נחסם, וכי אף שהיא נתונה למתקפות בדף מצד יריביה הפוליטיים, חופש הביטוי בו נשמר כיאה למדינה דמוקרטית.

בעקבות פניית הנציבות הודיעה סגנית ראש העירייה כי חסימת המתלונן הוסרה. כמו כן שלחה סגנית ראש העירייה למתלונן מכתב התנצלות אישי

[8]
עיריית ירושלים

31 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 3.12000 "חירות ההפגנה"; בג"ץ 1983/17 **נפתלי נ' היועץ המשפטי לממשלה** (פורסם במאגר ממוחשב, 27.4.17); בג"ץ 2481/93 **דיין נ' מפקד מחוז ירושלים** פ"ד מח(2) 456 (1993).

ומסרה שבעקבות פניית הנציבות לעירייה היא ביצעה בדק בית והפקת לקחים בנושא. (1066406)

3. **עיריית נשר** פרסמה בדף הפייסבוק הרשמי שלה פוסט ובו התפארה בפרויקט גינון וטיפוח שביצעה.

[9]
עיריית נשר

המתלוננת, שמתקיים סכסוך מתמשך בינה לבין העירייה עקב אי-שביעות רצונה ממערכת החינוך בעיר שבה לומדים ילדיה, כתבה בתגובה על הפוסט, בין היתר: "... מה שווים הפרחים אם העירייה כוחנית ומטייחת כשלים... שקרים והוצאת דיבה, לא יודעים בכלל איפה התלמידים אך מקבלים תקציב עבורם? ...". העירייה השיבה למתלוננת בדף וביקשה ממנה לכבד את תקנון הדף ולהתבטא בשפה נאותה ומכובדת. בתגובה על כך השיבה המתלוננת כי כתבה בשפה מכובדת, וכי נראה שמפריע לעירייה שהיא "מאחדת נפגעים" ואומרת את האמת, ולכן העירייה מעדיפה להשתיק אותה. בתגובה על כך חסמה העירייה את גישתה של המתלוננת לדף לצמיתות, ובכך שללה ממנה את היכולת להגיב בדף או לעקוב אחריו.

לטענת העירייה, הדף נועד לשפר את הקשר בינה לתושבי העיר, להעביר להם מידע חשוב ולשמש פלטפורמה נוספת לפניות הציבור. מאז הקמת הדף בשנת 2013 הוא פועל על פי תקנון מסודר ולפיו, בין היתר, תגובות בעלות אופי אלים יוסרו. העירייה מסרה כי ככלל היא נמנעת מהסרת תגובות, כל שכן מחסימת משתמשים, וכי צעד כזה מבוצע במשורה ובמקרים קיצוניים בלבד.

העירייה טענה שתגובת המתלוננת לא הייתה קשורה לנושא הפוסט, הייתה בעלת אופי אלים וכללה השמצות והכפשות נגד העירייה באופן שפגע בשמה הטוב. לטענת העירייה, במצב זה לא הייתה לה ברירה אלא למחוק את התגובה ולהזהיר את המתלוננת, ומשזו עמדה בסירובה לבקשת העירייה, אכן נחסמה גישתה לדף.

מהבירור עלה כי בתגובת המתלוננת אכן הובאו ביטויים קשים ואלימים כלפי העירייה שלא היה להם כל ביסוס, ולא ניתן היה להבין את הקשר הדברים ואת הרקע לאמירתם. נמצא כי בנסיבות אלה יש להכיר באינטרס העירייה להגן על שמה הטוב וברצונה הלגיטימי לשמור על שיח מכבד בדף שלה. עם זאת, נקבע כי מאחר שמדובר בביקורת על רשות שלטונית ולא על אדם פרטי, יש לזכות לחופש הביטוי הפוליטי הגנה רחבה יותר, לנוכח החשיבות היתרה של שיח ביקורתי חופשי וחופש הביטוי בחברה דמוקרטית.

בנסיבות העניין נמצא שהעירייה הייתה רשאית למחוק את תגובת המתלוננת ולהזהירה. עם זאת, מאחר שתגובת המתלוננת על אזהרת העירייה לא נשאה אופי אלים ולא כללה ניבול פה או פגיעה אחרת בעירייה, הגם שהובאו

בה דברי ביקורת על העירייה, לא הייתה לעירייה עילה לחסום את גישת המתלוננת לדף.

בעקבות הצבעת הנציבות הורתה העירייה לאפשר למתלוננת גישה לדף. (1050841)

4. גישתו של המתלונן לדף הטוויטר של שר התחבורה נחסמה, לאחר שכתב בו תגובה ובה ביקורת על אופן תפקודו כשר התחבורה. הנציבות פנתה בעניין ליועצת המשפטית של **משרד התחבורה** והסבה את תשומת ליבה לכללים שקבע הנציב בעניין. בתגובה על כך הודיעה היועצת המשפטית של משרד התחבורה כי לאחר שנדרשה לעניין וביצעה בדיקה מקיפה במשרד, היא הפיצה בקרב גורמי המשרד המנהלים את דפי השר ברשתות החברתיות הנחיה ולפיה לנוכח פגיעתה של חסימת גישה כאמור בחופש הביטוי, הגוף הציבורי אחראי לטפל באופן סביר וראוי בתגובות לדפים אלה. בעקבות הפצת הנחיה זו הוסרה חסימת המתלונן מהדף, לשביעות רצונו. (1068174)

[10]
משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

5. המתלונן נחסם מדף הפייסבוק של אוטותל, מיזם המכוניות השיתופיות של **עיריית תל אביב-יפו** (עיריית תל אביב). המתלונן טען כי בעקבות ביקורת לגיטימית שכתב בדף לגבי המיזם, נחסמה גישתו לדף ופנייתו בעניין לעירייה לא הועילה. המתלונן טען שבעת חסימתו לא היה לדף תקנון, ולאחר מכן פורסם בדף תקנון הזהה לזה של דף הפייסבוק הרשמי של עיריית תל אביב. בעקבות פניית הנציבות לעיריית תל אביב והפנייתה לכללי הנציב בעניין, הודיעה העירייה באמצעות צוות אוטותל כי לאחר בחינת הדברים הוחלט להסיר את החסימה. (1070997)

[11]
עיריית תל אביב -יפו

פרק 2
זכויות מעורבים בהליכים פליליים

בסעיף 3 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971, נקבע כי משטרת ישראל (המשטרה) "תעסוק במניעת עבירות ובגילוין, בתפיסת עבריינים ובתביעתם לדין, בשמירתם הבטוחה של אסירים ובקיום הסדר הציבורי ובטחון הנפש והרכוש". המשטרה אמונה אפוא על שמירת ביטחונם של תושבי המדינה ועל אכיפת שלטון החוק.

בסעיפים 58 - 59 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, מעוגנות זכותו של כל אדם להגיש תלונה על עבירה שבוצעה וחובתה של המדינה לפתוח בחקירה כל אימת שנודע לה על ביצוע עבירה כאמור. לפי סעיפים 63 - 64 לחוק זה, אם מתלונן הגיש תלונה על עבירה שבוצעה והוחלט שלא לחקור אותה או שלא להעמיד לדין את מבצעיה, יש למסור למתלונן הודעה מנומקת על כך, והמתלונן רשאי לערור עליה לפני הגורמים המתאימים.

אף שלמשטרה הוקנה שיקול דעת רחב בדבר אופן הטיפול בתלונות, ואין חולק שמוטלות עליה משימות רבות ובידיה משאבים מוגבלים לביצוען, היא אינה רשאית להתעלם כליל מתלונה של מתלונן על עבירה שבוצעה נגדו. עליה לבחון את התלונה ולהחליט על קו הפעולה המתאים שתנקוט בעניינה.

מדי שנה בשנה מוגשות לנציבות תלונות רבות הנסבות על ליקויים בחקירת תלונות המוגשות למשטרה, בעיקר על שיהוי ניכר בביצוע חקירות, שבגינו מתקשה המשטרה לאתר עבריינים ולהעמידם לדין, ולפיכך פעמים רבות נפגעות זכויותיהם של המתלוננים.

להלן יוצגו כמה תלונות על הליכי חקירה שנקטה המשטרה[32]:

[12]
משטרת ישראל

תיקון ליקוי כללי

שיהוי ניכר בחקירת עבירה של גרימת מוות ברשלנות

המתלוננת הלינה על שיהוי ניכר בחקירת נסיבות מותו של אחיה עקב דריסתו על ידי מלגזה ועל ליקויים רבים בקידומו של הליך החקירה. המתלוננת ציינה כי אחיה נפצע אנושות והובהל למחלקת טיפול נמרץ בבית חולים. המתלוננת הוסיפה כי אחיה שהה במחלקה כמה חודשים, הועבר בהמשך למחלקה רגילה, וכחמישה חודשים לאחר התאונה נפטר מפציעתו. המתלוננת טענה כי **המשטרה** לא פעלה בכלים הנדרשים למיצוי חקירת האירוע החמור, שבגינו מצא אחיה את מותו. למשל, בוחן תנועה לא הגיע לזירת האירוע, לא נאספו חומרי צילום בזירה, לא נגבו הודעות מעדים לאירוע, ונהג המלגזה לא נחקר סמוך למועד האירוע. גם אחיה של המתלוננת, קורבן העבירה לכאורה, לא נחקר סמוך ככל הניתן למועד

32 לתלונה נוספת על לקיחת אדם לחקירה באמצעות ניידת משטרה ופגיעה לא מידתית בכבוד האדם ראו בפרק "ההגנה על זכויות האדם", עמ' 40.

האירוע, בעת שמצבו הרפואי איפשר לחקור אותו, ונפטר בטרם עלה בידו למסור את גרסתו לאירוע. עוד הלינה המתלוננת על שהיא ובני משפחתה לא עודכנו בהתקדמות החקירה ועל סגירת תיק החקירה בטרם מוצתה החקירה.

בתגובתה על התלונה ציינה המשטרה כי אכן הטיפול הראשוני בזירת האירוע לא היה ממצה. בירור הנציבות העלה בהתאם כי לא זומן בוחן תנועה לזירת האירוע, לא בוצע תיאום ראוי עם משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (בשל האפשרות שמדובר בתאונת עבודה עקב שימוש בציוד מכני כבד) ולא בוצעו פעולות חקירה ראשוניות, כנדרש.

עוד העלה הבירור כי תיק החקירה נסגר כחודשיים וחצי לאחר האירוע מחמת טעות, ולפיכך לא בוצעו פעולות חקירה כלל, ואף כי בני המשפחה לא עודכנו בדבר סגירת התיק. תיק החקירה נפתח מחדש יותר מחצי שנה לאחר האירוע בעקבות פניית המשפחה באמצעות עורך דין למשטרה בדרישה למצות את החקירה, ורק אז החלה המשטרה לבצע את פעולות החקירה המתבקשות. ואולם בשלב הזה כבר לא היה אפשר לגבות מקורבן האירוע את גרסתו, משום שהוא נפטר מפציעתו כחודשיים קודם לכן. כן העלה הבירור כי גם לאחר שהעבירה המשטרה את תיק החקירה לפרקליטות לצורך בחינתו והתיק הוחזר לה לביצוע השלמות חקירה, הוסיפה החקירה להתנהל לאיטה ובלא שבוצעו ההשלמות הנדרשות במהירות המתבקשת. נוסף על כך, המשטרה לא עמדה בקשר רציף עם בני משפחתו של המנוח, חרף פניותיהם, ובכך פגעה בזכויותיהם לקבל מידע כשאריו של קורבן העבירה הנחקרת.

הנציבות העירה למשטרה על כלל הליקויים שעלו מבירורה של התלונה והדגישה את הצורך בעדכון קרובי משפחתו של המנוח בדבר התקדמות החקירה, ככל שהדבר אפשרי, שכן היא עודנה מתקיימת.

המשטרה הודיעה לנציבות כי ריעננה את נוהל הטיפול בחקירת תאונות עבודה, הפיצה הנחיה המחייבת זימון של קצין חקירות, חוקר זירה ובמידת הצורך גם בוחן תנועה לזירת האירוע וכן הבהירה שבמקרים שבהם נחקרת תאונה קטלנית יזומן לזירת האירוע גם קצין אגף החקירות המרחבי. כן הודיעה המשטרה כי קוימה פגישת עבודה עם כלל הגורמים האמונים על חקירת תאונות עבודה לשם חיזוק שיתוף הפעולה ביניהם וצמצום זמני הטיפול בתאונות עבודה, וכי הועברה הדרכה לחוקרים המטפלים בתאונות עבודה על ידי פרקליט מוסמך. (1044246)

> המשטרה הודיעה לנציבות כי קוימה פגישת עבודה עם כלל הגורמים האמונים על חקירת תאונות עבודה לשם חיזוק שיתוף הפעולה ביניהם וצמצום זמני הטיפול בתאונות עבודה

מיצוי הליך חקירה

[13]
משטרת ישראל

המתלונן רכש טרקטור מאדם פרטי ונרשם כבעלים שלו. כשנה לאחר מכן, כשביקש המתלונן לחדש את רישיון הרכב של הטרקטור, גילה לתדהמתו כי לפי רישומי משרד התחבורה הוא מכר את הטרקטור לאדם אחר (הרוכש), ואותו אדם הוא שרשום כבעלים של הטרקטור. המתלונן יצר קשר עם הרוכש, והתברר לו שהרוכש מחזיק בטרקטור אחר הנושא לוחית רישוי זהה לזו של הטרקטור של המתלונן.

משהתברר למתלונן כי יש שני טרקטורים הנושאים את אותה לוחית זיהוי, הוא ניגש לתחנת משטרת שפרעם כדי להגיש תלונה על מעשה זיוף ומרמה, ושם התברר לו כי הרוכש הגיש עוד קודם לכן תלונה דומה בתחנת משטרת מעלות (התלונה הראשונה). שוטרי תחנת משטרת שפרעם החליטו שלא להזין את התלונה החדשה במערך המחשוב המשטרתי, אלא להעבירה בדואר הפנימי של המשטרה לטיפולה של תחנת משטרת מעלות.

אולם, כעולה מן הבירור, תיק התלונה החדשה לא הגיע לתחנת משטרת מעלות, וחוקרי התחנה כלל לא ידעו על הגשתה. לדבריהם, לאחר הגשת התלונה הראשונה הם ביצעו בדיקה באגף הרישוי, ומשמצאו כי הטרקטור הרשום נמכר לכאורה לרוכש, לא ראו מקום לביצוע הליכי חקירה נוספים וסגרו את תיק התלונה של הרוכש. כך הושארו בשטח וברישומי אגף הרישוי שני הטרקטורים - המקורי והמזויף.

בעקבות פניית הנציבות והבהרת מצב הדברים בפועל, זומנו המתלונן והרוכש עם שני הטרקטורים לתחנת משטרת מעלות לצורך ביצוע בדיקות זיהוי פלילי. בתום הבדיקה נקבע חד-משמעית כי הטרקטור שמחזיק בו המתלונן ולוחית הרישוי שלו הם מקוריים, ואילו לוחית הרישוי של הטרקטור שמחזיק בו הרוכש מזויפת, ובעקבות כך נתפס הטרקטור שהחזיק בו הרוכש.

הנציבות העירה ל**משטרה** על הליקויים בקליטת התלונות בתחנות המשטרה הנוגעות בדבר ועל חוסר התיאום ביניהן, אשר הביא לכך שחקירת התלונה לא מוצתה כראוי. (1046907)

פגיעה בקניין בעקבות פעולה משטרתית

ההגנה על קניינו של אדם הוכרה זה כבר כזכות יסוד חוקתית המעוגנת בסעיף 3 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. פגיעה בקניינו של אדם תותר רק אם תתבצע לתכלית ראויה, מכוח הסמכה מפורשת בחוק ובמידה שאינה עולה על הנדרש.

רשויות המדינה השונות, ובכללן רשויות האכיפה, נאלצות לעיתים לנקוט פעולות הפוגעות בקניינו של אדם (הפקעת מקרקעין, הטלת קנסות וכו'). גם המשטרה

נאלצת לעיתים לנקוט פעולות שונות הפוגעות ברכוש: גביית כספי ערובה מנחקר, תפיסת רכוש והחרמתו, פריצה לבתים ועריכת חיפוש וכיוצא בזה. המשטרה, בדומה ליתר מנגנוני המדינה, נדרשת להפעיל את סמכויותיה בתבונה, להשתמש בכוח הנתון לה במיומנות ובסבירות ולנקוט את אמצעי הזהירות הדרושים כדי שהנזק שייגרם בעקבות ביצוע משימה לא יחרוג מן הנדרש[33].

להלן יוצגו שתי תלונות על פגיעה בקניין בעקבות פעולות שנקטה המשטרה:

[14]
משטרת ישראל

אי-השבת רכוש שניטל מאדם שעוכב על ידי המשטרה

המתלונן נעצר בעת שנהג באופנוע שלו ללא רישיון נהיגה. האופנוע הוחרם והועבר על ידי חברת גרירה למגרש ייעודי למשך 30 ימים[34]. במעמד לקיחת האופנוע ניטלו מהמתלונן המפתחות של האופנוע וקסדה. לאחר 30 ימים הושב האופנוע למתלונן, אך המפתחות והקסדה לא הושבו לו. המתלונן פנה לגורמים שונים ב**משטרה** בניסיון לאתר את המפתחות והקסדה, אך הושב ריקם. המשטרה טענה כי אין ברשותה מסמכים המעידים על כך שהמפתחות והקסדה נלקחו מהמתלונן, זאת אף שבדוח הגרירה צוין כי האופנוע נגרר עם המפתחות והקסדה, וכי מכל מקום אין היא אחראית לרכוש, אלא חברת הגרירה הפועלת במסגרת הסכם התקשרות עימה.

הנציבות העירה למשטרה כי חברת הגרירה פעלה כזרועה הארוכה, ולכן עליה לבדוק את עניינו של המתלונן בעצמה ולא להפנות אותו לחברת הגרירה. ואכן, המשטרה פנתה לחברת הגרירה בעניינו של המתלונן, אך החברה הפנתה את המתלונן לנהג הגורר שהוביל את האופנוע למגרש האחסנה. הנהג הכחיש מכול וכול שלקח את החפצים של המתלונן וטען כי האחריות לאובדן הרכוש מוטלת על המשטרה.

משנוכחה הנציבות כי המתלונן מופנה מגורם אחד למשנהו, כי כל הגורמים הנוגעים בדבר מתנערים מאחריות לפגיעה בקניינו, וכי לא ברור אם מבוצעות פעולות כלשהן לאיתור הרכוש - היא הדגישה למשטרה כי בעת שהמתלונן עוכב וניטל ממנו רכושו הוא לא היה בקשר עם הנהג הגורר או עם חברת הגרירה, אלא עם השוטרים במקום. החרמת רכושו נעשתה בהוראת המשטרה ובמסגרת סמכותה החוקית, ולפיכך על המשטרה לשאת באחריות לאובדן הרכוש.

לאחר דין ודברים החליטה המשטרה לפצות את המתלונן בסך 2,000 ש"ח, תמורת התחייבותו שלא לתבוע את המשטרה בעתיד. (1021532)

33 ע"א 337/81 **בוסקילה נ' מדינת ישראל**, פ"ד לח(3) 337, 346 (1984).

34 וזאת מכוח הוראות תקנות התעבורה (איסור שימוש ברכב - מגרשי אחסנה), התשס"ו-2006.

אי-השבת עירבון כספי למפקיד

[15]
משטרת ישראל

בשנת 2012 נחשד המתלונן בביצוע עבירה, נחקר ביחידת להב 443 של ה**משטרה** ונדרש להפקיד עירבון בסך 10,000 ש"ח כתנאי לשחרורו.

בתלונתו מיוני 2018 מסר המתלונן כי בשל הטראומה שנגרמה לו מחקירתו במשטרה הוא חשש במשך כמה שנים ליצור עימה קשר, ולכן לא ביקש ממנה להשיב לו את הכסף שהפקיד כעירבון. כשפנה לבסוף למשטרה בעניין נמסר לו שהכסף הועבר לבנק הדואר, אולם בנק הדואר מסר לו כי המשטרה לא העבירה אליו את סכום העירבון.

לפי חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים), התשנ"ו-1996, קצין ממונה רשאי לשחרר חשוד המפקיד עירבון ולקבוע תנאי שחרור במסגרת הפקדת העירבון. העירבון ותנאי השחרור יתבטלו אם לא יוגש כתב אישום נגד החשוד בתוך 180 ימים, אלא אם כן יאריך בית המשפט את תקופת העירבון.

בתחילה טענה המשטרה כי בשנת 2013 משך המתלונן את כספי העירבון מבנק הדואר, וכי המתלונן קיבל אסמכתה למשיכת כספו, אולם המתלונן טען כי לא קיבל את כספו וכל שכן אסמכתה למשיכתו.

הנציבות ביקשה מהמשטרה לבצע בדיקה נוספת, ובעקבות הבדיקה מצאה המשטרה שהעירבון שהפקיד המתלונן עודו ברשותה. התברר שעם תום חקירת המתלונן ביולי 2013 הועברו כספי העירבון לבנק הדואר, ונשלח למתלונן מסרון למספר הטלפון הנייד שנתן בזמן חקירתו, שבו צוין כי עליו לפדות את כספו בבנק הדואר. ואולם לאחר שבמשך ארבעה חודשים הכסף לא נמשך, החזיר בנק הדואר את הכסף למשטרה, ובשל טעות ברישומי המשטרה (וגם ברישומי בנק הדואר), דבר זה לא צוין. ברישומי המשטרה אף צוין כי הכסף נמשך.

בעקבות התערבות הנציבות התבררה הטעות, והמתלונן קיבל את כספו בחזרה.

הנציבות העירה למשטרה על שלא עשתה פעולות יזומות כלשהן במטרה להשיב למתלונן את כספי העירבון, ועקב כך נותר כספו בחזקתה במשך שש שנים[35].
(1060508)

> הנציבות העירה למשטרה על שלא עשתה פעולות יזומות במטרה להשיב למתלונן את כספי העירבון, ועקב כך נותר כספו בחזקתה במשך שש שנים

35 לתלונות דומות ראו נציב תלונות הציבור, **דוח שנתי 44** (2018), עמ' 43 - 44.

פרק 3
הזכות לבריאות

הזכות לקבל טיפול רפואי מעוגנת במשפט הישראלי בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, שנחקק בשנת 1992. בחוק זה נקבע כי "כל אדם זכאי להגנה על חייו, על גופו ועל כבודו". בג"ץ קבע זה כבר כי "הזכות לבריאות הינה אחת מהזכויות הבסיסיות והחיוניות הנתונות לאדם. לזכות זו השפעה שלא ניתן להפריז בחשיבותה על הקיום של האדם, על חייו ועל איכותם"[36].

> הזכות לבריאות הינה אחת מהזכויות הבסיסיות והחיוניות הנתונות לאדם

בשנת 1991 אשררה מדינת ישראל את האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות משנת 1966 (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), אשר קובעת בין היתר כי מדינות יכירו "בזכות כל ליהנות מרמת הבריאות הגופנית והנפשית הגבוהה ביותר שאפשר להשיגה"[37]. לאחר אשרור האמנה חוקקו חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (חוק ביטוח בריאות ממלכתי), המעגן את זכותם של תושבי ישראל לקבל שירותי בריאות באיכות סבירה, בתוך פרק זמן סביר ובמרחק סביר ממקום מגוריהם, וחוק זכויות החולה, התשנ"ו-1996, שמטרתו "לקבוע את זכויות האדם המבקש טיפול רפואי או המקבל טיפול רפואי ולהגן על כבודו ועל פרטיותו"[38].

בנציבות תלונות הציבור מתקבלות מדי שנה בשנה תלונות רבות בתחום הבריאות. להלן יובאו כמה דוגמאות לתלונות שבוררו השנה:

זכויות נפגעים בעבודה לקבל טיפול רפואי [16]

חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995[39], קובע את זכאותו של נפגע בעבודה לריפוי, להחלמה ולשיקום רפואי (טיפול רפואי) בגין פגימות שהמוסד לביטוח לאומי (הביטוח הלאומי) הכיר בהן כנובעות מפגיעתו בעבודה. הטיפול הרפואי כולל אשפוז (לרבות אשפוז סיעודי), קבלת תרופות, ביצוע בדיקות רפואיות, צילומים, ניתוחים, קבלת מכשירים אורתופדיים ועוד. הטיפול ניתן באמצעות קופות החולים, שמחויבות להעניק לנפגעים בעבודה גם טיפולים שאינם נכללים בסל שירותי הבריאות[40], וזאת מכוח הסכם שנחתם בשנת 2016 בין הביטוח הלאומי לבין כל אחת מקופות החולים (ההסכם).

---

36 בג"ץ 1105/06 **קו לעובד נ' שר הרווחה** (פורסם במאגר ממוחשב, 22.6.14); ראו גם אייל גרוס, "בריאות בישראל: בין זכות למצרך", בתוך: יורם רבין ויובל שני (עורכים), **זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל** (2004), עמ' 437 - 531.

37 סעיף 12 לאמנה.

38 סעיף 1 לחוק.

39 סעיפים 86 - 89, ראו גם תקנות הביטוח הלאומי (מתן טיפול רפואי לנפגעי עבודה), התשכ"ח-1968.

40 סל שירותי הבריאות מקיף את מכלול השירותים, התרופות, הציוד והמכשירים הרפואיים שהמבוטחים בביטוח בריאות ממלכתי זכאים לקבל, בין באמצעות קופות החולים ובין על ידי משרד הבריאות, והכול בהתאם לחוק ביטוח בריאות ממלכתי.

מכמה תלונות שהתקבלו בנציבות עולה כי לא תמיד מקבלים הנפגעים בעבודה את הטיפול הרפואי בהתאם לזכותם החוקית. רק בעקבות התערבות הנציבות קיבלו המתלוננים את הטיפול שהם זכאים לו.

1. למשל, נפגעת תאונה בעבודה שקיבלה במשך כמה שנים זריקות במרפאת פה ולסת ב**מרכז הרפואי האוניברסיטאי סורוקה** (בית החולים) במימון **מכבי שירותי בריאות** (מכבי), שבה היא חברה, התלוננה על שבית החולים הודיע לה כי לא יכבד עוד את התחייבויות מכבי לצורך טיפול זה.

בית החולים טען בתחילה כי הטיפול הופסק משום שמכבי הודיעה לו כי ההתחייבויות ניתנו עד כה בטעות, שכן המתלוננת אינה זכאית לקבל את הטיפול במסגרת סל שירותי הבריאות.

משהפנתה הנציבות את תשומת לב מכבי לכך שמכוח ההסכם היא מחויבת לתת לנפגע בעבודה גם טיפולים שאינם נכללים בסל שירותי הבריאות, הודיעה מכבי כי תיתן למתלוננת התחייבות להמשך טיפול בבית החולים.

אלא שבכך עדיין לא בא עניין התלונה על פתרונו, שכן מרפאת פה ולסת בבית החולים הודיעה למתלוננת כי לא תכבד את התחייבויות מכבי, מאחר שהטיפול אינו נכלל בסל שירותי הבריאות. עקב כך נדרשה המתלוננת לשלם בעצמה את עלות הטיפול בסך כ-6,000 ש"ח.

בסופו של דבר, בעקבות התערבות הנציבות, מכבי והלשכה המשפטית של בית החולים, ניאותה המרפאה לקבל את התחייבות מכבי להמשך הטיפול במתלוננת.

התלונה נמצאה מוצדקת הן מאחר שמכבי סירבה במשך זמן רב לתת למתלוננת התחייבות לטיפול הגם שמדובר בנפגעת בעבודה, והן מאחר שבית החולים סירב לקבל את התחייבותה של מכבי ודרש מהמתלוננת לשלם עבור הטיפול.

שני הגופים נדרשו לחדד את הנהלים בנוגע למתן שירותים מחוץ לסל שירותי הבריאות לנפגעים בעבודה, על מנת למנוע הישנות מקרים מסוג זה. (1057710)

מכמה תלונות שהתקבלו בנציבות עולה כי לא תמיד מקבלים הנפגעים בעבודה את הטיפול הרפואי בהתאם לזכותם החוקית

[17]
המרכז הרפואי האוניברסיטאי סורוקה
מכבי שירותי בריאות

[18]
שירותי בריאות כללית

2. בתלונה אחרת התלונן נפגע בעבודה על ש**שירותי בריאות כללית** (הכללית) מסרבת לממן את עלות הקנביס הרפואי שלו הוא זקוק עקב פגיעתו בעבודה. יצוין כי קנביס רפואי אינו נכלל בסל שירותי הבריאות, ונפגעי תאונות בעבודה זכאים למימון קנביס רפואי מכוח ההסכם. הבירור העלה כי רופא הביטוח הלאומי אישר את הטיפול בקנביס הרפואי והודיע לכללית כי עליה לממנו, ואולם זו סירבה לעשות כן.

רק בעקבות התערבות הנציבות הסכימה הכללית לממן למתלונן את עלות הקנביס הרפואי. נוסף על כך השיבה הכללית למתלונן את הכספים ששילם עד כה עבור הקנביס (מאוקטובר 2017). (1065854)

[19]
שירותי בריאות כללית

3. בעקבות עוד תלונה נדרשה הנציבות להתערב בעניינו של נפגע בעבודה שהביטוח הלאומי לא הכיר בו כתושב, ומעמדו בארץ לא היה ברור[41]. מהתלונה עלה כי ה**כללית** הפסיקה לתת למתלונן שירותים רפואיים שקיבל כנפגע בעבודה במשך שנים, בטענה שלפי מידע שהתקבל מהביטוח הלאומי הוא אינו זכאי עוד לשירותי בריאות.

ואולם נמצא כי לא הייתה סיבה לשלול את זכאותו של המתלונן לקבל שירותי בריאות, שכן בהיותו נפגע בעבודה בישראל הוא זכאי לטיפול רפואי מכוח הוראות פרק ה' לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, אף אם אינו נחשב תושב, וזאת בדומה לנפגעים בעבודה שהם עובדים זרים או תושבי השטחים[42], שלהם נותנת הכללית טיפול בהתאם להסכם שנחתם בעניין זה בינה לבין הביטוח הלאומי[43].

בעקבות התערבות הנציבות הוסדרה זכאותו של המתלונן, והוא המשיך לקבל טיפולים רפואיים בכללית. (1060559)

41 השאלה אם המתלונן נחשב תושב מתבררת במסגרת תביעה שהגיש לבית הדין לעבודה בעניין.

42 ראו בעניין זה עו"ד רועי קרת, "זכויות סוציאליות לעובדים זרים, והיחס למי שישיבתו בישראל אינה כדין",
https://www.btl.gov.il/SiteCollectionDocuments/btl/%D7%A7%D7%A8%D7%A0%D7%95%D7%AA/the%20rights%20of%20foriner%20in%20BTL.doc.

43 הסכם מ-5.6.17.

[20]
משרד הבריאות

תיקון ליקוי כללי

זכויות מתמודדי נפש לשירותי שיקום בקהילה

מתן שירותי שיקום בקהילה למתמודדי נפש מוסדר בחוק שיקום נכי נפש בקהילה, התש"ס-2000.

המתלוננת הלינה על ש**משרד הבריאות** הפסיק לספק לבנה, מתמודד נפש, שירותים במסגרת סל השיקום[44].

משרד הבריאות טען בתגובה על התלונה כי מתן השירותים לבן הופסק מאחר שהצוות שמטפל בו התקשה לתפקד מולו, בין היתר על רקע מחלתו.

בעקבות התערבות הנציבות הסכים משרד הבריאות להמשיך לספק את השירותים לבן באמצעות ספק שירותים אחר, ואספקת השירותים חודשה.

עם זאת העלה בירור התלונה ליקוי כללי בהליך הפסקת מתן שירותי השיקום, ובעיקר באופן היידוע של המשתקם על הכוונה להפסיק את מתן השירותים. בפגישה שהתקיימה עם הגורמים האחראים לכך במשרד הבריאות קיבל המשרד את עמדת הנציבות שלפיה יש ליידע את המשתקם בכתב על הכוונה להפסיק את שירותי השיקום ועל הסיבה לכך, ולפרט לפניו במקרים המתאימים את הפעולות שבאפשרותו לנקוט על מנת להמשיך לקבל את השירותים. משרד הבריאות התחייב לפעול מעתה בדרך זו. (1048647)

[21]
שירות בתי הסוהר

תיקון ליקוי כללי

קבלת טיפול רפואי הולם בעת השהות במשמורת חוקית

אסירים, בניגוד לכלל האוכלוסייה, אינם אדונים לעצמם בכל הנוגע לקבלת שירותי בריאות. בית המשפט העליון, בשבתו כבית דין גבוה לצדק, קבע זה כבר כי על **שירות בתי הסוהר** מוטלת חובה מוחלטת לדאוג לכך שלא תישלל מאסיר זכותו לקבל טיפול רפואי, וזאת כחלק מזכותו לכבוד וכחלק מהחובה לשמור על שלומו הגופני והנפשי[45]. לפי פקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971 (הפקודה), אסיר זכאי ל"טיפול רפואי הנדרש לשם שמירה על בריאותו, ותנאי השגחה מתאימים לפי דרישת רופא של שירות בתי הסוהר", וזאת כחלק מתנאי כליאה

44 מדובר במגוון שירותים שמעניק משרד הבריאות למתמודדי נפש, ובכלל זה שילובם במסגרות דיור שונות, סיוע למשפחותיהם, סיוע ברכישת ציוד ראשוני למגורים, סיוע במציאת תעסוקה, השלמת השכלה, ליווי והדרכה ומתן טיפולי שיניים.

45 בג"ץ 4338/95 **חזן נ' שירות בתי הסוהר**, פד"י מט(5) 274, 276 (1996).

הולמים[46]. עוד נקבע בפקודה כי רופא בית הסוהר "ידאג לבריאות האסירים דרך כלל, בכפוף לפיקוחו של הנציב"[47].

בפקודה שפרסם נציב שירות בתי הסוהר בנושא "הטיפול הרפואי באסיר"[48] נקבע כי "אסיר יהא זכאי לסל השירותים הרפואיים הבסיסי הניתן על-ידי קופת חולים הכללית למבוטחיה, אשר יינתן בישראל, באיכות סבירה ובזמן סביר והכל בכפוף לשיקול דעת רפואי ובמסגרת מקורות המימון העומדים לרשות שב"ס"[49].

בנציבות מתקבלות מדי שנה בשנה תלונות בנושא טיב הטיפול הרפואי שמקבלים אסירים, ובמקרים רבים רק בעקבות התערבות הנציבות קיבלו אסירים טיפול רפואי הולם[50]. להלן יובא תיאורה של אחת התלונות שבוררו השנה.

אסיר התלונן על כאבים עזים ברגליו בשל הצטברות מים, נפיחות והתקשות, וכן התלונן על אדמומיות ברגליו ועל צורך בהטלת שתן בתכיפות. רופא בית הסוהר המליץ להפנותו לאורולוג ובינתיים נתן למתלונן תרופות, אך אלה לא הקלו במאומה את כאביו, ותסמיניו אף החריפו. חרף זאת הושאר המתלונן בבית הסוהר בלי שנבדק בפועל על ידי אורולוג ובלי שהופנה לבית חולים. רק לאחר שלקה באי-ספיקת כליות ומצבו החמיר מאוד הובהל המתלונן לבית החולים ואושפז בטיפול נמרץ מורדם ומונשם. לאחר שחרורו מאשפוז וחזרתו לבית הסוהר נזקק המתלונן לניתוחים ולטיפולים שונים להטבת מצבו.

בתלונתו טען המתלונן כי ההחמרה במצבו נגרמה מהתעלמות שירות בתי הסוהר מפניותיו החוזרות ונשנות לקבל טיפול רפואי הולם.

בעקבות פניית הנציבות מינה שירות בתי הסוהר קצין בודק לבחינת הטיפול הרפואי במתלונן. בבדיקה נמצאו ליקויים שונים בפעולות הצוות הרפואי בעניינו, ובכלל זה נמצא כי המתלונן לא קיבל טיפול הכולל בירור מקיף של תלונותיו הרפואיות, וכי הגם שבעייתו החריפה לא הופעל בעניינו שיקול דעת רפואי נכון, והוא לא הופנה לבדיקות שהיו עשויות לאבחן את מחלתו בשלב מוקדם יותר ולמנוע את ההידרדרות במצבו. עוד נמצא כי הצוות הרפואי לא התייחס ברצינות לטענותיו של המתלונן, נהג בקלות ראש בעניינו ואף פעל בחוסר מקצועיות ובניגוד לנהליו הפנימיים של שירות בתי הסוהר. כן נמצאו ליקויים מערכתיים שונים בתיעוד עבודת הצוות הרפואי. הקצין הבודק המליץ לשנות את הוראות

> בעקבות פניית הנציבות מינה שירות בתי הסוהר קצין בודק לבחינת הטיפול הרפואי במתלונן. בבדיקה נמצאו ליקויים שונים בפעולות הצוות הרפואי

46 סעיף 11ב לפקודה.

47 שם, סעיף 74.

48 פקודת נציבות שירות בתי הסוהר 04.44.00 מ-1.5.02.

49 לעניין זה ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 65ג** (2015), עמ' 385 - 430.

50 לעניין זה ראו נציב תלונות הציבור, **דוח שנתי 40** (2014), עמ' 127; **דוח שנתי 41** (2015), עמ' 37, 60; **דוח שנתי 43** (2017), עמ' 46.

הנוהל הנוהג, הן בעניין הטיפול הרפואי הניתן, והן בעניין תיעודו של הטיפול ואופן ניהול היומנים הרפואיים.

נוסף על כך הועבר דוח הקצין הבודק לבחינת אגף המשמעת בשירות בתי הסוהר, ונמסר לנציבות כי נבחנת אפשרות לנקוט צעדים משמעתיים נגד רופא בית הסוהר.

נוכח האמור קבעה גם הנציבות כי התלונה מוצדקת, וכי נפגעה זכותו של המתלונן לטיפול רפואי ראוי, בפרט בשים לב לתלותו המוחלטת בשירות בתי הסוהר, דבר אשר פגע בבריאותו. הנציבות עוקבת אחר שינוי הוראות הנוהל בהתאם לדוח הקצין הבודק. (1037333)

[22]
המוסד לביטוח לאומי

תיקון ליקוי כללי

אי-מתן שירותי תרגום בדיוני ועדות רפואיות של הביטוח הלאומי

תושבת היישוב הבדואי לְקייֶה שבנגב פנתה לנציבות בעניינה של בתה, המתמודדת עם בעיות נפשיות. הבת הגישה ל**ביטוח הלאומי** תביעה לקצבת נכות כללית, והמתלוננת טענה כי אף שהשפה העברית אינה שגורה בפי בתה, קיימה הוועדה הרפואית לעררים את הדיונים בעניינה בעברית, ללא נוכחות מתורגמן.

בירור התלונה העלה כי בדיון שקיימה הוועדה הרפואית תרגמה מזכירת הוועדה את טענות התובעת. לעומת זאת, בפרוטוקול הוועדה לעררים צוין כי השיחה בין חברי הוועדה לתובעת התקיימה בעברית.

הנציבות הטעימה לפני הביטוח הלאומי כי תובעים שהשפה העברית אינה שגורה בפיהם זכאים לשמוע את שאלות הוועדה בשפתם וגם להשיב עליהן בשפה זו, וכי קיום דיון של ועדה רפואית בתחום הפסיכיאטרי ללא מתורגמן פוגע בזכותם הבסיסית של המבוטחים להליך דיון הוגן ותקין ולמיצוי זכויותיהם.

הביטוח הלאומי הודיע לנציבות כי בעקבות בדיקת התלונה ונוכח מקרים דומים הוא פרסם הנחיה ולפיה אם מתברר לוועדה בתחום הפסיכיאטרי כי מבוטח שמופיע לפניה אינו דובר עברית, עליה לדחות את הדיון בעניינו למועד אחר, ולהזמינו לדיון שיתקיים בנוכחות מתורגמן. (1033306)

> פעמים רבות אלמלא התערבות הנציבות היו המבקשים נותרים עוד חודשים רבים ללא קנביס רפואי
>
> [23]
> משרד הבריאות,
> היחידה לקנביס רפואי

ליקויים חמורים בתפקוד היחידה לקנביס רפואי שבמשרד הבריאות

בשנת 2018 חל גידול נוסף וניכר במספר התלונות שהתקבלו בעניין **היחידה לקנביס רפואי שבמשרד הבריאות (היק"ר)**. מספר התלונות שהתקבלו על היק"ר בשנת 2018 גדול כמעט פי שניים וחצי ממספר התלונות בנושא שהתקבלו בשנת 2017. הנושא נסקר בהרחבה בדוח הקודם של הנציב[51]. 85% מהתלונות על היק"ר שהוגשו בשנת 2018 נמצאו מוצדקות או באו על תיקונן בעקבות התערבות הנציבות.

התלונות בשנת 2018 התמקדו, כבשנת 2017, במהמורות הבירוקרטיות המקשות על עשרות אלפי המטופלים הנזקקים לקנביס רפואי לקבל אותו. בכלל זה חזרו ונשנו תלונות על אי-קליטת בקשות שנשלחו ליק"ר; על אובדן מסמכים שהועברו ליק"ר; על אי-טיפול בבקשות שחסרו בהן מסמכים תומכים בלא שניתנה למבקשים או לרופאיהם הודעה על כך בזמן אמת; על שיהוי ניכר בקליטת הבקשות ובטיפול בהן, הגורם פעמים רבות לקטיעת הרצף הטיפולי; על שיהוי בהעברת רישיונות לגורמים המספקים את הקנביס הרפואי; וכן על אי-עדכון המבקשים בדבר התקדמות הטיפול בבקשתם. כמו כן נטען כי זמן ההמתנה למוקד הטלפוני, שמפעילה חברה חיצונית מטעם היק"ר ובאמצעותו מוסרת מידע למבקשים (המוקד הטלפוני), הוא ממושך ובלתי סביר, וכי לא פעם המוקד הטלפוני מוסר למבקשים מידע שאינו רלוונטי.

הנציבות פועלת לבירור התלונות בשני מישורים: (א) מתן סיוע פרטני לפונים אליה כדי לפתור בעיות מינהליות הנוגעות לאופן הטיפול של היק"ר בעניינם; למעשה, פעמים רבות אלמלא התערבות הנציבות היו המבקשים נותרים עוד חודשים רבים ללא קנביס רפואי. (ב) הנציבות פועלת מול משרד הבריאות בדרישה לתקן את הליקויים הרבים העולים מבירור התלונות. במסגרת זו הבטיח מנהל היק"ר לנציבות כי בעתיד הקרוב ייושמו שינויים ניכרים בשיטת העבודה, אשר יהיה בהם כדי לתקן רבים מן הכשלים שעלו מהתלונות. בכלל זה צפויה היק"ר להפעיל מערכת מחשוב מקוונת שבאמצעותה יוכלו המטופלים להגיש בקשות

51 נציב תלונות הציבור, **דוח שנתי 44** (2018), עמ' 58 - 60.

ולסרוק מסמכים חסרים; לעקוב בכל זמן נתון אחר מצב הטיפול בבקשות ולקבל דואר אלקטרוני ומסרונים בנוגע להכרעה בעניין בקשותיהם; וכן לקבל רישיונות ממוחשבים[52]. כל זאת כדי לקצר ולייעל את תהליך העבודה מול היק"ר, ליצור שקיפות ולייתר את הצורך של מטופלים לפנות למוקד הטלפוני.

הנציבות עוקבת אחר תיקון הליקויים על ידי היק"ר.

להלן כמה דוגמאות לתלונות שהתקבלו השנה בנציבות מחולים המטופלים בקנביס רפואי, אשר ממחישות את מקצת הליקויים המתוארים לעיל:

1. חולה בטרשת נפוצה הגיש ליק"ר בתחילת אוגוסט 2018 בקשה לקבל קנביס רפואי. משלא התקבלה החלטה בעניין בקשתו פנה החולה באוקטובר 2018 לנציבות, וזו פנתה ליק"ר לשם בירור מצב הטיפול בבקשה. התברר כי בעת שפנתה הנציבות ליק"ר כאמור, בקשת המתלונן אפילו לא הוקלדה במערכת הממוחשבת של היק"ר, ולמותר לציין כי הטיפול בה כלל לא החל. רק בעקבות פניית הנציבות ליק"ר הוקלדה הבקשה והוחל הטיפול בה, וב-4.12.18 הונפק למתלונן רישיון לשימוש בקנביס רפואי. ואולם בכך לא תמו תלאותיו, שכן נמצא כי מספר הזהות שהודפס ברישיון היה שגוי, ועל כן היה צורך לבטל את הרישיון ולהדפיסו מחדש, תהליך שנמשך שבועיים נוספים. בסופו של דבר זכה המתלונן לקבל רישיון לשימוש בקנביס רק כארבעה חודשים לאחר שהגיש בקשה לכך, ומדובר בשיהוי ניכר ובלתי סביר. (1066171)
2. חולה המשתמש בקנביס רפואי זה עשור פנה לנציבות בבקשה לסייע לו לאחר שרישיונו לשימוש בקנביס לא חודש במועד, והוא נותר ללא קנביס. המתלונן ציין כי הגם שפנה ליק"ר פעמים רבות ושלח לה שוב ושוב מסמכים המוכיחים כי הוא זכאי לחידוש רישיונו לשימוש בקנביס, ואף שפנה ללשכת שר הבריאות בעניין, לא עלה בידו לקבל מענה ענייני. כמו כן הלין המתלונן על המתנה של שעה עד שעתיים למענה במוקד הטלפוני והוסיף כי לא פעם

52 להבדיל מהשיטה הנהוגה כיום, שבמסגרתה הרישיון מודפס על גבי נייר ועל המגדל או הספק לקחת אותו מהיק"ר ולהעבירו למטופל.

בסופו של דבר השיחה מתנתקת, דבר שלמעשה הופך את השגת המוקד הטלפוני לבלתי אפשרית. המתלונן טען כי הגיש את הבקשה לחידוש רישיונו באפריל 2018, כחודשיים וחצי לפני מועד פקיעת הרישיון. היק"ר טענה כי במועד פניית הנציבות אליה ביולי 2018 היא טרם קיבלה את בקשת המתלונן, אולם הבירור העלה כי הבקשה התקבלה כבר באפריל 2018, כטענת המתלונן, אך עדיין לא טופלה. רק בעקבות התערבות הנציבות טופלה הבקשה, ורישיונו של המתלונן חודש. התלונה נמצאה מוצדקת אף בהיבט של משך ההמתנה למענה במוקד הטלפוני, והנציבות הצביעה לפני היק"ר על ליקוי מערכתי זה. (1061043)

> הנציבות העירה ליק"ר כי עליה לפרסם באופן גלוי ובהיר את פרטי ההתקשרות עימה

3. בקשתה של מתלוננת אחרת לקבלת רישיון לשימוש בקנביס רפואי אושרה לאחר שבעה חודשי המתנה, שבהם אירעו תקלות שונות בעניינה. למשל, לטענת היק"ר נשלחה למתלוננת הודעה בדואר, ולפיה היא נדרשת לשלוח ליחידה מסמכים נוספים המוכיחים את זכאותה לקבל רישיון לשימוש בקנביס רפואי, אולם המתלוננת או הרופא שלה לא קיבלו מהיק"ר הודעה כאמור. כמו כן, המתלוננת הלינה כי התקשתה להשיג את המוקד הטלפוני כדי לברר כיצד מתקדם הטיפול בבקשתה. בסופו של דבר, לאחר התערבות הנציבות, מסרה היק"ר כי רישיונה של המתלוננת הונפק ויועבר לספק לשם מתן הקנביס למתלוננת. ואולם פניותיה של המתלוננת לספק הושבו ריקם, שכן הספק לא קיבל את הרישיון, והמתלוננת שבה ופנתה לנציבות. רק בעקבות פניה חוזרת של הנציבות הדפיסה היק"ר את הרישיון, חתמה עליו והעבירה אותו לספק, תהליך שנמשך עוד חודש, ובעקבות כך יכלה המתלוננת לקבל סוף סוף את הקנביס ששיוועה לו חודשים רבים. הנציבות העירה ליק"ר כי משלוח הודעות בדואר אינו אמצעי תקשורת מקובל בימינו ואין להסתפק בו, וכי יש להקפיד על הדפסת רישיונות והעברתם לספקים בדרך הקצרה והיעילה ביותר. (1061847)

4. מתלוננת אחרת הגישה ליק"ר בספטמבר 2018 בקשה לחידוש רישיונה לקנביס רפואי. המתלוננת שלחה את הבקשה ליק"ר הן בפקס והן בדואר האלקטרוני, בהתאם לפרטים המצוינים באתר המרשתת (האינטרנט) של משרד הבריאות. בשיחה עם המוקד הטלפוני באוקטובר 2018 נמסר למתלוננת שהבקשה לא התקבלה ואף נטען כי לא שלחה אותה לכתובת הדואר האלקטרוני הנכונה, והיא התבקשה לשלוח אותה שוב לכתובת דואר אלקטרוני אחרת. המתלוננת עשתה כן, אולם גם לאחר חודש וחצי לא נענתה פנייתה, והיא פנתה לנציבות. בירור הנציבות העלה כי המתלוננת שלחה בתחילה את הבקשה לכתובת הדואר האלקטרוני שמפורסמת באתר המרשתת של

משרד הבריאות[53], אולם בפועל היק"ר מקבלת בקשות ומסמכים ממטופלים באמצעות כתובת דואר אלקטרוני אחרת, הייעודית לעניין זה. כתובת הדואר האלקטרוני הייעודית אינה מפורסמת באתר המרשתת, אלא מצוינת באותיות קטנות בתחתית טופס הבקשה לקבלת רישיון לשימוש בקנביס. זאת ועוד, נמצא כי גם לאחר שהבקשה נשלחה לכתובת הדואר האלקטרוני הייעודית היא לא טופלה, והטיפול בה החל רק בעקבות התערבות הנציבות. בנסיבות האמורות נמצאה התלונה מוצדקת, והנציבות העירה ליק"ר כי עליה לפרסם באופן גלוי ובהיר את פרטי ההתקשרות עימה, כדי שמטופלים נוספים לא ישלחו בקשות ומסמכים לכתובת דואר אלקטרוני לא נכונה ויניחו בטעות שבקשתם תטופל. (1069454)

53 באתר מפורסמים גם מס' הפקס של היק"ר ומס' טלפון לבירורים.

פרק 4
זכויות של אוכלוסיות מוגדרות

אנשים עם מוגבלות

חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 (חוק השוויון), והאמנה הבין-לאומית בדבר זכויות אנשים עם מוגבלות שאשררה מדינת ישראל בשנת 2012 מדגישים את מחויבותה ואחריותה של המדינה לדאוג לשילובם החברתי המלא של אנשים עם מוגבלות. כעולה מסעיף 2 לחוק השוויון, מטרת החוק היא "להגן על כבודו וחירותו של אדם עם מוגבלות, לעגן את זכותו להשתתפות שוויונית ופעילה בחברה בכל תחומי החיים, וכן לתת מענה הולם לצרכיו המיוחדים באופן שיאפשר לו לחיות את חייו בעצמאות מרבית, בפרטיות ובכבוד, תוך מיצוי מלוא יכולתו".

על פי חוק השוויון, אסור לפגוע בזכויותיו של אדם עם מוגבלות בתחומי התעסוקה, החינוך, השירות הציבורי והנגישות.

כדי לאפשר את שילובם של אנשים עם מוגבלות בחברה ולהבטיח את זכויותיהם על הרשויות ליישם את העקרונות והכללים שנקבעו בדין בעניין זה, לחוקק חוקים, לקבל החלטות פרטניות ולנקוט צעדים מעשיים, גם אם נקיטת הצעדים כרוכה בעלות כספית ניכרת.

נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (נציבות השוויון), שהיא יחידה במשרד המשפטים, פועלת לשמירה על זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות, למניעת הפלייתם לרעה ולקידום השתלבותם בחברה, לאכיפת החוקים בעניין זה, לפיקוח על יישומם ולטיפול בתביעות בתחום הנגישות.

גופים רבים אחרים במדינה מסייעים לאנשים עם מוגבלות. למשל, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים אחראי להענקת תעודות עיוור ולהפעלת שירותים למען ילדים ומבוגרים המצויים על המקשֶׁתֶת האוטיסטית (הספקטרום האוטיסטי); המוסד לביטוח לאומי (הביטוח הלאומי) מעניק קצבאות נכות וגמלאות סיעוד לזכאים; משרד הבריאות אחראי לטיפול בענייניה של אוכלוסיית מתמודדי הנפש מכוח חוק שיקום נכי נפש בקהילה, התש"ס-2000; האגף לחינוך מיוחד במשרד החינוך מופקד על מתן השירותים לתלמידים עם צרכים מיוחדים הזכאים לחינוך מיוחד; משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (משרד התחבורה) אחראי להקצאת תווי חניה לנכים; ואגף שיקום נכים במשרד הביטחון (אגף השיקום) מופקד על שיקומם של נכי צה"ל, על השבתם לתפקוד פיזי ונפשי מיטבי ועל שילובם בחברה ובתעסוקה.

> כדי לאפשר את שילובם של אנשים עם מוגבלות בחברה ולהבטיח את זכויותיהם על הרשויות ליישם את העקרונות והכללים שנקבעו בדין בעניין זה

משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור מאפשר לכל אדם עם מוגבלות לקבל שירות ומידע בדרך המותאמת למוגבלותו. המשרד גם פועל להנגשת המידע המצוין באתר המרשתת (האינטרנט) שלו לאנשים עם מוגבלות.

מדי שנה בשנה מתקבלות בנציבות תלונות הציבור תלונות רבות ומגוונות הנוגעות לפגיעה בזכויות אנשים עם מוגבלות. בפרק זה יובא תיאורן של כמה מהתלונות.

הזכות לנגישות של הסביבה הציבורית

זכאותם של אנשים עם מוגבלות להנגשת מקומות ציבוריים ושירותים ציבוריים היא עקרון יסוד[54] הנובע מהזכות לחירות ולכבוד, המעוגנת בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. חוק השוויון מחייב התאמה של מבנים, תשתיות ושירותים ליכולותיהם הפיזיות, החושיות, הרגשיות והשכליות של אנשים עם מוגבלות.

תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), התשע"ג-2013 (תקנות הנגישות), קובעות כיצד יש להתאים את המבנים שבהם ניתן שירות ציבורי והשירותים הניתנים לאנשים עם מוגבלות. כן קובעות התקנות כיצד יש להנגיש לאנשים אלה את המידע ואת שירותי המרשתת שמספקים הגופים הציבוריים.

ואולם כעולה מהתלונות, לא תמיד דואגות הרשויות להנגיש את הסביבה הציבורית לאנשים עם מוגבלות. להלן כמה דוגמאות:

> זכאותם של אנשים עם מוגבלות להנגשת מקומות ציבוריים ושירותים ציבוריים היא עקרון יסוד הנובע מהזכות לחירות ולכבוד, המעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו

[24]
חברת דואר ישראל בע"מ

תיקון ליקוי כללי

אי-מתן שירות לנכה בסניף דואר ללא המתנה בתור

תקנה 13 לתקנות הנגישות מאפשרת לאנשים אשר עקב מוגבלותם מתקשים להמתין בתור לקבל את השירות ללא המתנה. בתקנות הנגישות נקבע כי האחראי למתן השירות רשאי לדרוש ממבקש הפטור להציג תעודת נכה תקפה שהנפיקו הביטוח הלאומי או אגף השיקום שבו מצוינת זכאותו זו.

המתלוננת הלינה כי אף שהציגה בסניף דואר בנהרייה תעודת נכה כאמור, לא ניתן לה פטור מהמתנה בתור.

חברת דואר ישראל בע"מ (חברת הדואר) מסרה בתגובה על התלונה כי מנהל סניף הדואר שוחח עם המתלוננת והתנצל על המקרה שאירע בשל אי-ידיעת התקנה שלעיל. הנציבות העירה לחברת הדואר כי עליה לרענן בקרב כל יחידות החברה המקבלות קהל את נושא הפטור מהמתנה בתור לבעלי תעודה מתאימה. החברה הודיעה לנציבות כי קיימה בשנת 2018 סדנאות נגישות, ובמסגרתן בוצע הריענון ליחידות בנושא זה. (1058603)

תעודת נכה שבה מצוינת הזכות לפטור מהמתנה בתור

54 חוק השוויון, סעיף 19ב.

אי-מסירת דבר דואר לאדם עם מוגבלות

[25]
חברת דואר ישראל בע"מ

המתלונן, אדם עם מוגבלות שגר בבית דירות, הלין על כך שדבר דואר שנשלח אליו לא נמסר לו. המתלונן ציין שדבר הדואר הגיע אליו באמצעות שליח, והשליח ביקש ממנו לצאת אליו כדי לקבל את דבר הדואר. לאחר שהמתלונן הודיע לשליח שמפאת מוגבלותו הוא אינו יכול לעשות כן, עזב השליח את המקום בלא שמסר את דבר הדואר.

חברת הדואר מסרה בתגובה על התלונה כי השליח ציין ברישומי החברה כי דבר הדואר לא נמסר מאחר שהמתלונן סירב לקבל אותו. בהמשך מסר השליח שלא עלה לדירת המתלונן מאחר שהתקשה למצוא חניה במקום.

עוד מסרה חברת הדואר כי בעקבות התלונה זומן השליח לשיחה אצל המנהל שלו לצורך חידוד הנהלים וכדי למנוע את הישנותם של מקרים דומים. כמו כן, ובעקבות בקשת הנציבות, יצר מנהל המוקד של החברה קשר עם המתלונן לצורך תיאום מסירת דבר הדואר, ודבר הדואר אומנם נמסר למתלונן. (1056327)

אי-הנגשת מרכז למסירת דברי דואר

[26]
חברת דואר ישראל בע"מ

המתלוננת הלינה על התנאים הפיזיים והשירות שניתן במרכז למסירת דברי דואר (המרכז) בבת ים שאליו הופנתה. לטענתה, המרכז אינו נגיש, מאחר שהוא נמצא בקומה שמתחת לקומת הכניסה במבנה שאין בו מעלית.

חברת הדואר אישרה כי המרכז, שנפתח בשנת 2018, החל לפעול כשהוא אינו מונגש, מאחר שהתקנתה של מעלית הבניין התעכבה בשל עיכוב באספקת רכיבים שלה שהוזמנו מחו"ל. עם זאת ציינה חברת הדואר כי כפתרון ביניים, אדם עם מוגבלות יכול לקבל שירות אישי באמצעות פנייה למנהל המרכז, והדבר אף צוין בשלט שהוצב במקום.

ואולם הנציבות הפנתה את תשומת לב חברת הדואר לכך שבהתאם לתקנות הנגישות, מכיוון שמדובר במקום שירות חדש, היה על החברה להיערך למתן שירות נגיש כבר עם הפעלתו. עוד ציינה הנציבות כי מאחר שממילא חלה חובה לבצע התאמות נגישות בכל המקומות הציבוריים עד 1.1.18, לא ראוי שגוף ציבורי

צילום: חברת דואר ישראל בע"מ

המעלון שהותקן במרכז
למסירת דברי דואר בבת ים

יפתח מרכז חדש כה סמוך למועד זה בלי לבצע את התאמות הנגישות הנדרשות.

בעקבות התערבות הנציבות הופנתה המתלוננת למרכז אחר הנגיש לאנשים עם מוגבלות. אשר למרכז מסרה חברת הדואר כי היא נערכת להתקנת המעלית בו, דבר שיאפשר את הנגשתו. במעקב שעשתה הנציבות עלה כי הותקן במקום מעלון. (1057488)

היעדר אכיפה של איסור חניה על מדרכות

[27]
עיריית ירושלים

המתלונן הלין על כך שבסופי השבוע **עיריית ירושלים** (העירייה) אינה אוכפת את החוק על נהגים החונים על מדרכות באזור מגוריו באופן המפריע למעבר של עגלות תינוק ושל אנשים עם מוגבלות. המתלונן ציין כי אנשים עם מוגבלות הגרים בבניין מגוריו ונעזרים בכיסאות גלגלים אינם יכולים להשתמש במדרכה מאחר שהיא חסומה. עקב כך הם נאלצים להתנייד על הכביש ומסכנים בכך את חייהם.

העירייה מסרה בתגובה על התלונה כי סיירה באזור מגורי המתלונן ונוכחה לדעת שאכן בסופי שבוע, כשלא מבוצעת אכיפה במקום, יש באזור בעיה חמורה של חניה על מדרכות.

בעקבות פניית הנציבות הציבה העירייה באזור 40 עמודים, על מנת שימנעו את החניה על המדרכות ויאפשרו מעבר חופשי במדרכה לאנשים עם מוגבלות ולכלל הציבור. (1059481)

צילום: המתלונן

המצב לפני הצבת העמודים

המצב לאחר הצבת העמודים

צילום: עיריית ירושלים

[28]
עיריית תל אביב-יפו

חיוב אדם עם מוגבלות לשלם עבור חניה בחניון הסמוך לבריכת גורדון

המתלונן הוא ניצול שואה נכה המחזיק בתג נכה עם סמל משולש. תלונתו נסבה על כך שמפעילי החניון הצמוד לבריכת גורדון בתל אביב דרשו ממנו לשלם עבור החניה בחניון בטענה שרק מי שמתנייד בכיסא גלגלים ומחזיק בתג עם עגלת נכה זכאי לפטור מתשלום עבור חניה.

המתלונן טען כי אין לחייבו לשלם עבור החניה, מאחר שהגישה הנגישה היחידה לבריכה היא דרך החניון. עוד טען המתלונן כי אין להגביל את הזכאות לעניין זה רק לאדם המתנייד בכיסא גלגלים ומחזיק בתג עם עגלת נכה.

סעיף 4ב לחוק חניה לנכים, התשנ"ד-1993 (חוק חניה לנכים), קובע כי אם הגישה הנגישה היחידה למקום ציבורי היא דרך חניון ציבורי שהחניה בו היא בתשלום, תחול חובת התשלום בעד החניה של אדם עם מוגבלות על המפעיל או המחזיק של המקום הציבורי.

משעלה כי הגישה הנגישה היחידה לבריכה היא דרך החניון, פנתה הנציבות ל**עיריית תל אביב-יפו**, המפעילה את הבריכה, והבהירה לה כי לפי הוראות חוק חניה לנכים עליה לשאת בעלות החניה של כל האנשים עם מוגבלות הבאים לבריכה.

לאחר דין ודברים ממושך הודיעה עיריית תל אביב-יפו לנציבות כי תממן לאנשים עם מוגבלות עד שש שעות חניה חינם בחניון הסמוך לבריכה. הנציבות ביקשה כי העירייה תיידע את הציבור על החלטתה זו, והעירייה אכן עשתה זאת. (1028043)

צילום: עיריית תל אביב-יפו

השלט בכניסה לבריכה המיידע אנשים עם מוגבלות לגבי זכאותם להסדר חניה מיוחד

[29]
משרד התחבורה
והבטיחות בדרכים
המוסד לביטוח לאומי

מילה טובה

הוראת נהיגה לאישה עם מוגבלות שגרה באילת

המתלוננת, תושבת אילת שסובלת משיתוק מוחין ומוגבלת בגפיים התחתונות, טענה שאין באפשרותה ללמוד נהיגה בעיר מגוריה מאחר שאין באילת מורי נהיגה שרכבם מונגש וכולל את כל הציוד הנדרש להוראת נהיגה לאנשים עם מוגבלות.

בתגובה על התלונה אישר **משרד התחבורה** כי אכן, אין באילת מורים לנהיגה שרכבם מונגש, אך הוסיף שהוא אינו יכול לחייב מורים לנהיגה להתאים את רכבם ללימוד נכים, והדבר מתבצע על חשבון המורה ונתון לשיקול דעתו.

עם זאת הציע משרד התחבורה למתלוננת כמה פתרונות לבעיה. למשל, הוא הציע כי מורה לנהיגה מבאר שבע שרכבו מתאים ללימוד נכים יגיע לאילת תמורת תשלום נוסף עבור שעות הנסיעה מבאר שבע לאילת כדי ללמד אותה. ואולם המתלוננת נאלצה לדחות הצעה זו בשל העלויות הגבוהות הכרוכות בה. עוד הציע המשרד למתלוננת לאתר רכב פרטי של נכה מאילת שיש בו אביזרים הדרושים לנהיגת נכה, להתקין בו דוושת בלם נוספת, כנדרש ברכב של מורה לנהיגה, ולבטח אותו בהתאם. המשרד ציין לפני המתלוננת כי אם תעשה כן, הוא יאשר באופן חריג למורה נהיגה מאילת ללמד אותה נהיגה ברכב כזה. ואולם המתלוננת ציינה כי היא אינה מכירה בעל רכב מתאים כאמור.

בירור שקיימה הנציבות עם נציבות השוויון העלה כי אין כיום חובה בחוק להתאים רכבים ללימוד נהיגה לאנשים עם מוגבלות. אשר למתלוננת הציעה נציבות השוויון לבדוק את האפשרות ש**הביטוח הלאומי** יסבסד או יממן למתלוננת את שיעורי הנהיגה במסגרת סל השיקום, שנועד לסייע לאנשים עם מוגבלות להשתלב בעבודה.

בעקבות כך הציעה הנציבות למתלוננת להגיש לביטוח הלאומי בקשה למימון שיעורי הנהיגה במסגרת סל השיקום. הנציבות אף סייעה למתלוננת ליצור קשר עם מחלקת השיקום בביטוח הלאומי בעניין.

לאחר בחינת הבקשה אישר הביטוח הלאומי באופן חריג מתווה למימון שיעורי הנהיגה של המתלוננת במסגרת סל השיקום, זאת כדי שיתאפשר לה להתנייד ברכב פרטי, דבר שיפתח לפניה אפשרויות ללימודים אקדמיים ואפשרויות תעסוקה שלא היו קיימות קודם לכן. בהמשך הודיע הביטוח הלאומי לנציבות כי במסגרת המתווה שאישר הוא יממן עד 25 טיסות הלוך ושוב מאילת לתל אביב, שם ימתין לה מורה נהיגה מתאים שיאסוף אותה משדה התעופה. נוסף על כך יממן הביטוח הלאומי למתלוננת את עלות שיעורי הנהיגה. עוד הודיע הביטוח הלאומי לנציבות כי יקצה לצורך המתווה כולו כ-27,500 ש"ח. (1048993)

[30]
משרד התחבורה
והבטיחות בדרכים - אגף
הרישוי

דחיית בקשות לקבלת תג נכה

הבקשות לקבלת תג נכה מתקבלות ביחידה לטיפול במוגבלי ניידות במשרד התחבורה. היחידה מפנה אותן לרופאי **אגף הרישוי במשרד התחבורה** (אגף הרישוי), והם בוחנים אם המבקשים עומדים בקריטריונים שנקבעו בחוק.

בנציבות מתקבלות מדי שנה בשנה תלונות רבות על החלטות רופאי אגף הרישוי בעניין הבקשות. הנציבות אינה מעמידה את שיקול דעתה מעל שיקול דעתו המקצועי של רופא אגף הרישוי, אולם במקרים שבהם נראה כי ההחלטה אינה מנומקת דייה או שהנימוק לדחיית הבקשה אינו ברור או שלא הובאו בחשבון כל הממצאים הרפואיים הכלולים במסמכים שהמציא הפונה - מבקשת הנציבות כי הרופא ישוב וישקול את הבקשה.

גם בתלונות שטופלו בשנת 2018 שבו ועלו מקרים שבהם נדחו בקשות לתג נכה, אף שחוות הדעת הרפואיות שצורפו לבקשות היו חד-משמעיות בכל הנוגע למגבלת הניידות שממנה סבלו הפונים. במקרים אלו בעקבות בקשת הנציבות לבדיקה חוזרת והפניית תשומת הלב לאמור בחוות הדעת הרפואית אישרו רופאי אגף הרישוי את מתן תג הנכה, ולעיתים אף ניתן תג נכה לצמיתות.

להלן דוגמאות לכמה תלונות כאלה:

1. מתלוננת החולה במחלת שיתוק ילדים (פוליו) החזיקה בתג נכה במשך שנים רבות וביקשה לחדשו כאשר פג תוקפו. ואולם בקשתה לחדש את תג הנכה נדחתה, אף שמצבה הרפואי הוחמר במשך השנים. הנציבות פנתה למשרד התחבורה והסבה את תשומת ליבו לכך שלא חל שיפור במצבה של המתלוננת, וכי מצבה אף הוחמר כאמור. בעקבות פניית הנציבות העביר משרד התחבורה את בקשתה לבדיקה חוזרת, ולאחריה אושר לה תג נכה לצמיתות. (1057559)

2. המתלונן שמוכר כנכה משנת 1997 סובל מכמה בעיות אורתופדיות. לשם התניידות בביתו הוא נעזר באביזרי תמיכה, ומחוץ לבית הוא נעזר בכיסא גלגלים. בשנת 2007 קיבל המתלונן תג נכה בהתבסס על אישור נכות לצמיתות שקיבל ממשרד הבריאות. בשנת 2017 ביקש המתלונן לחדש את תג הנכה, אך בקשתו נדחתה. לאחר שהנציבות הסבה את תשומת לב משרד התחבורה למסמכים הרפואיים שהמציא המתלונן, ניתן לו תג נכה לשלוש שנים. משרד התחבורה מסר שאם ימציא המתלונן אישור עדכני ממשרד הבריאות על מצב בריאותו, הוא יקבל תג נכה לצמיתות. (1055823)

3. המתלוננת הלינה על שבקשתה לתג נכה נדחתה, אף שהיא עיוורת בעין אחת וסובלת מיתר לחץ דם, בעיות לבביות ודלקת מפרקים ניוונית (אוסטאוארתריטיס). בהחלטת רופא רשות הרישוי על דחיית בקשתה של המתלוננת נכתב "פרפור פרוזדורים ויתר לחץ דם, בטיפול, ללא מניעה

> מאחר שמדובר במספר לא מבוטל של תלונות בנושא דחיית בקשות לקבלת תג נכה שמוגשות מדי שנה בשנה, ביקשה הנציבות ממשרד התחבורה שיתן את דעתו על הנושא וינחה את הגורמים המקצועיים הנוגעים בדבר

מהליכה". הועלה כי רופא אגף הרישוי לא התייחס בהחלטתו למחלת המפרקים הניוונית שממנה סובלת המתלוננת ולהשפעתה על יכולת הניידות שלה. בעקבות בקשת הנציבות שהרופא ייתן את דעתו על מכלול הבעיות הרפואיות שמהן סובלת המתלוננת, נבדקה הבקשה בשנית ואושר למתלוננת תג נכה לשלוש שנים. (1050852)

מאחר שמדובר במספר לא מבוטל של תלונות בנושא זה שמוגשות מדי שנה בשנה, ביקשה הנציבות ממשרד התחבורה שיתן את דעתו על הנושא וינחה את הגורמים המקצועיים הנוגעים בדבר, ובייחוד את רופאי אגף הרישוי, לתת את דעתם על כל האמור במסמכים הרפואיים ולהתייחס בנימוקיהם לכל הבעיות הרפואיות הרלוונטיות המשתקפות ממסמכים אלו.

דחייה שלא כדין של בקשה להקצאת מקום חניה לרכב של נכה

[31]
עיריית בת ים

בסעיף 4ד לחוק חניה לנכים, התשנ"ד-1993, נקבעה חובתה של הרשות המקומית להקצות מקום חניה עבור רכב אחד של אדם בעל תג נכה המתגורר בתחום שיפוטה. מקום החניה צריך להתאים לצרכיו של הנכה ולהיות סמוך ככל האפשר למקום מגוריו. בתיקון לחוק משנת 2017 נקבע כי מקום חניה כאמור יוקצה לעיוור או למי שקיבל אישור בכתב מרופא שהוסמך לכך ולפיו הוא אחד מאלה: שיעור נכותו הוא 90% לפחות ותנועתו בדרכים בלי רכב עשויה לערער את מצב בריאותו; הוא מוגבל בהליכה וזקוק לכיסא גלגלים לצורך ניידותו; הוא נכה הזקוק לרכב כאמצעי תנועה בשל רגליו הנכות.

למתלוננת, תושבת בת ים, יש תג נכה, ונקבעו לה 70% נכות בהיותה מוגבלת בניידות ומשתמשת בכיסא גלגלים. היא התלוננה על ש**עיריית בת ים** (העירייה) דחתה את בקשתה להקצות לה מקום חניה בסמוך למקום מגוריה.

העירייה מסרה כי בקשת המתלוננת נדחתה, מכיוון שהיא אינה עיוורת, ושיעור נכותה אינו 90%, כנדרש בחוק חניה לנכים. העירייה הוסיפה כי תסכים לפנים משורת הדין להפנות את בקשתה של המתלוננת לוועדת תנועה הדנה במקרים חריגים, כדי שתשקול לאשר להקצות לה מקום חניה למשך שנתיים.

ואולם הנציבות העירה לעירייה כי היא התעלמה מכך שלפי החוק, גם נכה המוגבל בהליכה וזקוק לכיסא גלגלים לצורך ניידותו זכאי למקום חניה ליד ביתו, ולפי האישורים שהציגה המתלוננת היא סובלת ממוגבלות זו. הנציבות הטעימה כי לפיכך המתלוננת זכאית למקום חניה לפי החוק, ואין צורך להפנותה לשם כך לוועדת תנועה כדי שתדון במקרה זה כמקרה חריג כאמור. בעקבות הערת הנציבות הקצתה העירייה מקום חניה למתלוננת בקרבת ביתה. (1065441)

מקום החניה שהוקצה לרכב נכה

בנציבות התקבלו תלונות רבות של הורים לתלמידים עם מוגבלות על שיהוי בהנגשת מוסדות חינוך לילדיהם

הזכות לנגישות של הסביבה הלימודית והחינוכית

"מבחנה של חברה מוסרית ונאורה הוא במידת הצלחתה לספק לכל אדם את צרכיו הייחודיים מבלי להפרידו ולהרחיקו ממסגרות החיים הרגילות. מתוך תפיסות אלה נובעת ההכרה בזכותו של כל תלמיד לקבל מענה לצרכיו הייחודיים, ובכלל זה סביבת למידה המותאמת לו"[55].

חוק השוויון קובע כי יש להנגיש מוסד חינוך או גן ילדים לתלמיד עם מוגבלות, וכן להנגיש את שירותי החינוך הניתנים במקום כזה[56]. עוד קובע חוק השוויון כי הבעלים של מוסד חינוך או גן ילדים יבצעו התאמות נגישות בעבור תלמיד עם מוגבלות הלומד בהם. זאת ועוד, לפי החוק, מייד לאחר שנודע למוסד חינוכי כי ילד עם מוגבלות עתיד ללמוד בו, עליו לבצע התאמות כאלה בעבור התלמיד[57].

בתחילת שנת 2018 הותקנו תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות פרטנית לתלמיד ולהורה), התשע"ח-2018. בתקנות אלה נקבעו התאמות הנגישות שלהן זכאים תלמידים עם מוגבלות הלומדים במערכת החינוך והורי תלמידים שהם אנשים עם מוגבלות. התקנות כוללות בין היתר פירוט של ההתאמות הנדרשות (מעלית, כֶּבֶשׁ, כיתה אקוסטית ועוד), וכן נקבעה בהן החובה לעדכן את הזקוקים להנגשה על זכותם זו. נוסף על כך כוללות התקנות לוחות זמנים לטיפול בבקשות לביצוע התאמות נגישות.

בנציבות התקבלו תלונות רבות של הורים לתלמידים עם מוגבלות על שיהוי בהנגשת מוסדות חינוך לילדיהם. להלן תיאורן של כמה תלונות:

55 כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל, **התוכנית הלאומית לחינוך** (2005), עמ' 107.
56 חוק השוויון, סעיף 19לד(א).
57 חוק השוויון, סעיף 19לד(ד).

תיקון ליקוי כללי

עיכוב בהנגשה אקוסטית של גן ילדים

[32]
המועצה המקומית
אבו גוש

שני ילדיהם של המתלוננים סובלים מליקויי שמיעה וראייה והחלו ללמוד בספטמבר 2017 (תחילת שנת הלימודים התשע"ח)[58] בגן חובה באבו גוש. לטענתם של המתלוננים, כבר באפריל 2017, כחמישה חודשים לפני תחילת שנת הלימודים, הם ביקשו מ**המועצה המקומית אבו גוש** (המועצה) לבצע הנגשה אקוסטית של הגן שבו ילמדו ילדיהם ואף צירפו להודעתם טופסי בדיקות שמיעה וראייה. בתלונתם משנת 2018 הלינו המתלוננים על העיכוב בטיפול בבקשתם ועל שטרם בוצעו עבודות ההנגשה.

בירור התלונה העלה כי המועצה השתהתה בטיפול בבקשת המתלוננים להנגשה, וכי רק בפברואר 2018 פרסמה מכרז לביצוע עבודות ההנגשה. המועצה אישרה כי טענת ההורים מוצדקת, התנצלה על העיכוב שחל בטיפול בבקשתם והודיעה כי הלקח מכך נלמד.

המועצה הוסיפה כי בדקה כבר עתה היכן ילמדו ילדי המתלוננים בשנת הלימודים הבאה וביצעה את התאמות הנגישות הנדרשות בכיתה שהם ילמדו בה עוד לפני תחילת שנת הלימודים. עוד הודיעה המועצה כי הנחתה את כל מוסדות החינוך בתחום שיפוטה לבדוק אם יש בהם בעיות נגישות ולהביא בעיות אלה לידיעת מנכ"ל המועצה כדי שיעקוב אחר הטיפול בהן. (1054792)

תיקון ליקוי כללי

תקלות בביצוע הסעות לתלמידי החינוך המיוחד במגזר החרדי בשל שינוי במועד חופשת הקיץ

[33]
משרד החינוך
עיריית תל אביב-יפו

ככלל, הלימודים בחינוך הכללי מתחילים בתחילת ספטמבר בכל שנה ומסתיימים בסוף יוני. לעומת זאת, הלימודים במוסדות חינוך רבים במגזר החרדי מתחילים בא' באלול. חופשת הקיץ של תלמידים אלה קצרה יותר ונמשכת כשלושה שבועות בלבד (בין י' באב לא' באלול).

אשר לתלמידי החינוך המיוחד, בהתאם לתוכנית להארכת שנת הלימודים בחינוך המיוחד, שנת הלימודים של תלמידי חינוך זה בכל המגזרים מסתיימת ככלל ב-15 באוגוסט בכל שנה. תלמידי החינוך המיוחד זכאים על פי חוק להסעות למוסדות החינוך שהם לומדים בהם (בין לומדים בכיתה משולבת בחינוך הרגיל ובין לומדים במוסד לחינוך מיוחד) במשך כל שנת הלימודים. הרשויות המקומיות שבתחום שיפוטן גרים התלמידים אחראיות לארגן לפני כל תחילת שנת לימודים את הסעות התלמידים, ו**משרד החינוך** משתתף במימון ההסעות.

58 הלימודים מתחילים בספטמבר ומסתיימים באוגוסט.

מבירור תלונה של הורים לילד (המתלוננים) שלומד בכיתת חינוך מיוחד במגזר החרדי עלה שביוני 2018, לקראת סוף שנת הלימודים התשע"ח, אישר **משרד החינוך** לבתי הספר של החינוך המיוחד במגזר החרדי שביקשו זאת להתאים את חופשת הקיץ של התלמידים שלהם לחופשת הקיץ של כלל תלמידי המגזר החרדי. במקום שחופשת הקיץ תתחיל ב-15.8.18 ותסתיים ב-2.9.18 (1.9.18 חל בשבת), החלה אפוא החופשה ב-23.7.18 (י"א באב התשע"ח) והסתיימה ב-12.8.18 (א' באלול התשע"ח). ואולם מועדי ההסעות, שנקבעו עוד לפני תחילת השנה בהתאם ללוח החופשות המקורי, לא הותאמו ללוח החופשות החדש, ועקב כך תלמידי החינוך המיוחד בבתי הספר שפעלו לפי לוח החופשות החדש נותרו ללא הסעה מ-15.8.18 ועד ל-2.9.18 ונאלצו להישאר בביתם ולא להגיע ללימודים.

בעקבות התערבות הנציבות הגיעו משרד החינוך ו**עיריית תל אביב-יפו**, שבתחום שיפוטה גרים המתלוננים, להסדר בעניין ביצוע הסעות לבנם של המתלוננים ולעוד כ-30 תלמידים במצבו, כדי שיוכלו להתחיל את שנת הלימודים כסדרה.

הנציבות הפנתה את תשומת לב משרד החינוך לצורך להתאים בעתיד את מועדי החופשות להסעות. המחוז החרדי במשרד החינוך הודיע לנציבות בעקבות הערותיה כי ייערך לטפל בנושא בעוד מועד, כדי למנוע תקלות שעלולות להתעורר בעקבות שינוי מועדי החופשות. (1063017)

מילה טובה

תוספת כיתות לימוד לבית ספר שבו משולבים תלמידים עם מוגבלות

[34]
עיריית ירושלים

חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988, קובע כי מטרות שירותי החינוך המיוחד הן בין היתר שילובם של תלמידים עם צרכים מיוחדים במוסדות חינוך רגילים. החוק גם קובע את זכאותם של תלמידים אלו לשירותים מיוחדים, ובהם שירותים פרה-רפואיים ושירותים פסיכולוגיים.

בנו של המתלונן מצוי על המקשתת האוטיסטית ולומד בכיתת חינוך מיוחד בבית ספר שבו משולבים תלמידים עם מוגבלות בכיתות חינוך מיוחד ובכיתות רגילות. המתלונן הלין על ש**עיריית ירושלים** (העירייה) אינה מקצה מספיק כיתות לימוד, חדרי טיפול פרה-רפואיים וכיוצא בזה המתאימים לצורכיהם הרבים של תלמידים אלה. לטענתו, בבית הספר לומדים תלמידים רבים עם מוגבלות, והצפיפות הרבה בכיתות גורמת להם אי-שקט ועצבנות ומקשה את הטיפול בהם.

העירייה מסרה בתגובה על התלונה כי יש תוכנית להוסיף לבית הספר בשנת הלימודים התשע"ט (2018 - 2019) שלוש כיתות לימוד. ואולם הבירור העלה כי תוספת זו אינה מספיקה ולא תפתור את בעיית הצפיפות.

בעקבות התערבות הנציבות הסכימה העירייה לכלול בתוכנית תוספת של עוד שתי כיתות לימוד, מלבד תוספת שלוש הכיתות שכבר נכללה בה, כדי לאפשר מענה הולם לצורכי בית הספר ולהגביר את רווחת התלמידים. (1061009)

מילה טובה

מטרד רעש מעבודות בנייה בסמוך לבית ספר שבו לומד תלמיד עם מוגבלות

[35]
עיריית באר שבע

המתלוננת, אם לילד הסובל מהתקפי כִּפיוֹן (אפילפסייה), הלינה על כך שבסמוך לבית הספר שבו לומד בנה בבאר שבע מבוצעות עבודות בנייה שגורמות למטרד רעש ומפריעות לו ללמוד. המתלוננת טענה כי פנתה בעניין ל**עיריית באר שבע** (העירייה), אך זו הודיעה לה שלא ניתן לעכב את עבודות הבנייה.

בעקבות פניית הנציבות עשו גורמי העירייה סיור במקום, כדי לבחון את האפשרויות למזער את הרעש מהבנייה. בהמשך הודיעה העירייה לנציבות כי החליטה להחליף את החלונות בשש כיתות בבית הספר לחלונות חוסמי רעש, וכי החלונות יותקנו עוד לפני תחילת שנת הלימודים הבאה. מנהלת בית הספר הייתה בקשר רציף עם המתלוננת ועדכנה אותה לגבי שלבי התקדמות התקנת החלונות בכיתות. (1059184)

היעדר סייעת בימי שישי וסייעת מחליפה לילד עם מוגבלות

[36]
המועצה המקומית אבן יהודה

המתלונן הוא אב לילד נכה הסובל מפיגור ולומד בבית ספר לחינוך מיוחד. המתלונן הלין על ש**המועצה המקומית אבן יהודה** (המועצה), שבתחום שיפוטה הוא מתגורר, אינה דואגת לבנו לסייעת[59] בכל שעות פעילות בית הספר. בפרט הלין המתלונן על היעדר סייעת לבנו בימי שישי ועל היעדר סייעת מחליפה. לדבריו, בימים שבהם הסייעת אינה עובדת ילדו נאלץ להישאר בבית.

בעקבות פניית הנציבות מסרה המועצה כי תממן לבן עוד שעות שבועיות של סייעת, נוסף על 30 השעות השבועיות שאישר משרד החינוך. עם זאת ציינה המועצה כי נתקלה בקושי לגייס סייעת בשל השכר הנמוך של משרה זו, ולכן קיבלה ממשרד האוצר אישור לשלם לסייעת שכר גבוה יותר, והיא ממשיכה לנסות ולאייש את המשרה. בהמשך עדכן המתלונן את הנציבות כי המועצה איתרה סייעת מחליפה.

נוסף על כך, ובעקבות פניית הנציבות, החלה סייעת מטעם המועצה ללוות את בנו של המתלונן בימי שישי באופן קבוע. (1052958)

59 מאחר שרוב העוסקים במקצוע זה הם נשים, ננקטה בהקשר זה לשון נקבה. יצוין כי הסייעת הרפואית אינה בעלת מקצוע בתחום הבריאות, אולם הכשרתה מאפשרת לה ללוות תלמיד עם צרכים רפואיים ייחודיים.

תיקון ליקוי כללי

תקלות בקבלת ילדה הסובלת מאלרגייה לצהרון

[37]
משרד החינוך
עיריית קריית אתא
החברה למתנסי"ם - מרכזים קהילתיים בישראל בע"מ

חוזר מנכ"ל **משרד החינוך** תשע"ח/1 מ-21.11.17 (חוזר המנכ"ל) קובע הנחיות לבתי ספר, גנים וצהרונים לשם הבטחת בריאותם של תלמידים הסובלים מאלרגייה למוצרי מזון.

לפי החוזר, אין למנוע מתלמיד שסובל מרגישות למוצרי מזון להשתתף בכל פעילות לימודית, חינוכית או חברתית במוסד החינוכי או בצהרון, ומוסדות חינוך, ובכלל זה צהרונים, חייבים לבצע התאמות כדי לאפשר לתלמידים שיש להם אלרגייה למזון מסוים להשתתף בפעילויות שהם עושים.

המדינה מתקצבת סייעות רפואיות לתלמידים הסובלים מאלרגייה, כדי לאפשר להם לממש את זכותם ללמוד. הבקשות לקבלת סייעת מוגשות למשרד החינוך ונדונות בוועדה בין-משרדית של משרד החינוך ומשרד הבריאות.

בעקבות עתירה שהוגשה לבג"ץ[60] נקבע בחוזר המנכ"ל שגם בהיעדר סייעת אין למנוע מתלמיד הזכאי לסיוע להשתתף בפעילות חינוכית במוסד החינוכי או מטעמו. עוד נקבע בחוזר המנכ"ל כי אין להחתים הורים על מסמכים המטילים על גורמים שונים את האחריות לטיפול בילד או משחררים את המוסד החינוכי מאחריות.

המתלוננת, תושבת קריית אתא ואם לילדה הסובלת מאלרגייה מסכנת חיים למזון, הלינה על שצהרון שמפעיל המתנ"ס העירוני סירב לקבל את הבת. תחילה נבע הסירוב מהיעדר סייעת, ובהמשך, לאחר שבתיקון לחוזר המנכ"ל נקבע שגם בהיעדר סייעת אין למנוע מתלמיד הזכאי לסיוע מלהשתתף בפעילות חינוכית במוסד החינוכי או מטעמו, התנה המתנ"ס את רישומה של הבת לצהרון בחתימה של האם על טופס ולפיו היא מוותרת על אחריות המתנ"ס לבריאות בתה. המתלוננת ציינה כי בלית ברירה חתמה על הטופס ורשמה את בתה לצהרון. היא ציינה כי פנתה בעניין ל**משרד החינוך** ול**עיריית קריית אתא**, אך ללא הועיל.

בעקבות התערבות הנציבות הודיעה **החברה למתנ"סים ומרכזים קהילתיים בישראל בע"מ** (החברה למתנ"סים) כי לא תדרוש עוד חתימה על טופס ויתור וכי החזירה למתלוננת את טופס הוויתור שעליו חתמה.

עוד מסרה החברה למתנ"סים לנציבות כי הצהרון החל בהדרגה ליישם את הכללים שנקבעו בחוזר המנכ"ל, ובכלל זה החל לפעול ליצירת סביבה בטוחה עבור בתה של המתלוננת ולהכשרת הסייעות לטפל בה במקרה הצורך. (1047009)

60 בג"ץ 6771/17 **קארין נ' משרד הכלכלה והתעשייה** (פורסם במאגר ממוחשב, 18.9.17).

זכאות אנשים עם מוגבלות להטבות

בחוקים שונים נקבעו מענקים, הטבות או זכאויות אחרות לאנשים עם מוגבלות. ואולם לעיתים נדרשת התערבות של הנציבות כדי שמתלוננים עם מוגבלות יקבלו את המגיע להם. להלן תיאורן של שתי תלונות בעניין זה:

תיקון ליקוי כללי

הכרה באחוזי נכות שקבע הביטוח הלאומי לצורך קבלת פטור ממס הכנסה

[38]
רשות המיסים בישראל

ועדה רפואית קבעה למתלונן שיעור נכות זמני של 100% במסגרת תביעה לקביעת דרגת נכות מעבודה שהגיש לביטוח הלאומי. המתלונן הגיש ל**רשות המיסים בישראל** (רשות המיסים) בקשה לפטור ממס הכנסה בהתבסס על שיעור הנכות הזמני שנקבע לו, אולם פקיד השומה ברחובות דחה את בקשתו בטענה שהפרוטוקולים של הביטוח הלאומי אינם מפרטים את סעיפי הליקוי שמהם הוא סובל אלא רק מציינים את שיעור הנכות שלו. פקיד השומה דרש שהמתלונן יעמוד לפני ועדה רפואית נוספת.

הנציבות הפנתה את רשות המיסים לפסק דינו של בית המשפט העליון, שבו נקבע שאם ועדה רפואית בביטוח הלאומי קבעה לאדם נכות בשיעור 100%, אין אפשרות לבקש קביעה מחודשת של שיעור הנכות[61]. הנציבות גם ציינה לפני רשות המיסים שבהתאם לפסק הדין, במקרה שבו עם סיום תקופת התשלום של דמי הפגיעה בעבודה נקבעת לאדם נכות בשיעור 100%[62], על הרשות להכיר בזכאות החל ממועד הפגיעה (ולא ממועד קביעת הנכות).

בעקבות התערבות הנציבות אושרה בקשת המתלונן לפטור ממס הכנסה ממועד הפגיעה, בהסתמך על החלטת הביטוח הלאומי בדבר שיעור הנכות של המתלונן.

הנציבות ביקשה מרשות המיסים ליידע את משרדי השומה על פסק הדין ועל החובה להכיר בשיעור נכות שנקבע בעקבות פגיעה מעבודה לצורכי מס - ממועד הפגיעה ולא ממועד קביעת הנכות. (1063164)

> בחוקים שונים נקבעו מענקים, הטבות או זכאויות אחרות לאנשים עם מוגבלות. ואולם לעתים נדרשת התערבות של הנציבות כדי שהמתלוננים עם מוגבלות יקבלו את המגיע להם

---

61 בג"ץ 6817/06 **ארדיטי נ' וועדה רפואית לעררים ונציבות מס הכנסה** (פורסם במאגר ממוחשב, 24.9.09)

62 מנגנון הפיצוי של הביטוח הלאומי בגין פגיעות בעבודה יצר הפרדה בין שתי תקופות. במסגרת התקופה הראשונה משולמים דמי פגיעה למי "שפגיעה בעבודה גרמה לו שאינו מסוגל לעבודתו ואף לא לעבודה מתאימה אחרת" (סעיף 92 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995). במסגרת התקופה השנייה, לאחר תום תקופת דמי הפגיעה, משולמים קצבה או מענק למי שהוכר כנכה עבודה עקב הפגיעה בעבודה, על פי שיעור נכותו (סעיף 104 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995) - ראו התייחסות לכך בפסק הדין שצוין בהערה הקודמת.

[39]
המוסד לביטוח לאומי

זכאות למענק לימודים לנכה שהיא אם לארבעה ילדים

הביטוח הלאומי משלם בתחילת כל שנה מענק לימודים[63] למשפחות שבראשן הורה אחד וכן למשפחות עם ארבעה ילדים או יותר שמקבלות מהביטוח הלאומי קצבת נכות כללית, הבטחת הכנסה, מזונות, קצבת אזרח ותיק או קצבת שאירים.

המתלוננת, אם לארבעה ילדים, מקבלת קצבת נכות כללית. תלונתה נסבה על כך שהביטוח הלאומי דחה את תביעתה לשלם לה מענק לימודים עבור ארבעת ילדיה, אף שהיא זכאית לקצבת נכות כללית.

הביטוח הלאומי טען בתגובה על התלונה כי המתלוננת אינה זכאית למענק הלימודים מאחר שילדיה מתגוררים עם אביהם ולא עם המתלוננת, וקצבת הילדים משולמת לו.

ואולם הנציבות הפנתה את תשומת לב הביטוח הלאומי לכך שבטופס התביעה למענק לימודים ציין האב כי הוא מסכים שקצבת הילדים תשולם למתלוננת. בעקבות כך הסכים הביטוח הלאומי לשלם למתלוננת את קצבת הילדים ולאשר את זכאותה למענק הלימודים שנה למפרע מהמועד שבו הוגשה התביעה, ושילם למתלוננת מענק לימודים בסך 12,000 ש"ח עבור שנות הלימודים התשע"ז - התשע"ט (2016 - 2019). (1053345)

63 סיוע בהוצאות הלימוד. התנאים לקבלת המענק קבועים בסעיף 74 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995. המענק מועבר לחשבון הבנק שאליו מועברת קצבת הילדים.

אזרחים ותיקים

מנתונים שפרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה באוקטובר 2018[64] עולה כי בסוף שנת 2017 חצתה אוכלוסיית האזרחים הוותיקים[65] בישראל את קו מיליון האזרחים בפעם הראשונה, ומנתה כ-1.02 מיליון אזרחים: 566,000 נשים ו-452,000 גברים. כ-42% מהאזרחים הוותיקים הם בני 75 ומעלה.

הזדקנות האוכלוסייה בישראל היא תהליך הדרגתי: עם קום המדינה היה חלקם של האזרחים הוותיקים באוכלוסייה 4% בלבד, בשנת 2017 - 11.6%, ובשנת 2040 הוא צפוי להיות כ-14% (קרוב ל-2 מיליון איש).

הנציבות מקבלת בכל שנה תלונות רבות מאוכלוסיית האזרחים הוותיקים. הנציבות שמה דגש מיוחד בבירור תלונות של אזרחים אלה, ובכלל זה תלונות של ניצולי השואה, וחותרת לסייע למתלוננים במיצוי זכויותיהם.

להלן יובא תיאורן של מבחר תלונות שהגישו אזרחים ותיקים ואשר בוררו בנציבות בשנת 2018. מרבית התלונות עוסקות בתמיכות שונות שהמדינה מעניקה לאוכלוסיית האזרחים הוותיקים.

> הנציבות שמה דגש מיוחד בבירור תלונות של האזרחים הוותיקים, ובכלל זה תלונות של ניצולי השואה, וחותרת לסייע למתלוננים במיצוי זכויותיהם

תיקון ליקוי כללי

הכרה בגמלאי שירות בתי הסוהר יוצאי מרוקו כניצולי השואה לעניין הגדלת תקופת שירותם בחישוב הקצבה שלהם

[40]
משרד האוצר - מינהלת הגמלאות

חוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970 (החוק), קובע הסדר פרישה מפורט לעובדי המדינה. ככלל, הקצבה מחושבת לפי משך השירות של העובד הפורש; כל שנת שירות מזכה ב-2% מהמשכורת הקובעת (עד 70% מהמשכורת, לפי חלקיות משרה של 100%).

על אף האמור לעיל, לפי החוק, לנציב שירות המדינה (ובמקרה של עובדי שירות בתי הסוהר [שב"ס] סמכות זו ניתנה לנציב שב"ס) ניתנה הסמכות לחשב את משך תקופת שירותו של עובד כתקופה גדולה משהייתה בפועל, ובכך להגדיל את שיעור הקצבה שיקבל. הגדלת משך תקופת השירות נעשית על פי התנאים

64 פרסום הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לרגל יום האזרח הוותיק הבן-לאומי. הודעה לתקשורת, ירושלים, כ"ד בתשרי, תשע"ט, 3.10.18 284/2018.

65 בני 65 ומעלה.

המפורטים בחוק ובהתאם לעילות מיוחדות המפורטות בתקנון שירות המדינה (תקשי"ר). בתקשי"ר נקבע כי עובד ניצול השואה שלא קיבל בעבר או שאינו מקבל בהווה פיצוי כלשהו מכל מקור שהוא - קצבתו תוגדל בשיעור כולל של 3%.

שני גמלאי שב"ס התלוננו על כך שאף על פי שהם יוצאי מרוקו שנרדפו בשל יהדותם בתקופת השואה, ואף שנציב שב"ס אישר את הגדלת תקופת השירות שלהם על פי ההוראות הנזכרות לעיל, **מינהלת הגמלאות במשרד האוצר** (מינהלת הגמלאות) מסרבת להגדיל את תקופת השירות שלהם בשב"ס לצורך חישוב שיעור הקצבה שלהם.

מינהלת הגמלאות טענה בתגובה על התלונה כי לא ניתן לאשר את הגדלת הקצבה לגמלאי שב"ס במקרים המצוינים לעיל. לטענתה, הגורם המוסמך לקבוע מי נמנה עם ניצולי השואה לצורך הכרה בהם לעניין הגדלת הקצבה הוא הרשות לזכויות ניצולי השואה. רשות זו קבעה כי האירועים האנטישמיים שחוו יהודי מרוקו, אלג'יר ועיראק לא בוצעו בהוראת השלטון הנאצי בגרמניה, ועל כן אין להכיר בעובדי מדינה יוצאי ארצות אלה כזכאים להגדלת הקצבה כעובדים ניצולי השואה.

בירור התלונה העלה כי נציבות שירות המדינה מגדילה זה שנים רבות את תקופת השירות של גמלאיה יוצאי מרוקו, אלג'יר ועיראק שנרדפו בתקופת השואה, בהתבסס על חוות דעת משפטית משנת 1999. עוד הועלה כי משטרת ישראל נוהגת אף היא באופן דומה בגמלאיה יוצאי ארצות אלה.

בנסיבות אלה קבע הנציב כי עמדת משרד האוצר אינה סבירה, ואף יש בה אי-צדק בולט בהיותה מפלה בין גמלאי מדינה יוצאי שב"ס לבין יתר הגמלאים עובדי המדינה. זאת, אף שכל הגמלאים הללו חיו בתקופת השואה בארצות האמורות לעיל. ההבדל היחיד אפוא בין המתלוננים לגמלאים האחרים הוא מקום עבודתם והעובדה שמי שבחן את זכאותם להגדלת תקופת השירות היה נציב שירות בתי הסוהר ולא נציב שירות המדינה או מפכ"ל המשטרה.

הנציב קבע כי אין לקבל את עמדת מינהלת הגמלאות, שכן משמעותה היא הפליה לרעה של קבוצה מסוימת באוכלוסיית הגמלאים לעומת קבוצות אחרות באוכלוסייה הזאת.

הנציב הטעים כי המגמה היום היא להקל על ניצולי השואה ולהיטיב עימם, מתוך הכרה בקשייהם הכלכליים ובגילם המתקדם ומתוך הבנה שמדובר באוכלוסייה שהולכת ומתמעטת שמדינת ישראל מחויבת לדאוג לקיומה בכבוד. בנסיבות אלה, הקביעה כי רק מי שנרדף בהוראת השלטון הנאצי בגרמניה יהיה זכאי להטבה המבוקשת אינה עולה בקנה אחד עם הגישה הנהוגה כיום כלפי ניצולי השואה ועם תכלית החקיקה בעניינם.

הנציב הטעים כי המגמה היום היא להקל על ניצולי השואה ולהיטיב עימם, מתוך הכרה בקשייהם הכלכליים ובגילם המתקדם ומתוך הבנה שמדובר באוכלוסייה שהולכת ומתמעטת שמדינת ישראל מחויבת לדאוג לקיומה בכבוד

לאור האמור לעיל, הצביע הנציב לפני מינהלת הגמלאות כי עליה להשוות את זכויותיהם של גמלאי שב"ס יוצאי מרוקו, אלג'יר ועיראק אשר חיו בארצות אלה בתקופת השואה, לאלה של גמלאי שירות המדינה והמשטרה שהוכרו כזכאים להגדלת גמלה באותן הנסיבות, ולהגדיל את קצבתם ב-3% מהמועד שבו החליט על כך נציב שב"ס.

מינהלת הגמלאות הודיעה כי תפעל בהתאם לקביעת הנציבות. (1032122, 1034399)

[41]
המוסד לביטוח לאומי

עיכוב בתשלום קצבת אזרח ותיק

ביטוח אזרח ותיק - הנקרא גם קצבת אזרח ותיק או קצבת זקנה - הוא אחד מענפי הביטוח החשובים ביותר במערכת הביטוח הסוציאלי של הביטוח הלאומי, והוא נועד להבטיח לתושבי ישראל הכנסה חודשית קבועה לעת זקנה. לקצבת אזרח ותיק זכאי תושב ישראל שנולד בישראל או שעלה לישראל ואשר הוא עומד בתנאי הזכאות. תושב ישראל שעבר להתגורר במדינה שנכרתה בינה לבין מדינת ישראל אמנה לביטוח סוציאלי[66], עשוי להיות זכאי לקצבת אזרח ותיק גם אם חדל להיות תושב בישראל.

המתלוננת היא אזרחית ותיקה שעבדה בישראל במשך 20 שנה. בפברואר 2018 הגישה ל**מוסד לביטוח לאומי** (הביטוח הלאומי) תביעה לקבלת קצבת אזרח ותיק וציינה בתביעה כי בכוונתה לצאת לשהות ממושכת בבולגריה. יצוין כי מדינת ישראל כרתה עם בולגריה אמנה לביטוח סוציאלי.

בדצמבר 2018 פנתה המתלוננת לנציבות בתלונה על כך שהביטוח הלאומי טרם אישר את תביעתה. לדבריה, מדובר בתלונה דחופה מאחר שאי-אישור הקצבה מעכב את נסיעתה לחו"ל כדי לסעוד את קרובת משפחתה.

הביטוח הלאומי מסר בתגובה על התלונה כי הטיפול בתביעה התעכב מאחר שהתביעה הועברה בטעות לטיפול אגף אמנות במשרד הראשי שלו, כאילו המתלוננת היא תושבת חוץ במדינת אמנה. בעקבות קבלת התלונה התבררה הטעות, והתביעה הוחזרה לטיפול בסניף הרלוונטי.

לאחר בדיקה אישר הביטוח הלאומי את התביעה ושילם למתלוננת את הקצבה למפרע, החל בדצמבר 2017, בסך 23,456 ש"ח. נוסף על כך הנחה המוסד את המתלוננת כיצד עליה לפעול אם בכוונתה לשהות בבולגריה יותר משנה. המתלוננת הודתה לנציבות על הסיוע שניתן לה. (1070105)

66 אמנה המאפשרת לתושב ישראל לקבל את הקצבה אף בזמן שהות במדינה זרה.

תיקון ליקוי כללי

ביטול זכאות לתוספת השלמת הכנסה לאזרח ותיק עקב חישוב שגוי של משך השהייה בחו"ל

[42]
המוסד לביטוח לאומי

הביטוח הלאומי משלם תוספת השלמת הכנסה למקבלי קצבת אזרח ותיק שאין להם הכנסות כדי להבטיח להם הכנסה מזערית לקיום. על פי סעיף 14א(ג1)(2) לחוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980 (חוק הבטחת הכנסה), אם הזכאי לתוספת השלמת הכנסה שהה בחו"ל במשך תקופה שאורכה יותר מ-72 יום בשנה קלנדרית אך פחות מ-100 יום, לא תשולם לו תוספת השלמת הכנסה בעד תקופה זו מהיום ה-73. אם הזכאי שהה בחו"ל במשך 100 ימים ויותר בשנה קלנדרית לא תשולם לו תוספת השלמת הכנסה בעד כל תקופות השהות בחו"ל באותה השנה.

המתלוננת, המתגוררת בחיפה ומקבלת גמלת אזרח ותיק עם תוספת השלמת הכנסה, סיפרה בתלונתה כי ב-7.12.17 בשעה 5:10 בבוקר טסה לחו"ל כדי לבקר את בני משפחתה. לטענתה, עקב שינויים בתנועת הרכבות בין חיפה לנתב"ג בלילה שקדם לטיסה, היא הגיעה לנתב"ג לפני חצות. לדבריה, נמסר לה כי עליה לבצע את הליך הצ'ק-אין לפני חצות ולהמתין לטיסה באולם היוצאים, אחרת תיאלץ להמתין לטיסה מחוץ לבית הנתיבות (הטרמינל).

בעקבות זאת עברה המתלוננת את ביקורת הגבולות בטרם חצות הלילה, ב-6.12.17, והמריאה ליעדה ב-5:10 בבוקר ב-7.12.17. היום הנוסף הזה העלה את סך הימים שבהם שהתה המתלוננת בחו"ל בשנת 2017 ל-73 ימים.

לאחר חזרת המתלוננת מחו"ל הודיע לה הביטוח הלאומי כי החליט לשלול את זכאותה לתוספת השלמת הכנסה עבור דצמבר 2017 בסך 908 ש"ח, מאחר ששהתה בחו"ל במשך תקופה העולה על סך הימים שנקבע בחוק הבטחת הכנסה.

המתלוננת פנתה כמה פעמים לביטוח הלאומי בטענה כי לא שהתה בחו"ל יותר מ-72 יום, וכי הנתונים שקיבל המוסד מרשות האוכלוסין ולפיהם יצאה מן הארץ ב-6.12.17 מבוססים על המעבר בביקורת הגבולות בטרם חצות הלילה, אף שבפועל יצאה מהארץ רק למוחרת בבוקר. המתלוננת המציאה למוסד העתק מכרטיס הטיסה, שבו צוין כי מועד ההמראה המתוכנן הוא 7.12.17 בשעה 5:10.

הביטוח הלאומי הודיע לה בתגובה כי בחן את העניין, ונוכח נסיבות המקרה החליט לשלול ממנה רק חלק מהגמלה, בסך 618 ש"ח.

בעקבות התערבות הנציבות שב ובחן הביטוח הלאומי את עניינה של המתלוננת והודיע לנציבות כי החליט לחדש את זכאותה של המתלוננת לתשלום תוספת השלמת הכנסה עבור דצמבר 2017.

בעקבות התלונה אף הנחה הביטוח הלאומי את עובדיו לבקש מהזכאים לתוספת השלמת הכנסה ששהו בחו"ל יום או יומיים יותר מ-72 יום להמציא העתק של כרטיסי הטיסה, כדי שיהיה אפשר לבחון כראוי את זכאותם. (1060611)

[43]
רשות האוכלוסין וההגירה

תיקון רישום שגוי של מועד עלייה לארץ במרשם האוכלוסין

המתלונן פנה לנציבות וכתב כי הוא נולד בשנת 1930 בגרמניה ועלה לארץ עם משפחתו בשנת 1936, אולם במרשם האוכלוסין נרשם כי הוא עלה בשנת 1946. לטענת המתלונן, כבר לפני כ-40 שנה הוא פנה למשרד הפנים וביקש כי שנת העלייה תתוקן וחשב לתומו כי העניין סודר, אך לפני כשנתיים התברר לו כי שנת העלייה לא תוקנה. המתלונן פנה ל**רשות האוכלוסין וההגירה** (הרשות) בנושא, אך מאחר שלא המציא ראיות התומכות בשנת עלייתו ארצה - בקשתו נדחתה.

הרשות מסרה בתגובה על התלונה כי לא עלה בידה לאתר ראיות התומכות בבקשה. לעומת זאת, יש בידה מסמך המתעד את מפקד האוכלוסין שנעשה בשנת 1949, שבו צוין כי המתלונן עלה לארץ בשנת 1946. הרשות הפנתה את הנציבות לסעיף 14ד לחוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965, שלפיו לא יתוקן רישום אלא על פי תעודה ציבורית המעידה שהרישום לא היה נכון.

הנציבות הציעה למתלונן לנסות ולאתר מסמכים שתומכים בבקשתו. המתלונן השיג מסמך מהארכיון הציוני המתעד את עליית משפחתו ארצה בשנת 1936. במסמך מפורטים שמות בני המשפחה שלו והוא רשום בשם "ליאו".

הנציבות מסרה לרשות את המסמך האמור, ובתגובה מסרה הרשות כי אין די בכך כדי לשנות את פרטי הרישום של המתלונן, משום ששמו של המתלונן במרשם האוכלוסין הוא אברהם ולא ליאו, ועל פי המסמך שנמסר לה לא ניתן לאמת כי מדובר באותו אדם.

המתלונן טען כי שמו הוא אברהם-אריה. בלטינית אריה הוא "ליאו", וכך הוא היה רשום בגרמניה.

במהלך הבירור התברר כי למתלונן גם אזרחות גרמנית. הנציבות הציעה אפוא למתלונן לפנות למשרד הרלוונטי בגרמניה ולבקש אסמכתה לשמו. המתלונן פעל בהתאם וקיבל מכתב רשמי מהרשויות בגרמניה ולפיו, שמו הוא אברהם-ליאו.

הנציבות העבירה את המסמך לרשות, ובהתבסס עליו הסכימה הרשות לתקן את שנת העלייה של המתלונן. המתלונן הודה לנציבות על הסיוע המתמשך בתיקון הרישום השגוי. (1008672)

מילה טובה

הסדרת שהות בבית אבות למבקש מקלט דר רחוב בן 75

[44]
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

בנציבות התקבלה - באמצעות ארגון אס"ף (ארגון סיוע לפליטים ולמבקשי מקלט בישראל) - תלונתו של מבקש מקלט בן 75 אשר מתגורר ברחובות תל אביב. הארגון טען כי מאחר שהמתלונן אדם מבוגר ואינו דובר עברית הוא אינו מוצא עבודה ונאלץ לגור ברחוב, ונוכח תנאי מגוריו הוא נמצא בסיכון חיים של ממש.

הארגון טען כי פנה בשמו של המתלונן לשירות לאזרחים ותיקים ב**משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים** (משרד העבודה) לשם השמתו בבית אבות, אולם המשרד השיב לארגון כי לא ניתן לקלוט את המתלונן בבית אבות מאחר שאינו נחשב תושב ישראל ואינו מבוטח בביטוח בריאות, ובתי האבות מסרבים לקלוט דייר ללא ביטוח בריאות.

בעקבות התערבות הנציבות נמצא, באופן חריג, בית אבות שהסכים לקלוט את המתלונן במימון משרד העבודה אף שאין לו ביטוח בריאות, תוך התחייבות המשרד לממן אף הסעות לטיפול רפואי, במקרה הצורך, במרפאה ייעודית המעניקה טיפול רפואי לשוהים חסרי מעמד. (1057984)

תיקון מצבה של זוג ערירים ניצולי השואה

[45]
הקרן לרווחה לנפגעי השואה בישראל

המתלוננת סעדה במשך כמה שנים זוג קשישים עריריים ניצולי השואה. עם פטירתם דאגה המתלוננת לסידורי ההלוויה, ובכל שנה היא פוקדת את קבריהם. באחד מביקורי המתלוננת בבית העלמין בתל אביב הבחינה שאחת מהמצבות של בני הזוג שבורה. מאחר שלמתלוננת אין אמצעים לתיקון המצבה, היא ביקשה סיוע מ**הקרן לרווחה לנפגעי השואה בישראל**. הקרן הודיעה לה כי היא מעבירה את הפנייה למשרד לשירותי דת מאחר שהדבר אינו מצוי בתחום אחריותה. המצבה לא תוקנה, והמתלוננת פנתה לנציבות וביקשה את סיועה בעניין.

בעקבות התערבות הנציבות שבה ופנתה הקרן למשרד לשירותי דת. המשרד פנה בנושא לחברה קדישא בתל אביב, והיא הודיעה שבשל נסיבות המקרה היא החליטה לתקן את המצבה לפנים משורת הדין.

המתלוננת הודתה לנציבות על הטיפול בנושא. (1044882)

מיצוי זכויות

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור שם דגש על מימוש הזכויות החברתיות והכלכליות של השכבות החלשות בחברה. הבטחת הצדק החברתי אינה תלויה רק בעצם קיומן של זכויות חברתיות, אלא גם במימושן והענקתן לכלל הזכאים. גופים ציבוריים רבים מעניקים זכויות מגוונות מתוקף חוקים או תקנות. מורכבותן של כמה מן הזכויות הללו מקשה על אזרח מן השורה להכיר את כל זכויותיו ולדעת מה הם התנאים לקבלתן. על גוף ציבורי חלה חובה לדאוג למימוש הזכות שהוא מעניק לזכאים, וכנאמן הציבור ראוי שהוא יספק לציבור מידע על עצם קיום הזכות ועל התנאים לקבלתה. על יסוד מדיניות זו הכין מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור דוח מיוחד[67] שעניינו הנגשת הזכויות החברתיות ומיצוין. הדברים מקבלים משנה חשיבות בכל הנוגע לקצבאות קיום, אשר נועדו לסייע לזכאי בהבטחת קיומו הבסיסי ובמימוש זכותו החוקתית לחיים בכבוד.

> על גוף ציבורי חלה חובה לדאוג למימוש הזכות שהוא מעניק לזכאים, וכנאמן הציבור ראוי שהוא יספק לציבור מידע על עצם קיום הזכות ועל התנאים לקבלתה

להלן תיאורן של שתי תלונות העוסקות באי-מיצוי זכויות בשל אי-ידיעה או אי-הבנה:

[46]
משרד הבינוי והשיכון

החזר למפרע של קצבת שכר דירה לעולה קשיש

משרד הבינוי והשיכון (משרד השיכון) מעניק לעולים חדשים חסרי דירה, בתנאים מסוימים, קצבת שכר דירה חודשית על מנת לסייע בקליטתם בארץ.

המתלונן, קשיש וטרן[68] בן 94 שעלה לארץ בשנת 1995, גילה ב-2017 שמשרד השיכון לא שילם לו את קצבת שכר הדירה בשבע השנים שקדמו לשנה זו. המתלונן פנה למשרד בבקשה לקבל למפרע את מלוא הקצבה שהגיעה לו עבור שנים אלה, אך המשרד החליט לשלם לו את הקצבה רק עבור שנה אחת למפרע.

בירור התלונה העלה כי המתלונן קיבל קצבת שכר דירה חודשית עד לאפריל 2010. לטענת המשרד, באותו החודש נשלח אליו מכתב שבו התבקש, לצורך המשך תשלום הקצבה, לפנות לאחד מסניפי החברות המטפלות בסיוע בשכר דירה ולמלא טפסים כדי לאמת שהוא עדיין מתגורר באותה הכתובת[69]. המשרד טען כי המתלונן לא פעל בהתאם לאמור במכתב ועל כן הופסק תשלום הקצבה. המתלונן טען בתגובה כי לא קיבל מכתב כאמור, והבירור העלה כי למשרד אין אסמכתה למשלוח המכתב.

---

67 מבקר המדינה, **דוח שנתי 65ג** (2015), "אי-מיצוי של זכויות חברתיות", עמ' 3.

68 ותיק מלחמת העולם השנייה.

69 משרד השיכון הודיע לנציבות כי הוא הפסיק לשלוח מכתבים כאלה לפני כמה שנים, והיום הוא מתעדכן בפרטי מקבל הקצבה באמצעות מידע מרשות האוכלוסין.

בעקבות פניית הנציבות בדק משרד השיכון פעם נוספת את העניין והחליט, נוכח גילו של המתלונן ונסיבות המקרה, לשלם לו את מלוא הקצבה שלה היה זכאי ממאי 2010 - בסך 65,746 ש"ח - וזאת נוסף על הסכום שכבר שולם לו כאשר פנה למשרד השיכון בפעם הראשונה. (1048630)

[47]
משרד הבינוי והשיכון

תשלום למפרע של השתתפות בהחזרי משכנתה של קשישים נזקקים

משרד השיכון משתתף, בתנאים מסוימים, בהחזרי משכנתה לקשישים שגילם 70 ומעלה, המתקיימים מקצבת זקנה בתוספת השלמת הכנסה או מקצבת נפגעי הנאצים. ההשתתפות ניתנת לזכאים ללא צורך בהגשת בקשה.

זוג קשישים ניצולי שואה, אשר מתקיימים מקצבת זקנה בתוספת השלמת הכנסה, טענו כי לא היו מודעים לזכותם לקבל את ההטבה, וכי פנייתם למשרד השיכון כדי לקבלה לא נשאה פרי.

בעקבות פניית הנציבות הודיע משרד השיכון כי בדיקת המקרה העלתה כי באופן חריג לא ניתן הסיוע למתלוננים על אף פעולותיו התכופות לאיתור הזכאים ומיצוי זכויותיהם.

המשרד הודיע כי המתלוננים זוכו בהחזרי ההשתתפות לשנים 2011 - 2017 בסך 12,700 ש"ח. (1034549)

בתם של המתלוננים כתבה למברר התלונה בנציבות מכתב תודה:

"לחשבון הבנק של הוריי נכנס סכום של 12,700 ש"ח, אני רוצה להודות לך על טיפולך המסור, לך באופן אישי ולכל המשרד על אפשרות למצוא מענה מקצועי לבעיות של הוריי בזמן שאף אחד אחר לא הקשיב ולא עזר. אז תודה מיוחדת לך."

> השנה התקבלו בנציבות תלונות הציבור תלונות של נשים בנוגע לזכויות המגיעות להן כנשים, כעובדות וכאימהות

עוד במגילת העצמאות נקבע כי מדינת ישראל "תקיים שויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדל דת, גזע ומין".

במשך השנים הוקמה בכנסת הוועדה לקידום מעמד האישה, נחקקו חוקים שמטרתם להבטיח שוויון זכויות לנשים[70], וכן נחקקו חוקים שעוסקים בזכויות נשים עובדות[71].

השנה התקבלו בנציבות תלונות הציבור תלונות של נשים בנוגע לזכויות המגיעות להן כנשים, כעובדות וכאימהות. להלן תיאורן של כמה מהתלונות:

[48]
שירותי בריאות כללית

תיקון ליקוי כללי

מתן מידע מטעה לאישה בנוגע לבדיקות טרום-היריון

המתלוננת, צעירה המבוטחת ב**שירותי בריאות כללית** (הכללית), תכננה להרות בפעם הראשונה. בטרם תעשה כן פנתה המתלוננת לרופאת נשים בכללית כדי לדעת אילו בדיקות עליה לעשות. המתלוננת טענה שהרופאה נתנה לה הפניה למכון מסוים המבצע בדיקות גנטיות באמצעות בדיקת רוק. לאחר שביצעה את הבדיקה הופתעה המתלוננת לגלות שעליה לשלם עבורה 1,700 ש"ח. בדיעבד נודע לה כי ניתן לבצע בדיקות גנטיות באמצעות בדיקת דם בהשתתפות הכללית ובעלות כוללת של 80 ש"ח בלבד. המתלוננת פנתה לנציבות בתלונה על התנהלות זו של הרופאה ובמקביל פנתה למכון, וזה הסכים לשמחתה להחזיר לה את כספה ולא להמשיך בתהליך הבדיקה.

---

70 כגון, חוק שיווי זכויות האשה, התשי"א-1951; חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988; חוק שכר שווה לעובדת ולעובד, התשנ"ו-1996; חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, שבסעיף 18א בו נקבע כי בהרכב דירקטוריון של חברה ממשלתית יינתן ביטוי הולם לייצוגם של בני שני המינים; ובהמשך לכך החלטת ממשלה מס' 1362 ממרץ 2007, שבה נקבע כי שיעור הייצוג הנדרש הוא 50%.

71 ראו למשל חוק עבודת נשים, התשי"ד-1954, שבו נקבעו הוראות הנוגעות לנשים עובדות בהיריון ובחופשת לידה; חוק גיל פרישה, התשס"ד-2004, המעניק לנשים זכות לפרוש בכל גיל שבין 62 (גיל הפרישה לנשים) ל-67 (גיל הפרישה לגברים); פקודת מס הכנסה [נוסח חדש], המעניקה חצי נקודת זכות נוספת לנשים.

בתגובה על פניית הנציבות טענה הכללית כי הרופאה נתנה למתלוננת דף מידע בעקבות שיחה שהתקיימה ביניהן, וכי אין במתן דף המידע משום הפנייתה של המתלוננת למכון או לבדיקה מסוימים.

ואולם עיון במסמך האמור העלה בין השאר כי כותרתו היא "הפניה כללית". נוסף על כך, בחלק התחתון של המסמך, תחת הכותרת "מטרת ההפניה", צוינה הפניה ברורה לבדיקות במכון האמור, ונכללה הנחיה לתאם תור באתר המרשתת (האינטרנט) של אותו מכון - כל זאת בלי שצוין כי מדובר באחת מכמה בדיקות אפשריות.

יתרה מכך, בתחתית המסמך נכתב: "ניתן להיוועץ עם יועץ גנטי בנדון הריון שלא במסגרת סל השירותים". משצוין אפוא כי קבלת ייעוץ גנטי אינה כלולה בסל שירותי הבריאות[72] (הסל), ניתן להבין ששאר השירותים שפורטו בהפניה כן נכללים בסל, לרבות השירות שניתן במכון האמור.

כמו כן העלה הבירור כי במרפאה שאליה פנתה המתלוננת אין אחות ליווי היריון.

נוכח האמור קבעה הנציבות כי הרופאה פעלה במקרה זה באופן לא תקין, שעה שמסרה למתלוננת מסמך שנראה כהפניה לכל דבר ועניין לביצוע בדיקה פרטית במכון שלא במסגרת הסל ובלי לציין זאת.

עוד קבעה הנציבות כי בהיעדר אחות ליווי היריון במרפאה שאליה פנתה המתלוננת, חלה על הרופאה חובה מוגברת למסור למטופלת מידע ברור, שימושי ומלא על כל האפשרויות העומדות לפניה או לתת לה הפניה נפרדת וברורה למרפאה אחרת או למוקד אחיות לשם קבלת המידע הדרוש.

הנציבות הדגישה לפני הכללית כי אם היא מבקשת למסור דף מידע למבקשות להיכנס להיריון, מן הראוי שדף המידע (להבדיל מהפניה) יכיל את כל המידע הדרוש, יימסר למטופלות כדבר שבשגרה ויאפשר להן בחירה אמיתית ומושכלת בין האפשרויות השונות העומדות לרשותן, בין אפשרויות שכלולות בסל ובין שאינן כלולות בסל.

בעקבות הצבעת הנציבות כאמור הכינה הכללית דף מידע מפורט בנוגע לבדיקות גנטיות הניתנות לביצוע לפני או בזמן היריון, וציינה בו בבירור מהן הבדיקות שאינן נכללות בסל. כמו כן הוכן עלון מעקב היריון; בעלון מרוכז מידע לגבי הבדיקות שניתן לבצע בכל שלב משלבי ההיריון, ומפורט בו אם הן כלולות בסל, ולמי יש לפנות לצורך ביצוען. הכללית מסרה כי דף המידע והעלון מוזנים בימים אלה למערכת המחשוב המשמשת את רופאי הכללית, והם יאפשרו לרופאי הכללית לתת למטופלות דפי מידע במקום הוראות בעל פה ויאפשרו לכללית לוודא את מסירת המידע הנחוץ למטופלות. (1027186)

> הנציבות קבעה כי הרופאה פעלה באופן לא תקין, שעה שמסרה למתלוננת מסמך שנראה כהפניה לכל דבר ועניין לביצוע בדיקה פרטית במכון שלא במסגרת הסל ובלי לציין זאת. בעקבות הצבעת הנציבות כאמור הכינה הכללית דף מידע מפורט בנוגע לבדיקות גנטיות הניתנות לביצוע לפני או בזמן היריון, וציינה בו בבירור מהן הבדיקות שאינן נכללות בסל

72 ה"ש 40 לעיל.

[49]
המוסד לביטוח לאומי

סירוב המוסד לביטוח לאומי לאשר גמלה לשמירת היריון

המתלוננת, העובדת כממלאת מקום בהוראה, הלינה על ש**המוסד לביטוח לאומי** (הביטוח הלאומי) דחה את תביעתה לגמלה לשמירת היריון. התברר כי המתלוננת עבדה כממלאת מקום עד 1.5.18 והייתה אמורה להתחיל בעבודה נוספת כממלאת מקום ב-24.5.18, ואולם יומיים קודם לכן נאלצה להתחיל בשמירת היריון. המתלוננת הגישה לביטוח הלאומי תביעה לגמלה לשמירת היריון, אולם תביעתה נדחתה בנימוק שעבודתה לא הופסקה בגין שמירת ההיריון.

הנציבות הפנתה את תשומת לב הביטוח הלאומי לכך שיש לראות לכאורה מקרה זה כאחד המקרים שבהם ההיעדרות מהעבודה היא מסיבה שאינה תלויה במתלוננת על פי תקנה 2(ב) לתקנות הביטוח הלאומי (אמהות), התשי"ד-1954, דבר שאמור לזכותה בגמלה[73].

בעקבות פניית הנציבות שקל הביטוח הלאומי מחדש את עמדתו וביקש מהמתלוננת להציג אישור מעסיק המעיד על כך שלא הייתה אפשרות להציע לה עבודה בין 1.5.18 ל-24.5.18 (המועד שבו הייתה אמורה להתחיל לעבוד במקום חדש כממלאת מקום). משהוצג האישור אושרה תביעתה של המתלוננת, והיא קיבלה גמלה לשמירת היריון. (1068264)

[50]
המוסד לביטוח לאומי

סירוב לשלם דמי אבטלה לאם ששהתה בחופשת לידה

המתלוננת יצאה לחופשת לידה ב-1.4.17, ושולמו לה דמי לידה עד 14.7.17. מיום זה שהתה המתלוננת בחופשה ללא תשלום מעבודתה (חל"ת) עד נובמבר 2017, המועד שבו הודיעה למעסיקה כי היא מפסיקה לעבוד. המתלוננת תבעה דמי אבטלה, ואולם **הביטוח הלאומי** דחה את תביעתה בטענה שהיא לא צברה די חודשי עבודה לקבלת דמי אבטלה.

סעיפים 160 ו-161 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (חוק הביטוח הלאומי), קובעים כתנאי לתשלום דמי אבטלה השלמת תקופת אכשרה

---

73 ראו לעניין זה גם חוזר המוסד לביטוח לאומי - אגף ילדים, אמהות ומזונות, "בסיס לתשלום דמי לידה וגימלה לשמירת הריון - תקנה 2 לתקנות האמהות" (1.3.00).

של 12 חודשי עבודה מבין 18 החודשים שקדמו למועד שבו התבקשו דמי האבטלה.

הביטוח הלאומי טען כי המתלוננת עבדה רק 11 מ-18 החודשים שקדמו לתביעתה לדמי אבטלה (שהוגשה ב-5.3.18), ומשכך נדחתה תביעתה.

ואולם הביטוח הלאומי לא הביא בחשבון שהמתלוננת שהתה לאחר חופשת הלידה בחופשה ללא תשלום המאושרת בחוק הביטוח הלאומי. הנציבות הפנתה את הביטוח הלאומי לסעיף 162(א)(3) לחוק הביטוח הלאומי, הקובע כי היעדרות בתקופת לידה והורות[74] לא תיכלל במניין 18 החודשים האמורים, אם בשל היעדרות זו לא הושלמה תקופת האכשרה לקבלת דמי אבטלה כאמור לעיל.

בעקבות פניית הנציבות בעניין אישר הביטוח הלאומי את תביעת המתלוננת ושילם לה דמי אבטלה. (1058178)

תיקון ליקוי כללי

נוקשות בטיפול בבקשות להנחה בשכר הלימוד של ילדי אימהות עובדות

לפי חוק הפיקוח על מעונות, התשכ"ה-1965, מפקח **משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים** (משרד העבודה) על מעונות יום ומשפחתונים שהוא מכיר בהם; את המעונות והמשפחתונים מפעילים ארגונים שונים.

במסגרת מדיניות משרד העבודה לעודד את שילובן של נשים בשוק העבודה, משתתף המשרד בשכר הלימוד של ילדי המעונות והמשפחתונים בהתאם לאמות מידה שקבע (מבחני התמיכה)[75].

[51]
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

"במסגרת מדיניות משרד העבודה לעודד את שילובן של נשים בשוק העבודה, משתתף המשרד בשכר הלימוד של ילדי המעונות והמשפחתונים"

74 הנמשכת 26 שבועות לפי חוק עבודת נשים, התשי"ד-1954.

75 הזכאות להשתתפותו של משרד העבודה בשכר הלימוד כאמור מוקנית לאם עובדת, לומדת או מובטלת עד לתום מכסת ימי הזכאות לדמי אבטלה וכן לאם המשרתת בשירות לאומי או בשירות חובה, הכול כמוגדר במבחנים למתן תמיכות של האגף למעונות יום ומשפחתונים במשרד.

נוסף על כך נקבע בהחלטות ממשלה[76] כי יינתן סיוע במימון עלות החזקתם בצהרונים של ילדי הורים עובדים, כהגדרתם במבחני תמיכה בעניין זה[77].

ככלל, דרגת ההשתתפות של משרד העבודה בשכר הלימוד, ובהתאם לכך דרגת ההנחה שמקבלים ההורים (דרגת ההנחה), נקבעות על פי הרכב המשפחה והכנסותיה, מספר הנפשות במשפחה ומספר שעות העבודה או הלימודים השבועיות של אם המשפחה.

משרד העבודה משתמש במוקד חיצוני אשר מטפל בקבלת בקשות הסבסוד ובקביעת דרגות ההנחה (המוקד). הנציבות מלווה את פעילות המוקד מיום הקמתו בשנת 2010. מאז הוקם המוקד ביררה הנציבות תלונות רבות שהוגשו בעניינו, ובמסגרת הבירור הצביעה על ליקויים רבים שנמצאו בפעילות המוקד ובמדיניות משרד העבודה כפי שבאה לידי ביטוי במבחני התמיכה ובהנחיות פנימיות שלפיהן פועל המוקד[78]. עקב הערות הנציבות שונו פעמים רבות ההוראות של מבחני התמיכה ונוהלי המוקד.

השנה התקבלו בנציבות 154 תלונות על האגף למעונות יום ומשפחתונים במשרד העבודה. 61% מהתלונות שביררה הנציבות נמצאו מוצדקות או שעניינן בא על תיקונו לשביעות רצון המתלונן[79].

להלן כמה דוגמאות לליקויים שנמצאו השנה בנוגע לסבסוד שכר הלימוד במעונות ובמשפחתונים. הליקויים מבטאים נוקשות של משרד העבודה בטיפול בבקשות בעניין זה:

1. אם הלומדת לימודי וטרינריה הלינה על שמשרד העבודה אינו מכיר בלימודים אלה כחלק מלימודי רפואה. לימודי רפואה מוכרים לפי מבחני התמיכה כלימודים לתואר ראשון לכל אורכם, ואימהות הלומדות רפואה אינן חייבות לעבוד בעת הלימודים כדי לקבל סבסוד של שכר הלימוד של ילדיהן.

   בסופו של בירור ממושך ומעמיק קיבל משרד העבודה את עמדת הנציבות וקבע שמעתה ייחשבו לימודי וטרינריה כלימודי רפואה ויקנו ללומדות סבסוד במשך כל שנות לימודיהן[80].

> השנה התקבלו בנציבות 154 תלונות על האגף למעונות יום ומשפחתונים. 61% מהתלונות שביררה הנציבות נמצאו מוצדקות או שעניינן בא על תיקונו לשביעות רצון המתלונן

> משרד העבודה קיבל את עמדת הנציבות וקבע שמעתה ייחשבו לימודי וטרינריה כלימודי רפואה ויקנו ללומדות סבסוד במשך כל שנות לימודיהן

76 החלטה מס' 3150 מ-14.4.11 והחלטה מס' 4088 מ-8.1.12.

77 משרד העבודה מעניק סבסוד רק עבור ילדים המתגוררים ביישובים המשתייכים לאשכולות 6 - 7 ועבור ילדים להורים יחידניים המתגוררים ביישובים המשתייכים לאשכולות 6 - 10, ומשרד החינוך מופקד על הסבסוד ביתר האשכולות. החלוקה לאשכולות מתבצעת על פי הדירוג החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

78 בנוגע לליקויים חמורים בהפעלת המוקד לרישום למעונות יום ומשפחתונים ראו נציב תלונות הציבור, **דוח שנתי 38** (2012), עמ' 195; **דוח שנתי 39** (2013), עמ' 219.

79 שיעור גבוה מן השיעור הכללי של התלונות שהנציבות מצאה שהן מוצדקות או שעניינן בא על תיקונו לשביעות רצון המתלונן (43%).

80 בכפוף לקיומן של 24 שעות לימוד שבועיות לפחות, דבר שהוא תנאי לקבלת סבסוד ללומדות לתואר ראשון.

המתלוננת קיבלה בהתאם דרגה לשנת הלימודים התשע"ט (2018 - 2019)[81] וכן קיבלה החזר בסך 11,000 ש"ח עבור שנת הלימודים התשע"ח (2017 - 2018). (1063441)

2. בבירור התלונות נמצא לא פעם כי משרד העבודה עמד באופן דווקני על תצורת אישורים שונים הנדרשים לקביעת דרגת הסבסוד של שכר הלימוד. למשל, משרד העבודה דרש להציג חותמת גומי על גבי אישורים של מוסדות אקדמיים כתנאי למתן סבסוד. פעמים רבות גרמה דרישה זו לעיכוב ממושך בקביעת הדרגה, ורק בעקבות התערבות הנציבות בוטלה הדרישה. במקרים אחרים דרש משרד העבודה כי בראש כל אישור המצורף לבקשה לקביעת דרגה, כגון אישור מעסיק, יתנוסס תאריך הנפקה. משרד העבודה קיבל את עמדת הנציבות כי היעדר תאריך הנפקה אינו פוגם בתוכן האישור, ודרישה זו בוטלה. בעוד מקרה דרש משרד העבודה ממשפחה להגיש שומת מס חדשה של האב, מאחר שהשומה שהוגשה הייתה חתוכה בעמוד הראשון, ואולם הבירור העלה כי השומה התקבלה באופן זה מרשויות המס, וכי בעמוד השני של השומה צוינו כל הפרטים הנחוצים לקביעת דרגת ההנחה. עקב התערבות הנציבות ניאות משרד העבודה לקבל את השומה בתצורתה זו, וכך נחסכה מהמתלונן הטרחה הכרוכה בהשגת שומה אחרת מרשויות המס (1064739, 1065546, 1054167).

3. לעיתים נתקלות אימהות בחוסר שיתוף פעולה של מעסיקים או של מי שהיו מעסיקיהן בעבר, שאינם מוכנים להנפיק עבורן את האישורים הנדרשים לקבלת דרגת הנחה. אימהות אלה נותרות מול שוקת שבורה בהיעדר אפשרות לקבל את האישורים האמורים. בעקבות התערבות הנציבות בנושא זה יקבל מעתה משרד העבודה גם אסמכתאות חלופיות, כגון טופס תקופות עיסוק מטעם הביטוח הלאומי שיש בו כדי להעיד על תקופות העיסוק אצל מעסיקים שונים. (1064363)

4. בעת בירור אחת התלונות נמצא כי משרד העבודה מעמיד דרישות שונות לאימהות המועסקות במגזר הפרטי, להבדיל מאימהות המועסקות במגזר הציבורי. למשל, אם המועסקת במגזר הפרטי נדרשה להגיש אישור מעסיק שכירים, שבו יש לפרט את מספר שעות העבודה החודשיות, הגם שבתלוש השכר שלה צוינו שעות העבודה השבועיות שמהן ניתן להסיק מה היו שעות העבודה החודשיות. הבירור העלה כי משרד העבודה דורש זאת רק מאימהות המועסקות במגזר הפרטי, ואילו לגבי אימהות המועסקות במגזר הציבורי מסתפק המשרד בציון שעות העבודה השבועיות שבתלוש השכר. משרד העבודה קיבל את עמדת הנציבות ולפיה אין מקום להפליה זו, ומשכך בוטלה הדרישה. (1064363)

> בעת בירור אחת התלונות נמצא כי משרד העבודה מעמיד דרישות שונות לאימהות המועסקות במגזר הפרטי, להבדיל מאימהות המועסקות במגזר הציבורי

81 שנת הלימודים במעונות ובמשפחתונים מתחילה בספטמבר ומסתיימת באוגוסט.

5. מכמה תלונות עלה שמשרד העבודה אינו מעניק להורה שהחליף עבודות במשך שנת הלימודים דרגת שכר לימוד, כל עוד לא עלה ביד ההורה להוכיח רצף תעסוקתי של שלושה חודשים, זאת גם כאשר הגיש ההורה מסמכים שמאפשרים לקבוע דרגה לגבי חלק מן התקופה. בעקבות הערת הנציבות התחייב משרד העבודה שלא לעמוד עוד על הדרישה לרצף כאמור ולקבוע דרגות גם לגבי תקופה חלקית. (1064363, 1065546)
6. נוהג נוסף של משרד העבודה שעלה מבירור התלונות נוגע לאופן חישוב ממוצע ההכנסה המשפחתית כאשר בתלוש השכר מופיעים הפרשי שכר שמשקפים הכנסה גם עבור חודשים קודמים. ככלל נהג המשרד להביא הפרשים אלה בחשבון בחישוב ממוצע ההכנסה המשמש לקביעת דרגת ההנחה, דבר שגרם לעיתים לעיוות הממוצע. בעקבות הצבעת הנציבות על ליקוי זה החל המשרד לייחס את הפרשי השכר לחודשים המתאימים. (1062954)
7. נוסף על הליקויים שתוקנו כמפורט לעיל בעקבות הערות הנציבות, התחייב משרד העבודה לתקן ליקויים נוספים במבחני התמיכה לשנת הלימודים הבאה. לדוגמה, הובטח להסיר את הדרישה מאם שנמצאת בשנת שבתון להגיש תלוש שכר מקרן ההשתלמות שבה היא חברה. מתלוש שכר זה נוהג משרד העבודה לגזור את הכנסת האם לשם חישוב הדרגה בשנת השבתון. הנציבות הצביעה לפני משרד העבודה על אי-הצדק שבאופן חישוב זה, שכן ככלל, בעת חישוב ממוצע הכנסת המשפחה המשרד אינו מביא בחשבון כספי קרנות השתלמות שההורים פודים כאשר אינם בשנת שבתון, ועל כן אין לראות בהם הכנסה. המשרד התחייב לבחון חלופות לחישוב הכנסת אם בשנת שבתון. (1062954)

תיקון ליקוי כללי

אי-מתן אפשרות לאם יחידנית לקבל סבסוד עבור שכר הלימוד של ילדיה בצהרונים ברמת גן

[52]
עיריית רמת גן

תלונתה של אם יחידנית העלתה ליקוי מערכתי של **עיריית רמת גן** (העירייה), אשר מפעילה צהרונים בעיר באמצעות חברה. נמצא כי העירייה והחברה לא הגישו בקשה למשרד העבודה למתן הכרה (סמל מוסד) בצהרונים שמפעילה החברה ברחבי העיר. עקב היעדר הכרה כאמור הורים יחידניים שילדיהם שוהים באותם צהרונים והאמורים לקבל סיוע מהמדינה במימון החזקת ילדיהם במסגרות אלה[82] לא יכלו לקבל סיוע כאמור. הנציבות הצביעה לפני העירייה על הליקוי האמור, והעירייה והחברה פעלו להסדרת ההכרה וקבלת סמל המוסד, ומשתוקן העניין נפתחה להורים האפשרות להגיש בקשות לסבסוד[83]. (1066076, 1066781)

82 ראו לעניין זה משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, "מבחנים למתן תמיכות של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים האגף למעונות יום ולמשפחתונים - השתתפות המדינה בעלות שכר לימוד בצהרון".

83 בעניין זה התקבלה אף תלונתו של אב יחידני אשר דינו זהה.

ילדים – הזכות לחינוך

נציב תלונות הציבור מייחס חשיבות מיוחדת להגנה על ילדים ולהבטחת זכויותיהם ורווחתם. זאת הן בשל פגיעותם של הילדים וחוסר יכולתם לדאוג לעצמם והן בשל התפיסה ולפיה יחסה של חברה אל ילדיה קובע במידה רבה את אופייה ואת עתידה. בנציבות תלונות הציבור מתקבלות תלונות רבות בעניינם של ילדים. את התלונות מגישים בדרך כלל הורי הילדים או האפוטרופסים שלהם, אך לעיתים מגישים לנציבות תלונות גם הילדים עצמם, והנציבות מבררת את תלונותיהם. חלק גדול מן התלונות בעניינם של ילדים נוגע לתחומי החינוך והרווחה. פרק זה יתמקד בעיקרו בתחום החינוך.

הזכות לחינוך הוכרה זה כבר בשיטת המשפט הישראלית כזכות יסוד. זכות זו נמנית עם "הגרעין הקשה" של זכויות הנגזרות מערך כבוד האדם, המעוגן בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו[84]. במגילת העצמאות נקבע כי מדינת ישראל תבטיח "חופש דת, מצפון, לשון, חינוך ותרבות", וזכותו של כל ילד לחינוך עוגנה עוד בימיה הראשונים של המדינה בחוק לימוד חובה, התש"ט-1949[85].

בד בבד עם הזכות לחינוך, קיימת חובה לחינוך. על ההורים מוטלת החובה לשלוח את ילדיהם למוסדות מערכת החינוך, ועל המדינה מוטלת חובה להקצות משאבים לקיום מערכת חינוך חינם ולפקח על רשויות השלטון ומוסדות החינוך כדי לוודא שהם ממלאים את חובת החינוך[86].

התלונות המתקבלות בנציבות בענייני חינוך נסבות בעיקר על משרד החינוך ועל הרשויות המקומיות. התלונות עוסקות בין היתר בנושאים האלה: שמירה על

---

84 בג"ץ 5373/08 **אבו לבדה ואח' נ' שרת החינוך ואח'**, פס' 24 - 28 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה (פורסם במאגר ממוחשב, 6.2.11); בג"ץ 1554/95 **עמותת "שוחרי גיל"ת" נ' שר החינוך התרבות והספורט**, פ"ד נ [3], 2, 22 (1996).

85 ראו בעניין זה גם חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953; חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988; חוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000, וכן התקנות והצווים שהותקנו ופורסמו מכוח חוקים אלה. נוסף על חקיקת חוקים בנושא הזכות לחינוך הצטרפה ישראל להצהרות בין-לאומיות בדבר מימוש זכות זו וקיבלה עליה התחייבויות בעניין זה במסגרת אמנות בין-לאומיות רב-צדדיות.

86 ראו בעניין זה בג"ץ 7426/08 **טבקה משפט וצדק לעולי אתיופיה נ' שרת החינוך** (פורסם במאגר ממוחשב, 31.8.10).

זכויות התלמידים, לרבות תלמידים עם צרכים מיוחדים[87], תנאי השהות והלימוד בבתי הספר, תשלומים המוטלים על הורים וההסעות לבתי הספר. הנציבות בוחנת את התלונות נוכח החקיקה הנרחבת בתחום החינוך ופסקי הדין בנושא וכן נוכח הנקבע בחוזרי מנכ"ל משרד החינוך.

להלן יתואר הטיפול במבחר תלונות בענייני חינוך:

הרחקה של תלמידים מבית הספר

הרחקה לצמיתות של תלמיד מותרת רק בהתקיים ההליכים הקבועים בחוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000, בתקנות זכויות התלמיד (פרסום הוראות והרחקת תלמידים), התשס"ב-2002, ובנוהל משרד החינוך בעניין הרחקה של תלמיד ממוסד חינוך[88]. הליכים אלה כוללים בין היתר קיום דיון בנוכחות כמה בעלי תפקידים במוסד החינוך והמפקח על המוסד, מתן הזדמנות לתלמיד ולהוריו להשמיע את טענותיהם, מסירת הודעה מנומקת בכתב של מנהל מוסד החינוך בעניין החלטתו להרחיק את התלמיד, מתן זכות ערר למנהל המחוז במשרד החינוך, דיון בערר לפני ועדת שימוע, מתן זכות טיעון בדיון לתלמיד ולהוריו ומתן החלטה מנומקת בכתב של מנהל המחוז[89].

בנציבות מתקבלות מדי פעם בפעם תלונות על הרחקת תלמידים ממוסדות חינוך. הנציבות פועלת לבירור מזורז של תלונות אלה, בפרט במקרים שבהם בעקבות ההרחקה התלמיד אינו מבקר במסגרת חינוכית חלופית.

להלן תיאור תלונות שבירורה הנציבות בנושא[90]:

שתי אימהות לתלמידים בבית ספר תיכון פנו לנציבות בתלונות על הרחקת בניהן מבית הספר בשנת הלימודים התשע"ח (2017 - 2018)[91], עקב בעיות התנהגות. הבירור עם **משרד החינוך** ועם **עיריית חיפה** העלה כי בית הספר הרחיק את התלמידים במשך חודשים, בלי שהתקיימו בעניינם הליכי ההרחקה הקבועים בחוק. בעקבות התערבות הנציבות, משרד החינוך ועיריית חיפה חזרו התלמידים ללמוד בבית הספר. ואולם בשנת הלימודים התשע"ט (2018 - 2019) הגישה שוב אחת האימהות תלונה על הרחקת בנה מבית הספר. בירור נוסף עם משרד החינוך ועם עיריית חיפה העלה כי בית הספר הרחיק בשנית את התלמיד, וגם הפעם הורחק התלמיד בלי שהתקיימו הליכי ההרחקה הקבועים בחוק. עוד

[53]
משרד החינוך
עיריית חיפה

"הבירור עם משרד החינוך ועם עיריית חיפה העלה כי בית הספר הרחיק את התלמידים במשך חודשים, בלי שהתקיימו בעניינם הליכי ההרחקה הקבועים בחוק"

87 על תלונות בעניינם של תלמידים עם צרכים מיוחדים ראו בפרק "זכויות אנשים עם מוגבלות", עמ' 73 - 86.

88 הנוהל כלול בחוזר מנכ"ל משרד החינוך תשע"ב/6(א).

89 ניתן לעתור לבית המשפט לעניינים מינהליים על החלטת מנהל המחוז.

90 על תלונה נוספת שבירורה הנציבות בנושא ראו עמ' 109.

91 שנת הלימודים מתחילה בספטמבר ומסתיימת באוגוסט.

נמצא כי גם התלמיד השני אינו מבקר בבית הספר. בעקבות התערבות חוזרת של הנציבות, משרד החינוך ועיריית חיפה שבו שני התלמידים ללימודים. מפקחת משרד החינוך הורתה למנהל בית הספר לפעול בהתאם להוראות נוהל משרד החינוך בעניין הרחקה של תלמיד ממוסד חינוך. (1061921, 1062516, 1069064)

תיקון ליקוי כללי

גבייה אסורה של דמי רישום לבית ספר

[54]
משרד החינוך

בחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, נקבעה הזכות לחינוך חינם[92], ולפיה אין לגבות תשלומים עבור לימודים במוסד חינוך, אלא במקרים חריגים ובתנאים ובסכומים הקבועים בחוק[93] ובהוראות מנכ"ל משרד החינוך[94]. התשלומים שגבייתם מותרת נחלקים לארבעה סוגים: תשלום חובה עבור ביטוח תאונות אישיות לתלמידים, תשלומים עבור שירותי רשות, תשלומים עבור תוכנית לימודים נוספת ותשלומים עבור רכישת שירותים מרצון.

מתלוננת פנתה לנציבות והלינה על גביית דמי רישום לבית ספר במרכז הארץ בסך 150 ש"ח.

בתקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום), התשי"ט-1959, נקבע מפורשות כי "אין להתנות את דבר רישום תלמיד או את דבר קבלתו למוסד, בכל תשלום שהוא"[95].

בתחילה מסר מנהל החברה המפעילה את בית הספר (המנהל) כי התשלום נגבה עבור הטיפול בנרשמים הרבים לבית הספר ועבור הייעוץ וההכוונה הניתנים להם; המנהל הוסיף כי מדובר בתהליך ממושך הדורש גיוס כוח אדם בתשלום מיוחד. לאחר מכן הסביר המנהל כי הגבייה נועדה לבחון את מחויבותם של ההורים לרישום ילדיהם לבית הספר. המנהל הבהיר כי אם התלמיד מתקבל לבית הספר, דמי הרישום מופחתים מתשלומי ההורים, ואם אינו מתקבל - דמי הרישום מוחזרים להורים במלואם.

במענה על פניית הנציבות הודיע **משרד החינוך** כי אינו מאשר את גביית דמי הרישום, ובעקבות כך הודיע המנהל על הפסקת הגבייה שלהם. בעקבות פנייה נוספת של הנציבות הוסרה מאתר המרשתת (האינטרנט) של בית הספר הדרישה לתשלום דמי הרישום. (1051437)

> במענה על פניית הנציבות הודיע משרד החינוך כי אינו מאשר את גביית דמי הרישום, ובעקבות כך הודיע המנהל על הפסקת הגבייה שלהם

---

92 סעיף 6 לחוק.

93 ראו גם חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953.

94 ראו בין היתר חוזר הוראות הקבע סג/3(א) בנושא "תשלומי הורים" (סעיפים 3.11-9) ועדכוניו; הוראת קבע מס' 204 "גביית תשלומי הורים ושכר לימוד במוסד חינוך שאינו רשמי יסודי, וגביית תשלומי הורים עבור מקצועות לימוד ברמה מוגברת, תכנית לימודים נוספת תורנית ובמוסד חינוך ניסויי וייחודי"; הוראה מס' 89 "תשלומי הורים לשנת הלימודים התשע"ט".

95 תקנה 13.

התניית מתן "אישור העברה לרשות חינוך חדשה" בתשלום חובות עבור שירותי חינוך

המתלוננים עברו דירה ממעלה אדומים לירושלים ונדרשו לקבל מ**עיריית מעלה אדומים** (העירייה) "אישור העברה לרשות חינוך חדשה" עבור ילדיהם, לצורך רישומם בבתי ספר בירושלים. המתלוננים הלינו על שהעירייה התנתה את מתן אישור ההעברה בתשלום חובות בגין שירותי חינוך משנת 2013 ואילך.

הנציבות הטעימה לפני העירייה שהיא אינה מוסמכת להתנות מתן אישור העברה בתשלום חובות, ובעקבות הערת הנציבות הנפיקה העירייה למתלוננים את האישור המבוקש.

הנציבות העירה לעירייה כי עליה לחדד בקרב אגפי החינוך והגבייה את הנהלים בעניין זה. (1051625)

[55]
עיריית מעלה אדומים

הנציבות הטעימה לפני העירייה שהיא אינה מוסמכת להתנות מתן אישור העברה לרשות חינוך חדשה בתשלום חובות

חינוך ילדים במגזר החרדי

מערכת החינוך החרדית, המשרתת כחמישית מהתלמידים בישראל, צומחת מהר יותר מכל זרם חינוך אחר, ובמספר התלמידים החרדים חל גידול מתמיד. על פי נתוני משרד החינוך, בשנת הלימודים התשע"ז (2016 - 2017) למדו במערכת החינוך החרדית 425,444 תלמידים[96]: 112,938 ילדים בגני ילדים; 221,718 תלמידים בבתי ספר יסודיים; 43,528 תלמידים בבתי ספר תיכוניים; 34,305 תלמידים בישיבות הקטנות (מוסדות תרבות ייחודיים); ו-12,945 תלמידים בחינוך המיוחד[97].

מערכת החינוך החרדית כוללת מעט מאוד מוסדות חינוך ממלכתיים. רובם המכריע של הגנים החרדיים ושל בתי הספר לבנות במגזר החרדי, וכן חלק ניכר מבתי הספר היסודיים לבנים חרדים, הם מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים (מוכש"רים). מוסדות חינוך אלה הם בבעלות פרטית, ומוכרים ומפוקחים על ידי משרד החינוך.

לאור שיעורם הגדול של תלמידי מוסדות החינוך החרדי בקרב תלמידי מערכת החינוך בישראל ונוכח המאפיינים הייחודיים של מערכת החינוך החרדי, שמה לה הנציבות למטרה להגביר את נגישותה לציבור החרדי.

להלן יוצג הטיפול בכמה תלונות בענייני חינוך במגזר החרדי:

96 הנתונים, ובכלל זה פירוט מספרי התלמידים, לקוחים מהדוח של מיכל צ'רנוביצקי ודבורה פלדמן, "החצר האחורית של החינוך בישראל - מערכת החינוך החרדית - תמונת מצב והמלצות מדיניות" (ינואר 2018).

97 25% מהתלמידים החרדים למדו בירושלים, 39% בשאר הערים שמתגוררת בהן אוכלוסייה מעורבת של חרדים ולא חרדים, 15% בבני ברק ו-21% ביישובים חרדיים אחרים.

תיקון ליקוי כללי

גבייה בלתי חוקית של תשלום עבור מתן אישור ללימודים

[56]
המועצה המקומית בני עי"ש

המתלוננת מתגוררת בתחום השיפוט של **המועצה המקומית בני עי"ש** (המועצה). מאחר שאין בית ספר חרדי מתאים בתחום השיפוט של המועצה, למדו ילדיה של המתלוננת בבית ספר חרדי יסודי ביבנה, המשתייך לרשת מרכז החינוך העצמאי.

תלונתה של המתלוננת נסבה על כך שהמועצה דרשה ממנה לשלם 150 ש"ח תמורת לימודיו של כל אחד מילדיה בבית הספר, שכאמור נמצא מחוץ לתחום השיפוט של המועצה, כתנאי להנפקת "אישור תלמיד חוץ" עבורו לשנת הלימודים התשע"ח (2017 - 2018).

הבירור העלה כי התלונה מוצדקת, וכי המועצה גבתה את התשלום בניגוד להוראות חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, ובניגוד להוראות חוזר מנכ"ל משרד החינוך[98].

בדיקת הנציבות העלתה כי גם בשנים קודמות גבתה המועצה, בלא שהוסמכה לכך, תשלום עבור הנפקת אישור תלמיד חוץ מתושבים המתגוררים בתחום שיפוטה שילדיהם למדו בבית הספר החרדי ביבנה.

נוסף על כך העלה הבירור כי המועצה הוסיפה לגבות את התשלום גם לאחר שמבקרת המועצה הבהירה שהגבייה אינה חוקית.

בעקבות ממצאי הבירור הורה הנציב למועצה להשיב לתושבים את כל התשלומים שגבתה שלא כדין בשנות הלימודים התשע"א עד התשע"ח (2010 - 2018). המועצה הודיעה לנציבות כי פעלה לפי הנחיית הנציב.

(1044387)

> הבירור העלה כי המועצה גבתה תשלום בסך 150 ש"ח תמורת לימודים בבית ספר מחוץ לתחום השיפוט שלה בניגוד להוראות

98 חוזר הוראות הקבע של מנכ"ל משרד החינוך תשע"ג/7(א), סעיפים 3.7-75 - "תשלום עבור תלמידי חוץ".

יישוב סכסוך בין שני פלגים בקהילה שילדיהם למדו במשותף במוסדות לחינוך חרדי

בנציבות התקבלו כמה תלונות על היעדר טיפול של **משרד החינוך** בפניות של הורים בנוגע להתנהגות מפלה ופוגענית כלפי תלמידים במוסדות חינוך חרדיים במועצה מקומית מסוימת. עקב היעדר טיפול ראוי בפניות אף השביתו ההורים חלק ממוסדות החינוך.

הנציבות פנתה למשרד החינוך ופעלה לסיום ההשבתה של מוסדות החינוך ולמתן מענה לטענות ההורים.

בירור התלונות העלה כי בין שני פלגים של אותה קהילה שילדיהם למדו במשותף יש סכסוך עמוק. עקב הסכסוך נוצר משבר אמון בין חלק מההורים לבין הנהלת בית הספר, שלטענת אותם הורים הייתה מזוהה עם אחד הפלגים.

בעקבות התערבות הנציבות נכנס משרד החינוך לעובי הקורה, ומנכ"ל המשרד אף מינה גורם ניהולי בכיר לרכז את הטיפול בנושא. **רשת מרכז מעיין החינוך התורני בארץ ישראל** (רשת מעיין החינוך), שלה שייכים חלק ממוסדות החינוך, השתתפה אף היא בהליכי הטיפול.

הנציבות הוסיפה לעקוב אחר פעולות משרד החינוך ולפעול למציאת פתרון שיבטיח את פעילותם הסדירה והתקינה של מוסדות החינוך, לטובת כלל התלמידים.

לאחר בחינה מעמיקה של הנושא, על מכלול היבטיו והשפעותיו, פעל משרד החינוך להפרדה בין תלמידי שני הפלגים. באחד ממוסדות החינוך שבו לא היה ניתן לבצע את ההפרדה נקט משרד החינוך צעדים אחרים להשבת אמון ההורים בהנהלת המוסד.

התערבות הנציבות, בשילוב פעולה מקיפה של משרד החינוך ורשת מעיין החינוך, הביאו להשבת התלמידים ללימודים, להבטחת קיומם של לימודים סדירים ולמניעת חיכוכים. (1059763, 1065302, 1065145)

[57]
מרכז מעיין החינוך התורני בארץ ישראל
משרד החינוך

התערבות הנציבות, בשילוב פעולה מקיפה של משרד החינוך ורשת מעיין החינוך, הביאו להשבת התלמידים ללימודים, להבטחת קיומם של לימודים סדירים ולמניעת חיכוכים

[58]
עיריית בני ברק
משרד החינוך-המחוז החרדי

הנציבות העירה לעיריית בני ברק על כך שלא מנעה במשך כחודשיים את לימודי תלמידות הכיתה לחינוך מיוחד בחדר שאינו מתאים לכך

קיום לימודים בכיתה א' לחינוך מיוחד בחדר קטן ובלתי מתאים

באוקטובר 2018 התקבלו בנציבות שתי תלונות של אימהות לתלמידות בכיתה א' לחינוך מיוחד בבית ספר מוכר שאינו רשמי בבני ברק, שבבעלות רשת מעיין החינוך. לטענת המתלוננות, החדר שבו למדו התלמידות קטן מאוד, אינו מתאים לצורכיהן ואינו מאפשר קיום שגרת לימודים תקינה. לדברי המתלוננות, אף שהובטח להן כי לאחר חגי תשרי יעברו תלמידות הכיתה לחדר גדול יותר, המעבר התעכב.

ב-29.10.18 ביקרו נציגי הנציבות בבית הספר. נמצא כי רק ביום הביקור, כחודשיים לאחר תחילת שנת הלימודים, עברו תלמידות הכיתה לחדר גדול יותר, המותאם לצורכיהן. בדיקת הנציבות העלתה כי שטח החדר הקודם - שבו למדו עד אותו היום שמונה תלמידות בהדרכתן של שתי נשות צוות - הוא כ-7.20 מ"ר בלבד[99]. עוד נמצא כי בחדר הקודם נשמע רעש מכיתת גן צמודה, וכי לאחר מעבר תלמידות הכיתה לחדר אחר הפך החדר הקודם למחסן.

הנציבות קבעה כי התלונות מוצדקות והעירה ל**עיריית בני ברק** על כך שלא מנעה במשך כחודשיים את לימודי התלמידות בחדר שאינו מתאים לכך.

(1066863, 1066545)

[59]
עיריית ביתר עילית
משרד החינוך

תיקון ליקוי כללי

ליקויים בהליכי רישום לסמינר ושיבוץ בו

המתלוננת הלינה על שבנותיה (התלמידות) לא התקבלו לסמינר בביתר עילית, כיתר חברותיהן מבית הספר היסודי, על אף הישגיהן בלימודים והתנהגותן הטובה. לטענתה, ביסוד הסירוב לקבלן לסמינר עמדו שיקולים לא רלוונטיים.

בעקבות בירור הנציבות, ובסיוע **משרד החינוך** ו**עיריית ביתר עילית** (העירייה), שובצו התלמידות בסמינרים, לשביעות רצונה של המתלוננת.

עם זאת, הבירור העלה כי הליכי הרישום והקבלה לסמינר לא תאמו את הנדרש ב"הנחיות בדבר הליכי קבלה ורישום למוסדות חינוך על יסודיים ופניה לוועדת הערר של המחוז החרדי במשרד החינוך לקראת שנה"ל תשע"ט" (הנחיות הרישום), וכי הליכי השיבוץ של התלמידות לא תאמו את הנדרש ב"הנחיות בדבר שיבוץ תלמידים למוסדות חינוך על יסודיים על ידי רשות חינוך מקומית לקראת שנה"ל תשע"ט" (הנחיות השיבוץ), כדלקמן:

99 ראו חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשע"ג/6(א) בנושא "סידורי בטיחות במבני מוסדות חינוך", ולפיו "מקדם התפוסה" של כיתה על פי תקנות התכנון והבנייה הוא 1.25 מ"ר לאדם. לפי החוזר, יש לפעול להתאמת מבנים ישנים לתקן.

המתלוננת פנתה אל העירייה וביקשה לערער על החלטת הסמינר שלא לקבל את התלמידות. במקום להפנותה לוועדת הערר במשרד החינוך, בהתאם להנחיות הרישום, הונחתה המתלוננת להגיש לעירייה טופס ערעור, שטיבו אינו ברור, ובו התבקשה בין היתר לציין את העדפותיה לגבי שיבוץ התלמידות. העירייה לא השיבה למתלוננת על טופס הערעור שהגישה ואף לא הודיעה לה על שיבוץ התלמידות בלימודים עד 23.5.18, כנדרש בהנחיות השיבוץ. עקב אופן טיפולה האמור של העירייה בסוגיה, שהיה בו כדי להטעות, לא הגישה המתלוננת למשרד החינוך במועד שנקבע לכך ערר על החלטת הסמינר בביתר עילית שלא לקבל את התלמידות.

כמו כן, העירייה לא עמדה על כך שהסמינר בביתר עילית ישלח לה, כנדרש בהנחיות הרישום, העתק של החלטתו שלא לקבל את התלמידות, הכוללת נימוקים לכך. נוסף על כך, שלחה העירייה למתלוננת הודעה על שיבוץ התלמידות בסמינרים רק בעקבות בירור התלונה, כחודשיים לאחר תחילת שנת הלימודים.

הנציבות הצביעה לפני העירייה על הליקויים האמורים בפעולותיה ועל הצורך לנקוט צעדים למניעת הישנותם. בתגובה על כך הודיעה העירייה כי היא פועלת לתיקון הליקויים הללו, וכי תיקנה את הטופס שהורי התלמידות מתבקשים למלא.

(1067075)

[60]
משרד החינוך-המחוז החרדי

הנציבות הבהירה לנציגי המחוז החרדי את הליקוי שבהשעיית התלמידה ובהרחקתה מהסמינר ללא קיום ההליכים הקבועים בחקיקה ובנהלים

השעיית תלמידה והרחקתה מהסמינר שבו למדה

אב לתלמידה בסמינר בית יעקב (התלמידה), שבבעלות עירונית, פנה אל הנציבות בתלונה על הרחקתה מהסמינר שבו למדה. הבירור העלה כי בתחילה הושעתה התלמידה מן הסמינר למשך כשבוע, לאחר שנצפתה על ידי סגנית מנהל הסמינר בלבוש שחרג להתרשמותה מן המותר על פי תקנון הסמינר[100]. בהמשך, בעקבות יחסים עכורים ביותר בין משפחת התלמידה לבין צוות הסמינר, הורחקה התלמידה מהסמינר, ו**משרד החינוך** החליט על העברתה למוסד חינוך אחר. משפחת התלמידה לא הסכימה לכך, ועל כן סיפקה הרשות המקומית לתלמידה שיעורים פרטיים בביתה. בפועל נעדרה התלמידה מהלימודים במוסד חינוך במשך חודשים. בעת בירור התלונה ובסיוע משרד החינוך החלה התלמידה ללמוד בסמינר אחר.

בירור התלונה העלה כי התלמידה הורחקה מהסמינר בלי שקוימו בעניינה הליכי ההרחקה הקבועים בחוק. כמו כן עלה כי גם השעיית התלמידה, קודם שהורחקה, נעשתה שלא בהתאם לנוהל ההשעיה של משרד החינוך[101]. נוהל

100 לגרסת משרד החינוך קדמו לכך הפרות משמעת חוזרות ונשנות של התלמידה.

101 הנוהל קבוע בחוזר מנכ"ל משרד החינוך תשע"ה/ 8(ב) בעניין "אקלים חינוכי מיטבי והתמודדות מוסדות חינוך עם אירועי אלימות וסיכון".

זה קובע בין היתר כי יש להודיע להורים על ההשעיה לפחות יום אחד לפני מועד ההשעיה, וכי אין להשעות תלמיד באופן מיידי במהלך יום הלימודים. עוד נקבע בנוהל משרד החינוך כי התגובה על הפרת משמעת צריכה להיות מידתית, סבירה, הגיונית ותואמת את מידת הפרת המשמעת.

בפגישה שקיימו נציגי הנציבות עם נציגי המחוז החרדי במשרד החינוך הובהרו לנציגי המחוז החרדי הליקוי שבהשעיית התלמידה ובהרחקתה מהסמינר ללא קיום ההליכים הקבועים בחקיקה ובנהלים והצורך להקפיד להבא על קיומם קודם להשעיה או להרחקה של תלמיד. בתגובה על כך מסרו נציגי המחוז החרדי כי הם פועלים לריענון הכללים החלים בעניין. (1046825)

עיכוב בתשלום דמי השתתפות בהוצאות נסיעה

בנותיו של המתלונן, תושב מבוא חורון, למדו בסמינר לתלמידות חרדיות בירושלים. המתלונן הלין על שלא ניתן לו החזר כספי בגין נסיעות בנותיו לסמינר ובחזרה לביתן, כפי שניתן למשפחות אחרות ממבוא חורון, זאת למרות פניות חוזרות ונשנות שלו ל**משרד החינוך**.

בעקבות בירור התלונה התנצל משרד החינוך לפני המתלונן על העיכוב בטיפול בפנייתו והעביר לסמינר את התשלומים בעד הנסיעות בשנות הלימודים התשע"ה עד התשע"ז (2014 - 2017). המתלונן אישר כי הסמינר העביר לו את התשלומים והודה לנציבות על עזרתה. (1045714)

[61]
משרד החינוך

בעקבות בירור התלונה התנצל משרד החינוך לפני המתלונן על העיכוב בטיפול בפנייתו

פרק 5
זכויות עובדים

נקודת המוצא של משפט העבודה היא שלרוב היחסים בין עובד למעסיק כרוכים באי-שוויון מובנה. לכן נקבע מערך של חוקי מגן המסדירים את יחסי העבודה בין העובדים למעסיקים באופן שיחסי העבודה אינם תלויים רק ברצונם של הצדדים לחוזה העבודה. רוב זכויות העובדים הן זכויות מחייבות (קוגנטיות) - המעסיק אינו יכול לשלול אותן מהעובד, והעובד אינו יכול לוותר על מימושן.

אשר למעסיקים, ככלל למעסיק יש זכות - פררוגטיבה ניהולית - שרואים בה חלק מהסכם העבודה, שמכוחה הוא רשאי לנהל את מקום העבודה לפי הבנתו, כדי לקדם את השגת מטרותיו. במסגרת זו הוא רשאי לבצע שינויים בתחום משאבי אנוש, לנייד עובדים ממקום למקום ומתפקיד לתפקיד ולשנות את אופן חלוקת העבודה בין עובדיו[102]. ואולם "ככלל, פררוגטיבה ניהולית אינה פרוצה לכל רוח ולא תהא נתונה לגחמה של המנהל"[103]. היא כפופה למגבלות החוק, להסכמים הקיבוציים החלים על המעסיק ולהסכמי העבודה עם עובדיו וכן לכללים השונים ולהלכות שנקבעו בפסיקת בתי המשפט ובתי הדין לעבודה, ובהן חובת המעסיק לנהוג כלפי עובדיו בתום לב ובהגינות.

המחוקק הגביל את סמכותו של נציב תלונות הציבור לברר תלונות של עובדים. בסעיף 38(8) לחוק מבקר המדינה [נוסח משולב], התשי"ח-1958, נקבע כי לא תבורר תלונה של עובד בגוף נילון בעניין הנוגע לשירותו כעובד, אלא אם כן התלונה עוסקת במעשה של המעסיק "החורג מהוראות חוק, תקנות, תקנון שירות המדינה, הסכם קיבוצי, או מהסדרים כלליים שנקבעו מטעם נציב שירות המדינה". נוסף על כך מוסמך הנציב לברר תלונות של עובדים על פגיעה בזכויותיהם בעקבות חשיפת מעשי שחיתות.

בנציבות פועל אגף מיוחד שמטפל בתלונות של עובדים. התלונות נסבות בעיקר על ליקויים במכרזי כוח אדם, על אי-הקניית זכויות או שלילת זכויות, על הליכי פיטורים לא תקינים ועל התנכלות עקב חשיפת מעשי שחיתות. במסגרת בירורן של תלונות אלה בודקת הנציבות אם החלטה שקיבל מעסיק בעניין עובד עולה בקנה אחד עם כלל החוקים, התקנות, ההסכמים וההסדרים החלים על עבודתו; כמו כן היא בודקת אם ההחלטה התקבלה בהליך תקין, שבמסגרתו נבחנו כלל העובדות והנסיבות הרלוונטיות ונשקלו כל השיקולים הנדרשים, וכן נבחן אם ההחלטה מנומקת כדבעי ומתועדת כדי שניתן יהיה להעמידה לביקורת.

להלן יתוארו מקצת מתלונות של עובדים שבוררו השנה. תלונות של עובדים חושפי שחיתות יובאו בפרק "ההגנה על חושפי שחיתות".

---

102 ראו לדוגמה ע"ע 674/05 **ויזנר-רשות השידור** (פורסם במאגר ממוחשב, 28.3.07).

103 ע"ע 1159/01 **ד"ר כרמי נ' מדינת ישראל - מינהל המחקר החקלאי** (פורסם במאגר ממוחשב, 5.11.02).

פגיעה בזכותה של עובדת חברת כוח אדם להליך הוגן וראוי

[62]
משרד המשפטים

המתלוננת הועסקה באמצעות חברת כוח אדם (החברה) כמתורגמנית לשפות צרפתית וערבית ונתנה שירותים ל**משרד המשפטים** (המשרד) כמתורגמנית בבית הדין למשמורת באזור הדרום (בית הדין). בשנת 2012 התפטרה המתלוננת מעבודתה. בשלהי שנת 2014 זכתה החברה במכרז חדש למתן שירותי תרגום והזמינה את המתלוננת לשוב ולעבוד עבורה כמתורגמנית ואף הודיעה לה על מקום השיבוץ. זמן קצר לאחר מכן הודיעה החברה למתלוננת כי לא תוכל להתחיל בעבודתה, מאחר שהמשרד הלין על איכות עבודתה.

המתלוננת טענה כי איש מבעלי התפקידים שלהם נתנה שירות מעולם לא העלה לפניה כל טענה, טרוניה או הערה בנוגע לאיכות התרגומים. נהפוך הוא, היא זכתה לציונים לשבח.

המתלוננת הוסיפה כי טענות המשרד בדבר איכות עבודתה הלקויה הן בבחינת פגיעה בשמה הטוב ועלולות להקשות עליה להתקבל לעבודה כמתורגמנית במקומות אחרים הכפופים גם הם למשרד.

המשרד אישר כי ביקש מהחברה שלא לשלוח את המתלוננת לעבודה בבית הדין, עקב טענות שהעלו עובדיו בדבר איכות תרגומיה לערבית. המשרד ציין שלא יתנגד, לפנים משורת הדין, להעסקת המתלוננת כמתורגמנית לצרפתית, אם תחליט החברה להציב אותה בבית הדין.

בדיקת הנציבות העלתה כי לפני קבלת ההחלטה שלא להעסיק את המתלוננת כמתורגמנית לא נבדקו כישורי התרגום שלה. ההחלטה התבססה על טענת עובד בבית הדין ולפיה הוא זוכר כי צפה בה מתרגמת בדיון שהתקיים כמה שנים קודם לכן. לא נמצאה שום אסמכתה המתעדת את הליך קבלת ההחלטה בעניינה של המתלוננת, ולא ניתנה לה שום הזדמנות להגיב על הטענות בדבר הליקויים המיוחסים לה.

נמצא אפוא כי החלטת המשרד לבקש מהחברה שלא להציב את המתלוננת בבית הדין הייתה שרירותית והתקבלה תוך הפרת כללי הצדק הטבעי.

הנציבות ציינה לפני המשרד כי אף שלא התקיימו יחסי עובד ומעסיק בינו ובין המתורגמנים, גם החלטה שלא לשבץ מתורגמן המועסק באמצעות חברת כוח אדם צריכה להתקבל במסגרת הליך הוגן, ולא ניתן להחליט כלאחר יד שלא להעסיק מתורגמן מסוים.

לנוכח ממצאי הנציבות שלח המשרד למתלוננת מכתב המבהיר כי אין לו התנגדות להעסקתה בבית הדין כמתורגמנית לצרפתית, וכי אם החברה תשוב ותציע את שירותי התרגום שלה לערבית, המשרד לא ידחה את מועמדותה בלי שיבדוק את יכולות התרגום שלה לשפה זו. (1022696)

תיקון ליקוי כללי

ניכוי דמי חבר משכר העבודה
של עובד זמני שלא כדין

[63]
עיריית הוד השרון

המתלוננת, המועסקת כעובדת הוראה במשרד החינוך, הועסקה באופן זמני על ידי **עיריית הוד השרון** (העירייה) בהפעלת קייטנות שהתקיימו בחופשת הפסח התשע"ח (אפריל 2018) ובחופשת הקיץ התשע"ח (אוגוסט 2018). המתלוננת התלוננה על שהעירייה סירבה להשיב לה דמי טיפול ארגוני מקצועי (דמי טיפול) שניכתה משכרה. לטענתה, בהיותה עובדת של משרד החינוך היא משלמת דמי טיפול להסתדרות המורים ואינה צריכה לשלם דמי טיפול לעירייה, המעסיקה אותה באופן זמני בלבד.

בהתערבות הנציבות שבה ונבחנה הסוגיה, ובעקבות כך העירייה חזרה בה מהחלטתה, השיבה לה את הסכומים שנוכו משכרה ואף קיבלה החלטה עקרונית ולפיה כל עובדי ההוראה שהעסיקה באופן זמני כעובדים בקייטנות יזוכו בדמי הטיפול שנוכו משכר עבודתם בקייטנות. (1065158)

הוצאת מסמכים שתויקו שלא כדין בתיק אישי של עובד

[64]
משרד ראש הממשלה

דרך המינוי של חוקרי משמעת וסמכויותיהם לבצע חקירות משמעתיות נקבעו בחוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963. הוראות התקשי"ר קובעות כי חוקר משמעת הוא שיחקור תלונה משמעתית במשרד ממשלתי, בתיאום עם ראש אגף החקירות בנציבות שירות המדינה (נש"ם) ובכפוף להנחיותיו.

המתלונן, המועסק ב**משרד ראש הממשלה** (המשרד), התלונן כי המשרד תייק בתיקו האישי מסמכים הנוגעים לחקירה משמעתית שאותה ביצע שלא כדין עובד המשרד.

בדוח מבקר המדינה משנת 2017 בנושא הטיפול בעבירות משמעת בשירות המדינה[104] נקבע בנוגע לחקירה שעליה נסבה התלונה כי ביצע אותה עובד

104 משרד מבקר המדינה, **דוח מיוחד - הטיפול בעבירות משמעת בשירות המדינה** (2017).

שבאותה עת לא היה חוקר משמעת מוסמך. לכן כל פעולותיו של העובד כחוקר בוצעו שלא בתוקף הסמכות המוקנית לחוקר משמעת.

נוכח ממצאי דוח הביקורת, ומאחר שאת חקירת המשמעת ביצע גורם שלא הוסמך לכך, פנתה הנציבות למשרד וציינה לפניו כי בנסיבות האמורות לא היה מקום לתייק בתיקו האישי של המתלונן מסמכים הנוגעים לחקירת המשמעת שביצע העובד. המשרד קיבל את עמדת הנציבות והוציא מהתיק האישי של המתלונן את כל המסמכים הנוגעים לחקירה המשמעתית. (1056521)

דחיית בקשה להשתתפות במימון עלותו של קורס הכשרה מקצועית

[65]
שירות התעסוקה

שירות התעסוקה (השירות) מפעיל, באמצעות האגף להכשרה מקצועית, תוכנית להשתלבות בעבודה באמצעות שוברים. השובר מאפשר למי שמחזיק בו לקבל השתתפות חלקית במימון לימודים במגוון רחב של קורסים להכשרה מקצועית, במוסדות חינוך המוכרים על ידי משרדי הממשלה.

המתלוננת, שביקשה לקבל שובר להשתתפות של השירות במימון קורס במכון וינגייט, הלינה על כי השירות דחה על הסף את בקשתה בלי שהועלתה לדיון כלל.

השירות טען כי בהתאם לנהליו תנאי מקדמי לקבלת שובר הוא שקודם לפתיחת הקורס יתקבל אישור של הוועדה המחוזית להשתתפות במימון. מאחר שהמתלוננת החלה להשתתף בקורס עוד לפני שהתקבל האישור האמור, לא היה מקום להעלות את בקשתה לדיון הוועדה, והבקשה נדחתה על הסף.

עיון בנוהל העלה כי התנאי הנוגע למועד תחילת הקורס אינו תנאי סף להגשת בקשה, אלא הוא אחד התנאים המנחים שבהסתמך עליהם מקבלים השירות והוועדה את החלטותיהם. בנסיבות אלה, דחיית הבקשה על הסף בלי להעלותה כלל לדיון הוועדה אינה מתיישבת עם הנוהל.

השירות קיבל את עמדת הנציבות, ובעקבות כך הבקשה הועברה לוועדה המחוזית, והיא בחנה אותה והחליטה לאשרה. (1058382)

ליקויים בהליכים לקבלה לעבודה ובמכרזים

בחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, בכללי שירות המדינה (מינויים) (מכרזים, בחינות ומבחנים) התשכ"א-1961, ובתקשי"ר נקבעו הסדרים בדבר קבלת עובדים לשירות המדינה באמצעות מכרז או בדרכים אחרות. הוראות דומות נקבעו גם בעניין העסקת עובדים ברשויות המקומיות[105]. קבלה לעבודה באמצעות מכרז מיועדת להבטיח כי למשרות המתפרסמות במכרזים ייבחרו המועמדים הטובים והמתאימים ביותר למילוי התפקיד, תוך שמירה על שוויון ההזדמנויות ועל היעדר שרירות ומשוא פנים ושלא בהתחשב בשיקולים בלתי עניינים ובקשרים פוליטיים[106]. בשירות המדינה ובגופים ציבוריים אחרים יש תפקידים מיוחדים המאוישים בפטור ממכרז או באמצעות ועדות איתור.

כל המועמדים למכרז מסוים שעומדים בדרישות שנקבעו בפרסום המכרז (תנאי הסף) מקבלים זימון לריאיון עם ועדת בוחנים. בחלק מהמכרזים קודמים לריאיון האמור שלבי מיון נוספים (בחינות ומבדקים במרכזי הערכה) המסננים חלק מהמועמדים.

לכל מועמד צריך לתת סיכוי שווה לשכנע את הוועדה בהתאמתו לתפקיד שהוא מתחרה עליו, ועל כל אחד מחברי הוועדה לבחור במועמד הטוב ביותר, לפי שיקול דעתו ובהתאם לאינטרס הציבורי.

בג"ץ יוסי אילן[107] קבע עקרונות מרכזיים בעבודתה של ועדת הבוחנים: על חבר ועדת בוחנים לדווח על קשרים אישיים או משפחתיים בינו ובין אחד המועמדים או על היכרות מוקדמת בינו ובין מועמד; מחובת הוועדה להכין פרוטוקול אשר ישקף את המידע העיקרי שהובא לידיעתה ואת ההחלטות שהתקבלו לנוכח אותו מידע; פרוטוקול של דיוני הוועדה יהיה זמין לעיונם של כל המועמדים, אלא אם כן חשיפתו אינה מתיישבת עם החריגים המקובלים, למשל אם היא עלולה לפגוע בצנעת הפרט.

---

105 לדוגמה, תקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), התש"ם-1979.

106 בג"ץ 154/98 **הסתדרות העובדים הכללית נ' מדינת ישראל**, פ"ד נב (5) 123 (1998).

107 בג"ץ 3751/03 **אילן נ' עיריית ת"א**, פ"ד נט (3) 817 (2004).

תלונות רבות נסבות על תקלות בהליכי קבלה לעבודה או על אי-תקינותו של הליך איוש משרות. להלן יתוארו כמה תלונות בנושאים אלה:

פגמים בהליכי קבלה לעבודה וסיום העסקה בחברה ממשלתית

[66]
חברת החשמל לישראל בע"מ

חברת החשמל לישראל בע"מ (החברה) דחתה על הסף מועמדויות שהגישה המתלוננת לכמה משרות פנויות שפרסמה החברה. המתלוננת, שהועסקה בעבר בחברה במעמד ארעי וביקשה לשוב לעבוד בה, טענה כי נדחתה על הסף שלא כדין - שכן היא עומדת בתנאי הסף שנקבעו למשרות.

המתלוננת ציינה בתלונתה כי היא חוששת שדחיית מועמדותה קשורה ישירות לכך שבתחילת שנת 2016 - בשעה שעדיין הועסקה בחברה - הגישה תלונה נגד מי שהיה באותה עת מנהלה הישיר, ולפיה הוא מטריד אותה.

בתלונתה לנציבות הלינה המתלוננת כי בעקבות הגשת התלונה האמורה נגד מנהלה הישיר בשנת 2016, ננקט נגדו הליך משמעתי ובסופו של דבר אף ננקטו נגדו אמצעי משמעת.

בתגובה על התלונה האמורה לנציבות ציינה החברה כי המועמדויות שהגישה המתלוננת נדחו על הסף בשל חוות הדעת של מנהלה הקודם, ולפיהן היא אינה מתאימה לעבודה בחברה, ובשים לב לאירועים שהתרחשו לאחר סיום העסקתה, היינו התלונה שהגישה נגד מנהלה הקודם וההליך המשמעתי שננקט נגדו בגינה.

החברה הוסיפה שהיחידה שהמתלוננת הגישה מועמדות לעבוד בה, שהיא כאמור היחידה שבה הועסקה בעבר, היא יחידה קטנה. לכן, בהתחשב בעברה של המתלוננת באותה יחידה, אין מקום לשקול את השבתה אליה.

נמצאו ליקויים חמורים בתהליך קבלת ההחלטה לדחות על הסף את מועמדותה של המתלוננת למילוי משרות פנויות בחברה, כמפורט להלן:

- ראשית, המועמדות נדחתה על הסף בעיקר על בסיס התרשמות שלילית מתפקודה של המתלוננת בעת שהועסקה בחברה, אף שבזמן אמת, דהיינו בתום העסקתה של המתלוננת בחברה, לא הובאה לידיעתה התרשמות שלילית זו. יתרה מזו, גם בעת שנדחתה על הסף מועמדותה של המתלוננת לא נמסר לה כי הסיבה לדחיית המועמדות היא ההתרשמות השלילית מתפקודה.
- שנית, אף שהמתלוננת עמדה בכל תנאי הסף של המשרה שפורסמו נמצא כי מועמדותה נדחתה על הסף על בסיס תנאי אחר, ולפיו העסקתו של עובד חוזר מותנית בקבלת אישור מקדמי של מנהל משאבי אנוש להמשיך בהליכי המיון למשרה, ובלא אישור זה תידחה המועמדות על הסף.

הגם שהנציבות סבורה כי אחד השיקולים שיש להביא בחשבון בעת ששוקלים את מועמדותו של עובד לשעבר הוא אופן תפקודו בעבר, הרי שההחלטה

לכלול שיקול זה בין שאר השיקולים שלפיהם נבחנת מועמדות לעבודה אין דינה כדין ההחלטה ששיקול זה ישמש תנאי סף מוכמן שהמועמד אינו ער לו (ואינו יכול למסור תגובה בעניינו). הדבר אינו מתיישב עם ההלכה הפסוקה[108] ועם קביעות הנציב בדוחות קודמים[109].

- שלישית, בעת קבלת ההחלטה לדחות על הסף את מועמדותה של המתלוננת ביקשה החברה חוות דעת על תפקודה של המתלוננת ממי שהמתלוננת הגישה תלונה נגדו. דרך פעולה זו מנעה כל אפשרות לבחינה עניינית של מועמדות המתלוננת.

נוכח הליקויים האמורים בתהליך קבלת החלטותיה של החברה קבע הנציב כי על החברה לשלם למתלוננת פיצוי בסך 50,000 ש"ח. עוד קבע כי על החברה ליתן פומבי לתנאי הסף האמור בפרסומים למשרות חיצוניות. הנציבות מבצעת מעקב בנושא, כדי לוודא שההחלטה מיושמת כנדרש. יצוין כי החברה הודיעה כי אם יתרחש מקרה דומה בעתיד, היא תימנע מלפנות לגורם שהעובד התלונן עליו ולבקש את חוות דעתו בעניין המועמדות. (1035587)

[67]
המועצה המקומית
אל מור'אר

ליקויים בהליכי מכרז

המתלונן הגיש מועמדות למכרז לתפקיד מנהל מחלקת שפ"ע ב**מועצה המקומית אל-מור'אר** (המועצה) אך מועמדותו נדחתה. הבירור העלה כי המתלונן והזוכה התמודדו תחילה במכרז פנימי. משוועדת הבוחנים התקשתה לבחור ביניהם, החליטה המועצה לשלוח אותם למבחנים במכון מיון חיצוני. לאחר שהשניים נבחנו והתקבלו ציוני המבחנים, קבעה ועדת הבוחנים כי מאחר שציוני המבחנים של שני המועמדים זהים, יש לפרסם מכרז חיצוני. בתום ההליך נותרו שוב המתלונן והזוכה המועמדים הסופיים לתפקיד, ולבסוף החליטה ועדת הבוחנים השנייה (להלן - הוועדה) לבחור בזוכה. המתלונן טען כי הוועדה פעלה משיקולים זרים ובהשפעת קרבה משפחתית בין הזוכה ובין אחד מחברי הוועדה, ואף התלונן על סירוב המועצה לתת לו את פרוטוקול ישיבות הוועדה ולמסור לו אילו ציונים נתנה לו ולמועמד הזוכה.

בחינת התלונה העלתה צבר ליקויים חמורים בהליך המכרז ובהליך קבלתה של החלטת הוועדה.

ראשית, הוועדה נימקה את החלטתה להעדיף את הזוכה בכך ש"ציוני ונתוני שני המועמדים חופפים וזהים". אולם ציוני בחינות המיון החיצוניות שבהן השתתפו

108 עת"מ (מרכז) 64561-05-16 **רשת עמל 1 בע"מ נ' ראש עיריית אל טירה** (פורסם במאגר ממוחשב, 10.7.16). וראו גם הוראות פסקה 11.462 לתקש"יר (תת-פסקה ד ו-ה).

109 נציב תלונות הציבור, **דוח שנתי 39** (2012), עמ' 339; **דוח שנתי 38** (2011), עמ' 314; **דוח שנתי 36** (2009), עמ' 147.

המתלונן והזוכה מלמדים שלא היה בסיס לנימוק האמור, שכן הכף נטתה בבירור לטובת המתלונן.

שנית, בשים לב לנימוקי הוועדה ולפיהם מדובר במועמדים שמידת התאמתם לתפקיד זהה, נדרשה הוועדה לנמק מדוע העדיפה את הזוכה על פני המתלונן, אך עיון בפרוטוקול של ישיבת הוועדה העלה כי ההחלטה לא נומקה בישיבה זו. למותר לציין כי הדברים אינם עולים בקנה אחד לא עם מושכלות יסוד של חובת ההנמקה, לא עם פסיקתם המפורשת של בתי המשפט[110] ולא עם האמור בדוחות קודמים של נציב תלונות הציבור[111]. זאת ועוד, היעדרה של הנמקה שחשיבותה כה רבה אף מנוגד להנחיות משרד הפנים[112].

שלישית, בכל דיוני הוועדות בשני הליכי המכרזים לאיוש המשרה (הפנימי והפומבי) השתתף כחבר ועדה עובד שהוא קרוב משפחתה של הזוכה. למעשה, בתגובתה של המועצה על התלונה היא אישרה כי יש קרבה משפחתית בין הזוכה ובין אחד מחברי הוועדה אך לא פירטה מהי, ולטענתה מדובר בקרבה שאינה פוסלת אוטומטית את השתתפותו של קרוב המשפחה בדיוני הוועדה בעניינם של המתמודדים. למותר לציין כי גם אם טענתה האמורה של המועצה מוצדקת, יש כאן מראית עין אפשרית של ניגוד עניינים, שהיה מקום לאתרה מראש, לדון בה בישיבת הוועדה ולתעדה בפרוטוקול הישיבה.

נוכח הליקויים שפורטו לעיל קבע הנציב כי על המועצה לשלם למתלונן פיצוי בסך 12,000 ש"ח. (1028054)

> בעקבות התערבות הנציבות ביטלה נציבות שירות המדינה החלטה של ועדת בוחנים לבחור במועמד לתפקיד עקב דעה קדומה חיובית עליו והורתה על כינוסה בהרכב אחר

[68]
נציבות שירות המדינה (נש"ם)

פסילת החלטת ועדת בוחנים עקב דעה קדומה של חבר ועדת הבוחנים

המתלונן התמודד במכרז פנימי לתפקיד של ראש גף ברשות המיסים, אך ועדת הבוחנים (הוועדה) דחתה את מועמדותו. המתלונן הגיש ל**נציבות שירות המדינה** השגה על המכרז, אולם היא דחתה אותה. המתלונן הגיש תלונה על נש"ם בשל דחיית ההשגה.

בדיקת הנציבות העלתה כי אחת מחברות הוועדה היא הממונה הישירה על הזוכה ואף נתנה לה מכתב המלצה, שצורף למסמכי המכרז, ולפיו היא "ממליצה בחום רב" על העסקתה במשרה המוצעת.

בג"ץ[113] פסק כי אסור שחבר בוועדת מכרזים ישתתף בישיבותיה אם כבר גיבש חוות דעת בעניין אחד המועמדים והוא יודע מראש מה תהיה החלטתו, עוד לפני שבחן את שאר המועמדים.

---

110 ע"ע (ארצי) 621/07 **גונן - זוארץ ואח'** (פורסם במאגר ממוחשב, 21.9.08).

111 ראו למשל נציב תלונות הציבור, **דוח שנתי 44** (2017), עמ' 163.

112 הנחיה שמ.2015-38437 של מנהל אגף לניהול הון אנושי במשרד הפנים מ-12.7.15.

113 בג"ץ יוסי אילן, ה"ש 107 לעיל.

מאחר שממכתב ההמלצה עלה כי עמדת חברת הוועדה בנוגע להתאמתה של הזוכה לתפקיד גובשה עוד לפני שכונסה הוועדה, פנתה נציבות תלונות הציבור לנש"ם והסבה את תשומת ליבה לנושא. בעקבות כך החליטה נש"ם לבטל את החלטת הוועדה ולהורות כי היא תכונס בהרכב אחר כדי לדון בעניין התאמתם של המועמדים למילוי התפקיד. (1064953)

פגיעה בזכויות עובדי הוראה

ליקויים בהליך פיטורי עובד הוראה

"מקום עבודה אינו בבחינת מקור פרנסה בלבד. פרידה ממקום עבודה... היא בבחינת פגיעה קשה לא רק בפרנסתו של אדם אלא גם בנפשו ובכבודו העצמי"[114].

המתלונן הועסק במשך שבע שנים כעובד הוראה קבוע בבית ספר של רשת "**מרכז מעיין החינוך התורני בארץ ישראל**" (הרשת), וב-18.10.17 קיבל מכתב פיטורים.

לאחר פיטוריו הגיש המתלונן לנציבות תלונה ולפיה הפיטורים היו שלא כדין, הן משום שפוטר לאחר המועד הקבוע בדין לפיטורי עובד הוראה (31 במאי), והן משום שהפיטורים לא בוצעו מטעמים ענייניים אלא משיקולים זרים.

בתגובה על התלונה טענה הרשת כי לא הייתה שבעת רצון מתפקודו המקצועי של המתלונן. עוד טענה כי בתחילת אפריל 2017 תועד המתלונן במצלמות האבטחה של בית הספר כשהוא אוחז בידו של תלמיד ומכניס אותו לאחת הכיתות בבית הספר, וכי כמה דקות לאחר מכן יצא התלמיד בוכה מהכיתה (האירוע). לטענתה, נוכח חומרת האירוע היא הייתה רשאית לסיים את העסקתו של המתלונן גם לאחר 31 במאי באותה שנה.

בדיקת הנציבות העלתה ליקויים ניכרים בהליך פיטוריו של המתלונן:

ראשית, הרשת לא הוכיחה את העובדות הנוגעות לאירוע, שעליהן ביססה את טענותיה. אומנם הרשת המציאה לידי הנציבות סרטון שנועד להוכיח את טענותיה, אלא שלא נמצא כי הסרטון מבסס כדבעי את טענות הרשת בעניין. למשל, לא נמצאה בסרטון עדות לכך שהתלמיד יצא בוכה מהכיתה. על אף בקשותיה של הנציבות לא המציאה הרשת אסמכתה נוספת שתתמוך בגרסתה ולבסוף אף השיבה כי אין בידיה אסמכתה כאמור. זאת ועוד, המתלונן המציא מכתב מאביו של התלמיד ובו מצוין כי המתלונן לא נהג באלימות כלפי בנו. כל אלה ערערו את אמינותה של גרסת הרשת בנוגע לנסיבות האירוע.

[69]
מרכז מעיין החינוך התורני בארץ ישראל

"הנציב העיר למרכז מעיין החינוך התורני בארץ ישראל על ליקויים בהליכי הפיטורים וקבע כי על הרשות לשלם למתלונן פיצוי בסך 20,000 ש"ח"

114 סע"ש (אזורי ת"א) 5114-02-18 **ויצו נ' כהן** (פורסם במאגר ממוחשב, 23.4.18).

שנית, אף שלטענת הרשת עילת הפיטורים הייתה האירוע, הבירור העלה כי בזמן אמת הרשת לא ייחסה לאירוע משקל ניכר, שכן כאשר זומן המתלונן לשיחה בעניינים מקצועיים עם מנהל בית הספר וסגנו יוחדה לאירוע תשומת לב מועטה בלבד. לא זו בלבד אלא שלאחר האירוע הציעה הרשת למתלונן לחפש עבודה חלופית באחד מבתי הספר האחרים שלה. אופן תפקודה האמור של הרשת אינו עולה בקנה אחד עם עמדתה בדבר חומרת האירוע, המצדיקה לטענתה את פיטוריו של המתלונן.

בתגובה על כך ציינה הרשת כי ההחלטה בדבר הפיטורים התקבלה לאחר שקיימה בחינה חוזרת של הדברים. ואולם, הרשת לא הבהירה מה היו ממצאיה ומסקנותיה של אותה בחינה ואילו שיקולים הניעו אותה לשנות מן הקצה אל הקצה את עמדתה לגבי האירוע. הנציבות מצאה אפוא כי החלטת הרשת לפטר את המתלונן הושפעה משיקולים נוספים, כגון תפקודו המקצועי של המתלונן.

פסיקת בתי הדין לעבודה[115] וכללי מינהל תקין מחייבים את המעסיק לזמן את העובד לשימוע לקראת פיטורים, ובמסגרתו לציין לפני העובד במפורט את הנימוקים להפסקת העסקתו, כדי לאפשר לו למסור את תגובתו על הדברים. בזימון לשימוע לקראת פיטורים נידון רק האירוע ולא טענת הרשת בדבר חוסר שביעות רצונה מתפקודו המקצועי של המתלונן. בנסיבות אלה קבעה הנציבות כי הרשת לא איפשרה למתלונן לממש את זכותו להגיב על כל הנימוקים שעמדו בבסיס ההחלטה לפטר אותו.

שלישית, כאמור לפי פסיקת בתי הדין לעבודה, המועד האחרון לפיטורי עובד הוראה קבוע הוא 31 במאי. המתלונן זומן לשימוע לפני פיטורים רק ב-25.7.17, ומכתב הפיטורים נשלח אליו ב-18.10.17. מאחר שהמתלונן פוטר לאחר פתיחת שנת הלימודים, סיכוייו למצוא עבודה היו קלושים ביותר, ואכן בפועל המתלונן לא מצא מקום עבודה חלופי. יצוין כי הרשת לא נתנה הסבר מניח את הדעת להחלטתה לפטר את המתלונן לאחר המועד האחרון שנקבע לכך, בפרט לנוכח העובדה שהאירוע שהציגה כעילת הפיטורים אירע כחצי שנה לפני הפיטורים.

115 ע"ע 10940-10-15 **מנורה מבטחים ביטוח בע"מ - רון** (פורסם במאגר ממוחשב, 6.9.18)

נוסף על האמור העלה הבירור כי הרשת לא מילאה את חובתה החוקית למסור למתלונן הודעה מוקדמת לפני פיטורים כמתחייב מחוק הודעה מוקדמת לפיטורים ולהתפטרות, התשס"א-2001.

נוכח הליקויים שפורטו לעיל קבע הנציב כי על הרשת לשלם למתלונן פיצוי בסך 20,000 ש"ח. הרשת פעלה לפי הנחיית הנציב. (1055101)

[70]
מרכז מעיין החינוך התורני בארץ ישראל

שיהוי בתשלום שכר תוך הפרת חוק הגנת השכר

איסור "הלנת שכר" מוכר וידוע כבר מתורת ישראל: "לֹא תַעֲשֹׁק אֶת רֵעֲךָ וְלֹא תִגְזֹל לֹא תָלִין פְּעֻלַּת שָׂכִיר אִתְּךָ עַד בֹּקֶר" (ויקרא, פרק יט, יג).

זכותו של עובד לקבל את מלוא שכרו במועדו הוכרה כזכות חוקתית שזכתה להגנה מפורשת בחוק הגנת השכר, התשי"ח-1958. בית הדין לעבודה קבע: "תשלום השכר במועדו נועד לאפשר לעובד קיום מינימלי בכבוד. אדם ששכרו הולן הוא אדם שכבודו כאדם וכעובד נפגע. אי תשלום שכר לעובד במלואו ובמועדו, תוצאתו השבתת מקור פרנסתו ואילוצו להושיט יד לנדבת לבם של בני משפחה וחברים, ובמצוקתו כי רבה להידרש למלווים בריבית קצוצה"[116].

המתלונן, עובד הוראה שהועסק באחד מבתי הספר של רשת "**מרכז מעיין החינוך התורני בארץ ישראל**" (הרשת) התלונן בסוף נובמבר 2017 על ששכר עבודתו עבור החודשים ספטמבר ואוקטובר 2017 טרם שולם לו.

ב-1.12.17, יום לאחר הגשת התלונה, שילמה הרשת למתלונן את שכרו, וטענה שרק במועד זה אישר משרד החינוך את התקציב.

אף שבסופו של דבר שילמה הרשת למתלונן את שכר העבודה, הורתה לה הנציבות לשלם לו פיצוי של 1,250 ש"ח, מאחר שהשכר שולם לאחר שחלפו המועדים לתשלום השכר שנקבעו בחוק הגנת השכר, התשי"ח-1958.

הנציבות ציינה כי גם אם לא התקבל אישור משרד החינוך לתשלום שכר המתלונן, היה מקום לשלמו במועד, נוכח הוראות החוק. הרשת פעלה בהתאם להוראות הנציבות. (1049630)

116 ע"ע 1242/04 **עיריית לוד - אבלין דהן ואח'** (פורסם במאגר ממוחשב (28.7.05).

פרק 6
ההגנה על חושפי שחיתויות

יש לתת הגנה לעובדים המוכנים לחשוף ליקויים במקום עבודתם תוך סיכון מעמדם המקצועי ויציבות פרנסתם

המחוקק הישראלי - בדומה למקביליו במדינות רבות בעולם - מייחס חשיבות מיוחדת לתקינות פעולתן של רשויות ציבוריות, וכפועל יוצא מכך לחשיפת מעשים בלתי תקינים בגופים הציבוריים. עובדי הציבור, בהיותם "גורמי פנים", מתוודעים מתוקף תפקידם למעשים כאלה, ולכן הם יכולים לסייע בחשיפתם. אולם רבים מהם חוששים, לא בלי סיבה מוצדקת, כי חשיפת המעשים תביא להתנכלות כלפיהם.

כדי לעודד עובדים להתריע על מעשי שחיתות במקום עבודתם, חשוב שיהיו מנגנוני הגנה המונעים את הפגיעה בזכויותיהם של עובדים אלה. עמד על כך בית המשפט העליון בקובעו באחד מפסקי הדין כי "בצד העידוד לחשיפת התנהלות הסוטה מן השורה, יש לתת הגנה לעובדים המוכנים לחשוף ליקויים במקום עבודתם תוך סיכון מעמדם המקצועי ויציבות פרנסתם. החוק מבקש לפרוש את הגנתו על חושפי שחיתות מקרב 'אנשי פנים' במקומות העבודה, מהם עשויה לצמוח תרומה ממשית לגילוי עיוותים בהתנהלות הרשויות הציבוריות... הסכנה האורבת ל'אנשי פנים' מחשיפת עיוותים בהתנהגות הממונים עליהם היא ממשית, ועובדים כאלה נחשפים לא אחת למעשי נקמה של המעביד, בין בדרך של הדחה או פגיעה אחרת בתנאי עבודתם, ובין ביצירת אווירת עבודה בלתי נסבלת, העלולה להביא את העובד, בסופו של יום, לפרישה מהעבודה ביוזמתו. עידוד הזרמת מידע אמין מצד עובדי ציבור ביחס להתנהלות בלתי תקינה במקומות העבודה, מחייב מצדו, הסרת התמריץ השלילי, המרתיע את העובד מחשיפת מעשי שחיתות, המתמקד בחשש לאובדן מקום עבודתו, לפגיעה בשמו הטוב, ולנזק לפרנסתו וליכולתו לקיים את משפחתו בכבוד"[117].

לצורך כך נקבעו בחוק מבקר המדינה ובחוק הגנה על עובדים (חשיפת עבירות ופגיעה בטוהר המידות או במינהל התקין), התשנ"ז-1997, מנגנונים שנועדו לפרוש רשת רחבה של הגנה על עובדים החושפים ליקויים חמורים ומעשי שחיתות במקומות העבודה. מנגנונים אלה, השומרים על החושף מפני פגיעה והתנכלות מצד המעסיק, מעודדים אותו לחשוף ליקויים שנחשף אליהם במקום עבודתו.

117 בג"ץ 6825/06 **צור נ' מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור** (פורסם במאגר ממוחשב, 29.6.09)

סמכותו של נציב תלונות הציבור לתת צווי הגנה

למבקר המדינה בתוקף תפקידו כנציב תלונות הציבור הוקנו סמכויות אופרטיביות למתן צו הגנה - זמני או קבוע - לעובדים חושפי שחיתות הזכאים לכך. זאת במסגרת הליך המתבצע לפי סעיפים 45א-45ג לחוק מבקר המדינה, שעניינו בירור תלונה של עובד בגוף נילון הטוען שנפגע עקב כך שפעל בתום לב ולפי נהלים תקינים לחשיפת שחיתות, הפרה חמורה של חיקוק או פגיעה חמורה בכללי מינהל תקין במקום עבודתו או עקב כך שסייע למי שפעל כאמור. כמו כן נקבעה בסעיפים אלה סמכותו של הנציב להגן על מבקר פנימי בגוף נילון מפני צעדים שננקטים נגדו בתגובה על פעולות שביצע במסגרת תפקידו.

יצוין כי בסעיף 38(8) לחוק מבקר המדינה הגביל המחוקק את סמכותו של הנציב לברר תלונות של עובדים, משום שסבר שלא ראוי שהנציב יתערב ביחסי עבודה. עם זאת, נוכח החשיבות שבהגנה על עובדים חושפי שחיתות ועל מבקרים פנימיים, הסמיך המחוקק את הנציב לברר את תלונותיהם.

הוראות החוק בנושא ההגנה על חושפי שחיתות מבקשות לאזן בין זכותו של המעסיק לקבל החלטות ניהוליות בנוגע לעובדיו (למשל החלטות בדבר קידום, פיטורים והעברה לתפקיד אחר) ובין הצורך להגן על עובדים החושפים מעשי שחיתות מפני פגיעה בתפקידם, במעמדם ובזכויותיהם. כמו כן, הוראות אלה נועדו למנוע מעובדים לנצל לרעה את ההגנה הניתנת לעובד החושף שחיתות כדי לקדם את עניינם האישי ולהיפרע מהמעסיק על לא עוול בכפו. ניצול לרעה כזה עלול להתרחש, בין היתר, כאשר עובד המבצע את עבודתו באופן לקוי מועמד לפיטורים או להעברה לתפקיד אחר בעילה מוצדקת, והוא מבקש להעביר את רוע הגזירה על ידי הגשת תלונת סרק על המעסיק והעלאת הטענה כי בעטיה של אותה תלונה המעסיק מתנכל לו ופוגע בו.

> למבקר המדינה בתפקידו כנציב תלונות הציבור הוקנו סמכויות אופרטיביות לתת צו הגנה – זמני או קבוע – לעובדים חושפי שחיתות הזכאים לכך

התנאים לבירור התלונות ולמתן צו הגנה

בסעיף 45א(1) לחוק מבקר המדינה נקבע כי תלונה תבורר כתלונה של חושף שחיתות ויינתן צו הגנה למתלונן בתנאי שיתקיימו כל התנאים המפורטים להלן:

- התלונה היא של עובד ולא של ממלא תפקיד או נושא משרה (כדוגמת דירקטור או נבחר ציבור).
- העובד מועסק בגוף נילון. אם הגוף שהתלונה הוגשה נגדו אינו נילון אך ניתן להחיל עליו את ביקורת המדינה ולברר את תלונות הציבור בעניינו, ישקול הנציב אם לברר את התלונה.
- העובד חשף או סייע לחשוף מעשי שחיתות, הפרה חמורה של חיקוק או פגיעה חמורה בכללי מינהל תקין במקום עבודתו. יובהר כי, ככלל, הנציבות אינה בודקת את הטענות בדבר מעשי השחיתות עצמם. טענות אלה עשויות

להיבדק על ידי הגורמים הרלוונטיים, לפי העניין (משטרת ישראל, המבקר הפנימי של הגוף שבו עובד המתלונן, משרד מבקר המדינה וכו').

- מעשה השחיתות נחשף בתום לב ועל פי נהלים תקינים. כאמור לעיל, כדי לעודד חשיפת מעשי שחיתות מתן ההגנה לא מותנה בכך שהתלונה שהגיש העובד חושף השחיתות תימצא מוצדקת. תכלית ההגנה היא לעודד עובד לחשוף מעשים שאינם תקינים בלא לחשוש שאם יגיש תלונה בעניינם והיא לא תימצא מוצדקת הוא יהיה חשוף לפגיעה בזכויותיו[118]. אולם לא תינתן הגנה למי שמעלה טענות בעלמא: הגשת תלונה בתום לב משמעה שהעובד האמין כי הוא חושף מעשה שחיתות, וכי היה לו יסוד סביר להניח כך. הגשת תלונת על פי נהלים תקינים משמעה שהעובד חשף את המעשים לפני המנגנונים הפנימיים בארגון - ההנהלה או גורמי הביקורת הפנימית - או לפני משרד מבקר המדינה או רשויות האכיפה. אולם אם יש הצדקה נאותה לסטייה מן הנהלים, מוסמך הנציב להגיש סעד למתלונן אף אם ההודעה על מעשה השחיתות הייתה שלא בהתאם לנהלים (סעיף 45ב לחוק מבקר המדינה).
- המעסיק נקט צעד פוגעני כלפי העובד: פיטר אותו, שלל ממנו זכויות, התעמר בו וכדומה. הניסיון המצטבר מלמד כי דרכי ההתנכלות רבות ומגוונות, וכי לעיתים ההתנכלות אינה באה לידי ביטוי בצעד קיצוני כפיטורי המתלונן. לעיתים מרוקנות סמכויותיו של המתלונן מתוכן, הוא ממודר מטיפול בנושאים שונים, אינו מוזמן לישיבות הרלוונטיות לתפקידו, מופסק תשלום תוספות שכר ששולמו לו כדבר שבשגרה, בקשותיו לצאת להשתלמויות או לחופשות נדחות, והוא סובל מנידוי חברתי.
- הצעד הפוגעני ננקט בתגובה על החשיפה. בהיעדר קשר סיבתי בין הפגיעה לחשיפת השחיתות נשמט הבסיס למתן צו הגנה למתלונן, שכן הפגיעה בו אינה תולדה של חשיפת שחיתות. עם זאת, העובד אינו נדרש להוכיח כי המעשה הפוגעני בוצע אך ורק בעקבות התלונה שהגיש. די בכך שהוא יראה כי "התלונה כשלעצמה... או בנוסף לשיקולים אחרים, השפיעה השפעה ממשית או ניכרת על הפגיעה בתנאי העבודה"[119]. עשה כן העובד, מוטלת על המעסיק החובה להוכיח כי היו לו טעמים ענייניים כבדי משקל המצדיקים את הפעולות שנקט כלפי העובד.

אשר לעובד שהוא מבקר פנימי, בסעיף 45א(2) לחוק מבקר המדינה נקבע כי תינתן לו הגנה אם הוא הועבר מתפקידו או נפגע ממעשה אחר שעשה הממונה עליו - החורג מהוראות החוק, התקנות, ההסכמים הקיבוציים, תקנון שירות המדינה (תקשי"ר) או ההסדרים הכלליים - בתגובה על פעולותיו כמבקר פנימי.

---

118 ע"ע (ארצי) 61646-10-10 **בן שמעון - מדינת ישראל,** פס' 24 לפסק דינה של השופטת וירט-ליבנה (פורסם במאגר ממוחשב, 11.3.13).

119 ע"ע (ארצי) 17365-11-11 **סויסה - עיריית יהוד**, פס' 67 לפסק דינו של השופט סופר (פורסם במאגר ממוחשב, 5.3.14).

הליך הבירור

במסגרת בירור תלונה של חושף שחיתות בוחן הנציב אם מתקיימים התנאים שנקבעו לעיל למתן צו הגנה למתלונן. בדרך כלל מדובר בבירור עובדתי ומשפטי מורכב העשוי להימשך פרק זמן ארוך יחסית, והוא תלוי בהיקף הטענות של המתלונן והמעסיק; במורכבות הנושא; במספר הגורמים המעורבים בתלונה; ובחובה לאפשר לצדדים לממש את זכות הטיעון וזכות העיון. אם העניין נמצא בחקירת משטרה, עשוי הדבר להביא לעיכוב נוסף בבירור התלונה, ולעיתים אף למנוע לחלוטין את הבירור כל עוד יש חשש לשיבוש חקירת המשטרה.

השלבים העיקריים בבירור תלונה של חושף שחיתות*:

1. שקילת האפשרות להוציא צו זמני**
2. בירור עם כל הגורמים היכולים לשפוך אור על העובדות ובחינת כל המסמכים הרלוונטיים, לרבות תגובת הגוף הנילון על התלונה
3. סיכום הממצאים וגיבוש מסקנות לכאוריות
4. העברת הממצאים והמסקנה המסתמנת לצד שעלול להיפגע, לקבלת תגובתו
5. בחינת התגובה וקיום בירור משלים לפי הצורך
6. קבלת החלטה סופית על ידי הנציב

* התרשים מתאר את שלבי הבירור הנהוגים בדרך כלל בנציבות, אולם אופן הבירור עשוי להשתנות בנסיבות מסוימות.

** האפשרות להוציא צו זמני תישקל במהלך כל שלבי הבירור לפי הצורך.

מתן צו הגנה ותוכנו

רק בהתקיים כל התנאים שנקבעו בסעיף 45א לחוק מבקר המדינה, ובייחוד התנאי בדבר הקשר הסיבתי בין חשיפת מעשי השחיתות או פעולות הביקורת הפנימית ובין ההתנכלות שעליה הלין המתלונן, רשאי הנציב לתת צו הגנה למתלונן, על פי סמכותו שנקבעה בסעיף 45ג לחוק.

צו הגנה זמני

לעיתים עם קבלת התלונה או במהלך הבירור מתעורר הצורך במתן צו הגנה זמני למתלונן, התקף עד לסיום הבירור או עד שהנציב יקבל החלטה אחרת בעניין. הצו נועד למנוע פגיעה במתלונן בזמן הבירור או למנוע שינוי במעמדו, בשכרו או בתנאי עבודתו, אם יש חשש שבתום הבירור לא יהיה אפשר להחזיר את המצב לקדמותו.

עם זאת, מתן צו הגנה זמני אינו מעיד בהכרח שהתלונה מוצדקת, ואין בו כדי להקנות למתלונן זכויות נוספות על אלה שהיה זכאי להן אילולא הגיש את התלונה. אין בצו משום מתן היתר למתלונן שלא למלא את החובות המוטלות עליו כעובד.

תוכן צו ההגנה

המחוקק הקנה לנציב שיקול דעת רחב בנוגע לתוכן צו ההגנה; הוא רשאי לתת כל צו שימצא לנכון ולצודק כדי להגן על זכויות המתלונן, ובלבד שיתחשב בצורך לשמור על התפקוד התקין של הגוף שבו המתלונן עובד ולמנוע שיבושים בפעילותו. לדוגמה, אם את התלונה הגיש עובד שפוטר, רשאי הנציב להורות על ביטול הפיטורים, על מתן פיצויים מיוחדים לעובד, בכסף או בזכויות, או על העברת העובד למשרה אחרת בשירות מעסיקו.

ככלל, הנציב מעדיף כי העובד המתלונן יישאר במקום עבודתו. הניסיון מלמד כי חושפי שחיתות מתקשים מאוד למצוא מקום עבודה חדש, ולנוכח זאת גם אם יורה הנציב על מתן פיצויים לאותם עובדים, יש חשש שהם ייוותרו ללא מקור פרנסה. לכן הנציב מעודד את הצדדים להגיע להסכמה ביניהם - בין באמצעות הליך גישור ובין באמצעות משא ומתן - שתאפשר המשך יחסי עבודה תקינים או במקרים המתאימים את הפסקתם בתנאים המוסכמים על הצדדים. במקרים כאלה נותן הנציב להסכמות הצדדים תוקף של החלטה.

לעיתים מתברר לנציב כי השארת המתלונן חושף השחיתות במקום העבודה תפגע קשות בתפקודו השוטף של הגוף הנילון ואין מנוס מלקבוע כי יינתן לו

סעד חלופי. במקרים כאלה, או כאשר העובד מבקש שלא להישאר במקום העבודה נוכח המחיר האישי הכבד שהוא משלם במקום העבודה עקב חשיפת השחיתות, מעניק לו הנציב סעד כספי. תכופות מדובר בפיצויים בסכומים גדולים מאוד, שלא נועדו רק לפצות את העובד על הנזקים הישירים והעקיפים שנגרמו לו, אלא גם להרתיע מעסיקים פוטנציאליים מהתנכלות לחושפי שחיתות.

הפרת צו הגנה

לפי סעיף 45ג(ד) לחוק מבקר המדינה, צו הגנה (זמני או קבוע) מחייב את הממונה על העובד ואת העובד עצמו למלא את התנאים שנקבעו בו, והמפר את הצו עובר עבירת משמעת. זאת ועוד, הפרת צו ההגנה עלולה לגרום לנקיטת הליכים פליליים נגד הממונה.

כאשר בירור התלונה מעלה כי המעסיק הפר את הוראות הצו (למשל, אם רוקן את סמכויות המתלונן מתוכן, מידר אותו, הפסיק את תשלום תוספות השכר ששולמו לו כדבר שבשגרה, דחה את בקשותיו לצאת להשתלמויות או לחופשות או הביא לנידויו החברתי) שוקל הנציב אם להגיש למשטרה תלונה על מפר הצו או לפנות ליועץ המשפטי לממשלה כדי שיבחן אם יש מקום לנקוט הליכים פליליים נגד המעסיק.

הרחבת היקף ההגנה על חושפי שחיתות

הנציב ציין לא אחת כי חייהם של חושפי שחיתות אינם קלים, בלשון המעטה. הניסיון מלמד כי חושף השחיתות, הפועל מתוך יושר ועל פי צו מצפונו, בוחר בעצם ללכת "נגד הזרם" בתוך מקום עבודתו ופעמים רבות משלם על כך מחיר יקר, הן מהבחינה המקצועית והן מהבחינה החברתית. הוא נאלץ להתמודד עם מהמורות רבות, הנעוצות, בראש ובראשונה, במערכת היחסים הלא שוויונית בינו לבין מעסיקו, ולא ייפלא שקשיים אלה מרתיעים עובדים רבים מלחשוף שחיתות. עובדים המחליטים, למרות הכול, לשמש "מתריעים בשער" הם אפוא נדבך רב-חשיבות בחומת ההגנה על טוהר המידות בשירות הציבור. על כן רואה הנציב בהגנה עליהם אינטרס לאומי.

במסגרת סמכויותיו פועל הנציב כמיטב יכולתו להרחבתה ולביצורה של ההגנה על חושפי השחיתות, וזאת הן במהלך הבירור, הן במסגרת קבלת ההחלטה בדבר הסעד שיינתן לחושף השחיתות והן בטיפול בהפרות צווי ההגנה.

בד בבד עם מתן צווי הגנה לעובדים, פועל הנציב לחיזוק ההגנה עליהם באמצעות ייזום תיקוני חקיקה שיאפשרו לו להרחיב את ההגנה על חושפי שחיתות ואף להגן על חושפי שחיתות נוספים. הנציב פועל להרחבת ההגנה בדרכים נוספות, כמפורט להלן:

- הניסיון המצטבר מלמד כי לא די בהגנה על זכויותיהם של חושפי השחיתות במישור יחסי העבודה. לחשיפת השחיתות ולהגשת תלונה על התנכלות בעקבות החשיפה, על כל הכרוך בכך, נלווים קשיים רבים ובהם בידוד וניכור חברתי, לחץ נפשי, קשיים כלכליים ובעיות בריאות. לרוב לקשיים אלה השפעה לא רק על העובד אלא גם על בני משפחתו. צוות עבודה מיוחד שמינה הנציב פיתח מודל ייחודי לטיפול בחושפי שחיתות, ובמסגרתו נותנים פסיכולוגים ועובדים סוציאליים שירותי תמיכה וליווי לחושפים ולבני משפחותיהם, ללא קשר להליך בירור התלונה ולתוצאותיו.
- בסוף שנת 2017 הסתיים פיילוט של שנתיים ובו נבחנה הפעלת המודל. תוצאות הפיילוט העידו שאנשי המקצוע שמלווים את חושף השחיתות ואת בני משפחתו תורמים תרומה ניכרת לשיפור איכות חייהם ולהעצמת יכולתם להתמודד עם התהליך. בעקבות הצלחת הפיילוט גויסה בשנת 2018 עובדת סוציאלית למשרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור לשם ליווי החושפים ובני משפחותיהם.
- לעיתים מתלוננים חושפי שחיתות מקבלים איומים על חייהם ועל רכושם ואף על פגיעה בגוף וברכוש בעקבות חשיפת השחיתות. מאחר שאין לנציבות כלים להתמודד עם תלונות כאלה, הסכימה הרשות להגנה על עדים לבחון את הצורך לסייע במקרים המתאימים גם למתלוננים חושפי שחיתות שסובלים מאיומים או מפגיעה. יצוין כי עובדים חושפי שחיתות יכולים להיחשב עדים מאוימים כהגדרתם בחוק להגנה על עדים, התשס"ט-2008.
- המעסיק מקבל ייצוג משפטי - פנימי או חיצוני - כדי להתמודד עם התלונה נגדו, ולעומת זאת פעמים רבות ידו של המתלונן אינה משגת לממן שירותים כאלה. כדי לסייע למתלוננים בהתמודדות עם המעסיק המיוצג, שיתף הנציב פעולה עם משרד המשפטים לתיקון חוק הסיוע המשפטי, התשל"ב-1972, וכיום אפשר לתת סיוע משפטי למתלוננים חושפי שחיתות ללא צורך בבדיקה של רמת נזקקותם הכלכלית. תיקון החוק הוא בגדר מהפכה של ממש, והוא מקל במידה רבה על חושפי השחיתות מאחר שהוא מאפשר להם לקבל ייצוג משפטי מהמדינה בלי שיידרשו לשאת בעלות הכלכלית של שכירת שירותים

משפטיים. הנציבות הידקה את הקשר עם הסיוע המשפטי במשרד המשפטים, ובזכות זאת יותר ויותר מתלוננים חושפי שחיתות מממשים את זכותם לקבל סיוע משפטי מהמדינה ללא תשלום. בשנת 2018 התקיימו במשרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור שני ימי עיון המיועדים לעובדי הסיוע המשפטי ולעורכי דין חיצוניים שעובדים עם הסיוע המשפטי ועוסקים בייצוג מתלוננים חושפי שחיתויות. במסגרת ימי העיון קיבלו עובדי הסיוע המשפטי מידע הנוגע לסמכויות הנציב במסגרת ההגנה על חושפי שחיתות.

הגברת המודעות לתרומתם של חושפי שחיתות

הניסיון המצטבר בטיפול בעובדים חושפי שחיתות, בארץ ובעולם, מלמד על היחס השלילי כלפיהם - לא אחת הממונים על עובדים אלה ועמיתיהם לעבודה מגדירים אותם כ"בוגדים". קשה לשנות את היחס השלילי כלפי עובדים אלה בלי להגביר את המודעות - בקרב כלל הציבור ובקרב הגופים הנילונים - לתרומתם של חושפי השחיתות לשמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי, עד כדי נכונות להסתכן באובדן מקום עבודתם.

אחת הדרכים להגברת המודעות לכך היא הענקת תעודות ממצאים ותעודות הוקרה לעובדים שתלונותיהם נמצאו מבוססות, על פי הוראות החוק לעידוד טוהר המידות בשירות הציבור, התשנ"ב-1992 (החוק לעידוד טוהר המידות). לפי הוראות החוק, אם עובד ציבור התלונן לפני גוף בודק על מעשה שחיתות או על פגיעה אחרת בטוהר המידות במקום עבודתו ותלונתו נמצאה מבוססת, הוא זכאי לקבל "תעודת ממצאים" - תעודה המעידה שהמידע שנחשף נבדק ואומת. עובד שקיבל "תעודת ממצאים" אף עשוי להיות מועמד לקבל מנשיא המדינה תעודת הוקרה על פועלו.

שרת המשפטים מפרסמת אחת לשנה קריאה לציבור להגיש למשרד המשפטים המלצות על חושפי שחיתות הראויים, לדעת הממליץ, לתעודת הוקרה. כמו כן פונה השרה לרשימת גורמים המנויים בחוק (נציב תלונות הציבור, נציב שירות המדינה, ראש אגף חקירות ומודיעין במשטרת ישראל, החשב הכללי במשרד האוצר ומבקרים פנימיים בגופים שעליהם חל החוק) בבקשה להמליץ על מועמדים לקבלת תעודות הוקרה. משרד המשפטים בוחן את ההמלצות, וחוות דעתה של שרת המשפטים לגבי כל אחת מהן מוגשת לנשיא לשם קבלת החלטה בעניינה.

דיווח על "תעודות ממצאים"

לפי החוק לעידוד טוהר המידות, על העומד בראש גוף שהוגשו לו תלונות על מעשי שחיתות או על פגיעה אחרת בטוהר המידות למסור לנציב, מדי שנה בשנה, דוח על מספר התלונות שהוגשו לו ועל נושאיהן (אלא אם כן הגילוי עלול לגרום לשיבוש הליכי הבדיקה או החקירה), וכן דוח על "תעודות ממצאים" שנתן למתלוננים, בצירוף העתקי התעודות. לפי סעיף 3(ב) לחוק זה, יגיש הנציב לכנסת בכל שנה, בט"ו בשבט, דוח ובו מרוכזים הדיווחים שנמסרו לו. משנת 2007, השנה שבה נוסף סעיף זה לחוק, התקבלו בנציבות תלונות הציבור דיווחים מעטים מאוד על תעודות ממצאים שהוענקו לחושפי שחיתות. בשנת 2018 לא התקבלו כלל דיווחים של גופים מבוקרים על הענקת תעודת ממצאים.

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור נתן שתי תעודות ממצאים לבעלי תפקידים שמידע שמסרו למשרד מבקר המדינה תרם להכנת דוחות הביקורת שלו[120].

הנציב קורא לגופים להקפיד לתת לזכאים לכך "תעודות ממצאים" ולמלא את חובת הדיווח על כך לנציב.

תלונות של חושפי שחיתות שטופלו השנה

בשנת 2018 הוגשו 44 תלונות של עובדים שטענו כי הממונים עליהם פגעו בזכויותיהם בעקבות כך שחשפו מעשי שחיתות.

התפלגות התלונות שהתקבלו בשנת 2018 בחלוקה לפי סוג הגוף הנילון

120 אשר לפירוט תלונתה של עובדת בקק"ל שקיבלה תעודת ממצאים מהנציב בשנת 2017, ראו עמ' 137 להלן.

השנה הסתיים הטיפול ב-58 תלונות (ובהן תלונות שהוגשו בשנים קודמות). להלן סיכום של תוצאות בירור התלונות:

22 (37.93%) מכלל העובדים שבירור תלונתם הסתיים קיבלו סעדים שונים מאת הנציב: חמישה עובדים קיבלו צווי הגנה קבועים; ובמסגרת בירורן של 17 התלונות האחרות יושבו המחלוקות בין הצדדים בסיוע הנציב או שהצדדים הסמיכו את הנציב לקבל החלטה בעניינם.

שבעה מתלוננים ביטלו את התלונה בשלבים שונים של הבירור, ארבעה מהם ביטלו את תלונתם לאחר שהובאו לפניהם ממצאי הבירור; עניין תלונתם של ארבעה מתלוננים אחרים בא על תיקונו מאחר שההתנכלות שבגינה פנו לנציבות הופסקה עקב שינוי בנסיבות; 12 תלונות לא בוררו מסיבות שונות, ובהן תלונות שנדחו על הסף בשל הליך משפטי תלוי ועומד בבית הדין לעבודה או בשל אי-היענותם של מגישי התלונות לבקשותיה של הנציבות; 13 תלונות נמצאו לא מוצדקות.

בשנת 2018 נתן הנציב חמישה צווי הגנה זמניים לעובדים שהגישו תלונות על התנכלות בעקבות חשיפת מעשי שחיתות, והם נועדו למנוע פגיעה במתלונן עד לסיום הבירור.

תוצאות הבירור של תלונות של חושפי שחיתות שטופלו בשנת 2018

להלן יוצגו ארבע תלונות אשר העובדים שהגישו אותן קיבלו צו הגנה[121]:

התנכלות לעובד בשל שיתוף פעולה בינו ובין משרד מבקר המדינה

[71]
מכון התקנים הישראלי

המתלונן הועסק כמנהל ב**מכון התקנים הישראלי בע"מ** (המכון). לטענתו, בעקבות כך שמסר למשרד מבקר המדינה מידע בדבר ליקויים חמורים במכון, והמידע האמור פורט בהרחבה בדוח שנתי 67א של מבקר המדינה שפורסם ב-1.11.16 (דוח מבקר המדינה), הוא זומן ב-21.11.16 לשימוע לקראת פיטורים.

המתלונן טען כי מיד לאחר שטיוטת דוח מבקר המדינה הוגשה למכון לקבלת תגובתו בעניינה, גברו פעולות ההתנכלות כלפיו: הוחלט להפסיק את כהונתו רבת השנים כנציג המכון בוועדה שבה חבר המכון; נדחו בקשותיו להשתתף בכנסים ובישיבות בחו"ל שבהם נהג להשתתף דרך קבע, הוא הודר מישיבות מקצועיות ולא הובא לידיעתו מידע חיוני. שיאה של ההתנכלות, כאמור, היה זימונו לשימוע לקראת פיטורים זמן קצר לאחר פרסום דוח מבקר המדינה.

המכון הכחיש כל קשר בין זימון המתלונן לשימוע לבין שיתוף הפעולה בינו ובין משרד מבקר המדינה. לטענת המכון, ההחלטה לבחון את האפשרות לסיים את העסקת המתלונן ולזמנו לשימוע התבססה על שתי עילות ענייניות: ממצאי דוח ביקורת פנימית ולפיו חלו ליקויים חמורים בפעולות האגף שבאחריות המתלונן, ואופן תפקודו של המתלונן במהלך הביקורת הפנימית ולאחריה, שלטענת המכון אינו עולה בקנה אחד עם אופן התפקוד המצופה מעובד במעמדו.

עם תחילת הבירור ניתן למתלונן צו הגנה זמני כדי למנוע מהמכון להמשיך בהליכי השימוע. הבירור התמקד בבחינת השאלה אם התקיימו התנאים הקבועים בחוק מבקר המדינה למתן צו הגנה קבוע. דהיינו, אם המתלונן הודיע בתום לב ועל פי

121 חלק מההחלטות שקיבל הנציב במסגרת בירור תלונות של חושפי שחיתות מפורסמות באתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור בכתובת:

http://www.mevaker.gov.il/he/Ombudsman

נהלים תקינים על מעשי שחיתות במכון, ואם יש קשר סיבתי בין הזימון לשימוע לבין ההודעה.

ההודעה על מעשי השחיתות

המתלונן שיתף פעולה עם משרד מבקר המדינה, העביר לו מידע רב וסייע לחשוף ליקויים חמורים בפעילות המכון, וחלקם התפרסמו בדוח מבקר המדינה. בנסיבות אלה מתקיים התנאי בעניין ההודעה על מעשי שחיתות.

הקשר הסיבתי

המכון טען שלא ידע כי המתלונן משתף פעולה עם משרד מבקר המדינה, וכי בין כך ובין כך שיתוף הפעולה ברור מאליו ומצופה מכל עובד לשתף פעולה באופן מלא עם משרד מבקר המדינה ולמסור לו את המידע שברשותו. לפיכך טען כי אין בגילוי בדבר שיתוף הפעולה האמור כדי לבסס קשר סיבתי כלשהו בין מסירת המידע למשרד מבקר המדינה לבין פיטורי המתלונן. עוד ציין המכון כי בניגוד לטענת המתלונן ההחלטה לבצע ביקורת פנימית באגף אינה ביטוי להתנכלות, והיא הייתה כלולה ממילא בתוכניות העבודה של המבקר הפנימי.

משהמכון הוכיח גם בכתובים כי בתוכניות שנתיות שנקבעו עוד עובר למועד החשיפה נכללה ביקורת על האגף, קיבל הנציב את טענת המכון ולפיה ההחלטה לבצע ביקורת פנימית לא הייתה בגדר התנכלות. עם זאת הנציב דחה את יתר טענות המכון בדבר היעדר קשר סיבתי בין חשיפת המידע לפיטורי המתלונן. נציגי אגף הביקורת מסרו לנציבות כי עובדי המכון ידעו סמוך לאחר מועד תחילת הביקורת שהמתלונן מוסר מידע למשרד מבקר המדינה, וזאת מאחר שבפגישות שקיימו נציגי אגף הביקורת עם עובדים במכון מסרו להם עובדים אלה כי ידוע לכול כי המתלונן הוא שעומד מאחורי מסירת המידע. זאת ועוד, המידע שמסר המתלונן נמצא בידי גורמים נוספים במכון, אך הם בחרו שלא להציג אותו אף שהוא תרם לממצאים בדוח הביקורת.

עוד מצא הנציב כי המלצת ועדת הביקורת של המכון לשקול את סיום העסקתו של המתלונן ניתנה זמן קצר לאחר שטיוטת דוח מבקר המדינה הועברה למכון, לקבלת תגובתו. סמיכות זמנים זו עוררה את החשד כי הליקויים בפעילות המכון שפורסמו בטיוטת דוח מבקר המדינה האיצו את ההתנכלות כלפי המתלונן.

אומנם המכון הוסיף וטען כי יש לייחס נפקות מיוחדת לכך שאת ההחלטה לזמן את המתלונן לשימוע קיבלו בעלי תפקידים במכון שהחלו לעבוד במכון רק כמה חודשים אחרי שהתרחשו האירועים המתוארים בדוח מבקר המדינה; אולם גם אם לא הייתה לאותם בכירים נגיעה לליקויים שפורטו בדוח מבקר המדינה, אין חולק כי את ההחלטה בדבר זימון המתלונן לשימוע קיבלו גורמים אחרים במכון

ובראשם ועדת הביקורת והוועד הפועל, אשר לחלק מהחברים בהם הייתה נגיעה לליקויים שנמצאו.

דווקא הבהילות מצד אותם בכירים במכון לפעול נגד המתלונן, כמה ימים לאחר שנכנסו לתפקידם, בלא שעמדו על טיבן של העבודה במכון ושל עבודתו של המתלונן ופועלו, עשויה להעיד כי סביר מאוד שהם הוציאו לפועל החלטות של גורמים אחרים במכון או הושפעו מגורמים אלה.

לפי ההלכה הפסוקה, בנסיבות אלה עבר אפוא נטל ההוכחה אל המכון, והיה עליו להוכיח כי שיקולים עניינים כבדי משקל הם שעמדו בבסיס ההחלטה לזמן את המתלונן לשימוע.

המכון טען כאמור כי ממצאי הדוח הפנימי היו חמורים ועלה מהם כי אופן תפקודו הלקוי של המתלונן חייב את המכון לשקול את סיום העסקתו, בכפוף לממצאי השימוע בעניינו.

הגם שפעולות המתלונן שפורטו בדוח הביקורת הפנימית לא היו נקיות מספקות, כפי שאף צוין בדוח מבקר המדינה, לא מצא הנציב כי ממצאים אלה הצדיקו את זימונו של המתלונן לשימוע. זאת בין היתר על סמך העובדה שבדוח הביקורת הפנימית לא יוחסה לאופן תפקודו של המתלונן חומרה רבה כפי שביקש המכון לייחס לה ולא נקבע כי יש מקום להטיל אחריות אישית על המתלונן.

כמו כן הנציב ייחס משקל לכך שחוות דעתו של היועץ המשפטי החיצוני של המכון אישרה את התרשמות הנציב שהטענות בדבר אופן תפקודו של המתלונן, אשר עמדו במוקד דוח הביקורת הפנימית, לא הצדיקו את זימונו לשימוע לקראת פיטורים.

אשר לעילה הנוספת שבגינה זומן המתלונן לשימוע - חוסר שיתוף הפעולה עם הגורמים שביצעו את הביקורת הפנימית בעת ביצוע הביקורת ולאחריה - לנוכח ממצאי הבירור מצטיירת תמונת מצב שונה, שכן הגורמים שביצעו את הביקורת הפנימית ציינו כי המתלונן סייע דווקא להכנת הדוח, ואף המבקר הפנימי של המכון הציג גרסה דומה בישיבות ועדת הביקורת שבהן נידונה הסוגיה.

נוכח האמור, לא עלה בידי המכון להוכיח כי הזימון לשימוע נשלח מטעמים ענייניים, ולכן נבצר ממנו להוכיח כי שיקולים ענייניים כבדי משקל הם שעמדו בבסיס ההחלטה לזמן את המתלונן לשימוע. בנסיבות אלה מצא הנציב כי מתקיימים התנאים למתן צו הגנה קבוע למתלונן.

אשר לסוגיית הסעד, מאחר שבמהלך בירור התלונה המתלונן סיים את עבודתו במכון ופרש מעבודתו לנוכח הגיעו לגיל פרישה בהתאם לחוק גיל פרישה, התשס"ד-2004, הרי שהצו הזמני מנע את פיטוריו וסייע לו לקבל את הסעד העיקרי שביקש במסגרת תלונתו, והוא סיום את תקופת עבודתו במועד הקבוע

בדין. נוסף על כך קבע הנציב כי המתלונן יקבל פיצוי כספי בסך 90,000 ש"ח בעד עוגמת הנפש שנגרמה לו בגין ההתנכלות כלפיו וכן החזר הוצאות שכר טרחת עורך דין. (1029066)

התנכלות לעובדת ששיתפה פעולה עם משרד מבקר המדינה ומסרה לו מידע

[72]
הקרן הקיימת לישראל

המתלוננת, המועסקת כרכזת תיאום פרויקטים ארצית ב**קרן קיימת לישראל** (קק"ל), פנתה לנציב וטענה כי בעקבות מידע שמסרה למשרד מבקר המדינה החלה קק"ל להתנכל לה בכך שזומנה לשימוע, שבהמשך הוחלף בהליך בירור (בירור), וכן מודרה מישיבות ועדה שהיא שימשה המרכזת שלה. המתלוננת ביקשה צו הגנה לפי סעיף 45ג לחוק מבקר המדינה.

הודעה על מעשי שחיתות

המתלוננת מסרה למשרד מבקר המדינה חומר רב-ערך, וחלקו שימש בסיס לדוח הביקורת "הקרן הקיימת לישראל - פעולות לפיתוח מקרקעי ישראל", שפורסם ב-18.1.17 (דוח מבקר המדינה). הדוח האמור עסק, בין היתר, בנושאים הנוגעים במישרין לתפקיד שממלאת המתלוננת בקק"ל.

ב-12.2.17 קיבלה המתלוננת תעודת ממצאים, כהגדרתה בחוק לעידוד טוהר המידות בשירות הציבור, התשנ"ב-1992, וזאת לנוכח העובדה שנמצא כאמור כי המתלוננת סייעה בביצוע הביקורת, וכי המידע שמסרה למשרד מבקר המדינה בנוגע לפגיעה בטוהר המידות בקק"ל היה מבוסס.

הקשר הסיבתי

בירור התלונה העלה כי טיוטת דוח הביקורת הועברה לקק"ל באוקטובר 2015. בשים לב לנושאים שעליהם עמד משרד מבקר המדינה, אשר הזיקה בינם ובין המתלוננת ברורה, קבע הנציב כי באוקטובר 2015 נודע לקק"ל כי המתלוננת מסייעת למשרד מבקר המדינה בביצוע הביקורת. ידיעה זו אומתה סמוך לאחר מכן, משנמצא שהמתלוננת עדכנה את יו"ר קק"ל כי סייעה למשרד מבקר המדינה.

הנציב הוסיף ובחן אם פעולותיה של קק"ל, שהמתלוננת טענה כי יש בהן משום התנכלות, בוצעו משיקולים עניינים וניתן להן הסבר המניח את הדעת, זאת בשים לב לכך שלפי ההלכה הפסוקה די בכך שחשיפת השחיתות כשלעצמה השפיעה השפעה ממשית או ניכרת על הפגיעה במעמדו או בזכויותיו של העובד, גם אם היו שיקולים נוספים לשינוי במעמדו ובזכויותיו.

קק"ל טענה כי אין קשר סיבתי בין שיתוף הפעולה של המתלוננת עם משרד מבקר המדינה ובין הפעולות שנקטה קק"ל נגד המתלוננת וזו הגדירה כהתנכלות. לטענת קק"ל היא הסכימה מרצונה כי הביקורת תוחל עליה, מתוך רצון לקדם

שקיפות ומקצועיות בתפקוד הארגון. לפיכך הייתה ערה היטב לכך שמטבע הדברים המטרות הללו יושגו, בין היתר, באמצעות שיתוף פעולה מלא של עובדיה עם משרד מבקר המדינה. בנסיבות אלה טענה כי לא יעלה על הדעת שהיא תתנכל למי שסייע ותרם תרומה למהלך חשוב זה של משרד מבקר המדינה.

עוד טענה קק"ל כי זימנה את המתלוננת לבירור לאחר שנשלח לכלל עובדי קק"ל מכתב אנונימי בדואר האלקטרוני ובו דברי ביקורת על עובד קק"ל. לטענת קק"ל הנהלתה הורתה בבירור כי אסור לנקוט צעד זה, ולכן היא הייתה חייבת לברר מי שלח את ההודעה. קק"ל הוסיפה כי התעורר חשד סביר שהמתלוננת היא ששלחה את ההודעה האנונימית.

אשר לטענת המתלוננת כי היא מודרה מחלק מישיבות ועדת הפרויקטים העליונה שבהן השתתפה באופן תדיר וסדיר לפני כן, קק"ל טענה כי הפגישה שהתקיימה בתחילת שנת 2016 לא הייתה ישיבה של ועדת הפרויקטים העליונה, וכי מרבית הנושאים שנדונו בה לא נגעו לתחום עיסוקה של המתלוננת.

אשר לישיבה נוספת של קק"ל שאליה לא זומנה המתלוננת, קק"ל צינה כי טיוטת פרוטוקול הישיבה האמורה נשלחה למתלוננת כשבוע לאחר שהתקיימה הישיבה, במסגרת זימונה לישיבה אחרת, שהייתה לדברי קק"ל ישיבת המשך לישיבה הקודמת שאליה כאמור לא זומנה המתלוננת.

אולם לאחר בחינת טענות הצדדים הגיע הנציב לכלל מסקנה כי חלק מהפעולות שנקטה קק"ל נגד המתלוננת ננקטו בעקבות הסיוע שהיא העניקה למשרד מבקר המדינה, וזאת בהתבסס על כמה אדנים:

אשר לזימון המתלוננת לבירור בעקבות המכתב האנונימי שנשלח - הבירור העלה כי קק"ל זימנה לשימוע את המתלוננת בלבד ונמנעה מלפעול נגד גורמים אחרים ששלחו בתקופה הרלוונטית הודעות שלא עלו בקנה אחד עם הנחיות ההנהלה, שזהותם הייתה ידועה לה והחשדות כלפיהם היו מבוססים פי כמה. משלא עלה בידי קק"ל לנמק את ההחלטה באמצעות טעמים עניינים, מצא הנציב כי מסירת הזימון לבירור למתלוננת ודבקותה של קק"ל בהחלטתה להשלים הליך זה עולים כדי התנכלות, וכי אחד הגורמים לנקיטתו של הליך זה היה מסירת המידע למשרד מבקר המדינה.

אשר למידורה של המתלוננת מחלק מישיבות ועדת הפרויקטים העליונה, הבירור העלה כי המתלוננת לא זומנה לאחת הישיבות שהתקיימה בתחילת שנת 2016, וכי שלא כטענת קק"ל אכן מדובר היה בישיבה של ועדת הפרויקטים העליונה. קק"ל לא נתנה הסבר מניח את הדעת לאי-זימונה של המתלוננת לישיבה. אשר לישיבה נוספת שהתקיימה בשנת 2016, הבירור העלה כי הנושא שנדון בישיבה נגע לתפקידה ולידיעותיה של המתלוננת. לטענת קק"ל, המתלוננת לא זומנה לישיבה בשל טעות וללא כל כוונת מכוון, מאחר שהגורם שזימן את הישיבה

האמורה, ולא זימן את הישיבות הקודמות, הסתמך על הפורום שזומן לישיבה הקודמת שהתקיימה בתחילת שנת 2016 (שהוזכרה לעיל). אולם הנציב לא מצא לנכון לקבל טענה זו, שאותה העלתה קק"ל רק בתום בירור התלונה.

הטענה של קק"ל ולפיה ממילא נשלח למתלוננת פרוטוקול של אותה ישיבה, לא עמדה לה, שכן אין בפרוטוקול שנשלח לה בדיעבד כדי להפיג את החשש שמא קק"ל פעלה לכך שהמתלוננת לא תוכל להשמיע את קולה בישיבת הוועדה בזמן אמת.

הנציב מצא כי יש די תימוכין לטענת המתלוננת שהיא לא זומנה לישיבה שתוארה לעיל במכוון מאחר שהישיבה נסבה על נושא שנגע במישרין לידיעותיה ולנושאים שמשרד מבקר המדינה עמד עליהם והיו גלויים וידועים לקק"ל באותה העת. נבצר אפוא מקק"ל להוכיח כי שיתוף פעולתה של המתלוננת עם משרד מבקר המדינה לא השפיע על הדרתה מהישיבות.

הנציב מצא כי התלונה מוצדקת, וכי מתקיימים התנאים למתן צו הגנה שנקבעו בחוק מבקר המדינה, ולנוכח זאת הוא נתן למתלוננת צו זה. בצו ההגנה נקבע כי המתלוננת תמשיך למלא את תפקידה ויועמדו לרשותה כל האמצעים הנדרשים למילוי תפקידה, כי היא תשתתף בכל הדיונים הנסבים על נושאים הנוגעים לתפקידה, וכי קק"ל לא תתנכל לה ולא תפגע בשום דרך אחרת בתפקידה, במעמדה, בסמכויותיה ובזכויותיה.

נוסף על כך הורה הנציב לקק"ל לשלם למתלוננת החזר הוצאות שכר טרחת עורך דין. (1017145)

[73]
הוועדה המרחבית לתכנון ובנייה יישובי הברון

התנכלות לעובד בשל מסירת מידע למשטרת ישראל ולמשרד מבקר המדינה

המתלונן שימש מפקח ב**וועדה המרחבית לתכנון ובנייה יישובי הברון** (הוועדה) והיה אחראי מטעמה לאכיפת חוקי התכנון והבנייה, לטיפול בעבירות בנייה ולמתן טופס 4 לפני אכלוס בתחומי שיפוטה של המועצה המקומית זיכרון יעקב (המועצה).

בתלונתו טען המתלונן כי במשך שנים רבות הוא פעל - בהתאם להנחיותיו של ראש המועצה דאז - לאכיפת דיני התכנון והבנייה באופן בררני, ממניעים פסולים ומשיקולים פוליטיים, וכי בשנת 2015 הוא מסר מידע הנוגע לאופן פעילותו של ראש המועצה למשרד מבקר המדינה, שבדק באותה עת נושאים שונים הנוגעים לוועדה וכן למשטרת ישראל. הוא הוסיף כי התלונן גם לפני גורמים שונים בוועדה על ליקויים בפעילותם של ראש המועצה ובכירים בוועדה.

לטענת המתלונן, נוכח מסירת המידע התנכלה לו הוועדה בכך שזימנה אותו לשימוע לקראת פיטורים.

עם קבלת התלונה נתן הנציב למתלונן ב-15.12.15 צו הגנה זמני, המורה לוועדה שלא לזמן את המתלונן לשימוע ולא לפגוע בתפקידו, בסמכויותיו, במעמדו ובזכויותיו כעובד.

הבירור התמקד בבחינת השאלה אם התקיימו התנאים הקבועים בחוק מבקר המדינה למתן צו הגנה קבוע.

הודעה על מעשי שחיתות

הנציב מצא כי המתלונן דיווח למשרד מבקר המדינה על כשלים חמורים לכאורה בתחום הפיקוח על הטיפול בעבירות בנייה ובתחום האכיפה של דיני התכנון והבנייה, המעוררים לכאורה חשד לביצוע עבירות פליליות. בעקבות כך הפנה משרד מבקר המדינה את המתלונן למשטרת ישראל, ובעדותו במשטרה מסר המתלונן עדויות מפורטות על בכירים במועצה ובוועדה.

טענותיו המפורטות של המתלונן לפני משרד מבקר המדינה ולפני המשטרה בדבר אכיפה בררנית ממניעים פסולים הן בבחינת הודעה על מעשי שחיתות, כאמור בחוק מבקר המדינה.

נוסף על כך, מהמסמכים שהמציא המתלונן לצוות הבירור עלה כי הוא העלה גם לפני יו"ר הוועדה טענות הנוגעות לאופן טיפולם של עובדי הוועדה בנושאים שונים, לרבות טענות בדבר כשלים בטיפול בעבירות בנייה, שיכולות אף הן להיחשב כהודעה על מעשי שחיתות.

הקשר הסיבתי

הוועדה טענה כי לא ידעה כלל כי המתלונן מסר מידע למשרד מבקר המדינה, וכי לא היה הבדל של ממש בין טיוטת הדוח שנשלחה אליה לפני שהמתלונן מסר מידע למשרד מבקר המדינה לבין הדוח הסופי שפורסם בסופו של דבר, ומכאן שלא התעורר בה חשד כי המתלונן חשף לפני משרד מבקר המדינה מידע בעניינה.

הנציבות קיבלה את טענות הוועדה בעניין זה, ואולם ממצאי הבירור איששו את החשד כי עוד לפני ששלחה הוועדה למתלונן זימון לשימוע היא ידעה כי הוא פנה למשטרה וטען כי ראש המועצה וגורמים בכירים בוועדה ביצעו לכאורה מעשי שחיתות. כמו כן, עוד לפני הזימון לשימוע הייתה הוועדה ערה לטענות שהעלה לפניה המתלונן בעניין התנהגותם הפסולה של חלק מעובדיה.

נוכח האמור ובשים לב לסמיכות הזמנים בין המועד שבו נודע לוועדה על פניית המתלונן למשטרה ועל טענותיו להתנהגות פסולה של חלק מעובדיה לבין מועד זימונו לשימוע, הוטל נטל ההוכחה על הוועדה - כלומר היא נדרשה להוכיח כי בעת ששלחה את הזימון הייתה הצדקה עניינית ומבוססת לפיטורי המתלונן.

הוועדה טענה שתפקודו המקצועי של המתלונן היה לקוי, ולכן מצאה לנכון לנזוף בו עוד לפני שהוגשו תלונותיו על מעשי שחיתות. אלא שהבירור העלה כי הוועדה זימנה את המתלונן לראשונה לשימוע לפני פיטורים זמן רב לאחר שנזפה בו על תפקודו. כמו כן, נמצא כי גם אם הטענות לגבי ליקויים בתפקוד הועלו עוד לפני שחשף המתלונן את השחיתות, אין בכך בהכרח כדי לשלול את הקשר הסיבתי בין חשיפת השחיתות ובין ההתנכלות לו, שכן די בכך שהחשיפה תרמה תרומה ממשית להתנכלות כדי להצדיק מתן צו הגנה.

יצוין כי צוות הבירור בחן אחת לאחת 18 תלונות פרטניות של הוועדה בעניין תפקודו של המתלונן. הבירור העלה כי רוב רובן של הטענות אינן מוצדקות או לא הוכחו די הצורך, וכי מרבית האירועים שעליהם ביססה הוועדה את ההחלטה לפטר את המתלונן התרחשו שנים רבות לפני הזימון לשימוע, ורק מיעוטם התרחשו בשנתיים שקדמו לזימון זה. יש בממצאים אלה כדי להפריך את הטענות שבאמצעותן הצדיקה הוועדה את הפיטורים.

נוכח האמור, נמצא כי המתלונן עומד בתנאים שנקבעו בחוק מבקר המדינה למתן צו הגנה קבוע.

אשר לסעד, סעיף 45ג(א) לחוק מבקר המדינה קובע כי הנציב רשאי להוציא כל צו שימצא כי ראוי להגן באמצעותו על זכויות העובד, "בשים לב לתפקודו הראוי של הגוף". ככלל, כאשר מתקיימים התנאים הקבועים בחוק למתן צו הגנה, הסעד הראוי הוא אכיפת יחסי העבודה. עם זאת, לעיתים מתקיימות נסיבות חריגות

שבעטיין לא ניתן להורות על אכיפה של יחסי העבודה, שכן אכיפה כאמור תביא לפגיעה ניכרת בתפקודו הרצוי של הגוף. במקרה הנוכחי, מאחר שהמתלונן ביקש לסיים את העסקתו בוועדה, מצא לנכון הנציב שלא להורות על אכיפת יחסי עבודה אלא קבע לו פיצוי בסך 120,000 ש"ח. במסגרת קביעת הפיצוי הובאה בחשבון העובדה שבמועד מתן הצו הקבוע היה המתלונן בן 65 ולכן בין כך ובין כך נותרו לו לכל היותר עוד שתי שנות עבודה במסגרת פעילות הוועדה. (1010031)

התנכלות למבקר פנימי בתגובה על פעולותיו במסגרת מילוי תפקידו

[74]
המועצה האזורית מרחבים

סעיף 45א(2) לחוק מבקר המדינה קובע כי אם ממונה על מבקר הפנים עושה מעשה שפוגע בו במישרין או מונע ממנו במישרין טובת הנאה בתגובה על פעולות שביצע במסגרת מילוי תפקידו, יהיה המבקר הפנימי זכאי לצו הגנה.

המתלונן, מבקר פנימי וממונה על תלונות הציבור ב**מועצה האזורית מרחבים** (המועצה), טען כי המועצה מתנכלת לו בתגובה על פעולות שביצע במסגרת תפקידו כמבקר פנימי.

לטענתו, מאז החל לפעול, בתוקף תפקידו כמבקר פנימי, למניעת פרסום "מכרז תפור" למתן שירותי ייעוץ משפטי, ובכלל זה העיר כי משולמים סכומי יתר ליועץ המשפטי, ובפרט לאחר שהגיש למועצה טיוטת דוח ביקורת ובה מתח ביקורת על כך שאחד הבכירים במועצה ביצע שימוש לא חוקי במתקני המועצה, החל הבכיר להתנכל לו. המתלונן ציין כי ההתנכלות באה לידי ביטוי בכך שהמועצה החליטה למנוע ממנו גישה למסמכים הדרושים לו לצורך ביצוע הביקורת הפנימית ולהתנות את הגישה למסמכים בקבלת אישור לכך מהבכיר שעליו מתח ביקורת.

נוסף על כך שלח היועץ המשפטי למתלונן מכתב ובו העלה כמה טענות נגדו, ובכלל זה הועלתה דרישה כי הוא ישיב תשלומי יתר ששולמו לו כביכול במשך שנים (מכתב הדרישה).

בתגובתה על התלונה טענה המועצה כי המתלונן הוא שהפר את החובות המוטלות עליו, שכן לא ביצע ביקורת על פעולות המועצה ולא פרסם דוחות ביקורת, וכי חרג מסמכותו בכך שניסה למלא את מקומם של מקבלי ההחלטות.

לאחר שהוחל הבירור ניסתה הנציבות ליישב את חילוקי הדעות בין הצדדים, וראש המועצה נתן את הסכמתו לכך, אלא שבעיצומם של המגעים בין הצדדים הגישה המועצה לבית הדין לעבודה תביעה נגד המתלונן, ובה דרשה ממנו להשיב לה תשלומי יתר ששילמה לו, לטענתה. צוות הבירור פנה למועצה כדי ליישר את ההדורים, ובעקבות התערבות הנציבות מחקה המועצה את התביעה והודיעה כי היא עדיין מבקשת להגיע לידי הסדר מוסכם. אולם בד בבד העלתה המועצה הצעה לסדר יומה של מליאת המועצה ולפיה יינטל מהמתלונן תפקיד הממונה על תלונות הציבור.

ב-30.8.17 נתן הנציב למתלונן צו הגנה זמני ולפיו המועצה לא תפגע בתפקידו, במעמדו, בסמכויותיו ובזכויותיו של המתלונן כמבקר פנימי וכממונה על תלונות הציבור. עוד נקבע בצו כי המועצה תאפשר למתלונן למלא את תפקידיו ללא מגבלות או סייגים, ובכלל זה תאפשר לו לקבל את המסמכים הדרושים לו לצורך עבודתו ללא תנאים מקדמיים.

הבירור העלה כי לאחר שפורסמה טיוטת דוח ביקורת הפנים בנושא השימוש הלא חוקי במתקני המועצה, ומאז שביקש המתלונן פרטים והבהרות לגבי שכר הטרחה המשולם ליועץ המשפטי החיצוני, חשו הבכיר והיועץ המשפטי החיצוני תרעומת ממשית כלפי המתלונן. ואולם עצם קיומו של מניע אין די בו כדי להצדיק מתן הגנה, ויש להביא הוכחות נוספות לקיומו של קשר סיבתי בין פעולות שנקט המתלונן מתוקף תפקידו כמבקר פנימי ובין החלטת המועצה למנוע ממנו גישה למסמכים הדרושים לו לצורך ביצוע הביקורת הפנימית ולהתנות את העברת המסמכים בקבלת אישור מהבכיר שעליו מתח ביקורת.

לטענת המועצה, מתן הגישה לחומר הנדרש למתלונן לצורך מילוי תפקידו הותנה בכך שהמתלונן יקבל אישור לכך מהבכיר שעליו מתח ביקורת משום שחומרים רגישים דלפו ממשרדיה לגורמים אחרים והיא חששה שמא יש למתלונן נגיעה להדלפה, ואולם המועצה לא הביאה ולו בדל ראיה הקושרת בין המתלונן לבין אותה הדלפה. עוד נמצא כי אופן תפקודה של המועצה והחלטתה להתנות את העברת החומרים שביקש המתלונן לצורך מילוי תפקידו בקבלת אישורים מקדימים אינה עולה בקנה אחד עם הוראות סעיפים 170ב(א) ו-170ב(ב) לפקודת העיריות [נוסח חדש] המוחלות על המועצה מכוח סעיף 13ה לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]. בפקודת העיריות נקבע כי למבקר העירייה תהיה גישה רחבה למאגרי המידע לצורך מילוי תפקידו. בהוראות הדין לא נקבע שום סייג לזכותו של מבקר פנימי לקבל חומר הדרוש לו לצורך ביצוע הביקורת, ואף לא נקבע כי פרסום טיוטת הביקורת מותנה בקבלת אישור מקדים ממושאי הביקורת.

נוכח האמור נמצא כי לא זו בלבד שהמועצה לא פירטה כל טעם ענייני שהצדיק את שלילת הגישה למסמכים, אלא שאופן תפקודה לא התיישב עם הוראות הדין הרלוונטיות.

עוד נמצא כי הגשת מכתב הדרישה והתביעה נגד המתלונן לבית הדין לעבודה היא בגדר התנכלות. הבירור העלה כי המועצה החליטה, מטעמים שאינם ברורים, לבצע בדיקה קפדנית בעניין שכרו של המתלונן בלבד, וכי מועד ביצוע הבדיקה האמורה קדם בהרבה למועד ביצוע הבדיקה בעניין שכרם של עובדים אחרים. יתרה מזו, הבירור העלה כי בבדיקת המועצה נמצאו חריגות שכר של עובדי המועצה, אך המועצה פעלה בעניינם בעצלתיים, ואף שקיבלה ממשרד הפנים הנחיה לפנות בעניין לממונה על השכר, הטיפול בכך לא קודם כלל.

הבירור העלה גם כי ההתנכלות באה לידי ביטוי בדרכים נוספות, כגון כוונת המועצה לשלול מהמתלונן את תפקידו כממונה על תלונות הציבור. לטענת המועצה דוברת המועצה היא הגורם המתאים למלא תפקיד זה, אך במשך השנים שבהן ממלא המתלונן תפקיד זה לא הועלתה כל טענה כלפיו, וכמו כן ההצעה ליטול ממנו את התפקיד הועלתה על סדר היום עוד לפני שהוא עודכן בנושא והתבקש להגיב על כך. נוסף על כך סירוב המועצה לאחר פתיחת הבירור לתת למתלונן תוספת שכר אף שנתנה תוספות שכר לשאר העובדים הבכירים יש בה משום התנכלות, בשים לב לכך שהממונה על השכר שאליו פנתה הנציבות הבהיר כי אם החליטה המועצה לתת תוספות שכר ולו לחלק מהעובדים הבכירים, מוטלת עליה החובה לתת תוספת שכר גם למבקר הפנימי.

נוכח האמור, משנמצאה התלונה מוצדקת וכדי להגן על זכויות המתלונן, ניתן לו צו הגנה קבוע ובו הורה הנציב למועצה שלא לפגוע במעמדו, בתפקידו, בסמכויותיו ובזכויותיו של המתלונן ולאפשר לו למלא את תפקידו, ובין היתר לתת לו גישה לכל מאגרי המידע שברשותה לצורך מילוי תפקידו.

(1033762)

פרק 7
השירות לציבור

רשויות השלטון - משרדי הממשלה וגופי הסמך שלהם, הרשויות המקומיות, מוסדות המדינה וגופים ציבוריים רבים אחרים - מספקות לציבור שירותים רבים ומגוונים הנוגעים לכל היבטי החיים, ובכלל זה שירותים בתחום הבריאות, החינוך, הרווחה, התשתיות והביטחון. איכותו של השירות שנותנות רשויות השלטון משפיעה על רווחתו של הפרט וגם על אמון הציבור ברשויות אלה. אם השירות שנותן גוף ציבורי אינו ראוי, נפגע אמון הציבור לא רק בו, אלא בשירות הציבורי כולו, ועקב כך גובר הניכור בין הפרט לרשויות השלטון. לאיכות השירות לציבור יש אפוא השפעה רבה וארוכת טווח על תדמיתו של המינהל הציבורי ועל מידת האמינות שלו בעיני הציבור.

> איכותו של השירות שנותנות רשויות השלטון משפיעה על רווחתו של הפרט וגם על אמון הציבור ברשויות אלה

בחוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1958, נקבעו הוראות שונות בנושא השירות שנותן המינהל הציבורי לציבור, ובהן חובתו להשיב במועד על פניות הציבור, לנמק מדוע בקשה שהוגשה לו לא נענתה בחיוב ולהודיע למבקש שבקשתו נדחתה אם הוא זכאי להגיש ערר או ערעור על דחיית בקשתו. בתקנון שירות המדינה (תקשי"ר) נקבעו הוראות נוספות רבות בעניין השירות לציבור, בין השאר בנושאים האלה: סדרי קבלת קהל, התנהגות בעת קבלת קהל, מתן תשובה על פנייה בכתב, ניסוח מכתבים וטיפול בתלונות.

מטבע הדברים, אדם שאינו מקבל מגוף ציבורי תשובה על פנייתו, אדם שמקבל שירות שאינו מיטבי, או אדם שגוף ציבורי אינו נעתר לבקשתו בנושא שבתחום סמכותו של הגוף או מערים קשיים על מילויה - כל אלה אינם נוהגים לפנות לערכאות משפטיות בבקשת סעד. בנסיבות אלה הגשת תלונה לנציבות תלונות הציבור היא אמצעי זמין, זול ויעיל לקבלת מענה איכותי ומהיר מהגוף הנילון. ואכן, 36% מהתלונות שהתקבלו בנציבות בשנת 2018 עניינן השירות לציבור, וכ-48% מהתלונות שבוררו בנושא זה נמצאו מוצדקות. שיעור זה גדול מהשיעור הכללי של התלונות שבוררו בשנת 2018 ונמצאו מוצדקות - 35.24%.

> כ-36% מהתלונות שהתקבלו בנציבות בשנת 2018 עניינן השירות לציבור, וכ-48% מהתלונות שבוררו בנושא זה נמצאו מוצדקות

מאחר שהנושא המרכזי של התלונות שהתקבלו בנציבות הוא השירות לציבור, בחנה הנציבות את התפלגות התלונות בנושא זה לפי נושאי משנה (נתונים בנוגע לנושאי המשנה מובאים בפרק "נתונים כלליים")[122]. הנושא המרכזי בתלונות העוסקות בשירות לציבור הוא המענה על פניות.

122 עמ' 25.

בלוחות שלהלן מוצגים התפלגות התלונות בנושא השירות לציבור בחלוקה לגופים נילונים ולנושאי משנה (לוח 1) ושיעור התלונות המוצדקות והתלונות שבאו על תיקונן בהתפלגות לפי גופים נילונים (לוח 2).

מלוח 1 עולה כי משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, רשות האוכלוסין וההגירה וחברת דואר ישראל בע"מ הם הגופים הנילונים שהתקבל עליהם המספר הרב ביותר של תלונות בנושא השירות לציבור בשנת 2018. בשנה זו טיפלה הנציבות ב-485 תלונות על משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, ב-416 תלונות על רשות האוכלוסין וההגירה וב-366 תלונות על חברת דואר ישראל בע"מ.

כמו כן עולה שנושא המשנה שבעניינו הוגשו מרבית התלונות הוא המענה על פניות. עוד עולה כי שיעור התלונות שהוגשו בנושא סדרי קבלת קהל על משרד התחבורה והבטיחות בדרכים ועל רשות האוכלוסין וההגירה היה גבוה בהשוואה לנושאי משנה אחרים (25.6% ו-18.8% בהתאמה). נוסף על כך, שיעור התלונות שהוגשו על חברת דואר ישראל בע"מ ועל רשות המיסים בישראל בנושא תפקוד מוקד השירות היה גבוה (30.6% ו-25% בהתאמה). גם שיעור התלונות שהוגשו על משטרת ישראל בנושא הטיפול בתלונות היה גבוה (31.4%).

מלוח 2 עולה כי בנושא השירות לציבור הגופים הנילונים ששיעור התלונות עליהם שנמצאו מוצדקות או שבאו על תיקונן היה הגבוה ביותר הם אלה: משרד התקשורת, משרד הבריאות וחברת דואר ישראל בע"מ.

הגופים הנילונים ששיעור התלונות עליהם שנמצאו מוצדקות או שבאו על תיקונן היה גבוה מהשיעור הכללי של התלונות שנמצאו מוצדקות או שבאו על תיקונן (42.5%) הם אלה: משרד התקשורת, משרד הבריאות, חברת דואר ישראל בע"מ, משרד החינוך, רשות האוכלוסין וההגירה, רשות המיסים בישראל, משרד האוצר, המוסד לביטוח לאומי, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים.

> משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, רשות האוכלוסין וההגירה וחברת דואר ישראל בע"מ הם הגופים הנילונים שהתקבל עליהם המספר הרב ביותר של תלונות בנושא השירות לציבור בשנת 2018

> הגופים הנילונים ששיעור התלונות עליהם שנמצאו מוצדקות או שבאו על תיקונן היה הגבוה ביותר הם אלה: משרד התקשורת, משרד הבריאות וחברת דואר ישראל בע"מ

לוח 1: התפלגות התלונות בנושא השירות לציבור בחלוקה לגופים נילונים ולנושאי משנה

הגוף הנילון* (מספר התלונות שהתקבלו עליו בנושא השירות לציבור)	עיכוב במתן שירות	עיכוב בטיפול בפניות	סדרי קבלת קהל	מענה על פניות	תפקוד מוקד השירות	הטיפול בתלונות	התנהגות עובדי ציבור	הנפקת אישורים ותעודות	אחר
משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (485)	1.6%	3.7%	25.6%	34.4%	3.1%	4.9%	5.4%	15.9%	5.4%
רשות האוכלוסין וההגירה (416)	3.1%	10.6%	18.8%	20.2%	12.2%	4.1%	8.9%	14.2%	7.9%
חברת דואר ישראל בע"מ (366)	3.8%	1.4%	15.3%	23%	30.6%	7.3%	7.9%	1.1%	9.6%
משטרת ישראל (309)	1.3%	4.6%	0%	27.8%	3.2%	31.4%	22.3%	2.3%	7.1%
משרד המשפטים (304)	5.3%	14.5%	1%	55.9%	1.6%	6.9%	5.6%	1.6%	7.6%
משרד הבריאות (282)	19.9%	10.6%	2.5%	27.3%	8.2%	7.4%	2.8%	12.1%	9.2%
המוסד לביטוח לאומי (222)	7.7%	13.1%	1.3%	39.6%	5.4%	7.2%	7.7%	3.6%	14.4%
רשות המיסים בישראל (184)	4.3%	6%	1.1%	33.2%	25%	3.2%	10.9%	3.3%	13%
משרד האוצר (142)	2.8%	5.6%	0%	62.7%	2.1%	15.5%	0.7%	2.1%	8.5%
משרד התקשורת (131)	3.8%	7.6%	0%	51.9%	9.2%	6.1%	0.8%	19.8%	0.8%
משרד החינוך (122)	1.7%	3.3%	0.8%	54.9%	4.9%	12.3%	9.8%	8.2%	4.1%
שירותי בריאות כללית (106)	0.9%	0.9%	17.9%	22.6%	7.6%	1.9%	19.8%	22.7%	5.7%

* גופים נילונים שעליהם התקבלו בשנת 2018 בנושא השירות לציבור 100 תלונות ויותר וטופלו על ידי הנציבות.

לוח 2: שיעור התלונות המוצדקות והתלונות שבאו על תיקונן בנושא השירות לציבור - התפלגות לפי גופים נילונים*

הגוף הנילון	סה"כ תלונות	סה"כ התלונות שלנציבות יש סמכות לבררן	תלונות שנמצאו מוצדקות	תלונות שבאו על תיקונן	סה"כ התלונות המוצדקות והתלונות שבאו על תיקונן	שיעור התלונות המוצדקות והתלונות שבאו על תיקונן מסך התלונות שלנציבות יש סמכות לבררן
משרד התקשורת	131	126	55	41	96	76.2%
משרד הבריאות	282	269	157	44	201	74.7%
חברת דואר ישראל בע"מ	366	292	130	81	211	72.3%
משרד החינוך	122	115	23	53	76	66.1%
רשות האוכלוסין וההגירה	416	393	73	176	249	63.4%
רשות המיסים בישראל	184	178	51	58	109	61.2%
משרד האוצר	142	130	31	43	74	56.9%
המוסד לביטוח לאומי	222	211	44	76	120	56.9%
משרד התחבורה והבטיחות בדרכים	485	452	109	141	250	55.3%
משרד המשפטים	304	200	30	52	82	41%

* גופים נילונים שעליהם התקבלו בשנת 2018 לפחות 100 תלונות בנושא השירות לציבור ושיעור התלונות המוצדקות והתלונות שבאו על תיקונן מסך התלונות שלנציבות יש סמכות לבררן עולה על 40%.

בפרק זה יוצגו מקצת התלונות בנושא השירות לציבור שטופלו בשנת 2018. בתחילה יוצגו תלונות בנושאים כלליים הנוגעים לשירות לציבור, ובהמשך יוצגו נתונים על תלונות ותיאורי תלונות שעניינן השירות לציבור. הנתונים ותיאורי התלונות נוגעים לחברת דואר ישראל בע"מ, ששיעור התלונות המוצדקות עליה היה הגדול ביותר (72.7%), ולמשרד התחבורה והבטיחות בדרכים, שעליו התקבל המספר הרב ביותר של תלונות בנושא השירות לציבור לשנת 2018 (485). תלונות בנושא השירות לציבור הנוגעות ליחידה לקנביס רפואי (יק"ר) מוצגות בפרק "הזכות לבריאות"[123]. יצוין שמספר התלונות שהתקבלו על יק"ר בשנת 2018 גדול כמעט פי שניים וחצי ממספר התלונות שהתקבלו עליה בשנת 2017, וכי 85% מהתלונות עליה בשנת 2018 נמצאו מוצדקות או באו על תיקונן בעקבות התערבות הנציבות.

[75]
חברת דואר ישראל בע"מ

שיהוי בטיפול בבקשות לקבלת מידע

הזכות לקבל מידע מרשויות השלטון היא מאבני היסוד של החברה הדמוקרטית, והמידע שיש בידי רשויות השלטון הוא נכס של הציבור, אשר הרשויות מחזיקות בו כנאמנות בלבד. סעיף 1 לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (חוק חופש המידע), קובע כי "לכל אזרח או תושב הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית בהתאם להוראות חוק זה". סעיף 7 לחוק חופש המידע קובע את המועדים למתן החלטה בבקשה לקבלת מידע.

בשתי תלונות שהתקבלו בנציבות עלה כי **חברת דואר ישראל בע"מ** (חברת הדואר) לא עמדה במועדים שנקבעו בחוק בנוגע למסירת המידע:

1. באוגוסט 2017 פנה מתלונן לנציבות וטען כי בינואר 2017 הגיש לממונה על חופש המידע בחברת הדואר בקשה לקבלת מידע, אולם טרם נענה.

   רק בעקבות פניית הנציבות מסרה הממונה את המידע. המידע נמסר בפברואר 2018, יותר משנה לאחר שהגיש המתלונן את בקשתו וחצי שנה לאחר פניית הנציבות אל הממונה בעניין.

2. גם בתלונה אחרת הלין המתלונן כי הגיש לממונה על חופש המידע בחברת הדואר בקשה לקבלת מידע, אולם לא נענה. רק לאחר פניית הנציבות וכעבור כחודשיים מהמועד שבו הוגשה הבקשה מסרה חברת הדואר למתלונן את המידע שביקש, זאת בלי שהגורם המוסמך לכך בחברה אישר את הארכת המועד למסירת המידע בהתאם לנקבע בהוראות חוק חופש המידע[124].

> הזכות לקבל מידע מרשויות השלטון היא מאבני היסוד של החברה הדמוקרטית, והמידע שיש בידי רשויות השלטון הוא נכס של הציבור, אשר הרשויות מחזיקות בו כנאמנות בלבד

123 עמ' 67.

124 סעיפים 7(ב) ו-7(ג).

הנציבות העירה לחברת הדואר בחומרה על ההפרה הבוטה של הוראות חוק חופש המידע בעניינו של המתלונן הראשון ועל העיכוב במסירת המידע למתלונן השני בלי שקיבלה אישור לכך. הנציבות קבעה כי בנסיבות העניין יש להשיב למתלוננים את אגרות הבקשה ששילמו. חברת הדואר הודיעה לנציבות כי תעשה כן. (1044213, 1069782)

[76]
המוסד לביטוח לאומי

מתן פיצוי בעקבות מסירת מידע שגוי במוקד הטלפוני של המוסד לביטוח הלאומי

המוסד לביטוח לאומי (הביטוח הלאומי) מפעיל מוקד טלפוני ארצי שבאמצעותו ניתן לקבל מגוון שירותים ולבצע פעולות שונות, ובכלל זה קבלת מידע כללי ואישי, הזמנת אישורים ותשלום חובות. בנציבות מתקבלות לעיתים תלונות על מידע שגוי שמוסרים נציגי המוקד. להלן שתיים מהן:

1. ב-21.3.17 התקבל בכנסת תיקון לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (התיקון לחוק). לפי תיקון זה, בן זוגה של יולדת זכאי לשהות בחופשת לידה במקום בת הזוג במשך שבעה ימים רצופים לפחות ולקבל דמי לידה עבור פרק זמן זה. זאת בניגוד לנוסח החוק שהיה בתוקף לפני התיקון לחוק, שלפיו בן הזוג זכאי לדמי לידה רק אם שהה בחופשת לידה 21 יום לפחות.

מתלוננת שילדה ב-28.3.17 פנתה למוקד הטלפוני של הביטוח הלאומי כדי לבדוק אם בעלה זכאי לחופשת לידה ולקבלת דמי לידה כאמור, והמוקד מסר לה כי בעלה זכאי לכך.

הבעל שהה בחופשת לידה במשך שבועיים והגיש לביטוח הלאומי תביעה לדמי לידה. ואולם הביטוח הלאומי דחה את תביעתו בנימוק שהתיקון לחוק חל רק על מי שאשתו ילדה מ-20.4.17 ואילך, ומי שאשתו ילדה קודם לכן, דוגמת המתלונן, זכאי לקבל דמי לידה רק אם שהה בחופשת לידה 21 יום לפחות.

בתגובה על התלונה אישר הביטוח הלאומי כי מסר לבעלה של המתלוננת מידע שגוי והביע נכונות לפצות אותו ב-5,000 ש"ח, הפיצוי המרבי שהוא

יכול לתת על פי נהליו. ואולם המתלוננת טענה כי נגרם לבעלה הפסד כספי בסכום גבוה יותר.

הנציבות הפנתה את הביטוח הלאומי להנחיית היועץ המשפטי לממשלה המסדירה את אופן טיפול משרדי הממשלה בדרישות לפיצוי[125] ולהוראת תכ"ם בעניין פשרות במחלוקות כספיות שהמדינה היא צד להן[126], וציינה שאין בהנחיה ובהוראה תימוכין להגבלת סכום הפיצוי.

בעקבות הערת הנציבות החליט הביטוח הלאומי לפצות את המתלוננת ב-14,720 ש"ח. (1041513)

2. מתלוננת פנתה למוקד הטלפוני של הביטוח הלאומי כדי לברר מה עליה לעשות כדי לקבל דמי אבטלה. המוקד מסר לה מידע שגוי שלפיו רק לאחר שיהיו בידיה אישורי המעסיק על סיום העסקתה היא תוכל להירשם בלשכת התעסוקה כדי לקבל דמי אבטלה. לטענת המתלוננת, עקב כך היא הפסידה 13 ימי אבטלה.

בתגובה על התלונה אישר הביטוח הלאומי כי נציגת המוקד מסרה למתלוננת מידע שגוי, וציין כי יפצה את המתלוננת על ההפסד הכספי שנגרם לה. (1043392)

125 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 6.1000 - "דרישות נגד המדינה בטרם הגשת תביעה לבית המשפט".

126 הוראת תכ"ם 4.2.0.1 - "פשרות במחלוקות כספיות שהמדינה צד להן".

חברת דואר ישראל בע"מ

חברת דואר ישראל בע"מ

חברת הדואר היא חברה ממשלתית, הפועלת בישראל מכוח רישיון[127] להספקת שירותי דואר שונים. אף שחלק משירותי הדואר פתוחים לתחרות, וגם חברות אחרות מספקות אותם (לדוגמה, שירותי שליחים ושירותי דואר כמותי), חברת הדואר היא החברה היחידה שברישיונה נקבעה החובה לספק את שירותי הדואר הבסיסיים בכל הארץ, לרבות באמצעות הפעלת סניפי דואר בפריפריה ויחידות דואר נע ביישובים קטנים ומרוחקים.

לאחרונה ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא השירות לציבור בחברת הדואר, שבה נבדקו היבטים בשירות שחברת הדואר מספקת לציבור. בדוח שפרסם בנושא זה קבע משרד מבקר המדינה בין היתר כי חלים עיכובים במיון דברי דואר ובחלוקתם, כי חלק מדברי הדואר אבדו כשהיו בחזקת חברת הדואר, כי החברה לא עמדה ביעדי ההמתנה בתור כפי שנקבע ברישיון, וכי זמני ההמתנה לקבלת מענה אנושי במוקד הטלפוני ארוכים מהנדרש[128].

יצוין כי הליקויים שמצא משרד מבקר המדינה בתפקודה של חברת הדואר משתקפים גם במספר התלונות שמתקבלות עליה ובשיעור התלונות המוצדקות, שבמשך שנים הוא הגבוה ביותר בקרב הגופים הנילונים.

בשנת 2018 התקבלו בנציבות 864 מכתבי תלונה על חברת הדואר, הכוללים 815 תלונות שלנציבות יש סמכות לבררן.

כפי שניתן לראות מהלוח שלהלן, משנת 2014 חלה עלייה ניכרת במספר התלונות על חברת הדואר.

לוח 3: מספר התלונות על חברת הדואר שלנציבות יש סמכות לבררן, 2014 - 2018

	מספר התלונות שלנציבות יש סמכות לבררן
2018	815
2017	762
2016	593
2015	438
2014	214

127 "רישיון כללי לחברת דואר ישראל בע"מ למתן שירותי דואר, שירותים כספיים מטעם החברה הבת ושירותים נוספים": https://www.gov.il/he/Departments/Policies/post_license.

128 להרחבה ראו מבקר המדינה, **השירות לציבור בחברת דואר ישראל בע"מ** (2019).

הטיפול ב-69.4% מהתלונות על חברת הדואר שלנציבות יש סמכות לבררן (566 מ-815) הסתיים לשביעות רצון המתלונן - בין משום שהתלונה באה על תיקונה ללא צורך בהכרעה ובין משום שהתלונה נמצאה מוצדקת. שיעור זה גבוה מהשיעור הכללי של התלונות שהטיפול בהן הסתיים לשביעות רצון המתלונן (42.5%).

יצוין כי 332 מ-457 התלונות שהייתה בהן הכרעה נמצאו מוצדקות. כלומר, שיעור התלונות המוצדקות הוא 72.7%. זהו שיעור הגבוה יותר מפי שניים מהשיעור הכללי של התלונות שנמצאו מוצדקות (35.24%).

> הטיפול ב-69.4% מהתלונות על חברת הדואר הסתיים לשביעות רצון המתלונן

מאפייני המתלוננים שהגישו תלונות על חברת הדואר:

בלוחות 4-6 מובאים נתונים על התפלגות המתלוננים על חברת הדואר, לפי מגדר ומחוזות:

> שיעור התלונות המוצדקות על חברת הדואר מקרב כלל התלונות שהיתה בהן הכרעה הוא 72.7%

לוח 4: התפלגות התלונות על חברת הדואר לפי מגדר

	מספר התלונות שלנציבות יש סמכות לבררן	מספר התלונות המוצדקות	מספר התלונות שבאו על תיקונן ללא צורך בהכרעה	סה"כ התלונות המוצדקות והתלונות שבאו על תיקונן	שיעור התלונות המוצדקות והתלונות שבאו על תיקונן מסך התלונות שלנציבות יש סמכות לבררן
גברים	492	206	136	342	69.5%
נשים	320	126	97	223	69.7%

מהלוח עולה כי מספר התלונות על חברת הדואר של גברים גבוה ממספר התלונות של נשים.

לוח 5: התפלגות התלונות על חברת הדואר לפי המחוז שבו מתגורר המתלונן*

	מספר התלונות שלנציבות יש סמכות לבררן	שיעור התלונות מסך התלונות שלנציבות יש סמכות לבררן	מספר התלונות המוצדקות	מספר התלונות שבאו על תיקונן ללא צורך בהכרעה	סה"כ התלונות המוצדקות והתלונות שבאו על תיקונן	שיעור התלונות המוצדקות והתלונות שבאו על תיקונן מסך התלונות שלנציבות יש סמכות לבררן
מרכז	224	27.5%	93	65	158	70.5%
צפון	69	8.5%	26	23	49	71%
תל אביב	188	23%	85	50	135	71.8%
דרום	89	10.9%	34	32	66	74.2%
ירושלים	89	10.9%	37	25	62	69.7%
חיפה	91	11.2%	39	24	63	69.2%
יהודה ושומרון	30	3.7%	10	7	17	56.7%
אחר	35	4.3%	8	8	16	45.7%
סה"כ	**815**	**100%**	**332**	**234**	**566**	**69.4%**

* מחוזות שנקבעו על ידי משרד הפנים

מן הנתונים עולה שהמחוז שהוגש עליו מספר התלונות הגדול ביותר הוא מחוז מרכז (224), והמחוזות ששיעור התלונות המוצדקות והתלונות שבאו על תיקונן היה הגבוה ביותר הם מחוז דרום (74.2%), מחוז תל אביב (71.8%), מחוז צפון (71%) ומחוז מרכז (70.5%).

כדי להשוות בין המחוזות, השונים זה מזה בגודלם, חולק מספר התושבים בכל מחוז ב-10,000, ובתוצאה שהתקבלה חולק מספר התלונות במחוז.

לוח 6: התפלגות התלונות לפי המחוז שבו מתגורר המתלונן: מספר התלונות ל-10,000 תושבים

	מספר התלונות ל-10,000 תושבים	מספר התלונות שנמצאו מוצדקות ל-10,000 תושבים	מספר התלונות שנמצאו מוצדקות או שתוקנו לשביעות רצון המתלונן ל-10,000 תושבים
מרכז	1.04	0.43	0.73
צפון	0.48	0.18	0.34
תל אביב	1.34	0.60	0.96
דרום	0.70	0.27	0.51
ירושלים	0.80	0.33	0.56
חיפה	0.90	0.38	0.62
יהודה ושומרון	0.73	0.24	0.41

לוח 7: התפלגות התלונות לפי נושאים

	סך התלונות שלנציבות יש סמכות לבררן	שיעור התלונות מסך התלונות שלנציבות יש סמכות לבררן	מספר התלונות המוצדקות	מספר התלונות שבאו על תיקונן ללא צורך בהכרעה	סה"כ התלונות המוצדקות והתלונות שבאו על תיקונן	שיעור התלונות המוצדקות והתלונות שבאו על תיקונן מסך התלונות שלנציבות יש סמכות לבררן
צרכנות	495	60.8%	196	148	344	69.5%
השירות לציבור	292	35.8%	130	79	209	71.6%
כספים	18	2.2%	3	5	8	44.4%
אחר	10	1.2%	3	2	5	50%
סה"כ	**815**	**100%**	**332**	**234**	**566**	**69.4%**

מרבית התלונות על חברת הדואר שלנציבות יש סמכות לבררן עסקו בנושא צרכנות (60.8%), ובעיקר בתקלות ובעיכובים במסירה של דברי דואר ובסדרי חלוקתם.

הנושא הבא שהוגש בעניינו מספר התלונות הרב ביותר הוא השירות לציבור (35.8%), ובעיקר בנושאי תפקוד מוקד השירות, מענה על פניות וסדרי קבלת קהל.

להלן תיאור הטיפול בכמה מהתלונות על חברת הדואר שהתקבלו השנה:

אי-קבלת דברי דואר

בכמה תלונות הלינו מתלוננים על שפריטים שנרשם לגביהם באתר **חברת הדואר** כי נמסרו לידיהם, לא נמסרו להם. להלן כמה דוגמאות לתלונות בנושא זה:

מתלונן הלין על שלא קיבל שני פריטים שנשלחו אליו מחו"ל בדואר רשום, זאת אף שבאתר חברת הדואר צוין שהפריטים נמסרו לו. הבירור העלה כי הפריטים נמסרו לאדם אחר ששמו דומה לשם המתלונן, אולם מספר תעודת הזהות שלו ומענו שונים.

בעקבות הבירור נתנה חברת הדואר למתלונן מסמך המאשר שהפריטים שנשלחו אליו נמסרו לאחר, כדי ששולחי הפריטים יוכלו לתבוע פיצוי בגין אובדנם[129]. (1060390)

בדוח מבקר המדינה[130] צוינו ליקויים בטיפול חברת הדואר במסמכים ששולחת רשות האוכלוסין וההגירה. הדוח התבסס בין היתר על תלונות שהתבררו בנציבות בנושא זה:

1. מתלונן הלין על שאימו המבוגרת שמתקשה לצאת מביתה לא קיבלה שני דרכונים שנשלחו לכתובתה בדואר רשום. המתלונן טען כי הדוור היה אמור לנסות למסור את הדרכונים לאם בביתה, אך כלל לא ניסה לעשות זאת. המתלונן הוסיף כי לא הונחה בתיבת הדואר של האם הודעה ולפיה עליה לאסוף את הפריטים בסניף הדואר.

הבירור העלה כי ההודעה לגבי דברי הדואר נשלחה כמה פעמים באמצעות מסרונים, אולם שליחת כל המסרונים נכשלה, ולמרות זאת לא נשלחה לאם גם הודעה בכתב[131]. בסופו של דבר איתר מנהל הרובע את הדרכונים ודאג שיימסרו לאם.

הנציבות העירה לחברת הדואר על שלא שלחה לאם הודעה בכתב לאחר ששליחת המסרונים נכשלה. החברה השיבה כי ביצעה ריענון של ההנחיות לכלל היחידות הרלוונטיות בנוגע לשליחת הודעות כתובות במקרה של כישלון בהעברת המסרונים. (1053479)

[77]
חברת דואר ישראל בע"מ

בעקבות הבירור נתנה חברת הדואר למתלונן מסמך המאשר שהפריטים שנשלחו אליו נמסרו לאחר, כדי ששולחי הפריטים יוכלו לתבוע פיצוי בגין אובדנם

---

129 סעיף 13 ל"הודעה בדבר הגבלות ותנאים לאחריות החברה לדבר דואר ולחבילה בשירות הבין-לאומי" קובע כי "כל עוד לא נמסרה חבילה לנמען - השולח הוא הזכאי לתבוע פיצויים ממינהל הדואר של ארץ המוצא או היעד בשל נזק, גניבה או אובדן של חבילה", בכפוף להוראות בדבר הגבלת האחריות ופטור מאחריות.

130 מבקר המדינה, **השירות לציבור בחברת דואר ישראל בע"מ** (2019), עמ' 125 - 129.

131 כדי לייעל את השירות שולחת חברת הדואר מסרונים. אם אין ברשות החברה מספר טלפון או ששליחת המסרון נכשלה, היא שולחת הודעה בכתב.

2. מתלוננת הלינה על שתעודת זהות שנשלחה אליה בדואר לא נמסרה לה. בעקבות פניית הנציבות שלחה חברת הדואר הודעה למתלוננת שלפיה הפריט לא אותר, ובהתאם לסיכום בין החברה ובין רשות האוכלוסין וההגירה הופנתה המתלוננת לרשות האוכלוסין וההגירה כדי שתונפק עבורה תעודה חלופית. בנה של המתלוננת מסר לנציבות כי לאחר שהציג לרשות האוכלוסין וההגירה את הודעת חברת הדואר שלפיה הפריט לא אותר, הנפיקה לו הרשות תעודה חלופית ללא עלות נוספת. (1052997)

ליקויים בשירות שנותן מוקד השירות

תלונות רבות שהתקבלו בנציבות נסבו על ליקויים בשירות שנותן מוקד המידע ושירות הלקוחות של **חברת הדואר** (המוקד). תלונות על שירות המוקד פורסמו בדוחות קודמים של נציב תלונות הציבור[132], אולם אף שהנציבות העירה לחברת הדואר לא אחת שעליה לפעול לשיפור שירותי המוקד, ובכלל זה לקצר את משך ההמתנה למענה הטלפוני, התקבלו גם השנה תלונות רבות על המוקד.

> אף שהנציבות העירה לחברת הדואר לא אחת שעליה לפעול לשיפור שירותי המוקד, ובכלל זה לקצר את משך ההמתנה למענה הטלפוני, התקבלו גם השנה תלונות רבות על המוקד

1. מתלונן הלין כי פנייתו למוקד באופן מקוון בנוגע לעיכוב ממושך במשלוח דבר דואר רשום לא טופלה. תחילה טענה חברת הדואר כי לא איתרה את פניית המתלונן, אולם המתלונן המציא לנציבות צילום מסרון שנשלח אליו על ידי המוקד המאשר כי פנייתו נקלטה. רק בעקבות התערבות הנציבות טופלה התלונה, ונמסר למתלונן כי העיכוב אירע בשל חופשת מחלה ממושכת של הדוור ומצוקת כוח אדם ביחידה. (1049103)

2. מתלוננת טענה שהמוקד לא טיפל כראוי בפניותיה בטלפון בנוגע לדבר דואר שטופל באופן שגוי, ובשל כך נשלח דבר הדואר בחזרה לחו"ל בניגוד לבקשתה. הבירור העלה כי המתלוננת פנתה למוקד בעוד מועד וביקשה שדבר הדואר לא יוחזר לחו"ל, אלא יימסר לה על ידי שליח. ואולם בקשתה לא נקלטה במערכת הדואר כנדרש, ונציגי השירות לא ייחדו תשומת לב לתקלה - ובשל כל אלה לא טופלה הפנייה, ודבר הדואר הוחזר לחו"ל בניגוד לבקשתה. (1070795)

ליקויים בפעולתו של נציב התלונות של חברת הדואר

סעיף 44 לרישיון **חברת הדואר** קובע כי "בעל הרישיון ימנה נציב תלונות שתפקידו יהיה, בין היתר, לברר תלונות מאת הציבור, בנוגע לשירותי בעל הרישיון". על נציב התלונות לפעול על פי המדיניות שתתווה הנהלת בעל הרישיון ולהודיע לכלל הציבור על האפשרות להגיש לו תלונות, על סמכויותיו ועל מענו.

---

132 נציב תלונות הציבור, **דוח שנתי 42** (2016), עמ' 118; **דוח שנתי 43** (2017), עמ' 117; **דוח שנתי 44** (2018), עמ' 122.

מתלוננים רבים פנו לנציבות וטענו כי פניותיהם לנציב התלונות בחברת הדואר, שבהן הלינו על היעדר טיפול יעיל בפניותיהם למוקד, לא טופלו. בתגובה על כך טענה חברת הדואר כי המוקד השיב בעצמו לחלק מהפונים לנציב התלונות, וכי פניות אחרות לנציב התלונות לא אותרו.

הבירור העלה כי עקב ריבוי פניות לנציב התלונות בחברת הדואר הוחלט לנתב את הפניות הנשלחות אליו ישירות למוקד, וכי רק חלק קטן מהפניות מועברות לטיפולו של נציב התלונות, בהתאם לשיקול הדעת של הנהלת המוקד.

הנציבות פנתה בעניין להנהלת חברת הדואר והטעימה כי נוכח התלונות הרבות על בירור לא יעיל של תלונות במוקד, ומאחר שברישיון החברה נקבע כי על נציב התלונות לברר את תלונות הציבור - נראה כי הפניית כלל התלונות, לרבות תלונות על תפקוד המוקד, לבירור על ידי המוקד עצמו אינה תקינה ומנוגדת לתכלית מינוי נציב התלונות בחברה. בתגובה אישרה הנהלת חברת הדואר כי דרך פעולה זו אינה תקינה והוסיפה כי היא פועלת לתיקון הליקוי. הנציבות עוקבת אחר פעולות חברת הדואר בעניין זה. (1065383)

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (משרד התחבורה) נותן שירות לציבור בתחומים רבים. השירותים הבולטים הם בין היתר הסדרה של שירותי התחבורה הציבורית ופיקוח על שירותים אלה; מתן שירותים בתחום הרישוי, ובכלל זה הנפקת רישיונות נהיגה ורכב וחידושם; הסמכת מורי נהיגה והכשרתם; פיקוח על יבוא כלי רכב; מתן שירותים בתחום התחבורה הימית; הרחבה וחידוש של כבישים ומסילות ברזל. נוסף על כך קובע משרד התחבורה את הזכאות לתגי חניה לנכים[133].

133 על תלונות בנושא תג חניה לנכים ראו בפרק "אנשים עם מוגבלות", עמ' 78. בנוגע לתלונה על השמירה על פרטיותם של נוסעים המשתמשים בכרטיס "רב-קו" ראו בפרק "ההגנה על זכויות האדם", עמ' 47.

לאחרונה ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא משבר התחבורה הציבורית, ובמסגרתה בדק היבטים מערכתיים ומטרופוליניים של התחבורה הציבורית. משרד מבקר המדינה קבע בדוח שפרסם בנושא זה בין היתר כי שירותי התחבורה הציבורית אינם מספקים, כי יש ליקויים בפעילות מערך האוטובוסים ובפעילות הרכבת, וכי חסרות תשתיות לתחבורה ציבורית[134].

הליקויים שמצא משרד מבקר המדינה בתחום התחבורה הציבורית ובתחומי האחריות האחרים של משרד התחבורה משתקפים גם בתלונות הציבור על משרד התחבורה. בולט הגידול במספר התלונות שמתקבלות על המשרד ושיעור התלונות המוצדקות מכלל התלונות שהוגשו עליו. יצוין שבמשך שנים שיעור התלונות המוצדקות על משרד התחבורה גבוה מהשיעור הכללי של התלונות המוצדקות.

בשנת 2018 התקבלו בנציבות 824 מכתבי תלונה על משרד התחבורה, הכוללים 728 תלונות שלנציבות יש סמכות לבררן.

לוח 8: סה"כ התלונות על משרד התחבורה שלנציבות יש סמכות לבררן ושיעור התלונות המוצדקות מכלל התלונות שהייתה בהן הכרעה, 2017 - 2018

	סה"כ התלונות שלנציבות יש סמכות לבררן	שיעור התלונות המוצדקות מסך התלונות שהייתה בהן הכרעה
2018	728	49.7%
2017	511	39.6%

מהלוח עולה שבשנת 2018 היה גידול של 42.5% במספר התלונות על משרד התחבורה שלנציבות יש סמכות לבררן לעומת שנת 2017 (728 לעומת 511), וכן גידול של 25.5% בשיעור התלונות המוצדקות (49.7% לעומת 39.6%).

> בשנת 2018 היה גידול של 42.5% במספר התלונות על משרד התחבורה שלנציבות יש סמכות לבררן, וכן גידול של 25.5% בשיעור התלונות המוצדקות

134 להרחבה ראו מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד - משבר התחבורה הציבורית** (2019).

יצוין כי הטיפול ב-51% מהתלונות על משרד התחבורה שלנציבות יש סמכות לבררן (371 מ-728) הסתיים לשביעות רצון המתלונן - בין משום שהתלונה באה על תיקונה ללא צורך בהכרעה ובין משום שהתלונה נמצאה מוצדקת. שיעור זה גבוה מהשיעור הכללי של התלונות שהסתיימו לשביעות רצון המתלונן (42.5%).

מאפייני המתלוננים שהגישו תלונות על משרד התחבורה:

בלוחות שלהלן מובאים נתונים על התפלגות המתלוננים על משרד התחבורה, לפי מגדר ולפי מחוזות:

לוח 9: התפלגות התלונות על משרד התחבורה לפי מגדר

	מספר התלונות שלנציבות יש סמכות לבררן	מספר התלונות המוצדקות	מספר התלונות שבאו על תיקונן ללא צורך בהכרעה	סה"כ התלונות המוצדקות והתלונות שבאו על תיקונן	שיעור התלונות המוצדקות והתלונות שבאו על תיקונן מסך התלונות שלנציבות יש סמכות לבררן
גברים	491	123	137	260	53%
נשים	234	38	72	110	47%

מהלוח עולה כי מספר התלונות של גברים על משרד התחבורה גבוה ממספר התלונות של נשים.

לוח 10: התפלגות התלונות על משרד התחבורה לפי המחוז שבו מתגורר המתלונן[135]

המחוז	מספר התלונות שלנציבות יש סמכות לבררן	שיעור התלונות מסך התלונות שלנציבות יש סמכות לבררן	מספר התלונות המוצדקות	מספר התלונות שבאו על תיקונן ללא צורך בהכרעה	סה"כ התלונות המוצדקות והתלונות שבאו על תיקונן	שיעור התלונות המוצדקות והתלונות שבאו על תיקונן מסך התלונות שלנציבות יש סמכות לבררן
מרכז	164	22.5%	39	50	89	54.3%
צפון	57	7.8%	8	20	28	49.1%
תל אביב	137	18.8%	47	42	89	65%
דרום	101	13.9%	16	31	47	46.5%
ירושלים	69	9.5%	22	11	33	47.8%
חיפה	62	8.5%	14	20	34	54.8%
יהודה ושומרון	48	6.6%	8	12	20	41.7%
אחר	90	12.4%	7	24	31	34.4%
סה"כ	728	100%	161	210	371	51%

מן הנתונים עולה שהמחוז שהוגש עליו מספר התלונות הגדול ביותר הוא מחוז מרכז (164 תלונות). עוד עולה שהמחוז בעל שיעור התלונות המוצדקות והתלונות שבאו על תיקונן הגבוה ביותר הוא מחוז תל אביב (65%).

כדי להשוות בין המחוזות, השונים זה מזה בגודלם, חולק מספר התושבים בכל מחוז ב-10,000, ובתוצאה שהתקבלה חולק מספר התלונות במחוז.

135 מחוזות שנקבעו על ידי משרד הפנים.

לוח 11: התפלגות התלונות לפי המחוז שבו מתגורר המתלונן: מספר התלונות ל-10,000 תושבים

המחוז	מספר התלונות ל-10,000 תושבים	מספר התלונות שנמצאו מוצדקות ל-10,000 תושבים	מספר התלונות שנמצאו מוצדקות או שתוקנו לשביעות רצון המתלונן ל-10,000 תושבים
מרכז	0.76	0.18	0.41
צפון	0.40	0.06	0.20
תל אביב	0.97	0.33	0.62
דרום	0.79	0.13	0.36
ירושלים	0.62	0.20	0.30
חיפה	0.61	0.14	0.34
יהודה ושומרון	1.16	0.19	0.48

מן הנתונים עולה שהמחוזות שבהם מספר התלונות על משרד התחבורה ל-10,000 תושבים הוא הגדול ביותר הם מחוז יהודה ושומרון (1.16) ומחוז תל אביב (0.97), והמחוזות שבהם מספר התלונות על משרד התחבורה ל-10,000 תושבים הוא הקטן ביותר הם מחוז צפון (0.40) ומחוז חיפה (0.61). עוד עולה כי המחוזות שבהם מספר התלונות על משרד התחבורה ל-10,000 תושבים שנמצאו מוצדקות או שתוקנו לשביעות רצון המתלונן הוא הגדול ביותר הם מחוז תל אביב (0.62) ומחוז יהודה ושומרון (0.48).

חלק גדול מהתלונות על משרד התחבורה שטופלו השנה בנציבות היו בתחום הרישוי. להלן יובא תיאור הטיפול בתלונות בתחום זה.

> הטיפול ב-49% מהתלונות על אגף הרישוי שלנציבות יש סמכות לבררן הסתיים לשביעות רצון המתלונן

תחום הרישוי

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים- אגף הרישוי

מספר התלונות על אגף הרישוי שלנציבות יש סמכות לבררן ושהטיפול בהן הסתיים בשנת 2018 היה 308, לעומת 176 בשנת 2017.

הטיפול ב-49% מהתלונות על אגף הרישוי שלנציבות יש סמכות לבררן הסתיים לשביעות רצון המתלונן - בין משום שהתלונה באה על תיקונה ללא צורך בהכרעה ובין משום שהתלונה נמצאה מוצדקת. מדובר בשיעור גבוה מהשיעור הכללי של התלונות שבירורן הסתיים לשביעות רצון המתלונן (42.5%).

התלונות על אגף הרישוי עסקו בעיקר בשירות לציבור. המתלוננים הלינו בין היתר על מענה לא מספק במוקד הטלפוני, על היעדר מענה על פניות, על אי-טיפול בבקשות ועל התנהגות לא נאותה של עובדים באגף הרישוי. תלונות על שהמידע המפורסם באתר המרשתת (אינטרנט) של משרד התחבורה בנושאים שונים אינו מדויק, נמצאו מוצדקות (למשל, המידע בעניין אמצעי התשלום עבור אגרת חידוש רישיונות ובעניין התנאים לקבלת הנחה בשל התקנת מערכת התראה מפני תאונות דרכים).

במחצית השנייה של שנת 2018 החל משרד התחבורה ביישום רפורמה בתחום מערך בחינות כשירות נהגים, שעיקרה קביעה של מועדי הבחינות באמצעות מערכת ממוחשבת ושינוי האופן שבו מתקיימות הבחינות. חבלי הלידה של הרפורמה תרמו לעלייה חדה במספר התלונות שהגישו תלמידים, הורים ואף מורים לנהיגה.

תלונות התקבלו גם על עיכובים בתהליכי הרישוי, אי-חידוש רישיונות, תקלות בקבלת רישיונות, שגיאות בפרטים המצוינים בהם וכן תקלות בהעברת מידע ומסמכים למכון הרפואי לבטיחות בדרכים. תלונות אחרות היו על תקלות בקליטת תשלומים, חיוב שלא כדין באגרות וקשיים בקבלת החזרי אגרות. להלן יובא תיאורן של כמה מהתלונות בנושאים אלה:

תיקון ליקוי כללי

היערכות לקויה למהלכים מתוכננים

[78]
משרד התחבורה והבטיחות בדרכים- אגף הרישוי

משרד התחבורה החל במהלך מתוכנן לגביית חובות עבר של אגרות רישוי רכב. מבירור תלונות בנושא זה עלה כי המהלך החל בלא היערכות מוקדמת של המשרד לטיפול בפניות שהיו צפויות להגיע מבעלי הרכבים שקיבלו את דרישות התשלום, כגון בעלי רכב שהורידו מהכביש באופן יזום רכב שבבעלותם. בעלי רכבים כאמור התלוננו שקיבלו דרישות לתשלום אגרת רישוי, אך כשפנו בעניין לאגף הרישוי וטענו כי רכבם הורד מהכביש לא קיבלו תשובות ענייניות.

בירור תלונות אלה העלה כי לעובדים בסניפי אגף הרישוי ולעובדי המוקד הטלפוני לא ניתנו הנחיות ברורות כיצד להשיב לבעלי רכבים הפונים אליהם בעניין זה, ובכלל זה לבעלי רכבים שביקשו להציג מסמכים המעידים על שרכבם הורד מהכביש.

יתרה מכך, אף שמשרד התחבורה הודיע בעקבות דיון בוועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת שהתקיים ב-15.10.18 כי ישלח הודעות לכלל הנהגים שבהן יבהיר את הליך הגבייה ויפרט לפניהם את הדרך להגשת בקשת פטור, הודעות כאמור לא נשלחו. הנציבות העירה על כך בחומרה למשרד התחבורה וביקשה כי יזרז את

הטיפול בנושא. הנציבות הטעימה כי גם אם ניתן לגבות את החוב על פי דין, אין להותיר את הציבור ללא כתובת לבירורים והשגות במשך תקופה כה ארוכה.

בעקבות הערות הנציבות הודיע משרד התחבורה כי הוא נוקט צעדים לתיקון הליקויים, ובכלל זה מחיקת חובות למי שיצהירו על אי-שימוש ברכב בשנות צבירת החוב; הקמת מנגנון ייעודי לפניות הציבור בנושא הסדרת החובות ומחיקתם; וקביעת נוהל לטיפול בחובות השוטפים, שבו ייקבע בין היתר כי יש לשלוח מכתבי תזכורת בנוגע לחובה לשלם את האגרה.

עיכוב בהחזרי אגרת רישיון נהיגה ליורשי נפטרים [79]

על פי תקנות התעבורה, התשכ"א-1961, יורשיו של נפטר שהיה לו רישיון נהיגה תקף זכאים לקבל החזר יחסי של אגרת רישיון הנהיגה שלו[136]. **אגף הרישוי** ציין באתר המרשתת שלו כי הזכאים יקבלו החזר בתוך 90 יום מהגשת הבקשה.

כמה מתלוננים פנו לנציבות וטענו כי פנו לאגף הרישוי וביקשו לקבל החזר של אגרת רישיון הנהיגה של קרוביהם שנפטרו, אך לא קיבלו את ההחזר, אף שחלפה יותר מחצי שנה מאז הוגשה הבקשה.

הנציבות העירה לאגף הרישוי על העיכוב הרב בהחזר האגרה למתלוננים, ובעקבות התערבותה העניין טופל. (1052944, 1054238, 1056169, 1057456, 1066094).

סירוב לרשום בעלות על רכב על פי צוואה [80]

המתלונן ואימו פנו אל **אגף הרישוי** באשקלון וביקשו להעביר על שמם את הבעלות על רכבו של אביו המנוח של המתלונן, על פי צוואתו. בצוואה ציווה המנוח את כל רכושו לאשתו ולבנו ואף נקב בשמותיהם הפרטיים. המתלונן ואימו הציגו לפני אגף הרישוי את צו קיום הצוואה, המאשר את נוסח הצוואה ומקנה לה תוקף של פסק דין, ואת תעודות הזהות שלהם. ואולם אגף הרישוי סירב

136 תקנה 220א לתקנות התעבורה, התשכ"א-1961.

להעביר את הבעלות מאחר שבצו קיום הצוואה לא צוינו מספרי תעודות הזהות של האם והבן, והפנה אותם לבקש צו קיום צוואה מתוקן.

בעקבות התערבות הנציבות ויתר האגף על הצורך בתיקון הצו, והודיע לנציבות כי יעביר את הבעלות על שם המתלונן ואימו על סמך המסמכים שבידיהם.

המתלונן הודה לנציבות במילים חמות על שסייעה לו והביאה להסדרת העניין. (1059380)

[81]

תיקון ליקוי כללי

אי-ידיעת הנחיה בדבר
ציון הגבהת רכב ברישיון הרכב

על פי הנחיה חדשה של **משרד התחבורה**, הגבהת רכב עד 50 מ"מ מחייבת רישום ברישיון הרכב. ואולם מתלונה שהתקבלה בנציבות התברר שהעובדים בכמה סניפים של **אגף הרישוי** אינם מכירים את ההנחיה החדשה. בתלונה נטען כי בעלי רכבים שפנו לסניפים אלה וביקשו לרשום את ההגבהה ברישיון הרכב שלהם נתקלו בסירוב.

בעקבות פניית הנציבות הנחה אגף הרישוי את כל סניפיו כי עליהם לציין את הגבהת הרכב ברישיון הרכב לאחר המצאת אישורים מתאימים. (1058926)

> בעקבות פניית הנציבות הנחה אגף הרישוי את כל סניפיו כי עליהם לציין את הגבהת הרכב ברישיון הרכב לאחר המצאת אישורים מתאימים

גם השנה קיבלה הנציבות תלונות רבות בנושא קבלת תגי חניה לנכים. אף שהנציבות אינה מתערבת בשיקול הדעת הרפואי והמקצועי של הגורמים המוסמכים לאשר את מתן התג, מספר ניכר של תלונות בנושא זה נמצאו מוצדקות, מאחר שעלה מהן שבקשות לקבלת תג כאמור נדחו, אף שחוות הדעת הרפואיות שצורפו לבקשות היו חד-משמעיות בנוגע למגבלות היניידות שממנה סבלו הפונים. לפירוט על התלונות בנושא תגי חניה לנכים ראו בפרק העוסק באנשים עם מוגבלות[137].

137 עמ' 78.

פרק 8
זכויות על מקרקעין

רשות מקרקעי ישראל (רמ"י) מופקדת על פי חוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960 (החוק), על ניהול מקרקעי ישראל[138], אשר שטחם הכולל הוא כ-93% משטח המדינה. **מועצת מקרקעי ישראל** (המועצה) קובעת את המדיניות שלפיה פועלת רמ"י ומפקחת על פעולותיה[139].

על פי החוק[140], רמ"י ממונה, בין היתר, על ניהול המקרקעין כמשאב לשם פיתוחה של המדינה לטובת הציבור, הסביבה והדורות הבאים. במסגרת זו מקצה רמ"י קרקעות למטרות מגורים, דיור ציבורי, תעסוקה ועוד; נותנת שירותים לבעלי זכויות על מקרקעי ישראל; מסייעת למדינה בהפקעת קרקעות; מיישמת את מדיניות המקרקעין שקובעת המועצה ומבצעת כל תפקיד אחר הנוגע לניהול מקרקעי ישראל המוטל עליה לפי כל דין או לפי החלטת הממשלה[141].

מי שרוכש דירה או מבנה שהוקמו על מקרקעי ישראל חותם עם רמ"י על חוזה חכירה - חוזה שכירות לתקופה ארוכה, בדרך כלל ל-49 שנים - אך הבעלות על הקרקע נותרת בידי בעליה. חוכר שמבקש לעשות פעולות מסוימות בנכס (להעביר זכויות או לקבל היתר בנייה), נדרש, במקרים מסוימים, לקבל את אישור רמ"י לפעולה. לפי החוק, ניתן, בתנאים מסוימים, להעביר את הבעלות במקרקעי ישראל לחוכרים, ובמקרה כזה החוכר לא יצטרך עוד לקבל את אישור רמ"י לביצוע פעולות בנכס.

להלן יובא תיאורן של כמה תלונות על רמ"י:

> רשות מקרקעי ישראל (רמ"י) מופקדת על פי החוק על ניהול מקרקעי ישראל, אשר שטחם הכולל הוא כ-93% משטח המדינה

[82]
רשות מקרקעי ישראל

ליקויים במכרז מקרקעין

רמ"י פרסמה מכרז לשיווק מגרשים למגורים בסח'נין שמיועדים לבני המקום שהם חסרי דיור. בחוברת המכרז, שבה פורטו התנאים להשתתפות במכרז, נקבע בין השאר כך: "למען הסר ספק בני זוג אינם רשאים לגשת בנפרד למכרז זה. בני זוג אשר יגישו יותר מהצעה אחת להשתתפות בהגרלה בין אם כיחידים ובין אם במשותף יראה רמ"י את כל הצעותיהם להשתתפות כפסולות".

המתלונן הגיש הצעה למכרז, אך הצעתו לא זכתה. בתלונתו טען כי מציע מסוים (המציע) הגיש שתי הצעות במכרז - אחת לבדו, והצעה נוספת עם בת זוגו. ואולם, לא זו בלבד שההצעות לא נפסלו, אלא שאחת מהן אף זכתה במכרז.

רמ"י מסרה בתגובה על התלונה כי כשהתברר לה שהמציע הגיש שתי הצעות, היא איחדה את שתיהן להצעה אחת. אולם הנציבות הסבה את תשומת ליבה של

138 מקרקעי ישראל מוגדרים בסעיף 1 לחוק-יסוד: מקרקעי ישראל כמקרקעין השייכים למדינה, לרשות הפיתוח ולקרן הקיימת לישראל.

139 סעיף 3 לחוק.

140 סעיף 1א לחוק.

141 עוד בעניין תפקידיה של רמ"י ראו באתר האינטרנט שלה בכתובת: land.gov.il.

רמ"י לכך שבחוברת המכרז נקבע במפורש כי בני זוג שיגישו, ביחד או לחוד, יותר מהצעה אחת, ייפסלו כל הצעותיהם, וביקשה מרמ"י להבהיר מדוע לא פסלה את שתי ההצעות שהגיש המציע.

רמ"י השיבה כי שגתה בהחלטתה לאחד את שתי ההצעות, וכי תבטל את זכייתו של המציע ותעביר את המגרש לזוכה הבא בתור בהתאם לתנאי המכרז. (1049366)

[83]
רשות מקרקעי ישראל

חוסר אפשרות לבנות על מגרש

מתלונן טען כי זכה במגרש לבנייה בשיבלי אום אל-ר'נם במכרז שביצעה **רמ"י**, ואולם משרד הבינוי והשיכון לא דאג לביצוע עבודות פיתוח במגרש זה ובמגרשים נוספים ששווקו באותו מכרז, ולכן לא ניתן היה לבנות בהם. לטענת המתלונן, הוא פנה לרמ"י וביקש להחליף את המגרש שזכה בו במגרש אחר, ואולם לא זו בלבד שרמ"י לא נענתה לבקשה, אלא שהיא הודיעה למתלונן כי מאחר שאי אפשר לבנות במגרש, היא שוקלת לבטל את ההסכם שנחתם עימו.

הנציבות פנתה לרמ"י והטעימה לפניה כי המתלונן אינו אשם בכך שאינו יכול לבנות במגרש ששיווקה, שהוא זכה בו כדין, ולכן ביקשה הנציבות מרמ"י לשוב ולבחון אם אפשר להחכיר למתלונן מגרש חלופי.

לאחר שרמ"י שבה ובחנה את העניין היא הודיעה לנציבות כי איתרה מגרשים אחרים שאותם תוכל להחכיר למתלונן ולזוכים אחרים במגרשים שלא ניתן לבנות בהם. בהתאם לכך פתחה רמ"י בהליך להקצאת המגרשים החלופיים לזוכים. (1047831)

[84]
רשות מקרקעי ישראל

תיקון ליקוי כללי

סירוב לרשום הסכם שיתוף

הסכם שיתוף במקרקעין הוא הסכם בין בעלים משותפים של מקרקעין בנוגע לניהול המקרקעין והשימוש בהם ובדבר זכויותיהם וחובותיהם בכל הנוגע למקרקעין. הסכם שיתוף שנרשם בלשכת רישום המקרקעין תקף גם לגבי אדם שנעשה שותף במקרקעין לאחר רישום ההסכם ולגבי כל אדם אחר[142].

המתלונן ואשתו העבירו לבתם מחצית מהזכויות שלהם על הקרקע שהם חוכרים מ**רמ"י** וחתמו עם הבת על הסכם שיתוף. המתלוננים ביקשו לרשום את הסכם השיתוף בלשכת רישום המקרקעין, ונדרשו לקבל את הסכמת רמ"י לרישום ההסכם בהיותה הבעלים של הקרקע. ואולם רמ"י סירבה לאשר את

142 סעיף 29(א) לחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969.

הרישום של הסכם השיתוף, בטענה שבהתאם לסעיף 3.7.4 להחלטת מועצת מקרקעי ישראל 1370, לא ניתן לרשום את ההסכם.

בסעיף 3.7.4 להחלטה נכתב כך: "יובהר, כי נכס שלא ניתן לרשום את הבעלות על שמו של החוכר בלשכת רישום מקרקעין... על דרך רישום צו בית משותף או חלוקת מקרקעין הניתנת לרישום בפנקסי המקרקעין, **לא יתאפשר רישום הסכם שיתוף ו/או בעלות משותפת במקרקעין, בין החוכר לבין מדינת ישראל ו/או רשות הפיתוח ו/או קרן קיימת לישראל"** (ההדגשה אינה במקור).

הנציבות הטעימה לפני רמ"י כי אומנם מלשון הסעיף עולה כי אין לרשום הסכם שיתוף "בין חוכר לבין מדינת ישראל..."., אך לכאורה אין איסור על הכנת הסכם שיתוף בין חוכרים משותפים של מקרקעין (כדוגמת המתלונן, אשתו ובתם), ורישומו של הסכם כאמור בלשכת רישום המקרקעין.

אומנם רמ"י לא חלקה על עמדתה זו של הנציבות, אך היא העלתה נימוק אחר להתנגדותה לרישום ההסכם - לטענתה, רישום ההסכם יפגע בניהול היעיל של המקרקעין ויקשה עליה בעתיד לרשום את המתלונן, אשתו ובתו כבעלים של המקרקעין בלשכת רישום המקרקעין. אולם טענה זו נטענה בעלמא, בלא שום ראיות או הסברים המבהירים מדוע, לטענת רמ"י, פוגע רישום ההסכם בניהול המקרקעין או ברישום הבעלות.

בנסיבות אלה קבעה הנציבות כי אין כל סיבה עניינית לסירובה של רמ"י לאפשר את הרישום. בתגובה על כך הודיעה רמ"י כי תאפשר את רישום הסכם השיתוף כפי שביקש המתלונן, וכי כך תנהג גם במקרים דומים בעתיד. (1041707)

[85]
רשות מקרקעי ישראל
משרד הבינוי והשיכון
עמידר

סירוב לאפשר לקשישים הגרים בדיור הציבורי לרכוש את דירתם

המתלוננים, קשיש ניצול שואה ונכה ואשתו, גרים בשלומי בדירה השייכת לדיור הציבורי ומנוהלת על ידי **עמידר - החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ** (חברת עמידר). בתלונתם הלינו על עיכוב ממושך בהליך רכישת הדירה שבה הם מתגוררים.

לפי חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), התשנ"ט-1998 (החוק), זכאים דיירי הדיור הציבורי לרכוש את הדירה שהם גרים בה בתנאים מיטיבים ובמחיר הנמוך ממחיר השוק. בחוק נקבע מי זכאי לרכוש את הדירה ומהם תנאי הרכישה.

בעבר גם דיירי הדיור הציבורי שלא עמדו בתנאים שנקבעו בחוק היו יכולים, בתנאים מסוימים, לרכוש את דירתם, אולם ב-21.6.16 הוציא **משרד הבינוי והשיכון** (המשרד) הנחיה להקפיא את מכירת הדירות למי שאינם זכאים לכך לפי החוק (ההנחיה). עם זאת, דיירים שנשלחה אליהם הודעה בדבר התנאים לרכישת דירתם (הודעת רכישה) לפני הוצאת ההנחיה, יכלו להמשיך בהליך הרכישה.

בירור התלונה העלה כי המתלוננים, שלא היו זכאים לרכוש את הדירה לפי החוק, הגישו לעמידר ב-17.8.15 בקשה לרכישת דירתם. מאחר שנדרש אישור **רמ"י** למכירת הנכס, שלחה עמידר לרמ"י ב-8.10.15 בקשה מתאימה. ואולם רק לאחר כשנתיים, ב-14.9.17, התחילה רמ"י לטפל בבקשה והזמינה שומה לדירה כדי לקבוע את מחיר הדירה ואת תנאי הרכישה.

המשרד טען בתגובה על התלונה כי המתלוננים אינם זכאים לרכוש את הדירה לפי החוק, וכי גם לא נשלחה אליהם הודעת רכישה לפני הוצאת ההנחיה. לפיכך, ובהתאם להנחיה, הם אינם יכולים לרכוש את דירתם, וזו הסיבה לאי-קידומו של הליך רכישת הדירה. המשרד ציין כי עם זאת, אילו הייתה רמ"י מאשרת את בקשת המתלוננים בתוך פרק זמן סביר, ייתכן שהמתלוננים היו מספיקים לרכוש את דירתם עוד לפני הוצאת ההנחיה.

הבירור העלה כי הליך רכישת הדירה הופסק בשל עיכוב ממושך ובלתי מוצדק בטיפולה של רמ"י בבקשה, וללא כל אשם תורם מצידם של המתלוננים. עקב מחדל זה לא נשלחה למתלוננים הודעת רכישה לפני שהוצאה הנחיית ההקפאה, ולכן לא יכלו לרכוש את הדירה.

לאחר שבחן את כלל נסיבות העניין קבע הנציב כי הליקוי בפעילות רמ"י הוא שמנע מהמתלוננים לממש את זכאותם לרכוש את דירתם בתנאים שהיו בתוקף לפני הוצאת הנחיית ההקפאה.

הנציב הוסיף כי בית המשפט העליון פסק כי: "המדינה אינה עשויה מקשה אחת. היא פועלת באמצעות זרועות שונות, וגופים ממשלתיים שונים שותפים

להכרעותיה. ברם, שעה שקו אחד נמתח בין עשייתם של אלה, ופעולותיהם קשורות זו לזו בקשר רציונלי ומשפיעות האחת על רעותה, בין אם במתכוון ובין אם אך בהיבט התוצאה, שוב לא תוכל להישמע הטענה כי אין הדברים מתגבשים לכלל עשייה אחת. חובתן של רשויות המדינה היא למצוא דרך להבטיח, כי מעשיהן יעלו בקנה אחד זה עם זה. משלא נעשה כן, מוטלת האחריות למחדל כולו על כתפי המדינה. אין להשלים עם העברתה - היא או פירותיה הרעים - אל שכם האזרח על יסודה של טענה מלאכותית בדבר פיצול לכאורה בין הרשויות הנוגעות בדבר"[143].

הנציב קבע כי בשל מחדלה של רמ"י נגרם למתלוננים אי-צדק בולט, ולכן על המשרד לאפשר להם להשלים את הליך הרכישה שהופסק בשל הנחיית ההקפאה.

משרד הבינוי והשיכון הודיע לנציבות כי יפעל בהתאם להצבעת הנציב, ואכן, המתלוננים החלו בהליך הרכישה מחדש. (1043229)

הנציב קבע כי בשל מחדלה של רמ"י נגרם למתלוננים אי-צדק בולט, ולכן על המשרד לאפשר להם להשלים את הליך הרכישה שהופסק בשל הנחיית ההקפאה

143 ע"א 10078/03 **שתיל נ' מקורות חברת מים בע"מ** (פורסם במאגר ממוחשב, 19.3.07).

פרק 9
גביית תשלומים, חובות וקנסות

המינהל הציבורי מטיל על הציבור מיסים, היטלים, אגרות ותשלומים אחרים כדי לממן את פעילותו. חלק מהתשלומים, כגון מס הכנסה, ארנונה ודמי ביטוח לאומי, מוטלים בכפייה, והמשלם אינו מקבל עבורם תמורה ישירה או שוות ערך; תשלומים אחרים, דוגמת היטלים שונים ואגרות, נגבים תמורת שירות שהרשות השלטונית מספקת, ונדרשת התאמה מסוימת בין סכום התשלום לשירות הניתן בעדו.

מאחר שהטלת תשלומי חובה וגבייתם פוגעות בזכויות יסוד של הפרט, ובהן הזכות לקניין, הן טעונות הסמכה חוקית מפורשת. ביטוי לתפיסה זו ניתן בסעיף 1(א) לחוק יסוד: משק המדינה, ולפיו "מסים, מלוות ותשלומי חובה אחרים לא יוטלו, ושיעוריהם לא ישונו, אלא בחוק או על פיו; הוא הדין לגבי אגרות". הסמכה כאמור נדרשת גם לפי עקרון חוקיות המינהל, הקובע כי רשות מינהלית מוסמכת לבצע רק פעולות שהדין הסמיך אותה לבצען, לרבות בנוגע לגביית כספים.

דיני המס מקנים לרשויות סמכויות רחבות-היקף בנוגע לקביעת שיעורם של תשלומי החובה, למתן הנחות ופטורים מתשלומים ולנקיטת הליכים, לעיתים פוגעניים, לגביית חובות וקנסות. מאחר שפעולות אלה כרוכות בפגיעה בזכויות יסוד של הפרט, על הרשויות להקפיד לבצע אותן על פי הדינים הכלליים של המשפט החוקתי והמינהלי ולפעול באופן סביר ומידתי בעניינן.

בכל שנה מתקבלות בנציבות תלונות הציבור תלונות רבות על גופים ורשויות הגובים תשלומים מהציבור, ובהם רשות המיסים בישראל (רשות המיסים), המוסד לביטוח לאומי (הביטוח הלאומי), הרשויות המקומיות ותאגידי המים והביוב. התלונות נסבות בעיקר על חוקיות דרישות התשלום, על סכום התשלומים, על אי-מתן הנחות בתשלומים או אי-מתן פטור מהם ועל ההליכים לגביית חובות שלא שולמו. מאחר שכאמור לעיתים הטלת תשלומי חובה וגבייתם כרוכות בפגיעה בזכויות הפרט, בודקת הנציבות בקפידה אם הרשויות פעלו בעניין זה בגדרי סמכותן ועל פי הכללים.

> דיני המס מקנים לרשויות סמכויות רחבות-היקף בנוגע לקביעת שיעורם של תשלומי החובה, למתן הנחות ופטורים מתשלומים ולנקיטת הליכים, לעיתים פוגעניים, לגביית חובות וקנסות

שיהוי בגביית חובות והתיישנותם

לרשות ציבורית מוקנים כמה כלים לגביית חובות, ובהם הגשת תובענה לבית המשפט נגד החייב, נקיטת הליכי הוצאה לפועל נגדו או נקיטת הליכי גבייה מינהליים מכוח פקודת המסים (גבייה). רשויות ציבוריות רבות מעדיפות לנקוט נגד חייבים הליכי גבייה מינהליים, שכן פקודת המיסים מקנה לרשות ציבורית את הסמכות לנקוט הליכים שונים לגביית חובות בלי שתידרש להוכיח לשום ערכאה שיפוטית שהיא רשאית לנקוט אותם.

רשות רשאית לנקוט נגד חייב הליכי גבייה מינהליים "אקטיביים" - לעקל רכוש שלו ואף לממשו, או לנקוט נגדו הליכי גבייה "פסיביים" - להמתין עד שהחייב יבקש ממנה להנפיק לו אישור ולפיו הוא אינו חייב לה כספים (כגון אישור ללשכת

רישום המקרקעין לצורך מכירת דירה), ואז להתנות את מתן האישור בתשלום החוב.

להבדיל מתובענה אזרחית, אשר כפופה לכללי ההתיישנות, ואשר לא ניתן להגישה נגד חייב אשר חובו נוצר לפני שבע שנים ויותר, על פקודת המיסים לא חלה כל התיישנות ואין כללים המנחים את הרשות מתי לנקוט הליכי גבייה נגד חייבים וכיצד לנוקטם.

עקב סיבות שונות, ובראשן המשאבים אשר כרוכים בנקיטת הליכי גבייה, רשויות מינהליות נוקטות הליכי גבייה נגד חייבים שנים רבות לאחר היווצרות החוב, אף שבמועד זה החייבים כבר אינם יכולים להתגונן מפני הרשויות התובעות את החוב או להוכיח כי שילמו אותו בעבר.

מאחר שהליכי גבייה מינהליים פוגעים בזכות הקניין של חייבים, נקבעו בפסיקה ובהנחיית היועץ המשפטי לממשלה[144] אמות מידה וכללים לשימוש בסמכויות המוקנות לרשויות במסגרת הליכים אלה. אחד הכללים המרכזיים אשר רשויות מינהליות מחויבות לפעול לפיו, אך לעיתים אינן עושות כן, הוא שעל הרשות המינהלית להימנע משיהוי בנקיטת הליכי גבייה. בעניין זה נקבע בהנחיה כי "אין זה סביר שרשות מינהלית תנקוט לראשונה הליכי גבייה ללא התראה וללא צידוק, לאחר שחלפו שנים רבות מן המועד שבו יכלה לראשונה לגבות את החוב. לפיכך, על הרשות לפתוח בהליכי גביה תוך פרק זמן סביר שהוא קצר מתקופת ההתיישנות האמורה. פרק זמן כאמור, מן הראוי שלא יהיה ארוך משלוש שנים".

מדי שנה מקבלת הנציבות תלונות רבות הנסבות על נקיטת הליכי גבייה מינהליים שונים זמן ניכר לאחר היווצרות החוב. להלן יובאו כמה דוגמאות לתלונות בנושא זה שבוררו השנה:

> אחד הכללים המרכזיים אשר רשויות מינהליות מחויבות לפעול לפיו, אך לעיתים אינן עושות כן, הוא שעל הרשות המינהלית להימנע משיהוי בנקיטת הליכי גבייה"

תיקון ליקוי כללי

התיישנות
דוחות חניה

[86]
עיריית באר שבע

עיריית באר שבע (העירייה) הטילה עיקול על חשבון הבנק של המתלונן בנימוק שהוא עדיין לא שילם את חובו על סך 3,962 ש"ח בגין 12 דוחות חניה שנרשמו על שמו בשנים 2006 - 2011. מנגד טען המתלונן כי מעולם לא קיבל הודעות על דבר רישום הדוחות, ונודע לו על קיומם רק לאחר שחשבון הבנק שלו עוקל.

הנציבות בחנה בקפידה את הפעולות שנקטה העירייה לגביית החוב שנוצר בגין אי-תשלום כל דוחות החניה, ובחינתה העלתה כי אומנם מאז היווצרות החוב שלחה העירייה למתלונן דרישות לתשלומו, אך בין מועדי המשלוח של שתי

144 הנחייה 7.1002 מפברואר 2012.

הדרישות האחרונות היה פער של שלוש שנים וחודשיים - באפריל 2014 שלחה העירייה למתלונן דרישה מרוכזת לתשלום הדוחות, אולם רק ביוני 2017 היא שלחה לו דרישת תשלום נוספת.

כיוון שהעירייה חרגה מפרק הזמן המקסימלי של שלוש שנים בין פעולת גבייה אחת לשנייה, הקבוע בדין[145], העונש בגין עבירות החניה התיישן ולא ניתן להמשיך בנקיטת הפעולות לגביית הקנס[146].

משהפנתה הנציבות את תשומת ליבה של העירייה לשיהוי בנקיטת הליכי הגבייה שבגינו חלה התיישנות על העונש, הודיעה העירייה לנציבות כי התובע העירוני החליט לבטל את 12 דוחות החניה ולהפסיק לאלתר את הליכי הגבייה שננקטו נגד המתלונן. כמו כן הודיעה העירייה כי היא תחדד את הוראות הדין בקרב התובעים העירוניים ועובדי חברת הגבייה. (1067063)

[87]
רשות האכיפה והגבייה

גביית קנס שהתיישן

המתלונן הלין לפני הנציבות על שהמרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות שב**רשות האכיפה והגבייה** (המרכז והרשות, בהתאמה) נקט כלפיו צעדים לגביית חוב שנוצר בשנת 1998.

הבירור העלה כי בשנת 1998 הורשע המתלונן בביצוע עבירות על פי פקודת מס הכנסה (נוסח חדש), והוטל עליו קנס. בשנת 2004, לנוכח אי-תשלום הקנס, שלח המרכז למתלונן התראה לפני עיקול. ואולם רק בינואר 2018 עוקל חשבון הבנק של המתלונן.

בהתאם לסעיף 10 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, תקופת התיישנות העונש של עבירות מסוג עוון (ובהן העבירות שבהן הורשע המתלונן), היא עשר שנים. תקופת ההתיישנות נמנית מיום שנחלט פסק הדין או מיום שננקטה הפעולה האחרונה לביצוע העונש, לפי המאוחר שבהם.

---

145 סעיף 10 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, וסעיף 24(3) לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

146 רע"א 5255/11 **עיריית הרצליה נ' כרם** (פורסם במאגר ממוחשב, 11.06.13).

הנציבות העירה לרשות על שבמשך 14 שנים לא נקט המרכז שום פעולה לביצוע העונש (דהיינו - לגביית החוב מהמתלונן). פעולתו האחרונה לגביית החוב, שבוצעה בשנת 2004, הייתה משלוח ההתראה לפני עיקול למתלונן. לפיכך נראה כי החוב התיישן.

בתגובתה אישרה הרשות כי החוב התיישן וציינה כי היא פועלת לביטולו. (1060796)

תשלומי ארנונה

ארנונה היא מס שנתי שמטילה רשות מקומית על מחזיקי נכסים בתחום שיפוטה. הארנונה נועדה לממן את השירותים השונים שהרשות מספקת לתושביה ולקדם נושאים בתחומי הרשות.

ככלל, תעריפי הארנונה נקבעים בצו הארנונה שמוציאה מדי שנה בשנה מועצת הרשות המקומית בהתחשב בארבעה קריטריונים עיקריים: סוג הנכס (דירה, קרקע), שטח הנכס, השימוש שלו והאזור שבו הוא שוכן.

חוקים שונים[147], וכן תקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993 (תקנות ההנחות), קובעים אילו מחזיקים זכאים לפטור מארנונה או להנחה בארנונה. יש הנחות שהן הנחות חובה על פי דין, ויש הנחות שהן הנחות רשות, אשר הרשות המקומית רשאית שלא לתיתן או לתיתן בהתאם לתנאים שהיא מפרסמת בצו הארנונה השנתי.

לעיתים רשויות מקומיות אינן מעניקות למחזיקים את ההנחות שהם זכאים להן או מחייבות בארנונה את מי שאינו מחזיק בנכס. להלן דוגמאות לתלונות בנושאים אלה:

[88]
עיריית חיפה

הפעלת חוקרים פרטיים לשם ביטול הנחה בארנונה

הרשויות המקומיות נותנות לתושביהן הנחות בארנונה בהתאם למדיניות שנקבעה בתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993. למשל, הרשויות המקומיות נותנות הנחות בארנונה לתושבים הזכאים לכך בגין מצבם הכלכלי או בגין נכותם, וכן הן נותנות הנחות לאזרחים ותיקים, לנכי צה"ל, למשפחות שכולות ולהורים עצמאיים. כאשר עולה החשד כי תושב המקבל הנחה בארנונה מציג מצג שווא לצורך קבלת ההנחה, נדרשת הרשות המקומית לבחון את אמיתות טענותיו.

147 כגון חוק האזרחים הוותיקים, התש"ן-1989; חוק הרשויות המקומיות (פטור חיילים, נפגעי מלחמה ושוטרים מארנונה), התשי"ג-1953.

בנציבות התקבלו שתי תלונות על החלטת **עיריית חיפה** (העירייה) לבטל הנחה בארנונה. התלונה הראשונה נסבה על ביטול הנחה של מתלוננת שהיא הורה עצמאי[148], משום שהעירייה סברה כי המתלוננת מתגוררת עם בן זוגה - אבי בתם המשותפת - ולכן אינה זכאית להנחה בארנונה. התלונה השנייה נסבה על מתלוננת שביקשה הנחה בארנונה בשל המצב הכלכלי שלה ושל בן זוגה, אשר העירייה חשדה כי היא לא דיווחה על כל הכנסותיהם והפעילה חוקרים פרטיים כדי לבדוק את חשדותיה.

הנציבות לא מצאה כי נדרשת הכרעה בנוגע לסמכות העירייה להפעיל חוקרים פרטיים, והבירור התמקד באופן השימוש של העירייה בהם. הנציבות מצאה כי אופן השימוש של העירייה בחוקרים פרטיים לצורך בחינת בקשות להנחה לא הוסדר על ידי משרד הפנים או העירייה[149]. כמו כן העלתה בדיקת הנציבות ליקויים באופן שבו בדקה העירייה, באמצעות החוקרים הפרטיים, את זכאותם של המתלוננים להנחה בארנונה. זאת בשים לב לחובה החלה עליה לפעול באופן מידתי ולאזן בין הערך של חתירה לאמת והוצאתה לאור לבין השמירה על זכויות היסוד של הפרט תוך מתן משקל ראוי להגנה על הקופה הציבורית[150].

הנציבות מצאה כי דוחות החקירה שעליהם התבססה החלטתה של העירייה לשלול מהמתלוננות את ההנחה כללו טעויות ופרטים שגויים, כי לא צורפו להם ראיות המעידות על נכונות הממצאים, וכי לא פורט בהם כיצד הושגו אותן ראיות וכיצד הגיעו החוקרים הפרטיים לידי המסקנות המפורטות בדוחות.

דוחות החוקרים הפרטיים, שכאמור לא צורפו להם הראיות שעליהם התבססו, אינם בבחינת ראיה מינהלית שבהתבסס עליה רשאית העירייה לשלול הנחה שניתנה. הנציבות קבעה כי העירייה אימצה את ממצאי החוקרים הפרטיים בלא שבחנה בעצמה את הראיות שהחוקרים הפרטיים אספו ובלא שהפעילה שיקול דעת בנושא. הנציבות אף העירה לעירייה על שהפרה את זכות הטיעון של המתלוננות בכך שלא איפשרה להן להגיב על ממצאי החוקרים הפרטיים לפני שהחליטה לשלול את זכאותן להנחה על סמך אותם ממצאים.

בעקבות הבירור השיבה העירייה למתלוננות את ההנחות שנמצא כי נשללו מהן שלא כדין. (1033570, 1051947)

> הנציבות קבעה כי העירייה אימצה את ממצאי החוקרים הפרטיים בלא שבחנה בעצמה את הראיות שהחוקרים הפרטיים אספו

---

148 הורה שבהחזקתו ילד, הוא אינו נשוי ואין אדם הידוע בציבור כבן זוגו. להגדרה המלאה ראו סעיף 1 לחוק סיוע למשפחות שבראשן הורה עצמאי, תשנ"ב - 1992.

149 נמצא שבימים אלו מבצע היועץ המשפטי לממשלה עבודת מטה לקביעת כללים בעניין אופן הפעלת סמכויות חקירה בהליכים מינהליים על ידי גופי ממשלה שהוסמכו לכך כדין, ולעדכון הנוהל בנוגע להתקשרות משרדי ממשלה עם חוקרים פרטיים.

150 רע"א 2558/16 **פלונית נ' קצין התגמולים - משרד הבטחון** (פורסם במאגר ממוחשב, 5.11.2017); ת"א (שלום ראשל"צ) 28846-08-15 **פלונית נ' המוסד לביטוח לאומי - ירושלים** (פורסם במאגר ממוחשב, 25.1.2018).

אחת המתלוננת כתבה לנציבות כלהלן:

"אני מלאת הערכה על האופן המעמיק בו בוררה תלונתי. עוד קודם לכן התרשמתי שתלונתי מבוררת באופן מקיף, אך לא תיארתי לעצמי עד כמה. לא אוכל להכביר במילים על חשיבות קיומה של נציבות תלונות הציבור, ועל "עבודת הנמלים" החיונית והמסורה של עובדיה. בנימה אישית אני רוצה לומר לך שהחזרת לי את האמון במערכות השלטון של מדינת ישראל, ועל כך אני מודה לנציבות תלונות הציבור ולך באופן אישי מקרב לב".

[89]
מועצה אזורית שומרון
עיריית נתניה

אי-מתן הנחה בארנונה לאדם שמחזיק בשני נכסים בשתי ערים

המתלונן הוא אדם מבוגר נכה וסיעודי אשר מקבל גמלת נכות מהביטוח הלאומי. לפי צווי הארנונה של **עיריית נתניה** (העירייה) ו**המועצה האזורית שומרון** (המועצה), שבתחומי השיפוט של כל אחת מהן מחזיק המתלונן דירה, תושב שמקבל מהביטוח הלאומי גמלת נכות זכאי להנחה בארנונה בשיעור של 80%.

הביטוח הלאומי שולח לרשויות, על פי דרישתן, את רשימת תושבי הרשות שמקבלים ממנו גמלה, והרשויות נותנות למקבלי הגמלאות את ההנחה שהם זכאים לה, באופן אוטומטי, בלא שהם יידרשו להגיש בקשה לקבלתה.

נמצא כי העירייה מקבלת מהביטוח הלאומי ארבע פעמים בשנה את רשימת מקבלי הגמלאות שגרים בתחום שיפוטה, ואילו המועצה מקבלת את הרשימה רק פעם בשנה, בדצמבר.

עד ינואר 2016 מענו הרשום של המתלונן במרשם האוכלוסין היה בדירה בנתניה. לכן הוא נכלל ברשימת מקבלי הגמלאות ששלח הביטוח הלאומי לעירייה וקיבל ממנה הנחה בארנונה. למועצה שילם המתלונן את מלוא סכום הארנונה.

בינואר 2016 שינה המתלונן את כתובתו במרשם האוכלוסין לכתובת הדירה שבתחום שיפוטה של המועצה. עלה כי שמו של המתלונן לא נכלל ברשימות השמות שבדוחות שקיבלה העירייה מהביטוח הלאומי בשנת 2016, אולם רק בנובמבר 2016 התפנתה העירייה לטפל בעניין והודיעה למתלונן שההנחה בארנונה שקיבל מבוטלת למפרע מינואר 2016. העירייה הצדיקה את ביטול ההנחה בכך שהמתלונן לא עמד באחד מתנאי מתן ההנחה ולפיו ההנחה ניתנת רק למי שגר בפועל בדירה וכתובתו הרשומה במרשם האוכלוסין היא כתובת הדירה.

בעקבות ביטול ההנחה נוצר למתלונן חוב ארנונה לעירייה, והוא שילם אותו תחת מחאה.

משהתברר למתלונן כי העירייה ביטלה למפרע את ההנחה שקיבל לשנת 2016, הוא פנה למועצה וביקש לקבל ממנה את ההנחה. המועצה סירבה לבקשה בטענה שהיא הוגשה באיחור. עוד טענה המועצה שאף כי שם המתלונן נכלל ברשימה שקיבלה מהביטוח הלאומי כבר בדצמבר 2016, רשימה זו משמשת אותה לצורך מתן הנחות לשנה הבאה - שנת 2017, ולא לשנת 2016.

עקב כך המתלונן "יצא קירח מכאן ומכאן" ולא קיבל כלל הנחה בארנונה בשנת 2016.

בנסיבות העניין, ומאחר שלא היה ספק כי המתלונן זכאי להנחה בארנונה, הציעה הנציבות לעירייה ולמועצה לנסות למצוא פתרון משותף שיאפשר לתת למתלונן את ההנחה. ואכן, העירייה והמועצה החליטו כי עד יולי 2016 תעניק העירייה את ההנחה למתלונן, וממועד זה ואילך תעניק אותה המועצה.

המתלונן הודה לנציבות על שהביאה לפתרון הבעיה שהעלה בתלונה. (1039240)

תיקון ליקוי כללי

דרישה לאישור של בעל הנכס על חדילת חזקה בנכס כתנאי להפסקת חיוב בארנונה

[90]
עיריית ירושלים

במשך יותר מ-20 שנה גרו המתלוננים, זוג מבוגרים ניצולי שואה, בדירה בירושלים. ב-8.8.17 עברו בני הזוג לדירה אחרת ונרשמו ברישומי **עיריית ירושלים** (העירייה) כמחזיקים בדירה החדשה.

המתלוננים טענו כי כשעברו לדירה החדשה פנה חתנם למוקד הטלפוני בעירייה כדי להודיע שהם עזבו את דירתם הישנה, ונציג המוקד הודיע לחתן כי כדי שהמתלוננים לא ייחשבו עוד למחזיקים בדירה הישנה, נדרש בעל הדירה להמציא לעירייה אישור חתום בכתב ולפיו המתלוננים עזבו את הדירה. המתלוננים טענו כי מאחר שבעל הנכס לא שיתף פעולה עימם ולא המציא לעירייה את האישור המבוקש, לא התקבלה בעירייה הודעתם על כך שעזבו את הדירה. המתלוננים הוסיפו שהם פנו לסיוע המשפטי במשרד המשפטים כדי שיסייע להם לקבל את האישור מבעל הנכס, אך ללא הועיל.

הבירור העלה כי בעל הנכס מכר את הדירה הישנה, ובמסגרת הליך המכירה הודיע לעירייה שרוכשי הדירה קיבלו את החזקה בדירה ב-7.9.17. בעקבות כך חייבה העירייה את המתלוננים בתשלום הארנונה בגין תקופת הביניים, בין מועד עזיבתם את הדירה הישנה (8.8.17) לבין המועד שבו הודיע בעל הדירה לעירייה על מסירת החזקה לרוכשים (7.9.17) בנימוק שהמתלוננים לא הודיעו לה כנדרש ובעוד מועד על עזיבת הדירה.

בתגובה על כך טענו המתלוננים כי, כמפורט לעיל, הם ניסו לדווח לעירייה בזמן אמת שעזבו את הדירה, אך נדרשו להמציא לה אישור בכתב מבעל הנכס והדבר לא עלה בידם.

יצוין כי הדרישה להמציא אישור מבעל הנכס על חילופי המחזיקים מצוינת גם באתר המרשתת של העירייה, והדבר נאמר גם בתשובה שקיבל נציג הנציבות ממוקד העירייה לאחר שהפנה אליו שאלה דומה כדי לבחון את טענות המתלוננים.

לאחר שבחנה הנציבות את הדברים היא העירה לעירייה כי אין לדרישתה זו בסיס בדין. בסעיף 325 לפקודת העיריות [נוסח חדש], הקובע את אופן ההודעה על חדילת החזקה בנכס, לא נאמר שהפסקת החיוב בארנונה מותנית בקבלת אישור הבעלים על עזיבת הדירה. עקב הדרישה הלא מבוססת של העירייה, שהמתלוננים לא הצליחו לעמוד בה, הם חויבו בארנונה עבור פרק זמן שבו לא התגוררו בנכס.

הנציבות קבעה כי בנסיבות העניין - המידע המוטעה שמסרה העירייה הן באתר המרשתת והן במוקד הטלפוני, סכום החוב, היותם של המתלוננים קשישים קשי יום שהם גם ניצולי השואה שזכאים ממילא לפטור מלא מארנונה - סירובה של העירייה להשיב למתלוננים את הסכום שנגבה מהם, ולו לפנים משורת הדין, הוא בגדר נוקשות יתרה.

העירייה פעלה בהתאם להצבעת הנציבות והשיבה למתלוננים את הארנונה ששילמו עבור פרק הזמן שלא גרו בדירה הישנה. כמו כן היא הבהירה כי הנהלים בנושא חודדו, ואתר האינטרנט עודכן והובהר בו כי "מומלץ" כי בעת שאדם המחזיק בנכס מודיע לעירייה על עזיבתו, הוא ימציא לה אישור מבעלי הנכס על דבר העזיבה. (1053491)

> הנציבות קבעה כי בנסיבות העניין - סירובה של העירייה להשיב למתלוננים את הסכום שנגבה מהם, ולו לפנים משורת הדין, הוא בגדר נוקשות יתרה

תשלומים אחרים וקנסות

תיקון ליקוי כללי

סירוב לקבל החזר חוב

[91]
רשות המיסים בישראל

רשות המיסים (הרשות) משלמת מענק עבודה בהתאם להוראות החוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מענק עבודה), התשס"ח-2007 (החוק). לעיתים הזכאות למענק או שיעורו תלויים גם בהכנסות בן הזוג.

תביעתו של המתלונן לקבלת מענק עבודה אושרה, והוא קיבל תשלום ראשון בסך 1,320 ש"ח. לאחר מכן הודיעה הרשות למתלונן כי שללה למפרע את זכאותו למענק לאחר שקיבלה מידע על הכנסות אשתו. הרשות הודיעה למתלונן כי החוב שצבר עקב קבלת המענק יקוזז ממענק עבודה שיקבל בעתיד.

ואולם, המתלונן הודיע לרשות שאין בכוונתו להגיש בעתיד תביעה נוספת למענק עבודה וביקש לשלם את חובו לאלתר. להפתעתו, ולהפתעת הנציבות שפנתה לרשות בעניין התלונה, הרשות מסרה שהמתלונן אינו יכול לשלם את החוב. הרשות הסבירה כי מדובר בסוגיה מורכבת שכרוכה גם בבעיות מחשוביות, ולכן המתלונן אינו יכול להחזיר את תשלום היתר שקיבל.

לאחר שהנציבות הטעימה לפני הרשות כי עמדתה זו אינה סבירה, שינתה הרשות את עמדתה והודיעה כי להבא יוכלו חייבים לכסות חוב שמקורו בקבלת תשלום יתר של מענק עבודה. לחייבים אלה תשלח הרשות שובר לתשלום, ויתרת חובם תאופס לאחר התשלום. (1058935)

> הנציבות הטעימה לפני הביטוח הלאומי כי יש להחיל את התיקון לחוק גם על המתלונן

תיקון ליקוי כללי

מילה טובה

דרישת דמי ביטוח מחייל משוחרר

[92]
המוסד לביטוח לאומי

ככלל, כל תושבי ישראל בני 18 ומעלה חייבים לשלם דמי ביטוח לאומי, אולם חיילים בשירות סדיר פטורים מכך. בהתאם לתיקון בחוק הביטוח לאומי [נוסח משולב], שפורסם ברשומות בדצמבר 2014, חיילים משוחררים ומסיימי שירות לאומי-אזרחי זכאים לפטור מתשלום דמי ביטוח בשני החודשים הראשונים שלאחר תום השירות.

המתלונן השתחרר משירות חובה בצה"ל בדצמבר 2014 כמה ימים לפני פרסום התיקון לחוק וקיבל מ**המוסד לביטוח לאומי** (הביטוח הלאומי) הודעה ולפיה הוא מחויב בתשלום דמי ביטוח, בין היתר, בעד החודשים ינואר ופברואר 2015. עמדת

הביטוח הלאומי הייתה שהפטור לא חל על המתלונן מכיוון שהשתחרר לפני פרסום החוק, שהוא גם מועד תחולתו.

הנציבות הטעימה לפני הביטוח הלאומי כי יש להחיל את התיקון לחוק גם על המתלונן, מכיוון שבמועד שחרורו משירות סדיר בדצמבר 2014 הוא היה פטור מתשלום דמי ביטוח לאומי בהיותו חייל סדיר בחלק מאותו החודש, ואילו במועד חיובו הראשוני בינואר 2015, כבר נכנס לתוקפו התיקון לחוק. הביטוח הלאומי השיב לנציבות כי הוא מקבל את עמדתה ואף מרחיב את היקף תחולתו של הפטור באופן שיאפשר להחילו גם על חיילים שהשתחררו משירות סדיר בנובמבר 2014, שכן לולא התיקון הם היו מחויבים בדמי ביטוח לאומי לראשונה בדצמבר 2014. הביטוח הלאומי הוסיף כי ביקש מצה"ל רשימה של שמות החיילים שהשתחררו בחודשים נובמבר - דצמבר 2014 כדי שיחילו את התיקון לחוק גם עליהם. בד בבד בוטל גם חיובו של המתלונן עבור דמי ביטוח לינואר ופברואר 2015. (1062915)

[93]
עיריית תל אביב-יפו

תיקון ליקוי כללי

הנפקת קנסות בגין שימוש בנתיב תחבורה ציבורית בעת יציאה מחניון

המתלוננת עובדת במגדל המאה בתל אביב ומחנה את מכוניתה בחניון הבניין. לטענתה, בעת שהיא יוצאת מהחניון היא נאלצת לנסוע בנתיב תחבורה ציבורית (נת"צ), וזאת כדי שלא להסתכן בתאונה ולסכן משתמשי דרך אחרים.

המתלוננת הלינה על שהיא מקבלת דוחות עקב הנסיעה בנת"צ[151].

מסיור שעשתה הנציבות במקום עלה כי אכן קשה לצאת מהחניון ולהשתלב בתנועה בלי לעבור דרך הנת"צ. הנציבות הפנתה את תשומת ליבה של עיריית

151 בהתאם לתקנות התעבורה (הפעלת מצלמות בידי רשות מקומית לשם תיעוד שימוש שלא כדין בנתיב תחבורה ציבורית), התשע"ז-2016, העירייה רשאית להציב מצלמות בנת"צ ולהטיל קנסות על מי שנוהג ברכב פרטי בנת"צ.

תל אביב-יפו (העירייה) לאמור לעיל, ובתגובה על כך מסרה העירייה כי עניין זה מוכר לה, שכן נהגים נוספים העלו לפניה את הקושי האמור.

בעקבות התערבות הנציבות החליטה העירייה להפסיק את האכיפה במקטע הנת"צ הסמוך ליציאה מהחניון ולבטל את הדוחות שנרשמו לכלי הרכב שצולמו יוצאים מחניון מגדל המאה במקטע זה, לרבות הדוח שנרשם למתלוננת. (1056380)

[94]
עיריית חולון

תיקון ליקוי כללי

דרישת תצהיר של עורך דין כתנאי להסבת קנס

המתלונן, קצין בטיחות רכב בחברת הפצות, ביקש מ**עיריית חולון** (העירייה) להסב הודעת קנס (דוח) שקיבל על שמו של האדם שנהג ברכב בעת ביצוע העבירה. העירייה דחתה את הבקשה מאחר שהמתלונן לא ביסס אותה באמצעות תצהיר שמאומת על ידי עורך דין.

המתלונן טען שהתשלום שהוא יידרש לשלם לעורך דין עבור הכנת התצהיר עלול להיות גבוה יותר מהקנס עצמו. העירייה טענה מנגד כי תכלית הדרישה לתצהיר היא למנוע הסבות שווא של דוחות.

הנציבות ציינה לפני העירייה כי נראה שהיא אינה מוסמכת בדין לדרוש תצהיר מאומת, וכי גם המשטרה, ככלל, אינה דורשת ממי שמבקש להסב דוח שקיבל ממנה לבסס את הבקשה באמצעות תצהיר המאומת על ידי עורך דין.

הנציבות הוסיפה כי יש בדרישה האמורה לכאורה משום נוקשות יתרה וכן משום הכבדה כלכלית על מבקש ההסבה, וכי היא מטילה על מבקש ההסבה נטל בירוקרטי כבד מהנדרש להשגת המטרה.

לנוכח עמדת הנציבות הודיעה העירייה כי לא תעמוד עוד על כך שמבקש ההסבה יגיש לה תצהיר מאומת כאמור, ובלבד שהוא ימציא לה את המסמכים הנדרשים להסבה בהתאם לנוהל ההסבות של המשטרה[152]. העירייה הוסיפה כי נוהל ההסבות החדש הועבר לאגף הפיקוח, האמון על הסבת דוחות, ומעתה יפעלו על פיו. אשר לעניינו של המתלונן, הרשות מסרה כי בקשתו טופלה וההסבה בוצעה בהתאם לבקשתו. (1064535)

152 לדוגמה, הצהרת הנהג בפועל כי הוא מודה שהחזיק ברכב במועד ביצוע העבירה ותצלום של רישיון נהיגה תקף.

פרק 10
הטיפול בתלונות באמצעות גישור

"אני מתפשר ומתפשר עד שאני משיג את מה שאני רוצה"

(לוי אשכול)

הגישור הוא דרך אלטרנטיבית ליישוב סכסוכים. הגישור מאפשר לצדדים, באמצעות המגשר - אדם אובייקטיבי - להביא לידי ביטוי את מכלול האינטרסים הרלוונטיים מבחינתם לעניין המחלוקת ובכך להביא לידי יישוב מיטבי ומהיר יחסית של הסכסוך במהלך פגישה אחת או פגישות מעטות.

חוק מבקר המדינה קובע שנציב תלונות הציבור רשאי לברר תלונה בכל דרך שיראה לנכון, ואחת הדרכים האפקטיביות לבירור התלונות היא הליך הגישור. לנוכח יתרונותיו של הליך הגישור, מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור שם לו למטרה להגדיל בהתמדה את מספר התלונות שיטופלו בנציבות באמצעות הליך זה.

הליך הגישור בנציבות מתבצע בהתאם לכללים המקובלים החלים על ההליך, אך המייחד אותו הוא מאפייני הצדדים: אין מדובר במחלוקת בין שני פרטים כלשהם, אלא במחלוקת בין אדם או גוף פרטי ובין רשות שלטונית. המפגש הבלתי אמצעי המתבצע במסגרת הגישור בין האדם הפרטי ובין האדם נציג הרשות מאפשר לא אחת לגבש דרכים יצירתיות ליישוב סכסוכים מורכבים וממושכים. בכך תורם הגישור להפחתת הניכור שחש הפרט כלפי מערכות השלטון והבירוקרטיה ולהגברת האמון שלו בהן.

את הליכי הגישור מנהלים עובדי הנציבות שהשתתפו בהכשרה מקצועית ייעודית, ובראשם מרכזת הגישור. ההחלטה אם להפנות תלונה להליך של גישור יכולה להתקבל מיד עם קבלתה בנציבות או במהלך בירורה, כאשר מתחוורת יותר מהות הסכסוך.

הנציבות מקיימת הליכי גישור "קלסיים" של פגישות משותפות, גישור טלפוני וגישור מקוון (On Line Dispute Resolution - גישור שמתבצע באמצעות המרשתת, ובו הצדדים והמגשר או המגשרים אינם נמצאים באותו החדר).

אחד ממאפייניו של הליך הגישור הוא חסיון ההליך; החיסיון מאפשר לצדדים לעבור משיח לעומתי לשיח כן ופתוח. כדי להבטיח את חסיון ההליך, יש הפרדה בין ההליך "הרגיל" של בירור התלונות ובין הליכי הגישור, ולכן מידע שנמסר לעובדי הנציבות במסגרת הליך הגישור נשמר כמידע חסוי ואינו מועבר לגורם אחר בנציבות.

מאפיין נוסף של ההליך הוא חופש הבחירה, ומשום שההליך מתבצע מרצונם של הצדדים ומבוסס על הסכמתם, בכל שלב של הגישור יכול כל אחד מהצדדים לבקש כי ההליך יופסק והתלונה תבורר (או תחזור להתברר) בהליך רגיל.

"הליך הגישור בנציבות מתבצע בהתאם לכללים המקובלים החלים על ההליך, אך המייחד אותו הוא מאפייני הצדדים: אין מדובר במחלוקת בין שני פרטים כלשהם, אלא במחלוקת בין אדם או גוף פרטי ובין רשות שלטונית"

בשנת 2018 טופלו בנציבות יותר ממאה תלונות באמצעות גישור. להלן יוצגו הבולטות שבהן, העוסקות בהסרת מפגעים ומטרדים או בפגיעה ברגשות בעקבות יחס לא ראוי, וכן תלונות הנסבות על מערכת יחסים מתמשכת בין המתלונן לגוף הנילון.

מילה טובה

בשל החיסיון שחל על ההליך לא יצוינו שמות הצדדים, אך מצאנו שיש מקום **לציין לטובה** את הגופים ורשויות השלטון שנתנו את הסכמתם להשתתף בהליכי הגישור.

הסרת מפגעים ומטרדים

1. תושבי עיר בשפלת החוף פנו לנציבות בתלונה על מטרד רעש שמקורו במנחת טיסנים הסמוך לבתיהם, שנמצא בתחומי שיפוטה של עירייה שכנה (העירייה). לטענתם, זה שנים רבות, ובכל סוף שבוע, מטיסים אנשים טיסנים במנחת, והרעש שנגרם מהטסת הטיסנים טורד את מנוחתם. המתלוננים הוסיפו כי אם ייפלו טיסנים, הם עלולים לפגוע בתושבי האזור. [95]

משעלה כי המטרד נמשך שנים רבות ופוגע באיכות חייהם וברווחתם של תושבים רבים באזור, ומאחר שהתושבים הרגישו תסכול רב לנוכח אוזלת ידה של העירייה בטיפול במטרד, הציעה הנציבות לתושבים ולנציגי העירייה לקיים הליך גישור.

בפגישת הגישור תיאר אחד המתלוננים בהרחבה את המצוקה שלו ושל כל דיירי האזור בגין המטרד שנגרם מהטסת הטיסנים במקום. הוא הוסיף כי עד כה הוא חש שקולו לא נשמע, וכי העירייה לא פועלת בהתאם להתחייבותה הקודמת למגר את תופעת הטסת הטיסנים.

העירייה הבהירה שבמרוצת השנים היא נקטה פעולות שונות למיגור התופעה, אך היא מתקשה בכך, בעיקר משום שלא עלה בידה לאתר את הבעלים של השטח ולאכוף עליו את החובה להסיר את המטרד. בפגישה סוכם שהעירייה תבחן אם היא מוסמכת מהבחינה המשפטית להסיר בעצמה את המטרד שנמצא על קרקע פרטית.

בחוות הדעת המשפטית שגיבשה העירייה צוין, בין היתר, כי השימוש בשטח להטסת הטיסנים מנוגד לייעוד שנקבע לו בתוכנית בניין העיר, וכי הוא אף בבחינת מפגע בהתאם להוראות חוק העזר העירוני למניעת מפגעים. לנוכח זאת נקבע בחוות הדעת מתווה שעל העירייה לפעול לפיו כדי להסיר את המפגע; לפי המתווה, על העירייה לפרסם בעיתון הודעה המיועדת לבעל המקרקעין ולפיה הוא נדרש להרוס את מנחת הטיסנים עד מועד מסוים, שאם לא כן תהיה העירייה רשאית להרסו בעצמה.

מעקב הנציבות אחר אופן יישום המתווה שנקבע בחוות הדעת העלה כי העירייה פרסמה הודעה כנדרש, וכי לנוכח העובדה שבמועד האחרון להריסת מנחת הטיסנים, כנקוב במודעה, הוא עדיין לא נהרס, הרסה אותו העירייה בעצמה. בכך בא אל קיצו סבלם רב-השנים של המתלוננים. (1034285)

2. המתלוננת, אם יחידנית לשלוש בנות, מתגוררת ביישוב בצפון הארץ. למתלוננת חניה פרטית, והעירייה סימנה על הכביש בכניסה לחניה מסגרת התוחמת שטח שרק בעלי החניה רשאים לחנות בו. בתלונתה טענה המתלוננת כי למרות הסימון האמור, שכניה ולקוחות של בתי עסק הסמוכים לביתה חונים במקום וחוסמים את החניה. לטענת המתלוננת, לא זו בלבד שפניותיה לשכנים בבקשה שלא יחנו במקום לא הועילו, אלא שבגינן השכנים אף איימו עליה ועל בנותיה, והדבר ערער במידה רבה את תחושת הביטחון שלהן. **[96]**

לאחר שתלונות חוזרות ונשנות לעירייה על חסימת הגישה לחניה לא הביאו לפתרון הבעיה, הציבה המתלוננת, ביוזמתה, עמודים מול הכניסה לחניה כדי למנוע חניית כלי רכב במקום. ואולם גורמי האכיפה בעירייה דרשו ממנה להסיר את העמודים.

בתלונתה לנציבות תיארה המתלוננת את חוסר האונים שהיא חשה בעקבות אופן טיפולה של העירייה בעניינה.

נמצא שהתלונה מתאימה לטיפול באמצעות גישור. בפגישת הגישור תיארה המתלוננת לפני נציגי העירייה את המצוקה הגדולה שבה היא שרויה עקב חסימת החניה. נציגי העירייה הסבירו למתלוננת כי בשל מחסור ביידות פיקוח בשעות הלילה, מחלקת הפיקוח העירוני אינה יכולה להיות זמינה תמיד לקריאותיה, והגעתה של ניידת הפיקוח למקום עלולה להתעכב זמן מה.

עם זאת, בזכות ההידברות והשיח הפתוח בהליך הגישור, גיבשו הצדדים פתרונות שמטרתם לסכל במידת האפשר את הניסיונות לחסום את החניה ואולי אף למנוע כליל את חסימתה. בכלל זה העירייה הסכימה להבליט את המסגרת התוחמת את החניה אשר מסומנת על הכביש, לתגבר את נוכחות ניידת הפיקוח העירוני במקום, לבחון את האפשרות להציב עמודים על

הכביש הסמוך לחניית המתלוננת וכן את האפשרות לסמן את שפת המדרכה הסמוכה לחניה באדום לבן. (1045469)

כמה חודשים לאחר פגישת הגישור שלחה המתלוננת לצוות הגישור מכתב תודה ובו כתבה:

"ברצוני להביע את תודתי האישית והערכתי עבור הטיפול המסור של עובדות משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור ... לאור פנייתי למשרדכם כגוף סמכותי וכמוצא אחרון, לאחר אינספור פניות לגופים רבים בנוגע לרצף של אירועים קשים ופוגעניים בנושא חסימת החניה הפרטית המאושרת על ידי העירייה בביתי.

פניה זו לשמחתי קיבלה תוקף, תשומת לב, ויחס מרשים שאין כמוהו. אתם הגוף היחיד שנחלץ לעזרתי ואפשר לומר הושיע אותי מרצף האירועים שחוויתי... הפרשיה בנושא חסימת החניה הפרטית בביתי מטופלת בצורה עניינית ורצינית מצד העירייה...

היום אני יכולה להגיד שאני מרגישה בטחון ורווחת חיים תקינה...".

פגיעה ברגשות בעקבות יחס לא ראוי

1. אביה המנוח של המתלוננת היה יזם שבנה מרכז תרבות בעיר מגוריו. לאחר פטירתו הנציחה העירייה את פועלו של האב באמצעות מצבת זיכרון שהוצבה בגן הצמוד למרכז התרבות. לימים החליטה העירייה לשפץ את הגן, מצבת הזיכרון נהרסה, ובמקומה הוקם קיר אמנותי מבטון ועליו נתלו ציורים המציגים אתרים ומוסדות בולטים בעיר בעבר ובהווה. [97]

המתלוננת ביקשה מהעירייה להמשיך להנציח את פועלו של אביה המנוח באמצעות מצבת הזיכרון בגן, ולאחר שבקשתה נדחתה היא פנתה לנציבות. המתלוננת טענה כי העירייה הציעה להציב בגן שלט מתכת הנושא את שמו של האב, במקום מצבת הזיכרון, אך זאת לפרק זמן מוגבל ובתנאי שהמתלוננת תתרום לעירייה כמה אלפי שקלים.

המתלוננת הביעה את כאבה על שלמרות תרומתו הרבה של אביה המנוח לעיר, החליטה העירייה בהינף יד למחות את זכרו.

בשל הנסיבות הרגישות של המקרה ומאחר שניכר היה שהעניין עצמו ותגובת העירייה מכאיבים מאוד למתלוננת ומתסכלים אותה, הוחלט להציע לצדדים לקיים הליך גישור. לפני פגישת הגישור סייר צוות הגישור בגן המדובר עם המתלוננת ובעלה. במהלך הסיור תיארה המתלוננת, בעיניים דומעות, את

פועלו של אביה המנוח ואת תרומתו לעיר. הצוות אף התרשם מהקיר האמנותי המיוחד שהוקם בגן.

בפגישת הגישור שהתקיימה בהשתתפות המתלוננת, בעלה ונציגים בכירים מהעירייה, סיפרה המתלוננת בכאב על השתלשלות האירועים שהובילה להריסת מצבת הזיכרון של אביה המנוח. נציגי העירייה הבהירו שהם ניסו למצוא פתרון לבעיה, אך תגובותיה של המתלוננת והאופן שבו התפרסם העניין באמצעי התקשורת, תוך סילוף העובדות, לא אפשרו למצוא פתרון הולם לבעיה.

צוות הגישור הצליח ליישר את ההדורים בין הצדדים לאחר שעלה בגישור שהמתלוננת אינה עומדת על כך שתוקם מצבת זיכרון חדשה לאב ומבחינתה אפשר ששמו יונצח בדרך אחרת. בסופה של פגישת הגישור הגיעו הצדדים לפתרון ולפיו לשלט הסמוך לקיר האמנותי המפרט את שמות האתרים והמוסדות יתווסף שמו של האב, וזאת בכפוף לקבלת האישורים הנדרשים לכך. (1056209)

2. המתלוננת, חולה במחלה קשה, פנתה לנציבות בתלונה על עובד במשרד ממשלתי שנזקקה לשירותיו. לטענתה, העובד הרים עליה את קולו, השפיל אותה, לא נהג בה בכבוד ולא התחשב במצבה הפיזי. יתרה מזו, הוא אף עישן בנוכחותה. **[98]**

המשרד דחה את טענות המתלוננת, ומשהדבר הובא לידיעתה ניכר היה שהיא נפגעה עמוקות הן מיחסו של העובד כלפיה והן מתגובת המשרד בעניין. בנסיבות אלה הציעה הנציבות לקיים פגישת גישור בין המתלוננת לנציגי המשרד.

במפגש הגישור בהשתתפות העובד והממונה עליו תיארה המתלוננת את תחושותיה הקשות ואת הפגיעה ברגשותיה ובכבודה בעקבות יחסו של העובד כלפיה. העובד תיאר במפגש את תנאי עבודתו הלא קלים, את סביבת העבודה שלו ואת עומס העבודה שבו הוא נתון מדי יום. עם זאת, מנהלו של העובד התנצל לפני המתלוננת על חוויית השירות השלילית שחוותה. (1047304)

המתלוננת יצאה מהמפגש שבעת רצון וכתבה לצוות הגישור בזו הלשון:

"ברצוני להביע את מלוא ההערכה לכל המשתתפים על פגישת הגישור שנערכה הבוקר, קבלתי רושם שתלונתי נשמעה ברצינות ובמקצועיות ע"י נציגי משרד ... והצוות שהגיע עשה מאמצים כנים להעניק תחושה של אוזן קשבת...".

הסדרת מערכת יחסים מתמשכת בין מתלונן לנילון

1. המתלונן, מתווך במקצועו, עבד במשך כמה שנים בשיתוף פעולה עם חברה משכנת במסגרת פרויקט איתור דירות לדיור ציבורי. בתלונתו טען כי החברה מסרבת לשלם לו דמי תיווך עבור שתי דירות שהציע לה, אף שנודע לו כי בסופו של דבר רכשה את הדירות. עוד טען המתלונן כי לאחר שעמד על כך שהחברה תשלם לו את דמי התיווך עבור שתי הדירות האמורות, הודיעה לו החברה שהחליטה להפסיק את שיתוף הפעולה העסקי עימו. לדברי המתלונן, החלטה זו גרמה לפגיעה בפרנסתו. [99]

בתגובה על התלונה טענה החברה כי המתלונן אינו זכאי לדמי תיווך מאחר שאחת הדירות הוצעה לה על ידי מתווך אחר בד בבד עם קבלת ההצעה מהמתלונן, ואילו הדירה השנייה הוצעה לה על ידי מתווך אחר עוד לפני שהמתלונן הציע לה אותה. אשר להחלטה להפסיק את שיתוף הפעולה עם המתלונן מסרה החברה כי ההחלטה התקבלה בשל אופן תפקודו של המתלונן, ובכלל זה התכתבות פוגענית שקיים עימה, ובמסגרתה העלה השמצות נגד עובדי החברה שיש בהן משום הוצאת לשון הרע.

משעלה כי שיתוף הפעולה העסקי בין הצדדים נמשך כמה שנים ואין מדובר בהתקשרות חד-פעמית, ולנוכח טענת המתלונן כי הפסקת שיתוף הפעולה בינו ובין החברה תפגע בפרנסתו, הציע צוות הגישור לצדדים לקיים פגישת גישור משותפת.

בפגישה פירטו נציגי החברה לפני המתלונן את הקריטריונים שלפיהם משולמים דמי התיווך למתווכים והסבירו מדוע המתלונן לא עמד בהם. כמו כן הם הסבירו למתלונן כיצד מצופה ממתווכים לעבוד עם החברה. המתלונן הבהיר עד כמה חשוב לו המשך ההתקשרות עם החברה.

בתום הפגישה הוסכם כי המתלונן יתנצל לפני נציגי החברה על הדברים שאמר, וכי הצדדים ימשיכו לשתף פעולה כבעבר. (1051577)

2. הורים לנערה בת 16 עם צרכים מיוחדים, תלמידת החינוך המיוחד, התלוננו שבתם סובלת מאלימות מילולית יומיומית מצד שתי תלמידות שנוסעות איתה יחד בהסעה לבית הספר. עוד הלינו המתלוננים על שאגף החינוך בעירייה [100]

החליף את מלוות ההסעה במלווה שאינה מתפקדת לשביעות רצונם. לדברי המתלוננים, העירייה לא הגיבה באופן הראוי על פניותיהם אליה בנושאים האמורים.

מאחר שתלונה זו לא הייתה תלונתם הראשונה של המתלוננים על בעיות הנוגעות להסעה למסגרת החינוכית, ומאחר שבתם של המתלוננים, כאדם עם צרכים מיוחדים, צפויה להשתמש בשירותי ההסעה עד הגיעה לגיל 21, ראתה הנציבות לנכון להציע למתלוננים ולעירייה לטפל בתלונה באמצעות גישור.

לאחר קבלת הסכמת הצדדים לגישור, התקיימה פגישה משותפת בינם ובין צוות הגישור של הנציבות. בפגישה תיארו המתלוננים את הבעיות השונות שהתעוררו במשך השנים בנוגע לשירותי ההסעה של בתם. המתלוננים ציינו כי הבעיות הרבות בתחום זה ואופן טיפולה של העירייה בעניינם ערערו את אמונם בעירייה והביאו לכך שירגישו כי גורמי העירייה מזלזלים בהם. ההורים הסבירו שכל רצונם הוא שלבתם תהיה הסעה נאותה עם מלווה ונהג שממלאים את תפקידם כנדרש, והוסיפו שההתמודדות היומיומית עם הגורמים השונים בעירייה בנושא זה מתישה אותם.

לאחר שנאמרו דברים אלה, הציעה מנהלת אגף החינוך בעירייה כי היא תהיה אשת הקשר הישירה של ההורים עם העירייה בכל עניין הנוגע להסעה, והצעתה התקבלה. כמו כן הסכימו הצדדים כי תתקיים פגישת היכרות בין המתלוננים לבין המלווה של ההסעה, על מנת שהמתלוננים יוכלו לפרט לפניה את צרכיה של בתם.

במעקב שקיים צוות הגישור מסרו מנהלת אגף החינוך וההורים כי עניין ההסעה הוסדר במלואו. המתלוננים הביעו קורת רוחם מכך שהמלווה נפגשה איתם ועדכנו כי בסופו של דבר ההסעה מתבצעת לשביעות רצונם המלאה. (1049180)

נספחים

- התפלגות התלונות לפי גופים נילונים בשנת 2018 ותוצאות הטיפול בהן
- התפלגות התלונות לפי נושאים ומגדר
- רשימת הגופים שתלונות בעניינם מתוארות בדוח

התפלגות התלונות לפי משרדי ממשלה* בשנת 2018

הגופים הנילונים	תלונות שהתקבלו בשנת 2018		תלונות שבהן הסתיים הבירור בשנת 2018 (כולל תלונות שהתקבלו קודם לכן)					
	סה"כ מכתבי תלונה	סה"כ תלונות	סה"כ מכתבי תלונה	סה"כ תלונות (כולל עמודות (1), (2) ו- (3)	(1) תלונות שהייתה בהן הכרעה	תלונות שנמצאו מוצדקות	(2) תלונות שהבירור בהן הסתיים ללא הכרעה	תלונות שבאו על תיקונן	(3) תלונות שלנציבות אין סמכות לבררן
משרד האוצר	**224**	**229**	**222**	**218**	**103**	**38**	**93**	**56**	**22**
כללי	33	32	32	23	6	4	13	3	4
החשב הכללי	36	37	42	46	21	10	21	10	4
חטיבת שכר, תנאי שירות וגמלאות	27	29	34	40	19	10	18	8	3
הרשות לזכויות ניצולי השואה	34	37	31	32	22	2	9	7	1
מנהל התכנון	18	18	17	17	4	1	11	8	2
רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון	90	91	88	88	44	17	33	27	11
משרד האנרגייה	**17**	**16**	**14**	**7**	**1**	**0**	**4**	**3**	**2**
משרד הביטחון	**170**	**180**	**160**	**163**	**75**	**33**	**65**	**40**	**23**
כללי	32	34	42	34	17	12	15	9	2
אגף שיקום נכים	126	135	108	119	54	21	45	27	20
המשרד לביטחון הפנים	**47**	**53**	**48**	**48**	**22**	**7**	**22**	**8**	**4**
כללי	28	33	34	33	15	4	15	2	3
אגף לרישוי כלי יריה	18	18	11	13	6	3	6	2	1
משרד הבינוי והשיכון	**351**	**377**	**374**	**386**	**194**	**37**	**172**	**79**	**20**
כללי	133	149	154	151	50	7	84	9	17
אגף אכלוס	181	187	178	185	111	19	71	61	3
אגף נכסים ודיור	12	12	14	14	5	0	9	7	0
אגף שיווק	17	22	21	29	22	8	7	1	0
משרד הבריאות	**504**	**647**	**490**	**607**	**293**	**179**	**274**	**185**	**40**
כללי	171	175	176	163	58	19	78	32	27

* משרדים, יחידות באותם משרדים או גופי סמך שלהם שעליהם התקבלו 10 תלונות ויותר בשנת 2018

הגופים הנילונים	תלונות שהתקבלו בשנת 2018		תלונות שבהן הסתיים הבירור בשנת 2018 (כולל תלונות שהתקבלו קודם לכן)					
	סה"כ מכתבי תלונה	סה"כ תלונות	סה"כ מכתבי תלונה	סה"כ תלונות (כולל עמודות (1), (2) ו- (3)	(1) תלונות שהייתה בהן הכרעה	תלונות שנמצאו מוצדקות	(2) תלונות שהבירור בהן הסתיים ללא הכרעה	תלונות שבאו על תיקונן	(3) תלונות שלנציבות אין סמכות לבררן
אגף הבטחת איכות	18	20	20	21	15	11	5	1	1
אגף בריאות הנפש	14	15	7	8	6	3	2	2	0
היחידה הארצית למכשירי שיקום וניידות	11	12	11	11	7	2	4	4	0
המכון הרפואי לבטיחות בדרכים	60	67	57	65	44	17	16	12	5
נציבות קבילות הציבור לחוק ביטוח בריאות ממלכתי	14	18	15	18	7	3	9	7	2
היחידה לקנביס רפואי (יק"ר)	174	295	161	277	138	119	139	116	0
המשרד להגנת הסביבה	**54**	**54**	**57**	**50**	**9**	**3**	**40**	**17**	**1**
משרד החוץ	**32**	**36**	**31**	**34**	**17**	**8**	**15**	**8**	**2**
משרד החינוך	**378**	**403**	**418**	**435**	**167**	**67**	**238**	**152**	**30**
משרד החקלאות ופיתוח הכפר	**41**	**43**	**46**	**41**	**22**	**5**	**17**	**10**	**2**
משרד הכלכלה והתעשייה	**69**	**70**	**78**	**73**	**34**	**11**	**34**	**16**	**5**
כללי	32	32	41	39	17	6	19	9	3
האגף לאיגוד שיתופי	23	23	25	22	10	4	10	4	2
הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן	14	15	12	12	7	1	5	1	0
משרד המשפטים	**511**	**529**	**527**	**530**	**153**	**32**	**190**	**81**	**187**
כללי	45	46	46	42	13	6	18	4	11
אגף האפוטרופוס הכללי והכונס הרשמי	69	67	67	68	28	11	30	17	10
הרשם לענייני ירושה	21	22	21	22	13	7	8	8	1
אגף רישום והסדר מקרקעין	23	24	25	25	7	1	12	6	6
היועץ המשפטי לממשלה	10	11	9	8	0	0	6	4	2
הסיוע המשפטי	123	134	132	143	50	4	67	28	26

הגופים הנילונים	תלונות שהתקבלו בשנת 2018		תלונות שבהן הסתיים הבירור בשנת 2018 (כולל תלונות שהתקבלו קודם לכן)					
	סה"כ מכתבי תלונה	סה"כ תלונות	סה"כ מכתבי תלונה	סה"כ תלונות (כולל עמודות (1), (2) ו- (3)	(1) תלונות שהייתה בהן הכרעה	תלונות שנמצאו מוצדקות	(2) תלונות שהבירור בהן הסתיים ללא הכרעה	תלונות שבאו על תיקונן	(3) תלונות שלנציבות אין סמכות לבררן
נציבות תלונות הציבור על שופטים	15	13	12	11	0	0	1	0	10
פרקליטות המדינה	63	63	64	62	21	4	23	9	18
מועצת שמאי המקרקעין	12	12	12	11	0	0	3	1	8
המחלקה לחקירות שוטרים	22	24	22	23	7	2	8	1	8
רשות התאגידים	118	126	123	124	18	2	20	9	86
רשם החברות	12	14	13	15	7	2	7	4	1
רשם העמותות	98	102	103	101	6	0	10	3	85
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים	**331**	**345**	**320**	**327**	**135**	**59**	**173**	**111**	**19**
כללי	157	162	143	142	42	23	87	30	13
אגף מעונות יום ומשפחתונים	146	154	150	158	79	30	76	65	3
היחידה לרישום ורישוי מהנדסים ואדריכלים	11	11	8	8	6	3	1	0	1
משרד העלייה והקליטה	**64**	**67**	**71**	**71**	**40**	**4**	**28**	**19**	**3**
משרד הפנים	**74**	**74**	**70**	**57**	**18**	**5**	**30**	**18**	**9**
כללי	47	47	50	40	13	4	21	15	6
יחידת המפקח הארצי על הבחירות	17	16	12	11	4	1	6	1	1
משרד ראש הממשלה	**89**	**95**	**100**	**95**	**28**	**6**	**62**	**34**	**5**
כללי	28	30	32	25	7	1	16	4	2
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה	11	11	13	14	3	1	8	2	3
רשות התקשוב הממשלתי	12	12	13	13	6	4	7	6	0
יחידת ממשל זמין	10	10	11	11	4	3	7	0	0
שירות הביטחון הכללי	21	23	21	21	5	0	16	6	0

הגופים הנילונים	תלונות שהתקבלו בשנת 2018		תלונות שבהן הסתיים הבירור בשנת 2018 (כולל תלונות שהתקבלו קודם לכן)					
	סה"כ מכתבי תלונה	סה"כ תלונות	סה"כ מכתבי תלונה	סה"כ תלונות (כולל עמודות (1), (2) ו- (3)	(1) תלונות שהייתה בהן הכרעה	תלונות שנמצאו מוצדקות	(2) תלונות שהבירור בהן הסתיים ללא הכרעה	תלונות שבאו על תיקונן	(3) תלונות שלנציבות אין סמכות לבררן
המשרד לשירותי דת	**87**	**92**	**78**	**73**	**19**	**8**	**36**	**18**	**18**
כללי	19	23	16	15	3	1	11	4	1
הנהלת בתי הדין הרבניים	41	39	35	33	7	2	12	5	14
הרבנות הראשית לישראל	25	28	25	23	9	5	11	7	3
משרד התחבורה והבטיחות בדרכים	**824**	**850**	**776**	**786**	**324**	**161**	**404**	**210**	**58**
כללי	433	430	398	384	174	89	184	87	26
הרשות הארצית לתחבורה ציבורית	47	51	48	49	27	13	22	13	0
אגף הרישוי	325	347	313	339	113	55	195	96	31
משרד הרישוי- באר שבע	11	12	10	10	7	2	3	1	0
משרד התקשורת	**127**	**137**	**136**	**139**	**77**	**55**	**55**	**40**	**7**
כללי	37	36	33	27	6	3	16	6	5
אגף בכיר ניהול ספקטרום ורישוי תדרים	68	79	77	86	54	46	32	28	0
אגף בכיר פיקוח ואכיפה מערך התקשורת	15	15	17	17	12	3	3	3	2
משרד התרבות והספורט	22	24	22	18	4	2	12	4	2
סה"כ	**4,074**	**4,383**	**4,099**	**4,213**	**1,756**	**730**	**1,992**	**1,126**	**465**

התפלגות התלונות לפי מוסדות מדינה* בשנת 2018

הגופים הנילונים	תלונות שהתקבלו בשנת 2018		תלונות שבהן הסתיים הבירור בשנת 2018 (כולל תלונות שהתקבלו קודם לכן)					
	סה"כ מכתבי תלונה	סה"כ תלונות	סה"כ מכתבי תלונה	סה"כ תלונות (כולל עמודות (1), (2) ו- (3)	(1) תלונות שהייתה בהן הכרעה	תלונות שנמצאו מוצדקות	(2) תלונות שהבירור בהן הסתיים ללא הכרעה	תלונות שבאו על תיקונן	(3) תלונות שלנציבות אין סמכות לבררן
בנק ישראל	**65**	**66**	**66**	**70**	**33**	**3**	**30**	**16**	**7**
כללי	17	17	15	17	5	1	11	4	1
הפיקוח על הבנקים	40	41	43	45	24	2	16	12	5
המוסד לביטוח לאומי	**1,011**	**1,085**	**1,018**	**1,076**	**550**	**123**	**431**	**266**	**95**
כללי	168	157	156	143	22	2	73	10	48
ייעוץ רפואי	10	11	8	9	4	1	5	2	0
מינהל הגמלאות	33	36	30	33	18	7	15	9	0
סניף אשדוד	23	27	25	29	19	4	8	3	2
סניף אשקלון	18	19	19	20	12	2	8	5	0
סניף באר שבע	194	218	189	204	124	10	74	49	6
סניף בני ברק	17	18	15	15	7	3	8	7	0
סניף חדרה	11	13	14	15	8	1	5	4	2
סניף חולון	14	15	14	15	11	2	3	3	1
סניף חיפה	37	41	35	40	16	4	20	13	4
סניף טבריה	32	36	33	38	19	6	18	10	1
סניף יפו	17	19	17	18	5	0	11	8	2
סניף ירושלים	88	99	88	97	56	13	37	29	4
סניף כפר סבא	19	21	23	25	12	5	10	13	3
סניף נהריה	17	18	19	20	13	2	4	3	3
סניף נצרת	64	69	63	67	38	9	27	19	2
סניף נתניה	16	18	16	18	8	2	9	8	1
סניף עפולה	17	19	19	20	14	8	4	3	2
סניף פתח תקווה	18	22	22	26	17	8	9	7	0
סניף קריות	21	21	23	23	12	4	10	8	1

* גופים נילונים ויחידות באותם גופים שעליהם התקבלו 10 תלונות ויותר בשנת 2018

הגופים הנילונים	תלונות שהתקבלו בשנת 2018		תלונות שבהן הסתיים הבירור בשנת 2018 (כולל תלונות שהתקבלו קודם לכן)					
	סה"כ מכתבי תלונה	סה"כ תלונות	סה"כ מכתבי תלונה	סה"כ תלונות (כולל עמודות (1), (2) ו- (3)	(1) תלונות שהייתה בהן הכרעה	תלונות שנמצאו מוצדקות	(2) תלונות שהבירור בהן הסתיים ללא הכרעה	תלונות שבאו על תיקונן	(3) תלונות שלנציבות אין סמכות לבררן
סניף ראשון לציון	18	19	19	20	12	2	6	4	2
סניף רחובות	33	33	35	35	19	6	15	9	1
סניף רמלה	51	54	58	61	33	5	22	19	6
סניף רמת גן	14	15	11	12	7	3	5	3	0
סניף תל אביב	26	28	25	27	15	4	11	9	1
הנהלת בתי המשפט	**122**	**128**	**119**	**114**	**21**	**7**	**47**	**14**	**46**
כללי	43	47	52	49	14	4	23	7	12
בית המשפט העליון	10	10	11	9	0	0	5	0	4
שלום תל אביב	11	11	9	9	3	2	4	1	2
הרשות הארצית לכבאות והצלה	**20**	**20**	**22**	**22**	**11**	**5**	**8**	**4**	**3**
הרשות הממשלתית למים ולביוב	**14**	**17**	**17**	**16**	**6**	**1**	**10**	**7**	**0**
כנסת ישראל	**16**	**15**	**15**	**12**	**0**	**0**	**3**	**0**	**9**
משטרת ישראל	**699**	**745**	**750**	**778**	**304**	**81**	**340**	**97**	**134**
נציבות שרות המדינה	**59**	**60**	**54**	**55**	**37**	**15**	**14**	**6**	**4**
צבא ההגנה לישראל	**179**	**185**	**197**	**197**	**66**	**21**	**95**	**50**	**36**
כללי	143	146	155	156	49	18	72	41	35
המנהל האזרחי ביהודה ושומרון	21	23	20	20	8	2	11	3	1
רשות האוכלוסין וההגירה	**545**	**599**	**602**	**660**	**230**	**88**	**389**	**250**	**41**
כללי	518	569	564	618	216	85	362	79	40
מנהל אוכלוסין	24	27	30	34	11	3	22	20	1
רשות האכיפה והגבייה	**215**	**227**	**224**	**234**	**112**	**18**	**92**	**59**	**30**
כללי	79	80	86	89	47	11	35	24	7
ההוצאה לפועל	87	91	87	90	39	6	33	15	18
המרכז לגביית קנסות	46	53	48	52	26	1	23	20	3
רשות הטבע והגנים	**20**	**23**	**18**	**17**	**5**	**2**	**11**	**5**	**1**

הגופים הנילונים	תלונות שהתקבלו בשנת 2018		תלונות שבהן הסתיים הבירור בשנת 2018 (כולל תלונות שהתקבלו קודם לכן)					
	סה"כ מכתבי תלונה	סה"כ תלונות	סה"כ מכתבי תלונה	סה"כ תלונות (כולל עמודות (1), (2) ו- (3)	(1) תלונות שהייתה בהן הכרעה	תלונות שנמצאו מוצדקות	(2) תלונות שהבירור בהן הסתיים ללא הכרעה	תלונות שבאו על תיקונן	(3) תלונות שלנציבות אין סמכות לבררן
רשות המיסים בישראל	**355**	**390**	**340**	**365**	**182**	**75**	**157**	**105**	**26**
כללי	39	39	29	25	4	3	14	4	7
חטיבת שירות לקוחות	39	50	40	51	40	30	11	10	0
מכס ומע"מ	63	69	52	55	29	9	22	13	4
מס הכנסה ומיסוי מקרקעין	36	37	32	31	2	1	22	8	7
משרד פקיד שומה אשקלון	10	10	10	10	6	1	4	3	0
משרד פקיד שומה גוש דן	12	12	13	13	3	0	9	9	1
משרד פקיד שומה כפר סבא	12	13	11	12	5	1	6	5	1
משרד פקיד שומה נתניה	10	11	7	8	4	2	4	4	0
משרד פקיד שומה פתח תקווה	12	12	12	12	6	2	5	3	1
רשות מקרקעי ישראל	**146**	**155**	**166**	**175**	**76**	**22**	**86**	**52**	**13**
רשות שדות התעופה	**35**	**38**	**33**	**29**	**12**	**5**	**12**	**4**	**5**
שירות בתי הסוהר	**134**	**141**	**143**	**151**	**52**	**13**	**86**	**38**	**13**
כללי	42	41	42	41	8	3	22	6	11
מפקדת מחוז דרום	15	17	12	15	3	0	10	4	2
מפקדת מחוז מרכז	53	56	62	64	30	9	34	18	0
בית סוהר איילון	13	13	12	12	7	3	5	0	0
בית סוהר רימונים	16	18	24	25	12	3	13	0	0
מפקדת מחוז צפון	21	24	23	27	10	1	17	10	0
שירות התעסוקה	**91**	**95**	**95**	**98**	**54**	**4**	**38**	**17**	**6**
כללי	48	50	48	49	17	1	27	12	5
מחוז דן	10	10	11	11	8	1	2	0	1
מחוז דרום	14	14	16	16	12	0	4	0	0
לשכת באר שבע	12	12	14	14	10	0	4	0	0
מחוז צפון	13	14	13	14	11	2	3	2	0
תאגיד השידור הישראלי	**21**	**22**	**18**	**17**	**3**	**1**	**12**	**0**	**2**
סה"כ	**3,795**	**4,063**	**3,958**	**4,141**	**1,774**	**493**	**1,889**	**999**	**478**

התפלגות התלונות לפי גופי שלטון מקומי* בשנת 2018

הגופים הנילונים		תלונות שהתקבלו בשנת 2018		תלונות שבהן הסתיים הבירור בשנת 2018 (כולל תלונות שהתקבלו קודם לכן)					
קטגוריית על	מספר תלונות ל-1,000 תושבים	סה"כ תלונות	סה"כ מכתבי תלונה	סה"כ מכתבי תלונה	סה"כ תלונות (כולל עמודות (1), (2) ו- (3)	(1) תלונות שהייתה בהן הכרעה	תלונות שנמצאו מוצדקות	(2) תלונות שהבירור בהן הסתיים ללא הכרעה	תלונות שבאו על תיקונן	(3) תלונות שלנציבות אין סמכות לבררן
עיריית אופקים	0.43	12	14	13	12	6	0	6	4	0
עיריית אור יהודה	0.44	16	17	16	16	6	0	8	5	2
עיריית אלעד	0.26	12	19	18	18	10	3	6	2	2
עיריית אשדוד	0.24	54	57	53	53	18	5	26	12	9
עיריית אשקלון	0.25	35	41	36	37	15	1	19	8	3
עיריית באר שבע	0.51	105	121	112	123	37	3	77	46	9
כללי		90	104	96	105	35	3	65	39	5
אגף שירותים חברתיים		12	14	13	15	1	0	10	7	4
עיריית בית שאן	0.56	10	10	10	7	1	0	6	2	0
עיריית בית שמש	0.38	43	48	46	48	15	7	22	10	11
עיריית ביתר עילית	0.31	17	18	15	15	3	3	11	5	1
עיריית בני ברק	0.79	153	169	146	148	54	21	84	45	10
עיריית בת ים	0.35	45	72	44	60	25	8	18	13	17
עיריית גבעתיים	0.24	14	17	12	14	6	1	7	5	1
עיריית הוד השרון	0.25	15	15	17	16	8	2	6	2	2
עיריית הרצליה	0.31	29	33	35	36	12	6	11	3	13
עיריית חדרה	0.29	27	27	32	29	12	3	14	8	3
עיריית חולון	0.27	52	60	48	52	10	2	23	14	19
עיריית חיפה	0.47	131	136	130	123	41	10	71	40	11
עיריית טבריה	0.71	31	32	29	29	6	4	19	10	4
עיריית יבנה	0.29	13	19	10	12	8	3	4	1	0
עיריית ירושלים	0.24	215	232	214	233	71	33	132	71	30

* רשויות מקומיות, ועדות לתכנון ובנייה ותאגידי מים וביוב שהתקבלו 10 תלונות ויותר בשנת הדוח 2018.

הגופים הנילונים		תלונות שהתקבלו בשנת 2018		תלונות שבהן הסתיים הבירור בשנת 2018 (כולל תלונות שהתקבלו קודם לכן)					
קטגוריית על	מספר תלונות ל-1,000 תושבים	סה"כ תלונות	סה"כ מכתבי תלונה	סה"כ מכתבי תלונה	סה"כ תלונות (כולל עמודות (1), (2) ו- (3)	(1) תלונות שהייתה בהן הכרעה	תלונות שנמצאו מוצדקות	(2) תלונות שהבירור בהן הסתיים ללא הכרעה	תלונות שבאו על תיקונן	(3) תלונות שלנציבות אין סמכות לבררן
כללי		151	159	116	121	24	11	72	39	25
אגף שומה וגבייה		11	11	16	16	7	2	9	5	0
מינהל שירותי קהילה		14	15	12	15	6	1	8	5	1
אגף רווחה		13	14	11	14	6	1	7	5	1
אגף רישוי ופיקוח		10	10	14	15	7	3	7	7	1
מינהל תפעול		10	12	19	21	10	6	10	10	1
עיריית כפר סבא	0.20	20	21	21	20	9	3	7	3	4
עיריית כרמיאל	0.37	17	17	15	14	4	1	5	5	5
עיריית לוד	1.02	76	73	77	76	31	8	38	16	7
עיריית מודיעין עילית	0.14	10	12	7	5	1	0	3	1	1
עיריית נהריה	0.32	18	18	12	12	5	2	6	3	1
עיריית נס ציונה	0.29	14	15	10	11	2	0	6	2	3
עיריית נצרת	0.40	31	39	28	29	7	3	21	10	1
עיריית נצרת עילית	0.32	13	13	16	17	6	3	9	6	2
עיריית נשר	0.46	11	12	13	13	4	2	7	4	2
עיריית נתיבות	0.53	18	18	19	20	7	0	13	10	0
עיריית נתניה	0.33	71	72	82	82	28	10	36	24	18
עיריית עפולה	0.77	38	39	41	42	21	9	19	12	2
עיריית ערד	0.39	10	10	7	6	1	0	2	2	3
עיריית פתח תקווה	0.35	84	108	98	113	48	8	32	15	33
עיריית צפת	0.51	18	17	17	17	6	3	8	6	3
עיריית קריית אתא	0.30	17	17	17	15	3	2	8	3	4
עיריית קריית גת	0.32	17	18	13	13	5	0	5	3	3
עיריית קריית ים	0.33	13	13	14	15	3	2	9	3	3
עיריית קריית מלאכי	0.67	15	14	13	13	2	1	6	4	5

הגופים הנילונים		תלונות שהתקבלו בשנת 2018		תלונות שבהן הסתיים הבירור בשנת 2018 (כולל תלונות שהתקבלו קודם לכן)					
קטגוריית על	מספר תלונות ל-1,000 תושבים	סה"כ תלונות	סה"כ מכתבי תלונה	סה"כ מכתבי תלונה	סה"כ תלונות (כולל עמודות (1), (2) ו- (3)	(1) תלונות שהייתה בהן הכרעה	תלונות שנמצאו מוצדקות	(2) תלונות שהבירור בהן הסתיים ללא הכרעה	תלונות שבאו על תיקונן	(3) תלונות שלנציבות אין סמכות לבררן
עיריית קריית שמונה	0.70	16	16	18	18	4	1	9	1	5
עיריית ראש העין	0.30	15	17	15	21	14	0	5	3	2
עיריית ראשון לציון	0.24	59	66	70	72	23	7	31	17	18
עיריית רהט	0.15	10	11	15	16	8	1	8	3	0
עיריית רחובות	0.35	48	55	57	53	9	1	34	14	10
עיריית רמלה	0.62	47	46	50	47	14	3	26	5	7
עיריית רמת גן	0.45	71	80	79	81	33	7	30	17	18
עיריית רעננה	0.16	12	12	12	9	1	0	6	1	2
עיריית שדרות	0.60	15	14	19	18	10	2	8	5	0
עיריית שפרעם	0.24	10	10	13	15	5	4	10	5	0
עיריית תל אביב-יפו	0.34	149	166	150	160	59	4	61	39	40
המועצה המקומית אלפי מנשה	1.28	10	10	11	7	1	0	3	1	3
המועצה המקומית באר יעקב	0.70	16	18	19	20	11	1	7	7	2
המועצה המקומית בוקעאתא	1.70	11	11	10	7	1	0	6	3	0
המועצה המקומית גבעת זאב	0.92	16	20	12	10	2	0	5	2	3
המועצה המקומית ירוחם	1.47	14	16	13	13	4	2	9	3	0
המועצה המקומית פרדס חנה-כרכור	0.32	13	16	14	16	8	3	6	2	2
המועצה האזורית אל קסום		12	12	13	11	6	0	4	3	1
המועצה האזורית מטה בנימין		11	11	13	11	3	1	7	2	1
המועצה האזורית עמק חפר		14	14	8	4	1	0	2	1	1
המועצה האזורית שומרון		15	15	19	18	6	1	10	3	2
הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה מבוא העמקים		14	15	16	14	7	4	5	2	2
הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה קריות		16	16	14	14	3	1	8	4	3

הגופים הנילונים		תלונות שהתקבלו בשנת 2018		תלונות שבהן הסתיים הבירור בשנת 2018 (כולל תלונות שהתקבלו קודם לכן)					
קטגוריית על	מספר תלונות ל-1,000 תושבים	סה"כ תלונות	סה"כ מכתבי תלונה	סה"כ מכתבי תלונה	סה"כ תלונות (כולל עמודות (1), (2) ו- (3)	(1) תלונות שהייתה בהן הכרעה	תלונות שנמצאו מוצדקות	(2) תלונות שהבירור בהן הסתיים ללא הכרעה	תלונות שבאו על תיקונן	(3) תלונות שלנציבות אין סמכות לבררן
הרי נצרת - מפעלי מים וביוב בע"מ		10	10	11	11	3	0	8	6	0
חברת הגיחון בע"מ		24	25	27	27	12	6	11	9	4
מי אביבים 2010 בע"מ		13	14	16	16	8	2	4	3	4
מי אשקלון תאגיד המים והביוב האזורי בע"מ		10	11	11	12	9	0	2	2	1
מי כרמל בע"מ		11	10	12	13	10	0	2	1	1
מי נעם תאגיד מים וביוב אזורי בע"מ		13	13	15	16	11	1	4	3	1
מי רמת גן בע"מ		22	24	16	18	13	2	5	4	0
מי שבע - תאגיד אזורי למים וביוב בע"מ		38	44	46	52	34	3	18	12	0
פלג הגליל, החברה האזורית למים וביוב בע"מ		11	13	9	9	1	1	8	5	0
סה"כ		**3,201**	**3,501**	**3,298**	**3,336**	**1,212**	**323**	**1,643**	**818**	**481**

התפלגות התלונות לפי גופים ציבוריים אחרים* בשנת 2018

הגופים הנילונים	תלונות שהתקבלו בשנת 2018		תלונות שבהן הסתיים הבירור בשנת 2018 (כולל תלונות שהתקבלו קודם לכן)					
	סה"כ מכתבי תלונה	סה"כ תלונות	סה"כ מכתבי תלונה	סה"כ תלונות (כולל עמודות (1), (2) ו- (3)	(1) תלונות שהייתה בהן הכרעה	תלונות שנמצאו מוצדקות	(2) תלונות שהבירור בהן הסתיים ללא הכרעה	תלונות שבאו על תיקונן	(3) תלונות שלנציבות אין סמכות לבררן
אגד אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ	85	91	84	91	42	25	29	8	20
דן חברה לתחבורה ציבורית בע"מ	22	26	24	28	8	3	17	5	3
המועצה הישראלית לצרכנות	26	27	21	22	8	3	12	6	2
המרכז הישראלי לאפוטרופסות	10	10	11	11	5	0	5	3	1
הסתדרות מדיצינית הדסה	12	12	11	13	5	2	7	2	1
חברת בנק הדואר בע"מ	43	46	46	47	16	6	28	22	3
חברת דואר ישראל בע"מ	864	1,045	881	1,062	457	332	358	234	247
חברת החשמל לישראל בע"מ	193	208	212	224	107	40	107	63	10
לאומית שירותי בריאות	40	39	34	35	4	0	12	5	19
לשכת עורכי הדין בישראל	63	62	61	58	23	5	21	10	14
מגן דוד אדום	46	50	46	46	26	11	17	7	3
מכבי שירותי בריאות	94	102	97	104	15	2	38	21	51
מרכז רפואי ע"ש ד"ר ח. שיבא, תל השומר, רמת גן	15	15	12	14	4	0	8	2	2
נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ	12	11	12	10	6	1	4	1	0
נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ	38	39	48	47	16	2	29	18	2
"עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ"	312	341	317	346	115	3	64	37	167
קופת חולים מאוחדת	76	85	68	74	21	4	21	11	32
רכבת ישראל בע"מ	103	106	98	97	18	10	42	11	37
שירותי בריאות כללית	212	234	206	218	51	19	65	23	102
"שקמונה חברה ממשלתית - עירונית לשקום הדיור בחיפה בעמ"	12	16	12	14	5	1	9	7	0
סה"כ	2,547	2,843	2,584	2,816	1,040	491	1,014	535	762

* גופים שעליהם התקבלו 10 תלונות ויותר בשנת 2018

התפלגות התלונות לפי נושאים ומגדר

תלונות שהגישו גברים* - התפלגות לפי נושאי תלונה**

הנושא	מספר התלונות של גברים	שיעור התלונות מסך התלונות של גברים	מספר התלונות אשר לנציבות יש סמכות לבררן	מספר התלונות המוצדקות	מספר התלונות שבאו על תיקונן לשביעות רצון המתלוננים	שיעור התלונות המוצדקות והתלונות שבאו על תיקונן מסך התלונות שלנציבות יש סמכות לבררן
השירות לציבור	3,670	41.0%	3,240	764	1,787	55.2%
צרכנות	620	6.0%	490	141	268	54.7%
כספים	365	4.1%	317	60	144	45.4%
גבייה והוצאה לפועל	331	3.7%	298	40	109	36.6%
גמלאות	**279**	**3.1%**	**242**	**13**	**77**	**31.8%**
דיור ואכלוס	**268**	**3.0%**	**218**	**17**	**63**	**28.9%**
בריאות	259	2.9%	207	10	98	47.3%
מיסים	259	2.9%	218	24	72	33.0%
תעבורה	224	2.5%	173	15	52	30.1%
תכנון ובינוי	223	2.5%	192	21	58	30.2%
חינוך והשכלה	**206**	**2.3%**	**191**	**19**	**96**	**50.3%**
רווחה	**206**	**2.3%**	**163**	**6**	**59**	**36.2%**
מידע ופרטיות	200	2.2%	171	21	63	36.8%
איכות הסביבה	197	2.2%	168	10	54	32.1%
ענייני עובדים	197	2.2%	165	21	52	31.5%
הליכי דיון	182	2.0%	87	17	37	42.5%
חקירות	182	2.0%	145	12	27	18.6%
רישוי	157	1.8%	138	24	54	39.1%
תשתיות	121	1.4%	108	14	48	44.4%

* בנושאים המודגשים מספר התלונות של נשים גבוה מזה של גברים.

** בנושאים שבהם הוגשו יותר מ-100 תלונות

תלונות שהגישו נשים* – התפלגות לפי נושאי תלונה**

הנושא	מספר התלונות של נשים	שיעור התלונות מסך התלונות של נשים	מספר התלונות אשר לנציבות יש סמכות לבררן	מספר התלונות המוצדקות	מספר התלונות שבאו על תיקון לשביעות רצון המתלוננות	שיעור התלונות שנמצאו מוצדקות והתלונות שבאו על תיקון מסך התלונות אשר לנציבות יש סמכות לבררן
השירות לציבור	1,815	32.9%	1,534	339	811	52.9%
צרכנות	405	7.3%	330	92	191	57.9%
דיור ואכלוס	**331**	**6.0%**	**234**	**6**	**53**	**22.6%**
חינוך והשכלה	**328**	**5.9%**	**307**	**36**	**154**	**50.2%**
גמלאות	**306**	**5.5%**	**284**	**26**	**97**	**34.2%**
כספים	283	5.1%	241	47	113	46.9%
רווחה	**267**	**4.8%**	**240**	**17**	**101**	**42.1%**
בריאות	207	3.8%	153	7	84	54.9%
גבייה והוצאה לפועל	205	3.7%	183	28	56	30.6%
ענייני עובדים	155	2.8%	143	17	43	30.1%
מיסים	131	2.4%	118	9	39	33.1%
איכות הסביבה	129	2.3%	104	8	37	35.6%
תכנון ובינוי	116	2.1%	98	16	36	36.7%
תעבורה	102	1.8%	75	4	22	29.3%
חקירות	94	1.7%	76	9	19	25.0%
מידע ופרטיות	90	1.6%	82	18	27	32.9%
הליכי דיון	72	1.3%	39	6	12	30.8%
מעמד אזרחי	69	1.3%	65	1	25	38.5%
רישוי	60	1.1%	44	2	19	43.2%

* בנושאים המודגשים מספר התלונות של נשים גבוה מזה של גברים.

** בנושאים שבהם הוגשו יותר מ-50 תלונות

רשימת הגופים שתלונות בעניינם מתוארות בדוח

שם הגוף	מספר/י התלונה/ות בדוח
הוועדה המרחבית לתכנון ובנייה יישובי הברון	73
החברה למתנ"סים - מרכזים קהילתיים בישראל בע"מ	37
המוסד לביטוח לאומי	22, 29, 39, 41, 42, 49, 50, 76, 92
המועצה האזורית מרחבים	74
המועצה המקומית אבו גוש	32
המועצה המקומית אבן יהודה	36
המועצה המקומית אל מור'אר	67
המועצה המקומית בני עי"ש	56
המרכז הרפואי האוניברסיטאי סורוקה	17
הקרן לרווחה לנפגעי השואה בישראל	45
הקרן הקיימת לישראל	72
התעשייה האווירית לישראל	4
חברת דואר ישראל בע"מ	24, 25, 26, 75, 77
חברת החשמל לישראל בע"מ	66
מועצה אזורית שומרון	89
מכבי שירותי בריאות	17
מכון התקנים הישראלי	71
מרכז מעיין החינוך התורני בא"י	57, 69, 70
משטרת ישראל	1, 12, 13, 14, 15
משרד האוצר- מינהלת הגמלאות	40
משרד הבינוי והשיכון	46, 47, 85
משרד הבריאות	20, 23
משרד החינוך	6, 33, 37, 53, 54, 57, 58, 59, 60, 61
משרד המשפטים	62
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים	2, 44, 51
משרד העלייה והקליטה	3
משרד התחבורה והבטיחות בדרכים	5, 10, 29, 30, 78, 79, 80, 81
משרד ראש הממשלה	64
נציבות שירות המדינה	68

שם הגוף	מספר/י התלונה/ות בדוח
עיריית באר שבע	86 ,35
עיריית ביתר עילית	59
עיריית בני ברק	58
עיריית בת ים	31
עיריית הוד השרון	63
עיריית חולון	94
עיריית חיפה	88 ,53
עיריית טירת הכרמל	7
עיריית ירושלים	90 ,34 ,27 ,8
עיריית מעלה אדומים	55
עיריית נשר	9
עיריית נתניה	89
עיריית קריית אתא	37
עיריית רמת גן	52
עיריית תל אביב-יפו	93 ,33 ,28 ,11
עמידר	85
רשות האוכלוסין וההגירה	43
רשות האכיפה והגבייה	87
רשות המיסים בישראל	91 ,38
רשות מקרקעי ישראל	85 ,84 ,83 ,82
שירות התעסוקה	65
שירותי בריאות כללית	48 ,19 ,18
שירות בתי הסוהר	21

כתובות משרדי הנציבות ושעות קבלת הקהל

קריית שמונה
עמדה לקבלת קהל בבית משפט השלום,
שד' תל חי 97, קריית שמונה 1101901
טל' 04-6455050, פקס 04-6455040

נצרת
רח' פאולוס השישי 85, המרכז הלבן,
ת"ד 50400, נצרת 1616202
טל' 04-6455050
פקס 04-6455040
nazeret@mevaker.gov.il

חיפה
רח' חסן שוקרי 12, הדר,
ת"ד 4394, חיפה 3104301
טל' 04-8649748
פקס 04-8649744

תל אביב-יפו
רח' הארבעה 19 (קומה 13),
מגדל התיכון, ת"ד 7024,
תל אביב-יפו 6107001
טל' 03-6843555
פקס 03-6851512

ירושלים
רח' מבקר המדינה 2,
קריית הלאום, ת"ד 1081
ירושלים 9101001
טל' 02-6665000
פקס 02-6665204

לוד
שד' הציונות 1, מגדל קיסר,
ת"ד 727, לוד
טל' 08-9465566
פקס 08-9465567
lod@mevaker.gov.il

באר שבע
רח' הנרייטה סולד 8ב,
בניין רסקו סיטי, ת"ד 599, באר שבע
טל' 08-6232777
פקס 08-6234343
beersheva@mevaker.gov.il

אתר המרשתת של הנציבות
www.mevaker.gov.il/he/Ombudsman

דואר אלקטרוני
ombudsman@mevaker.gov.il

מדינת ישראל

נציב תלונות הציבור 2018

דוח שנתי 45

על פי סעיף 46(א) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח - 1958 [נוסח משולב], מוגש בזה לכנסת הדין וחשבון השנתי של נציב תלונות הציבור.

דין וחשבון זה מסכם את הפעולות של הנציב ושל נציבות תלונות הציבור בשנת 2018 וכולל סקירה על סמכויותיו של הנציב, על דרך בירור התלונות, נתונים על התלונות שהתקבלו בנציבות ותיאור הטיפול בנושאי תלונות נבחרים.

70 שנה למשרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

דבר נציב תלונות הציבור

מוגש בזה לכנסת הדוח הארבעים וחמישה של נציב תלונות הציבור, הסוקר את פעילותה של נציבות תלונות הציבור בשנת 2018. דוח זה הוא דוח נציב תלונות הציבור השביעי והאחרון המוגש בתקופת כהונתי כמבקר המדינה ונציב תלונות הציבור.

לאורך שנות כהונתי הדגשתי את חשיבות פעילותה של נציבות תלונות הציבור בהגנה על זכויות האדם, ובייחוד על זכויותיהן של האוכלוסיות המוחלשות, שחובתה הבסיסית של הנציבות היא לשמש להן פה במגעיהן עם רשויות השלטון. גם בדוח זה מתוארים מקרים רבים שבהם סייעה הנציבות להגן על זכויות יסוד של מתלוננים. למשל, בירור תלונתה של מתלוננת בעלת תעודת עיוור העלה כי על פי הוראת תקנון עבודה סוציאלית (תע"ס), הזכאות לקבלת דמי ליווי לבעלי תעודת עיוור תלויה בגיל הפרישה - נשים זכאיות לקבלם עד גיל 62 (גיל הפרישה לנשים), וגברים - עד גיל 67. הנציבות העירה למשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים כי הוראת התע"ס האמורה מפלה את הנשים לרעה. בעקבות הערת הנציבות הוחלט להשוות את גיל הזכאות המרבי של נשים לקבלת דמי ליווי לזה של גברים.

בשלוש השנים האחרונות חלה עלייה מתמדת במספר התלונות שהתקבלו בנציבות. בשנת 2018 התקבלו בנציבות 13,617 מכתבי תלונה על גופים נילונים. שיעור התלונות המוצדקות מכלל התלונות שבוררו עד תום הוא 35.24%. יצוין כי בשלוש השנים האחרונות חלה עלייה אף בשיעור התלונות המוצדקות.

בשנה האחרונה החלה הנציבות לנתח את התפלגות התלונות לפי מאפייני המתלוננים. הדבר מאפשר לנציבות, בין היתר, לאתר קבוצות אוכלוסייה שאינן מודעות דיין לפעילותה וליזום פעולות להנגשת פעילותה עבור קבוצות אלה. בדוח זה יוחד פרק נרחב לבחינת מאפייני המתלוננים לפי מגדר, גיל ומקום מגורים.

במהלך כהונתי שמתי לי למטרה לראות את האדם העומד מאחורי התלונה, להבין את מצוקתו ולהקל עליו את המגע עם הרשויות. מתוך רצון לאפשר לאנשים מאוכלוסיות שונות למצוא בדוח תלונות בנושאים שעשויים להיות בעלי עניין מיוחד עבורם, יוחד השנה פרק לתלונות הנוגעות לאוכלוסיות מוגדרות: אנשים עם מוגבלות, אזרחים ותיקים, נשים וילדים. בין השאר, מובאת בפרק זה החלטתי כי יש להשוות את תנאיהם של גמלאי שירות בתי הסוהר יוצאי מרוקו, אלג'יר ועיראק, אשר חיו בארצות אלה בתקופת השואה, לתנאיהם של גמלאי שירות המדינה והמשטרה שהם יוצאי מדינות אלה ושהוכרו כזכאים להגדלת גמלה באותן נסיבות.

גם בשנת 2018 פנו אליי עובדים בגופים ציבוריים בטענה כי הם סובלים מהתנכלות הממונים עליהם בתגובה על שחשפו מעשי שחיתות במקום עבודתם, וביקשו כי אעניק צו להגנתם מכוח סמכותי הקבועה בסעיף 45ג לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. לעשרה עובדים הענקתי צווי הגנה (קבועים או זמניים), וב-17 תלונות יושבו המחלוקות בין המתלונן לנילון בסיועי, או שהצדדים הסמיכו אותי לקבל החלטה בעניינם, לעיתים בגדרו של הליך גישור.

לא אחת ציינתי כי חייהם של חושפי שחיתות אינם קלים, בלשון המעטה. הניסיון מלמד כי חושף השחיתות משלם מחיר יקר, הן במישור המקצועי והן במישור האישי והחברתי, והקשיים שעימם הוא מתמודד משפיעים לא רק עליו אלא גם על בני משפחתו. לצורך הרחבת ההגנה על חושפי השחיתות והסיוע להם גויסה לנציבות בשנת 2018 עובדת סוציאלית שתפקידה ללוות את חושפי השחיתות ובני משפחותיהם.

גם השנה ייחדה הנציבות תשומת לב רבה לנושא השירות לציבור. מטבע הדברים, אדם שאינו מקבל מגוף ציבורי תשובה על פנייתו, אדם שמקבל שירות שאינו מיטבי, או אדם שגוף ציבורי אינו נעתר לבקשתו בנושא שבתחום סמכותו של הגוף או מערים קשיים על הטיפול בבקשה, אינו נוהג לפנות לערכאות משפטיות בבקשת סעד. בנסיבות אלה, הגשת תלונה לנציבות תלונות הציבור היא אמצעי זמין ויעיל, שאינו כרוך בתשלום אגרה כלשהי, לקבלת מענה ענייני ומהיר מהגוף הנילון. 36% מהתלונות שבוררו בשנת 2018 עניינן השירות לציבור, וכ-48% מהן נמצאו מוצדקות. שיעור זה גדול מהשיעור הכללי של התלונות שבוררו באותה שנה ונמצאו מוצדקות (35.24%). נוכח השיעור הגדול של התלונות שעניינן השירות לציבור, יובא בפרק על השירות לציבור בדוח ניתוח מקיף של הנתונים על התלונות שהתקבלו בנושא זה.

בפרק בנושא השירות לציבור יוצגו בין היתר נתונים על התלונות על חברת דואר ישראל בע"מ, שהיא הגוף הנילון ששיעור התלונות המוצדקות עליו בשנת 2018 היה הגדול ביותר (72.7%), וכן על משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, שעליו התקבל המספר הרב ביותר של תלונות בנושא השירות לציבור. השנה אף פרסמנו שני דוחות ביקורת מיוחדים על גופים אלה[1], שעסקו, בין היתר, בנושאים שעלו בתלונות שהתקבלו בנציבות. הנציבות ממשיכה לברר תלונות על גופים אלה, ותוצאות בירור התלונות יוכלו לשמש אבן בוחן למידת תיקון הליקויים שהועלו בביקורת. בכך בא לידי ביטוי אפקטיבי השילוב הייחודי בין תפקידי כמבקר המדינה לתפקידי כנציב תלונות הציבור.

1 מבקר המדינה, **השירות לציבור בחברת דואר ישראל בע"מ** (2019); מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד - משבר התחבורה הציבורית** (2019).

בתקופת כהונתי כנציב תלונות הציבור שמתי לי למטרה להגביר את השימוש בכלי הגישור בבירור תלונות שבהן אפשר לטפל בכלי זה. הניסיון שהצטבר בנציבות מלמד כי הגישור הוא כלי יעיל ומוצלח ליישוב סכסוכים בין הפרט לרשות, המניב פתרונות המשביעים את רצונם של שני הצדדים, ואף מקצר לרוב את משך בירור התלונה. בשנת 2018 טופלו בנציבות יותר מ-100 תלונות באמצעות גישור. בפרק העוסק בנושא הגישור בדוח זה יוצגו הבולטות שבהן, כגון תלונות העוסקות בהסרת מפגעים ומטרדים ותלונות שעניינן פגיעה ברגשות בעקבות יחס לא ראוי.

בשנה שחלפה הלכה לעולמה בטרם עת עו"ד רחל אבני ז"ל, מנהלת אגף בכירה בנציבות תלונות הציבור. במשך כארבעים שנות עבודתה במשרדנו הייתה רחל עובדת ומנהלת אהובה ומוערכת. רחל קיבלה כל אדם בסבר פנים יפות, תרמה בסתר לנזקקים והושיטה עזרה לכל הזקוק לה. מאור פניה, נועם הליכותיה, צניעותה וטוב ליבה האצילו על כל סביבותיה. יהי זכרה ברוך.

לסיום, אני מבקש להכיר תודה לכל עובדי נציבות תלונות הציבור ומנהליה על העבודה הקשה והמסירות בבירור התלונות, על פיתוח דרכי בירור חדשניות ועל התגייסותם לסייע ככל הניתן למגישי התלונות. תודה מיוחדת למנהלת נציבות תלונות הציבור, עורכת הדין ד"ר אסתר בן חיים, שמובילה את הנציבות להישגים רבים ולביצור מעמדה כמוסד משמעותי ומשפיע בדמוקרטיה הישראלית. אין לי ספק כי הנציבות תוסיף לתרום תרומה נכבדה לשמירה על זכויות האדם ולהקלת מגעיו של הפרט עם מוסדות השלטון.

יוסף חיים שפירא, שופט (בדימוס)

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

ירושלים, סיוון התשע"ט, יוני 2019

كلمه مندوب شكاوى الجمهور

مقدم بهذا للكنيست التقرير الخامس والأربعون لمندوبية شكاوى الجمهور، الذي يستعرض فعاليات مندوبية شكاوى الجمهور للعام 2018. هذا التقرير هو تقرير مندوب شكاوى الجمهور السابع والأخير الذي يُقدم في فتره ولايتي كمراقب الدولة ومندوب شكاوى الجمهور.

طوال سنوات ولايتي ابرزت أهمية عمل مندوبية شكاوى الجمهور بالدفاع عن حقوق الانسان، وبالذات حقوق الفئات المستضعفة التي من واجب المندوبية الأساسي ان تكون بمثابة الناطقة بلسانها بتواصلها مع سلطات الحكم. في هذا التقرير أيضا وصف لحالات عديده عملت فيها المندوبية للدفاع عن حقوق الأساس للمُشتكين. على سبيل المثال، استيضاح شكوى مُشتكيه تحمل شهادة كفيف تبين من خلالها بان الاستحقاق لمخصصات مرافق لحاملي شهادة كفيف حسب تعليمات قواعد العمل الاجتماعي مقترنه بجيل التقاعد - حيث ان النساء المستحقات يتلقين المخصصات حتى جيل 62 (سن التقاعد للنساء), اما الرجال فحتى جيل 67. المندوبية أبلغت مكتب العمل، الرفاه والخدمات الاجتماعية بان تعليمات قواعد العمل الاجتماعي هذه تضطهد النساء. في اعقاب ملاحظه المندوبية تقرر مساواه الحد الأقصى لسن الاستحقاق لمخصصات مرافق للمكفوفين للنساء كما هو عند الرجال .

في السنوات الثلاث الأخيرة لوحظ ارتفاع ثابت في عدد الشكاوى التي تلقتها المندوبية. في العام 2018 تلقت المندوبية 13,617 شكوى على الهيئات. نسبه الشكاوى المحقة من كافة الشكاوى التي تم استيضاحها حتى النهاية هو 35.24%. يشار انه في السنوات الثلاث الأخيرة لوحظ ايضا ارتفاع في نسبه الشكاوى المحقة.

في السنة الأخيرة ابتدأت المندوبية بتحليل توزيع الشكاوى حسب مميزات المُشتكين. الامر الذي يُمكن المندوبية، اضافه الى أمور أخرى، العثور على فئات من المجتمع ليست واعيه بما يكفي لدور المندوبية والمبادرة بفعاليات من شأنها ان تتيح خدمات المندوبية لهذه الفئات من المجتمع. خُصص بهذا التقرير فصل واسع لدراسة مميزات المُشتكين حسب الجنس، الجيل وأماكن الإقامة.

في فتره ولايتي وضعت نصب عيني هدفا وهو ان أرى الانسان من وراء الشكوى، ان اتفهم ضائقته وان اخفف عنه بتواصله مع السلطات، لذا خُصص هذه السنة فصل لشكاوى تتناول مواضيع تهم بشكل خاص، فئات معينه: ذوي الاحتياجات الخاصة، كبار السن، النساء والأطفال. لذا يتناول هذا الفصل قراري بموجبه تتساوى شروط متقاعدي مصلحه السجون القادمين من المغرب، الجزائر والعراق، الذين عاشوا في البلاد المذكورة في فتره المحرقة، لشروط المتقاعدين بخدمه الدولة والشرطة القادمين من الدول المذكورة والذين تم الاعتراف باستحقاقهم لزيادة المخصصات بظروف مماثله.

وفي العام 2018 توجه الي موظفين من هيئات عامه بادعاء انهم يعانون من مضايقه المسؤولين عنهم كرد عليهم لأنهم كشفوا اعمال فساد بأماكن عملهم، طلبوا منحهم أمر لحمايتهم بموجب صلاحيتي المحددة بقانون مراقب الدولة 1958 - [نص مدمج [. وقد منحت لعشره موظفين أوامر حماية (ثابته أو مؤقته)، وبمساعدتي تم التوصل لحل بين المشتكي والهيئة المشتكية في 17 شكوى، او ان الأطراف أوكلوني ان اتخذ قراراً بشأنهم، في بعض الأحيان بنطاق عملية الوساطة.

ذكرت في كثير من الأحيان بان حياه كاشفي الفساد ليست بسهله، اقل ما يقال. تُبين الخبرة ان كاشف الفساد يدفع ثمنا باهظاً، على الصعيد المهني وعلى الصعيد الشخصي والاجتماعي، وكما ان الصعوبات التي يواجهها تؤثر عليه وعلى جميع افراد اسرته. من اجل تعزيز الدفاع عن كاشفي الفساد ومساعدتهم جَنّدَت المندوبية عامله اجتماعيه ترافق بدورها كاشفي الفساد وأبناء عائلاتهم.

في هذه السنة أيضا خَصصت المندوبية اهتماما كبيرا لموضوع الخدمة للجمهور. بطبيعة الحال، لا يتوجه للهيئات القضائية من لم يتلقى رد لتوجهه لهيئة عامه، من يتلقى خدمه ليست بالأمثل او من لم يتم الموافقة على طلبه بخصوص موضوع ضمن صلاحيه الهيئة او من واجه صعوبات خلال معالجه طلبه. في هذه الحالات، وبهدف تلقي رد موضوعي وعاجل من الهيئة يكون تقديم شكوى لمندوبية شكاوى الجمهور بمثابة الوسيلة المتاحة والفعالة والتي لا تشمل ايه رسوم. 36% من الشكاوى التي تم استيضاحها عام 2018 هي بموضوع الخدمة للجمهور، وحوالي 48% منها تبين انها على حق. هذه النسبة أعلى من النسبة العامة لمعدل الشكاوى التي تم استيضاحها في هذه السنة والتي تبينت كشكاوى محقه (35.24%). في اعقاب النسبة المرتفعة للشكاوى بموضوع الخدمة للجمهور، سيتناول الفصل المخصص لهذا الموضوع تحليلا شاملا للمعطيات عن شكاوى تم تلقيها بهذا الشأن.

في الفصل عن الخدمة للجمهور سيتم ايضا استعراض معطيات عن شكاوى على شركه بريد اسرائيل م.ض, وهي الهيئة التي تصدرت نسبه الشكاوى المحقة عام 2018 (72.7%), وأيضا عن وزاره المواصلات والأمان على الطرق, التي تصدرت نسبه الشكاوى المقدمة حول موضوع الخدمة للجمهور.

في هذه السنة نشرنا تقريرين خاصين لرقابه الدولة على هذه الهيئات[1], تناولا, من ضمن أمور أخرى, المواضيع التي ظهرت في الشكاوى التي تلقتها المندوبية. تُواصِل المندوبية استيضاح شكاوى على هذه الهيئات ونتائج الاستيضاح من شأنها ان تكون بمثابة مقياس لإصلاح العيوب التي كشفتها الرقابة. وهذا بمثابة تعبير ناجع للدمج الفريد من نوعه لوظيفتي كمراقب الدولة ووظيفتي كمندوب شكاوى الجمهور.

في فتره ولايتي كمندوب شكاوى الجمهور وضعت نصب عيني كهدف تعزيز استخدام الوساطة في الشكاوى المناسبة. بينت خبره المندوبية بهذا المجال ان الوساطة اداه فعاله وناجحة لحل النزاعات بين الفرد والسلطة وتؤدي لحلولا ترضي الطرفين، كما وغالبا ما تختصر مده استيضاح الشكوى. في العام 2018 عولجت بالمندوبية أكثر من 100 شكوى عن طريق الوساطة. بهذا التقرير وفي الفصل الذي يتناول موضوع الوساطة سيتم استعراض الأبرز بين الشكاوى، مثل شكاوى تتناول ازاله المخاطر ومصادر الازعاج وشكاوى تتناول المساس بالمشاعر نتيجة لتعامل غير لائق.

في السنه السابقة توفيت قبل اوانها المحامية راحيل أفني, مديره قسم بمندوبية شكاوى الجمهور. على مدار أربعين عاما من عملها بمكتبنا عُرفت راحيل كموظفه ومديره محبوبه وذات قدر. راحيل استقبلت كل شخص بمحبه وبرحابه صدر، تبرعت بشكل سري للمحتاجين وقدمت يد العون لكل محتاج. اشراقه وجهها، لطفها، تواضعها وطيبه قلبها أثرت على كل من حولها. فليكن ذكرها مباركا.

في النهاية، اود ان اشكر كل موظفي مندوبية شكاوى الجمهور ومدراءها على العمل الدؤوب والتفاني في استيضاح الشكاوى، على تطوير سُبل استيضاح متجددة وعلى تجندهم للمساعدة قدر الإمكان لمُقدمي الشكاوى. شكر خاص لمديره مندوبية شكاوى الجمهور، المحامية د. استير بن حاييم، التي تقود المندوبية لإنجازات متعددة ولتعزيز مكانتها كمؤسسه ذات اهميه ومؤثره بالديمقراطية الإسرائيلية. ليس عندي أدنى شك ان المندوبية ستواصل عطائها القدير للحفاظ على حقوق الانسان ولتسهيل تواصل الفرد مع مؤسسات الحكم.

يوسف حاييم شفيرا, قاض (متقاعد)

مراقب الدولة ومندوب شكاوى الجمهور

اورشليم القدس، حزيران 2019

---

1 مراقب الدولة, **الخدمه للجمهور بشركه بريد إسرائيل م.ض.** (2019),تقرير رقابه خاص- **ازمه المواصلات العامة** (2019).

תוכן העניינים

עיקרי דוח 45 לשנת 2018 **1**

מבוא - על נציבות תלונות הציבור 13

נציב תלונות הציבור 14

הנגשת נציבות תלונות הציבור 16

הגשת תלונה 18

הליך בירור התלונה 19

נתונים על התלונות בשנת 2018 **21**

מילון מושגים 22

מספר מכתבי התלונה שהתקבלו בשנת 2018 24

התפלגות התלונות לפי נושאים 25

מאפייני המתלוננים 26

- התפלגות המתלוננים לפי מגדר 26
- התפלגות המתלוננים לפי גיל 28
- התפלגות המתלוננים שעלו לישראל בעשר השנים האחרונות לפי ארץ מוצאם 29
- התפלגות התלונות לפי מקום המגורים של המתלונן 30

התפלגות מכתבי התלונה לפי דרך קבלתם 32

הגופים שהתקבלו עליהם מכתבי התלונה הרבים ביותר 33

שיעור התלונות המוצדקות 34

תוצאות הטיפול בתלונות 35

נושאי תלונות נבחרים

38 **פרק 1** ההגנה על זכויות האדם

54 **פרק 2** זכויות מעורבים בהליכים פליליים

60 **פרק 3** הזכות לבריאות

71 **פרק 4** הזכויות של אוכלוסיות מוגדרות:
אנשים עם מוגבלות (עמ' 72),
אזרחים ותיקים (עמ' 87),
נשים (עמ' 95), ילדים (עמ' 102)

111 **פרק 5** זכויות עובדים

123 **פרק 6** ההגנה על חושפי שחיתויות

145 **פרק 7** השירות לציבור

167 **פרק 8** זכויות על מקרקעין

173 **פרק 9** גביית תשלומים, חובות וקנסות

185 **פרק 10** הטיפול בתלונות באמצעות גישור

193 **נספחים**

- התפלגות התלונות לפי גופים נילונים בשנת 2018 ותוצאות הטיפול בהן
- התפלגות התלונות לפי נושאים ומגדר
- רשימת הגופים שתלונות בעניינם מתוארות בדוח

עיקרי דוח 45
לשנת 2018

דוח שנתי 45 של נציב תלונות הציבור
מוקדש לזכרה של עו"ד **רחל אבני** ז"ל,
מנהלת אגף בכירה בנציבות תלונות הציבור
כ"ה בניסן התשי"ד - ד' בתמוז התשע"ח
17.6.2018 – 28.4.1954

עיקרי דוח 45 לשנת 2018

במדינת ישראל מבקר המדינה הוא גם נציב תלונות הציבור (הנציב), ושילוב תפקידים זה הוא ייחודי בעולם. הנציב ממלא את תפקידו באמצעות נציבות תלונות הציבור (הנציבות). דוח שנתי 45 של הנציב מתאר את פעולות הנציבות בשנת 2018, את סמכויות הנציבות ואת דרך בירור התלונות.

השנה מובאים בדוח באופן נרחב נתונים מעניינים מזוויות שונות השופכים אור על התלונות שטופלו בשנת 2018 ועל מאפייני המתלוננים, זאת נוסף על תיאור הטיפול בנושאי תלונות נבחרים ובאוכלוסיות שונות.

נתונים על התלונות

בשנת 2018 התקבלו בנציבות 13,617 מכתבי תלונה על גופים נילונים ועוד 844 מכתבי תלונה על גופים שהנציבות אינה מוסמכת לברר תלונות עליהם, ובסך הכל 14,461 מכתבי תלונה. בשלוש השנים האחרונות חלה עלייה מתמדת של כ-7% בכל שנה במספר מכתבי התלונה שהתקבלו בנציבות.

לאחרונה החלה הנציבות לנתח את התלונות לפי מאפייני המתלוננים. הדבר מאפשר לנציבות בין היתר לאתר אילו קבוצות אוכלוסייה אינן מודעות מספיק לפעילותה של הנציבות וליזום פעולות להנגשת הנציבות עבור קבוצות אלה.

פרק נרחב בדוח מוקדש לבחינת מאפייני המתלוננים לפי מגדר, מקום מגורים וגיל.

מהנתונים עולה בין היתר כי ככלל, שיעור התלונות של נשים (39%) קטן במידה ניכרת משיעור התלונות של גברים (60%). עם זאת, בתלונות בנושאי דיור ואכלוס, גמלאות, חינוך, השכלה ורווחה שיעור התלונות של נשים גדול משיעור התלונות של גברים.

מבחינת התפלגות התלונות לפי המחוז שבו מתגורר המתלונן עלה שבמחוז דרום ומחוז תל אביב מספר התלונות ל-10,000 תושבים הוא הגדול ביותר, ואילו במחוז צפון ומחוז ירושלים מספר התלונות ל-10,000 תושבים הוא הקטן ביותר.

אשר להתפלגות הגילים של המתלוננים, נמצא שקבוצת הגיל המרכזית של המתלוננים היא קבוצת בני 25 - 54. חשוב לציין ששיעורם של המתלוננים שהם אזרחים ותיקים (מעל גיל 65) גדול כמעט פי שניים משיעורם באוכלוסייה.

התפלגות התלונות לפי הגופים הנילונים

שלושת הגופים שהתקבלו עליהם מכתבי התלונה הרבים ביותר בשנת 2018 הם המוסד לביטוח לאומי (1,101 מכתבי תלונה), חברת דואר ישראל בע"מ (864) ומשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (826).

השיעור הכללי של התלונות המוצדקות מכלל התלונות שבוררו עד תומן בשנת 2018 הוא 35.24%

יצוין כי בשלוש השנים האחרונות חלה עלייה בשיעור התלונות המוצדקות.

שלושת הגופים ששיעור התלונות המוצדקות עליהם היה גדול מהשיעור הכללי של התלונות המוצדקות הם חברת דואר ישראל בע"מ (72.7%), משרד הבריאות (61.1%) ומשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (49.7%).

ב-42.5% מהתלונות סיימה הנציבות את הטיפול לשביעות רצון המתלונן - בין משום שהתלונה נמצאה מוצדקת ובין משום שהתלונה באה על תיקונה.

נושאי התלונות

הנציבות מקבלת תלונות בנושאים רבים ומגוונים הנוגעים לפגיעה בזכויותיהם של המתלוננים על ידי רשויות השלטון וגופים ציבוריים.

36%

מהתלונות שהתקבלו בשנת 2018 נסבו על ליקויים בשירות שהגופים השונים נותנים לפונים אליהם. יתר התלונות עסקו בנושאים המקיפים קשת רחבה של הפעילות הציבורית בישראל, כגון רווחה, בריאות, דיור ואכלוס, הליכי גבייה והוצאה לפועל, חינוך וגמלאות.

בפרק העוסק בשירות לציבור ניתן למצוא ניתוח של התפלגות התלונות בנושא השירות לציבור וכן נתונים מפורטים בנוגע לתלונות על שני גופים: חברת דואר ישראל בע"מ, ששיעור התלונות המוצדקות עליה בשנת 2018 היה הגדול ביותר (72.7%), ומשרד התחבורה והבטיחות בדרכים, שעליו התקבל המספר הרב ביותר של תלונות בנושא השירות לציבור בשנת 2018.

התפלגות התלונות בנושא השירות לציבור

בירור התלונות ומתן סעד למתלוננים

הנציבות מוסמכת לברר תלונות בכל דרך שתיראה לה, והיא אינה כפופה להוראות שבסדר הדין או בדיני הראיות. לעיתים מקיימת הנציבות הליכי בירור מורכבים שבהם מעורבים כמה גופים נילונים, ובמידת הצורך היא מפגישה את נציגי הגופים סביב שולחן אחד.

תלונות שנמצאו מתאימות לכך מטופלות באמצעות הליך גישור. בפרק על הטיפול בתלונות באמצעות גישור מתוארות תלונות בולטות שטופלו בהליך גישור, שבמסגרתו נמצאו פתרונות יצירתיים המוסכמים על כל הצדדים. לדוגמה, בעקבות תלונה על מטרד רעש שמקורו בהטסת טיסנים הגיעו הצדדים להסכמה שבעקבותיה הרסה הרשות המקומית את מִנחת הטיסנים, ובכך בא אל קיצו סבלם רב-השנים של המתלוננים.

הנציבות רשאית לבקש מכל אדם או גוף מידע ומסמכים העשויים לעזור בבירור התלונה.

אם בסיום הבירור נמצאה התלונה מוצדקת, מודיעה הנציבות למתלונן ולגוף הנילון על ממצאי הבירור. אם העלה בירור התלונה ליקוי בפעולת הגוף הנילון שיש לתקנו, מודיעה הנציבות לגוף הנילון כיצד יש לתקנו ועד מתי יש לעשות זאת ועוקבת אחר תיקון הליקוי.

מתלוננים שתלונתם נמצאה מוצדקת יכולים לקבל סעדים שונים, בהתאם לליקויים שהעלה בירור תלונתם, ובהם:

- **הפסקת המעשה שפוגע במתלונן**
  ראו לדוגמה עמ' 176 בדוח;
- **השבת כספים שנגבו שלא כדין**
  ראו לדוגמה עמ' 106 בדוח;
- **מתן פיצוי כספי למתלונן**
  ראו לדוגמה עמ' 117 בדוח;
- **קביעה כי פעולת הגוף הנילון היא בגדר אי-צדק בולט ונוקשות יתרה והצבעה על הצורך לתקן את הליקוי בהתאם**
  ראו לדוגמה עמ' 180 בדוח;
- **מתן צו הגנה לחושפי שחיתות**
  ראו בהרחבה עמ' 123 - 144 בדוח.

תיקון ליקויים

לא אחת מעלה בירורה של תלונה פרטנית ליקוי כללי באופן פעולת הרשות הציבורית. במקרים כאלה הנציבות אינה מסתפקת במתן סעד למתלונן עצמו, אלא גם מצביעה על הצורך לתקן את הליקוי הכללי, כדי שלא ייפגעו ממנו אנשים אחרים. בכך תורמת הנציבות, נוסף על הסיוע שהיא מעניקה למתלונן עצמו, לשיפור דרך פעולתו של המינהל הציבורי ולהגנה על כלל הנזקקים לשירות הציבורי.

תיקון ליקוי כללי

השנה הביא בירורן של 33 תלונות המתוארות בדוח לתיקון ליקויים כלליים. תלונות אלה מסומנות בדוח בסימון מיוחד.

למשל, נכה על רקע נפשי הלין כי על גבי הקבלה שמונפקת לו בעת שהוא נוסע בתחבורה הציבורית מצוין שהוא "נכה", והדבר גורם לו עוגמת נפש רבה ופוגע בפרטיותו. בעקבות בירור התלונה ולאחר שהנציבות הודיעה למשרד התחבורה כי עליו לשקול לציין את הזכאות להנחה בתשלום עבור הנסיעה בדרך אחרת, כדי לצמצם את הפגיעה בפרטיות הנוסעים, הִנחה משרד התחבורה את מפעילי התחבורה הציבורית לציין בקבלה רק את קוד ההנחה ולא את מאפייני הנוסע.

מילה טובה

לעיתים שמחה הנציבות להיווכח שכאשר הגוף הנילון מגלה שהיה ליקוי בדרך פעולתו או מתרשם שבנסיבות המקרה שמובא לפניו עליו לנקוט פעולה לפנים משורת הדין, הוא מחליט ביוזמתו לתקן את הליקוי או לתת סעד למתלונן. השנה החליטה הנציבות להבליט בדוח את פעולתם החיובית של אותם גופים נילונים ולציינם לחיוב.

למשל, בדוח מובאת תלונה שבעקבותיה נרתם המוסד לביטוח לאומי לסייע למתלוננת תושבת אילת שסובלת משיתוק מוחין ומוגבלת בגפיים התחתונות.

בתלונתה הלינה המתלוננת על שאין באפשרותה ללמוד נהיגה בעיר מגוריה, מאחר שאין באילת מורי נהיגה שרכבם מותאם להוראת נהיגה לאנשים עם מוגבלות.

משהובאה התלונה לידיעת המוסד לביטוח לאומי, הוא הסכים לאשר באופן חריג, במסגרת סל שיקום, מתווה למימון שיעורי נהיגה למתלוננת בתל אביב. במסגרת המתווה מימן המוסד לביטוח לאומי את טיסותיה של המתלוננת לתל אביב ובחזרה ואף מימן לה את עלות שיעורי הנהיגה.

הנגשת הנציבות

הנציבות פועלת בדרכים רבות ושונות כדי להגביר בקרב הציבור את המודעות לקיומה ולאפשרות שיש לפרט להיעזר בה כדי לקבל זכויות המגיעות לו. להלן כמה מהדרכים הללו:

- הפעלת לשכות לקבלת קהל ברחבי הארץ, לרבות באזורי הפריפריה, כדי להקל על התושבים להגיש תלונות;
- קיום פעולות הסברה בנוגע לנציבות וסמכויותיה בלשכות הרווחה של הרשויות המקומיות, לרבות ביישובי הפריפריה, וכן בקרב ארגוני מתנדבים וארגונים חברתיים;
- הנגשת הנציבות לדוברי שפות זרות. בלשכות לקבלת קהל בנציבות יש עובדים דוברי ערבית, רוסית ואמהרית שמסייעים למתלוננים דוברי שפות אלה שמגיעים ללשכות להגיש את תלונותיהם;
- התאמת השירות ומתן המידע לאדם עם מוגבלות המבקש להגיש תלונה.

- ירושלים
- תל אביב-יפו
- חיפה
- באר שבע
- לוד
- נצרת
- קריית שמונה

פגיעה בזכות לכבוד ולחירות

הנציבות קבעה כי לקיחת המתלוננת ובן זוגה לחקירה ביידת משטרה פגעה בכבודם במידה שעולה על הנדרש.

בעקבות הצבעת הנציבות הפיץ האגף לחקירות ולמודיעין של המשטרה לכל יחידות המשטרה הנחיה המפרטת מהם אמצעי העיכוב הפוגעניים פחות והנחה את יחידות המשטרה שבכלל, יש להעדיף לנקוט אמצעים אלה, על פי נסיבות המקרה.

פגיעה בזכות לשוויון

אישה לקוית ראייה התלוננה על החלטת משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (משרד העבודה) לדחות את בקשתה לקבל דמי ליווי.

בעקבות התערבות הנציבות בעניין תלונה זו החליטו משרד העבודה ומשרד האוצר להשוות את גיל הזכאות המרבי של נשים לקויות ראייה לקבלת דמי ליווי לזה של גברים, ובהתאם לכך אושרו דמי ליווי למתלוננת.

ההגנה על חופש הביטוי

בשני הדוחות הקודמים הובאה עמדת הנציב בנושא מחיקת תגובות של אנשים או חסימת גישתם שלא כדין לדפים ציבוריים של רשויות ציבור ושל אנשי ציבור ברשתות החברתיות.

בדוח זה נסקרו ההתפתחויות שחלו בנושא זה בשנת 2018 וכן מובא תיאורן של תלונות בנושא זה על גופים ציבוריים ונושאי משרות ציבוריות.

תיאור הטיפול בתלונות נבחרות

חלקו השני של הדוח מוקדש לתיאור הטיפול בנושאי תלונות נבחרים ובאוכלוסיות מוגדרות. כן מובא בחלק זה תיאור הטיפול בתלונות באמצעות גישור. להלן תיאור של מבחר תלונות:

ההגנה על זכויות האדם

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור רואה בין מכלול תפקידיה של הנציבות גם את ההגנה על זכויות האדם בכלל, ועל זכויותיהן של האוכלוסיות המוחלשות בחברה בפרט. בדוח השנתי מתוארים מקרים רבים שבהם סייעה הנציבות להגן על זכויות היסוד של מתלוננים, ובהן הזכות לכבוד ולחירות, הזכות לשוויון והזכות לפרטיות. במקרים רבים הביא בירורה של תלונה לתיקון ליקוי כללי ולמניעת פגיעה באנשים אחרים.

תלונות של אוכלוסיות מוגדרות

השנה הובלטו בדוח תלונות הנוגעות לאוכלוסיות מוגדרות, ובמסגרת זאת רוכזו בפרק הרביעי בדוח תלונות בתחומים שונים ומגוונים בארבעה חתכים: אנשים עם מוגבלות, אזרחים ותיקים, נשים וילדים. מבנה זה של הפרק נועד להציג את עבודת הנציבות מנקודת המבט של המשתייכים לאוכלוסיות אלה וכן לסייע בשמירה על זכויותיהם.

תלונות הנוגעות לאנשים עם מוגבלות

הנציבות רואה חשיבות מיוחדת בטיפול בתלונות של אנשים עם מוגבלות. בדוח מובא תיאורן של תלונות שבהן סייעה הנציבות לאנשים עם מוגבלות, ובכללן תלונה על אי-מתן שירות לנכה בסניף דואר ללא המתנה בתור; תלונה על אי-מסירת דבר דואר לאדם עם מוגבלות ודרישה ממנו לצאת מביתו כדי לקבל את דבר הדואר; ותלונה על אי-הנגשת מרכז למסירת דברי דואר.

בעקבות התערבות הנציבות בנוגע לתלונה אחרת הודיעה עיריית תל אביב-יפו כי מאחר שהדרך הנגישה היחידה לבריכת גורדון עוברת בחניון הסמוך, היא תממן לאנשים עם מוגבלות עד שש שעות חניה חינם בחניון זה.

נוסף על כך, מצוינות השנה בדוח תלונות של חולים הזקוקים לקנביס רפואי. מאחר שמספר התלונות שהתקבלו בשנת 2018 על היחידה לקנביס רפואי במשרד הבריאות גדול כמעט פי שניים וחצי ממספר התלונות שהתקבלו עליה בשנת 2017, ומאחר ש-85% מהתלונות על היחידה בשנת 2018 נמצאו מוצדקות או באו על תיקונן בעקבות התערבות הנציבות, מובא בפרק שעוסק בתחום הבריאות תיאור מפורט של התלונות על היחידה.

תלונות הנוגעות לאזרחים ותיקים

בפרק המתאר תלונות אלה מובאת החלטת הנציב שלפיה יש להשוות את תנאיהם של גמלאי שירות בתי הסוהר יוצאי מרוקו לתנאיהם של יתר הגמלאים עובדי המדינה ולהכיר גם בהם כניצולי השואה לעניין הגדלת תקופת שירותם בחישוב קצבת הפרישה שלהם.

תלונות הנוגעות לילדים

הפרק הסוקר תלונות הנוגעות לילדים מתמקד בתחום החינוך, ומתוארות בו בין השאר תלונות על גבייה בלתי חוקית של תשלום עבור מתן אישור ללימודים מחוץ לתחום השיפוט של מועצה מקומית, קיום לימודים בכיתה א' לחינוך מיוחד בחדר קטן ובלתי מתאים ועוד.

תלונות הנוגעות לנשים

בפרק שיוחד לתלונות הנוגעות לנשים ניתן למצוא תלונות בנושאי היריון ולידה (מימון בדיקות, קבלת גמלת שמירת היריון וחופשת לידה) וכן תלונות בעניין נוקשות בטיפול של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים בבקשות להנחה בשכר הלימוד של ילדי אימהות עובדות.

לדוגמה, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים קיבל את עמדת הנציבות שלפיה יש לפרש באופן עדכני את הכלל הקובע שמי שלומדת לימודי רפואה זכאית לסבסוד שכר לימוד במעונות ובמשפחתונים במשך כל שנות הלימודים ולהחילו גם על מי שלומדת לימודי וטרינריה.

מבוא

על נציבות תלונות הציבור

ההגנה על חושפי שחיתויות

סוג נוסף של מתלוננים בעלי מאפיינים מיוחדים הוא אוכלוסיית העובדים חושפי השחיתות, שלטיפול בהם ובתלונות שהגישו יוחד פרק בדוח.

המחוקק הסמיך את הנציב להגן על עובדים שפעלו בתום לב ולפי נהלים תקינים לחשיפת שחיתות, הפרה חמורה של חיקוק או פגיעה חמורה בכללי מינהל תקין במקום עבודתם, והממונים עליהם התנכלו להם או ביקשו לפטרם בתגובה על ההודעה על המעשים כאמור. כמו כן הסמיך המחוקק את הנציב לתת הגנה למבקרים פנימיים שסבלו מהתנכלות בתגובה על פעולותיהם כמבקרים פנימיים.

בשנת 2018 הוגשו 44 תלונות של עובדים שטענו כי הממונים עליהם פגעו בזכויותיהם בעקבות חשיפת מעשי שחיתות. 22 מהעובדים שבירור תלונתם הסתיים קיבלו סעדים שונים מהנציב. חמישה עובדים (אחד מהם מבקר פנימי) קיבלו צווי הגנה קבועים, ובמסגרת בירורן של 17 התלונות האחרות יושבו המחלוקות בין הצדדים בסיוע הנציב, או שהצדדים הסמיכו את הנציב לקבל החלטה בעניין המחלוקות ביניהם.

נוסף על הסעדים שנותן הנציב לחושפי שחיתות שתלונתם נמצאה מוצדקת, נוקט הנציב פעולות שונות כדי להקל את הקשיים הרבים שהמתלוננים ובני משפחותיהם נתקלים בהם בעקבות חשיפת השחיתות והגשת התלונה לנציבות. בשנת 2018 גויסה לנציבות עובדת סוציאלית, לשם ליווי המתלוננים ובני משפחותיהם.

סגירת מעגל

מחושפת שחיתות למהנדסת העירייה: גב' סיגל חורש, ששימשה סגנית מהנדסת עיריית רמת גן, פנתה בשנת 2015 לנציב תלונות הציבור וביקשה צו הגנה כחושפת שחיתות. הצו התבקש נוכח סיוע שהעניקה למשטרת ישראל בעת חקירת חשדות לביצוע מעשים פליליים בידי ראש העירייה דאז ובכירים בעירייה. בעקבות בירור התלונה ניתן למתלוננת צו הגנה קבוע אשר ביטל את פיטוריה והורה לעירייה להמשיך להעסיקה בתפקידה ללא פגיעה בזכויותיה.

באוקטובר 2018 הוחלף ראש העירייה בעקבות הבחירות לרשויות המקומיות, ובמכרז שהתקיים לאחרונה נבחרה גב' חורש למהנדסת העירייה.

תיאור מפורט של הנתונים על התלונות ותיאורן של כל התלונות בחלוקה לנושאים השונים מובאים בדוח שלפניכם

נציב תלונות הציבור

במדינת הרווחה המודרנית, המספקת לתושביה מגוון רחב של שירותים, מעורב המינהל הציבורי בתחומי חיים רבים של הפרט. התלות הרבה של הפרט בגופים של המינהל הציבורי והקושי למצוא את הדרך במבוך המנגנון הבירוקרטי עלולים למנוע מהפרט לקבל את כל הזכויות המגיעות לו או אף לפגוע בזכויותיו. בשל כל אלה התעורר הצורך להקים מוסד ממלכתי נגיש, אובייקטיבי ויעיל שיסייע לפרט במגעיו עם הממסד השלטוני, בלי שיצטרך לפנות לבית המשפט לצורך כך.

בשנת 1971 תוקן חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (חוק מבקר המדינה), ונוסף לו הפרק השביעי, שמכוחו מונה מבקר המדינה לתפקיד נציב תלונות הציבור (הנציב) והוקמה נציבות תלונות הציבור (הנציבות). בפרק השביעי גם נקבעו כללים לגבי בירור התלונות המוגשות לנציבות. בשנת 1988 עוגן מעמדו של מבקר המדינה כנציב תלונות הציבור בסעיף 4 לחוק יסוד: מבקר המדינה.

שילוב התפקידים של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור הוא ייחודי לישראל. בשילוב זה גלומה תועלת רבה, מאחר שהוא מאפשר למבקר המדינה ונציב תלונות הציבור לבדוק את תקינות פעולתן של הרשויות הציבוריות הן כנציב, דרך עיניו של הפרט המתלונן[1] על מעשה או מחדל של רשות ציבורית אשר פגעו בו, והן מהבחינה המערכתית, כמבקר המדינה.

אם בעקבות בירור תלונה נחשפת לפני הנציב שיטת מינהל פגומה או הפרת חוק שיטתית - תפקידו הנוסף כמבקר המדינה מאפשר לו להנחות את עובדי הביקורת במשרדו לבדוק את נושא התלונה לא רק מנקודת מבטו של המתלונן, אלא גם בראייה כוללת המביאה בחשבון את האינטרס של כלל הציבור. זאת ועוד, המידע שאוספות יחידות הביקורת בנושאי התלונות מסייע לבירורן בנציבות, ולהפך - מידע העולה מהתלונות המתקבלות בנציבות משמש את יחידות הביקורת בבואן לבצע ביקורת בגופים הציבוריים.

1 מטעמי נוחות נעשה בדוח שימוש בלשון זכר אף שהכוונה היא לנשים וגברים כאחד.

מצבת כוח האדם: 106 עובדים, מהם 82 עורכי דין

מבקר המדינה ממלא את תפקידו כנציב תלונות הציבור באמצעות נציבות תלונות הציבור. מנהל הנציבות מתמנה בידי הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, לפי הצעת הנציב. בדצמבר 2017 מונתה עו"ד ד"ר אסתר בן חיים למנהלת הנציבות.

בסוף שנת 2018 מנתה הנציבות 106 עובדים:

82 עורכי דין

3 עובדות סוציאליות

21 עובדים מינהליים שסייעו בטיפול בתלונות

נושאים לתלונה

הנציבות מקבלת תלונות בנושאים רבים ומגוונים, וייחודה הוא בכך שהיא מאפשרת למתלוננים לפנות אליה לא רק בנוגע לפגיעה בזכויות חוקתיות, כספיות וחברתיות, אלא גם בנושאים שאינם מתאימים בדרך כלל לבירור בערכאות: אי-קבלת מענה על פנייה, התנהגות לא נאותה של עובד ציבור, שרירות לב וכדומה.

מבנה הנציבות

בנציבות יש תשעה אגפים. אחד האגפים עוסק ברישום התלונות המתקבלות, במיונן על פי אמות המידה לבירור תלונות הקבועות בחוק, בבירור חלק מהתלונות הדחופות ובניתובן של שאר התלונות המיועדות לבירור לשמונת האגפים האחרים. אגף זה אף מרכז את תחום הגישור בנציבות.

כל אגף מברר תלונות על גופים מסוימים. עובדי האגפים השונים בקיאים בדינים שמכוחם פועלים הגופים שהם מבררים תלונות עליהם וכן בנהלים ובהנחיות של גופים אלה, והודות לכך הם יכולים לברר את התלונות ביעילות ולסייע למתלוננים למצות את זכויותיהם. אגף מיוחד בנציבות עוסק בתלונות של עובדים בגופים נילונים וכן בתלונות של חושפי שחיתות.

הנגשת נציבות תלונות הציבור

נציבות תלונות הציבור מקיימת פעילות הסברתית שוטפת במשך כל השנה, כדי להגביר את מודעותן של אוכלוסיות שונות לקיומה ולאפשרות לפנות אליה. עובדי הנציבות גם מעבירים מדי פעם בפעם הרצאות בגופים שונים כגון עמותות, קליניקות משפטיות, מתנ"סים וארגונים אזרחיים. בשנת 2018 יזמה הנציבות פעילויות ציבוריות שונות, ונציגיה השתתפו בפעילויות כאלה וכן בכנסים ובימי עיון שהתקיימו למגזרים שונים. בין היתר השתתפו עובדי הנציבות במושב לקידום זכויות אנשים עם מוגבלות באוניברסיטת חיפה; ובשולחנות עגולים במשרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, בהשתתפות יוצאי הקהילה האתיופית ונציגים מהמגזר החרדי. כמו כן, השתתפו העובדים בפעילות התנדבותית בבית ספר תיכון בבת ים, ובמסגרתה הרצו לפני בני הנוער על עבודת הנציבות בכלל ועל תרומת הנציבות לדור הצעיר בפרט.

עובדי הנציבות גם נתנו הרצאות לעובדים במחלקות לשירותים חברתיים במועצות מקומיות בכלל, ובמגזר הבדואי בפרט; קיימו פעילות הסברתית בתקשורת בשפה הערבית; וכן ביצעו פרויקט מיוחד להסברה על הנציבות בקרב הציבור. הפרויקט המיוחד בוצע בשיתוף סטודנטיות לעבודה סוציאלית במכללת תל חי, שסייעו לביצוע הפרויקט כחלק מהעבודה המעשית שלהן.

תלונות חברי כנסת

לפי סעיף 37 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], חבר כנסת רשאי להגיש תלונה גם על מעשה הפוגע במישרין בזולת.

בשנת 2018 הגישו חברי כנסת לנציבות תלונות הציבור שש תלונות, כדלקמן: ג'מעה אזברגה - שתי תלונות, שלי יחימוביץ' - שתי תלונות, מוטי יוגב - תלונה אחת, יוליה מלינובסקי - תלונה אחת.

הנציבות קוראת לחברי הכנסת לממש את האפשרות הקבועה בחוק ולהגיש לה תלונות כאמור.

מעמד האישה

סעיף 6 לחוק הרשות לקידום מעמד האשה, התשנ"ח-1998, קובע כי אם קיבלה הרשות תלונה על מעשה הקשור בתחום מתחומי פעולתה, וסברה כי היא ראויה להתברר כתלונה לפי הפרק השביעי לחוק מבקר המדינה היא רשאית להעביר את התלונה לנציב תלונות הציבור, אם הסכים לכך אותו אדם. בשנת 2018 לא הגישה הרשות תלונות לנציבות כאמור.

הנציבות קוראת לרשות לממש את האפשרות הקבועה בחוק, ולהגיש לה תלונות כאמור.

הנגשה לאוכלוסיות מוחלשות

הנציבות מפעילה לשכות אזוריות לקבלת קהל בנצרת, בלוד ובבאר שבע וכן עמדה לקבלת תלונות במתחם בית המשפט בקריית שמונה, זאת נוסף על הלשכות לקבלת קהל הנמצאות במשרדי מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור בשלוש הערים הגדולות - ירושלים, תל אביב וחיפה. פעילות הלשכות האזוריות מקילה על התושבים המתגוררים באזורים הסמוכים להן את הגשת התלונות.

הנגשה לדוברי שפה זרה

בלשכות הנציבות יש עובדים דוברי ערבית, אנגלית, רוסית, אמהרית, צרפתית וספרדית. לכן בדרך כלל הנזקקים לשירותי הנציבות מתקבלים בלשכה על ידי עובד הדובר את שפתם, והם יכולים להתייעץ עימו ולמסור לו את תלונתם בעל פה. קבלת התלונה מהמתלונן באופן בלתי אמצעי מאפשרת לקבל ממנו הבהרות בעניין התלונה, דבר שיש בו כדי לייעל מאוד את הבירור ולחסוך בהתכתבות מיותרת.

הנגשה לפריפריה

כדי להביא לידיעת תושבי הפריפריה את דבר קיומה של הנציבות, את סמכויותיה לעניין בירור תלונות ואת הדרכים להגשת התלונות מקיימות הלשכות האזוריות פעולות הסברה ביישובי הפריפריה, ובכלל זה בלשכות הרווחה של הרשויות המקומיות ביישובים אלה. כמו כן מקיימות הלשכות האזוריות פעולות הסברה בקרב ארגונים חברתיים וארגוני מתנדבים.

הנגשה לאנשים עם מוגבלות

אדם עם מוגבלות המבקש להגיש תלונה יוכל לקבל מהנציבות שירות ומידע בדרך המותאמת למוגבלותו ובסיוע האמצעים המפורטים בתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), התשע"ג-2013. אדם עם מוגבלות הזקוק לשירות ומידע כאמור מתבקש לציין זאת בעת הגשת התלונה.

■ ■ ■

הגשת תלונה

מי רשאי להגיש תלונה?

כל אדם, ובכלל זה ילד גם אם אינו אזרח ישראלי או תושב ישראל

אפשרויות הגשת תלונה

המתלונן בעצמו **או** באמצעות עורך דין או מיופה כוח

הגופים שניתן להגיש תלונה עליהם

כל הגופים הנתונים לביקורת מבקר המדינה לפי סעיפים 9(1) - 9(6) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]

הגופים המצויינים בסעיפים 9(7) - 9(8) לחוק, בתנאי שהנציב או הוועדה לענייני ביקורת המדינה החליטו על כך

דרך הגשת תלונה

אפשר להגיש תלונה לנציבות בכמה דרכים:

- בטופס מקוון באתר המרשתת של הנציבות
- בדואר אלקטרוני
- בדואר רגיל
- בפקס
- בפייסבוק
- בכתב בלשכות לקבלת קהל
- בעל פה בלשכות לקבלת קהל

על מה ניתן להתלונן

על מעשה או מחדל

הפוגע במישרין במתלונן **או** מונע ממנו במישרין טובת הנאה

אם המעשה או המחדל

בניגוד לחוק **או** חוקית **או** בניגוד למינהל תקין **או** יש בו משום נוקשות יתרה או אי-צדק בולט

הליך בירור התלונה

קבלת התלונה

האם הנציבות מוסמכת לברר את התלונה?

הודעה למתלונן על חוסר סמכות

(למשל, גוף לא נילון; אין פגיעה במישרין; הנושא תלוי ועומד בבית המשפט)

העברה לגישור

בירור התלונה

- השלמת פרטים מהמתלונן
- בדיקה עובדתית ומשפטית של התלונה
- פנייה לגוף הנילון לקבלת תגובתו

הנציבות רשאית לבקש מכל אדם או גוף מידע ומסמכים העשויים לעזור בבירור התלונה; בירור התלונה אינו כפוף להוראות שבסדר הדין או בדיני ראיות

סיום הבירור ללא הכרעה

(למשל, התלונה באה על תיקונה; המתלונן ביטל את תלונתו; התברר שלנציבות אין סמכות לברר את התלונה)

הכרעה

התלונה מוצדקת

- הודעה למתלונן
- הודעה לנילון על הליקוי ועל האופן שבו יש לתקנו
  - מעקב אחר תיקון הליקוי

התלונה אינה מוצדקת

הודעה למתלונן ולנילון על ממצאי הבירור

נתונים על התלונות בשנת 2018

מילון מושגים

מכתב תלונה

מכתב ממתלונן שיש בו תלונה אחת או יותר על גוף נילון אחד.

תלונה

טענות המתלונן על הגוף הנילון. חלק ממכתבי התלונה יכולים לכלול יותר מתלונה אחת על גוף נילון אחד.

מתלונן

אדם המגיש לנציבות תלונות הציבור מכתב תלונה (כולל ילד או מי שאינו אזרח ישראל או תושב ישראל). גם אדם אחר יכול להגיש תלונה בשמו של מתלונן, בתנאי שהמתלונן נתן להנחת דעתו של נציב תלונות הציבור את הסכמתו לכך.

גוף נילון

גוף שניתן להגיש עליו תלונה לפי חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. בסעיף 36 לחוק מבקר המדינה נקבע כי ניתן להגיש תלונה לנציבות על כל הגופים הנתונים לביקורת מבקר המדינה לפי סעיפים 9(1) - 9(6) לחוק:

- כל משרדי הממשלה ויחידות הסמך שלהם;
- כל החברות הממשלתיות או גופים אחרים שהממשלה משתתפת בהנהלתם;
- מפעלים או מוסדות של המדינה, כגון המוסד לביטוח לאומי, משטרת ישראל, צה"ל ורשות מקרקעי ישראל;
- גופים אחרים שהוחלה עליהם ביקורת המדינה מכוח החוק, מכוח החלטת הכנסת או מכוח הסכם בינם ובין הממשלה.

לפי סעיפים 9(7) - 9(8) לחוק, גופים שבניהולם שותף אחד הגופים המצוינים לעיל או שמקבלים תמיכות מאחד מגופים אלה יהיו גופים נילונים רק אם הנציב או הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטו על כך.

תלונה שבאה על תיקונה

תלונה שהטיפול בה הסתיים לשביעות רצון המתלונן, ולכן לא הייתה בה הכרעה.

תלונה שהייתה בה הכרעה

תלונה שבוררה עד תומה והוחלט אם היא מוצדקת או לא מוצדקת.

תלונה מוצדקת

תלונה שבוררה עד תומה, והוחלט שהגוף הנילון פעל בניגוד לחוק, ללא סמכות חוקית, או בניגוד לכללי מינהל תקין, וכן תלונה שהוחלט לגביה שבפעולות שעשה הגוף הנילון יש משום נוקשות יתרה או אי-צדק בולט.

תלונה לא מוצדקת

תלונה שבוררה עד תומה והוחלט כי היא אינה תלונה מוצדקת כהגדרתה לעיל.

תלונה שלנציבות אין סמכות לבררה

תלונה אשר לא התקיים לגביה הנאמר בסעיפים 36 - 37 לחוק מבקר המדינה, הקובעים מי הם הגופים שעליהם ניתן להגיש תלונה ומהו נושא לתלונה; או תלונה אשר התקיים לגביה הנאמר בסעיפים 38 - 40 בחוק מבקר המדינה.

הצבעה

הודעת הנציב לגוף הנילון שהתלונה עליו נמצאה מוצדקת. בהצבעה רשאי הנציב להבהיר את תמצית ממצאיו ולהצביע לפני הגוף הנילון על הצורך בתיקון ליקוי שהעלה הבירור ועל הדרך והמועד לתיקונו.

■ ■ ■

מספר מכתבי התלונה שהתקבלו בשנת 2018

בשנת 2018 התקבלו בנציבות 13,617 מכתבי תלונה על גופים נילונים ועוד 844 מכתבי תלונה על גופים שהנציבות אינה מוסמכת לברר תלונות עליהם, ובסך הכול 14,461 מכתבי תלונה.

בשלוש השנים האחרונות חלה עלייה מתמדת במספר מכתבי התלונה שהתקבלו בנציבות.

מספר מכתבי התלונה שהתקבלו בשנים 2016 - 2018

התפלגות התלונות לפי נושאים

36% מהתלונות שהתקבלו בשנת 2018 עסקו בנושא השירות לציבור. יתר התלונות עסקו בנושאים רבים ומגוונים, כגון רווחה, בריאות, שיקום, תשלומים, דיור ואכלוס, הליכי גבייה והוצאה לפועל, תכנון ובינוי, תשתיות, מקרקעין, חינוך, השכלה וגמלאות.

מאחר שהנושא המרכזי שבו עסקו התלונות שהתקבלו בנציבות הוא השירות לציבור, מצאה הנציבות לנכון להציג נתונים נוספים על התלונות שהתקבלו בנושא זה[2].

התפלגות התלונות בנושא השירות לציבור

סה"כ **5,520** (100%)

מהלוח עולה בבירור שהנושא המרכזי בתלונות העוסקות בשירות שנותנים הגופים הנילונים לציבור הוא המענה על פניות.

2 לפירוט נוסף ראו פרק השירות לציבור, עמ' 145.

מאפייני המתלוננים[3]

התפלגות המתלוננים לפי מגדר*

סה"כ 11,107**

* מתלוננים שהגישו כמה מכתבי תלונה בשנת 2018 נספרו פעם אחת בלבד.

** כולל 133 תלונות שהוגשו על ידי תאגידים.

מהנתונים עולה ששיעור התלונות של נשים (39%) קטן במידה ניכרת משיעור התלונות של גברים (60%). נתונים אלה הביאו את הנציבות לבדוק אם הפער בין מספר התלונות של נשים ובין מספר התלונות של גברים משתקף גם בשיעור התלונות המוצדקות והתלונות שבאו על תיקונן, אם הפער קיים בכל הנושאים שבהם הוגשו תלונות, ואם יש נושאים שבהם מספר התלונות של נשים גדול ממספר התלונות של גברים.

הועלה שאין פער ניכר בין שיעור התלונות המוצדקות והתלונות שבאו על תיקונן של גברים ובין תלונות כאמור של נשים.

ואולם עולה מהנתונים שאף שהשיעור הכללי של תלונות של נשים (39%) קטן מהשיעור הכללי של תלונות של גברים (60%) - בנושאי דיור ואכלוס, גמלאות, חינוך, השכלה ורווחה היחס מתהפך, ושיעור התלונות של נשים גדול משיעור התלונות של גברים[4].

3 לצורך בחינת מאפייני המתלוננים נספרו רק מי שנפגעו מפעולת הגוף הנילון ולא המייצגים שלהם.

4 הלוח המלא של התפלגות הנושאים לפי מגדר מופיע בנספח בעמ' 206.

ראו פירוט בלוחות שלהלן:

שיעור התלונות המוצדקות והתלונות שבאו על תיקונן* - לפי מגדר

*מסך התלונות שלנציבות יש סמכות לבררן

נושאים שבהם שיעור התלונות של נשים היה גבוה משיעור התלונות של גברים

התפלגות המתלוננים לפי גיל

התפלגות באחוזים לפי קבוצות גיל של אוכלוסיית המתלוננים אל מול האוכלוסייה הכללית בשנת 2018

מהתרשים עולה שקבוצת הגיל המרכזית של המתלוננים היא קבוצת בני 25 - 54. 22.5% מהמתלוננים הם בני 35 - 44, אף ששיעורם מכלל האוכלוסייה הוא רק 12.7%.

חשוב לציין ששיעורם של המתלוננים שהם אזרחים ותיקים (מעל גיל 65) גדול משיעורם באוכלוסייה (13.5% מהמתלוננים הם בני 65 - 74, ו-7.8% הם בני יותר מ-75; לעומת זאת, 6.7% מכלל האוכלוסייה הם בני 65 - 74, ו-4.8% הם בני יותר מ-75).

אשר לאוכלוסייה הצעירה, בעניינם של קטינים עד גיל 14 הוגשו תלונות בשיעור שהוא נמוך בהרבה משיעורם באוכלוסייה (0.3% מהתלונות היו בעניינם של בני 0 - 4 ו-0.7% בעניינם של בני 5 - 14; לעומת זאת 10.2% מכלל האוכלוסייה הם בני 0 - 4, ו-18.1% הם בני 5 - 14) . גם בעניינם של בני 15 - 24 הוגשו תלונות בשיעור קטן יחסית לשיעורם באוכלוסייה (1.5% מהתלונות היו בעניינם של בני 15 - 19, ו-3.5% בעניינם של בני 20 - 24; לעומת זאת, 7.9% מכלל האוכלוסייה הם בני 15 - 19, ו-7.2% הם בני 20 - 24).

התפלגות המתלוננים שעלו לישראל בעשר השנים האחרונות לפי ארץ מוצאם

בשנת 2018 הגישו תלונות לנציבות 276 מתלוננים שעלו לישראל בעשר השנים האחרונות (עולים חדשים).

כפי שניתן לראות בתרשים שלהלן, מרבית העולים החדשים שהגישו לנציבות תלונות הגיעו מרוסיה (84), מאוקראינה (53) ומארצות הברית (41). מדינות נוספות שמהן הגיעו עולים חדשים שהגישו תלונות לנציבות הן צרפת, אתיופיה, אוזבקיסטן, בריטניה ובלארוס.

התפלגות התלונות לפי מקום המגורים של המתלונן*

המחוז** או מקום המגורים	מספר התלונות	שיעור התלונות מסך התלונות שהוגשו בשנת 2018	מספר התלונות אשר לנציבות יש סמכות לבררן	מספר התלונות שנמצאו מוצדקות	סה"כ התלונות המוצדקות והתלונות שבאו על תיקונן	שיעור התלונות המוצדקות והתלונות שבאו על תיקונן מסך התלונות שלנציבות יש סמכות לבררן
מרכז	3,018	19.8%	2,741	442	1,184	43.2%
תל אביב	2,396	15.7%	2,157	415	1,020	47.3%
דרום	2,275	14.9%	2,114	250	799	37.8%
צפון	1,727	11.3%	1,597	220	627	39.3%
ירושלים	1,461	9.6%	1,358	255	604	44.5%
חיפה	1,422	9.3%	1,289	191	531	41.2%
יהודה ושומרון	595	3.9%	565	100	270	47.8%
בתי כלא	106	0.7%	104	8	35	33.6%
אחר	2,267	14.8%	1,042	157	446	42.8%
סה"כ	15,267	100.0%	12,967	2,038	5,516	42.5%

* התלונות שהטיפול בהן הסתיים בשנת 2018

** מחוזות שנקבעו על ידי משרד הפנים

התפלגות התלונות לפי המחוז שבו מתגורר המתלונן: מספר התלונות ל-10,000 תושבים

על מנת להשוות בין המחוזות, השונים זה מזה בגודלם, חולק מספר התושבים בכל מחוז ב-10,000, ובתוצאה שהתקבלה חולק מספר התלונות במחוז.

מן הנתונים עולה שהמחוזות שבהם מספר התלונות ל-10,000 תושבים הוא הגדול ביותר הם מחוז דרום (17.88) ומחוז תל אביב (17.04), והמחוזות שבהם מספר התלונות ל-10,000 תושבים הוא הקטן ביותר הם מחוז צפון (12.11) ומחוז ירושלים (13.18). עוד עולה כי המחוזות שבהם מספר התלונות ל-10,000 תושבים שנמצאו מוצדקות או שתוקנו לשביעות רצון המתלונן הוא הגדול ביותר הם מחוז תל אביב (7.25) ומחוז יהודה ושומרון (6.53), והמחוזות שבהם מספר התלונות ל-10,000 תושבים שנמצאו מוצדקות או שתוקנו לשביעות רצון המתלונן הוא הקטן ביותר הם מחוז צפון (4.4) ומחוז חיפה (5.24).

התפלגות מכתבי התלונה לפי דרך קבלתם

אפשר להגיש לנציבות תלונה בטופס מקוון המצוי באתר המרשתת (האינטרנט) של הנציבות, בדואר אלקטרוני, בפייסבוק, בפקס, בדואר רגיל ובתיבה הייעודית בלשכות הנציבות. ניתן גם לפנות ללשכות קבלת הקהל של הנציבות ולהגיש תלונה בעל פה.

בלוח שלהלן מוצגת התפלגות של מכתבי התלונה בשנת 2018, לפי דרך קבלתם*:

סה"כ 14,461 מכתבי תלונה

* ובכלל זה תלונות על גופים לא נילונים.

** ככלל, הנציבות אינה מקבלת תלונות באמצעות הטלפון אלא במקרים חריגים, כגון מוגבלות שאינה מאפשרת הגשת תלונה באמצעים האחרים; בנוגע לתלונות המוגשות לנציבות באמצעות הפייסבוק, במרבית הפעמים הן אינן כוללות די מידע ומסמכים המאפשרים לנציבות לפתוח בבירור התלונה. במקרים אלה הנציבות יוצרת קשר עם המתלונן ומבקשת ממנו להמציא פרטים נוספים. אם המתלונן משלים את פרטי התלונה וממציא מסמכים שלא באמצעות הפייסבוק, נרשם שהתלונה התקבלה באמצעי אחר ולא באמצעות הפייסבוק.

הגופים שהתקבלו עליהם מכתבי התלונה הרבים ביותר

להלן עשרת הגופים שמספר מכתבי התלונה שהתקבלו עליהם בשנת 2018 היה הגדול ביותר:

שיעור התלונות המוצדקות - 35.24%

השיעור הכללי של התלונות המוצדקות מכלל התלונות שבוררו עד תומן ושהייתה בהן הכרעה בשנת 2018 הוא 35.24%. יצוין כי בשלוש השנים האחרונות חלה עלייה בשיעור התלונות המוצדקות:

שיעור התלונות המוצדקות בשנים 2016 - 2018

הגופים ששיעור התלונות המוצדקות עליהם* היה גדול מהשיעור הכללי של התלונות המוצדקות (35.24%)

* גופים שלפחות בנוגע ל-80 תלונות שהוגשו עליהם ובוררו הייתה הכרעה.

תוצאות הטיפול בתלונות

בשנת 2018 הסתיים הטיפול ב-15,267 תלונות.

לנציבות הייתה סמכות לברר 12,967 תלונות[5]. הטיפול ב-42.5% מסך התלונות שלנציבות יש סמכות לבררן הסתיים לשביעות רצון המתלונן - בין משום שנושא התלונה בא על תיקונו ללא צורך בהכרעה[6] ובין משום שהתלונה נמצאה מוצדקת. ב-28.9% מהתלונות הוכרע כי התלונה אינה מוצדקת; ב-16.3% מהתלונות ביקשה הנציבות מהמתלונן להשלים פרטים או למצות הליכים; וב-12.3% מהתלונות הסתיים בירור התלונה ללא צורך בהכרעה.

בתרשים שלהלן מוצגות תוצאות הטיפול בתלונות:

5 לנציבות לא הייתה סמכות לברר 2,300 תלונות, למשל משום שהגוף הנילון אינו נמנה עם הגופים שאפשר להגיש עליהם תלונה, משום שהמתלונן לא נפגע במישרין מהמעשה שעליו נסבה התלונה, ומשום שלא מתקיימת אחת העילות האחרות הקבועות בחוק מבקר המדינה לבירור התלונה.

6 לעיתים קרובות די בפניית הנציבות לגוף הנילון בעקבות קבלת התלונה כדי שהגוף הנילון יבחן שוב את עניין התלונה וייתן למתלונן את מבוקשו, ולעיתים מטפל הגוף הנילון ביוזמתו בתלונה אף ללא התערבות הנציבות. במקרים שבהם עניין התלונה בא על תיקונו מסתיים הטיפול בתלונה ללא הכרעה אם היא מוצדקת או לא, וכך הוא אם התלונה מטופלת בהליך גישור שהסתיים בהצלחה.

נושאי תלונות נבחרים

פרק 1
ההגנה על זכויות האדם

האחריות למימוש זכויות האדם הוטלה, בראש ובראשונה, על רשויות השלטון, ובתי המשפט פועלים לאכיפת זכויות אלה ולקידומן. ואולם משנות השבעים של המאה העשרים - ובייחוד משנות התשעים של המאה העשרים - החלו לקום במדינות רבות בעולם "המוסדות הלאומיים להגנה על זכויות האדם" (national human rights institutions), כדי להגן על זכויות האדם ולקדם נושא זה. האו"ם הגדיר את המוסדות הללו מוסדות מדינתיים שאינם בתי משפט והחל לעודד מדינות שונות להקים מוסדות כאלה. בשנת 1991 כונסה בחסות האו"ם ועידת פריז, ובה נקבעו אמות מידה אשר מוסד להגנה על זכויות האדם צריך לעמוד בהן.

בתחילה לא עמדה ההגנה על זכויות האדם במרכז העשייה של מוסדות האומבודסמן ברחבי העולם. מוסדות אלה, המבררים את תלונות הציבור, נוסדו בעיקר כדי לשמור על כללי מינהל תקין, למנוע ניצול לרעה של כוח השררה ולהגביר את האחריות של עובדי הציבור. ואולם משנות השמונים של המאה העשרים התאימו עצמם מוסדות אומבודסמן במדינות רבות - באמצעות פרשנות חדשה לדין החל עליהם או באמצעות ייזום שינויי חקיקה - לתמורות המשפטיות והחברתיות שחלו בתחום זכויות האדם, והחלו להשתתף באופן פעיל בהגנה על זכויות האדם ובאכיפת הנורמות החוקתיות והבין-לאומיות בתחום זה על רשויות השלטון. בחלק מהמדינות, למשל אוסטרליה, אירלנד ובריטניה, השתנה בבירור מרכז הכובד של פעילות מוסד האומבודסמן - משמירה על כללי מינהל תקין למניעת פגיעה של רשויות השלטון בזכויות האדם.

למוסד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור במדינת ישראל יש תפקיד מרכזי בהגנה על זכויות האדם ובקידומן. בהיעדר גורם ממלכתי ייעודי במדינת ישראל המתמקד בכך רואה עצמו מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור כמי שממלא תפקיד זה. פרופ' אהרן ברק ציין כי "ראוי הוא... כי מבקר המדינה - הן בתפקידיו הכלליים והן כנציב תלונות הציבור - יראה זאת כאחד מתפקידיו להיות נציב זכויות האדם". פרופ' ברק הוסיף שמתפקידו של מבקר המדינה לבדוק את פעולות הגופים המבוקרים בכל הנוגע לפגיעה בזכויות החוקתיות[7].

נציבות תלונות הציבור, בדומה למוסדות אומבודסמן אחרים ברחבי העולם, נותנת פרשנות עדכנית לסמכויותיה ורואה בנורמות החוקתיות והחוקיות בדבר זכויות האדם במדינת ישראל אבני יסוד בכל הנוגע לבירור תלונות.

הנציבות קבעה בנוגע לחלק מהתלונות שבירורה בשנת 2018 כי נפגעו שלא כדין זכויות יסוד של המתלוננים, ובהן הזכות לשוויון, הזכות לכבוד והזכות לפרטיות. בפרקים שלהלן יוצגו כמה תלונות כאלה.

> למוסד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור במדינת ישראל יש תפקיד מרכזי בהגנה על זכויות האדם ובקידומן

7 אהרן ברק, "מבקר המדינה וזכויות האדם בישראל", הרצאה בכנס של המרכז הבינתחומי הרצליה בנושא מוסד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור בסביבה חברתית משתנה (11.7.13).

הזכות לכבוד ולחירות

חקיקתו של חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו (חוק היסוד) בשנת 1992 הביאה להכרה בכבוד האדם כזכות יסוד חוקתית במשפט הישראלי. סעיף 2 לחוק היסוד קובע כי אין פוגעים בחייו, בגופו או בכבודו של אדם באשר הוא אדם, וסעיף 4 לחוק היסוד קובע כי כל אדם זכאי להגנה על חייו, על גופו ועל כבודו. בהתאם לסעיף 8 לחוק היסוד, אין פוגעים בכבוד האדם אלא מכוח הסמכה מפורשת בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש.

להלן דוגמה לתלונה שבירורה הנציבות בנושא פגיעה לא מידתית בכבוד האדם.

תיקון ליקוי כללי

לקיחת אדם לחקירה
באמצעות ניידת משטרה[8]

[1]
משטרת ישראל

המתלוננת ובן זוגה זומנו לחקירה ב**משטרת ישראל** (המשטרה) בעקבות סכסוך ממושך ביניהם ובין שכניהם. בתלונתה טענה המתלוננת כי היא ובן זוגה נלקחו מביתם בנפרד לחקירה בניידת משטרה, באופן שפגע בשמם הטוב ובכבודם.

מן המפורסמות הוא כי עיכוב אדם על ידי שוטר לצורכי חקירה פוגע בחירותו האישית, שהרי לכל אדם, בהיותו בן חורין, יש זכות יסוד לחופש תנועה. הסמכות לעכב אדם מוסדרת בסעיף 67(ב) לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים), התשנ"1-1996. לפי סעיף זה שוטר רשאי לזמן אדם לתחנת משטרה או לדרוש מאדם להתלוות אליו לתחנה אם יש לו יסוד סביר להניח שהוא עבר עבירה או יש הסתברות גבוהה שהוא עומד לעבור עבירה, ובתנאי שזיהויו לא היה מספק[9] או שלא ניתן לחקור אותו במקום הימצאו.

הסמכות לזמן אדם לחקירת משטרה מעוגנת בהוראות הדין, אך אופן השימוש בה נתון לשיקול דעת. על המשטרה להפעיל אפוא שיקול דעת בעניין זה ולנהוג באופן הפוגע במידה פחותה ככל האפשר בזכות היסוד של אדם לכבוד ולחירות.

> הסמכות לזמן אדם לחקירת משטרה מעוגנת בהוראות הדין, אך אופן השימוש בה נתון לשיקול דעת. על המשטרה לנהוג באופן הפוגע במידה פחותה ככל האפשר בזכות היסוד של אדם לכבוד ולחירות

מכוח פקודת המטה הארצי "עיכוב, מעצר ושחרור"[10], לצורך חקירת אדם משטרת ישראל מוסמכת לזמנו לתחנת המשטרה בשיחת טלפון או באמצעות מכתב שנמסר או נשלח לכתובתו הרשומה, ולחלופין להביאו לתחנה ביידת. בפקודה מצוין מפורשות שיש להעדיף זימון לתחנת המשטרה על פני דרישה להתלוות לשוטר, ובלבד שאין בכך כדי להפריע להמשך הטיפול המשטרתי. במקרים שבהם

8 לתלונות נוספות על משטרת ישראל ראו בפרק "זכויות מעורבים בהליכים פליליים", עמ' 54 - 59.
9 לא היה אפשר לאמת את זהותו על ידי תעודה מזהה או היה חשש שהתעודה מזויפת.
10 פקודה מס' 14.01.34.

מתעורר צורך דחוף בביצוע חקירה או שקיים חשש לשיבושה, יש לנקוט צעדים מהירים לאיתור החשוד ולהבאתו לחקירה בתחנת המשטרה, בין היתר כשהוא מלווה בשוטר.

בחינת טענותיה של המתלוננת העלתה כי בהנחיות שניתנו במסגרת פתיחת תיק החקירה נדרשה חוקרת המשטרה לוודא שהמתלוננת ובן זוגה יגיעו לחקירה בתוך כשבועיים, ולא צוין שיש צורך דחוף בהבאתם לתחנת המשטרה. למרות זאת, כבר ביום שלאחר פתיחת תיק החקירה נלקחו המתלוננת ובן זוגה לחקירה בשתי ניידות נפרדות. המשטרה לא טענה כי המתלוננת ובן זוגה הובאו לחקירה בניידות מאחר שהתעורר לפתע צורך דחוף לחקור אותם ולא נתנה הסבר אחר מניח את הדעת לכך.

הנציבות קבעה כי במכלול הנסיבות נפגעו חירותם וכבודם של המתלוננת ובן זוגה, כי הפגיעה בהם הייתה בלתי מידתית בנסיבות החקירה ומהותה, וכי שיקול הדעת שעמד בבסיס ההחלטה לקחתם לחקירה בניידות משטרה היה בלתי סביר.

הנציבות הצביעה לפני המשטרה שעליה לשקף בפקודותיה ובהנחיותיה את סדרי העדיפויות בנוגע לאופן הזימון לחקירה ואת הצורך לאזן בין אופן הזימון לבין צורכי החקירה ושלום הציבור, בשים לב לזכות החוקתית של האדם לכבוד ולחירות.

בעקבות הצבעת הנציבות הפיץ האגף לחקירות ולמודיעין לכל יחידות המשטרה הנחיה שבה הודגש כי עיכוב אדם, ובפרט עיכוב באמצעות דרישה להתלוות לשוטר, פוגע בזכותו הבסיסית לחירות, המעוגנת בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. האגף לחקירות ולמודיעין ציין בהנחיה מהם אמצעי העיכוב הפוגעניים פחות והנחה את יחידות המשטרה שבכלל יש להעדיף לנקוט אמצעים אלה על פי נסיבות המקרה. (1038436)

הזכות לשוויון

עקרון השוויון הוא עקרון יסוד בשיטת המשפט הישראלית. "תחושת חוסר השוויון היא מהקשה שבתחושות. היא פוגעת בכוחות המאחדים את החברה. היא פוגעת בזהותו העצמית של האדם"[11]. ההגנה החוקתית על הזכות לשוויון מושתתת על ערך כבוד האדם, המעוגן בסעיפים 2 ו-4 לחוק היסוד, ומכוחה של זכות זו מחויבת כל רשות ציבורית שלא להפלות בין בני אדם[12].

להלן יוצגו כמה תלונות על פגיעה של רשויות המדינה בזכות לשוויון:

תיקון ליקוי כללי

השוואת גיל זכאותם של גברים ונשים בעלי תעודת עיוור לקבלת דמי ליווי

[2]
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

המתלוננת קיבלה תעודת עיוור בהיותה בת 62.5 ופנתה לשירות ראייה, שמיעה וטכנולוגיה ב**משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים** (משרד העבודה) בבקשה לקבל דמי ליווי[13]. ואולם בקשתה של המתלוננת נדחתה נוכח ההנחיה הקובעת שנשים אינן זכאיות לקבל דמי ליווי אם קיבלו תעודת עיוור לאחר גיל 62 (גיל הפרישה לנשים). המתלוננת הלינה על ההפליה בזכאות לדמי ליווי בין נשים לגברים, שמקבלים תעודת עיוור עד גיל 67 וממילא מקבלים עד גיל זה דמי ליווי.

משרד העבודה טען בתגובה על התלונה כי הזכאות לדמי ליווי נקבעה בהוראה 6.1 לתקנון עבודה סוציאלית (תע"ס). לפי ההוראה, "זקן/ה שלא היה זכאי לדמי ליווי לפני הגיעו/ה לגיל זקנה אינו זכאי לדמי ליווי". זקן מוגדר בהוראה "בגיל פרישה עפ"י חוק פרישה, התשס"ד-2004". לפי חוק גיל פרישה, התשס"ד-2004, גיל הפרישה של גברים הוא 67, ואילו גיל הפרישה של נשים הוא 62[14]. מאחר שהמתלוננת קיבלה תעודת עיוור לאחר גיל הפרישה לנשים, היא אינה זכאית לדמי ליווי.

> משרד האוצר החליט להשוות את גיל הזכאות של נשים לקבלת דמי ליווי לגיל הזכאות של גברים, ועקב כך נשים אשר יקבלו תעודת עיוור עד גיל 67 יהיו זכאיות לקבל דמי ליווי

לאחר בחינת הדברים העירה הנציבות למשרד העבודה כי הוראת התע"ס האמורה מפלה את הנשים לרעה בעניין הזכאות לקבלת דמי ליווי.

הפליה על בסיס מגדר היא הפליה הפוגעת בזכות החוקתית של האדם לכבוד. האיסור להפלות על בסיס מגדר מעוגן גם בחוק שיווי זכויות האשה, התשי"א-1951, הקובע כי "דין אחד יהיה לאשה ולאיש לכל פעולה משפטית וכל הוראת חוק המפלה לרעה את האשה, באשר היא אשה, לכל פעולה משפטית -

11 בג"ץ 953/87 **פורז נ' עיריית תל אביב-יפו,** פ"ד מב(2) 309, 332 (1998).
12 בג"ץ 1268/09 **זוזל נ' נציב שירות בתי הסוהר** (פורסם במאגר ממוחשב, 27.8.12).
13 דמי ליווי הם תשלום חודשי המיועד לסייע לאדם העיוור בגיל העבודה במילוי צרכיו המוגברים ביניידות.
14 גיל 67 הוא גיל פרישת חובה הן לגברים והן לנשים אשר בחרו להמשיך לעבוד לאחר גיל 62.

אין נוהגים לפיה"[15]. בחוק זה אף נקבעה חובה מפורשת לשמור על עקרון השוויון בנוגע לזכויות חברתיות, ונאמר בו בעניין זה כי "לכל אישה ואיש זכות שווה לקיום בכבוד אנושי, ובכלל זה לשוויון בתחומי... הרווחה החברתית"[16].

הזכות לשיוויון אינה זכות מוחלטת, וניתן להצדיק פגיעה בשוויון אם היא נעשתה בחוק או מכוח חוק, לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש[17].

הנציבות מצאה שתכליתם של דמי הליווי היא לסייע הן לגברים והן לנשים בעלי לקות ראייה במילוי צורכיהם המוגברים, ואין הצדקה להבחנה ביניהם בעניין קבלת דמי הליווי. עוד מצאה הנציבות שמשרד העבודה לא נתן טעם שיש בו כדי לשכנע שההפליה בין המינים בהוראת התע"ס היא עניינית ומתחייבת מנסיבות העניין. הנציבות הטעימה כי חוק גיל פרישה, התשס"ד-2004, מיטיב למעשה עם הנשים, מאחר שהוא מאפשר להן לפרוש בגיל מוקדם יותר מזה של הגברים. ואולם השימוש שנעשה בתע"ס בגיל הפרישה כאמת מידה לזכאות לדמי ליווי פוגע בנשים ומפלה אותן לרעה.

משרד העבודה הודיע לנציבות כי בחן בעקבות הערותיה את ההסדר המעוגן בהוראת התע"ס האמורה ואף פנה למשרד האוצר בעניין. משרד העבודה ציין כי לאחר ששקל את הדבר החליט משרד האוצר להשוות את גיל הזכאות של נשים לקבלת דמי ליווי לגיל הזכאות של גברים, ועקב כך נשים אשר יקבלו תעודת עיוור עד גיל 67 יהיו זכאיות לקבל דמי ליווי. בהתאם לכך אושרו דמי ליווי למתלוננת. (1037603)

הפליה על רקע גיל

החברה הישראלית, כחברה האנושית בכללה, נמצאת בעיצומה של מהפכה דמוגרפית הנובעת מהזדקנות האוכלוסייה. השינויים הדמוגרפיים באוכלוסייה העולמית הולידו בין היתר את מושג ה"גילנות" (ageism), המגלם דעות קדומות על זקנה ועל זקנים ופחד מפני הזדקנות. גילו של אדם יוצר אפוא הנחות מוקדמות לגבי רמת ידיעותיו ויכולותיו וקובע את דפוס ההתייחסות אליו, באופן שעלול להפלותו ללא הצדקה עניינית[18].

במסגרת הבירור של תלונות על הפליה מחמת גיל בודקת הנציבות בין היתר אם הפגיעה בשוויון נעשתה בחוק או מכוח חוק, אם יש לה תכלית ראויה ואם היא

15 סעיף 1א.
16 סעיף 6.
17 סעיף 8 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.
18 ישראל דורון "גילנות ואנטי-גילנות בפסיקת בית המשפט העליון", **המשפט**, יד (דצמבר 2010), עמ' 65, 67 - 73.

נעשתה במידה שאינה עולה על הנדרש, וכן אם היא נעשתה בהתאם להוראות חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח - 1988 ולהלכה הפסוקה.

להלן שתי תלונות שביררה השנה הנציבות בנושא זה[19]:

תיקון ליקוי כללי

הפליה מחמת גיל
במתן סיוע לתושב חוזר

[3]
משרד העלייה והקליטה

המתלונן, צייר וסופר יליד שנת 1937, התגורר במשך שנים בחו"ל. לאחר ששמע על פרויקט הסיוע לאומנים חוזרים (פרויקט הסיוע) שמפעיל **משרד העלייה והקליטה** (משרד העלייה), החליט המתלונן לשוב לישראל במעמד של "תושב חוזר". ואולם התברר לו כי הסיוע ניתן לאומנים עד גיל 75, ומאחר שהיה בן 80 בעת שובו ארצה לא היה זכאי לקבלו.

המתלונן, שהסתמך לטענתו על הסיוע שמעניק משרד העלייה כדי לרכוש חומרים וציוד הדרושים למשלח ידו, ערער על החלטת המשרד בטענה שמדובר בהפליה פסולה על רקע גיל. ואולם ועדת הערעורים לא ראתה לנכון לשנות את ההחלטה שהתקבלה בעניינו.

בפנייתו לנציבות ביקש המתלונן לתקן את העוול שנגרם לו לטענתו מחמת גילו ולהורות למשרד העלייה לכלול אותו בפרויקט הסיוע מאחר שהוא עומד ביתר תנאיו.

בתגובה על התלונה מסר משרד העלייה כי הוא מסייע בכמה דרכים לאומנים עולים ולאומנים במעמד של תושבים. למשל, אגף התעסוקה במשרד משתתף בעלות שכרם של אומנים אשר הוכרו כאומנים מקצועיים ומועסקים במוסדות תרבות מובילים, וכן משתתף במימון שכרם של אומנים שעבודתם דורגה כמצטיינת או מצטיינת במיוחד. בעניין פרויקט הסיוע ציין משרד העלייה כי הוא מפעיל אותו במטרה להקל את קליטתם בארץ של אומנים עולים ולסייע להשתלבותם המקצועית של אומנים חוזרים. המשרד הדגיש כי התקציב

19 לתלונות נוספות של אזרחים ותיקים ראו עמ' 87 - 94.

המיועד לסיוע בתעסוקה לעולים מוגבל, ואילו האוכלוסייה הזכאית לו גדולה. לפיכך החליט המשרד, "הן מהיכרותו את חיי המעשה בתחום והן מחמת מגבלת התקציב הקיימת", להגביל את הסיוע לאומנים בגילי העבודה המקובלים לטענתו במשק, כלומר לאומנים עד גיל 75.

עוד ציין משרד העלייה כי דחה את בקשתו של המתלונן ללא קשר לעשייתו המקצועית המרשימה. המשרד הוסיף כי ועדת הערעורים דחתה בקשות לסיוע של אומנים אחרים שנתוניהם דומים לזה של המתלונן, ובשל החשיבות שבשמירה על עקרון השוויון אין מקום לתת את הסיוע למתלונן. עם זאת מסר המשרד כי כל בקשה נבחנת לגופה, וכי בכמה מקרים החליטה ועדת הערעורים, בשל נסיבותיהם המיוחדות של המקרים, לתת סיוע גם לאומנים בני יותר מ-75 (עד גיל 79).

על רקע החשש שהמתלונן הופלה בשל גילו (שהרי עשייתו המקצועית לא הוטלה בספק), הפנתה הנציבות את משרד העלייה לספרות מקצועית שממנה עולה כי אומנים מוסיפים להיות פעילים במקצועם עד גיל מבוגר. כן תהתה הנציבות אם ניתן המשקל הראוי לעשייתו המקצועית של המתלונן.

בעקבות פניית הנציבות העביר משרד העלייה את עניינו של המתלונן לדיון נוסף בוועדת הערעורים וציין כי הוועדה לא תידרש לגילו של המתלונן כי אם לעשייתו המקצועית. המשרד הוסיף כי אם יסווג המתלונן כאומן "טוב", "מצטיין" או "מצטיין במיוחד", הוא יהיה זכאי לקבלת הסיוע.

בהמשך הודיע משרד העלייה לנציבות כי ועדת הערעורים סיווגה את המתלונן כאומן "מצטיין במיוחד" ומצאה אותו ראוי לקבלת הסיוע בשל העבר המרשים שלו וניסיונו רב השנים. עוד הודיע המשרד לנציבות כי החליט שלא להביא עוד בחשבון את הגיל בבחינת הבקשות לסיוע. (1057028)

> משרד העלייה והקליטה ציין שוועדת הערעורים לא תידרש לגילו של המתלונן כי אם לעשייתו המקצועית. המשרד גם הודיע כי החליט שלא להביא עוד בחשבון את הגיל בבחינת הבקשות לסיוע

תיקון ליקוי כללי

הפליה מחמת גיל
בשוק העבודה

[4]
התעשייה האווירית לישראל

הפליה מחמת גיל, כפי שהוכרה בפסיקה, מופנית במרבית המקרים כלפי האוכלוסייה הבוגרת. הפליה זו היא חסם לקבלה לעבודה, לקביעת תנאי העבודה ולאפשרויות הקידום בעבודה, וכמו כן היא גורם מאיץ לפיטורי העובד או להוצאתו לגמלאות. במציאות החיים המודרנית, שבה כוח העבודה הולך ומתבגר, המודעות לקיומה של הפליה מחמת גיל צריכה לגבור, ומחובת המעסיק לבדוק עניינית את מועמדותו של דורש העבודה[20].

20 בג"ץ **זוזל נ' נציב שירות בתי הסוהר**, ראו ה"ש 12 לעיל.

המתלונן ביקש להתקבל לעבודה ב**תעשייה האווירית לישראל בע"מ** (התעשייה האווירית). הוא הלין על שנדרש לציין את גילו בטופס הגשת מועמדות למשרות בתעשייה האווירית וטען שהדבר מעלה חשש להפליית עובדים בשל גילם, בניגוד להוראות חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988.

בירור התלונה העלה כי כטענת המתלונן, ציון גיל המבקש הוא שדה חובה בטופס.

הנציבות הסבה את תשומת את ליבה של התעשייה האווירית לפסקי הדין בנושא הפליה מחמת גיל והדגישה את חובתה של המדינה לנהוג בשוויון כלפי כל מבקשי העבודה. הנציבות ציינה כי בכלל זה, אין לדרוש ממועמד לתפקיד לציין את גילו בעת הגשת קורות חיים או מילוי טופס מועמדות, אלא אם כן התפקיד שהמועמד מתמודד עליו מצדיק את קביעתו של גיל מרבי או מזערי[21].

בעקבות כך הורתה התעשייה האווירית על הסרת נתון הגיל מטופסי המועמדות. (1055974)

> התעשייה האווירית הורתה על הסרת נתון הגיל מטופסי המועמדות

הזכות לפרטיות

חוק היסוד מעגן את זכות היסוד של כל אדם בישראל לפרטיות. נוסף על ההוראה החוקתית קבע המחוקק בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, הסדרים מפורטים, הכוללים איסורים לפגוע בזכות לפרטיות וסעדים בגין פגיעה כאמור[22].

פרטיותו של אדם הוכרה כאבן יסוד של האוטונומיה האנושית, והיא כוללת את כל היקר לאדם - רגשותיו, מאוויו הפנימיים וסודותיו הכמוסים. פגיעה באלו היא פגיעה אנושה בכבודו של האדם[23].

ההתפתחות הטכנולוגית המהירה שאנו עדים לה מעמידה לרשות הציבור כלים רבי עוצמה לאיסוף מידע, לשמירה עליו, לעיבודו ולהעברתו. כלים אלה משרתים את האדם ואת החברה, אך בה בעת הם מאפשרים פגיעה קשה בפרטיות.

להלן יוצגו תלונות שבהן ביקשו המתלוננים למנוע גישה לפרטיהם האישיים ולקיים את זכותם לפרטיות[24]:

21 סע"ש (חי') 26817-07-13 **וולך נ' מדינת ישראל** (פורסם במאגר ממוחשב, 3.1.16).
22 ע"פ 5026/97 **גלעם נ' מדינת ישראל** (פורסם במאגר ממוחשב, 13.6.99).
23 ע"א 8954/11 **פלוני נ' פלונית** (פורסם במאגר ממוחשב, 24.4.14).
24 לגבי תלונות נוספות על פגיעה בזכות לפרטיות ראו נציב תלונות הציבור, **דוח שנתי 42** (2016), עמ' 40 - 44.

תיקון ליקוי כללי

חשיפת נוסע כנכה בעקבות שימוש בכרטיס ה"רב-קו" האישי שלו

המתלונן, נכה על רקע נפשי, זכאי להנחה בשירותי התחבורה הציבורית מחמת נכותו. בתלונתו סיפר המתלונן כי בכל פעם שהוא משלם עבור נסיעה בתחבורה הציבורית באמצעות כרטיס ה"רב-קו" שברשותו, מונפקת לו קבלה שעל גביה כתוב "נכה". הדבר גורם לו עוגמת נפש רבה ופוגע בפרטיותו, שכן הנוסעים האחרים יכולים לדעת שהוא מוכר כנכה. המתלונן הדגיש כי הוא נמנע מלהשתמש בכרטיס ה"רב-קו" אף שהוא מקנה לו הנחה, לבל יוצג דבר נכותו לעין כול.

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (משרד התחבורה) מסר בתגובה על התלונה כי סיווג הנוסע (סטודנט, נכה, אזרח ותיק) מוטמע במכונת התיקוף של כרטיסי ה"רב-קו" ומצוין בקבלה המונפקת לנוסע, כדי למנוע שימוש לרעה בתעודות המקנות למחזיקים בהן הטבות שונות, ובכללן תעודת נכה.

אף שמובן הצורך למנוע מתן הנחה לנוסע שאינו זכאי לה, הטעימה הנציבות לפני משרד התחבורה כי ראוי לשקול חלופות הפוגעות פחות בפרטיות, כגון ציון סיווג הנוסע בקוד או מתן אפשרות לנהג בלבד לראות את הכיתוב במכונת התיקוף.

לאחר שהפך בדברים הודיע משרד התחבורה לנציבות כי קיבל את עמדתה, וכי במקום לציין מפורשות בקבלה המונפקת לנוסע את סיווגו, יצוין בקבלה קוד ההנחה. המשרד הנחה את מפעילי התחבורה הציבורית לפעול ליישום הנחייתו זו[25]. (1059670)

> [5]
> משרד התחבורה והבטיחות בדרכים
>
> הנציבות הטעימה לפני משרד התחבורה כי ראוי לשקול חלופות הפוגעות פחות בפרטיות, כגון ציון סיווג הנוסע בקוד או מתן אפשרות לנהג בלבד לראות את הכיתוב במכונת התיקוף

25 לגבי תלונות נוספות של אנשים עם מוגבלות ראו בפרק "זכויות אנשים עם מוגבלות", עמ' 72 - 86.

תיקון ליקוי כללי

חשיפת פרטי עובדת הוראה שפרשה בפורטן בתי הספר

המתלוננת, עובדת הוראה שפרשה לגמלאות, התלוננה כי נתוני הפרישה שלה מופיעים בפורטן בתי הספר וגלויים לעובדי הוראה אחרים. המתלוננת התרעמה על הפגיעה בפרטיותה וטענה כי בקשותיה מ**משרד החינוך** לחסום את הגישה לנתוניה האישיים לא טופלו.

בירור התלונה העלה כי תיקיהם המלאים של עובדי ההוראה, לרבות פרטים בדבר הוותק המקצועי שלהם, גמולים שקיבלו ופרטים רבים אחרים, זמינים רק למנהלי בתי הספר. ואולם עת מתקבל אישור לפרישתו של עובד הוראה מוצגים בפורטן בתי הספר גם הטעמים לפרישה ומועד הפרישה, והתברר כי פרטים אלה זמינים גם ליועצים בבתי הספר ולא רק למנהלי בתי הספר.

בעקבות התערבות הנציבות ביטל משרד החינוך את ההרשאה שניתנה ליועצי בתי הספר לצפות בנתונים של עובדי ההוראה הפורשים. (1063736)

[6]
משרד החינוך

פגיעה בחופש הביטוי – מחיקת תגובות וחסימה מדפים ציבוריים ברשתות חברתיות

הזכות החוקתית לחופש ביטוי, ובעיקר לחופש ביטוי פוליטי, נחשבת לנשמת אפו של המשטר הדמוקרטי וזוכה להגנה רחבה במיוחד[26]. זה כשלוש שנים פועלת הנציבות להגנה על זכות זו מפני פגיעות של רשויות ציבור או אנשי ציבור המתבצעות באמצעות מחיקת תגובות של אנשים או חסימת גישתם שלא כדין לדפים ציבוריים ברשתות החברתיות.

26 ע"א 214/89 **אבנרי נ' שפירא**, פ"ד מג(3) 840 (1989); עע"מ 4058/16 **עיריית גבעת שמואל נ' מכון אריק לפיוס סובלנות ושלום ע"ש אריה צבי פרנקלטל הי"ד** (פורסם במאגר ממוחשב, 26.6.2017).

שני הדוחות הקודמים של הנציבות[27] דנו בהפיכת הרשתות החברתיות לזירה המרכזית שבה גופים ציבוריים ואנשי ציבור מעבירים מסרים ומשתפים במידע באמצעות השיח הער והאינטראקטיבי עם הציבור, המתקיים בחשבונות שלהם.

כמו כן הוצגה באותם דוחות עמדת הנציב ולפיה דפי פייסבוק של רשויות ציבור ושל אנשי ציבור שיש להם סממנים ציבוריים הבאים לידי ביטוי בתוכן הדף, בגורם הממן את הדף, בגורם המנהל את הדף ובסוג הדף, הם דפים ציבוריים. על ניהול דפים ציבוריים חלים כללי היסוד של המשפט הציבורי, לרבות זכותו החוקתית של הציבור לחופש ביטוי, ובראש ובראשונה הזכות לבקר את פועלו של השלטון. פגיעה בחופש הביטוי - כמו מחיקת תגובה וחסימת גישה לדף ציבורי, שמונעת מהאדם החסום אף לעקוב אחר הדף - יכולה להתבצע אפוא רק לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש, בהתאם לפסקת ההגבלה שבחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

הנציב קבע שפגיעה בחופש הביטוי שנועדה למנוע מתיחת ביקורת לא נוחה על איש הציבור או הגוף הציבורי אינה בבחינת תכלית ראויה בהקשר זה.

עוד קבע הנציב שעל איש הציבור לפרסם בדף הפייסבוק שלו תקנון בדבר אופן הטיפול בתגובות הציבור, שיעלה בקנה אחד עם הזכות לחופש הביטוי ויפורטו בו צעדים מידתיים והדרגתיים שיינקטו נגד המפרים את מדיניות השימוש בדף.

מאז פורסמו שני הדוחות האמורים חלו התפתחויות של ממש בזירה המשפטית, ובתי המשפט בארה"ב קיבלו הכרעה בעניינן של מחלוקות נוספות הנוגעות לחסימת גולשים, הן בפייסבוק והן ברשתות חברתיות אחרות כגון טוויטר[28]. למשל, נקבע שלנוכח השימוש שעושה נשיא ארצות הברית בחשבון הטוויטר האישי שלו לצורכי תפקידו וכן לנוכח אופי תכניו של הדף ומאפיינים נוספים, מדובר במרחב ציבורי. חסימת משתמשים מאותו חשבון עקב דעותיהם מפלה אותם על רקע השקפתם ויש בה משום פגיעה שלא כדין בזכותם החוקתית של

27 נציב תלונות הציבור, **דוח שנתי 43** (2016) ו**דוח שנתי 44** (2017).

28 ראו:

Davison v. Loudoun County Board of Supervisors, 267 F.Supp.3d 702 (2017); **Davison v. Randall**, 912 F.3d 666 (4th Cir; 2019).

Garnier v. Poway Unified School District, 17 -cv-2215-W (JLB), (S.D. California, 2018).

Knight First Amendment Inst. at Columbia Univ. v. Trump, 302 F. Supp. 3d 541 (2018)

ערעור על פסק הדין תלוי ועומד:

Dkt, No. 18-1691 (2d Cir. June 5, 2018)

One Wisconsin Now v. Kremer 354 F. Supp. 3d 940 (W.D Wisconsin, 2019).

אותם משתמשים לחופש הביטוי, מאחר שהיא מונעת מהם להשתתף בשיח הציבורי המתקיים בחשבון זה.

לצד כל אלה הולכת ומתפתחת ההבנה שלערכי השקיפות וההגינות בשיח הציבורי ברשת - בעיקר בסמוך לתקופת בחירות - עשויה להיות חשיבות רבה. זאת לנוכח החשש שהתערבות בשיח המתקיים ברשת ובדפים של אנשי ציבור תפגע באותנטיות שלו, וכן תשפיע על דעת הקהל ועל תהליכי בחירה דמוקרטיים[29]. זאת בין באמצעות מחיקות וחסימות לשם הסתרת ביקורת והדרת אנשים מהשיח ומהצפייה בו (באופן היוצר למשל הטיה לטובת תגובות חיוביות או שליליות), ובין באמצעות שימוש בכלים אחרים להעברת מסרים[30].

בשנת 2018 המשיכה הנציבות לקבל תלונות בנושא שנסבו לא רק על דפים בפייסבוק אלא גם על חשבונות טוויטר. במסגרת התלונות נדרשה הנציבות לתת את דעתה גם על מצבים מורכבים יותר, שבהם לא מתבטאים בדף באופן מובהק כל הסממנים של "דף ציבורי", אלא יש בו עירוב של סממנים פרטיים וסממנים ציבוריים עד כדי טשטוש גבולות בין הפרטי לציבורי. בהקשר זה קבע הנציב כי כדי לבחון אם הדף ציבורי, יש להתחשב גם בשיקולים אלה: תכלית השימוש בדף; אופן השימוש בדף; קהל היעד של הפרסומים בדף; מספר העוקבים או החברים; תפקידו ומידת בכירותו של איש הציבור; כיצד הדף ומסריו נתפסים בעיני הציבור; האם הושקעו בדף כספי ציבור; וכמה משאבים ציבוריים הושקעו בדף.

כמו כן הושם דגש על בחירתו של איש הציבור להשתמש בדף לצורכי עבודתו ועל היעדרה של חלופה אפקטיבית שבאמצעותה יוכל המתלונן לפרסם את תגובתו. בהקשר זה ניתן להקיש מהדין החל על הפגנות המתקיימות ליד ביתו הפרטי של איש ציבור, ובייחוד נבחר ציבור, ולפיו אם בית זה משמש אותו ברוב עבודתו

> הנציבות רואה לנכון לציין לטובה את הגופים הנילונים שבעקבות התערבות הנציבות הסירו את החסימות, ובכך קידמו את ההגנה על חופש הביטוי של המשתמשים ברשתות החברתיות

29 דודי סימן טוב, גבי סיבוני, גבריאל אראל, **איומים קיברנטיים על תהליכים דמוקרטיים, סייבר מודיעין ובטחון**, כרך 1 גיליון 3 דצמבר 2017; לעניין השפעת תגובות ברשת החברתית על דעת הקהל. ראו למשל -

Paul R. Brewer, Michael Habegger, Ruby Harrington, Lindsay H. Hoffman, Philip Edward Jones and Jennifer L. Lambe, "Interactivity between candidates and citizens on a social networking site: Effects on perceptions and vote intentions", **Journal of experimental political science** 3, 84 - 96 (2016)

Keith N. Hampton, Lee Rainie, Weixu Lu, Maria Dwyer, Inyoung Shin, Kristen Purcell, "Social Media and the 'Spiral of Silence'" Pew Research Center.

30 תהילה שוורץ אלטשולר וגיא לוריא, "חוסן דיגיטלי: תעמולת בחירות דיגיטלית - איסור השימוש במשאבי הרשויות המקומיות" **הפרלמנט** (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2018). תב"כ 8/21 **עו"ד שחר בן מאיר נ' מפלגת הליכוד,** (פורסם במאגר ממחושב, 27.2.19).

הציבורית, ניתן לקיים מולו הפגנות[31]. ולבסוף, יש להביא בחשבון שאיש הציבור משתמש ברשת החברתית כאמצעי תקשורת, שכל מהותו לשמש פלטפורמה אינטראקטיבית ומסגרת לקיום שיח עם הציבור ושל הציבור. בנסיבות אלו יש לחייב את איש הציבור לאפשר לקיים דיון שקוף והוגן במרחב הציבורי של הדף ולנהוג באופן שוויוני כלפי כל אדם המבקש לכתוב ולהגיב בדף ולעקוב אחריו.

מילה טובה

להלן כמה דוגמאות הממחישות את דרך טיפולה של הנציבות בתחום זה. הנציבות רואה לנכון לציין לטובה את הגופים הנילונים המוזכרים להלן, שבעקבות התערבות הנציבות הסירו את החסימות, ובכך קידמו את ההגנה על חופש הביטוי של המשתמשים ברשתות החברתיות.

1. גישתו של המתלונן לדף הפייסבוק השייך לראש **עיריית טירת הכרמל** נחסמה בעקבות דברים שכתב בדף לגבי הקמת בית כנסת בשכונה. המתלונן טען שבתגובתו הפנה באופן מכובד שאלות לראש העירייה והופתע מאוד לגלות שבעקבות זאת נחסמה גישתו לדף, וטען שיש בכך משום פגיעה בזכותו לחופש הביטוי. ראש העירייה טען שמדובר בדף פרטי שלו, שאין לו קשר לעירייה. הנציבות בחנה את הדף ומצאה כי אף שאינו מופעל באמצעות משאבי העירייה הוא דף ציבורי: מדובר בדף אוהדים, שם הדף מציין את שמו ואת תוארו כראש העירייה, הוא מוגדר בו כ"דמות ציבורית" ויש לו אלפי עוקבים. התכנים בדף רובם ככולם ציבוריים, מפורסמים לכלל הציבור ועוסקים בפועלו של ראש העירייה ובהעברת מסרים ציבוריים. כפועל יוצא מכך גם התגובות בדף נסבות על ראש העירייה בתפקידו הציבורי ולא עליו כאדם פרטי. הנציבות הודיעה על כך לראש העירייה והסבה את תשומת ליבו לכללים בדבר מחיקת תגובות מדף ציבורי. בעקבות זאת ביטל ראש העירייה את חסימת גישתו של המתלונן לדף ומסר לנציבות שהוא מקבל את ממצאיה ומעתה ואילך ינהג בדף הפייסבוק כבדף ציבורי לכל דבר ועניין. (1064924)

[7]
עיריית טירת הכרמל

2. גישתו של המתלונן לדף הפייסבוק של סגנית ראש **עיריית ירושלים** נחסמה. סגנית ראש העירייה מסרה כי גישתו של המתלונן לדף נחסמה בשל חוסר תיאום ומעבר בין תפקידים של עובדים שונים שניהלו את הדף בתקופת הבחירות, כי היא לא ידעה שהמתלונן נחסם, וכי אף שהיא נתונה למתקפות בדף מצד יריביה הפוליטיים, חופש הביטוי בו נשמר כיאה למדינה דמוקרטית.

בעקבות פניית הנציבות הודיעה סגנית ראש העירייה כי חסימת המתלונן הוסרה. כמו כן שלחה סגנית ראש העירייה למתלונן מכתב התנצלות אישי

[8]
עיריית ירושלים

31 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 3.12000 "חירות ההפגנה"; בג"ץ 1983/17 **נפתלי נ' היועץ המשפטי לממשלה** (פורסם במאגר ממוחשב, 27.4.17); בג"ץ 2481/93 **דיין נ' מפקד מחוז ירושלים** פ"ד מח(2) 456 (1993).

ומסרה שבעקבות פניית הנציבות לעירייה היא ביצעה בדק בית והפקת לקחים בנושא. (1066406)

3. **עיריית נשר** פרסמה בדף הפייסבוק הרשמי שלה פוסט ובו התפארה בפרויקט גינון וטיפוח שביצעה.

[9]
עיריית נשר

המתלוננת, שמתקיים סכסוך מתמשך בינה לבין העירייה עקב אי-שביעות רצונה ממערכת החינוך בעיר שבה לומדים ילדיה, כתבה בתגובה על הפוסט, בין היתר: "... מה שווים הפרחים אם העירייה כוחנית ומטייחת כשלים... שקרים והוצאת דיבה, לא יודעים בכלל איפה התלמידים אך מקבלים תקציב עבורם? ...". העירייה השיבה למתלוננת בדף וביקשה ממנה לכבד את תקנון הדף ולהתבטא בשפה נאותה ומכובדת. בתגובה על כך השיבה המתלוננת כי כתבה בשפה מכובדת, וכי נראה שמפריע לעירייה שהיא "מאחדת נפגעים" ואומרת את האמת, ולכן העירייה מעדיפה להשתיק אותה. בתגובה על כך חסמה העירייה את גישתה של המתלוננת לדף לצמיתות, ובכך שללה ממנה את היכולת להגיב בדף או לעקוב אחריו.

לטענת העירייה, הדף נועד לשפר את הקשר בינה לתושבי העיר, להעביר להם מידע חשוב ולשמש פלטפורמה נוספת לפניות הציבור. מאז הקמת הדף בשנת 2013 הוא פועל על פי תקנון מסודר ולפיו, בין היתר, תגובות בעלות אופי אלים יוסרו. העירייה מסרה כי ככלל היא נמנעת מהסרת תגובות, כל שכן מחסימת משתמשים, וכי צעד כזה מבוצע במשורה ובמקרים קיצוניים בלבד.

העירייה טענה שתגובת המתלוננת לא הייתה קשורה לנושא הפוסט, הייתה בעלת אופי אלים וכללה השמצות והכפשות נגד העירייה באופן שפגע בשמה הטוב. לטענת העירייה, במצב זה לא הייתה לה ברירה אלא למחוק את התגובה ולהזהיר את המתלוננת, ומשזו עמדה בסירובה לבקשת העירייה, אכן נחסמה גישתה לדף.

מהבירור עלה כי בתגובת המתלוננת אכן הובאו ביטויים קשים ואלימים כלפי העירייה שלא היה להם כל ביסוס, ולא ניתן היה להבין את הקשר הדברים ואת הרקע לאמירתם. נמצא כי בנסיבות אלה יש להכיר באינטרס העירייה להגן על שמה הטוב וברצונה הלגיטימי לשמור על שיח מכבד בדף שלה. עם זאת, נקבע כי מאחר שמדובר בביקורת על רשות שלטונית ולא על אדם פרטי, יש לזכות לחופש הביטוי הפוליטי הגנה רחבה יותר, לנוכח החשיבות היתרה של שיח ביקורתי חופשי וחופש הביטוי בחברה דמוקרטית.

בנסיבות העניין נמצא שהעירייה הייתה רשאית למחוק את תגובת המתלוננת ולהזהירה. עם זאת, מאחר שתגובת המתלוננת על אזהרת העירייה לא נשאה אופי אלים ולא כללה ניבול פה או פגיעה אחרת בעירייה, הגם שהובאו

בה דברי ביקורת על העירייה, לא הייתה לעירייה עילה לחסום את גישת המתלוננת לדף.

בעקבות הצבעת הנציבות הורתה העירייה לאפשר למתלוננת גישה לדף. (1050841)

4. גישתו של המתלונן לדף הטוויטר של שר התחבורה נחסמה, לאחר שכתב בו תגובה ובה ביקורת על אופן תפקודו כשר התחבורה. הנציבות פנתה בעניין ליועצת המשפטית של **משרד התחבורה** והסבה את תשומת ליבה לכללים שקבע הנציב בעניין. בתגובה על כך הודיעה היועצת המשפטית של משרד התחבורה כי לאחר שנדרשה לעניין וביצעה בדיקה מקיפה במשרד, היא הפיצה בקרב גורמי המשרד המנהלים את דפי השר ברשתות החברתיות הנחיה ולפיה לנוכח פגיעתה של חסימת גישה כאמור בחופש הביטוי, הגוף הציבורי אחראי לטפל באופן סביר וראוי בתגובות לדפים אלה. בעקבות הפצת הנחיה זו הוסרה חסימת המתלונן מהדף, לשביעות רצונו. (1068174)

[10]
משרד התחבורה
והבטיחות בדרכים

5. המתלונן נחסם מדף הפייסבוק של אוטותל, מיזם המכוניות השיתופיות של **עיריית תל אביב-יפו** (עיריית תל אביב). המתלונן טען כי בעקבות ביקורת לגיטימית שכתב בדף לגבי המיזם, נחסמה גישתו לדף ופנייתו בעניין לעירייה לא הועילה. המתלונן טען שבעת חסימתו לא היה לדף תקנון, ולאחר מכן פורסם בדף תקנון הזהה לזה של דף הפייסבוק הרשמי של עיריית תל אביב. בעקבות פניית הנציבות לעיריית תל אביב והפנייתה לכללי הנציב בעניין, הודיעה העירייה באמצעות צוות אוטותל כי לאחר בחינת הדברים הוחלט להסיר את החסימה. (1070997)

[11]
עיריית תל אביב -יפו

פרק 2
זכויות מעורבים בהליכים פליליים

בסעיף 3 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971, נקבע כי משטרת ישראל (המשטרה) "תעסוק במניעת עבירות ובגילוין, בתפיסת עבריינים ובתביעתם לדין, בשמירתם הבטוחה של אסירים ובקיום הסדר הציבורי ובטחון הנפש והרכוש". המשטרה אמונה אפוא על שמירת ביטחונם של תושבי המדינה ועל אכיפת שלטון החוק.

בסעיפים 58 - 59 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, מעוגנות זכותו של כל אדם להגיש תלונה על עבירה שבוצעה וחובתה של המדינה לפתוח בחקירה כל אימת שנודע לה על ביצוע עבירה כאמור. לפי סעיפים 63 - 64 לחוק זה, אם מתלונן הגיש תלונה על עבירה שבוצעה והוחלט שלא לחקור אותה או שלא להעמיד לדין את מבצעיה, יש למסור למתלונן הודעה מנומקת על כך, והמתלונן רשאי לערור עליה לפני הגורמים המתאימים.

אף שלמשטרה הוקנה שיקול דעת רחב בדבר אופן הטיפול בתלונות, ואין חולק שמוטלות עליה משימות רבות ובידיה משאבים מוגבלים לביצוען, היא אינה רשאית להתעלם כליל מתלונה של מתלונן על עבירה שבוצעה נגדו. עליה לבחון את התלונה ולהחליט על קו הפעולה המתאים שתנקוט בעניינה.

מדי שנה בשנה מוגשות לנציבות תלונות רבות הנסבות על ליקויים בחקירת תלונות המוגשות למשטרה, בעיקר על שיהוי ניכר בביצוע חקירות, שבגינו מתקשה המשטרה לאתר עבריינים ולהעמידם לדין, ולפיכך פעמים רבות נפגעות זכויותיהם של המתלוננים.

להלן יוצגו כמה תלונות על הליכי חקירה שנקטה המשטרה[32]:

[12]
משטרת ישראל

תיקון ליקוי כללי

שיהוי ניכר בחקירת עבירה של גרימת מוות ברשלנות

המתלוננת הלינה על שיהוי ניכר בחקירת נסיבות מותו של אחיה עקב דריסתו על ידי מלגזה ועל ליקויים רבים בקידומו של הליך החקירה. המתלוננת ציינה כי אחיה נפצע אנושות והובהל למחלקת טיפול נמרץ בבית חולים. המתלוננת הוסיפה כי אחיה שהה במחלקה כמה חודשים, הועבר בהמשך למחלקה רגילה, וכחמישה חודשים לאחר התאונה נפטר מפציעתו. המתלוננת טענה כי **המשטרה** לא פעלה בכלים הנדרשים למיצוי חקירת האירוע החמור, שבגינו מצא אחיה את מותו. למשל, בוחן תנועה לא הגיע לזירת האירוע, לא נאספו חומרי צילום בזירה, לא נגבו הודעות מעדים לאירוע, ונהג המלגזה לא נחקר סמוך למועד האירוע. גם אחיה של המתלוננת, קורבן העבירה לכאורה, לא נחקר סמוך ככל הניתן למועד

32 לתלונה נוספת על לקיחת אדם לחקירה באמצעות ניידת משטרה ופגיעה לא מידתית בכבוד האדם ראו בפרק "ההגנה על זכויות האדם", עמ' 40.

האירוע, בעת שמצבו הרפואי איפשר לחקור אותו, ונפטר בטרם עלה בידו למסור את גרסתו לאירוע. עוד הלינה המתלוננת על שהיא ובני משפחתה לא עודכנו בהתקדמות החקירה ועל סגירת תיק החקירה בטרם מוצתה החקירה.

בתגובתה על התלונה ציינה המשטרה כי אכן הטיפול הראשוני בזירת האירוע לא היה ממצה. בירור הנציבות העלה בהתאם כי לא זומן בוחן תנועה לזירת האירוע, לא בוצע תיאום ראוי עם משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (בשל האפשרות שמדובר בתאונת עבודה עקב שימוש בציוד מכני כבד) ולא בוצעו פעולות חקירה ראשוניות, כנדרש.

עוד העלה הבירור כי תיק החקירה נסגר כחודשיים וחצי לאחר האירוע מחמת טעות, ולפיכך לא בוצעו פעולות חקירה כלל, ואף כי בני המשפחה לא עודכנו בדבר סגירת התיק. תיק החקירה נפתח מחדש יותר מחצי שנה לאחר האירוע בעקבות פניית המשפחה באמצעות עורך דין למשטרה בדרישה למצות את החקירה, ורק אז החלה המשטרה לבצע את פעולות החקירה המתבקשות. ואולם בשלב הזה כבר לא היה אפשר לגבות מקורבן האירוע את גרסתו, משום שהוא נפטר מפציעתו כחודשיים קודם לכן. כן העלה הבירור כי גם לאחר שהעבירה המשטרה את תיק החקירה לפרקליטות לצורך בחינתו והתיק הוחזר לה לביצוע השלמות חקירה, הוסיפה החקירה להתנהל לאיטה ובלא שבוצעו ההשלמות הנדרשות במהירות המתבקשת. נוסף על כך, המשטרה לא עמדה בקשר רציף עם בני משפחתו של המנוח, חרף פניותיהם, ובכך פגעה בזכויותיהם לקבל מידע כשאריו של קורבן העבירה הנחקרת.

הנציבות העירה למשטרה על כלל הליקויים שעלו מבירורה של התלונה והדגישה את הצורך בעדכון קרובי משפחתו של המנוח בדבר התקדמות החקירה, ככל שהדבר אפשרי, שכן היא עודנה מתקיימת.

המשטרה הודיעה לנציבות כי ריעננה את נוהל הטיפול בחקירת תאונות עבודה, הפיצה הנחיה המחייבת זימון של קצין חקירות, חוקר זירה ובמידת הצורך גם בוחן תנועה לזירת האירוע וכן הבהירה שבמקרים שבהם נחקרת תאונה קטלנית יזומן לזירת האירוע גם קצין אגף החקירות המרחבי. כן הודיעה המשטרה כי קוימה פגישת עבודה עם כלל הגורמים האמונים על חקירת תאונות עבודה לשם חיזוק שיתוף הפעולה ביניהם וצמצום זמני הטיפול בתאונות עבודה, וכי הועברה הדרכה לחוקרים המטפלים בתאונות עבודה על ידי פרקליט מוסמך. (1044246)

> המשטרה הודיעה לנציבות כי קוימה פגישת עבודה עם כלל הגורמים האמונים על חקירת תאונות עבודה לשם חיזוק שיתוף הפעולה ביניהם וצמצום זמני הטיפול בתאונות עבודה

מיצוי הליך חקירה

[13]
משטרת ישראל

המתלונן רכש טרקטור מאדם פרטי ונרשם כבעלים שלו. כשנה לאחר מכן, כשביקש המתלונן לחדש את רישיון הרכב של הטרקטור, גילה לתדהמתו כי לפי רישומי משרד התחבורה הוא מכר את הטרקטור לאדם אחר (הרוכש), ואותו אדם הוא שרשום כבעלים של הטרקטור. המתלונן יצר קשר עם הרוכש, והתברר לו שהרוכש מחזיק בטרקטור אחר הנושא לוחית רישוי זהה לזו של הטרקטור של המתלונן.

משהתברר למתלונן כי יש שני טרקטורים הנושאים את אותה לוחית זיהוי, הוא ניגש לתחנת משטרת שפרעם כדי להגיש תלונה על מעשה זיוף ומרמה, ושם התברר לו כי הרוכש הגיש עוד קודם לכן תלונה דומה בתחנת משטרת מעלות (התלונה הראשונה). שוטרי תחנת משטרת שפרעם החליטו שלא להזין את התלונה החדשה במערך המחשוב המשטרתי, אלא להעבירה בדואר הפנימי של המשטרה לטיפולה של תחנת משטרת מעלות.

אולם, כעולה מן הבירור, תיק התלונה החדשה לא הגיע לתחנת משטרת מעלות, וחוקרי התחנה כלל לא ידעו על הגשתה. לדבריהם, לאחר הגשת התלונה הראשונה הם ביצעו בדיקה באגף הרישוי, ומשמצאו כי הטרקטור הרשום נמכר לכאורה לרוכש, לא ראו מקום לביצוע הליכי חקירה נוספים וסגרו את תיק התלונה של הרוכש. כך הושארו בשטח וברישומי אגף הרישוי שני הטרקטורים - המקורי והמזויף.

בעקבות פניית הנציבות והבהרת מצב הדברים בפועל, זומנו המתלונן והרוכש עם שני הטרקטורים לתחנת משטרת מעלות לצורך ביצוע בדיקות זיהוי פלילי. בתום הבדיקה נקבע חד-משמעית כי הטרקטור שמחזיק בו המתלונן ולוחית הרישוי שלו הם מקוריים, ואילו לוחית הרישוי של הטרקטור שמחזיק בו הרוכש מזויפת, ובעקבות כך נתפס הטרקטור שהחזיק בו הרוכש.

הנציבות העירה ל**משטרה** על הליקויים בקליטת התלונות בתחנות המשטרה הנוגעות בדבר ועל חוסר התיאום ביניהן, אשר הביא לכך שחקירת התלונה לא מוצתה כראוי. (1046907)

פגיעה בקניין בעקבות פעולה משטרתית

ההגנה על קניינו של אדם הוכרה זה כבר כזכות יסוד חוקתית המעוגנת בסעיף 3 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. פגיעה בקניינו של אדם תותר רק אם תתבצע לתכלית ראויה, מכוח הסמכה מפורשת בחוק ובמידה שאינה עולה על הנדרש.

רשויות המדינה השונות, ובכללן רשויות האכיפה, נאלצות לעיתים לנקוט פעולות הפוגעות בקניינו של אדם (הפקעת מקרקעין, הטלת קנסות וכו'). גם המשטרה

נאלצת לעיתים לנקוט פעולות שונות הפוגעות ברכוש: גביית כספי ערובה מנחקר, תפיסת רכוש והחרמתו, פריצה לבתים ועריכת חיפוש וכיוצא בזה. המשטרה, בדומה ליתר מנגנוני המדינה, נדרשת להפעיל את סמכויותיה בתבונה, להשתמש בכוח הנתון לה במיומנות ובסבירות ולנקוט את אמצעי הזהירות הדרושים כדי שהנזק שייגרם בעקבות ביצוע משימה לא יחרוג מן הנדרש[33].

להלן יוצגו שתי תלונות על פגיעה בקניין בעקבות פעולות שנקטה המשטרה:

[14]
משטרת ישראל

אי-השבת רכוש שניטל מאדם שעוכב על ידי המשטרה

המתלונן נעצר בעת שנהג באופנוע שלו ללא רישיון נהיגה. האופנוע הוחרם והועבר על ידי חברת גרירה למגרש ייעודי למשך 30 ימים[34]. במעמד לקיחת האופנוע ניטלו מהמתלונן המפתחות של האופנוע וקסדה. לאחר 30 ימים הושב האופנוע למתלונן, אך המפתחות והקסדה לא הושבו לו. המתלונן פנה לגורמים שונים ב**משטרה** בניסיון לאתר את המפתחות והקסדה, אך הושב ריקם. המשטרה טענה כי אין ברשותה מסמכים המעידים על כך שהמפתחות והקסדה נלקחו מהמתלונן, זאת אף שבדוח הגרירה צוין כי האופנוע נגרר עם המפתחות והקסדה, וכי מכל מקום אין היא אחראית לרכוש, אלא חברת הגרירה הפועלת במסגרת הסכם התקשרות עימה.

הנציבות העירה למשטרה כי חברת הגרירה פעלה כזרועה הארוכה, ולכן עליה לבדוק את עניינו של המתלונן בעצמה ולא להפנות אותו לחברת הגרירה. ואכן, המשטרה פנתה לחברת הגרירה בעניינו של המתלונן, אך החברה הפנתה את המתלונן לנהג הגורר שהוביל את האופנוע למגרש האחסנה. הנהג הכחיש מכול וכול שלקח את החפצים של המתלונן וטען כי האחריות לאובדן הרכוש מוטלת על המשטרה.

משנוכחה הנציבות כי המתלונן מופנה מגורם אחד למשנהו, כי כל הגורמים הנוגעים בדבר מתנערים מאחריות לפגיעה בקניינו, וכי לא ברור אם מבוצעות פעולות כלשהן לאיתור הרכוש - היא הדגישה למשטרה כי בעת שהמתלונן עוכב וניטל ממנו רכושו הוא לא היה בקשר עם הנהג הגורר או עם חברת הגרירה, אלא עם השוטרים במקום. החרמת רכושו נעשתה בהוראת המשטרה ובמסגרת סמכותה החוקית, ולפיכך על המשטרה לשאת באחריות לאובדן הרכוש.

לאחר דין ודברים החליטה המשטרה לפצות את המתלונן בסך 2,000 ש"ח, תמורת התחייבותו שלא לתבוע את המשטרה בעתיד. (1021532)

33 ע"א 337/81 **בוסקילה נ' מדינת ישראל**, פ"ד לח(3) 337, 346 (1984).

34 וזאת מכוח הוראות תקנות התעבורה (איסור שימוש ברכב - מגרשי אחסנה), התשס"ו-2006.

[15]
משטרת ישראל

אי-השבת עירבון כספי למפקיד

בשנת 2012 נחשד המתלונן בביצוע עבירה, נחקר ביחידת להב 443 של ה**משטרה** ונדרש להפקיד עירבון בסך 10,000 ש"ח כתנאי לשחרורו.

בתלונתו מיוני 2018 מסר המתלונן כי בשל הטראומה שנגרמה לו מחקירתו במשטרה הוא חשש במשך כמה שנים ליצור עימה קשר, ולכן לא ביקש ממנה להשיב לו את הכסף שהפקיד כעירבון. כשפנה לבסוף למשטרה בעניין נמסר לו שהכסף הועבר לבנק הדואר, אולם בנק הדואר מסר לו כי המשטרה לא העבירה אליו את סכום העירבון.

לפי חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים), התשנ"ו-1996, קצין ממונה רשאי לשחרר חשוד המפקיד עירבון ולקבוע תנאי שחרור במסגרת הפקדת העירבון. העירבון ותנאי השחרור יתבטלו אם לא יוגש כתב אישום נגד החשוד בתוך 180 ימים, אלא אם כן יאריך בית המשפט את תקופת העירבון.

בתחילה טענה המשטרה כי בשנת 2013 משך המתלונן את כספי העירבון מבנק הדואר, וכי המתלונן קיבל אסמכתה למשיכת כספו, אולם המתלונן טען כי לא קיבל את כספו וכל שכן אסמכתה למשיכתו.

הנציבות ביקשה מהמשטרה לבצע בדיקה נוספת, ובעקבות הבדיקה מצאה המשטרה שהעירבון שהפקיד המתלונן עודו ברשותה. התברר שעם תום חקירת המתלונן ביולי 2013 הועברו כספי העירבון לבנק הדואר, ונשלח למתלונן מסרון למספר הטלפון הנייד שנתן בזמן חקירתו, שבו צוין כי עליו לפדות את כספו בבנק הדואר. ואולם לאחר שבמשך ארבעה חודשים הכסף לא נמשך, החזיר בנק הדואר את הכסף למשטרה, ובשל טעות ברישומי המשטרה (וגם ברישומי בנק הדואר), דבר זה לא צוין. ברישומי המשטרה אף צוין כי הכסף נמשך.

בעקבות התערבות הנציבות התבררה הטעות, והמתלונן קיבל את כספו בחזרה.

הנציבות העירה למשטרה על שלא עשתה פעולות יזומות כלשהן במטרה להשיב למתלונן את כספי העירבון, ועקב כך נותר כספו בחזקתה במשך שש שנים[35]. (1060508)

> הנציבות העירה למשטרה על שלא עשתה פעולות יזומות במטרה להשיב למתלונן את כספי העירבון, ועקב כך נותר כספו בחזקתה במשך שש שנים

35 לתלונות דומות ראו נציב תלונות הציבור, **דוח שנתי 44** (2018), עמ' 43 - 44.

פרק 3
הזכות לבריאות

הזכות לקבל טיפול רפואי מעוגנת במשפט הישראלי בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, שנחקק בשנת 1992. בחוק זה נקבע כי "כל אדם זכאי להגנה על חייו, על גופו ועל כבודו". בג"ץ קבע זה כבר כי "הזכות לבריאות הינה אחת מהזכויות הבסיסיות והחיוניות הנתונות לאדם. לזכות זו השפעה שלא ניתן להפריז בחשיבותה על הקיום של האדם, על חייו ועל איכותם"[36].

בשנת 1991 אשררה מדינת ישראל את האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות משנת 1966 (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), אשר קובעת בין היתר כי מדינות יכירו "בזכות כל ליהנות מרמת הבריאות הגופנית והנפשית הגבוהה ביותר שאפשר להשיגה"[37]. לאחר אשרור האמנה חוקקו חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (חוק ביטוח בריאות ממלכתי), המעגן את זכותם של תושבי ישראל לקבל שירותי בריאות באיכות סבירה, בתוך פרק זמן סביר ובמרחק סביר ממקום מגוריהם, וחוק זכויות החולה, התשנ"ו-1996, שמטרתו "לקבוע את זכויות האדם המבקש טיפול רפואי או המקבל טיפול רפואי ולהגן על כבודו ועל פרטיותו"[38].

> הזכות לבריאות הינה אחת מהזכויות הבסיסיות והחיוניות הנתונות לאדם

בנציבות תלונות הציבור מתקבלות מדי שנה בשנה תלונות רבות בתחום הבריאות. להלן יובאו כמה דוגמאות לתלונות שבוררו השנה:

זכויות נפגעים בעבודה לקבל טיפול רפואי [16]

חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995[39], קובע את זכאותו של נפגע בעבודה לריפוי, להחלמה ולשיקום רפואי (טיפול רפואי) בגין פגימות שהמוסד לביטוח לאומי (הביטוח הלאומי) הכיר בהן כנובעות מפגיעתו בעבודה. הטיפול הרפואי כולל אשפוז (לרבות אשפוז סיעודי), קבלת תרופות, ביצוע בדיקות רפואיות, צילומים, ניתוחים, קבלת מכשירים אורתופדיים ועוד. הטיפול ניתן באמצעות קופות החולים, שמחויבות להעניק לנפגעים בעבודה גם טיפולים שאינם נכללים בסל שירותי הבריאות[40], וזאת מכוח הסכם שנחתם בשנת 2016 בין הביטוח הלאומי לבין כל אחת מקופות החולים (ההסכם).

---

36 בג"ץ 1105/06 **קו לעובד נ' שר הרווחה** (פורסם במאגר ממוחשב, 22.6.14); ראו גם אייל גרוס, "בריאות בישראל: בין זכות למצרך", בתוך: יורם רבין ויובל שני (עורכים), **זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל** (2004), עמ' 437 - 531.

37 סעיף 12 לאמנה.

38 סעיף 1 לחוק.

39 סעיפים 86 - 89, ראו גם תקנות הביטוח הלאומי (מתן טיפול רפואי לנפגעי עבודה), התשכ"ח-1968.

40 סל שירותי הבריאות מקיף את מכלול השירותים, התרופות, הציוד והמכשירים הרפואיים שהמבוטחים בביטוח בריאות ממלכתי זכאים לקבל, בין באמצעות קופות החולים ובין על ידי משרד הבריאות, והכול בהתאם לחוק ביטוח בריאות ממלכתי.

מכמה תלונות שהתקבלו בנציבות עולה כי לא תמיד מקבלים הנפגעים בעבודה את הטיפול הרפואי בהתאם לזכותם החוקית. רק בעקבות התערבות הנציבות קיבלו המתלוננים את הטיפול שהם זכאים לו.

1. למשל, נפגעת תאונה בעבודה שקיבלה במשך כמה שנים זריקות במרפאת פה ולסת ב**מרכז הרפואי האוניברסיטאי סורוקה** (בית החולים) במימון **מכבי שירותי בריאות** (מכבי), שבה היא חברה, התלוננה על שבית החולים הודיע לה כי לא יכבד עוד את התחייבויות מכבי לצורך טיפול זה.

בית החולים טען בתחילה כי הטיפול הופסק משום שמכבי הודיעה לו כי ההתחייבויות ניתנו עד כה בטעות, שכן המתלוננת אינה זכאית לקבל את הטיפול במסגרת סל שירותי הבריאות.

משהפנתה הנציבות את תשומת לב מכבי לכך שמכוח ההסכם היא מחויבת לתת לנפגע בעבודה גם טיפולים שאינם נכללים בסל שירותי הבריאות, הודיעה מכבי כי תיתן למתלוננת התחייבות להמשך טיפול בבית החולים.

אלא שבכך עדיין לא בא עניין התלונה על פתרונו, שכן מרפאת פה ולסת בבית החולים הודיעה למתלוננת כי לא תכבד את התחייבויות מכבי, מאחר שהטיפול אינו נכלל בסל שירותי הבריאות. עקב כך נדרשה המתלוננת לשלם בעצמה את עלות הטיפול בסך כ-6,000 ש"ח.

בסופו של דבר, בעקבות התערבות הנציבות, מכבי והלשכה המשפטית של בית החולים, ניאותה המרפאה לקבל את התחייבות מכבי להמשך הטיפול במתלוננת.

התלונה נמצאה מוצדקת הן מאחר שמכבי סירבה במשך זמן רב לתת למתלוננת התחייבות לטיפול הגם שמדובר בנפגעת בעבודה, והן מאחר שבית החולים סירב לקבל את התחייבותה של מכבי ודרש מהמתלוננת לשלם עבור הטיפול.

שני הגופים נדרשו לחדד את הנהלים בנוגע למתן שירותים מחוץ לסל שירותי הבריאות לנפגעים בעבודה, על מנת למנוע הישנות מקרים מסוג זה. (1057710)

> מכמה תלונות שהתקבלו בנציבות עולה כי לא תמיד מקבלים הנפגעים בעבודה את הטיפול הרפואי בהתאם לזכותם החוקית

[17]
המרכז הרפואי
האוניברסיטאי סורוקה
מכבי שירותי בריאות

2. בתלונה אחרת התלונן נפגע בעבודה על ש**שירותי בריאות כללית** (הכללית) מסרבת לממן את עלות הקנביס הרפואי שלו הוא זקוק עקב פגיעתו בעבודה. יצוין כי קנביס רפואי אינו נכלל בסל שירותי הבריאות, ונפגעי תאונות בעבודה זכאים למימון קנביס רפואי מכוח ההסכם. הבירור העלה כי רופא הביטוח הלאומי אישר את הטיפול בקנביס הרפואי והודיע לכללית כי עליה לממנו, ואולם זו סירבה לעשות כן.

רק בעקבות התערבות הנציבות הסכימה הכללית לממן למתלונן את עלות הקנביס הרפואי. נוסף על כך השיבה הכללית למתלונן את הכספים ששילם עד כה עבור הקנביס (מאוקטובר 2017). (1065854)

[18]
שירותי בריאות כללית

3. בעקבות עוד תלונה נדרשה הנציבות להתערב בעניינו של נפגע בעבודה שהביטוח הלאומי לא הכיר בו כתושב, ומעמדו בארץ לא היה ברור[41]. מהתלונה עלה כי ה**כללית** הפסיקה לתת למתלונן שירותים רפואיים שקיבל כנפגע בעבודה במשך שנים, בטענה שלפי מידע שהתקבל מהביטוח הלאומי הוא אינו זכאי עוד לשירותי בריאות.

ואולם נמצא כי לא הייתה סיבה לשלול את זכאותו של המתלונן לקבל שירותי בריאות, שכן בהיותו נפגע בעבודה בישראל הוא זכאי לטיפול רפואי מכוח הוראות פרק ה' לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, אף אם אינו נחשב תושב, וזאת בדומה לנפגעים בעבודה שהם עובדים זרים או תושבי השטחים[42], שלהם נותנת הכללית טיפול בהתאם להסכם שנחתם בעניין זה בינה לבין הביטוח הלאומי[43].

בעקבות התערבות הנציבות הוסדרה זכאותו של המתלונן, והוא המשיך לקבל טיפולים רפואיים בכללית. (1060559)

[19]
שירותי בריאות כללית

41 השאלה אם המתלונן נחשב תושב מתבררת במסגרת תביעה שהגיש לבית הדין לעבודה בעניין.

42 ראו בעניין זה עו"ד רועי קרת, "זכויות סוציאליות לעובדים זרים, והיחס למי שישיבתו בישראל אינה כדין",
https://www.btl.gov.il/SiteCollectionDocuments/btl/%D7%A7%D7%A8%D7%A0%D7%95%D7%AA/the%20rights%20of%20foriner%20in%20BTL.doc.

43 הסכם מ-5.6.17.

תיקון ליקוי כללי

זכויות מתמודדי נפש לשירותי שיקום בקהילה

מתן שירותי שיקום בקהילה למתמודדי נפש מוסדר בחוק שיקום נכי נפש בקהילה, התש"ס-2000.

המתלוננת הלינה על ש**משרד הבריאות** הפסיק לספק לבנה, מתמודד נפש, שירותים במסגרת סל השיקום[44].

משרד הבריאות טען בתגובה על התלונה כי מתן השירותים לבן הופסק מאחר שהצוות שמטפל בו התקשה לתפקד מולו, בין היתר על רקע מחלתו.

בעקבות התערבות הנציבות הסכים משרד הבריאות להמשיך לספק את השירותים לבן באמצעות ספק שירותים אחר, ואספקת השירותים חודשה.

עם זאת העלה בירור התלונה ליקוי כללי בהליך הפסקת מתן שירותי השיקום, ובעיקר באופן היידוע של המשתקם על הכוונה להפסיק את מתן השירותים. בפגישה שהתקיימה עם הגורמים האחראים לכך במשרד הבריאות קיבל המשרד את עמדת הנציבות שלפיה יש ליידע את המשתקם בכתב על הכוונה להפסיק את שירותי השיקום ועל הסיבה לכך, ולפרט לפניו במקרים המתאימים את הפעולות שבאפשרותו לנקוט על מנת להמשיך לקבל את השירותים. משרד הבריאות התחייב לפעול מעתה בדרך זו. (1048647)

תיקון ליקוי כללי

קבלת טיפול רפואי הולם בעת השהות במשמורת חוקית

אסירים, בניגוד לכלל האוכלוסייה, אינם אדונים לעצמם בכל הנוגע לקבלת שירותי בריאות. בית המשפט העליון, בשבתו כבית דין גבוה לצדק, קבע זה כבר כי על **שירות בתי הסוהר** מוטלת חובה מוחלטת לדאוג לכך שלא תישלל מאסיר זכותו לקבל טיפול רפואי, וזאת כחלק מזכותו לכבוד וכחלק מהחובה לשמור על שלומו הגופני והנפשי[45]. לפי פקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971 (הפקודה), אסיר זכאי ל"טיפול רפואי הנדרש לשם שמירה על בריאותו, ותנאי השגחה מתאימים לפי דרישת רופא של שירות בתי הסוהר", וזאת כחלק מתנאי כליאה

44 מדובר במגוון שירותים שמעניק משרד הבריאות למתמודדי נפש, ובכלל זה שילובם במסגרות דיור שונות, סיוע למשפחותיהם, סיוע ברכישת ציוד ראשוני למגורים, סיוע במציאת תעסוקה, השלמת השכלה, ליווי והדרכה ומתן טיפולי שיניים.

45 בג"ץ 4338/95 **חזן נ' שירות בתי הסוהר**, פד"י מט(5) 274, 276 (1996).

הולמים[46]. עוד נקבע בפקודה כי רופא בית הסוהר "ידאג לבריאות האסירים דרך כלל, בכפוף לפיקוחו של הנציב"[47].

בפקודה שפרסם נציב שירות בתי הסוהר בנושא "הטיפול הרפואי באסיר"[48] נקבע כי "אסיר יהא זכאי לסל השירותים הרפואיים הבסיסי הניתן על-ידי קופת חולים הכללית למבוטחיה, אשר יינתן בישראל, באיכות סבירה ובזמן סביר והכל בכפוף לשיקול דעת רפואי ובמסגרת מקורות המימון העומדים לרשות שב"ס"[49].

בנציבות מתקבלות מדי שנה בשנה תלונות בנושא טיב הטיפול הרפואי שמקבלים אסירים, ובמקרים רבים רק בעקבות התערבות הנציבות קיבלו אסירים טיפול רפואי הולם[50]. להלן יובא תיאורה של אחת התלונות שבוררו השנה.

אסיר התלונן על כאבים עזים ברגליו בשל הצטברות מים, נפיחות והתקשות, וכן התלונן על אדמומיות ברגליו ועל צורך בהטלת שתן בתכיפות. רופא בית הסוהר המליץ להפנותו לאורולוג ובינתיים נתן למתלונן תרופות, אך אלה לא הקלו במאומה את כאביו, ותסמיניו אף החריפו. חרף זאת הושאר המתלונן בבית הסוהר בלי שנבדק בפועל על ידי אורולוג ובלי שהופנה לבית חולים. רק לאחר שלקה באי-ספיקת כליות ומצבו החמיר מאוד הובהל המתלונן לבית החולים ואושפז בטיפול נמרץ מורדם ומונשם. לאחר שחרורו מאשפוז וחזרתו לבית הסוהר נזקק המתלונן לניתוחים ולטיפולים שונים להטבת מצבו.

בתלונתו טען המתלונן כי ההחמרה במצבו נגרמה מהתעלמות שירות בתי הסוהר מפניותיו החוזרות ונשנות לקבל טיפול רפואי הולם.

בעקבות פניית הנציבות מינה שירות בתי הסוהר קצין בודק לבחינת הטיפול הרפואי במתלונן. בבדיקה נמצאו ליקויים שונים בפעולות הצוות הרפואי בעניינו, ובכלל זה נמצא כי המתלונן לא קיבל טיפול הכולל בירור מקיף של תלונותיו הרפואיות, וכי הגם שבעייתו החריפה לא הופעל בעניינו שיקול דעת רפואי נכון, והוא לא הופנה לבדיקות שהיו עשויות לאבחן את מחלתו בשלב מוקדם יותר ולמנוע את ההידרדרות במצבו. עוד נמצא כי הצוות הרפואי לא התייחס ברצינות לטענותיו של המתלונן, נהג בקלות ראש בעניינו ואף פעל בחוסר מקצועיות ובניגוד לנהליו הפנימיים של שירות בתי הסוהר. כן נמצאו ליקויים מערכתיים שונים בתיעוד עבודת הצוות הרפואי. הקצין הבודק המליץ לשנות את הוראות

> בעקבות פניית הנציבות מינה שירות בתי הסוהר קצין בודק לבחינת הטיפול הרפואי במתלונן. בבדיקה נמצאו ליקויים שונים בפעולות הצוות הרפואי

46 סעיף 11ב לפקודה.

47 שם, סעיף 74.

48 פקודת נציבות שירות בתי הסוהר 04.44.00 מ-1.5.02.

49 לעניין זה ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 65ג** (2015), עמ' 385 - 430.

50 לעניין זה ראו נציב תלונות הציבור, **דוח שנתי 40** (2014), עמ' 127; **דוח שנתי 41** (2015), עמ' 37, 60; **דוח שנתי 43** (2017), עמ' 46.

הנוהל הנוהג, הן בעניין הטיפול הרפואי הניתן, והן בעניין תיעודו של הטיפול ואופן ניהול היומנים הרפואיים.

נוסף על כך הועבר דוח הקצין הבודק לבחינת אגף המשמעת בשירות בתי הסוהר, ונמסר לנציבות כי נבחנת אפשרות לנקוט צעדים משמעתיים נגד רופא בית הסוהר.

נוכח האמור קבעה גם הנציבות כי התלונה מוצדקת, וכי נפגעה זכותו של המתלונן לטיפול רפואי ראוי, בפרט בשים לב לתלותו המוחלטת בשירות בתי הסוהר, דבר אשר פגע בבריאותו. הנציבות עוקבת אחר שינוי הוראות הנוהל בהתאם לדוח הקצין הבודק. (1037333)

תיקון ליקוי כללי

אי-מתן שירותי תרגום בדיוני ועדות רפואיות של הביטוח הלאומי

[22]
המוסד לביטוח לאומי

תושבת היישוב הבדואי לְקיֶה שבנגב פנתה לנציבות בעניינה של בתה, המתמודדת עם בעיות נפשיות. הבת הגישה ל**ביטוח הלאומי** תביעה לקצבת נכות כללית, והמתלוננת טענה כי אף שהשפה העברית אינה שגורה בפי בתה, קיימה הוועדה הרפואית לעררים את הדיונים בעניינה בעברית, ללא נוכחות מתורגמן.

בירור התלונה העלה כי בדיון שקיימה הוועדה הרפואית תרגמה מזכירת הוועדה את טענות התובעת. לעומת זאת, בפרוטוקול הוועדה לעררים צוין כי השיחה בין חברי הוועדה לתובעת התקיימה בעברית.

הנציבות הטעימה לפני הביטוח הלאומי כי תובעים שהשפה העברית אינה שגורה בפיהם זכאים לשמוע את שאלות הוועדה בשפתם וגם להשיב עליהן בשפה זו, וכי קיום דיון של ועדה רפואית בתחום הפסיכיאטרי ללא מתורגמן פוגע בזכותם הבסיסית של המבוטחים להליך דיון הוגן ותקין ולמיצוי זכויותיהם.

הביטוח הלאומי הודיע לנציבות כי בעקבות בדיקת התלונה ונוכח מקרים דומים הוא פרסם הנחיה ולפיה אם מתברר לוועדה בתחום הפסיכיאטרי כי מבוטח שמופיע לפניה אינו דובר עברית, עליה לדחות את הדיון בעניינו למועד אחר, ולהזמינו לדיון שיתקיים בנוכחות מתורגמן. (1033306)

ליקויים חמורים בתפקוד היחידה לקנביס רפואי שבמשרד הבריאות

בשנת 2018 חל גידול נוסף וניכר במספר התלונות שהתקבלו בעניין **היחידה לקנביס רפואי שבמשרד הבריאות (היק"ר)**. מספר התלונות שהתקבלו על היק"ר בשנת 2018 גדול כמעט פי שניים וחצי ממספר התלונות בנושא שהתקבלו בשנת 2017. הנושא נסקר בהרחבה בדוח הקודם של הנציב[51]. 85% מהתלונות על היק"ר שהוגשו בשנת 2018 נמצאו מוצדקות או באו על תיקונן בעקבות התערבות הנציבות.

התלונות בשנת 2018 התמקדו, כבשנת 2017, במהמורות הבירוקרטיות המקשות על עשרות אלפי המטופלים הנזקקים לקנביס רפואי לקבל אותו. בכלל זה חזרו ונשנו תלונות על אי-קליטת בקשות שנשלחו ליק"ר; על אובדן מסמכים שהועברו ליק"ר; על אי-טיפול בבקשות שחסרו בהן מסמכים תומכים בלא שניתנה למבקשים או לרופאיהם הודעה על כך בזמן אמת; על שיהוי ניכר בקליטת הבקשות ובטיפול בהן, הגורם פעמים רבות לקטיעת הרצף הטיפולי; על שיהוי בהעברת רישיונות לגורמים המספקים את הקנביס הרפואי; וכן על אי-עדכון המבקשים בדבר התקדמות הטיפול בבקשתם. כמו כן נטען כי זמן ההמתנה למוקד הטלפוני, שמפעילה חברה חיצונית מטעם היק"ר ובאמצעותו מוסרת מידע למבקשים (המוקד הטלפוני), הוא ממושך ובלתי סביר, וכי לא פעם המוקד הטלפוני מוסר למבקשים מידע שאינו רלוונטי.

הנציבות פועלת לבירור התלונות בשני מישורים: (א) מתן סיוע פרטני לפונים אליה כדי לפתור בעיות מינהליות הנוגעות לאופן הטיפול של היק"ר בעניינם; למעשה, פעמים רבות אלמלא התערבות הנציבות היו המבקשים נותרים עוד חודשים רבים ללא קנביס רפואי. (ב) הנציבות פועלת מול משרד הבריאות בדרישה לתקן את הליקויים הרבים העולים מבירור התלונות. במסגרת זו הבטיח מנהל היק"ר לנציבות כי בעתיד הקרוב ייושמו שינויים ניכרים בשיטת העבודה, אשר יהיה בהם כדי לתקן רבים מן הכשלים שעלו מהתלונות. בכלל זה צפויה היק"ר להפעיל מערכת מחשוב מקוונת שבאמצעותה יוכלו המטופלים להגיש בקשות

> פעמים רבות אלמלא התערבות הנציבות היו המבקשים נותרים עוד חודשים רבים ללא קנביס רפואי
>
> [23]
> משרד הבריאות, היחידה לקנביס רפואי

51 נציב תלונות הציבור, **דוח שנתי 44** (2018), עמ' 58 - 60.

ולסרוק מסמכים חסרים; לעקוב בכל זמן נתון אחר מצב הטיפול בבקשות ולקבל דואר אלקטרוני ומסרונים בנוגע להכרעה בעניין בקשותיהם; וכן לקבל רישיונות ממוחשבים[52]. כל זאת כדי לקצר ולייעל את תהליך העבודה מול היק"ר, ליצור שקיפות ולייתר את הצורך של מטופלים לפנות למוקד הטלפוני.

הנציבות עוקבת אחר תיקון הליקויים על ידי היק"ר.

להלן כמה דוגמאות לתלונות שהתקבלו השנה בנציבות מחולים המטופלים בקנביס רפואי, אשר ממחישות את מקצת הליקויים המתוארים לעיל:

1. חולה בטרשת נפוצה הגיש ליק"ר בתחילת אוגוסט 2018 בקשה לקבל קנביס רפואי. משלא התקבלה החלטה בעניין בקשתו פנה החולה באוקטובר 2018 לנציבות, וזו פנתה ליק"ר לשם בירור מצב הטיפול בבקשה. התברר כי בעת שפנתה הנציבות ליק"ר כאמור, בקשת המתלונן אפילו לא הוקלדה במערכת הממוחשבת של היק"ר, ולמותר לציין כי הטיפול בה כלל לא החל. רק בעקבות פניית הנציבות ליק"ר הוקלדה הבקשה והוחל הטיפול בה, וב-4.12.18 הונפק למתלונן רישיון לשימוש בקנביס רפואי. ואולם בכך לא תמו תלאותיו, שכן נמצא כי מספר הזהות שהודפס ברישיון היה שגוי, ועל כן היה צורך לבטל את הרישיון ולהדפיסו מחדש, תהליך שנמשך שבועיים נוספים. בסופו של דבר זכה המתלונן לקבל רישיון לשימוש בקנביס רק כארבעה חודשים לאחר שהגיש בקשה לכך, ומדובר בשיהוי ניכר ובלתי סביר. (1066171)
2. חולה המשתמש בקנביס רפואי זה עשור פנה לנציבות בבקשה לסייע לו לאחר שרישיונו לשימוש בקנביס לא חודש במועד, והוא נותר ללא קנביס. המתלונן ציין כי הגם שפנה ליק"ר פעמים רבות ושלח לה שוב ושוב מסמכים המוכיחים כי הוא זכאי לחידוש רישיונו לשימוש בקנביס, ואף שפנה ללשכת שר הבריאות בעניין, לא עלה בידו לקבל מענה ענייני. כמו כן הלין המתלונן על המתנה של שעה עד שעתיים למענה במוקד הטלפוני והוסיף כי לא פעם

52 להבדיל מהשיטה הנהוגה כיום, שבמסגרתה הרישיון מודפס על גבי נייר ועל המגדל או הספק לקחת אותו מהיק"ר ולהעבירו למטופל.

בסופו של דבר השיחה מתנתקת, דבר שלמעשה הופך את השגת המוקד הטלפוני לבלתי אפשרית. המתלונן טען כי הגיש את הבקשה לחידוש רישיונו באפריל 2018, כחודשיים וחצי לפני מועד פקיעת הרישיון. היק"ר טענה כי במועד פניית הנציבות אליה ביולי 2018 היא טרם קיבלה את בקשת המתלונן, אולם הבירור העלה כי הבקשה התקבלה כבר באפריל 2018, כטענת המתלונן, אך עדיין לא טופלה. רק בעקבות התערבות הנציבות טופלה הבקשה, ורישיונו של המתלונן חודש. התלונה נמצאה מוצדקת אף בהיבט של משך ההמתנה למענה במוקד הטלפוני, והנציבות הצביעה לפני היק"ר על ליקוי מערכתי זה. (1061043)

> הנציבות העירה ליק"ר כי עליה לפרסם באופן גלוי ובהיר את פרטי ההתקשרות עימה

3. בקשתה של מתלוננת אחרת לקבלת רישיון לשימוש בקנביס רפואי אושרה לאחר שבעה חודשי המתנה, שבהם אירעו תקלות שונות בעניינה. למשל, לטענת היק"ר נשלחה למתלוננת הודעה בדואר, ולפיה היא נדרשת לשלוח ליחידה מסמכים נוספים המוכיחים את זכאותה לקבל רישיון לשימוש בקנביס רפואי, אולם המתלוננת או הרופא שלה לא קיבלו מהיק"ר הודעה כאמור. כמו כן, המתלוננת הלינה כי התקשתה להשיג את המוקד הטלפוני כדי לברר כיצד מתקדם הטיפול בבקשתה. בסופו של דבר, לאחר התערבות הנציבות, מסרה היק"ר כי רישיונה של המתלוננת הונפק ויועבר לספק לשם מתן הקנביס למתלוננת. ואולם פניותיה של המתלוננת לספק הושבו ריקם, שכן הספק לא קיבל את הרישיון, והמתלוננת שבה ופנתה לנציבות. רק בעקבות פניה חוזרת של הנציבות הדפיסה היק"ר את הרישיון, חתמה עליו והעבירה אותו לספק, תהליך שנמשך עוד חודש, ובעקבות כך יכלה המתלוננת לקבל סוף סוף את הקנביס ששיוועה לו חודשים רבים. הנציבות העירה ליק"ר כי משלוח הודעות בדואר אינו אמצעי תקשורת מקובל בימינו ואין להסתפק בו, וכי יש להקפיד על הדפסת רישיונות והעברתם לספקים בדרך הקצרה והיעילה ביותר. (1061847)
4. מתלוננת אחרת הגישה ליק"ר בספטמבר 2018 בקשה לחידוש רישיונה לקנביס רפואי. המתלוננת שלחה את הבקשה ליק"ר הן בפקס והן בדואר האלקטרוני, בהתאם לפרטים המצוינים באתר המרשתת (האינטרנט) של משרד הבריאות. בשיחה עם המוקד הטלפוני באוקטובר 2018 נמסר למתלוננת שהבקשה לא התקבלה ואף נטען כי לא שלחה אותה לכתובת הדואר האלקטרוני הנכונה, והיא התבקשה לשלוח אותה שוב לכתובת דואר אלקטרוני אחרת. המתלוננת עשתה כן, אולם גם לאחר חודש וחצי לא נענתה פנייתה, והיא פנתה לנציבות. בירור הנציבות העלה כי המתלוננת שלחה בתחילה את הבקשה לכתובת הדואר האלקטרוני שמפורסמת באתר המרשתת של

משרד הבריאות[53], אולם בפועל היק"ר מקבלת בקשות ומסמכים ממטופלים באמצעות כתובת דואר אלקטרוני אחרת, הייעודית לעניין זה. כתובת הדואר האלקטרוני הייעודית אינה מפורסמת באתר המרשתת, אלא מצוינת באותיות קטנות בתחתית טופס הבקשה לקבלת רישיון לשימוש בקנביס. זאת ועוד, נמצא כי גם לאחר שהבקשה נשלחה לכתובת הדואר האלקטרוני הייעודית היא לא טופלה, והטיפול בה החל רק בעקבות התערבות הנציבות. בנסיבות האמורות נמצאה התלונה מוצדקת, והנציבות העירה ליק"ר כי עליה לפרסם באופן גלוי ובהיר את פרטי ההתקשרות עימה, כדי שמטופלים נוספים לא ישלחו בקשות ומסמכים לכתובת דואר אלקטרוני לא נכונה ויניחו בטעות שבקשתם תטופל. (1069454)

53 באתר מפורסמים גם מס' הפקס של היק"ר ומס' טלפון לבירורים.

פרק 4
זכויות של אוכלוסיות מוגדרות

אנשים עם מוגבלות

חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 (חוק השוויון), והאמנה הבין-לאומית בדבר זכויות אנשים עם מוגבלות שאשררה מדינת ישראל בשנת 2012 מדגישים את מחויבותה ואחריותה של המדינה לדאוג לשילובם החברתי המלא של אנשים עם מוגבלות. כעולה מסעיף 2 לחוק השוויון, מטרת החוק היא "להגן על כבודו וחירותו של אדם עם מוגבלות, לעגן את זכותו להשתתפות שוויונית ופעילה בחברה בכל תחומי החיים, וכן לתת מענה הולם לצרכיו המיוחדים באופן שיאפשר לו לחיות את חייו בעצמאות מרבית, בפרטיות ובכבוד, תוך מיצוי מלוא יכולתו".

על פי חוק השוויון, אסור לפגוע בזכויותיו של אדם עם מוגבלות בתחומי התעסוקה, החינוך, השירות הציבורי והנגישות.

כדי לאפשר את שילובם של אנשים עם מוגבלות בחברה ולהבטיח את זכויותיהם על הרשויות ליישם את העקרונות והכללים שנקבעו בדין בעניין זה, לחוקק חוקים, לקבל החלטות פרטניות ולנקוט צעדים מעשיים, גם אם נקיטת הצעדים כרוכה בעלות כספית ניכרת.

נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (נציבות השוויון), שהיא יחידה במשרד המשפטים, פועלת לשמירה על זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות, למניעת הפלייתם לרעה ולקידום השתלבותם בחברה, לאכיפת החוקים בעניין זה, לפיקוח על יישומם ולטיפול בתביעות בתחום הנגישות.

גופים רבים אחרים במדינה מסייעים לאנשים עם מוגבלות. למשל, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים אחראי להענקת תעודות עיוור ולהפעלת שירותים למען ילדים ומבוגרים המצויים על המקשֶׁת האוטיסטית (הספקטרום האוטיסטי); המוסד לביטוח לאומי (הביטוח הלאומי) מעניק קצבאות נכות וגמלאות סיעוד לזכאים; משרד הבריאות אחראי לטיפול בענייניה של אוכלוסיית מתמודדי הנפש מכוח חוק שיקום נכי נפש בקהילה, התש"ס-2000; האגף לחינוך מיוחד במשרד החינוך מופקד על מתן השירותים לתלמידים עם צרכים מיוחדים הזכאים לחינוך מיוחד; משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (משרד התחבורה) אחראי להקצאת תווי חניה לנכים; ואגף שיקום נכים במשרד הביטחון (אגף השיקום) מופקד על שיקומם של נכי צה"ל, על השבתם לתפקוד פיזי ונפשי מיטבי ועל שילובם בחברה ובתעסוקה.

> כדי לאפשר את שילובם של אנשים עם מוגבלות בחברה ולהבטיח את זכויותיהם על הרשויות ליישם את העקרונות והכללים שנקבעו בדין בעניין זה

משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור מאפשר לכל אדם עם מוגבלות לקבל שירות ומידע בדרך המותאמת למוגבלותו. המשרד גם פועל להנגשת המידע המצוין באתר המרשתת (האינטרנט) שלו לאנשים עם מוגבלות.

מדי שנה בשנה מתקבלות בנציבות תלונות הציבור תלונות רבות ומגוונות הנוגעות לפגיעה בזכויות אנשים עם מוגבלות. בפרק זה יובא תיאורן של כמה מהתלונות.

הזכות לנגישות של הסביבה הציבורית

זכאותם של אנשים עם מוגבלות להנגשת מקומות ציבוריים ושירותים ציבוריים היא עקרון יסוד[54] הנובע מהזכות לחירות ולכבוד, המעוגנת בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. חוק השוויון מחייב התאמה של מבנים, תשתיות ושירותים ליכולותיהם הפיזיות, החושיות, הרגשיות והשכליות של אנשים עם מוגבלות.

תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), התשע"ג-2013 (תקנות הנגישות), קובעות כיצד יש להתאים את המבנים שבהם ניתן שירות ציבורי והשירותים הניתנים לאנשים עם מוגבלות. כן קובעות התקנות כיצד יש להנגיש לאנשים אלה את המידע ואת שירותי המרשתת שמספקים הגופים הציבוריים.

ואולם כעולה מהתלונות, לא תמיד דואגות הרשויות להנגיש את הסביבה הציבורית לאנשים עם מוגבלות. להלן כמה דוגמאות:

> זכאותם של אנשים עם מוגבלות להנגשת מקומות ציבוריים ושירותים ציבוריים היא עקרון יסוד הנובע מהזכות לחירות ולכבוד, המעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו

תיקון ליקוי כללי

אי-מתן שירות לנכה בסניף דואר ללא המתנה בתור

[24]
חברת דואר ישראל בע"מ

תקנה 13 לתקנות הנגישות מאפשרת לאנשים אשר עקב מוגבלותם מתקשים להמתין בתור לקבל את השירות ללא המתנה. בתקנות הנגישות נקבע כי האחראי למתן השירות רשאי לדרוש ממבקש הפטור להציג תעודת נכה תקפה שהנפיקו הביטוח הלאומי או אגף השיקום שבו מצוינת זכאותו זו.

המתלוננת הלינה כי אף שהציגה בסניף דואר בנהרייה תעודת נכה כאמור, לא ניתן לה פטור מהמתנה בתור.

חברת דואר ישראל בע"מ (חברת הדואר) מסרה בתגובה על התלונה כי מנהל סניף הדואר שוחח עם המתלוננת והתנצל על המקרה שאירע בשל אי-ידיעת התקנה שלעיל. הנציבות העירה לחברת הדואר כי עליה לרענן בקרב כל יחידות החברה המקבלות קהל את נושא הפטור מהמתנה בתור לבעלי תעודה מתאימה. החברה הודיעה לנציבות כי קיימה בשנת 2018 סדנאות נגישות, ובמסגרתן בוצע הריענון ליחידות בנושא זה. (1058603)

תעודת נכה שבה מצוינת הזכות לפטור מהמתנה בתור

54 חוק השוויון, סעיף 19ב.

[25]
חברת דואר ישראל בע"מ

אי-מסירת דבר דואר לאדם עם מוגבלות

המתלונן, אדם עם מוגבלות שגר בבית דירות, הלין על כך שדבר דואר שנשלח אליו לא נמסר לו. המתלונן ציין שדבר הדואר הגיע אליו באמצעות שליח, והשליח ביקש ממנו לצאת אליו כדי לקבל את דבר הדואר. לאחר שהמתלונן הודיע לשליח שמפאת מוגבלותו הוא אינו יכול לעשות כן, עזב השליח את המקום בלא שמסר את דבר הדואר.

חברת הדואר מסרה בתגובה על התלונה כי השליח ציין ברישומי החברה כי דבר הדואר לא נמסר מאחר שהמתלונן סירב לקבל אותו. בהמשך מסר השליח שלא עלה לדירת המתלונן מאחר שהתקשה למצוא חניה במקום.

עוד מסרה חברת הדואר כי בעקבות התלונה זומן השליח לשיחה אצל המנהל שלו לצורך חידוד הנהלים וכדי למנוע את הישנותם של מקרים דומים. כמו כן, ובעקבות בקשת הנציבות, יצר מנהל המוקד של החברה קשר עם המתלונן לצורך תיאום מסירת דבר הדואר, ודבר הדואר אומנם נמסר למתלונן. (1056327)

[26]
חברת דואר ישראל בע"מ

אי-הנגשת מרכז למסירת דברי דואר

המתלוננת הלינה על התנאים הפיזיים והשירות שניתן במרכז למסירת דברי דואר (המרכז) בבת ים שאליו הופנתה. לטענתה, המרכז אינו נגיש, מאחר שהוא נמצא בקומה שמתחת לקומת הכניסה במבנה שאין בו מעלית.

חברת הדואר אישרה כי המרכז, שנפתח בשנת 2018, החל לפעול כשהוא אינו מונגש, מאחר שהתקנתה של מעלית הבניין התעכבה בשל עיכוב באספקת רכיבים שלה שהוזמנו מחו"ל. עם זאת ציינה חברת הדואר כי כפתרון ביניים, אדם עם מוגבלות יכול לקבל שירות אישי באמצעות פנייה למנהל המרכז, והדבר אף צוין בשלט שהוצב במקום.

ואולם הנציבות הפנתה את תשומת לב חברת הדואר לכך שבהתאם לתקנות הנגישות, מכיוון שמדובר במקום שירות חדש, היה על החברה להיערך למתן שירות נגיש כבר עם הפעלתו. עוד ציינה הנציבות כי מאחר שממילא חלה חובה לבצע התאמות נגישות בכל המקומות הציבוריים עד 1.1.18, לא ראוי שגוף ציבורי

צילום: חברת דואר ישראל בע"מ

המעלון שהותקן במרכז
למסירת דברי דואר בבת ים

יפתח מרכז חדש כה סמוך למועד זה בלי לבצע את התאמות הנגישות הנדרשות.

בעקבות התערבות הנציבות הופנתה המתלוננת למרכז אחר הנגיש לאנשים עם מוגבלות. אשר למרכז מסרה חברת הדואר כי היא נערכת להתקנת המעלית בו, דבר שיאפשר את הנגשתו. במעקב שעשתה הנציבות עלה כי הותקן במקום מעלון. (1057488)

[27]
עיריית ירושלים

היעדר אכיפה של איסור חניה על מדרכות

המתלונן הלין על כך שבסופי השבוע **עיריית ירושלים** (העירייה) אינה אוכפת את החוק על נהגים החונים על מדרכות באזור מגוריו באופן המפריע למעבר של עגלות תינוק ושל אנשים עם מוגבלות. המתלונן ציין כי אנשים עם מוגבלות הגרים בבניין מגוריו ונעזרים בכיסאות גלגלים אינם יכולים להשתמש במדרכה מאחר שהיא חסומה. עקב כך הם נאלצים להתנייד על הכביש ומסכנים בכך את חייהם.

העירייה מסרה בתגובה על התלונה כי סיירה באזור מגורי המתלונן ונוכחה לדעת שאכן בסופי שבוע, כשלא מבוצעת אכיפה במקום, יש באזור בעיה חמורה של חניה על מדרכות.

בעקבות פניית הנציבות הציבה העירייה באזור 40 עמודים, על מנת שימנעו את החניה על המדרכות ויאפשרו מעבר חופשי במדרכה לאנשים עם מוגבלות ולכלל הציבור. (1059481)

צילום: המתלונן

המצב לפני הצבת העמודים

צילום: עיריית ירושלים

המצב לאחר הצבת העמודים

חיוב אדם עם מוגבלות לשלם עבור חניה בחניון הסמוך לבריכת גורדון

[28]
עיריית תל אביב-יפו

המתלונן הוא ניצול שואה נכה המחזיק בתג נכה עם סמל משולש. תלונתו נסבה על כך שמפעילי החניון הצמוד לבריכת גורדון בתל אביב דרשו ממנו לשלם עבור החניה בחניון בטענה שרק מי שמתנייד בכיסא גלגלים ומחזיק בתג עם עגלת נכה זכאי לפטור מתשלום עבור חניה.

המתלונן טען כי אין לחייבו לשלם עבור החניה, מאחר שהגישה הנגישה היחידה לבריכה היא דרך החניון. עוד טען המתלונן כי אין להגביל את הזכאות לעניין זה רק לאדם המתנייד בכיסא גלגלים ומחזיק בתג עם עגלת נכה.

סעיף 4ב לחוק חניה לנכים, התשנ"ד-1993 (חוק חניה לנכים), קובע כי אם הגישה הנגישה היחידה למקום ציבורי היא דרך חניון ציבורי שהחניה בו היא בתשלום, תחול חובת התשלום בעד החניה של אדם עם מוגבלות על המפעיל או המחזיק של המקום הציבורי.

משעלה כי הגישה הנגישה היחידה לבריכה היא דרך החניון, פנתה הנציבות ל**עיריית תל אביב-יפו**, המפעילה את הבריכה, והבהירה לה כי לפי הוראות חוק חניה לנכים עליה לשאת בעלות החניה של כל האנשים עם מוגבלות הבאים לבריכה.

צילום: עיריית תל אביב-יפו

השלט בכניסה לבריכה המיידע אנשים עם מוגבלות לגבי זכאותם להסדר חניה מיוחד

לאחר דין ודברים ממושך הודיעה עיריית תל אביב-יפו לנציבות כי תממן לאנשים עם מוגבלות עד שש שעות חניה חינם בחניון הסמוך לבריכה. הנציבות ביקשה כי העירייה תיידע את הציבור על החלטתה זו, והעירייה אכן עשתה זאת. (1028043)

מילה טובה

הוראת נהיגה לאישה עם מוגבלות שגרה באילת

[29]
משרד התחבורה
והבטיחות בדרכים
המוסד לביטוח לאומי

המתלוננת, תושבת אילת שסובלת משיתוק מוחין ומוגבלת בגפיים התחתונות, טענה שאין באפשרותה ללמוד נהיגה בעיר מגוריה מאחר שאין באילת מורי נהיגה שרכבם מונגש וכולל את כל הציוד הנדרש להוראת נהיגה לאנשים עם מוגבלות.

בתגובה על התלונה אישר **משרד התחבורה** כי אכן, אין באילת מורים לנהיגה שרכבם מונגש, אך הוסיף שהוא אינו יכול לחייב מורים לנהיגה להתאים את רכבם ללימוד נכים, והדבר מתבצע על חשבון המורה ונתון לשיקול דעתו.

עם זאת הציע משרד התחבורה למתלוננת כמה פתרונות לבעיה. למשל, הוא הציע כי מורה לנהיגה מבאר שבע שרכבו מתאים ללימוד נכים יגיע לאילת תמורת תשלום נוסף עבור שעות הנסיעה מבאר שבע לאילת כדי ללמד אותה. ואולם המתלוננת נאלצה לדחות הצעה זו בשל העלויות הגבוהות הכרוכות בה. עוד הציע המשרד למתלוננת לאתר רכב פרטי של נכה מאילת שיש בו אביזרים הדרושים לנהיגת נכה, להתקין בו דוושת בלם נוספת, כנדרש ברכב של מורה לנהיגה, ולבטח אותו בהתאם. המשרד ציין לפני המתלוננת כי אם תעשה כן, הוא יאשר באופן חריג למורה נהיגה מאילת ללמד אותה נהיגה ברכב כזה. ואולם המתלוננת ציינה כי היא אינה מכירה בעל רכב מתאים כאמור.

בירור שקיימה הנציבות עם נציבות השוויון העלה כי אין כיום חובה בחוק להתאים רכבים ללימוד נהיגה לאנשים עם מוגבלות. אשר למתלוננת הציעה נציבות השוויון לבדוק את האפשרות ש**הביטוח הלאומי** יסבסד או יממן למתלוננת את שיעורי הנהיגה במסגרת סל השיקום, שנועד לסייע לאנשים עם מוגבלות להשתלב בעבודה.

בעקבות כך הציעה הנציבות למתלוננת להגיש לביטוח הלאומי בקשה למימון שיעורי הנהיגה במסגרת סל השיקום. הנציבות אף סייעה למתלוננת ליצור קשר עם מחלקת השיקום בביטוח הלאומי בעניין.

לאחר בחינת הבקשה אישר הביטוח הלאומי באופן חריג מתווה למימון שיעורי הנהיגה של המתלוננת במסגרת סל השיקום, זאת כדי שיתאפשר לה להתנייד ברכב פרטי, דבר שיפתח לפניה אפשרויות ללימודים אקדמיים ואפשרויות תעסוקה שלא היו קיימות קודם לכן. בהמשך הודיע הביטוח הלאומי לנציבות כי במסגרת המתווה שאישר הוא יממן עד 25 טיסות הלוך ושוב מאילת לתל אביב, שם ימתין לה מורה נהיגה מתאים שיאסוף אותה משדה התעופה. נוסף על כך יממן הביטוח הלאומי למתלוננת את עלות שיעורי הנהיגה. עוד הודיע הביטוח הלאומי לנציבות כי יקצה לצורך המתווה כולו כ-27,500 ש"ח. (1048993)

דחיית בקשות לקבלת תג נכה

הבקשות לקבלת תג נכה מתקבלות ביחידה לטיפול במוגבלי ניידות במשרד התחבורה. היחידה מפנה אותן לרופאי **אגף הרישוי במשרד התחבורה** (אגף הרישוי), והם בוחנים אם המבקשים עומדים בקריטריונים שנקבעו בחוק.

בנציבות מתקבלות מדי שנה בשנה תלונות רבות על החלטות רופאי אגף הרישוי בעניין הבקשות. הנציבות אינה מעמידה את שיקול דעתה מעל שיקול דעתו המקצועי של רופא אגף הרישוי, אולם במקרים שבהם נראה כי ההחלטה אינה מנומקת דייה או שהנימוק לדחיית הבקשה אינו ברור או שלא הובאו בחשבון כל הממצאים הרפואיים הכלולים במסמכים שהמציא הפונה - מבקשת הנציבות כי הרופא ישוב וישקול את הבקשה.

גם בתלונות שטופלו בשנת 2018 שבו ועלו מקרים שבהם נדחו בקשות לתג נכה, אף שחוות הדעת הרפואיות שצורפו לבקשות היו חד-משמעיות בכל הנוגע למגבלת הניידות שממנה סבלו הפונים. במקרים אלו בעקבות בקשת הנציבות לבדיקה חוזרת והפניית תשומת הלב לאמור בחוות הדעת הרפואית אישרו רופאי אגף הרישוי את מתן תג הנכה, ולעיתים אף ניתן תג נכה לצמיתות.

להלן דוגמאות לכמה תלונות כאלה:

1. מתלוננת החולה במחלת שיתוק ילדים (פוליו) החזיקה בתג נכה במשך שנים רבות וביקשה לחדשו כאשר פג תוקפו. ואולם בקשתה לחדש את תג הנכה נדחתה, אף שמצבה הרפואי הוחמר במשך השנים. הנציבות פנתה למשרד התחבורה והסבה את תשומת ליבו לכך שלא חל שיפור במצבה של המתלוננת, וכי מצבה אף הוחמר כאמור. בעקבות פניית הנציבות העביר משרד התחבורה את בקשתה לבדיקה חוזרת, ולאחריה אושר לה תג נכה לצמיתות. (1057559)

2. המתלונן שמוכר כנכה משנת 1997 סובל מכמה בעיות אורתופדיות. לשם התניידות בביתו הוא נעזר באביזרי תמיכה, ומחוץ לבית הוא נעזר בכיסא גלגלים. בשנת 2007 קיבל המתלונן תג נכה בהתבסס על אישור נכות לצמיתות שקיבל ממשרד הבריאות. בשנת 2017 ביקש המתלונן לחדש את תג הנכה, אך בקשתו נדחתה. לאחר שהנציבות הסבה את תשומת לב משרד התחבורה למסמכים הרפואיים שהמציא המתלונן, ניתן לו תג נכה לשלוש שנים. משרד התחבורה מסר שאם ימציא המתלונן אישור עדכני ממשרד הבריאות על מצב בריאותו, הוא יקבל תג נכה לצמיתות. (1055823)

3. המתלוננת הלינה על שבקשתה לתג נכה נדחתה, אף שהיא עיוורת בעין אחת וסובלת מיתר לחץ דם, בעיות לבביות ודלקת מפרקים ניוונית (אוסטאוארתריטיס). בהחלטת רופא רשות הרישוי על דחיית בקשתה של המתלוננת נכתב "פרפור פרוזדורים ויתר לחץ דם, בטיפול, ללא מניעה

[30]
משרד התחבורה
והבטיחות בדרכים - אגף
הרישוי

> מאחר שמדובר במספר לא מבוטל של תלונות בנושא דחיית בקשות לקבלת תג נכה שמוגשות מדי שנה בשנה, ביקשה הנציבות ממשרד התחבורה שיתן את דעתו על הנושא וינחה את הגורמים המקצועיים הנוגעים בדבר

מהליכה". הועלה כי רופא אגף הרישוי לא התייחס בהחלטתו למחלת המפרקים הניוונית שממנה סובלת המתלוננת ולהשפעתה על יכולת הניידות שלה. בעקבות בקשת הנציבות שהרופא ייתן את דעתו על מכלול הבעיות הרפואיות שמהן סובלת המתלוננת, נבדקה הבקשה בשנית ואושר למתלוננת תג נכה לשלוש שנים. (1050852)

מאחר שמדובר במספר לא מבוטל של תלונות בנושא זה שמוגשות מדי שנה בשנה, ביקשה הנציבות ממשרד התחבורה שיתן את דעתו על הנושא וינחה את הגורמים המקצועיים הנוגעים בדבר, ובייחוד את רופאי אגף הרישוי, לתת את דעתם על כל האמור במסמכים הרפואיים ולהתייחס בנימוקיהם לכל הבעיות הרפואיות הרלוונטיות המשתקפות ממסמכים אלו.

דחייה שלא כדין של בקשה להקצאת מקום חניה לרכב של נכה

[31]
עיריית בת ים

בסעיף 4ד לחוק חניה לנכים, התשנ"ד-1993, נקבעה חובתה של הרשות המקומית להקצות מקום חניה עבור רכב אחד של אדם בעל תג נכה המתגורר בתחום שיפוטה. מקום החניה צריך להתאים לצרכיו של הנכה ולהיות סמוך ככל האפשר למקום מגוריו. בתיקון לחוק משנת 2017 נקבע כי מקום חניה כאמור יוקצה לעיוור או למי שקיבל אישור בכתב מרופא שהוסמך לכך ולפיו הוא אחד מאלה: שיעור נכותו הוא 90% לפחות ותנועתו בדרכים בלי רכב עשויה לערער את מצב בריאותו; הוא מוגבל בהליכה וזקוק לכיסא גלגלים לצורך ניידותו; הוא נכה הזקוק לרכב כאמצעי תנועה בשל רגליו הנכות.

למתלוננת, תושבת בת ים, יש תג נכה, ונקבעו לה 70% נכות בהיותה מוגבלת בניידות ומשתמשת בכיסא גלגלים. היא התלוננה על ש**עיריית בת ים** (העירייה) דחתה את בקשתה להקצות לה מקום חניה בסמוך למקום מגוריה.

העירייה מסרה כי בקשת המתלוננת נדחתה, מכיוון שהיא אינה עיוורת, ושיעור נכותה אינו 90%, כנדרש בחוק חניה לנכים. העירייה הוסיפה כי תסכים לפנים משורת הדין להפנות את בקשתה של המתלוננת לוועדת תנועה הדנה במקרים חריגים, כדי שתשקול לאשר להקצות לה מקום חניה למשך שנתיים.

ואולם הנציבות העירה לעירייה כי היא התעלמה מכך שלפי החוק, גם נכה המוגבל בהליכה וזקוק לכיסא גלגלים לצורך ניידותו זכאי למקום חניה ליד ביתו, ולפי האישורים שהציגה המתלוננת היא סובלת ממוגבלות זו. הנציבות הטעימה כי לפיכך המתלוננת זכאית למקום חניה לפי החוק, ואין צורך להפנותה לשם כך לוועדת תנועה כדי שתדון במקרה זה כמקרה חריג כאמור. בעקבות הערת הנציבות הקצתה העירייה מקום חניה למתלוננת בקרבת ביתה. (1065441)

מקום החניה שהוקצה לרכב נכה

הזכות לנגישות של הסביבה הלימודית והחינוכית

"מבחנה של חברה מוסרית ונאורה הוא במידת הצלחתה לספק לכל אדם את צרכיו הייחודיים מבלי להפרידו ולהרחיקו ממסגרות החיים הרגילות. מתוך תפיסות אלה נובעת ההכרה בזכותו של כל תלמיד לקבל מענה לצרכיו הייחודיים, ובכלל זה סביבת למידה המותאמת לו"[55].

חוק השוויון קובע כי יש להנגיש מוסד חינוך או גן ילדים לתלמיד עם מוגבלות, וכן להנגיש את שירותי החינוך הניתנים במקום כזה[56]. עוד קובע חוק השוויון כי הבעלים של מוסד חינוך או גן ילדים יבצעו התאמות נגישות בעבור תלמיד עם מוגבלות הלומד בהם. זאת ועוד, לפי החוק, מייד לאחר שנודע למוסד חינוכי כי ילד עם מוגבלות עתיד ללמוד בו, עליו לבצע התאמות כאלה בעבור התלמיד[57].

בתחילת שנת 2018 הותקנו תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות פרטנית לתלמיד ולהורה), התשע"ח-2018. בתקנות אלה נקבעו התאמות הנגישות שלהן זכאים תלמידים עם מוגבלות הלומדים במערכת החינוך והורי תלמידים שהם אנשים עם מוגבלות. התקנות כוללות בין היתר פירוט של ההתאמות הנדרשות (מעלית, כֶּבֶש, כיתה אקוסטית ועוד), וכן נקבעה בהן החובה לעדכן את הזקוקים להנגשה על זכותם זו. נוסף על כך כוללות התקנות לוחות זמנים לטיפול בבקשות לביצוע התאמות נגישות.

בנציבות התקבלו תלונות רבות של הורים לתלמידים עם מוגבלות על שיהוי בהנגשת מוסדות חינוך לילדיהם. להלן תיאורן של כמה תלונות:

> בנציבות התקבלו תלונות רבות של הורים לתלמידים עם מוגבלות על שיהוי בהנגשת מוסדות חינוך לילדיהם

55 כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל, **התוכנית הלאומית לחינוך** (2005), עמ' 107.
56 חוק השוויון, סעיף 719ד(א).
57 חוק השוויון, סעיף 719ד(ד).

תיקון ליקוי כללי

עיכוב בהנגשה אקוסטית של גן ילדים

[32]
המועצה המקומית
אבו גוש

שני ילדיהם של המתלוננים סובלים מליקויי שמיעה וראייה והחלו ללמוד בספטמבר 2017 (תחילת שנת הלימודים התשע"ח)[58] בגן חובה באבו גוש. לטענתם של המתלוננים, כבר באפריל 2017, כחמישה חודשים לפני תחילת שנת הלימודים, הם ביקשו מ**המועצה המקומית אבו גוש** (המועצה) לבצע הנגשה אקוסטית של הגן שבו ילמדו ילדיהם ואף צירפו להודעתם טופסי בדיקות שמיעה וראייה. בתלונתם משנת 2018 הלינו המתלוננים על העיכוב בטיפול בבקשתם ועל שטרם בוצעו עבודות ההנגשה.

בירור התלונה העלה כי המועצה השתהתה בטיפול בבקשת המתלוננים להנגשה, וכי רק בפברואר 2018 פרסמה מכרז לביצוע עבודות ההנגשה. המועצה אישרה כי טענת ההורים מוצדקת, התנצלה על העיכוב שחל בטיפול בבקשתם והודיעה כי הלקח מכך נלמד.

המועצה הוסיפה כי בדקה כבר עתה היכן ילמדו ילדי המתלוננים בשנת הלימודים הבאה וביצעה את התאמות הנגישות הנדרשות בכיתה שהם ילמדו בה עוד לפני תחילת שנת הלימודים. עוד הודיעה המועצה כי הנחתה את כל מוסדות החינוך בתחום שיפוטה לבדוק אם יש בהם בעיות נגישות ולהביא בעיות אלה לידיעת מנכ"ל המועצה כדי שיעקוב אחר הטיפול בהן. (1054792)

תיקון ליקוי כללי

תקלות בביצוע הסעות לתלמידי החינוך המיוחד במגזר החרדי בשל שינוי במועד חופשת הקיץ

[33]
משרד החינוך
עיריית תל אביב-יפו

ככלל, הלימודים בחינוך הכללי מתחילים בתחילת ספטמבר בכל שנה ומסתיימים בסוף יוני. לעומת זאת, הלימודים במוסדות חינוך רבים במגזר החרדי מתחילים בא' באלול. חופשת הקיץ של תלמידים אלה קצרה יותר ונמשכת כשלושה שבועות בלבד (בין י' באב לא' באלול).

אשר לתלמידי החינוך המיוחד, בהתאם לתוכנית להארכת שנת הלימודים בחינוך המיוחד, שנת הלימודים של תלמידי חינוך זה בכל המגזרים מסתיימת ככלל ב-15 באוגוסט בכל שנה. תלמידי החינוך המיוחד זכאים על פי חוק להסעות למוסדות החינוך שהם לומדים בהם (בין לומדים בכיתה משולבת בחינוך הרגיל ובין לומדים במוסד לחינוך מיוחד) במשך כל שנת הלימודים. הרשויות המקומיות שבתחום שיפוטן גרים התלמידים אחראיות לארגן לפני כל תחילת שנת לימודים את הסעות התלמידים, ו**משרד החינוך** משתתף במימון ההסעות.

58 הלימודים מתחילים בספטמבר ומסתיימים באוגוסט.

מבירור תלונה של הורים לילד (המתלוננים) שלומד בכיתת חינוך מיוחד במגזר החרדי עלה שביוני 2018, לקראת סוף שנת הלימודים התשע"ח, אישר **משרד החינוך** לבתי הספר של החינוך המיוחד במגזר החרדי שביקשו זאת להתאים את חופשת הקיץ של התלמידים שלהם לחופשת הקיץ של כלל תלמידי המגזר החרדי. במקום שחופשת הקיץ תתחיל ב-15.8.18 ותסתיים ב-2.9.18 (1.9.18 חל בשבת), החלה אפוא החופשה ב-23.7.18 (י"א באב התשע"ח) והסתיימה ב-12.8.18 (א' באלול התשע"ח). ואולם מועדי ההסעות, שנקבעו עוד לפני תחילת השנה בהתאם ללוח החופשות המקורי, לא הותאמו ללוח החופשות החדש, ועקב כך תלמידי החינוך המיוחד בבתי הספר שפעלו לפי לוח החופשות החדש נותרו ללא הסעה מ-15.8.18 ועד ל-2.9.18 ונאלצו להישאר בביתם ולא להגיע ללימודים.

בעקבות התערבות הנציבות הגיעו משרד החינוך ו**עיריית תל אביב-יפו**, שבתחום שיפוטה גרים המתלוננים, להסדר בעניין ביצוע הסעות לבנם של המתלוננים ולעוד כ-30 תלמידים במצבו, כדי שיוכלו להתחיל את שנת הלימודים כסדרה.

הנציבות הפנתה את תשומת לב משרד החינוך לצורך להתאים בעתיד את מועדי החופשות להסעות. המחוז החרדי במשרד החינוך הודיע לנציבות בעקבות הערותיה כי ייערך לטפל בנושא בעוד מועד, כדי למנוע תקלות שעלולות להתעורר בעקבות שינוי מועדי החופשות. (1063017)

מילה טובה

תוספת כיתות לימוד לבית ספר שבו משולבים תלמידים עם מוגבלות

[34]
עיריית ירושלים

חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988, קובע כי מטרות שירותי החינוך המיוחד הן בין היתר שילובם של תלמידים עם צרכים מיוחדים במוסדות חינוך רגילים. החוק גם קובע את זכאותם של תלמידים אלו לשירותים מיוחדים, ובהם שירותים פרה-רפואיים ושירותים פסיכולוגיים.

בנו של המתלונן מצוי על המקשתת האוטיסטית ולומד בכיתת חינוך מיוחד בבית ספר שבו משולבים תלמידים עם מוגבלות בכיתות חינוך מיוחד ובכיתות רגילות. המתלונן הלין על ש**עיריית ירושלים** (העירייה) אינה מקצה מספיק כיתות לימוד, חדרי טיפול פרה-רפואיים וכיוצא בזה המתאימים לצורכיהם הרבים של תלמידים אלה. לטענתו, בבית הספר לומדים תלמידים רבים עם מוגבלות, והצפיפות הרבה בכיתות גורמת להם אי-שקט ועצבנות ומקשה את הטיפול בהם.

העירייה מסרה בתגובה על התלונה כי יש תוכנית להוסיף לבית הספר בשנת הלימודים התשע"ט (2018 - 2019) שלוש כיתות לימוד. ואולם הבירור העלה כי תוספת זו אינה מספיקה ולא תפתור את בעיית הצפיפות.

בעקבות התערבות הנציבות הסכימה העירייה לכלול בתוכנית תוספת של עוד שתי כיתות לימוד, מלבד תוספת שלוש הכיתות שכבר נכללה בה, כדי לאפשר מענה הולם לצורכי בית הספר ולהגביר את רווחת התלמידים. (1061009)

מילה טובה

מטרד רעש מעבודות בנייה בסמוך לבית ספר שבו לומד תלמיד עם מוגבלות

[35]
עיריית באר שבע

המתלוננת, אם לילד הסובל מהתקפי כִּפיוֹן (אפילפסייה), הלינה על כך שבסמוך לבית הספר שבו לומד בנה בבאר שבע מבוצעות עבודות בנייה שגורמות למטרד רעש ומפריעות לו ללמוד. המתלוננת טענה כי פנתה בעניין ל**עיריית באר שבע** (העירייה), אך זו הודיעה לה שלא ניתן לעכב את עבודות הבנייה.

בעקבות פניית הנציבות עשו גורמי העירייה סיור במקום, כדי לבחון את האפשרויות למזער את הרעש מהבנייה. בהמשך הודיעה העירייה לנציבות כי החליטה להחליף את החלונות בשש כיתות בבית הספר לחלונות חוסמי רעש, וכי החלונות יותקנו עוד לפני תחילת שנת הלימודים הבאה. מנהלת בית הספר הייתה בקשר רציף עם המתלוננת ועדכנה אותה לגבי שלבי התקדמות התקנת החלונות בכיתות. (1059184)

היעדר סייעת בימי שישי וסייעת מחליפה לילד עם מוגבלות

[36]
המועצה המקומית אבן יהודה

המתלונן הוא אב לילד נכה הסובל מפיגור ולומד בבית ספר לחינוך מיוחד. המתלונן הלין על ש**המועצה המקומית אבן יהודה** (המועצה), שבתחום שיפוטה הוא מתגורר, אינה דואגת לבנו לסייעת[59] בכל שעות פעילות בית הספר. בפרט הלין המתלונן על היעדר סייעת לבנו בימי שישי ועל היעדר סייעת מחליפה. לדבריו, בימים שבהם הסייעת אינה עובדת ילדו נאלץ להישאר בבית.

בעקבות פניית הנציבות מסרה המועצה כי תממן לבן עוד שעות שבועיות של סייעת, נוסף על 30 השעות השבועיות שאישר משרד החינוך. עם זאת ציינה המועצה כי נתקלה בקושי לגייס סייעת בשל השכר הנמוך של משרה זו, ולכן קיבלה ממשרד האוצר אישור לשלם לסייעת שכר גבוה יותר, והיא ממשיכה לנסות ולאייש את המשרה. בהמשך עדכן המתלונן את הנציבות כי המועצה איתרה סייעת מחליפה.

נוסף על כך, ובעקבות פניית הנציבות, החלה סייעת מטעם המועצה ללוות את בנו של המתלונן בימי שישי באופן קבוע. (1052958)

59 מאחר שרוב העוסקים במקצוע זה הם נשים, ננקטה בהקשר זה לשון נקבה. יצוין כי הסייעת הרפואית אינה בעלת מקצוע בתחום הבריאות, אולם הכשרתה מאפשרת לה ללוות תלמיד עם צרכים רפואיים ייחודיים.

תיקון ליקוי כללי

תקלות בקבלת ילדה
הסובלת מאלרגייה לצהרון

חוזר מנכ"ל **משרד החינוך** תשע"ח/1 מ-21.11.17 (חוזר המנכ"ל) קובע הנחיות לבתי ספר, גנים וצהרונים לשם הבטחת בריאותם של תלמידים הסובלים מאלרגייה למוצרי מזון.

לפי החוזר, אין למנוע מתלמיד שסובל מרגישות למוצרי מזון להשתתף בכל פעילות לימודית, חינוכית או חברתית במוסד החינוכי או בצהרון, ומוסדות חינוך, ובכלל זה צהרונים, חייבים לבצע התאמות כדי לאפשר לתלמידים שיש להם אלרגייה למזון מסוים להשתתף בפעילויות שהם עושים.

המדינה מתקצבת סייעות רפואיות לתלמידים הסובלים מאלרגייה, כדי לאפשר להם לממש את זכותם ללמוד. הבקשות לקבלת סייעת מוגשות למשרד החינוך ונדונות בוועדה בין-משרדית של משרד החינוך ומשרד הבריאות.

בעקבות עתירה שהוגשה לבג"ץ[60] נקבע בחוזר המנכ"ל שגם בהיעדר סייעת אין למנוע מתלמיד הזכאי לסיוע להשתתף בפעילות חינוכית במוסד החינוכי או מטעמו. עוד נקבע בחוזר המנכ"ל כי אין להחתים הורים על מסמכים המטילים על גורמים שונים את האחריות לטיפול בילד או משחררים את המוסד החינוכי מאחריות.

המתלוננת, תושבת קריית אתא ואם לילדה הסובלת מאלרגייה מסכנת חיים למזון, הלינה על שצהרון שמפעיל המתנ"ס העירוני סירב לקבל את הבת. תחילה נבע הסירוב מהיעדר סייעת, ובהמשך, לאחר שבתיקון לחוזר המנכ"ל נקבע שגם בהיעדר סייעת אין למנוע מתלמיד הזכאי לסיוע מלהשתתף בפעילות חינוכית במוסד החינוכי או מטעמו, התנה המתנ"ס את רישומה של הבת לצהרון בחתימה של האם על טופס ולפיו היא מוותרת על אחריות המתנ"ס לבריאות בתה. המתלוננת ציינה כי בלית ברירה חתמה על הטופס ורשמה את בתה לצהרון. היא ציינה כי פנתה בעניין ל**משרד החינוך** ול**עיריית קריית אתא**, אך ללא הועיל.

בעקבות התערבות הנציבות הודיעה **החברה למתנ"סים ומרכזים קהילתיים בישראל בע"מ** (החברה למתנ"סים) כי לא תדרוש עוד חתימה על טופס ויתור וכי החזירה למתלוננת את טופס הוויתור שעליו חתמה.

עוד מסרה החברה למתנ"סים לנציבות כי הצהרון החל בהדרגה ליישם את הכללים שנקבעו בחוזר המנכ"ל, ובכלל זה החל לפעול ליצירת סביבה בטוחה עבור בתה של המתלוננת ולהכשרת הסייעות לטפל בה במקרה הצורך. (1047009)

60 בג"ץ 6771/17 **קארין נ' משרד הכלכלה והתעשייה** (פורסם במאגר ממוחשב, 18.9.17).

[37]
משרד החינוך
עיריית קריית אתא
החברה למתנסי"ם - מרכזים קהילתיים בישראל בע"מ

זכאות אנשים עם מוגבלות להטבות

בחוקים שונים נקבעו מענקים, הטבות או זכאויות אחרות לאנשים עם מוגבלות. ואולם לעיתים נדרשת התערבות של הנציבות כדי שמתלוננים עם מוגבלות יקבלו את המגיע להם. להלן תיאורן של שתי תלונות בעניין זה:

תיקון ליקוי כללי

הכרה באחוזי נכות שקבע הביטוח הלאומי
לצורך קבלת פטור ממס הכנסה

ועדה רפואית קבעה למתלונן שיעור נכות זמני של 100% במסגרת תביעה לקביעת דרגת נכות מעבודה שהגיש לביטוח הלאומי. המתלונן הגיש ל**רשות המיסים בישראל** (רשות המיסים) בקשה לפטור ממס הכנסה בהתבסס על שיעור הנכות הזמני שנקבע לו, אולם פקיד השומה ברחובות דחה את בקשתו בטענה שהפרוטוקולים של הביטוח הלאומי אינם מפרטים את סעיפי הליקוי שמהם הוא סובל אלא רק מציינים את שיעור הנכות שלו. פקיד השומה דרש שהמתלונן יעמוד לפני ועדה רפואית נוספת.

הנציבות הפנתה את רשות המיסים לפסק דינו של בית המשפט העליון, שבו נקבע שאם ועדה רפואית בביטוח הלאומי קבעה לאדם נכות בשיעור 100%, אין אפשרות לבקש קביעה מחודשת של שיעור הנכות[61]. הנציבות גם ציינה לפני רשות המיסים שבהתאם לפסק הדין, במקרה שבו עם סיום תקופת התשלום של דמי הפגיעה בעבודה נקבעת לאדם נכות בשיעור 100%[62], על הרשות להכיר בזכאות החל ממועד הפגיעה (ולא ממועד קביעת הנכות).

בעקבות התערבות הנציבות אושרה בקשת המתלונן לפטור ממס הכנסה ממועד הפגיעה, בהסתמך על החלטת הביטוח הלאומי בדבר שיעור הנכות של המתלונן.

הנציבות ביקשה מרשות המיסים ליידע את משרדי השומה על פסק הדין ועל החובה להכיר בשיעור נכות שנקבע בעקבות פגיעה מעבודה לצורכי מס - ממועד הפגיעה ולא ממועד קביעת הנכות. (1063164)

61 בג"ץ 6817/06 **ארדיטי נ' וועדה רפואית לעררים ונציבות מס הכנסה** (פורסם במאגר ממוחשב, 24.9.09)

62 מנגנון הפיצוי של הביטוח הלאומי בגין פגיעות בעבודה יצר הפרדה בין שתי תקופות. במסגרת התקופה הראשונה משולמים דמי פגיעה למי "שפגיעה בעבודה גרמה לו שאינו מסוגל לעבודתו ואף לא לעבודה מתאימה אחרת" (סעיף 92 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995). במסגרת התקופה השנייה, לאחר תום תקופת דמי הפגיעה, משולמים קצבה או מענק למי שהוכר כנכה עבודה עקב הפגיעה בעבודה, על פי שיעור נכותו (סעיף 104 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995) - ראו התייחסות לכך בפסק הדין שצוין בהערה הקודמת.

[38]
רשות המיסים בישראל

"בחוקים שונים נקבעו מענקים, הטבות או זכאויות אחרות לאנשים עם מוגבלות. ואולם לעתים נדרשת התערבות של הנציבות כדי שהמתלוננים עם מוגבלות יקבלו את המגיע להם"

זכאות למענק לימודים לנכה שהיא אם לארבעה ילדים

[39]
המוסד לביטוח לאומי

הביטוח הלאומי משלם בתחילת כל שנה מענק לימודים[63] למשפחות שבראשן הורה אחד וכן למשפחות עם ארבעה ילדים או יותר שמקבלות מהביטוח הלאומי קצבת נכות כללית, הבטחת הכנסה, מזונות, קצבת אזרח ותיק או קצבת שאירים.

המתלוננת, אם לארבעה ילדים, מקבלת קצבת נכות כללית. תלונתה נסבה על כך שהביטוח הלאומי דחה את תביעתה לשלם לה מענק לימודים עבור ארבעת ילדיה, אף שהיא זכאית לקצבת נכות כללית.

הביטוח הלאומי טען בתגובה על התלונה כי המתלוננת אינה זכאית למענק הלימודים מאחר שילדיה מתגוררים עם אביהם ולא עם המתלוננת, וקצבת הילדים משולמת לו.

ואולם הנציבות הפנתה את תשומת לב הביטוח הלאומי לכך שבטופס התביעה למענק לימודים ציין האב כי הוא מסכים שקצבת הילדים תשולם למתלוננת. בעקבות כך הסכים הביטוח הלאומי לשלם למתלוננת את קצבת הילדים ולאשר את זכאותה למענק הלימודים שנה למפרע מהמועד שבו הוגשה התביעה, ושילם למתלוננת מענק לימודים בסך 12,000 ש"ח עבור שנות הלימודים התשע"ז - התשע"ט (2016 - 2019). (1053345)

63 סיוע בהוצאות הלימוד. התנאים לקבלת המענק קבועים בסעיף 74 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995. המענק מועבר לחשבון הבנק שאליו מועברת קצבת הילדים.

מנתונים שפרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה באוקטובר 2018[64] עולה כי בסוף שנת 2017 חצתה אוכלוסיית האזרחים הוותיקים[65] בישראל את קו מיליון האזרחים בפעם הראשונה, ומנתה כ-1.02 מיליון אזרחים: 566,000 נשים ו-452,000 גברים. כ-42% מהאזרחים הוותיקים הם בני 75 ומעלה.

הזדקנות האוכלוסייה בישראל היא תהליך הדרגתי: עם קום המדינה היה חלקם של האזרחים הוותיקים באוכלוסייה 4% בלבד, בשנת 2017 - 11.6%, ובשנת 2040 הוא צפוי להיות כ-14% (קרוב ל-2 מיליון איש).

הנציבות מקבלת בכל שנה תלונות רבות מאוכלוסיית האזרחים הוותיקים. הנציבות שמה דגש מיוחד בבירור תלונות של אזרחים אלה, ובכלל זה תלונות של ניצולי השואה, וחותרת לסייע למתלוננים במיצוי זכויותיהם.

להלן יובא תיאורן של מבחר תלונות שהגישו אזרחים ותיקים ואשר בוררו בנציבות בשנת 2018. מרבית התלונות עוסקות בתמיכות שונות שהמדינה מעניקה לאוכלוסיית האזרחים הוותיקים.

> הנציבות שמה דגש מיוחד בבירור תלונות של האזרחים הוותיקים, ובכלל זה תלונות של ניצולי השואה, וחותרת לסייע למתלוננים במיצוי זכויותיהם

[40]
משרד האוצר - מינהלת הגמלאות

הכרה בגמלאי שירות בתי הסוהר יוצאי מרוקו כניצולי השואה לעניין הגדלת תקופת שירותם בחישוב הקצבה שלהם

תיקון ליקוי כללי

חוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970 (החוק), קובע הסדר פרישה מפורט לעובדי המדינה. ככלל, הקצבה מחושבת לפי משך השירות של העובד הפורש; כל שנת שירות מזכה ב-2% מהמשכורת הקובעת (עד 70% מהמשכורת, לפי חלקיות משרה של 100%).

על אף האמור לעיל, לפי החוק, לנציב שירות המדינה (ובמקרה של עובדי שירות בתי הסוהר [שב"ס] סמכות זו ניתנה לנציב שב"ס) ניתנה הסמכות לחשב את משך תקופת שירותו של עובד כתקופה גדולה משהייתה בפועל, ובכך להגדיל את שיעור הקצבה שיקבל. הגדלת משך תקופת השירות נעשית על פי התנאים

64 פרסום הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לרגל יום האזרח הוותיק הבן-לאומי. הודעה לתקשורת, ירושלים, כ"ד בתשרי, תשע"ט, 3.10.18 284/2018.

65 בני 65 ומעלה.

המפורטים בחוק ובהתאם לעילות מיוחדות המפורטות בתקנון שירות המדינה (תקשי"ר). בתקשי"ר נקבע כי עובד ניצול השואה שלא קיבל בעבר או שאינו מקבל בהווה פיצוי כלשהו מכל מקור שהוא - קצבתו תוגדל בשיעור כולל של 3%.

שני גמלאי שב"ס התלוננו על כך שאף על פי שהם יוצאי מרוקו שנרדפו בשל יהדותם בתקופת השואה, ואף שנציב שב"ס אישר את הגדלת תקופת השירות שלהם על פי ההוראות הנזכרות לעיל, **מינהלת הגמלאות במשרד האוצר** (מינהלת הגמלאות) מסרבת להגדיל את תקופת השירות שלהם בשב"ס לצורך חישוב שיעור הקצבה שלהם.

מינהלת הגמלאות טענה בתגובה על התלונה כי לא ניתן לאשר את הגדלת הקצבה לגמלאי שב"ס במקרים המצוינים לעיל. לטענתה, הגורם המוסמך לקבוע מי נמנה עם ניצולי השואה לצורך הכרה בהם לעניין הגדלת הקצבה הוא הרשות לזכויות ניצולי השואה. רשות זו קבעה כי האירועים האנטישמיים שחוו יהודי מרוקו, אלג'יר ועיראק לא בוצעו בהוראת השלטון הנאצי בגרמניה, ועל כן אין להכיר בעובדי מדינה יוצאי ארצות אלה כזכאים להגדלת הקצבה כעובדים ניצולי השואה.

בירור התלונה העלה כי נציבות שירות המדינה מגדילה זה שנים רבות את תקופת השירות של גמלאיה יוצאי מרוקו, אלג'יר ועיראק שנרדפו בתקופת השואה, בהתבסס על חוות דעת משפטית משנת 1999. עוד הועלה כי משטרת ישראל נוהגת אף היא באופן דומה בגמלאיה יוצאי ארצות אלה.

בנסיבות אלה קבע הנציב כי עמדת משרד האוצר אינה סבירה, ואף יש בה אי-צדק בולט בהיותה מפלה בין גמלאי מדינה יוצאי שב"ס לבין יתר הגמלאים עובדי המדינה. זאת, אף שכל הגמלאים הללו חיו בתקופת השואה בארצות האמורות לעיל. ההבדל היחיד אפוא בין המתלוננים לגמלאים האחרים הוא מקום עבודתם והעובדה שמי שבחן את זכאותם להגדלת תקופת השירות היה נציב שירות בתי הסוהר ולא נציב שירות המדינה או מפכ"ל המשטרה.

הנציב קבע כי אין לקבל את עמדת מינהלת הגמלאות, שכן משמעותה היא הפליה לרעה של קבוצה מסוימת באוכלוסיית הגמלאים לעומת קבוצות אחרות באוכלוסייה הזאת.

הנציב הטעים כי המגמה היום היא להקל על ניצולי השואה ולהיטיב עימם, מתוך הכרה בקשייהם הכלכליים ובגילם המתקדם ומתוך הבנה שמדובר באוכלוסייה שהולכת ומתמעטת שמדינת ישראל מחויבת לדאוג לקיומה בכבוד. בנסיבות אלה, הקביעה כי רק מי שנרדף בהוראת השלטון הנאצי בגרמניה יהיה זכאי להטבה המבוקשת אינה עולה בקנה אחד עם הגישה הנהוגה כיום כלפי ניצולי השואה ועם תכלית החקיקה בעניינם.

הנציב הטעים כי המגמה היום היא להקל על ניצולי השואה ולהיטיב עימם, מתוך הכרה בקשייהם הכלכליים ובגילם המתקדם ומתוך הבנה שמדובר באוכלוסייה שהולכת ומתמעטת שמדינת ישראל מחויבת לדאוג לקיומה בכבוד

לאור האמור לעיל, הצביע הנציב לפני מינהלת הגמלאות כי עליה להשוות את זכויותיהם של גמלאי שב"ס יוצאי מרוקו, אלג'יר ועיראק אשר חיו בארצות אלה בתקופת השואה, לאלה של גמלאי שירות המדינה והמשטרה שהוכרו כזכאים להגדלת גמלה באותן הנסיבות, ולהגדיל את קצבתם ב-3% מהמועד שבו החליט על כך נציב שב"ס.

מינהלת הגמלאות הודיעה כי תפעל בהתאם לקביעת הנציבות. (1032122, 1034399)

[41]
המוסד לביטוח לאומי

עיכוב בתשלום קצבת אזרח ותיק

ביטוח אזרח ותיק - הנקרא גם קצבת אזרח ותיק או קצבת זקנה - הוא אחד מענפי הביטוח החשובים ביותר במערכת הביטוח הסוציאלי של הביטוח הלאומי, והוא נועד להבטיח לתושבי ישראל הכנסה חודשית קבועה לעת זקנה. לקצבת אזרח ותיק זכאי תושב ישראל שנולד בישראל או שעלה לישראל ואשר הוא עומד בתנאי הזכאות. תושב ישראל שעבר להתגורר במדינה שנכרתה בינה לבין מדינת ישראל אמנה לביטוח סוציאלי[66], עשוי להיות זכאי לקצבת אזרח ותיק גם אם חדל להיות תושב בישראל.

המתלוננת היא אזרחית ותיקה שעבדה בישראל במשך 20 שנה. בפברואר 2018 הגישה ל**מוסד לביטוח לאומי** (הביטוח הלאומי) תביעה לקבלת קצבת אזרח ותיק וציינה בתביעה כי בכוונתה לצאת לשהות ממושכת בבולגריה. יצוין כי מדינת ישראל כרתה עם בולגריה אמנה לביטוח סוציאלי.

בדצמבר 2018 פנתה המתלוננת לנציבות בתלונה על כך שהביטוח הלאומי טרם אישר את תביעתה. לדבריה, מדובר בתלונה דחופה מאחר שאי-אישור הקצבה מעכב את נסיעתה לחו"ל כדי לסעוד את קרובת משפחתה.

הביטוח הלאומי מסר בתגובה על התלונה כי הטיפול בתביעה התעכב מאחר שהתביעה הועברה בטעות לטיפול אגף אמנות במשרד הראשי שלו, כאילו המתלוננת היא תושבת חוץ במדינת אמנה. בעקבות קבלת התלונה התבררה הטעות, והתביעה הוחזרה לטיפול בסניף הרלוונטי.

לאחר בדיקה אישר הביטוח הלאומי את התביעה ושילם למתלוננת את הקצבה למפרע, החל בדצמבר 2017, בסך 23,456 ש"ח. נוסף על כך הנחה המוסד את המתלוננת כיצד עליה לפעול אם בכוונתה לשהות בבולגריה יותר משנה. המתלוננת הודתה לנציבות על הסיוע שניתן לה. (1070105)

66 אמנה המאפשרת לתושב ישראל לקבל את הקצבה אף בזמן שהות במדינה זרה.

תיקון ליקוי כללי

ביטול זכאות לתוספת השלמת הכנסה לאזרח ותיק עקב חישוב שגוי של משך השהייה בחו"ל

[42]
המוסד לביטוח לאומי

הביטוח הלאומי משלם תוספת השלמת הכנסה למקבלי קצבת אזרח ותיק שאין להם הכנסות כדי להבטיח להם הכנסה מזערית לקיום. על פי סעיף 14א(ג1)(2) לחוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980 (חוק הבטחת הכנסה), אם הזכאי לתוספת השלמת הכנסה שהה בחו"ל במשך תקופה שאורכה יותר מ-72 יום בשנה קלנדרית אך פחות מ-100 יום, לא תשולם לו תוספת השלמת הכנסה בעד תקופה זו מהיום ה-73. אם הזכאי שהה בחו"ל במשך 100 ימים ויותר בשנה קלנדרית לא תשולם לו תוספת השלמת הכנסה בעד כל תקופות השהות בחו"ל באותה השנה.

המתלוננת, המתגוררת בחיפה ומקבלת גמלת אזרח ותיק עם תוספת השלמת הכנסה, סיפרה בתלונתה כי ב-7.12.17 בשעה 5:10 בבוקר טסה לחו"ל כדי לבקר את בני משפחתה. לטענתה, עקב שינויים בתנועת הרכבות בין חיפה לנתב"ג בלילה שקדם לטיסה, היא הגיעה לנתב"ג לפני חצות. לדבריה, נמסר לה כי עליה לבצע את הליך הצ'ק-אין לפני חצות ולהמתין לטיסה באולם היוצאים, אחרת תיאלץ להמתין לטיסה מחוץ לבית הנתיבות (הטרמינל).

בעקבות זאת עברה המתלוננת את ביקורת הגבולות בטרם חצות הלילה, ב-6.12.17, והמריאה ליעדה ב-5:10 בבוקר ב-7.12.17. היום הנוסף הזה העלה את סך הימים שבהם שהתה המתלוננת בחו"ל בשנת 2017 ל-73 ימים.

לאחר חזרת המתלוננת מחו"ל הודיע לה הביטוח הלאומי כי החליט לשלול את זכאותה לתוספת השלמת הכנסה עבור דצמבר 2017 בסך 908 ש"ח, מאחר ששהתה בחו"ל במשך תקופה העולה על סך הימים שנקבע בחוק הבטחת הכנסה.

המתלוננת פנתה כמה פעמים לביטוח הלאומי בטענה כי לא שהתה בחו"ל יותר מ-72 יום, וכי הנתונים שקיבל המוסד מרשות האוכלוסין ולפיהם יצאה מן הארץ ב-6.12.17 מבוססים על המעבר בביקורת הגבולות בטרם חצות הלילה, אף שבפועל יצאה מהארץ רק למוחרת בבוקר. המתלוננת המציאה למוסד העתק מכרטיס הטיסה, שבו צוין כי מועד ההמראה המתוכנן הוא 7.12.17 בשעה 5:10.

הביטוח הלאומי הודיע לה בתגובה כי בחן את העניין, ונוכח נסיבות המקרה החליט לשלול ממנה רק חלק מהגמלה, בסך 618 ש"ח.

בעקבות התערבות הנציבות שב ובחן הביטוח הלאומי את עניינה של המתלוננת והודיע לנציבות כי החליט לחדש את זכאותה של המתלוננת לתשלום תוספת השלמת הכנסה עבור דצמבר 2017.

בעקבות התלונה אף הנחה הביטוח הלאומי את עובדיו לבקש מהזכאים לתוספת השלמת הכנסה ששהו בחו"ל יום או יומיים יותר מ-72 יום להמציא העתק של כרטיסי הטיסה, כדי שיהיה אפשר לבחון כראוי את זכאותם. (1060611)

תיקון רישום שגוי של מועד עלייה לארץ במרשם האוכלוסין

[43]
רשות האוכלוסין וההגירה

המתלונן פנה לנציבות וכתב כי הוא נולד בשנת 1930 בגרמניה ועלה לארץ עם משפחתו בשנת 1936, אולם במרשם האוכלוסין נרשם כי הוא עלה בשנת 1946. לטענת המתלונן, כבר לפני כ-40 שנה הוא פנה למשרד הפנים וביקש כי שנת העלייה תתוקן וחשב לתומו כי העניין סודר, אך לפני כשנתיים התברר לו כי שנת העלייה לא תוקנה. המתלונן פנה ל**רשות האוכלוסין וההגירה** (הרשות) בנושא, אך מאחר שלא המציא ראיות התומכות בשנת עלייתו ארצה - בקשתו נדחתה.

הרשות מסרה בתגובה על התלונה כי לא עלה בידה לאתר ראיות התומכות בבקשה. לעומת זאת, יש בידה מסמך המתעד את מפקד האוכלוסין שנעשה בשנת 1949, שבו צוין כי המתלונן עלה לארץ בשנת 1946. הרשות הפנתה את הנציבות לסעיף 14ד לחוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965, שלפיו לא יתוקן רישום אלא על פי תעודה ציבורית המעידה שהרישום לא היה נכון.

הנציבות הציעה למתלונן לנסות ולאתר מסמכים שתומכים בבקשתו. המתלונן השיג מסמך מהארכיון הציוני המתעד את עליית משפחתו ארצה בשנת 1936. במסמך מפורטים שמות בני המשפחה שלו והוא רשום בשם "ליאו".

הנציבות מסרה לרשות את המסמך האמור, ובתגובה מסרה הרשות כי אין די בכך כדי לשנות את פרטי הרישום של המתלונן, משום ששמו של המתלונן במרשם האוכלוסין הוא אברהם ולא ליאו, ועל פי המסמך שנמסר לה לא ניתן לאמת כי מדובר באותו אדם.

המתלונן טען כי שמו הוא אברהם-אריה. בלטינית אריה הוא "ליאו", וכך הוא היה רשום בגרמניה.

במהלך הבירור התברר כי למתלונן גם אזרחות גרמנית. הנציבות הציעה אפוא למתלונן לפנות למשרד הרלוונטי בגרמניה ולבקש אסמכתה לשמו. המתלונן פעל בהתאם וקיבל מכתב רשמי מהרשויות בגרמניה ולפיו, שמו הוא אברהם-ליאו.

הנציבות העבירה את המסמך לרשות, ובהתבסס עליו הסכימה הרשות לתקן את שנת העלייה של המתלונן. המתלונן הודה לנציבות על הסיוע המתמשך בתיקון הרישום השגוי. (1008672)

מילה טובה

הסדרת שהות בבית אבות למבקש מקלט דר רחוב בן 75

בנציבות התקבלה - באמצעות ארגון אס"ף (ארגון סיוע לפליטים ולמבקשי מקלט בישראל) - תלונתו של מבקש מקלט בן 75 אשר מתגורר ברחובות תל אביב. הארגון טען כי מאחר שהמתלונן אדם מבוגר ואינו דובר עברית הוא אינו מוצא עבודה ונאלץ לגור ברחוב, ונוכח תנאי מגוריו הוא נמצא בסיכון חיים של ממש.

הארגון טען כי פנה בשמו של המתלונן לשירות לאזרחים ותיקים ב**משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים** (משרד העבודה) לשם השמתו בבית אבות, אולם המשרד השיב לארגון כי לא ניתן לקלוט את המתלונן בבית אבות מאחר שאינו נחשב תושב ישראל ואינו מבוטח בביטוח בריאות, ובתי האבות מסרבים לקלוט דייר ללא ביטוח בריאות.

בעקבות התערבות הנציבות נמצא, באופן חריג, בית אבות שהסכים לקלוט את המתלונן במימון משרד העבודה אף שאין לו ביטוח בריאות, תוך התחייבות המשרד לממן אף הסעות לטיפול רפואי, במקרה הצורך, במרפאה ייעודית המעניקה טיפול רפואי לשוהים חסרי מעמד. (1057984)

תיקון מצבה של זוג ערירים ניצולי השואה

המתלוננת סעדה במשך כמה שנים זוג קשישים ערירים ניצולי השואה. עם פטירתם דאגה המתלוננת לסידורי ההלוויה, ובכל שנה היא פוקדת את קבריהם. באחד מביקורי המתלוננת בבית העלמין בתל אביב הבחינה שאחת מהמצבות של בני הזוג שבורה. מאחר שלמתלוננת אין אמצעים לתיקון המצבה, היא ביקשה סיוע מ**הקרן לרווחה לנפגעי השואה בישראל**. הקרן הודיעה לה כי היא מעבירה את הפנייה למשרד לשירותי דת מאחר שהדבר אינו מצוי בתחום אחריותה. המצבה לא תוקנה, והמתלוננת פנתה לנציבות וביקשה את סיועה בעניין.

בעקבות התערבות הנציבות שבה ופנתה הקרן למשרד לשירותי דת. המשרד פנה בנושא לחברה קדישא בתל אביב, והיא הודיעה שבשל נסיבות המקרה היא החליטה לתקן את המצבה לפנים משורת הדין.

המתלוננת הודתה לנציבות על הטיפול בנושא. (1044882)

[44]
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

[45]
הקרן לרווחה לנפגעי השואה בישראל

מיצוי זכויות

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור שם דגש על מימוש הזכויות החברתיות והכלכליות של השכבות החלשות בחברה. הבטחת הצדק החברתי אינה תלויה רק בעצם קיומן של זכויות חברתיות, אלא גם במימושן והענקתן לכלל הזכאים. גופים ציבוריים רבים מעניקים זכויות מגוונות מתוקף חוקים או תקנות. מורכבותן של כמה מן הזכויות הללו מקשה על אזרח מן השורה להכיר את כל זכויותיו ולדעת מה הם התנאים לקבלתן. על גוף ציבורי חלה חובה לדאוג למימוש הזכות שהוא מעניק לזכאים, וכנאמן הציבור ראוי שהוא יספק לציבור מידע על עצם קיום הזכות ועל התנאים לקבלתה. על יסוד מדיניות זו הכין מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור דוח מיוחד[67] שעניינו הנגשת הזכויות החברתיות ומיצוין. הדברים מקבלים משנה חשיבות בכל הנוגע לקצבאות קיום, אשר נועדו לסייע לזכאי בהבטחת קיומו הבסיסי ובמימוש זכותו החוקתית לחיים בכבוד.

להלן תיאורן של שתי תלונות העוסקות באי-מיצוי זכויות בשל אי-ידיעה או אי-הבנה:

> על גוף ציבורי חלה חובה לדאוג למימוש הזכות שהוא מעניק לזכאים, וכנאמן הציבור ראוי שהוא יספק לציבור מידע על עצם קיום הזכות ועל התנאים לקבלתה

החזר למפרע של קצבת שכר דירה לעולה קשיש

משרד הבינוי והשיכון (משרד השיכון) מעניק לעולים חדשים חסרי דירה, בתנאים מסוימים, קצבת שכר דירה חודשית על מנת לסייע בקליטתם בארץ.

המתלונן, קשיש וטרן[68] בן 94 שעלה לארץ בשנת 1995, גילה ב-2017 שמשרד השיכון לא שילם לו את קצבת שכר הדירה בשבע השנים שקדמו לשנה זו. המתלונן פנה למשרד בבקשה לקבל למפרע את מלוא הקצבה שהגיעה לו עבור שנים אלה, אך המשרד החליט לשלם לו את הקצבה רק עבור שנה אחת למפרע.

בירור התלונה העלה כי המתלונן קיבל קצבת שכר דירה חודשית עד לאפריל 2010. לטענת המשרד, באותו החודש נשלח אליו מכתב שבו התבקש, לצורך המשך תשלום הקצבה, לפנות לאחד מסניפי החברות המטפלות בסיוע בשכר דירה ולמלא טפסים כדי לאמת שהוא עדיין מתגורר באותה הכתובת[69]. המשרד טען כי המתלונן לא פעל בהתאם לאמור במכתב ועל כן הופסק תשלום הקצבה. המתלונן טען בתגובה כי לא קיבל מכתב כאמור, והבירור העלה כי למשרד אין אסמכתה למשלוח המכתב.

[46]
משרד הבינוי והשיכון

67 מבקר המדינה, **דוח שנתי 65ג** (2015), "אי-מיצוי של זכויות חברתיות", עמ' 3.
68 ותיק מלחמת העולם השנייה.
69 משרד השיכון הודיע לנציבות כי הוא הפסיק לשלוח מכתבים כאלה לפני כמה שנים, והיום הוא מתעדכן בפרטי מקבל הקצבה באמצעות מידע מרשות האוכלוסין.

בעקבות פניית הנציבות בדק משרד השיכון פעם נוספת את העניין והחליט, נוכח גילו של המתלונן ונסיבות המקרה, לשלם לו את מלוא הקצבה שלה היה זכאי ממאי 2010 - בסך 65,746 ש"ח - וזאת נוסף על הסכום שכבר שולם לו כאשר פנה למשרד השיכון בפעם הראשונה. (1048630)

תשלום למפרע של השתתפות בהחזרי משכנתה של קשישים נזקקים

[47]
משרד הבינוי והשיכון

משרד השיכון משתתף, בתנאים מסוימים, בהחזרי משכנתה לקשישים שגילם 70 ומעלה, המתקיימים מקצבת זקנה בתוספת השלמת הכנסה או מקצבת נפגעי הנאצים. ההשתתפות ניתנת לזכאים ללא צורך בהגשת בקשה.

זוג קשישים ניצולי שואה, אשר מתקיימים מקצבת זקנה בתוספת השלמת הכנסה, טענו כי לא היו מודעים לזכותם לקבל את ההטבה, וכי פנייתם למשרד השיכון כדי לקבלה לא נשאה פרי.

בעקבות פניית הנציבות הודיע משרד השיכון כי בדיקת המקרה העלתה כי באופן חריג לא ניתן הסיוע למתלוננים על אף פעולותיו התכופות לאיתור הזכאים ומיצוי זכויותיהם.

המשרד הודיע כי המתלוננים זוכו בהחזרי ההשתתפות לשנים 2011 - 2017 בסך 12,700 ש"ח. (1034549)

בתם של המתלוננים כתבה למברר התלונה בנציבות מכתב תודה:

"לחשבון הבנק של הוריי נכנס סכום של 12,700 ש"ח, אני רוצה להודות לך על טיפולך המסור, לך באופן אישי ולכל המשרד על אפשרות למצוא מענה מקצועי לבעיות של הוריי בזמן שאף אחד אחר לא הקשיב ולא עזר. אז תודה מיוחדת לך."

עוד במגילת העצמאות נקבע כי מדינת ישראל "תקיים שויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדל דת, גזע ומין".

במשך השנים הוקמה בכנסת הוועדה לקידום מעמד האישה, נחקקו חוקים שמטרתם להבטיח שוויון זכויות לנשים[70], וכן נחקקו חוקים שעוסקים בזכויות נשים עובדות[71].

"השנה התקבלו בנציבות תלונות הציבור תלונות של נשים בנוגע לזכויות המגיעות להן כנשים, כעובדות וכאימהות"

תיקון ליקוי כללי

מתן מידע מטעה לאישה בנוגע לבדיקות טרום-היריון

[48]
שירותי בריאות כללית

המתלוננת, צעירה המבוטחת ב**שירותי בריאות כללית** (הכללית), תכננה להרות בפעם הראשונה. בטרם תעשה כן פנתה המתלוננת לרופאת נשים בכללית כדי לדעת אילו בדיקות עליה לעשות. המתלוננת טענה שהרופאה נתנה לה הפניה למכון מסוים המבצע בדיקות גנטיות באמצעות בדיקת רוק. לאחר שביצעה את הבדיקה הופתעה המתלוננת לגלות שעליה לשלם עבורה 1,700 ש"ח. בדיעבד נודע לה כי ניתן לבצע בדיקות גנטיות באמצעות בדיקת דם בהשתתפות הכללית ובעלות כוללת של 80 ש"ח בלבד. המתלוננת פנתה לנציבות בתלונה על התנהלות זו של הרופאה ובמקביל פנתה למכון, וזה הסכים לשמחתה להחזיר לה את כספה ולא להמשיך בתהליך הבדיקה.

70 כגון, חוק שיווי זכויות האשה, התשי"א-1951; חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988; חוק שכר שווה לעובדת ולעובד, התשנ"ו-1996; חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, שבסעיף 18א בו נקבע כי בהרכב דירקטוריון של חברה ממשלתית יינתן ביטוי הולם לייצוגם של בני שני המינים; ובהמשך לכך החלטת ממשלה מס' 1362 ממרץ 2007, שבה נקבע כי שיעור הייצוג הנדרש הוא 50%.

71 ראו למשל חוק עבודת נשים, התשי"ד-1954, שבו נקבעו הוראות הנוגעות לנשים עובדות בהיריון ובחופשת לידה; חוק גיל פרישה, התשס"ד-2004, המעניק לנשים זכות לפרוש בכל גיל שבין 62 (גיל הפרישה לנשים) ל-67 (גיל הפרישה לגברים); פקודת מס הכנסה [נוסח חדש], המעניקה חצי נקודת זכות נוספת לנשים.

בתגובה על פניית הנציבות טענה הכללית כי הרופאה נתנה למתלוננת דף מידע בעקבות שיחה שהתקיימה ביניהן, וכי אין במתן דף המידע משום הפנייתה של המתלוננת למכון או לבדיקה מסוימים.

ואולם עיון במסמך האמור העלה בין השאר כי כותרתו היא "הפניה כללית". נוסף על כך, בחלק התחתון של המסמך, תחת הכותרת "מטרת ההפניה", צוינה הפניה ברורה לבדיקות במכון האמור, ונכללה הנחיה לתאם תור באתר המרשתת (האינטרנט) של אותו מכון - כל זאת בלי שצוין כי מדובר באחת מכמה בדיקות אפשריות.

יתרה מכך, בתחתית המסמך נכתב: "ניתן להיוועץ עם יועץ גנטי בנדון הריון שלא במסגרת סל השירותים". משצוין אפוא כי קבלת ייעוץ גנטי אינה כלולה בסל שירותי הבריאות[72] (הסל), ניתן להבין ששאר השירותים שפורטו בהפניה כן נכללים בסל, לרבות השירות שניתן במכון האמור.

כמו כן העלה הבירור כי במרפאה שאליה פנתה המתלוננת אין אחות ליווי היריון.

נוכח האמור קבעה הנציבות כי הרופאה פעלה במקרה זה באופן לא תקין, שעה שמסרה למתלוננת מסמך שנראה כהפניה לכל דבר ועניין לביצוע בדיקה פרטית במכון שלא במסגרת הסל ובלי לציין זאת.

עוד קבעה הנציבות כי בהיעדר אחות ליווי היריון במרפאה שאליה פנתה המתלוננת, חלה על הרופאה חובה מוגברת למסור למטופלת מידע ברור, שימושי ומלא על כל האפשרויות העומדות לפניה או לתת לה הפניה נפרדת וברורה למרפאה אחרת או למוקד אחיות לשם קבלת המידע הדרוש.

הנציבות הדגישה לפני הכללית כי אם היא מבקשת למסור דף מידע למבקשות להיכנס להיריון, מן הראוי שדף המידע (להבדיל מהפניה) יכיל את כל המידע הדרוש, יימסר למטופלות כדבר שבשגרה ויאפשר להן בחירה אמיתית ומושכלת בין האפשרויות השונות העומדות לרשותן, בין אפשרויות שכלולות בסל ובין שאינן כלולות בסל.

בעקבות הצבעת הנציבות כאמור הכינה הכללית דף מידע מפורט בנוגע לבדיקות גנטיות הניתנות לביצוע לפני או בזמן היריון, וציינה בו בבירור מהן הבדיקות שאינן נכללות בסל. כמו כן הוכן עלון מעקב היריון; בעלון מרוכז מידע לגבי הבדיקות שניתן לבצע בכל שלב משלבי ההיריון, ומפורט בו אם הן כלולות בסל, ולמי יש לפנות לצורך ביצוען. הכללית מסרה כי דף המידע והעלון מוזנים בימים אלה למערכת המחשוב המשמשת את רופאי הכללית, והם יאפשרו לרופאי הכללית לתת למטופלות דפי מידע במקום הוראות בעל פה ויאפשרו לכללית לוודא את מסירת המידע הנחוץ למטופלות. (1027186)

> הנציבות קבעה כי הרופאה פעלה באופן לא תקין, שעה שמסרה למתלוננת מסמך שנראה כהפניה לכל דבר ועניין לביצוע בדיקה פרטית במכון שלא במסגרת הסל ובלי לציין זאת. בעקבות הצבעת הנציבות כאמור הכינה הכללית דף מידע מפורט בנוגע לבדיקות גנטיות הניתנות לביצוע לפני או בזמן היריון, וציינה בו בבירור מהן הבדיקות שאינן נכללות בסל

72 ה"ש 40 לעיל.

[49]
המוסד לביטוח לאומי

סירוב המוסד לביטוח לאומי לאשר גמלה לשמירת היריון

המתלוננת, העובדת כממלאת מקום בהוראה, הלינה על ש**המוסד לביטוח לאומי** (הביטוח הלאומי) דחה את תביעתה לגמלה לשמירת היריון. התברר כי המתלוננת עבדה כממלאת מקום עד 1.5.18 והייתה אמורה להתחיל בעבודה נוספת כממלאת מקום ב-24.5.18, ואולם יומיים קודם לכן נאלצה להתחיל בשמירת היריון. המתלוננת הגישה לביטוח הלאומי תביעה לגמלה לשמירת היריון, אולם תביעתה נדחתה בנימוק שעבודתה לא הופסקה בגין שמירת ההיריון.

הנציבות הפנתה את תשומת לב הביטוח הלאומי לכך שיש לראות לכאורה מקרה זה כאחד המקרים שבהם ההיעדרות מהעבודה היא מסיבה שאינה תלויה במתלוננת על פי תקנה 2(ב) לתקנות הביטוח הלאומי (אמהות), התשי"ד-1954, דבר שאמור לזכותה בגמלה[73].

בעקבות פניית הנציבות שקל הביטוח הלאומי מחדש את עמדתו וביקש מהמתלוננת להציג אישור מעסיק המעיד על כך שלא הייתה אפשרות להציע לה עבודה בין 1.5.18 ל-24.5.18 (המועד שבו הייתה אמורה להתחיל לעבוד במקום חדש כממלאת מקום). משהוצג האישור אושרה תביעתה של המתלוננת, והיא קיבלה גמלה לשמירת היריון. (1068264)

[50]
המוסד לביטוח לאומי

סירוב לשלם דמי אבטלה לאם ששהתה בחופשת לידה

המתלוננת יצאה לחופשת לידה ב-1.4.17, ושולמו לה דמי לידה עד 14.7.17. מיום זה שהתה המתלוננת בחופשה ללא תשלום מעבודתה (חל"ת) עד נובמבר 2017, המועד שבו הודיעה למעסיקה כי היא מפסיקה לעבוד. המתלוננת תבעה דמי אבטלה, ואולם **הביטוח הלאומי** דחה את תביעתה בטענה שהיא לא צברה די חודשי עבודה לקבלת דמי אבטלה.

סעיפים 160 ו-161 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (חוק הביטוח הלאומי), קובעים כתנאי לתשלום דמי אבטלה השלמת תקופת אכשרה

73 ראו לעניין זה גם חוזר המוסד לביטוח לאומי - אגף ילדים, אמהות ומזונות, "בסיס לתשלום דמי לידה וגימלה לשמירת הריון - תקנה 2 לתקנות האמהות" (1.3.00).

של 12 חודשי עבודה מבין 18 החודשים שקדמו למועד שבו התבקשו דמי האבטלה.

הביטוח הלאומי טען כי המתלוננת עבדה רק 11 מ-18 החודשים שקדמו לתביעתה לדמי אבטלה (שהוגשה ב-5.3.18), ומשכך נדחתה תביעתה.

ואולם הביטוח הלאומי לא הביא בחשבון שהמתלוננת שהתה לאחר חופשת הלידה בחופשה ללא תשלום המאושרת בחוק הביטוח הלאומי. הנציבות הפנתה את הביטוח הלאומי לסעיף 162(א)(3) לחוק הביטוח הלאומי, הקובע כי היעדרות בתקופת לידה והורות[74] לא תיכלל במניין 18 החודשים האמורים, אם בשל היעדרות זו לא הושלמה תקופת האכשרה לקבלת דמי אבטלה כאמור לעיל.

בעקבות פניית הנציבות בעניין אישר הביטוח הלאומי את תביעת המתלוננת ושילם לה דמי אבטלה. (1058178)

תיקון ליקוי כללי

נוקשות בטיפול בבקשות להנחה בשכר הלימוד של ילדי אימהות עובדות

לפי חוק הפיקוח על מעונות, התשכ"ה-1965, מפקח **משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים** (משרד העבודה) על מעונות יום ומשפחתונים שהוא מכיר בהם; את המעונות והמשפחתונים מפעילים ארגונים שונים.

במסגרת מדיניות משרד העבודה לעודד את שילובן של נשים בשוק העבודה, משתתף המשרד בשכר הלימוד של ילדי המעונות והמשפחתונים בהתאם לאמות מידה שקבע (מבחני התמיכה)[75].

74 הנמשכת 26 שבועות לפי חוק עבודת נשים, התשי"ד-1954.

75 הזכאות להשתתפותו של משרד העבודה בשכר הלימוד כאמור מוקנית לאם עובדת, לומדת או מובטלת עד לתום מכסת ימי הזכאות לדמי אבטלה וכן לאם המשרתת בשירות לאומי או בשירות חובה, הכול כמוגדר במבחנים למתן תמיכות של האגף למעונות יום ומשפחתונים במשרד.

> במסגרת מדיניות משרד העבודה לעודד את שילובן של נשים בשוק העבודה, משתתף המשרד בשכר הלימוד של ילדי המעונות והמשפחתונים

נוסף על כך נקבע בהחלטות ממשלה[76] כי יינתן סיוע במימון עלות החזקתם בצהרונים של ילדי הורים עובדים, כהגדרתם במבחני תמיכה בעניין זה[77].

ככלל, דרגת ההשתתפות של משרד העבודה בשכר הלימוד, ובהתאם לכך דרגת ההנחה שמקבלים ההורים (דרגת ההנחה), נקבעות על פי הרכב המשפחה והכנסותיה, מספר הנפשות במשפחה ומספר שעות העבודה או הלימודים השבועיות של אם המשפחה.

משרד העבודה משתמש במוקד חיצוני אשר מטפל בקבלת בקשות הסבסוד ובקביעת דרגות ההנחה (המוקד). הנציבות מלווה את פעילות המוקד מיום הקמתו בשנת 2010. מאז הוקם המוקד ביררה הנציבות תלונות רבות שהוגשו בעניינו, ובמסגרת הבירור הצביעה על ליקויים רבים שנמצאו בפעילות המוקד ובמדיניות משרד העבודה כפי שבאה לידי ביטוי במבחני התמיכה ובהנחיות פנימיות שלפיהן פועל המוקד[78]. עקב הערות הנציבות שונו פעמים רבות ההוראות של מבחני התמיכה ונוהלי המוקד.

השנה התקבלו בנציבות 154 תלונות על האגף למעונות יום ומשפחתונים במשרד העבודה. 61% מהתלונות שביררה הנציבות נמצאו מוצדקות או שעניינן בא על תיקונו לשביעות רצון המתלונן[79].

להלן כמה דוגמאות לליקויים שנמצאו השנה בנוגע לסבסוד שכר הלימוד במעונות ובמשפחתונים. הליקויים מבטאים נוקשות של משרד העבודה בטיפול בבקשות בעניין זה:

1. אם הלומדת לימודי וטרינריה הלינה על שמשרד העבודה אינו מכיר בלימודים אלה כחלק מלימודי רפואה. לימודי רפואה מוכרים לפי מבחני התמיכה כלימודים לתואר ראשון לכל אורכם, ואימהות הלומדות רפואה אינן חייבות לעבוד בעת הלימודים כדי לקבל סבסוד של שכר הלימוד של ילדיהן.

בסופו של בירור ממושך ומעמיק קיבל משרד העבודה את עמדת הנציבות וקבע שמעתה ייחשבו לימודי וטרינריה כלימודי רפואה ויקנו ללומדות סבסוד במשך כל שנות לימודיהן[80].

> השנה התקבלו בנציבות 154 תלונות על האגף למעונות יום ומשפחתונים. 61% מהתלונות שביררה הנציבות נמצאו מוצדקות או שעניינן בא על תיקונו לשביעות רצון המתלונן

> משרד העבודה קיבל את עמדת הנציבות וקבע שמעתה ייחשבו לימודי וטרינריה כלימודי רפואה ויקנו ללומדות סבסוד במשך כל שנות לימודיהן

76 החלטה מס' 3150 מ-14.4.11 והחלטה מס' 4088 מ-8.1.12.

77 משרד העבודה מעניק סבסוד רק עבור ילדים המתגוררים ביישובים המשתייכים לאשכולות 6 - 7 ועבור ילדים להורים יחידניים המתגוררים ביישובים המשתייכים לאשכולות 6 - 10, ומשרד החינוך מופקד על הסבסוד ביתר האשכולות. החלוקה לאשכולות מתבצעת על פי הדירוג החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

78 בנוגע לליקויים חמורים בהפעלת המוקד לרישום למעונות יום ומשפחתונים ראו נציב תלונות הציבור, **דוח שנתי 38** (2012), עמ' 195; **דוח שנתי 39** (2013), עמ' 219.

79 שיעור גבוה מן השיעור הכללי של התלונות שהנציבות מצאה שהן מוצדקות או שעניינן בא על תיקונו לשביעות רצון המתלונן (43%).

80 בכפוף לקיומן של 24 שעות לימוד שבועיות לפחות, דבר שהוא תנאי לקבלת סבסוד ללומדות לתואר ראשון.

המתלוננת קיבלה בהתאם דרגה לשנת הלימודים התשע"ט (2018 - 2019)[81] וכן קיבלה החזר בסך 11,000 ש"ח עבור שנת הלימודים התשע"ח (2017 - 2018). (1063441)

2. בבירור התלונות נמצא לא פעם כי משרד העבודה עמד באופן דווקני על תצורת אישורים שונים הנדרשים לקביעת דרגת הסבסוד של שכר הלימוד. למשל, משרד העבודה דרש להציג חותמת גומי על גבי אישורים של מוסדות אקדמיים כתנאי למתן סבסוד. פעמים רבות גרמה דרישה זו לעיכוב ממושך בקביעת הדרגה, ורק בעקבות התערבות הנציבות בוטלה הדרישה. במקרים אחרים דרש משרד העבודה כי בראש כל אישור המצורף לבקשה לקביעת דרגה, כגון אישור מעסיק, יתנוסס תאריך הנפקה. משרד העבודה קיבל את עמדת הנציבות כי היעדר תאריך הנפקה אינו פוגם בתוכן האישור, ודרישה זו בוטלה. בעוד מקרה דרש משרד העבודה ממשפחה להגיש שומת מס חדשה של האב, מאחר שהשומה שהוגשה הייתה חתוכה בעמוד הראשון, ואולם הבירור העלה כי השומה התקבלה באופן זה מרשויות המס, וכי בעמוד השני של השומה צוינו כל הפרטים הנחוצים לקביעת דרגת ההנחה. עקב התערבות הנציבות ניאות משרד העבודה לקבל את השומה בתצורתה זו, וכך נחסכה מהמתלונן הטרחה הכרוכה בהשגת שומה אחרת מרשויות המס (1064739, 1065546, 1054167).

3. לעיתים נתקלות אימהות בחוסר שיתוף פעולה של מעסיקים או של מי שהיו מעסיקיהן בעבר, שאינם מוכנים להנפיק עבורן את האישורים הנדרשים לקבלת דרגת הנחה. אימהות אלה נותרות מול שוקת שבורה בהיעדר אפשרות לקבל את האישורים האמורים. בעקבות התערבות הנציבות בנושא זה יקבל מעתה משרד העבודה גם אסמכתאות חלופיות, כגון טופס תקופות עיסוק מטעם הביטוח הלאומי שיש בו כדי להעיד על תקופות העיסוק אצל מעסיקים שונים. (1064363)

4. בעת בירור אחת התלונות נמצא כי משרד העבודה מעמיד דרישות שונות לאימהות המועסקות במגזר הפרטי, להבדיל מאימהות המועסקות במגזר הציבורי. למשל, אם המועסקת במגזר הפרטי נדרשה להגיש אישור מעסיק שכירים, שבו יש לפרט את מספר שעות העבודה החודשיות, הגם שבתלוש השכר שלה צוינו שעות העבודה השבועיות שמהן ניתן להסיק מה היו שעות העבודה החודשיות. הבירור העלה כי משרד העבודה דורש זאת רק מאימהות המועסקות במגזר הפרטי, ואילו לגבי אימהות המועסקות במגזר הציבורי מסתפק המשרד בציון שעות העבודה השבועיות שבתלוש השכר. משרד העבודה קיבל את עמדת הנציבות ולפיה אין מקום להפליה זו, ומשכך בוטלה הדרישה. (1064363)

> בעת בירור אחת התלונות נמצא כי משרד העבודה מעמיד דרישות שונות לאימהות המועסקות במגזר הפרטי, להבדיל מאימהות המועסקות במגזר הציבורי

81 שנת הלימודים במעונות ובמשפחתונים מתחילה בספטמבר ומסתיימת באוגוסט.

5. מכמה תלונות עלה שמשרד העבודה אינו מעניק להורה שהחליף עבודות במשך שנת הלימודים דרגת שכר לימוד, כל עוד לא עלה ביד ההורה להוכיח רצף תעסוקתי של שלושה חודשים, זאת גם כאשר הגיש ההורה מסמכים שמאפשרים לקבוע דרגה לגבי חלק מן התקופה. בעקבות הערת הנציבות התחייב משרד העבודה שלא לעמוד עוד על הדרישה לרצף כאמור ולקבוע דרגות גם לגבי תקופה חלקית. (1064363, 1065546)

6. נוהג נוסף של משרד העבודה שעלה מבירור התלונות נוגע לאופן חישוב ממוצע ההכנסה המשפחתית כאשר בתלוש השכר מופיעים הפרשי שכר שמשקפים הכנסה גם עבור חודשים קודמים. ככלל נהג המשרד להביא הפרשים אלה בחשבון בחישוב ממוצע ההכנסה המשמש לקביעת דרגת ההנחה, דבר שגרם לעיתים לעיוות הממוצע. בעקבות הצבעת הנציבות על ליקוי זה החל המשרד לייחס את הפרשי השכר לחודשים המתאימים. (1062954)

7. נוסף על הליקויים שתוקנו כמפורט לעיל בעקבות הערות הנציבות, התחייב משרד העבודה לתקן ליקויים נוספים במבחני התמיכה לשנת הלימודים הבאה. לדוגמה, הובטח להסיר את הדרישה מאם שנמצאת בשנת שבתון להגיש תלוש שכר מקרן ההשתלמות שבה היא חברה. מתלוש שכר זה נוהג משרד העבודה לגזור את הכנסת האם לשם חישוב הדרגה בשנת השבתון. הנציבות הצביעה לפני משרד העבודה על אי-הצדק שבאופן חישוב זה, שכן ככלל, בעת חישוב ממוצע הכנסת המשפחה המשרד אינו מביא בחשבון כספי קרנות השתלמות שההורים פודים כאשר אינם בשנת שבתון, ועל כן אין לראות בהם הכנסה. המשרד התחייב לבחון חלופות לחישוב הכנסת אם בשנת שבתון. (1062954)

[52]
עיריית רמת גן

תיקון ליקוי כללי

אי-מתן אפשרות לאם יחידנית לקבל סבסוד עבור שכר הלימוד של ילדיה בצהרונים ברמת גן

תלונתה של אם יחידנית העלתה ליקוי מערכתי של **עיריית רמת גן** (העירייה), אשר מפעילה צהרונים בעיר באמצעות חברה. נמצא כי העירייה והחברה לא הגישו בקשה למשרד העבודה למתן הכרה (סמל מוסד) בצהרונים שמפעילה החברה ברחבי העיר. עקב היעדר הכרה כאמור הורים יחידניים שילדיהם שוהים באותם צהרונים והאמורים לקבל סיוע מהמדינה במימון החזקת ילדיהם במסגרות אלה[82] לא יכלו לקבל סיוע כאמור. הנציבות הצביעה לפני העירייה על הליקוי האמור, והעירייה והחברה פעלו להסדרת ההכרה וקבלת סמל המוסד, ומשתוקן העניין נפתחה להורים האפשרות להגיש בקשות לסבסוד[83]. (1066076, 1066781)

82 ראו לעניין זה משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, "מבחנים למתן תמיכות של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים האגף למעונות יום ולמשפחתונים - השתתפות המדינה בעלות שכר לימוד בצהרון".

83 בעניין זה התקבלה אף תלונתו של אב יחידני אשר דינו זהה.

ילדים - הזכות לחינוך

נציב תלונות הציבור מייחס חשיבות מיוחדת להגנה על ילדים ולהבטחת זכויותיהם ורווחתם. זאת הן בשל פגיעותם של הילדים וחוסר יכולתם לדאוג לעצמם והן בשל התפיסה ולפיה יחסה של חברה אל ילדיה קובע במידה רבה את אופייה ואת עתידה. בנציבות תלונות הציבור מתקבלות תלונות רבות בעניינם של ילדים. את התלונות מגישים בדרך כלל הורי הילדים או האפוטרופסים שלהם, אך לעיתים מגישים לנציבות תלונות גם הילדים עצמם, והנציבות מבררת את תלונותיהם. חלק גדול מן התלונות בעניינם של ילדים נוגע לתחומי החינוך והרווחה. פרק זה יתמקד בעיקרו בתחום החינוך.

הזכות לחינוך הוכרה זה כבר בשיטת המשפט הישראלית כזכות יסוד. זכות זו נמנית עם "הגרעין הקשה" של זכויות הנגזרות מערך כבוד האדם, המעוגן בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו[84]. במגילת העצמאות נקבע כי מדינת ישראל תבטיח "חופש דת, מצפון, לשון, חינוך ותרבות", וזכותו של כל ילד לחינוך עוגנה עוד בימיה הראשונים של המדינה בחוק לימוד חובה, התש"ט-1949[85].

בד בבד עם הזכות לחינוך, קיימת חובה לחינוך. על ההורים מוטלת החובה לשלוח את ילדיהם למוסדות מערכת החינוך, ועל המדינה מוטלת חובה להקצות משאבים לקיום מערכת חינוך חינם ולפקח על רשויות השלטון ומוסדות החינוך כדי לוודא שהם ממלאים את חובת החינוך[86].

התלונות המתקבלות בנציבות בענייני חינוך נסבות בעיקר על משרד החינוך ועל הרשויות המקומיות. התלונות עוסקות בין היתר בנושאים האלה: שמירה על

84 בג"ץ 5373/08 **אבו לבדה ואח' נ' שרת החינוך ואח'**, פס' 24 - 28 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה (פורסם במאגר ממוחשב, 6.2.11); בג"ץ 1554/95 **עמותת "שוחרי גיל"ת" נ' שר החינוך התרבות והספורט**, פ"ד נ [3], 2, 22 (1996).

85 ראו בעניין זה גם חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953; חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988; חוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000, וכן התקנות והצווים שהותקנו ופורסמו מכוח חוקים אלה. נוסף על חקיקת חוקים בנושא הזכות לחינוך הצטרפה ישראל להצהרות בין-לאומיות בדבר מימוש זכות זו וקיבלה עליה התחייבויות בעניין זה במסגרת אמנות בין-לאומיות רב-צדדיות.

86 ראו בעניין זה בג"ץ 7426/08 **טבקה משפט וצדק לעולי אתיופיה נ' שרת החינוך** (פורסם במאגר ממוחשב, 31.8.10).

זכויות התלמידים, לרבות תלמידים עם צרכים מיוחדים[87], תנאי השהות והלימוד בבתי הספר, תשלומים המוטלים על הורים וההסעות לבתי הספר. הנציבות בוחנת את התלונות נוכח החקיקה הנרחבת בתחום החינוך ופסקי הדין בנושא וכן נוכח הנקבע בחוזרי מנכ"ל משרד החינוך.

להלן יתואר הטיפול במבחר תלונות בענייני חינוך:

הרחקה של תלמידים מבית הספר

הרחקה לצמיתות של תלמיד מותרת רק בהתקיים ההליכים הקבועים בחוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000, בתקנות זכויות התלמיד (פרסום הוראות והרחקת תלמידים), התשס"ב-2002, ובנוהל משרד החינוך בעניין הרחקה של תלמיד ממוסד חינוך[88]. הליכים אלה כוללים בין היתר קיום דיון בנוכחות כמה בעלי תפקידים במוסד החינוך והמפקח על המוסד, מתן הזדמנות לתלמיד ולהוריו להשמיע את טענותיהם, מסירת הודעה מנומקת בכתב של מנהל מוסד החינוך בעניין החלטתו להרחיק את התלמיד, מתן זכות ערר למנהל המחוז במשרד החינוך, דיון בערר לפני ועדת שימוע, מתן זכות טיעון בדיון לתלמיד ולהוריו ומתן החלטה מנומקת בכתב של מנהל המחוז[89].

בנציבות מתקבלות מדי פעם בפעם תלונות על הרחקת תלמידים ממוסדות חינוך. הנציבות פועלת לבירור מזורז של תלונות אלה, בפרט במקרים שבהם בעקבות ההרחקה התלמיד אינו מבקר במסגרת חינוכית חלופית.

להלן תיאור תלונות שבירורה הנציבות בנושא[90]:

שתי אימהות לתלמידים בבית ספר תיכון פנו לנציבות בתלונות על הרחקת בניהן מבית הספר בשנת הלימודים התשע"ח (2017 - 2018)[91], עקב בעיות התנהגות. הבירור עם **משרד החינוך** ועם **עיריית חיפה** העלה כי בית הספר הרחיק את התלמידים במשך חודשים, בלי שהתקיימו בעניינם הליכי ההרחקה הקבועים בחוק. בעקבות התערבות הנציבות, משרד החינוך ועיריית חיפה חזרו התלמידים ללמוד בבית הספר. ואולם בשנת הלימודים התשע"ט (2018 - 2019) הגישה שוב אחת האימהות תלונה על הרחקת בנה מבית הספר. בירור נוסף עם משרד החינוך ועם עיריית חיפה העלה כי בית הספר הרחיק בשנית את התלמיד, וגם הפעם הורחק התלמיד בלי שהתקיימו הליכי ההרחקה הקבועים בחוק. עוד

[53]
משרד החינוך
עיריית חיפה

הבירור עם משרד החינוך ועם עיריית חיפה העלה כי בית הספר הרחיק את התלמידים במשך חודשים, בלי שהתקיימו בעניינם הליכי ההרחקה הקבועים בחוק

87 על תלונות בעניינם של תלמידים עם צרכים מיוחדים ראו בפרק "זכויות אנשים עם מוגבלות", עמ' 73 - 86.

88 הנוהל כלול בחוזר מנכ"ל משרד החינוך תשע"ב/6(א).

89 ניתן לעתור לבית המשפט לעניינים מינהליים על החלטת מנהל המחוז.

90 על תלונה נוספת שבירורה הנציבות בנושא ראו עמ' 109.

91 שנת הלימודים מתחילה בספטמבר ומסתיימת באוגוסט.

נמצא כי גם התלמיד השני אינו מבקר בבית הספר. בעקבות התערבות חוזרת של הנציבות, משרד החינוך ועיריית חיפה שבו שני התלמידים ללימודים. מפקחת משרד החינוך הורתה למנהל בית הספר לפעול בהתאם להוראות נוהל משרד החינוך בעניין הרחקה של תלמיד ממוסד חינוך. (1061921, 1062516, 1069064)

תיקון ליקוי כללי

גבייה אסורה של דמי רישום לבית ספר

בחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, נקבעה הזכות לחינוך חינם[92], ולפיה אין לגבות תשלומים עבור לימודים במוסד חינוך, אלא במקרים חריגים ובתנאים ובסכומים הקבועים בחוק[93] ובהוראות מנכ"ל משרד החינוך[94]. התשלומים שגבייתם מותרת נחלקים לארבעה סוגים: תשלום חובה עבור ביטוח תאונות אישיות לתלמידים, תשלומים עבור שירותי רשות, תשלומים עבור תוכנית לימודים נוספת ותשלומים עבור רכישת שירותים מרצון.

מתלוננת פנתה לנציבות והלינה על גביית דמי רישום לבית ספר במרכז הארץ בסך 150 ש"ח.

בתקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום), התשי"ט-1959, נקבע מפורשות כי "אין להתנות את דבר רישום תלמיד או את דבר קבלתו למוסד, בכל תשלום שהוא"[95].

בתחילה מסר מנהל החברה המפעילה את בית הספר (המנהל) כי התשלום נגבה עבור הטיפול בנרשמים הרבים לבית הספר ועבור הייעוץ וההכוונה הניתנים להם; המנהל הוסיף כי מדובר בתהליך ממושך הדורש גיוס כוח אדם בתשלום מיוחד. לאחר מכן הסביר המנהל כי הגבייה נועדה לבחון את מחויבותם של ההורים לרישום ילדיהם לבית הספר. המנהל הבהיר כי אם התלמיד מתקבל לבית הספר, דמי הרישום מופחתים מתשלומי ההורים, ואם אינו מתקבל - דמי הרישום מוחזרים להורים במלואם.

במענה על פניית הנציבות הודיע **משרד החינוך** כי אינו מאשר את גביית דמי הרישום, ובעקבות כך הודיע המנהל על הפסקת הגבייה שלהם. בעקבות פנייה נוספת של הנציבות הוסרה מאתר המרשתת (האינטרנט) של בית הספר הדרישה לתשלום דמי הרישום. (1051437)

[54]
משרד החינוך

> במענה על פניית הנציבות הודיע משרד החינוך כי אינו מאשר את גביית דמי הרישום, ובעקבות כך הודיע המנהל על הפסקת הגבייה שלהם

92 סעיף 6 לחוק.

93 ראו גם חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953.

94 ראו בין היתר חוזר הוראות הקבע סג/3(א) בנושא "תשלומי הורים" (סעיפים 3.11-9) ועדכוניו; הוראת קבע מס' 204 "גביית תשלומי הורים ושכר לימוד במוסד חינוך שאינו רשמי יסודי, וגביית תשלומי הורים עבור מקצועות לימוד ברמה מוגברת, תכנית לימודים נוספת תורנית ובמוסד חינוך ניסויי וייחודי"; הוראה מס' 89 "תשלומי הורים לשנת הלימודים התשע"ט".

95 תקנה 13.

התניית מתן "אישור העברה לרשות חינוך חדשה" בתשלום חובות עבור שירותי חינוך

המתלוננים עברו דירה ממעלה אדומים לירושלים ונדרשו לקבל מ**עיריית מעלה אדומים** (העירייה) "אישור העברה לרשות חינוך חדשה" עבור ילדיהם, לצורך רישומם בבתי ספר בירושלים. המתלוננים הלינו על שהעירייה התנתה את מתן אישור ההעברה בתשלום חובות בגין שירותי חינוך משנת 2013 ואילך.

הנציבות הטעימה לפני העירייה שהיא אינה מוסמכת להתנות מתן אישור העברה בתשלום חובות, ובעקבות הערת הנציבות הנפיקה העירייה למתלוננים את האישור המבוקש.

הנציבות העירה לעירייה כי עליה לחדד בקרב אגפי החינוך והגבייה את הנהלים בעניין זה. (1051625)

[55]
עיריית מעלה אדומים

> הנציבות הטעימה לפני העירייה שהיא אינה מוסמכת להתנות מתן אישור העברה לרשות חינוך חדשה בתשלום חובות

חינוך ילדים במגזר החרדי

מערכת החינוך החרדית, המשרתת כחמישית מהתלמידים בישראל, צומחת מהר יותר מכל זרם חינוך אחר, ובמספר התלמידים החרדים חל גידול מתמיד. על פי נתוני משרד החינוך, בשנת הלימודים התשע"ז (2016 - 2017) למדו במערכת החינוך החרדית 425,444 תלמידים[96]: 112,938 ילדים בגני ילדים; 221,718 תלמידים בבתי ספר יסודיים; 43,528 תלמידים בבתי ספר תיכוניים; 34,305 תלמידים בישיבות הקטנות (מוסדות תרבות ייחודיים); ו-12,945 תלמידים בחינוך המיוחד[97].

מערכת החינוך החרדית כוללת מעט מאוד מוסדות חינוך ממלכתיים. רובם המכריע של הגנים החרדיים ושל בתי הספר לבנות במגזר החרדי, וכן חלק ניכר מבתי הספר היסודיים לבנים חרדים, הם מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים (מוכש"רים). מוסדות חינוך אלה הם בבעלות פרטית, ומוכרים ומפוקחים על ידי משרד החינוך.

לאור שיעורם הגדול של תלמידי מוסדות החינוך החרדי בקרב תלמידי מערכת החינוך בישראל ונוכח המאפיינים הייחודיים של מערכת החינוך החרדי, שמה לה הנציבות למטרה להגביר את נגישותה לציבור החרדי.

להלן יוצג הטיפול בכמה תלונות בענייני חינוך במגזר החרדי:

96 הנתונים, ובכלל זה פירוט מספרי התלמידים, לקוחים מהדוח של מיכל צ'רנוביצקי ודבורה פלדמן, "החצר האחורית של החינוך בישראל - מערכת החינוך החרדית - תמונת מצב והמלצות מדיניות" (ינואר 2018).

97 25% מהתלמידים החרדים למדו בירושלים, 39% בשאר הערים שמתגוררת בהן אוכלוסייה מעורבת של חרדים ולא חרדים, 15% בבני ברק ו-21% ביישובים חרדיים אחרים.

תיקון ליקוי כללי

גבייה בלתי חוקית של תשלום עבור מתן אישור ללימודים

המתלוננת מתגוררת בתחום השיפוט של **המועצה המקומית בני עי"ש** (המועצה). מאחר שאין בית ספר חרדי מתאים בתחום השיפוט של המועצה, למדו ילדיה של המתלוננת בבית ספר חרדי יסודי ביבנה, המשתייך לרשת מרכז החינוך העצמאי.

תלונתה של המתלוננת נסבה על כך שהמועצה דרשה ממנה לשלם 150 ש"ח תמורת לימודיו של כל אחד מילדיה בבית הספר, שכאמור נמצא מחוץ לתחום השיפוט של המועצה, כתנאי להנפקת "אישור תלמיד חוץ" עבורו לשנת הלימודים התשע"ח (2017 - 2018).

הבירור העלה כי התלונה מוצדקת, וכי המועצה גבתה את התשלום בניגוד להוראות חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, ובניגוד להוראות חוזר מנכ"ל משרד החינוך[98].

בדיקת הנציבות העלתה כי גם בשנים קודמות גבתה המועצה, בלא שהוסמכה לכך, תשלום עבור הנפקת אישור תלמיד חוץ מתושבים המתגוררים בתחום שיפוטה שילדיהם למדו בבית הספר החרדי ביבנה.

נוסף על כך העלה הבירור כי המועצה הוסיפה לגבות את התשלום גם לאחר שמבקרת המועצה הבהירה שהגבייה אינה חוקית.

בעקבות ממצאי הבירור הורה הנציב למועצה להשיב לתושבים את כל התשלומים שגבתה שלא כדין בשנות הלימודים התשע"א עד התשע"ח (2010 - 2018). המועצה הודיעה לנציבות כי פעלה לפי הנחיית הנציב.

(1044387)

98 חוזר הוראות הקבע של מנכ"ל משרד החינוך תשע"ג/7(א), סעיפים 3.7-75 - "תשלום עבור תלמידי חוץ".

[56]
המועצה המקומית בני עי"ש

> הבירור העלה כי המועצה גבתה תשלום בסך 150 ש"ח תמורת לימודים בבית ספר מחוץ לתחום השיפוט שלה בניגוד להוראות

יישוב סכסוך בין שני פלגים בקהילה שילדיהם למדו במשותף במוסדות לחינוך חרדי

בנציבות התקבלו כמה תלונות על היעדר טיפול של **משרד החינוך** בפניות של הורים בנוגע להתנהגות מפלה ופוגענית כלפי תלמידים במוסדות חינוך חרדיים במועצה מקומית מסוימת. עקב היעדר טיפול ראוי בפניות אף השביתו ההורים חלק ממוסדות החינוך.

הנציבות פנתה למשרד החינוך ופעלה לסיום ההשבתה של מוסדות החינוך ולמתן מענה לטענות ההורים.

בירור התלונות העלה כי בין שני פלגים של אותה קהילה שילדיהם למדו במשותף יש סכסוך עמוק. עקב הסכסוך נוצר משבר אמון בין חלק מההורים לבין הנהלת בית הספר, שלטענת אותם הורים הייתה מזוהה עם אחד הפלגים.

בעקבות התערבות הנציבות נכנס משרד החינוך לעובי הקורה, ומנכ"ל המשרד אף מינה גורם ניהולי בכיר לרכז את הטיפול בנושא. **רשת מרכז מעיין החינוך התורני בארץ ישראל** (רשת מעיין החינוך), שלה שייכים חלק ממוסדות החינוך, השתתפה אף היא בהליכי הטיפול.

הנציבות הוסיפה לעקוב אחר פעולות משרד החינוך ולפעול למציאת פתרון שיבטיח את פעילותם הסדירה והתקינה של מוסדות החינוך, לטובת כלל התלמידים.

לאחר בחינה מעמיקה של הנושא, על מכלול היבטיו והשפעותיו, פעל משרד החינוך להפרדה בין תלמידי שני הפלגים. באחד ממוסדות החינוך שבו לא היה ניתן לבצע את ההפרדה נקט משרד החינוך צעדים אחרים להשבת אמון ההורים בהנהלת המוסד.

התערבות הנציבות, בשילוב פעולה מקיפה של משרד החינוך ורשת מעיין החינוך, הביאו להשבת התלמידים ללימודים, להבטחת קיומם של לימודים סדירים ולמניעת חיכוכים. (1059763, 1065302, 1065145)

[57]
מרכז מעיין החינוך התורני בארץ ישראל
משרד החינוך

> התערבות הנציבות, בשילוב פעולה מקיפה של משרד החינוך ורשת מעיין החינוך, הביאו להשבת התלמידים ללימודים, להבטחת קיומם של לימודים סדירים ולמניעת חיכוכים

קיום לימודים בכיתה א' לחינוך מיוחד בחדר קטן ובלתי מתאים

באוקטובר 2018 התקבלו בנציבות שתי תלונות של אימהות לתלמידות בכיתה א' לחינוך מיוחד בבית ספר מוכר שאינו רשמי בבני ברק, שבבעלות רשת מעיין החינוך. לטענת המתלוננות, החדר שבו למדו התלמידות קטן מאוד, אינו מתאים לצורכיהן ואינו מאפשר קיום שגרת לימודים תקינה. לדברי המתלוננות, אף שהובטח להן כי לאחר חגי תשרי יעברו תלמידות הכיתה לחדר גדול יותר, המעבר התעכב.

ב-29.10.18 ביקרו נציגי הנציבות בבית הספר. נמצא כי רק ביום הביקור, כחודשיים לאחר תחילת שנת הלימודים, עברו תלמידות הכיתה לחדר גדול יותר, המותאם לצורכיהן. בדיקת הנציבות העלתה כי שטח החדר הקודם - שבו למדו עד אותו היום שמונה תלמידות בהדרכתן של שתי נשות צוות - הוא כ-7.20 מ"ר בלבד[99]. עוד נמצא כי בחדר הקודם נשמע רעש מכיתת גן צמודה, וכי לאחר מעבר תלמידות הכיתה לחדר אחר הפך החדר הקודם למחסן.

הנציבות קבעה כי התלונות מוצדקות והעירה ל**עיריית בני ברק** על כך שלא מנעה במשך כחודשיים את לימודי התלמידות בחדר שאינו מתאים לכך.

(1066545 ,1066863)

[58]
עיריית בני ברק
משרד החינוך-המחוז החרדי

> הנציבות העירה לעיריית בני ברק על כך שלא מנעה במשך כחודשיים את לימודי תלמידות הכיתה לחינוך מיוחד בחדר שאינו מתאים לכך

תיקון ליקוי כללי

ליקויים בהליכי רישום לסמינר ושיבוץ בו

המתלוננת הלינה על שבנותיה (התלמידות) לא התקבלו לסמינר בביתר עילית, כיתר חברותיהן מבית הספר היסודי, על אף הישגיהן בלימודים והתנהגותן הטובה. לטענתה, ביסוד הסירוב לקבלן לסמינר עמדו שיקולים לא רלוונטיים.

בעקבות בירור הנציבות, ובסיוע **משרד החינוך** ו**עיריית ביתר עילית** (העירייה), שובצו התלמידות בסמינרים, לשביעות רצונה של המתלוננת.

עם זאת, הבירור העלה כי הליכי הרישום והקבלה לסמינר לא תאמו את הנדרש ב"הנחיות בדבר הליכי קבלה ורישום למוסדות חינוך על יסודיים ופניה לוועדת הערר של המחוז החרדי במשרד החינוך לקראת שנה"ל תשע"ט" (הנחיות הרישום), וכי הליכי השיבוץ של התלמידות לא תאמו את הנדרש ב"הנחיות בדבר שיבוץ תלמידים למוסדות חינוך על יסודיים על ידי רשות חינוך מקומית לקראת שנה"ל תשע"ט" (הנחיות השיבוץ), כדלקמן:

[59]
עיריית ביתר עילית
משרד החינוך

99 ראו חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשע"ג/6(א) בנושא "סידורי בטיחות במבני מוסדות חינוך", ולפיו "מקדם התפוסה" של כיתה על פי תקנות התכנון והבנייה הוא 1.25 מ"ר לאדם. לפי החוזר, יש לפעול להתאמת מבנים ישנים לתקן.

המתלוננת פנתה אל העירייה וביקשה לערער על החלטת הסמינר שלא לקבל את התלמידות. במקום להפנותה לוועדת הערר במשרד החינוך, בהתאם להנחיות הרישום, הונחתה המתלוננת להגיש לעירייה טופס ערעור, שטיבו אינו ברור, ובו התבקשה בין היתר לציין את העדפותיה לגבי שיבוץ התלמידות. העירייה לא השיבה למתלוננת על טופס הערעור שהגישה ואף לא הודיעה לה על שיבוץ התלמידות בלימודים עד 23.5.18, כנדרש בהנחיות השיבוץ. עקב אופן טיפולה האמור של העירייה בסוגיה, שהיה בו כדי להטעות, לא הגישה המתלוננת למשרד החינוך במועד שנקבע לכך ערר על החלטת הסמינר בביתר עילית שלא לקבל את התלמידות.

כמו כן, העירייה לא עמדה על כך שהסמינר בביתר עילית ישלח לה, כנדרש בהנחיות הרישום, העתק של החלטתו שלא לקבל את התלמידות, הכוללת נימוקים לכך. נוסף על כך, שלחה העירייה למתלוננת הודעה על שיבוץ התלמידות בסמינרים רק בעקבות בירור התלונה, כחודשיים לאחר תחילת שנת הלימודים.

הנציבות הצביעה לפני העירייה על הליקויים האמורים בפעולותיה ועל הצורך לנקוט צעדים למניעת הישנותם. בתגובה על כך הודיעה העירייה כי היא פועלת לתיקון הליקויים הללו, וכי תיקנה את הטופס שהורי התלמידות מתבקשים למלא.

(1067075)

השעיית תלמידה והרחקתה מהסמינר שבו למדה

אב לתלמידה בסמינר בית יעקב (התלמידה), שבבעלות עירונית, פנה אל הנציבות בתלונה על הרחקתה מהסמינר שבו למדה. הבירור העלה כי בתחילה הושעתה התלמידה מן הסמינר למשך כשבוע, לאחר שנצפתה על ידי סגנית מנהל הסמינר בלבוש שחרג להתרשמותה מן המותר על פי תקנון הסמינר[100]. בהמשך, בעקבות יחסים עכורים ביותר בין משפחת התלמידה לבין צוות הסמינר, הורחקה התלמידה מהסמינר, ו**משרד החינוך** החליט על העברתה למוסד חינוך אחר. משפחת התלמידה לא הסכימה לכך, ועל כן סיפקה הרשות המקומית לתלמידה שיעורים פרטיים בביתה. בפועל נעדרה התלמידה מהלימודים במוסד חינוך במשך חודשים. בעת בירור התלונה ובסיוע משרד החינוך החלה התלמידה ללמוד בסמינר אחר.

בירור התלונה העלה כי התלמידה הורחקה מהסמינר בלי שקוימו בעניינה הליכי ההרחקה הקבועים בחוק. כמו כן עלה כי גם השעיית התלמידה, קודם שהורחקה, נעשתה שלא בהתאם לנוהל ההשעיה של משרד החינוך[101]. נוהל

[60]
משרד החינוך-המחוז החרדי

> הנציבות הבהירה לנציגי המחוז החרדי את הליקוי שבהשעיית התלמידה ובהרחקתה מהסמינר ללא קיום ההליכים הקבועים בחקיקה ובנהלים

100לגרסת משרד החינוך קדמו לכך הפרות משמעת חוזרות ונשנות של התלמידה.
101 הנוהל קבוע בחוזר מנכ"ל משרד החינוך תשע"ה/ 8(ב) בעניין "אקלים חינוכי מיטבי והתמודדות מוסדות חינוך עם אירועי אלימות וסיכון".

פרק 5
זכויות עובדים

זה קובע בין היתר כי יש להודיע להורים על ההשעיה לפחות יום אחד לפני מועד ההשעיה, וכי אין להשעות תלמיד באופן מיידי במהלך יום הלימודים. עוד נקבע בנוהל משרד החינוך כי התגובה על הפרת משמעת צריכה להיות מידתית, סבירה, הגיונית ותואמת את מידת הפרת המשמעת.

בפגישה שקיימו נציגי הנציבות עם נציגי המחוז החרדי במשרד החינוך הובהרו לנציגי המחוז החרדי הליקוי שבהשעיית התלמידה ובהרחקתה מהסמינר ללא קיום ההליכים הקבועים בחקיקה ובנהלים והצורך להקפיד להבא על קיומם קודם להשעיה או להרחקה של תלמיד. בתגובה על כך מסרו נציגי המחוז החרדי כי הם פועלים לריענון הכללים החלים בעניין. (1046825)

עיכוב בתשלום דמי השתתפות בהוצאות נסיעה

בנותיו של המתלונן, תושב מבוא חורון, למדו בסמינר לתלמידות חרדיות בירושלים. המתלונן הלין על שלא ניתן לו החזר כספי בגין נסיעות בנותיו לסמינר ובחזרה לביתן, כפי שניתן למשפחות אחרות ממבוא חורון, זאת למרות פניות חוזרות ונשנות שלו ל**משרד החינוך**.

בעקבות בירור התלונה התנצל משרד החינוך לפני המתלונן על העיכוב בטיפול בפנייתו והעביר לסמינר את התשלומים בעד הנסיעות בשנות הלימודים התשע"ה עד התשע"ז (2014 - 2017). המתלונן אישר כי הסמינר העביר לו את התשלומים והודה לנציבות על עזרתה. (1045714)

[61]
משרד החינוך

"בעקבות בירור התלונה התנצל משרד החינוך לפני המתלונן על העיכוב בטיפול בפנייתו"

נקודת המוצא של משפט העבודה היא שלרוב היחסים בין עובד למעסיק כרוכים באי-שוויון מובנה. לכן נקבע מערך של חוקי מגן המסדירים את יחסי העבודה בין העובדים למעסיקים באופן שיחסי העבודה אינם תלויים רק ברצונם של הצדדים לחוזה העבודה. רוב זכויות העובדים הן זכויות מחייבות (קוגנטיות) - המעסיק אינו יכול לשלול אותן מהעובד, והעובד אינו יכול לוותר על מימושן.

אשר למעסיקים, ככלל למעסיק יש זכות - פררוגטיבה ניהולית - שרואים בה חלק מהסכם העבודה, שמכוחה הוא רשאי לנהל את מקום העבודה לפי הבנתו, כדי לקדם את השגת מטרותיו. במסגרת זו הוא רשאי לבצע שינויים בתחום משאבי אנוש, לנייד עובדים ממקום למקום ומתפקיד לתפקיד ולשנות את אופן חלוקת העבודה בין עובדיו[102]. ואולם "ככלל, פררוגטיבה ניהולית אינה פרוצה לכל רוח ולא תהא נתונה לגחמה של המנהל"[103]. היא כפופה למגבלות החוק, להסכמים הקיבוציים החלים על המעסיק ולהסכמי העבודה עם עובדיו וכן לכללים השונים ולהלכות שנקבעו בפסיקת בתי המשפט ובתי הדין לעבודה, ובהן חובת המעסיק לנהוג כלפי עובדיו בתום לב ובהגינות.

המחוקק הגביל את סמכותו של נציב תלונות הציבור לברר תלונות של עובדים. בסעיף 38(8) לחוק מבקר המדינה [נוסח משולב], התשי"ח-1958, נקבע כי לא תבורר תלונה של עובד בגוף נילון בעניין הנוגע לשירותו כעובד, אלא אם כן התלונה עוסקת במעשה של המעסיק "החורג מהוראות חוק, תקנות, תקנון שירות המדינה, הסכם קיבוצי, או מהסדרים כלליים שנקבעו מטעם נציב שירות המדינה". נוסף על כך מוסמך הנציב לברר תלונות של עובדים על פגיעה בזכויותיהם בעקבות חשיפת מעשי שחיתות.

בנציבות פועל אגף מיוחד שמטפל בתלונות של עובדים. התלונות נסבות בעיקר על ליקויים במכרזי כוח אדם, על אי-הקניית זכויות או שלילת זכויות, על הליכי פיטורים לא תקינים ועל התנכלות עקב חשיפת מעשי שחיתות. במסגרת בירורן של תלונות אלה בודקת הנציבות אם החלטה שקיבל מעסיק בעניין עובד עולה בקנה אחד עם כלל החוקים, התקנות, ההסכמים וההסדרים החלים על עבודתו; כמו כן היא בודקת אם ההחלטה התקבלה בהליך תקין, שבמסגרתו נבחנו כלל העובדות והנסיבות הרלוונטיות ונשקלו כל השיקולים הנדרשים, וכן נבחן אם ההחלטה מנומקת כדבעי ומתועדת כדי שניתן יהיה להעמידה לביקורת.

להלן יתוארו מקצת מתלונות של עובדים שבוררו השנה. תלונות של עובדים חושפי שחיתות יובאו בפרק "ההגנה על חושפי שחיתות".

102 ראו לדוגמה ע"ע 674/05 **ויזנר-רשות השידור** (פורסם במאגר ממוחשב, 28.3.07).
103 ע"ע 1159/01 **ד"ר כרמי נ' מדינת ישראל - מינהל המחקר החקלאי** (פורסם במאגר ממוחשב, 5.11.02).

פגיעה בזכותה של עובדת חברת כוח אדם להליך הוגן וראוי

[62]
משרד המשפטים

המתלוננת הועסקה באמצעות חברת כוח אדם (החברה) כמתורגמנית לשפות צרפתית וערבית ונתנה שירותים ל**משרד המשפטים** (המשרד) כמתורגמנית בבית הדין למשמורת באזור הדרום (בית הדין). בשנת 2012 התפטרה המתלוננת מעבודתה. בשלהי שנת 2014 זכתה החברה במכרז חדש למתן שירותי תרגום והזמינה את המתלוננת לשוב ולעבוד עבורה כמתורגמנית ואף הודיעה לה על מקום השיבוץ. זמן קצר לאחר מכן הודיעה החברה למתלוננת כי לא תוכל להתחיל בעבודתה, מאחר שהמשרד הלין על איכות עבודתה.

המתלוננת טענה כי איש מבעלי התפקידים שלהם נתנה שירות מעולם לא העלה לפניה כל טענה, טרוניה או הערה בנוגע לאיכות התרגומים. נהפוך הוא, היא זכתה לציונים לשבח.

המתלוננת הוסיפה כי טענות המשרד בדבר איכות עבודתה הלקויה הן בבחינת פגיעה בשמה הטוב ועלולות להקשות עליה להתקבל לעבודה כמתורגמנית במקומות אחרים הכפופים גם הם למשרד.

המשרד אישר כי ביקש מהחברה שלא לשלוח את המתלוננת לעבודה בבית הדין, עקב טענות שהעלו עובדיו בדבר איכות תרגומיה לערבית. המשרד ציין שלא יתנגד, לפנים משורת הדין, להעסקת המתלוננת כמתורגמנית לצרפתית, אם תחליט החברה להציב אותה בבית הדין.

בדיקת הנציבות העלתה כי לפני קבלת ההחלטה שלא להעסיק את המתלוננת כמתורגמנית לא נבדקו כישורי התרגום שלה. ההחלטה התבססה על טענת עובד בבית הדין ולפיה הוא זוכר כי צפה בה מתרגמת בדיון שהתקיים כמה שנים קודם לכן. לא נמצאה שום אסמכתה המתעדת את הליך קבלת ההחלטה בעניינה של המתלוננת, ולא ניתנה לה שום הזדמנות להגיב על הטענות בדבר הליקויים המיוחסים לה.

נמצא אפוא כי החלטת המשרד לבקש מהחברה שלא להציב את המתלוננת בבית הדין הייתה שרירותית והתקבלה תוך הפרת כללי הצדק הטבעי.

הנציבות ציינה לפני המשרד כי אף שלא התקיימו יחסי עובד ומעסיק בינו ובין המתורגמנים, גם החלטה שלא לשבץ מתורגמן המועסק באמצעות חברת כוח אדם צריכה להתקבל במסגרת הליך הוגן, ולא ניתן להחליט כלאחר יד שלא להעסיק מתורגמן מסוים.

לנוכח ממצאי הנציבות שלח המשרד למתלוננת מכתב המבהיר כי אין לו התנגדות להעסקתה בבית הדין כמתורגמנית לצרפתית, וכי אם החברה תשוב ותציע את שירותי התרגום שלה לערבית, המשרד לא ידחה את מועמדותה בלי שיבדוק את יכולות התרגום שלה לשפה זו. (1022696)

תיקון ליקוי כללי

[63]
עיריית הוד השרון

ניכוי דמי חבר משכר העבודה של עובד זמני שלא כדין

המתלוננת, המועסקת כעובדת הוראה במשרד החינוך, הועסקה באופן זמני על ידי **עיריית הוד השרון** (העירייה) בהפעלת קייטנות שהתקיימו בחופשת הפסח התשע"ח (אפריל 2018) ובחופשת הקיץ התשע"ח (אוגוסט 2018). המתלוננת התלוננה על שהעירייה סירבה להשיב לה דמי טיפול ארגוני מקצועי (דמי טיפול) שניכתה משכרה. לטענתה, בהיותה עובדת של משרד החינוך היא משלמת דמי טיפול להסתדרות המורים ואינה צריכה לשלם דמי טיפול לעירייה, המעסיקה אותה באופן זמני בלבד.

בהתערבות הנציבות שבה ונבחנה הסוגיה, ובעקבות כך העירייה חזרה בה מהחלטתה, השיבה לה את הסכומים שנוכו משכרה ואף קיבלה החלטה עקרונית ולפיה כל עובדי ההוראה שהעסיקה באופן זמני כעובדים בקייטנות יזוכו בדמי הטיפול שנוכו משכר עבודתם בקייטנות. (1065158)

[64]
משרד ראש הממשלה

הוצאת מסמכים שתויקו שלא כדין בתיק אישי של עובד

דרך המינוי של חוקרי משמעת וסמכויותיהם לבצע חקירות משמעתיות נקבעו בחוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963. הוראות התקשי"ר קובעות כי חוקר משמעת הוא שיחקור תלונה משמעתית במשרד ממשלתי, בתיאום עם ראש אגף החקירות בנציבות שירות המדינה (נש"ם) ובכפוף להנחיותיו.

המתלונן, המועסק ב**משרד ראש הממשלה** (המשרד), התלונן כי המשרד תייק בתיקו האישי מסמכים הנוגעים לחקירה משמעתית שאותה ביצע שלא כדין עובד המשרד.

בדוח מבקר המדינה משנת 2017 בנושא הטיפול בעבירות משמעת בשירות המדינה[104] נקבע בנוגע לחקירה שעליה נסבה התלונה כי ביצע אותה עובד

104 משרד מבקר המדינה, **דוח מיוחד - הטיפול בעבירות משמעת בשירות המדינה** (2017).

שבאותה עת לא היה חוקר משמעת מוסמך. לכן כל פעולותיו של העובד כחוקר בוצעו שלא בתוקף הסמכות המוקנית לחוקר משמעת.

נוכח ממצאי דוח הביקורת, ומאחר שאת חקירת המשמעת ביצע גורם שלא הוסמך לכך, פנתה הנציבות למשרד וציינה לפניו כי בנסיבות האמורות לא היה מקום לתייק בתיקו האישי של המתלונן מסמכים הנוגעים לחקירת המשמעת שביצע העובד. המשרד קיבל את עמדת הנציבות והוציא מהתיק האישי של המתלונן את כל המסמכים הנוגעים לחקירה המשמעתית. (1056521)

[65]
שירות התעסוקה

דחיית בקשה להשתתפות במימון עלותו של קורס הכשרה מקצועית

שירות התעסוקה (השירות) מפעיל, באמצעות האגף להכשרה מקצועית, תוכנית להשתלבות בעבודה באמצעות שוברים. השובר מאפשר למי שמחזיק בו לקבל השתתפות חלקית במימון לימודים במגוון רחב של קורסים להכשרה מקצועית, במוסדות חינוך המוכרים על ידי משרדי הממשלה.

המתלוננת, שביקשה לקבל שובר להשתתפות של השירות במימון קורס במכון וינגייט, הלינה על כי השירות דחה על הסף את בקשתה בלי שהועלתה לדיון כלל.

השירות טען כי בהתאם לנהליו תנאי מקדמי לקבלת שובר הוא שקודם לפתיחת הקורס יתקבל אישור של הוועדה המחוזית להשתתפות במימון. מאחר שהמתלוננת החלה להשתתף בקורס עוד לפני שהתקבל האישור האמור, לא היה מקום להעלות את בקשתה לדיון הוועדה, והבקשה נדחתה על הסף.

עיון בנוהל העלה כי התנאי הנוגע למועד תחילת הקורס אינו תנאי סף להגשת בקשה, אלא הוא אחד התנאים המנחים שבהסתמך עליהם מקבלים השירות והוועדה את החלטותיהם. בנסיבות אלה, דחיית הבקשה על הסף בלי להעלותה כלל לדיון הוועדה אינה מתיישבת עם הנוהל.

השירות קיבל את עמדת הנציבות, ובעקבות כך הבקשה הועברה לוועדה המחוזית, והיא בחנה אותה והחליטה לאשרה. (1058382)

ליקויים בהליכים לקבלה לעבודה ובמכרזים

בחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, בכללי שירות המדינה (מינויים) (מכרזים, בחינות ומבחנים) התשכ"א-1961, ובתקשי"ר נקבעו הסדרים בדבר קבלת עובדים לשירות המדינה באמצעות מכרז או בדרכים אחרות. הוראות דומות נקבעו גם בעניין העסקת עובדים ברשויות המקומיות[105]. קבלה לעבודה באמצעות מכרז מיועדת להבטיח כי למשרות המתפרסמות במכרזים ייבחרו המועמדים הטובים והמתאימים ביותר למילוי התפקיד, תוך שמירה על שוויון ההזדמנויות ועל היעדר שרירות ומשוא פנים ושלא בהתחשב בשיקולים בלתי עניינים ובקשרים פוליטיים[106]. בשירות המדינה ובגופים ציבוריים אחרים יש תפקידים מיוחדים המאוישים בפטור ממכרז או באמצעות ועדות איתור.

כל המועמדים למכרז מסוים שעומדים בדרישות שנקבעו בפרסום המכרז (תנאי הסף) מקבלים זימון לריאיון עם ועדת בוחנים. בחלק מהמכרזים קודמים לריאיון האמור שלבי מיון נוספים (בחינות ומבדקים במרכזי הערכה) המסננים חלק מהמועמדים.

לכל מועמד צריך לתת סיכוי שווה לשכנע את הוועדה בהתאמתו לתפקיד שהוא מתחרה עליו, ועל כל אחד מחברי הוועדה לבחור במועמד הטוב ביותר, לפי שיקול דעתו ובהתאם לאינטרס הציבורי.

בג"ץ יוסי אילן[107] קבע עקרונות מרכזיים בעבודתה של ועדת הבוחנים: על חבר ועדת בוחנים לדווח על קשרים אישיים או משפחתיים בינו ובין אחד המועמדים או על היכרות מוקדמת בינו ובין מועמד; מחובת הוועדה להכין פרוטוקול אשר ישקף את המידע העיקרי שהובא לידיעתה ואת ההחלטות שהתקבלו לנוכח אותו מידע; פרוטוקול של דיוני הוועדה יהיה זמין לעיונם של כל המועמדים, אלא אם כן חשיפתו אינה מתיישבת עם החריגים המקובלים, למשל אם היא עלולה לפגוע בצנעת הפרט.

105 לדוגמה, תקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), התש"ם-1979.
106 בג"ץ 154/98 **הסתדרות העובדים הכללית נ' מדינת ישראל**, פ"ד נב (5) 123 (1998).
107 בג"ץ 3751/03 **אילן נ' עיריית ת"א**, פ"ד נט (3) 817 (2004).

תלונות רבות נסבות על תקלות בהליכי קבלה לעבודה או על אי-תקינותו של הליך איוש משרות. להלן יתוארו כמה תלונות בנושאים אלה:

פגמים בהליכי קבלה לעבודה וסיום העסקה בחברה ממשלתית

[66]
חברת החשמל לישראל בע"מ

חברת החשמל לישראל בע"מ (החברה) דחתה על הסף מועמדויות שהגישה המתלוננת לכמה משרות פנויות שפרסמה החברה. המתלוננת, שהועסקה בעבר בחברה במעמד ארעי וביקשה לשוב לעבוד בה, טענה כי נדחתה על הסף שלא כדין - שכן היא עומדת בתנאי הסף שנקבעו למשרות.

המתלוננת ציינה בתלונתה כי היא חוששת שדחיית מועמדותה קשורה ישירות לכך שבתחילת שנת 2016 - בשעה שעדיין הועסקה בחברה - הגישה תלונה נגד מי שהיה באותה עת מנהלה הישיר, ולפיה הוא מטריד אותה.

בתלונתה לנציבות הלינה המתלוננת כי בעקבות הגשת התלונה האמורה נגד מנהלה הישיר בשנת 2016, ננקט נגדו הליך משמעתי ובסופו של דבר אף ננקטו נגדו אמצעי משמעת.

בתגובה על התלונה האמורה לנציבות ציינה החברה כי המועמדויות שהגישה המתלוננת נדחו על הסף בשל חוות הדעת של מנהלה הקודם, ולפיהן היא אינה מתאימה לעבודה בחברה, ובשים לב לאירועים שהתרחשו לאחר סיום העסקתה, היינו התלונה שהגישה נגד מנהלה הקודם וההליך המשמעתי שננקט נגדו בגינה.

החברה הוסיפה שהיחידה שהמתלוננת הגישה מועמדות לעבוד בה, שהיא כאמור היחידה שבה הועסקה בעבר, היא יחידה קטנה. לכן, בהתחשב בעברה של המתלוננת באותה יחידה, אין מקום לשקול את השבתה אליה.

נמצאו ליקויים חמורים בתהליך קבלת ההחלטה לדחות על הסף את מועמדותה של המתלוננת למילוי משרות פנויות בחברה, כמפורט להלן:

- ראשית, המועמדות נדחתה על הסף בעיקר על בסיס התרשמות שלילית מתפקודה של המתלוננת בעת שהועסקה בחברה, אף שבזמן אמת, דהיינו בתום העסקתה של המתלוננת בחברה, לא הובאה לידיעתה התרשמות שלילית זו. יתרה מזו, גם בעת שנדחתה על הסף מועמדותה של המתלוננת לא נמסר לה כי הסיבה לדחיית המועמדות היא ההתרשמות השלילית מתפקודה.
- שנית, אף שהמתלוננת עמדה בכל תנאי הסף של המשרה שפורסמו נמצא כי מועמדותה נדחתה על הסף על בסיס תנאי אחר, ולפיו העסקתו של עובד חוזר מותנית בקבלת אישור מקדמי של מנהל משאבי אנוש להמשיך בהליכי המיון למשרה, ובלא אישור זה תידחה המועמדות על הסף.

הגם שהנציבות סבורה כי אחד השיקולים שיש להביא בחשבון בעת ששוקלים את מועמדותו של עובד לשעבר הוא אופן תפקודו בעבר, הרי שההחלטה

לכלול שיקול זה בין שאר השיקולים שלפיהם נבחנת מועמדות לעבודה אין דינה כדין ההחלטה ששיקול זה ישמש תנאי סף מוכמן שהמועמד אינו ער לו (ואינו יכול למסור תגובה בעניינו). הדבר אינו מתיישב עם ההלכה הפסוקה[108] ועם קביעות הנציב בדוחות קודמים[109].

- שלישית, בעת קבלת ההחלטה לדחות על הסף את מועמדותה של המתלוננת ביקשה החברה חוות דעת על תפקודה של המתלוננת ממי שהמתלוננת הגישה תלונה נגדו. דרך פעולה זו מנעה כל אפשרות לבחינה עניינית של מועמדות המתלוננת.

נוכח הליקויים האמורים בתהליך קבלת החלטותיה של החברה קבע הנציב כי על החברה לשלם למתלוננת פיצוי בסך 50,000 ש"ח. עוד קבע כי על החברה ליתן פומבי לתנאי הסף האמור בפרסומים למשרות חיצוניות. הנציבות מבצעת מעקב בנושא, כדי לוודא שההחלטה מיושמת כנדרש. יצוין כי החברה הודיעה כי אם יתרחש מקרה דומה בעתיד, היא תימנע מלפנות לגורם שהעובד התלונן עליו ולבקש את חוות דעתו בעניין המועמדות. (1035587)

[67]
המועצה המקומית
אל מור'אר

ליקויים בהליכי מכרז

המתלונן הגיש מועמדות למכרז לתפקיד מנהל מחלקת שפ"ע ב**מועצה המקומית אל-מור'אר** (המועצה) אך מועמדותו נדחתה. הבירור העלה כי המתלונן והזוכה התמודדו תחילה במכרז פנימי. משוועדת הבוחנים התקשתה לבחור ביניהם, החליטה המועצה לשלוח אותם למבחנים במכון מיון חיצוני. לאחר שהשניים נבחנו והתקבלו ציוני המבחנים, קבעה ועדת הבוחנים כי מאחר שציוני המבחנים של שני המועמדים זהים, יש לפרסם מכרז חיצוני. בתום ההליך נותרו שוב המתלונן והזוכה המועמדים הסופיים לתפקיד, ולבסוף החליטה ועדת הבוחנים השנייה (להלן - הוועדה) לבחור בזוכה. המתלונן טען כי הוועדה פעלה משיקולים זרים ובהשפעת קרבה משפחתית בין הזוכה ובין אחד מחברי הוועדה, ואף התלונן על סירוב המועצה לתת לו את פרוטוקול ישיבות הוועדה ולמסור לו אילו ציונים נתנה לו ולמועמד הזוכה.

בחינת התלונה העלתה צבר ליקויים חמורים בהליך המכרז ובהליך קבלתה של החלטת הוועדה.

ראשית, הוועדה נימקה את החלטתה להעדיף את הזוכה בכך ש"ציוני ונתוני שני המועמדים חופפים וזהים". אולם ציוני בחינות המיון החיצוניות שבהן השתתפו

108 עת"מ (מרכז) 64561-05-16 **רשת עמל 1 בע"מ נ' ראש עיריית אל טירה** (פורסם במאגר ממוחשב, 10.7.16). וראו גם הוראות פסקה 11.462 לתקש"יר (תת-פסקה ד ו-ה).

109 נציב תלונות הציבור, **דוח שנתי 39** (2012), עמ' 339; **דוח שנתי 38** (2011), עמ' 314; **דוח שנתי 36** (2009), עמ' 147.

המתלונן והזוכה מלמדים שלא היה בסיס לנימוק האמור, שכן הכף נטתה בבירור לטובת המתלונן.

שנית, בשים לב לנימוקי הוועדה ולפיהם מדובר במועמדים שמידת התאמתם לתפקיד זהה, נדרשה הוועדה לנמק מדוע העדיפה את הזוכה על פני המתלונן, אך עיון בפרוטוקול של ישיבת הוועדה העלה כי ההחלטה לא נומקה בישיבה זו. למותר לציין כי הדברים אינם עולים בקנה אחד לא עם מושכלות יסוד של חובת ההנמקה, לא עם פסיקתם המפורשת של בתי המשפט[110] ולא עם האמור בדוחות קודמים של נציב תלונות הציבור[111]. זאת ועוד, היעדרה של הנמקה שחשיבותה כה רבה אף מנוגד להנחיות משרד הפנים[112].

שלישית, בכל דיוני הוועדות בשני הליכי המכרזים לאיוש המשרה (הפנימי והפומבי) השתתף כחבר ועדה עובד שהוא קרוב משפחתה של הזוכה. למעשה, בתגובתה של המועצה על התלונה היא אישרה כי יש קרבה משפחתית בין הזוכה ובין אחד מחברי הוועדה אך לא פירטה מהי, ולטענתה מדובר בקרבה שאינה פוסלת אוטומטית את השתתפותו של קרוב המשפחה בדיוני הוועדה בעניינם של המתמודדים. למותר לציין כי גם אם טענתה האמורה של המועצה מוצדקת, יש כאן מראית עין אפשרית של ניגוד עניינים, שהיה מקום לאתרה מראש, לדון בה בישיבת הוועדה ולתעדה בפרוטוקול הישיבה.

נוכח הליקויים שפורטו לעיל קבע הנציב כי על המועצה לשלם למתלונן פיצוי בסך 12,000 ש"ח. (1028054)

[68]
נציבות שירות המדינה (נש"ם)

פסילת החלטת ועדת בוחנים עקב דעה קדומה של חבר ועדת הבוחנים

המתלונן התמודד במכרז פנימי לתפקיד של ראש גף ברשות המיסים, אך ועדת הבוחנים (הוועדה) דחתה את מועמדותו. המתלונן הגיש ל**נציבות שירות המדינה** השגה על המכרז, אולם היא דחתה אותה. המתלונן הגיש תלונה על נש"ם בשל דחיית ההשגה.

בדיקת הנציבות העלתה כי אחת מחברות הוועדה היא הממונה הישירה על הזוכה ואף נתנה לה מכתב המלצה, שצורף למסמכי המכרז, ולפיו היא "ממליצה בחום רב" על העסקתה במשרה המוצעת.

בג"ץ[113] פסק כי אסור שחבר בוועדת מכרזים ישתתף בישיבותיה אם כבר גיבש חוות דעת בעניין אחד המועמדים והוא יודע מראש מה תהיה החלטתו, עוד לפני שבחן את שאר המועמדים.

> בעקבות התערבות הנציבות ביטלה נציבות שירות המדינה החלטה של ועדת בוחנים לבחור במועמד לתפקיד עקב דעה קדומה חיובית עליו והורתה על כינוסה בהרכב אחר

110 ע"ע (ארצי) 621/07 **גונן - זוארץ ואח'** (פורסם במאגר ממוחשב, 21.9.08).

111 ראו למשל נציב תלונות הציבור, **דוח שנתי 44** (2017), עמ' 163.

112 הנחיה שמ.38437-2015 של מנהל אגף לניהול הון אנושי במשרד הפנים מ-12.7.15.

113 בג"ץ יוסי אילן, ה"ש 107 לעיל.

מאחר שממכתב ההמלצה עלה כי עמדת חברת הוועדה בנוגע להתאמתה של הזוכה לתפקיד גובשה עוד לפני שכונסה הוועדה, פנתה נציבות תלונות הציבור לנש"ם והסבה את תשומת ליבה לנושא. בעקבות כך החליטה נש"ם לבטל את החלטת הוועדה ולהורות כי היא תכונס בהרכב אחר כדי לדון בעניין התאמתם של המועמדים למילוי התפקיד. (1064953)

פגיעה בזכויות עובדי הוראה

ליקויים בהליך פיטורי עובד הוראה

"מקום עבודה אינו בבחינת מקור פרנסה בלבד. פרידה ממקום עבודה... היא בבחינת פגיעה קשה לא רק בפרנסתו של אדם אלא גם בנפשו ובכבודו העצמי"[114].

המתלונן הועסק במשך שבע שנים כעובד הוראה קבוע בבית ספר של רשת **"מרכז מעיין החינוך התורני בארץ ישראל"** (הרשת), וב-18.10.17 קיבל מכתב פיטורים.

לאחר פיטוריו הגיש המתלונן לנציבות תלונה ולפיה הפיטורים היו שלא כדין, הן משום שפוטר לאחר המועד הקבוע בדין לפיטורי עובד הוראה (31 במאי), והן משום שהפיטורים לא בוצעו מטעמים ענייניים אלא משיקולים זרים.

בתגובה על התלונה טענה הרשת כי לא הייתה שבעת רצון מתפקודו המקצועי של המתלונן. עוד טענה כי בתחילת אפריל 2017 תועד המתלונן במצלמות האבטחה של בית הספר כשהוא אוחז בידו של תלמיד ומכניס אותו לאחת הכיתות בבית הספר, וכי כמה דקות לאחר מכן יצא התלמיד בוכה מהכיתה (האירוע). לטענתה, נוכח חומרת האירוע היא הייתה רשאית לסיים את העסקתו של המתלונן גם לאחר 31 במאי באותה שנה.

בדיקת הנציבות העלתה ליקויים ניכרים בהליך פיטוריו של המתלונן:

ראשית, הרשת לא הוכיחה את העובדות הנוגעות לאירוע, שעליהן ביססה את טענותיה. אומנם הרשת המציאה לידי הנציבות סרטון שנועד להוכיח את טענותיה, אלא שלא נמצא כי הסרטון מבסס כדבעי את טענות הרשת בעניין. למשל, לא נמצאה בסרטון עדות לכך שהתלמיד יצא בוכה מהכיתה. על אף בקשותיה של הנציבות לא המציאה הרשת אסמכתה נוספת שתתמוך בגרסתה ולבסוף אף השיבה כי אין בידיה אסמכתה כאמור. זאת ועוד, המתלונן המציא מכתב מאביו של התלמיד ובו מצוין כי המתלונן לא נהג באלימות כלפי בנו. כל אלה ערערו את אמינותה של גרסת הרשת בנוגע לנסיבות האירוע.

[69]
מרכז מעיין החינוך התורני בארץ ישראל

> הנציב העיר למרכז מעיין החינוך התורני בארץ ישראל על ליקויים בהליכי הפיטורים וקבע כי על הרשות לשלם למתלונן פיצוי בסך 20,000 ש"ח

114 סע"ש (אזורי ת"א) 5114-02-18 **ויצו נ' כהן** (פורסם במאגר ממוחשב, 23.4.18).

שנית, אף שלטענת הרשת עילת הפיטורים הייתה האירוע, הבירור העלה כי בזמן אמת הרשת לא ייחסה לאירוע משקל ניכר, שכן כאשר זומן המתלונן לשיחה בעניינים מקצועיים עם מנהל בית הספר וסגנו יוחדה לאירוע תשומת לב מועטה בלבד. לא זו בלבד אלא שלאחר האירוע הציעה הרשת למתלונן לחפש עבודה חלופית באחד מבתי הספר האחרים שלה. אופן תפקודה האמור של הרשת אינו עולה בקנה אחד עם עמדתה בדבר חומרת האירוע, המצדיקה לטענתה את פיטוריו של המתלונן.

בתגובה על כך ציינה הרשת כי ההחלטה בדבר הפיטורים התקבלה לאחר שקיימה בחינה חוזרת של הדברים. ואולם, הרשת לא הבהירה מה היו ממצאיה ומסקנותיה של אותה בחינה ואילו שיקולים הניעו אותה לשנות מן הקצה אל הקצה את עמדתה לגבי האירוע. הנציבות מצאה אפוא כי החלטת הרשת לפטר את המתלונן הושפעה משיקולים נוספים, כגון תפקודו המקצועי של המתלונן.

פסיקת בתי הדין לעבודה[115] וכללי מינהל תקין מחייבים את המעסיק לזמן את העובד לשימוע לקראת פיטורים, ובמסגרתו לציין לפני העובד במפורט את הנימוקים להפסקת העסקתו, כדי לאפשר לו למסור את תגובתו על הדברים. בזימון לשימוע לקראת פיטורים נידון רק האירוע ולא טענת הרשת בדבר חוסר שביעות רצונה מתפקודו המקצועי של המתלונן. בנסיבות אלה קבעה הנציבות כי הרשת לא איפשרה למתלונן לממש את זכותו להגיב על כל הנימוקים שעמדו בבסיס ההחלטה לפטר אותו.

שלישית, כאמור לפי פסיקת בתי הדין לעבודה, המועד האחרון לפיטורי עובד הוראה קבוע הוא 31 במאי. המתלונן זומן לשימוע לפני פיטורים רק ב-25.7.17, ומכתב הפיטורים נשלח אליו ב-18.10.17. מאחר שהמתלונן פוטר לאחר פתיחת שנת הלימודים, סיכוייו למצוא עבודה היו קלושים ביותר, ואכן בפועל המתלונן לא מצא מקום עבודה חלופי. יצוין כי הרשת לא נתנה הסבר מניח את הדעת להחלטתה לפטר את המתלונן לאחר המועד האחרון שנקבע לכך, בפרט לנוכח העובדה שהאירוע שהציגה כעילת הפיטורים אירע כחצי שנה לפני הפיטורים.

115 ע"ע 10940-10-15 **מנורה מבטחים ביטוח בע"מ - רון** (פורסם במאגר ממוחשב, 6.9.18)

פרק 6
ההגנה על חושפי שחיתויות

נוסף על האמור העלה הבירור כי הרשת לא מילאה את חובתה החוקית למסור למתלונן הודעה מוקדמת לפני פיטורים כמתחייב מחוק הודעה מוקדמת לפיטורים ולהתפטרות, התשס"א-2001.

נוכח הליקויים שפורטו לעיל קבע הנציב כי על הרשת לשלם למתלונן פיצוי בסך 20,000 ש"ח. הרשת פעלה לפי הנחיית הנציב. (1055101)

[70]
מרכז מעיין החינוך התורני בארץ ישראל

שיהוי בתשלום שכר תוך הפרת חוק הגנת השכר

איסור "הלנת שכר" מוכר וידוע כבר מתורת ישראל: "לֹא תַעֲשֹׁק אֶת רֵעֲךָ וְלֹא תִגְזֹל לֹא תָלִין פְּעֻלַּת שָׂכִיר אִתְּךָ עַד בֹּקֶר" (ויקרא, פרק יט, יג).

זכותו של עובד לקבל את מלוא שכרו במועדו הוכרה כזכות חוקתית שזכתה להגנה מפורשת בחוק הגנת השכר, התשי"ח-1958. בית הדין לעבודה קבע: "תשלום השכר במועדו נועד לאפשר לעובד קיום מינימלי בכבוד. אדם ששכרו הולן הוא אדם שכבודו כאדם וכעובד נפגע. אי תשלום שכר לעובד במלואו ובמועדו, תוצאתו השבתת מקור פרנסתו ואילוצו להושיט יד לנדבת לבם של בני משפחה וחברים, ובמצוקתו כי רבה להידרש למלווים בריבית קצוצה"[116].

המתלונן, עובד הוראה שהועסק באחד מבתי הספר של רשת "**מרכז מעיין החינוך התורני בארץ ישראל**" (הרשת) התלונן בסוף נובמבר 2017 על ששכר עבודתו עבור החודשים ספטמבר ואוקטובר 2017 טרם שולם לו.

ב-1.12.17, יום לאחר הגשת התלונה, שילמה הרשת למתלונן את שכרו, וטענה שרק במועד זה אישר משרד החינוך את התקציב.

אף שבסופו של דבר שילמה הרשת למתלונן את שכר העבודה, הורתה לה הנציבות לשלם לו פיצוי של 1,250 ש"ח, מאחר שהשכר שולם לאחר שחלפו המועדים לתשלום השכר שנקבעו בחוק הגנת השכר, התשי"ח-1958.

הנציבות ציינה כי גם אם לא התקבל אישור משרד החינוך לתשלום שכר המתלונן, היה מקום לשלמו במועד, נוכח הוראות החוק. הרשת פעלה בהתאם להוראות הנציבות. (1049630)

116 ע"ע 1242/04 **עיריית לוד - אבלין דהן ואח'** (פורסם במאגר ממוחשב (28.7.05).

המחוקק הישראלי - בדומה למקביליו במדינות רבות בעולם - מייחס חשיבות מיוחדת לתקינות פעולתן של רשויות ציבוריות, וכפועל יוצא מכך לחשיפת מעשים בלתי תקינים בגופים הציבוריים. עובדי הציבור, בהיותם "גורמי פנים", מתוודעים מתוקף תפקידם למעשים כאלה, ולכן הם יכולים לסייע בחשיפתם. אולם רבים מהם חוששים, לא בלי סיבה מוצדקת, כי חשיפת המעשים תביא להתנכלות כלפיהם.

כדי לעודד עובדים להתריע על מעשי שחיתות במקום עבודתם, חשוב שיהיו מנגנוני הגנה המונעים את הפגיעה בזכויותיהם של עובדים אלה. עמד על כך בית המשפט העליון בקובעו באחד מפסקי הדין כי "בצד העידוד לחשיפת התנהלות הסוטה מן השורה, יש לתת הגנה לעובדים המוכנים לחשוף ליקויים במקום עבודתם תוך סיכון מעמדם המקצועי ויציבות פרנסתם. החוק מבקש לפרוש את הגנתו על חושפי שחיתות מקרב 'אנשי פנים' במקומות העבודה, מהם עשויה לצמוח תרומה ממשית לגילוי עיוותים בהתנהלות הרשויות הציבוריות... הסכנה האורבת ל'אנשי פנים' מחשיפת עיוותים בהתנהגות הממונים עליהם היא ממשית, ועובדים כאלה נחשפים לא אחת למעשי נקמה של המעביד, בין בדרך של הדחה או פגיעה אחרת בתנאי עבודתם, ובין ביצירת אווירת עבודה בלתי נסבלת, העלולה להביא את העובד, בסופו של יום, לפרישה מהעבודה ביוזמתו. עידוד הזרמת מידע אמין מצד עובדי ציבור ביחס להתנהלות בלתי תקינה במקומות העבודה, מחייב מצדו, הסרת התמריץ השלילי, המרתיע את העובד מחשיפת מעשי שחיתות, המתמקד בחשש לאובדן מקום עבודתו, לפגיעה בשמו הטוב, ולנזק לפרנסתו וליכולתו לקיים את משפחתו בכבוד"[117].

לצורך כך נקבעו בחוק מבקר המדינה ובחוק הגנה על עובדים (חשיפת עבירות ופגיעה בטוהר המידות או במינהל התקין), התשנ"ז-1997, מנגנונים שנועדו לפרוש רשת רחבה של הגנה על עובדים החושפים ליקויים חמורים ומעשי שחיתות במקומות העבודה. מנגנונים אלה, השומרים על החושף מפני פגיעה והתנכלות מצד המעסיק, מעודדים אותו לחשוף ליקויים שנחשף אליהם במקום עבודתו.

> יש לתת הגנה לעובדים המוכנים לחשוף ליקויים במקום עבודתם תוך סיכון מעמדם המקצועי ויציבות פרנסתם

117 בג"ץ 6825/06 **צור נ' מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור** (פורסם במאגר ממוחשב, 29.6.09)

סמכותו של נציב תלונות הציבור לתת צווי הגנה

למבקר המדינה בתוקף תפקידו כנציב תלונות הציבור הוקנו סמכויות אופרטיביות למתן צו הגנה - זמני או קבוע - לעובדים חושפי שחיתות הזכאים לכך. זאת במסגרת הליך המתבצע לפי סעיפים 45א-45ג לחוק מבקר המדינה, שעניינו בירור תלונה של עובד בגוף נילון הטוען שנפגע עקב כך שפעל בתום לב ולפי נהלים תקינים לחשיפת שחיתות, הפרה חמורה של חיקוק או פגיעה חמורה בכללי מינהל תקין במקום עבודתו או עקב כך שסייע למי שפעל כאמור. כמו כן נקבעה בסעיפים אלה סמכותו של הנציב להגן על מבקר פנימי בגוף נילון מפני צעדים שננקטים נגדו בתגובה על פעולות שביצע במסגרת תפקידו.

יצוין כי בסעיף 38(8) לחוק מבקר המדינה הגביל המחוקק את סמכותו של הנציב לברר תלונות של עובדים, משום שסבר שלא ראוי שהנציב יתערב ביחסי עבודה. עם זאת, נוכח החשיבות שבהגנה על עובדים חושפי שחיתות ועל מבקרים פנימיים, הסמיך המחוקק את הנציב לברר את תלונותיהם.

הוראות החוק בנושא ההגנה על חושפי שחיתות מבקשות לאזן בין זכותו של המעסיק לקבל החלטות ניהוליות בנוגע לעובדיו (למשל החלטות בדבר קידום, פיטורים והעברה לתפקיד אחר) ובין הצורך להגן על עובדים החושפים מעשי שחיתות מפני פגיעה בתפקידם, במעמדם ובזכויותיהם. כמו כן, הוראות אלה נועדו למנוע מעובדים לנצל לרעה את ההגנה הניתנת לעובד החושף שחיתות כדי לקדם את עניינם האישי ולהיפרע מהמעסיק על לא עוול בכפו. ניצול לרעה כזה עלול להתרחש, בין היתר, כאשר עובד המבצע את עבודתו באופן לקוי מועמד לפיטורים או להעברה לתפקיד אחר בעילה מוצדקת, והוא מבקש להעביר את רוע הגזירה על ידי הגשת תלונת סרק על המעסיק והעלאת הטענה כי בעטיה של אותה תלונה המעסיק מתנכל לו ופוגע בו.

התנאים לבירור התלונות ולמתן צו הגנה

בסעיף 45א(1) לחוק מבקר המדינה נקבע כי תלונה תבורר כתלונה של חושף שחיתות ויינתן צו הגנה למתלונן בתנאי שיתקיימו כל התנאים המפורטים להלן:

- התלונה היא של עובד ולא של ממלא תפקיד או נושא משרה (כדוגמת דירקטור או נבחר ציבור).
- העובד מועסק בגוף נילון. אם הגוף שהתלונה הוגשה נגדו אינו נילון אך ניתן להחיל עליו את ביקורת המדינה ולברר את תלונות הציבור בעניינו, ישקול הנציב אם לברר את התלונה.
- העובד חשף או סייע לחשוף מעשי שחיתות, הפרה חמורה של חיקוק או פגיעה חמורה בכללי מינהל תקין במקום עבודתו. יובהר כי, ככלל, הנציבות אינה בודקת את הטענות בדבר מעשי השחיתות עצמם. טענות אלה עשויות

> למבקר המדינה בתפקידו כנציב תלונות הציבור הוקנו סמכויות אופרטיביות לתת צו הגנה – זמני או קבוע – לעובדים חושפי שחיתות הזכאים לכך

להיבדק על ידי הגורמים הרלוונטיים, לפי העניין (משטרת ישראל, המבקר הפנימי של הגוף שבו עובד המתלונן, משרד מבקר המדינה וכו').

- מעשה השחיתות נחשף בתום לב ועל פי נהלים תקינים. כאמור לעיל, כדי לעודד חשיפת מעשי שחיתות מתן ההגנה לא מותנה בכך שהתלונה שהגיש העובד חושף השחיתות תימצא מוצדקת. תכלית ההגנה היא לעודד עובד לחשוף מעשים שאינם תקינים בלא לחשוש שאם יגיש תלונה בעניינם והיא לא תימצא מוצדקת הוא יהיה חשוף לפגיעה בזכויותיו[118]. אולם לא תינתן הגנה למי שמעלה טענות בעלמא: הגשת תלונה בתום לב משמעה שהעובד האמין כי הוא חושף מעשה שחיתות, וכי היה לו יסוד סביר להניח כך. הגשת תלונת על פי נהלים תקינים משמעה שהעובד חשף את המעשים לפני המנגנונים הפנימיים בארגון - ההנהלה או גורמי הביקורת הפנימית - או לפני משרד מבקר המדינה או רשויות האכיפה. אולם אם יש הצדקה נאותה לסטייה מן הנהלים, מוסמך הנציב להגיש סעד למתלונן אף אם ההודעה על מעשה השחיתות הייתה שלא בהתאם לנהלים (סעיף 45ב לחוק מבקר המדינה).
- המעסיק נקט צעד פוגעני כלפי העובד: פיטר אותו, שלל ממנו זכויות, התעמר בו וכדומה. הניסיון המצטבר מלמד כי דרכי ההתנכלות רבות ומגוונות, וכי לעיתים ההתנכלות אינה באה לידי ביטוי בצעד קיצוני כפיטורי המתלונן. לעיתים מרוקנות סמכויותיו של המתלונן מתוכן, הוא ממודר מטיפול בנושאים שונים, אינו מוזמן לישיבות הרלוונטיות לתפקידו, מופסק תשלום תוספות שכר ששולמו לו כדבר שבשגרה, בקשותיו לצאת להשתלמויות או לחופשות נדחות, והוא סובל מנידוי חברתי.
- הצעד הפוגעני ננקט בתגובה על החשיפה. בהיעדר קשר סיבתי בין הפגיעה לחשיפת השחיתות נשמט הבסיס למתן צו הגנה למתלונן, שכן הפגיעה בו אינה תולדה של חשיפת שחיתות. עם זאת, העובד אינו נדרש להוכיח כי המעשה הפוגעני בוצע אך ורק בעקבות התלונה שהגיש. די בכך שהוא יראה כי "התלונה כשלעצמה... או בנוסף לשיקולים אחרים, השפיעה השפעה ממשית או ניכרת על הפגיעה בתנאי העבודה"[119]. עשה כן העובד, מוטלת על המעסיק החובה להוכיח כי היו לו טעמים ענייניים כבדי משקל המצדיקים את הפעולות שנקט כלפי העובד.

אשר לעובד שהוא מבקר פנימי, בסעיף 45א(2) לחוק מבקר המדינה נקבע כי תינתן לו הגנה אם הוא הועבר מתפקידו או נפגע ממעשה אחר שעשה הממונה עליו - החורג מהוראות החוק, התקנות, ההסכמים הקיבוציים, תקנון שירות המדינה (תקשי"ר) או ההסדרים הכלליים - בתגובה על פעולותיו כמבקר פנימי.

118 ע"ע (ארצי) 61646-10-10 **בן שמעון - מדינת ישראל**, פס' 24 לפסק דינה של השופטת וירט-ליבנה (פורסם במאגר ממוחשב, 11.3.13).

119 ע"ע (ארצי) 17365-11-11 **סויסה - עיריית יהוד**, פס' 67 לפסק דינו של השופט סופר (פורסם במאגר ממוחשב, 5.3.14).

הליך הבירור

במסגרת בירור תלונה של חושף שחיתות בוחן הנציב אם מתקיימים התנאים שנקבעו לעיל למתן צו הגנה למתלונן. בדרך כלל מדובר בבירור עובדתי ומשפטי מורכב העשוי להימשך פרק זמן ארוך יחסית, והוא תלוי בהיקף הטענות של המתלונן והמעסיק; במורכבות הנושא; במספר הגורמים המעורבים בתלונה; ובחובה לאפשר לצדדים לממש את זכות הטיעון וזכות העיון. אם העניין נמצא בחקירת משטרה, עשוי הדבר להביא לעיכוב נוסף בבירור התלונה, ולעיתים אף למנוע לחלוטין את הבירור כל עוד יש חשש לשיבוש חקירת המשטרה.

השלבים העיקריים בבירור תלונה של חושף שחיתות*:

1. שקילת האפשרות להוציא צו זמני**
2. בירור עם כל הגורמים היכולים לשפוך אור על העובדות ובחינת כל המסמכים הרלוונטיים, לרבות תגובת הגוף הנילון על התלונה
3. סיכום הממצאים וגיבוש מסקנות לכאוריות
4. העברת הממצאים והמסקנה המסתמנת לצד שעלול להיפגע, לקבלת תגובתו
5. בחינת התגובה וקיום בירור משלים לפי הצורך
6. קבלת החלטה סופית על ידי הנציב

* התרשים מתאר את שלבי הבירור הנהוגים בדרך כלל בנציבות, אולם אופן הבירור עשוי להשתנות בנסיבות מסוימות.

** האפשרות להוציא צו זמני תישקל במהלך כל שלבי הבירור לפי הצורך.

מתן צו הגנה ותוכנו

רק בהתקיים כל התנאים שנקבעו בסעיף 45א לחוק מבקר המדינה, ובייחוד התנאי בדבר הקשר הסיבתי בין חשיפת מעשי השחיתות או פעולות הביקורת הפנימית ובין ההתנכלות שעליה הלין המתלונן, רשאי הנציב לתת צו הגנה למתלונן, על פי סמכותו שנקבעה בסעיף 45ג לחוק.

צו הגנה זמני

לעיתים עם קבלת התלונה או במהלך הבירור מתעורר הצורך במתן צו הגנה זמני למתלונן, התקף עד לסיום הבירור או עד שהנציב יקבל החלטה אחרת בעניין. הצו נועד למנוע פגיעה במתלונן בזמן הבירור או למנוע שינוי במעמדו, בשכרו או בתנאי עבודתו, אם יש חשש שבתום הבירור לא יהיה אפשר להחזיר את המצב לקדמותו.

עם זאת, מתן צו הגנה זמני אינו מעיד בהכרח שהתלונה מוצדקת, ואין בו כדי להקנות למתלונן זכויות נוספות על אלה שהיה זכאי להן אילולא הגיש את התלונה. אין בצו משום מתן היתר למתלונן שלא למלא את החובות המוטלות עליו כעובד.

תוכן צו ההגנה

המחוקק הקנה לנציב שיקול דעת רחב בנוגע לתוכן צו ההגנה; הוא רשאי לתת כל צו שימצא לנכון ולצודק כדי להגן על זכויות המתלונן, ובלבד שיתחשב בצורך לשמור על התפקוד התקין של הגוף שבו המתלונן עובד ולמנוע שיבושים בפעילותו. לדוגמה, אם את התלונה הגיש עובד שפוטר, רשאי הנציב להורות על ביטול הפיטורים, על מתן פיצויים מיוחדים לעובד, בכסף או בזכויות, או על העברת העובד למשרה אחרת בשירות מעסיקו.

ככלל, הנציב מעדיף כי העובד המתלונן יישאר במקום עבודתו. הניסיון מלמד כי חושפי שחיתות מתקשים מאוד למצוא מקום עבודה חדש, ולנוכח זאת גם אם יורה הנציב על מתן פיצויים לאותם עובדים, יש חשש שהם ייוותרו ללא מקור פרנסה. לכן הנציב מעודד את הצדדים להגיע להסכמה ביניהם - בין באמצעות הליך גישור ובין באמצעות משא ומתן - שתאפשר המשך יחסי עבודה תקינים או במקרים המתאימים את הפסקתם בתנאים המוסכמים על הצדדים. במקרים כאלה נותן הנציב להסכמות הצדדים תוקף של החלטה.

לעיתים מתברר לנציב כי השארת המתלונן חושף השחיתות במקום העבודה תפגע קשות בתפקודו השוטף של הגוף הנילון ואין מנוס מלקבוע כי יינתן לו

סעד חלופי. במקרים כאלה, או כאשר העובד מבקש שלא להישאר במקום העבודה נוכח המחיר האישי הכבד שהוא משלם במקום העבודה עקב חשיפת השחיתות, מעניק לו הנציב סעד כספי. תכופות מדובר בפיצויים בסכומים גדולים מאוד, שלא נועדו רק לפצות את העובד על הנזקים הישירים והעקיפים שנגרמו לו, אלא גם להרתיע מעסיקים פוטנציאליים מהתנכלות לחושפי שחיתות.

הפרת צו הגנה

לפי סעיף 45ג(ד) לחוק מבקר המדינה, צו הגנה (זמני או קבוע) מחייב את הממונה על העובד ואת העובד עצמו למלא את התנאים שנקבעו בו, והמפר את הצו עובר עבירת משמעת. זאת ועוד, הפרת צו ההגנה עלולה לגרום לנקיטת הליכים פליליים נגד הממונה.

כאשר בירור התלונה מעלה כי המעסיק הפר את הוראות הצו (למשל, אם רוקן את סמכויות המתלונן מתוכן, מידר אותו, הפסיק את תשלום תוספות השכר ששולמו לו כדבר שבשגרה, דחה את בקשותיו לצאת להשתלמויות או לחופשות או הביא לנידויו החברתי) שוקל הנציב אם להגיש למשטרה תלונה על מפר הצו או לפנות ליועץ המשפטי לממשלה כדי שיבחן אם יש מקום לנקוט הליכים פליליים נגד המעסיק.

הרחבת היקף ההגנה על חושפי שחיתות

הנציב ציין לא אחת כי חייהם של חושפי שחיתות אינם קלים, בלשון המעטה. הניסיון מלמד כי חושף השחיתות, הפועל מתוך יושר ועל פי צו מצפונו, בוחר בעצם ללכת "נגד הזרם" בתוך מקום עבודתו ופעמים רבות משלם על כך מחיר יקר, הן מהבחינה המקצועית והן מהבחינה החברתית. הוא נאלץ להתמודד עם מהמורות רבות, הנעוצות, בראש ובראשונה, במערכת היחסים הלא שוויונית בינו לבין מעסיקו, ולא ייפלא שקשיים אלה מרתיעים עובדים רבים מלחשוף שחיתות. עובדים המחליטים, למרות הכול, לשמש "מתריעים בשער" הם אפוא נדבך רב-חשיבות בחומת ההגנה על טוהר המידות בשירות הציבור. על כן רואה הנציב בהגנה עליהם אינטרס לאומי.

במסגרת סמכויותיו פועל הנציב כמיטב יכולתו להרחבתה ולביצורה של ההגנה על חושפי השחיתות, וזאת הן במהלך הבירור, הן במסגרת קבלת ההחלטה בדבר הסעד שיינתן לחושף השחיתות והן בטיפול בהפרות צווי ההגנה.

בד בבד עם מתן צווי הגנה לעובדים, פועל הנציב לחיזוק ההגנה עליהם באמצעות ייזום תיקוני חקיקה שיאפשרו לו להרחיב את ההגנה על חושפי שחיתות ואף להגן על חושפי שחיתות נוספים. הנציב פועל להרחבת ההגנה בדרכים נוספות, כמפורט להלן:

- הניסיון המצטבר מלמד כי לא די בהגנה על זכויותיהם של חושפי השחיתות במישור יחסי העבודה. לחשיפת השחיתות ולהגשת תלונה על התנכלות בעקבות החשיפה, על כל הכרוך בכך, נלווים קשיים רבים ובהם בידוד וניכור חברתי, לחץ נפשי, קשיים כלכליים ובעיות בריאות. לרוב לקשיים אלה השפעה לא רק על העובד אלא גם על בני משפחתו. צוות עבודה מיוחד שמינה הנציב פיתח מודל ייחודי לטיפול בחושפי שחיתות, ובמסגרתו נותנים פסיכולוגים ועובדים סוציאליים שירותי תמיכה וליווי לחושפים ולבני משפחותיהם, ללא קשר להליך בירור התלונה ולתוצאותיו.
- בסוף שנת 2017 הסתיים פיילוט של שנתיים ובו נבחנה הפעלת המודל. תוצאות הפיילוט העידו שאנשי המקצוע שמלווים את חושף השחיתות ואת בני משפחתו תורמים תרומה ניכרת לשיפור איכות חייהם ולהעצמת יכולתם להתמודד עם התהליך. בעקבות הצלחת הפיילוט גויסה בשנת 2018 עובדת סוציאלית למשרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור לשם ליווי החושפים ובני משפחותיהם.
- לעיתים מתלוננים חושפי שחיתות מקבלים איומים על חייהם ועל רכושם ואף על פגיעה בגוף וברכוש בעקבות חשיפת השחיתות. מאחר שאין לנציבות כלים להתמודד עם תלונות כאלה, הסכימה הרשות להגנה על עדים לבחון את הצורך לסייע במקרים המתאימים גם למתלוננים חושפי שחיתות שסובלים מאיומים או מפגיעה. יצוין כי עובדים חושפי שחיתות יכולים להיחשב עדים מאוימים כהגדרתם בחוק להגנה על עדים, התשס"ט-2008.
- המעסיק מקבל ייצוג משפטי - פנימי או חיצוני - כדי להתמודד עם התלונה נגדו, ולעומת זאת פעמים רבות ידו של המתלונן אינה משגת לממן שירותים כאלה. כדי לסייע למתלוננים בהתמודדות עם המעסיק המיוצג, שיתף הנציב פעולה עם משרד המשפטים לתיקון חוק הסיוע המשפטי, התשל"ב-1972, וכיום אפשר לתת סיוע משפטי למתלוננים חושפי שחיתות ללא צורך בבדיקה של רמת נזקקותם הכלכלית. תיקון החוק הוא בגדר מהפכה של ממש, והוא מקל במידה רבה על חושפי השחיתות מאחר שהוא מאפשר להם לקבל ייצוג משפטי מהמדינה בלי שיידרשו לשאת בעלות הכלכלית של שכירת שירותים

משפטיים. הנציבות הידקה את הקשר עם הסיוע המשפטי במשרד המשפטים, ובזכות זאת יותר ויותר מתלוננים חושפי שחיתות מממשים את זכותם לקבל סיוע משפטי מהמדינה ללא תשלום. בשנת 2018 התקיימו במשרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור שני ימי עיון המיועדים לעובדי הסיוע המשפטי ולעורכי דין חיצוניים שעובדים עם הסיוע המשפטי ועוסקים בייצוג מתלוננים חושפי שחיתויות. במסגרת ימי העיון קיבלו עובדי הסיוע המשפטי מידע הנוגע לסמכויות הנציב במסגרת ההגנה על חושפי שחיתות.

הגברת המודעות לתרומתם של חושפי שחיתות

הניסיון המצטבר בטיפול בעובדים חושפי שחיתות, בארץ ובעולם, מלמד על היחס השלילי כלפיהם - לא אחת הממונים על עובדים אלה ועמיתיהם לעבודה מגדירים אותם כ"בוגדים". קשה לשנות את היחס השלילי כלפי עובדים אלה בלי להגביר את המודעות - בקרב כלל הציבור ובקרב הגופים הנילונים - לתרומתם של חושפי השחיתות לשמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי, עד כדי נכונות להסתכן באובדן מקום עבודתם.

אחת הדרכים להגברת המודעות לכך היא הענקת תעודות ממצאים ותעודות הוקרה לעובדים שתלונותיהם נמצאו מבוססות, על פי הוראות החוק לעידוד טוהר המידות בשירות הציבור, התשנ"ב-1992 (החוק לעידוד טוהר המידות). לפי הוראות החוק, אם עובד ציבור התלונן לפני גוף בודק על מעשה שחיתות או על פגיעה אחרת בטוהר המידות במקום עבודתו ותלונתו נמצאה מבוססת, הוא זכאי לקבל "תעודת ממצאים" - תעודה המעידה שהמידע שנחשף נבדק ואומת. עובד שקיבל "תעודת ממצאים" אף עשוי להיות מועמד לקבל מנשיא המדינה תעודת הוקרה על פועלו.

שרת המשפטים מפרסמת אחת לשנה קריאה לציבור להגיש למשרד המשפטים המלצות על חושפי שחיתות הראויים, לדעת הממליץ, לתעודת הוקרה. כמו כן פונה השרה לרשימת גורמים המנויים בחוק (נציב תלונות הציבור, נציב שירות המדינה, ראש אגף חקירות ומודיעין במשטרת ישראל, החשב הכללי במשרד האוצר ומבקרים פנימיים בגופים שעליהם חל החוק) בבקשה להמליץ על מועמדים לקבלת תעודות הוקרה. משרד המשפטים בוחן את ההמלצות, וחוות דעתה של שרת המשפטים לגבי כל אחת מהן מוגשת לנשיא לשם קבלת החלטה בעניינה.

דיווח על "תעודות ממצאים"

לפי החוק לעידוד טוהר המידות, על העומד בראש גוף שהוגשו לו תלונות על מעשי שחיתות או על פגיעה אחרת בטוהר המידות למסור לנציב, מדי שנה בשנה, דוח על מספר התלונות שהוגשו לו ועל נושאיהן (אלא אם כן הגילוי עלול לגרום לשיבוש הליכי הבדיקה או החקירה), וכן דוח על "תעודות ממצאים" שנתן למתלוננים, בצירוף העתקי התעודות. לפי סעיף 3(ב) לחוק זה, יגיש הנציב לכנסת בכל שנה, בט"ו בשבט, דוח ובו מרוכזים הדיווחים שנמסרו לו. משנת 2007, השנה שבה נוסף סעיף זה לחוק, התקבלו בנציבות תלונות הציבור דיווחים מעטים מאוד על תעודות ממצאים שהוענקו לחושפי שחיתות. בשנת 2018 לא התקבלו כלל דיווחים של גופים מבוקרים על הענקת תעודת ממצאים.

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור נתן שתי תעודות ממצאים לבעלי תפקידים שמידע שמסרו למשרד מבקר המדינה תרם להכנת דוחות הביקורת שלו[120].

הנציב קורא לגופים להקפיד לתת לזכאים לכך "תעודות ממצאים" ולמלא את חובת הדיווח על כך לנציב.

תלונות של חושפי שחיתות שטופלו השנה

בשנת 2018 הוגשו 44 תלונות של עובדים שטענו כי הממונים עליהם פגעו בזכויותיהם בעקבות כך שחשפו מעשי שחיתות.

התפלגות התלונות שהתקבלו בשנת 2018 בחלוקה לפי סוג הגוף הנילון

120 אשר לפירוט תלונתה של עובדת בקק"ל שקיבלה תעודת ממצאים מהנציב בשנת 2017, ראו עמ' 137 להלן.

השנה הסתיים הטיפול ב-58 תלונות (ובהן תלונות שהוגשו בשנים קודמות). להלן סיכום של תוצאות בירור התלונות:

22 (37.93%) מכלל העובדים שבירור תלונתם הסתיים קיבלו סעדים שונים מאת הנציב: חמישה עובדים קיבלו צווי הגנה קבועים; ובמסגרת בירורן של 17 התלונות האחרות יושבו המחלוקות בין הצדדים בסיוע הנציב או שהצדדים הסמיכו את הנציב לקבל החלטה בעניינם.

שבעה מתלוננים ביטלו את התלונה בשלבים שונים של הבירור, ארבעה מהם ביטלו את תלונתם לאחר שהובאו לפניהם ממצאי הבירור; עניין תלונתם של ארבעה מתלוננים אחרים בא על תיקונו מאחר שההתנכלות שבגינה פנו לנציבות הופסקה עקב שינוי בנסיבות; 12 תלונות לא בוררו מסיבות שונות, ובהן תלונות שנדחו על הסף בשל הליך משפטי תלוי ועומד בבית הדין לעבודה או בשל אי-היענותם של מגישי התלונות לבקשותיה של הנציבות; 13 תלונות נמצאו לא מוצדקות.

בשנת 2018 נתן הנציב חמישה צווי הגנה זמניים לעובדים שהגישו תלונות על התנכלות בעקבות חשיפת מעשי שחיתות, והם נועדו למנוע פגיעה במתלונן עד לסיום הבירור.

תוצאות הבירור של תלונות של חושפי שחיתות שטופלו בשנת 2018

להלן יוצגו ארבע תלונות אשר העובדים שהגישו אותן קיבלו צו הגנה[121]:

[71]
מכון התקנים הישראלי

התנכלות לעובד בשל שיתוף פעולה בינו ובין משרד מבקר המדינה

המתלונן הועסק כמנהל ב**מכון התקנים הישראלי בע"מ** (המכון). לטענתו, בעקבות כך שמסר למשרד מבקר המדינה מידע בדבר ליקויים חמורים במכון, והמידע האמור פורט בהרחבה בדוח שנתי 67א של מבקר המדינה שפורסם ב-1.11.16 (דוח מבקר המדינה), הוא זומן ב-21.11.16 לשימוע לקראת פיטורים.

המתלונן טען כי מיד לאחר שטיוטת דוח מבקר המדינה הוגשה למכון לקבלת תגובתו בעניינה, גברו פעולות ההתנכלות כלפיו: הוחלט להפסיק את כהונתו רבת השנים כנציג המכון בוועדה שבה חבר המכון; נדחו בקשותיו להשתתף בכנסים ובישיבות בחו"ל שבהם נהג להשתתף דרך קבע, הוא הודר מישיבות מקצועיות ולא הובא לידיעתו מידע חיוני. שיאה של ההתנכלות, כאמור, היה זימונו לשימוע לקראת פיטורים זמן קצר לאחר פרסום דוח מבקר המדינה.

המכון הכחיש כל קשר בין זימון המתלונן לשימוע לבין שיתוף הפעולה בינו ובין משרד מבקר המדינה. לטענת המכון, ההחלטה לבחון את האפשרות לסיים את העסקת המתלונן ולזמנו לשימוע התבססה על שתי עילות ענייניות: ממצאי דוח ביקורת פנימית ולפיו חלו ליקויים חמורים בפעולות האגף שבאחריות המתלונן, ואופן תפקודו של המתלונן במהלך הביקורת הפנימית ולאחריה, שלטענת המכון אינו עולה בקנה אחד עם אופן התפקוד המצופה מעובד במעמדו.

עם תחילת הבירור ניתן למתלונן צו הגנה זמני כדי למנוע מהמכון להמשיך בהליכי השימוע. הבירור התמקד בבחינת השאלה אם התקיימו התנאים הקבועים בחוק מבקר המדינה למתן צו הגנה קבוע. דהיינו, אם המתלונן הודיע בתום לב ועל פי

121 חלק מההחלטות שקיבל הנציב במסגרת בירור תלונות של חושפי שחיתות מפורסמות באתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור בכתובת:

http://www.mevaker.gov.il/he/Ombudsman

נהלים תקינים על מעשי שחיתות במכון, ואם יש קשר סיבתי בין הזימון לשימוע לבין ההודעה.

ההודעה על מעשי השחיתות

המתלונן שיתף פעולה עם משרד מבקר המדינה, העביר לו מידע רב וסייע לחשוף ליקויים חמורים בפעילות המכון, וחלקם התפרסמו בדוח מבקר המדינה. בנסיבות אלה מתקיים התנאי בעניין ההודעה על מעשי שחיתות.

הקשר הסיבתי

המכון טען שלא ידע כי המתלונן משתף פעולה עם משרד מבקר המדינה, וכי בין כך ובין כך שיתוף הפעולה ברור מאליו ומצופה מכל עובד לשתף פעולה באופן מלא עם משרד מבקר המדינה ולמסור לו את המידע שברשותו. לפיכך טען כי אין בגילוי בדבר שיתוף הפעולה האמור כדי לבסס קשר סיבתי כלשהו בין מסירת המידע למשרד מבקר המדינה לבין פיטורי המתלונן. עוד ציין המכון כי בניגוד לטענת המתלונן ההחלטה לבצע ביקורת פנימית באגף אינה ביטוי להתנכלות, והיא הייתה כלולה ממילא בתוכניות העבודה של המבקר הפנימי.

משהמכון הוכיח גם בכתובים כי בתוכניות שנתיות שנקבעו עוד עובר למועד החשיפה נכללה ביקורת על האגף, קיבל הנציב את טענת המכון ולפיה ההחלטה לבצע ביקורת פנימית לא הייתה בגדר התנכלות. עם זאת הנציב דחה את יתר טענות המכון בדבר היעדר קשר סיבתי בין חשיפת המידע לפיטורי המתלונן. נציגי אגף הביקורת מסרו לנציבות כי עובדי המכון ידעו סמוך לאחר מועד תחילת הביקורת שהמתלונן מוסר מידע למשרד מבקר המדינה, וזאת מאחר שבפגישות שקיימו נציגי אגף הביקורת עם עובדים במכון מסרו להם עובדים אלה כי ידוע לכול כי המתלונן הוא שעומד מאחורי מסירת המידע. זאת ועוד, המידע שמסר המתלונן נמצא בידי גורמים נוספים במכון, אך הם בחרו שלא להציג אותו אף שהוא תרם לממצאים בדוח הביקורת.

עוד מצא הנציב כי המלצת ועדת הביקורת של המכון לשקול את סיום העסקתו של המתלונן ניתנה זמן קצר לאחר שטיוטת דוח מבקר המדינה הועברה למכון, לקבלת תגובתו. סמיכות זמנים זו עוררה את החשד כי הליקויים בפעילות המכון שפורסמו בטיוטת דוח מבקר המדינה האיצו את ההתנכלות כלפי המתלונן.

אומנם המכון הוסיף וטען כי יש לייחס נפקות מיוחדת לכך שאת ההחלטה לזמן את המתלונן לשימוע קיבלו בעלי תפקידים במכון שהחלו לעבוד במכון רק כמה חודשים אחרי שהתרחשו האירועים המתוארים בדוח מבקר המדינה; אולם גם אם לא הייתה לאותם בכירים נגיעה לליקויים שפורטו בדוח מבקר המדינה, אין חולק כי את ההחלטה בדבר זימון המתלונן לשימוע קיבלו גורמים אחרים במכון

ובראשם ועדת הביקורת והוועד הפועל, אשר לחלק מהחברים בהם הייתה נגיעה לליקויים שנמצאו.

דווקא הבהילות מצד אותם בכירים במכון לפעול נגד המתלונן, כמה ימים לאחר שנכנסו לתפקידם, בלא שעמדו על טיבן של העבודה במכון ושל עבודתו של המתלונן ופועלו, עשויה להעיד כי סביר מאוד שהם הוציאו לפועל החלטות של גורמים אחרים במכון או הושפעו מגורמים אלה.

לפי ההלכה הפסוקה, בנסיבות אלה עבר אפוא נטל ההוכחה אל המכון, והיה עליו להוכיח כי שיקולים עניינים כבדי משקל הם שעמדו בבסיס ההחלטה לזמן את המתלונן לשימוע.

המכון טען כאמור כי ממצאי הדוח הפנימי היו חמורים ועלה מהם כי אופן תפקודו הלקוי של המתלונן חייב את המכון לשקול את סיום העסקתו, בכפוף לממצאי השימוע בעניינו.

הגם שפעולות המתלונן שפורטו בדוח הביקורת הפנימית לא היו נקיות מספקות, כפי שאף צוין בדוח מבקר המדינה, לא מצא הנציב כי ממצאים אלה הצדיקו את זימונו של המתלונן לשימוע. זאת בין היתר על סמך העובדה שבדוח הביקורת הפנימית לא יוחסה לאופן תפקודו של המתלונן חומרה רבה כפי שביקש המכון לייחס לה ולא נקבע כי יש מקום להטיל אחריות אישית על המתלונן.

כמו כן הנציב ייחס משקל לכך שחוות דעתו של היועץ המשפטי החיצוני של המכון איששה את התרשמות הנציב שהטענות בדבר אופן תפקודו של המתלונן, אשר עמדו במוקד דוח הביקורת הפנימית, לא הצדיקו את זימונו לשימוע לקראת פיטורים.

אשר לעילה הנוספת שבגינה זומן המתלונן לשימוע - חוסר שיתוף הפעולה עם הגורמים שביצעו את הביקורת הפנימית בעת ביצוע הביקורת ולאחריה - לנוכח ממצאי הבירור מצטיירת תמונת מצב שונה, שכן הגורמים שביצעו את הביקורת הפנימית ציינו כי המתלונן סייע דווקא להכנת הדוח, ואף המבקר הפנימי של המכון הציג גרסה דומה בישיבות ועדת הביקורת שבהן נידונה הסוגיה.

נוכח האמור, לא עלה בידי המכון להוכיח כי הזימון לשימוע נשלח מטעמים ענייניים, ולכן נבצר ממנו להוכיח כי שיקולים ענייניים כבדי משקל הם שעמדו בבסיס ההחלטה לזמן את המתלונן לשימוע. בנסיבות אלה מצא הנציב כי מתקיימים התנאים למתן צו הגנה קבוע למתלונן.

אשר לסוגיית הסעד, מאחר שבמהלך בירור התלונה המתלונן סיים את עבודתו במכון ופרש מעבודתו לנוכח הגיעו לגיל פרישה בהתאם לחוק גיל פרישה, התשס"ד-2004, הרי שהצו הזמני מנע את פיטוריו וסייע לו לקבל את הסעד העיקרי שביקש במסגרת תלונתו, והוא סיום את תקופת עבודתו במועד הקבוע

בדין. נוסף על כך קבע הנציב כי המתלונן יקבל פיצוי כספי בסך 90,000 ש"ח בעד עוגמת הנפש שנגרמה לו בגין ההתנכלות כלפיו וכן החזר הוצאות שכר טרחת עורך דין. (1029066)

התנכלות לעובדת ששיתפה פעולה עם משרד מבקר המדינה ומסרה לו מידע

[72]
הקרן הקיימת לישראל

המתלוננת, המועסקת כרכזת תיאום פרויקטים ארצית ב**קרן קיימת לישראל** (קק"ל), פנתה לנציב וטענה כי בעקבות מידע שמסרה למשרד מבקר המדינה החלה קק"ל להתנכל לה בכך שזומנה לשימוע, שבהמשך הוחלף בהליך בירור (בירור), וכן מודרה מישיבות ועדה שהיא שימשה המרכזת שלה. המתלוננת ביקשה צו הגנה לפי סעיף 45ג לחוק מבקר המדינה.

הודעה על מעשי שחיתות

המתלוננת מסרה למשרד מבקר המדינה חומר רב-ערך, וחלקו שימש בסיס לדוח הביקורת "הקרן הקיימת לישראל - פעולות לפיתוח מקרקעי ישראל", שפורסם ב-18.1.17 (דוח מבקר המדינה). הדוח האמור עסק, בין היתר, בנושאים הנוגעים במישרין לתפקיד שממלאת המתלוננת בקק"ל.

ב-12.2.17 קיבלה המתלוננת תעודת ממצאים, כהגדרתה בחוק לעידוד טוהר המידות בשירות הציבור, התשנ"ב-1992, וזאת לנוכח העובדה שנמצא כאמור כי המתלוננת סייעה בביצוע הביקורת, וכי המידע שמסרה למשרד מבקר המדינה בנוגע לפגיעה בטוהר המידות בקק"ל היה מבוסס.

הקשר הסיבתי

בירור התלונה העלה כי טיוטת דוח הביקורת הועברה לקק"ל באוקטובר 2015. בשים לב לנושאים שעליהם עמד משרד מבקר המדינה, אשר הזיקה בינם ובין המתלוננת ברורה, קבע הנציב כי באוקטובר 2015 נודע לקק"ל כי המתלוננת מסייעת למשרד מבקר המדינה בביצוע הביקורת. ידיעה זו אומתה סמוך לאחר מכן, משנמצא שהמתלוננת עדכנה את יו"ר קק"ל כי סייעה למשרד מבקר המדינה.

הנציב הוסיף ובחן אם פעולותיה של קק"ל, שהמתלוננת טענה כי יש בהן משום התנכלות, בוצעו משיקולים ענייניים וניתן להן הסבר המניח את הדעת, זאת בשים לב לכך שלפי ההלכה הפסוקה די בכך שחשיפת השחיתות כשלעצמה השפיעה השפעה ממשית או ניכרת על הפגיעה במעמדו או בזכויותיו של העובד, גם אם היו שיקולים נוספים לשינוי במעמדו ובזכויותיו.

קק"ל טענה כי אין קשר סיבתי בין שיתוף הפעולה של המתלוננת עם משרד מבקר המדינה ובין הפעולות שנקטה קק"ל נגד המתלוננת וזו הגדירה כהתנכלות. לטענת קק"ל היא הסכימה מרצונה כי הביקורת תוחל עליה, מתוך רצון לקדם

שקיפות ומקצועיות בתפקוד הארגון. לפיכך הייתה ערה היטב לכך שמטבע הדברים המטרות הללו יושגו, בין היתר, באמצעות שיתוף פעולה מלא של עובדיה עם משרד מבקר המדינה. בנסיבות אלה טענה כי לא יעלה על הדעת שהיא תתנכל למי שסייע ותרם תרומה למהלך חשוב זה של משרד מבקר המדינה.

עוד טענה קק"ל כי זימנה את המתלוננת לבירור לאחר שנשלח לכלל עובדי קק"ל מכתב אנונימי בדואר האלקטרוני ובו דברי ביקורת על עובד קק"ל. לטענת קק"ל הנהלתה הורתה בבירור כי אסור לנקוט צעד זה, ולכן היא הייתה חייבת לברר מי שלח את ההודעה. קק"ל הוסיפה כי התעורר חשד סביר שהמתלוננת היא ששלחה את ההודעה האנונימית.

אשר לטענת המתלוננת כי היא מודרה מחלק מישיבות ועדת הפרויקטים העליונה שבהן השתתפה באופן תדיר וסדיר לפני כן, קק"ל טענה כי הפגישה שהתקיימה בתחילת שנת 2016 לא הייתה ישיבה של ועדת הפרויקטים העליונה, וכי מרבית הנושאים שנדונו בה לא נגעו לתחום עיסוקה של המתלוננת.

אשר לישיבה נוספת של קק"ל שאליה לא זומנה המתלוננת, קק"ל ציינה כי טיוטת פרוטוקול הישיבה האמורה נשלחה למתלוננת כשבוע לאחר שהתקיימה הישיבה, במסגרת זימונה לישיבה אחרת, שהייתה לדברי קק"ל ישיבת המשך לישיבה הקודמת שאליה כאמור לא זומנה המתלוננת.

אולם לאחר בחינת טענות הצדדים הגיע הנציב לכלל מסקנה כי חלק מהפעולות שנקטה קק"ל נגד המתלוננת ננקטו בעקבות הסיוע שהיא העניקה למשרד מבקר המדינה, וזאת בהתבסס על כמה אדנים:

אשר לזימון המתלוננת לבירור בעקבות המכתב האנונימי שנשלח - הבירור העלה כי קק"ל זימנה לשימוע את המתלוננת בלבד ונמנעה מלפעול נגד גורמים אחרים ששלחו בתקופה הרלוונטית הודעות שלא עלו בקנה אחד עם הנחיות ההנהלה, שזהותם הייתה ידועה לה והחשדות כלפיהם היו מבוססים פי כמה. משלא עלה בידי קק"ל לנמק את ההחלטה באמצעות טעמים ענייניים, מצא הנציב כי מסירת הזימון לבירור למתלוננת ודבקותה של קק"ל בהחלטתה להשלים הליך זה עולים כדי התנכלות, וכי אחד הגורמים לנקיטתו של הליך זה היה מסירת המידע למשרד מבקר המדינה.

אשר למידורה של המתלוננת מחלק מישיבות ועדת הפרויקטים העליונה, הבירור העלה כי המתלוננת לא זומנה לאחת הישיבות שהתקיימה בתחילת שנת 2016, וכי שלא כטענת קק"ל אכן מדובר היה בישיבה של ועדת הפרויקטים העליונה. קק"ל לא נתנה הסבר מניח את הדעת לאי-זימונה של המתלוננת לישיבה. אשר לישיבה נוספת שהתקיימה בשנת 2016, הבירור העלה כי הנושא שנדון בישיבה נגע לתפקידה ולידיעותיה של המתלוננת. לטענת קק"ל, המתלוננת לא זומנה לישיבה בשל טעות וללא כל כוונת מכוון, מאחר שהגורם שזימן את הישיבה

האמורה, ולא זימן את הישיבות הקודמות, הסתמך על הפורום שזומן לישיבה הקודמת שהתקיימה בתחילת שנת 2016 (שהוזכרה לעיל). אולם הנציב לא מצא לנכון לקבל טענה זו, שאותה העלתה קק"ל רק בתום בירור התלונה.

הטענה של קק"ל ולפיה ממילא נשלח למתלוננת פרוטוקול של אותה ישיבה, לא עמדה לה, שכן אין בפרוטוקול שנשלח לה בדיעבד כדי להפיג את החשש שמא קק"ל פעלה לכך שהמתלוננת לא תוכל להשמיע את קולה בישיבת הוועדה בזמן אמת.

הנציב מצא כי יש די תימוכין לטענת המתלוננת שהיא לא זומנה לישיבה שתוארה לעיל במכוון מאחר שהישיבה נסבה על נושא שנגע במישרין לידיעותיה ולנושאים שמשרד מבקר המדינה עמד עליהם והיו גלויים וידועים לקק"ל באותה העת. נבצר אפוא מקק"ל להוכיח כי שיתוף פעולתה של המתלוננת עם משרד מבקר המדינה לא השפיע על הדרתה מהישיבות.

הנציב מצא כי התלונה מוצדקת, וכי מתקיימים התנאים למתן צו הגנה שנקבעו בחוק מבקר המדינה, ולנוכח זאת הוא נתן למתלוננת צו זה. בצו ההגנה נקבע כי המתלוננת תמשיך למלא את תפקידה ויועמדו לרשותה כל האמצעים הנדרשים למילוי תפקידה, כי היא תשתתף בכל הדיונים הנסבים על נושאים הנוגעים לתפקידה, וכי קק"ל לא תתנכל לה ולא תפגע בשום דרך אחרת בתפקידה, במעמדה, בסמכויותיה ובזכויותיה.

נוסף על כך הורה הנציב לקק"ל לשלם למתלוננת החזר הוצאות שכר טרחת עורך דין. (1017145)

התנכלות לעובד בשל מסירת מידע למשטרת ישראל ולמשרד מבקר המדינה

המתלונן שימש מפקח ב**וועדה המרחבית לתכנון ובנייה יישובי הברון** (הוועדה) והיה אחראי מטעמה לאכיפת חוקי התכנון והבנייה, לטיפול בעבירות בנייה ולמתן טופס 4 לפני אכלוס בתחומי שיפוטה של המועצה המקומית זיכרון יעקב (המועצה).

בתלונתו טען המתלונן כי במשך שנים רבות הוא פעל - בהתאם להנחיותיו של ראש המועצה דאז - לאכיפת דיני התכנון והבנייה באופן בררני, ממניעים פסולים ומשיקולים פוליטיים, וכי בשנת 2015 הוא מסר מידע הנוגע לאופן פעילותו של ראש המועצה למשרד מבקר המדינה, שבדק באותה עת נושאים שונים הנוגעים לוועדה וכן למשטרת ישראל. הוא הוסיף כי התלונן גם לפני גורמים שונים בוועדה על ליקויים בפעילותם של ראש המועצה ובכירים בוועדה.

לטענת המתלונן, נוכח מסירת המידע התנכלה לו הוועדה בכך שזימנה אותו לשימוע לקראת פיטורים.

עם קבלת התלונה נתן הנציב למתלונן ב-15.12.15 צו הגנה זמני, המורה לוועדה שלא לזמן את המתלונן לשימוע ולא לפגוע בתפקידו, בסמכויותיו, במעמדו ובזכויותיו כעובד.

הבירור התמקד בבחינת השאלה אם התקיימו התנאים הקבועים בחוק מבקר המדינה למתן צו הגנה קבוע.

הודעה על מעשי שחיתות

הנציב מצא כי המתלונן דיווח למשרד מבקר המדינה על כשלים חמורים לכאורה בתחום הפיקוח על הטיפול בעבירות בנייה ובתחום האכיפה של דיני התכנון והבנייה, המעוררים לכאורה חשד לביצוע עבירות פליליות. בעקבות כך הפנה משרד מבקר המדינה את המתלונן למשטרת ישראל, ובעדותו במשטרה מסר המתלונן עדויות מפורטות על בכירים במועצה ובוועדה.

טענותיו המפורטות של המתלונן לפני משרד מבקר המדינה ולפני המשטרה בדבר אכיפה בררנית ממניעים פסולים הן בבחינת הודעה על מעשי שחיתות, כאמור בחוק מבקר המדינה.

נוסף על כך, מהמסמכים שהמציא המתלונן לצוות הבירור עלה כי הוא העלה גם לפני יו"ר הוועדה טענות הנוגעות לאופן טיפולם של עובדי הוועדה בנושאים שונים, לרבות טענות בדבר כשלים בטיפול בעבירות בנייה, שיכולות אף הן להיחשב כהודעה על מעשי שחיתות.

[73]
הוועדה המרחבית לתכנון ובנייה יישובי הברון

הקשר הסיבתי

הוועדה טענה כי לא ידעה כלל כי המתלונן מסר מידע למשרד מבקר המדינה, וכי לא היה הבדל של ממש בין טיוטת הדוח שנשלחה אליה לפני שהמתלונן מסר מידע למשרד מבקר המדינה לבין הדוח הסופי שפורסם בסופו של דבר, ומכאן שלא התעורר בה חשד כי המתלונן חשף לפני משרד מבקר המדינה מידע בעניינה.

הנציבות קיבלה את טענות הוועדה בעניין זה, ואולם ממצאי הבירור איששו את החשד כי עוד לפני ששלחה הוועדה למתלונן זימון לשימוע היא ידעה כי הוא פנה למשטרה וטען כי ראש המועצה וגורמים בכירים בוועדה ביצעו לכאורה מעשי שחיתות. כמו כן, עוד לפני הזימון לשימוע הייתה הוועדה ערה לטענות שהעלה לפניה המתלונן בעניין התנהגותם הפסולה של חלק מעובדיה.

נוכח האמור ובשים לב לסמיכות הזמנים בין המועד שבו נודע לוועדה על פניית המתלונן למשטרה ועל טענותיו להתנהגות פסולה של חלק מעובדיה לבין מועד זימונו לשימוע, הוטל נטל ההוכחה על הוועדה - כלומר היא נדרשה להוכיח כי בעת ששלחה את הזימון הייתה הצדקה עניינית ומבוססת לפיטורי המתלונן.

הוועדה טענה שתפקודו המקצועי של המתלונן היה לקוי, ולכן מצאה לנכון לנזוף בו עוד לפני שהוגשו תלונותיו על מעשי שחיתות. אלא שהבירור העלה כי הוועדה זימנה את המתלונן לראשונה לשימוע לפני פיטורים זמן רב לאחר שנזפה בו על תפקודו. כמו כן, נמצא כי גם אם הטענות לגבי ליקויים בתפקוד הועלו עוד לפני שחשף המתלונן את השחיתות, אין בכך בהכרח כדי לשלול את הקשר הסיבתי בין חשיפת השחיתות ובין ההתנכלות לו, שכן די בכך שהחשיפה תרמה תרומה ממשית להתנכלות כדי להצדיק מתן צו הגנה.

יצוין כי צוות הבירור בחן אחת לאחת 18 תלונות פרטניות של הוועדה בעניין תפקודו של המתלונן. הבירור העלה כי רוב רובן של הטענות אינן מוצדקות או לא הוכחו די הצורך, וכי מרבית האירועים שעליהם ביססה הוועדה את ההחלטה לפטר את המתלונן התרחשו שנים רבות לפני הזימון לשימוע, ורק מיעוטם התרחשו בשנתיים שקדמו לזימון זה. יש בממצאים אלה כדי להפריך את הטענות שבאמצעותן הצדיקה הוועדה את הפיטורים.

נוכח האמור, נמצא כי המתלונן עומד בתנאים שנקבעו בחוק מבקר המדינה למתן צו הגנה קבוע.

אשר לסעד, סעיף 45ג(א) לחוק מבקר המדינה קובע כי הנציב רשאי להוציא כל צו שימצא כי ראוי להגן באמצעותו על זכויות העובד, "בשים לב לתפקודו הראוי של הגוף". ככלל, כאשר מתקיימים התנאים הקבועים בחוק למתן צו הגנה, הסעד הראוי הוא אכיפת יחסי העבודה. עם זאת, לעיתים מתקיימות נסיבות חריגות

שבעטיין לא ניתן להורות על אכיפה של יחסי העבודה, שכן אכיפה כאמור תביא לפגיעה ניכרת בתפקודו הרצוי של הגוף. במקרה הנוכחי, מאחר שהמתלונן ביקש לסיים את העסקתו בוועדה, מצא לנכון הנציב שלא להורות על אכיפת יחסי עבודה אלא קבע לו פיצוי בסך 120,000 ש"ח. במסגרת קביעת הפיצוי הובאה בחשבון העובדה שבמועד מתן הצו הקבוע היה המתלונן בן 65 ולכן בין כך ובין כך נותרו לו לכל היותר עוד שתי שנות עבודה במסגרת פעילות הוועדה. (1010031)

התנכלות למבקר פנימי בתגובה על פעולותיו במסגרת מילוי תפקידו

סעיף 45א(2) לחוק מבקר המדינה קובע כי אם ממונה על מבקר הפנים עושה מעשה שפוגע בו במישרין או מונע ממנו במישרין טובת הנאה בתגובה על פעולות שביצע במסגרת מילוי תפקידו, יהיה המבקר הפנימי זכאי לצו הגנה.

המתלונן, מבקר פנימי וממונה על תלונות הציבור ב**מועצה האזורית מרחבים** (המועצה), טען כי המועצה מתנכלת לו בתגובה על פעולות שביצע במסגרת תפקידו כמבקר פנימי.

לטענתו, מאז החל לפעול, בתוקף תפקידו כמבקר פנימי, למניעת פרסום "מכרז תפור" למתן שירותי ייעוץ משפטי, ובכלל זה העיר כי משולמים סכומי יתר ליועץ המשפטי, ובפרט לאחר שהגיש למועצה טיוטת דוח ביקורת ובה מתח ביקורת על כך שאחד הבכירים במועצה ביצע שימוש לא חוקי במתקני המועצה, החל הבכיר להתנכל לו. המתלונן ציין כי ההתנכלות באה לידי ביטוי בכך שהמועצה החליטה למנוע ממנו גישה למסמכים הדרושים לו לצורך ביצוע הביקורת הפנימית ולהתנות את הגישה למסמכים בקבלת אישור לכך מהבכיר שעליו מתח ביקורת.

נוסף על כך שלח היועץ המשפטי למתלונן מכתב ובו העלה כמה טענות נגדו, ובכלל זה הועלתה דרישה כי הוא ישיב תשלומי יתר ששולמו לו כביכול במשך שנים (מכתב הדרישה).

בתגובתה על התלונה טענה המועצה כי המתלונן הוא שהפר את החובות המוטלות עליו, שכן לא ביצע ביקורת על פעולות המועצה ולא פרסם דוחות ביקורת, וכי חרג מסמכותו בכך שניסה למלא את מקומם של מקבלי ההחלטות.

לאחר שהוחל הבירור ניסתה הנציבות ליישב את חילוקי הדעות בין הצדדים, וראש המועצה נתן את הסכמתו לכך, אלא שבעיצומם של המגעים בין הצדדים הגישה המועצה לבית הדין לעבודה תביעה נגד המתלונן, ובה דרשה ממנו להשיב לה תשלומי יתר ששילמה לו, לטענתה. צוות הבירור פנה למועצה כדי ליישר את ההדורים, ובעקבות התערבות הנציבות מחקה המועצה את התביעה והודיעה כי היא עדיין מבקשת להגיע לידי הסדר מוסכם. אולם בד בבד העלתה המועצה הצעה לסדר יומה של מליאת המועצה ולפיה יינטל מהמתלונן תפקיד הממונה על תלונות הציבור.

ב-30.8.17 נתן הנציב למתלונן צו הגנה זמני ולפיו המועצה לא תפגע בתפקידו, במעמדו, בסמכויותיו ובזכויותיו של המתלונן כמבקר פנימי וכממונה על תלונות הציבור. עוד נקבע בצו כי המועצה תאפשר למתלונן למלא את תפקידיו ללא מגבלות או סייגים, ובכלל זה תאפשר לו לקבל את המסמכים הדרושים לו לצורך עבודתו ללא תנאים מקדמיים.

הבירור העלה כי לאחר שפורסמה טיוטת דוח ביקורת הפנים בנושא השימוש הלא חוקי במתקני המועצה, ומאז שביקש המתלונן פרטים והבהרות לגבי שכר הטרחה המשולם ליועץ המשפטי החיצוני, חשו הבכיר והיועץ המשפטי החיצוני תרעומת ממשית כלפי המתלונן. ואולם עצם קיומו של מניע אין די בו כדי להצדיק מתן הגנה, ויש להביא הוכחות נוספות לקיומו של קשר סיבתי בין פעולות שנקט המתלונן מתוקף תפקידו כמבקר פנימי ובין החלטת המועצה למנוע ממנו גישה למסמכים הדרושים לו לצורך ביצוע הביקורת הפנימית ולהתנות את העברת המסמכים בקבלת אישור מהבכיר שעליו מתח ביקורת.

לטענת המועצה, מתן הגישה לחומר הנדרש למתלונן לצורך מילוי תפקידו הותנה בכך שהמתלונן יקבל אישור לכך מהבכיר שעליו מתח ביקורת משום שחומרים רגישים דלפו ממשרדיה לגורמים אחרים והיא חששה שמא יש למתלונן נגיעה להדלפה, ואולם המועצה לא הביאה ולו בדל ראיה הקושרת בין המתלונן לבין אותה הדלפה. עוד נמצא כי אופן תפקודה של המועצה והחלטתה להתנות את העברת החומרים שביקש המתלונן לצורך מילוי תפקידו בקבלת אישורים מקדימים אינה עולה בקנה אחד עם הוראות סעיפים 170ב(א) ו-170ב(ב) לפקודת העיריות [נוסח חדש] המוחלות על המועצה מכוח סעיף 13ה לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]. בפקודת העיריות נקבע כי למבקר העירייה תהיה גישה רחבה למאגרי המידע לצורך מילוי תפקידו. בהוראות הדין לא נקבע שום סייג לזכותו של מבקר פנימי לקבל חומר הדרוש לו לצורך ביצוע הביקורת, ואף לא נקבע כי פרסום טיוטת הביקורת מותנה בקבלת אישור מקדים ממושאי הביקורת.

פרק 7
השירות לציבור

נוכח האמור נמצא כי לא זו בלבד שהמועצה לא פירטה כל טעם ענייני שהצדיק את שלילת הגישה למסמכים, אלא שאופן תפקודה לא התיישב עם הוראות הדין הרלוונטיות.

עוד נמצא כי הגשת מכתב הדרישה והתביעה נגד המתלונן לבית הדין לעבודה היא בגדר התנכלות. הבירור העלה כי המועצה החליטה, מטעמים שאינם ברורים, לבצע בדיקה קפדנית בעניין שכרו של המתלונן בלבד, וכי מועד ביצוע הבדיקה האמורה קדם בהרבה למועד ביצוע הבדיקה בעניין שכרם של עובדים אחרים. יתרה מזו, הבירור העלה כי בבדיקת המועצה נמצאו חריגות שכר של עובדי המועצה, אך המועצה פעלה בעניינם בעצלתיים, ואף שקיבלה ממשרד הפנים הנחיה לפנות בעניין לממונה על השכר, הטיפול בכך לא קודם כלל.

הבירור העלה גם כי ההתנכלות באה לידי ביטוי בדרכים נוספות, כגון כוונת המועצה לשלול מהמתלונן את תפקידו כממונה על תלונות הציבור. לטענת המועצה דוברת המועצה היא הגורם המתאים למלא תפקיד זה, אך במשך השנים שבהן ממלא המתלונן תפקיד זה לא הועלתה כל טענה כלפיו, וכמו כן ההצעה ליטול ממנו את התפקיד הועלתה על סדר היום עוד לפני שהוא עודכן בנושא והתבקש להגיב על כך. נוסף על כך סירוב המועצה לאחר פתיחת הבירור לתת למתלונן תוספת שכר אף שנתנה תוספות שכר לשאר העובדים הבכירים יש בה משום התנכלות, בשים לב לכך שהממונה על השכר שאליו פנתה הנציבות הבהיר כי אם החליטה המועצה לתת תוספות שכר ולו לחלק מהעובדים הבכירים, מוטלת עליה החובה לתת תוספת שכר גם למבקר הפנימי.

נוכח האמור, משנמצאה התלונה מוצדקת וכדי להגן על זכויות המתלונן, ניתן לו צו הגנה קבוע ובו הורה הנציב למועצה שלא לפגוע במעמדו, בתפקידו, בסמכויותיו ובזכויותיו של המתלונן ולאפשר לו למלא את תפקידו, ובין היתר לתת לו גישה לכל מאגרי המידע שברשותה לצורך מילוי תפקידו.

(1033762)

רשויות השלטון - משרדי הממשלה וגופי הסמך שלהם, הרשויות המקומיות, מוסדות המדינה וגופים ציבוריים רבים אחרים - מספקות לציבור שירותים רבים ומגוונים הנוגעים לכל היבטי החיים, ובכלל זה שירותים בתחום הבריאות, החינוך, הרווחה, התשתיות והביטחון. איכותו של השירות שנותנות רשויות השלטון משפיעה על רווחתו של הפרט וגם על אמון הציבור ברשויות אלה. אם השירות שנותן גוף ציבורי אינו ראוי, נפגע אמון הציבור לא רק בו, אלא בשירות הציבורי כולו, ועקב כך גובר הניכור בין הפרט לרשויות השלטון. לאיכות השירות לציבור יש אפוא השפעה רבה וארוכת טווח על תדמיתו של המינהל הציבורי ועל מידת האמינות שלו בעיני הציבור.

בחוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1958, נקבעו הוראות שונות בנושא השירות שנותן המינהל הציבורי לציבור, ובהן חובתו להשיב במועד על פניות הציבור, לנמק מדוע בקשה שהוגשה לו לא נענתה בחיוב ולהודיע למבקש שבקשתו נדחתה אם הוא זכאי להגיש ערר או ערעור על דחיית בקשתו. בתקנון שירות המדינה (תקשי"ר) נקבעו הוראות נוספות רבות בעניין השירות לציבור, בין השאר בנושאים האלה: סדרי קבלת קהל, התנהגות בעת קבלת קהל, מתן תשובה על פנייה בכתב, ניסוח מכתבים וטיפול בתלונות.

מטבע הדברים, אדם שאינו מקבל מגוף ציבורי תשובה על פנייתו, אדם שמקבל שירות שאינו מיטבי, או אדם שגוף ציבורי אינו נעתר לבקשתו בנושא שבתחום סמכותו של הגוף או מערים קשיים על מילויה - כל אלה אינם נוהגים לפנות לערכאות משפטיות בבקשת סעד. בנסיבות אלה הגשת תלונה לנציבות תלונות הציבור היא אמצעי זמין, זול ויעיל לקבלת מענה איכותי ומהיר מהגוף הנילון. ואכן, 36% מהתלונות שהתקבלו בנציבות בשנת 2018 עניינן השירות לציבור, וכ-48% מהתלונות שבוררו בנושא זה נמצאו מוצדקות. שיעור זה גדול מהשיעור הכללי של התלונות שבוררו בשנת 2018 ונמצאו מוצדקות - 35.24%.

מאחר שהנושא המרכזי של התלונות שהתקבלו בנציבות הוא השירות לציבור, בחנה הנציבות את התפלגות התלונות בנושא זה לפי נושאי משנה (נתונים בנוגע לנושאי המשנה מובאים בפרק "נתונים כלליים")[122]. הנושא המרכזי בתלונות העוסקות בשירות לציבור הוא המענה על פניות.

> איכותו של השירות שנותנות רשויות השלטון משפיעה על רווחתו של הפרט וגם על אמון הציבור ברשויות אלה

> כ-36% מהתלונות שהתקבלו בנציבות בשנת 2018 עניינן השירות לציבור, וכ-48% מהתלונות שבוררו בנושא זה נמצאו מוצדקות

122 עמ' 25.

בלוחות שלהלן מוצגים התפלגות התלונות בנושא השירות לציבור בחלוקה לגופים נילונים ולנושאי משנה (לוח 1) ושיעור התלונות המוצדקות והתלונות שבאו על תיקונן בהתפלגות לפי גופים נילונים (לוח 2).

מלוח 1 עולה כי משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, רשות האוכלוסין וההגירה וחברת דואר ישראל בע"מ הם הגופים הנילונים שהתקבל עליהם המספר הרב ביותר של תלונות בנושא השירות לציבור בשנת 2018. בשנה זו טיפלה הנציבות ב-485 תלונות על משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, ב-416 תלונות על רשות האוכלוסין וההגירה וב-366 תלונות על חברת דואר ישראל בע"מ.

כמו כן עולה שנושא המשנה שבעניינו הוגשו מרבית התלונות הוא המענה על פניות. עוד עולה כי שיעור התלונות שהוגשו בנושא סדרי קבלת קהל על משרד התחבורה והבטיחות בדרכים ועל רשות האוכלוסין וההגירה היה גבוה בהשוואה לנושאי משנה אחרים (25.6% ו-18.8% בהתאמה). נוסף על כך, שיעור התלונות שהוגשו על חברת דואר ישראל בע"מ ועל רשות המיסים בישראל בנושא תפקוד מוקד השירות היה גבוה (30.6% ו-25% בהתאמה). גם שיעור התלונות שהוגשו על משטרת ישראל בנושא הטיפול בתלונות היה גבוה (31.4%).

מלוח 2 עולה כי בנושא השירות לציבור הגופים הנילונים ששיעור התלונות עליהם שנמצאו מוצדקות או שבאו על תיקונן היה הגבוה ביותר הם אלה: משרד התקשורת, משרד הבריאות וחברת דואר ישראל בע"מ.

הגופים הנילונים ששיעור התלונות עליהם שנמצאו מוצדקות או שבאו על תיקונן היה גבוה מהשיעור הכללי של התלונות שנמצאו מוצדקות או שבאו על תיקונן (42.5%) הם אלה: משרד התקשורת, משרד הבריאות, חברת דואר ישראל בע"מ, משרד החינוך, רשות האוכלוסין וההגירה, רשות המיסים בישראל, משרד האוצר, המוסד לביטוח לאומי, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים.

> משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, רשות האוכלוסין וההגירה וחברת דואר ישראל בע"מ הם הגופים הנילונים שהתקבל עליהם המספר הרב ביותר של תלונות בנושא השירות לציבור בשנת 2018

> הגופים הנילונים ששיעור התלונות עליהם שנמצאו מוצדקות או שבאו על תיקונן היה הגבוה ביותר הם אלה: משרד התקשורת, משרד הבריאות וחברת דואר ישראל בע"מ

לוח 1: התפלגות התלונות בנושא השירות לציבור בחלוקה לגופים נילונים ולנושאי משנה

הגוף הנילון* (מספר התלונות שהתקבלו עליו בנושא השירות לציבור)	עיכוב במתן שירות	עיכוב בטיפול בפניות	סדרי קבלת קהל	מענה על פניות	תפקוד מוקד השירות	הטיפול בתלונות	התנהגות עובדי ציבור	הנפקת אישורים ותעודות	אחר
משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (485)	1.6%	3.7%	25.6%	34.4%	3.1%	4.9%	5.4%	15.9%	5.4%
רשות האוכלוסין וההגירה (416)	3.1%	10.6%	18.8%	20.2%	12.2%	4.1%	8.9%	14.2%	7.9%
חברת דואר ישראל בע"מ (366)	3.8%	1.4%	15.3%	23%	30.6%	7.3%	7.9%	1.1%	9.6%
משטרת ישראל (309)	1.3%	4.6%	0%	27.8%	3.2%	31.4%	22.3%	2.3%	7.1%
משרד המשפטים (304)	5.3%	14.5%	1%	55.9%	1.6%	6.9%	5.6%	1.6%	7.6%
משרד הבריאות (282)	19.9%	10.6%	2.5%	27.3%	8.2%	7.4%	2.8%	12.1%	9.2%
המוסד לביטוח לאומי (222)	7.7%	13.1%	1.3%	39.6%	5.4%	7.2%	7.7%	3.6%	14.4%
רשות המיסים בישראל (184)	4.3%	6%	1.1%	33.2%	25%	3.2%	10.9%	3.3%	13%
משרד האוצר (142)	2.8%	5.6%	0%	62.7%	2.1%	15.5%	0.7%	2.1%	8.5%
משרד התקשורת (131)	3.8%	7.6%	0%	51.9%	9.2%	6.1%	0.8%	19.8%	0.8%
משרד החינוך (122)	1.7%	3.3%	0.8%	54.9%	4.9%	12.3%	9.8%	8.2%	4.1%
שירותי בריאות כללית (106)	0.9%	0.9%	17.9%	22.6%	7.6%	1.9%	19.8%	22.7%	5.7%

* גופים נילונים שעליהם התקבלו בשנת 2018 בנושא השירות לציבור 100 תלונות ויותר וטופלו על ידי הנציבות.

לוח 2: שיעור התלונות המוצדקות והתלונות שבאו על תיקונן בנושא השירות לציבור - התפלגות לפי גופים נילונים*

הגוף הנילון	סה"כ תלונות	סה"כ התלונות שלנציבות יש סמכות לבררן	תלונות שנמצאו מוצדקות	תלונות שבאו על תיקונן	סה"כ התלונות המוצדקות והתלונות שבאו על תיקונן	שיעור התלונות המוצדקות והתלונות שבאו על תיקונן מסך התלונות שלנציבות יש סמכות לבררן
משרד התקשורת	131	126	55	41	96	76.2%
משרד הבריאות	282	269	157	44	201	74.7%
חברת דואר ישראל בע"מ	366	292	130	81	211	72.3%
משרד החינוך	122	115	23	53	76	66.1%
רשות האוכלוסין וההגירה	416	393	73	176	249	63.4%
רשות המיסים בישראל	184	178	51	58	109	61.2%
משרד האוצר	142	130	31	43	74	56.9%
המוסד לביטוח לאומי	222	211	44	76	120	56.9%
משרד התחבורה והבטיחות בדרכים	485	452	109	141	250	55.3%
משרד המשפטים	304	200	30	52	82	41%

* גופים נילונים שעליהם התקבלו בשנת 2018 לפחות 100 תלונות בנושא השירות לציבור ושיעור התלונות המוצדקות והתלונות שבאו על תיקונן מסך התלונות שלנציבות יש סמכות לבררן עולה על 40%.

בפרק זה יוצגו מקצת התלונות בנושא השירות לציבור שטופלו בשנת 2018. בתחילה יוצגו תלונות בנושאים כלליים הנוגעים לשירות לציבור, ובהמשך יוצגו נתונים על תלונות ותיאורי תלונות שעניינן השירות לציבור. הנתונים ותיאורי התלונות נוגעים לחברת דואר ישראל בע"מ, ששיעור התלונות המוצדקות עליה היה הגדול ביותר (72.7%), ולמשרד התחבורה והבטיחות בדרכים, שעליו התקבל המספר הרב ביותר של תלונות בנושא השירות לציבור לשנת 2018 (485). תלונות בנושא השירות לציבור הנוגעות ליחידה לקנביס רפואי (יק"ר) מוצגות בפרק "הזכות לבריאות"[123]. יצוין שמספר התלונות שהתקבלו על יק"ר בשנת 2018 גדול כמעט פי שניים וחצי ממספר התלונות שהתקבלו עליה בשנת 2017, וכי 85% מהתלונות עליה בשנת 2018 נמצאו מוצדקות או באו על תיקונן בעקבות התערבות הנציבות.

שיהוי בטיפול בבקשות לקבלת מידע

הזכות לקבל מידע מרשויות השלטון היא מאבני היסוד של החברה הדמוקרטית, והמידע שיש בידי רשויות השלטון הוא נכס של הציבור, אשר הרשויות מחזיקות בו כנאמנות בלבד. סעיף 1 לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (חוק חופש המידע), קובע כי "לכל אזרח או תושב הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית בהתאם להוראות חוק זה". סעיף 7 לחוק חופש המידע קובע את המועדים למתן החלטה בבקשה לקבלת מידע.

בשתי תלונות שהתקבלו בנציבות עלה כי **חברת דואר ישראל בע"מ** (חברת הדואר) לא עמדה במועדים שנקבעו בחוק בנוגע למסירת המידע:

1. באוגוסט 2017 פנה מתלונן לנציבות וטען כי בינואר 2017 הגיש לממונה על חופש המידע בחברת הדואר בקשה לקבלת מידע, אולם טרם נענה.

   רק בעקבות פניית הנציבות מסרה הממונה את המידע. המידע נמסר בפברואר 2018, יותר משנה לאחר שהגיש המתלונן את בקשתו וחצי שנה לאחר פניית הנציבות אל הממונה בעניין.

2. גם בתלונה אחרת הלין המתלונן כי הגיש לממונה על חופש המידע בחברת הדואר בקשה לקבלת מידע, אולם לא נענה. רק לאחר פניית הנציבות וכעבור כחודשיים מהמועד שבו הוגשה הבקשה מסרה חברת הדואר למתלונן את המידע שביקש, זאת בלי שהגורם המוסמך לכך בחברה אישר את הארכת המועד למסירת המידע בהתאם לנקבע בהוראות חוק חופש המידע[124].

[75]
חברת דואר ישראל בע"מ

> הזכות לקבל מידע מרשויות השלטון היא מאבני היסוד של החברה הדמוקרטית, והמידע שיש בידי רשויות השלטון הוא נכס של הציבור, אשר הרשויות מחזיקות בו כנאמנות בלבד

123 עמ' 67.

124 סעיפים 7(ב) ו-7(ג).

הנציבות העירה לחברת הדואר בחומרה על ההפרה הבוטה של הוראות חוק חופש המידע בעניינו של המתלונן הראשון ועל העיכוב במסירת המידע למתלונן השני בלי שקיבלה אישור לכך. הנציבות קבעה כי בנסיבות העניין יש להשיב למתלוננים את אגרות הבקשה ששילמו. חברת הדואר הודיעה לנציבות כי תעשה כן. (1044213, 1069782)

מתן פיצוי בעקבות מסירת מידע שגוי במוקד הטלפוני של המוסד לביטוח הלאומי

[76]
המוסד לביטוח לאומי

המוסד לביטוח לאומי (הביטוח הלאומי) מפעיל מוקד טלפוני ארצי שבאמצעותו ניתן לקבל מגוון שירותים ולבצע פעולות שונות, ובכלל זה קבלת מידע כללי ואישי, הזמנת אישורים ותשלום חובות. בנציבות מתקבלות לעיתים תלונות על מידע שגוי שמוסרים נציגי המוקד. להלן שתיים מהן:

1. ב-21.3.17 התקבל בכנסת תיקון לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (התיקון לחוק). לפי תיקון זה, בן זוגה של יולדת זכאי לשהות בחופשת לידה במקום בת הזוג במשך שבעה ימים רצופים לפחות ולקבל דמי לידה עבור פרק זמן זה. זאת בניגוד לנוסח החוק שהיה בתוקף לפני התיקון לחוק, שלפיו בן הזוג זכאי לדמי לידה רק אם שהה בחופשת לידה 21 יום לפחות.

   מתלוננת שילדה ב-28.3.17 פנתה למוקד הטלפוני של הביטוח הלאומי כדי לבדוק אם בעלה זכאי לחופשת לידה ולקבלת דמי לידה כאמור, והמוקד מסר לה כי בעלה זכאי לכך.

   הבעל שהה בחופשת לידה במשך שבועיים והגיש לביטוח הלאומי תביעה לדמי לידה. ואולם הביטוח הלאומי דחה את תביעתו בנימוק שהתיקון לחוק חל רק על מי שאשתו ילדה מ-20.4.17 ואילך, ומי שאשתו ילדה קודם לכן, דוגמת המתלונן, זכאי לקבל דמי לידה רק אם שהה בחופשת לידה 21 יום לפחות.

   בתגובה על התלונה אישר הביטוח הלאומי כי מסר לבעלה של המתלוננת מידע שגוי והביע נכונות לפצות אותו ב-5,000 ש"ח, הפיצוי המרבי שהוא

יכול לתת על פי נהליו. ואולם המתלוננת טענה כי נגרם לבעלה הפסד כספי בסכום גבוה יותר.

הנציבות הפנתה את הביטוח הלאומי להנחיית היועץ המשפטי לממשלה המסדירה את אופן טיפול משרדי הממשלה בדרישות לפיצוי[125] ולהוראת תכ"ם בעניין פשרות במחלוקות כספיות שהמדינה היא צד להן[126], וציינה שאין בהנחיה ובהוראה תימוכין להגבלת סכום הפיצוי.

בעקבות הערת הנציבות החליט הביטוח הלאומי לפצות את המתלוננת ב-14,720 ש"ח. (1041513)

2. מתלוננת פנתה למוקד הטלפוני של הביטוח הלאומי כדי לברר מה עליה לעשות כדי לקבל דמי אבטלה. המוקד מסר לה מידע שגוי שלפיו רק לאחר שיהיו בידיה אישורי המעסיק על סיום העסקתה היא תוכל להירשם בלשכת התעסוקה כדי לקבל דמי אבטלה. לטענת המתלוננת, עקב כך היא הפסידה 13 ימי אבטלה.

בתגובה על התלונה אישר הביטוח הלאומי כי נציגת המוקד מסרה למתלוננת מידע שגוי, וציין כי יפצה את המתלוננת על ההפסד הכספי שנגרם לה. (1043392)

125 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 6.1000 - "דרישות נגד המדינה בטרם הגשת תביעה לבית המשפט".

126 הוראת תכ"ם 4.2.0.1 - "פשרות במחלוקות כספיות שהמדינה צד להן".

חברת דואר ישראל בע"מ

חברת דואר ישראל בע"מ

חברת הדואר היא חברה ממשלתית, הפועלת בישראל מכוח רישיון[127] להספקת שירותי דואר שונים. אף שחלק משירותי הדואר פתוחים לתחרות, וגם חברות אחרות מספקות אותם (לדוגמה, שירותי שליחים ושירותי דואר כמותי), חברת הדואר היא החברה היחידה שברישיונה נקבעה החובה לספק את שירותי הדואר הבסיסיים בכל הארץ, לרבות באמצעות הפעלת סניפי דואר בפריפריה ויחידות דואר נע ביישובים קטנים ומרוחקים.

לאחרונה ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא השירות לציבור בחברת הדואר, שבה נבדקו היבטים בשירות שחברת הדואר מספקת לציבור. בדוח שפרסם בנושא זה קבע משרד מבקר המדינה בין היתר כי חלים עיכובים במיון דברי דואר ובחלוקתם, כי חלק מדברי הדואר אבדו כשהיו בחזקת חברת הדואר, כי החברה לא עמדה ביעדי ההמתנה בתור כפי שנקבע ברישיון, וכי זמני ההמתנה לקבלת מענה אנושי במוקד הטלפוני ארוכים מהנדרש[128].

יצוין כי הליקויים שמצא משרד מבקר המדינה בתפקודה של חברת הדואר משתקפים גם במספר התלונות שמתקבלות עליה ובשיעור התלונות המוצדקות, שבמשך שנים הוא הגבוה ביותר בקרב הגופים הנילונים.

בשנת 2018 התקבלו בנציבות 864 מכתבי תלונה על חברת הדואר, הכוללים 815 תלונות שלנציבות יש סמכות לבררן.

כפי שניתן לראות מהלוח שלהלן, משנת 2014 חלה עלייה ניכרת במספר התלונות על חברת הדואר.

לוח 3: מספר התלונות על חברת הדואר שלנציבות יש סמכות לבררן, 2014 - 2018

	מספר התלונות שלנציבות יש סמכות לבררן
2018	815
2017	762
2016	593
2015	438
2014	214

127 "רישיון כללי לחברת דואר ישראל בע"מ למתן שירותי דואר, שירותים כספיים מטעם החברה הבת ושירותים נוספים": https://www.gov.il/he/Departments/Policies/post_license.

128 להרחבה ראו מבקר המדינה, **השירות לציבור בחברת דואר ישראל בע"מ** (2019).

הטיפול ב-69.4% מהתלונות על חברת הדואר שלנציבות יש סמכות לבררן (566 מ-815) הסתיים לשביעות רצון המתלונן - בין משום שהתלונה באה על תיקונה ללא צורך בהכרעה ובין משום שהתלונה נמצאה מוצדקת. שיעור זה גבוה מהשיעור הכללי של התלונות שהטיפול בהן הסתיים לשביעות רצון המתלונן (42.5%).

יצוין כי 332 מ-457 התלונות שהייתה בהן הכרעה נמצאו מוצדקות. כלומר, שיעור התלונות המוצדקות הוא 72.7%. זהו שיעור הגבוה יותר מפי שניים מהשיעור הכללי של התלונות שנמצאו מוצדקות (35.24%).

> הטיפול ב-69.4% מהתלונות על חברת הדואר הסתיים לשביעות רצון המתלונן

מאפייני המתלוננים שהגישו תלונות על חברת הדואר:

בלוחות 4-6 מובאים נתונים על התפלגות המתלוננים על חברת הדואר, לפי מגדר ומחוזות:

> שיעור התלונות המוצדקות על חברת הדואר מקרב כלל התלונות שהיתה בהן הכרעה הוא 72.7%

לוח 4: התפלגות התלונות על חברת הדואר לפי מגדר

	מספר התלונות שלנציבות יש סמכות לבררן	מספר התלונות המוצדקות	מספר התלונות שבאו על תיקונן ללא צורך בהכרעה	סה"כ התלונות המוצדקות והתלונות שבאו על תיקונן	שיעור התלונות המוצדקות והתלונות שבאו על תיקונן מסך התלונות שלנציבות יש סמכות לבררן
גברים	492	206	136	342	69.5%
נשים	320	126	97	223	69.7%

מהלוח עולה כי מספר התלונות על חברת הדואר של גברים גבוה ממספר התלונות של נשים.

לוח 5: התפלגות התלונות על חברת הדואר לפי המחוז שבו מתגורר המתלונן*

	מספר התלונות שלנציבות יש סמכות לבררן	שיעור התלונות מסך התלונות שלנציבות יש סמכות לבררן	מספר התלונות המוצדקות	מספר התלונות שבאו על תיקונן ללא צורך בהכרעה	סה"כ התלונות המוצדקות והתלונות שבאו על תיקונן	שיעור התלונות המוצדקות והתלונות שבאו על תיקונן מסך התלונות שלנציבות יש סמכות לבררן
מרכז	224	27.5%	93	65	158	70.5%
צפון	69	8.5%	26	23	49	71%
תל אביב	188	23%	85	50	135	71.8%
דרום	89	10.9%	34	32	66	74.2%
ירושלים	89	10.9%	37	25	62	69.7%
חיפה	91	11.2%	39	24	63	69.2%
יהודה ושומרון	30	3.7%	10	7	17	56.7%
אחר	35	4.3%	8	8	16	45.7%
סה"כ	**815**	**100%**	**332**	**234**	**566**	**69.4%**

* מחוזות שנקבעו על ידי משרד הפנים

מן הנתונים עולה שהמחוז שהוגש עליו מספר התלונות הגדול ביותר הוא מחוז מרכז (224), והמחוזות ששיעור התלונות המוצדקות והתלונות שבאו על תיקונן היה הגבוה ביותר הם מחוז דרום (74.2%), מחוז תל אביב (71.8%), מחוז צפון (71%) ומחוז מרכז (70.5%).

כדי להשוות בין המחוזות, השונים זה מזה בגודלם, חולק מספר התושבים בכל מחוז ב-10,000, ובתוצאה שהתקבלה חולק מספר התלונות במחוז.

לוח 6: התפלגות התלונות לפי המחוז שבו מתגורר המתלונן: מספר התלונות ל-10,000 תושבים

	מספר התלונות ל-10,000 תושבים	מספר התלונות שנמצאו מוצדקות ל-10,000 תושבים	מספר התלונות שנמצאו מוצדקות או שתוקנו לשביעות רצון המתלונן ל-10,000 תושבים
מרכז	1.04	0.43	0.73
צפון	0.48	0.18	0.34
תל אביב	1.34	0.60	0.96
דרום	0.70	0.27	0.51
ירושלים	0.80	0.33	0.56
חיפה	0.90	0.38	0.62
יהודה ושומרון	0.73	0.24	0.41

לוח 7: התפלגות התלונות לפי נושאים

	סך התלונות שלנציבות יש סמכות לבררן	שיעור התלונות מסך התלונות שלנציבות יש סמכות לבררן	מספר התלונות המוצדקות	מספר התלונות שבאו על תיקונן ללא צורך בהכרעה	סה"כ התלונות המוצדקות והתלונות שבאו על תיקונן	שיעור התלונות המוצדקות והתלונות שבאו על תיקונן מסך התלונות שלנציבות יש סמכות לבררן
צרכנות	495	60.8%	196	148	344	69.5%
השירות לציבור	292	35.8%	130	79	209	71.6%
כספים	18	2.2%	3	5	8	44.4%
אחר	10	1.2%	3	2	5	50%
סה"כ	**815**	**100%**	**332**	**234**	**566**	**69.4%**

מרבית התלונות על חברת הדואר שלנציבות יש סמכות לבררן עסקו בנושא צרכנות (60.8%), ובעיקר בתקלות ובעיכובים במסירה של דברי דואר ובסדרי חלוקתם.

הנושא הבא שהוגש בעניינו מספר התלונות הרב ביותר הוא השירות לציבור (35.8%), ובעיקר בנושאי תפקוד מוקד השירות, מענה על פניות וסדרי קבלת קהל.

להלן תיאור הטיפול בכמה מהתלונות על חברת הדואר שהתקבלו השנה:

אי-קבלת דברי דואר

בכמה תלונות הלינו מתלוננים על שפריטים שנרשם לגביהם באתר **חברת הדואר** כי נמסרו לידיהם, לא נמסרו להם. להלן כמה דוגמאות לתלונות בנושא זה:

מתלונן הלין על שלא קיבל שני פריטים שנשלחו אליו מחו"ל בדואר רשום, זאת אף שבאתר חברת הדואר צוין שהפריטים נמסרו לו. הבירור העלה כי הפריטים נמסרו לאדם אחר ששמו דומה לשם המתלונן, אולם מספר תעודת הזהות שלו ומענו שונים.

בעקבות הבירור נתנה חברת הדואר למתלונן מסמך המאשר שהפריטים שנשלחו אליו נמסרו לאחר, כדי ששולחי הפריטים יוכלו לתבוע פיצוי בגין אובדנם[129]. (1060390)

בדוח מבקר המדינה[130] צוינו ליקויים בטיפול חברת הדואר במסמכים ששולחת רשות האוכלוסין וההגירה. הדוח התבסס בין היתר על תלונות שהתבררו בנציבות בנושא זה:

1. מתלונן הלין על שאימו המבוגרת שמתקשה לצאת מביתה לא קיבלה שני דרכונים שנשלחו לכתובתה בדואר רשום. המתלונן טען כי הדוור היה אמור לנסות למסור את הדרכונים לאם בביתה, אך כלל לא ניסה לעשות זאת. המתלונן הוסיף כי לא הונחה בתיבת הדואר של האם הודעה ולפיה עליה לאסוף את הפריטים בסניף הדואר.

הבירור העלה כי ההודעה לגבי דברי הדואר נשלחה כמה פעמים באמצעות מסרונים, אולם שליחת כל המסרונים נכשלה, ולמרות זאת לא נשלחה לאם גם הודעה בכתב[131]. בסופו של דבר איתר מנהל הרובע את הדרכונים ודאג שיימסרו לאם.

הנציבות העירה לחברת הדואר על שלא שלחה לאם הודעה בכתב לאחר ששליחת המסרונים נכשלה. החברה השיבה כי ביצעה ריענון של ההנחיות לכלל היחידות הרלוונטיות בנוגע לשליחת הודעות כתובות במקרה של כישלון בהעברת המסרונים. (1053479)

[77]
חברת דואר ישראל בע"מ

"בעקבות הבירור נתנה חברת הדואר למתלונן מסמך המאשר שהפריטים שנשלחו אליו נמסרו לאחר, כדי ששולחי הפריטים יוכלו לתבוע פיצוי בגין אובדנם"

129 סעיף 13 ל"הודעה בדבר הגבלות ותנאים לאחריות החברה לדבר דואר ולחבילה בשירות הבין-לאומי" קובע כי "כל עוד לא נמסרה חבילה לנמען - השולח הוא הזכאי לתבוע פיצויים ממינהל הדואר של ארץ המוצא או היעד בשל נזק, גניבה או אובדן של חבילה", בכפוף להוראות בדבר הגבלת האחריות ופטור מאחריות.

130 מבקר המדינה, **השירות לציבור בחברת דואר ישראל בע"מ** (2019), עמ' 125 - 129.

131 כדי לייעל את השירות שולחת חברת הדואר מסרונים. אם אין ברשות החברה מספר טלפון או ששליחת המסרון נכשלה, היא שולחת הודעה בכתב.

2. מתלוננת הלינה על שתעודת זהות שנשלחה אליה בדואר לא נמסרה לה. בעקבות פניית הנציבות שלחה חברת הדואר הודעה למתלוננת שלפיה הפריט לא אותר, ובהתאם לסיכום בין החברה ובין רשות האוכלוסין וההגירה הופנתה המתלוננת לרשות האוכלוסין וההגירה כדי שתונפק עבורה תעודה חלופית. בנה של המתלוננת מסר לנציבות כי לאחר שהציג לרשות האוכלוסין וההגירה את הודעת חברת הדואר שלפיה הפריט לא אותר, הנפיקה לו הרשות תעודה חלופית ללא עלות נוספת. (1052997)

ליקויים בשירות שנותן מוקד השירות

תלונות רבות שהתקבלו בנציבות נסבו על ליקויים בשירות שנותן מוקד המידע ושירות הלקוחות של **חברת הדואר** (המוקד). תלונות על שירות המוקד פורסמו בדוחות קודמים של נציב תלונות הציבור[132], אולם אף שהנציבות העירה לחברת הדואר לא אחת שעליה לפעול לשיפור שירותי המוקד, ובכלל זה לקצר את משך ההמתנה למענה הטלפוני, התקבלו גם השנה תלונות רבות על המוקד.

> אף שהנציבות העירה לחברת הדואר לא אחת שעליה לפעול לשיפור שירותי המוקד, ובכלל זה לקצר את משך ההמתנה למענה הטלפוני, התקבלו גם השנה תלונות רבות על המוקד

1. מתלונן הלין כי פנייתו למוקד באופן מקוון בנוגע לעיכוב ממושך במשלוח דבר דואר רשום לא טופלה. תחילה טענה חברת הדואר כי לא איתרה את פניית המתלונן, אולם המתלונן המציא לנציבות צילום מסרון שנשלח אליו על ידי המוקד המאשר כי פנייתו נקלטה. רק בעקבות התערבות הנציבות טופלה התלונה, ונמסר למתלונן כי העיכוב אירע בשל חופשת מחלה ממושכת של הדוור ומצוקת כוח אדם ביחידה. (1049103)
2. מתלוננת טענה שהמוקד לא טיפל כראוי בפניותיה בטלפון בנוגע לדבר דואר שטופל באופן שגוי, ובשל כך נשלח דבר הדואר בחזרה לחו"ל בניגוד לבקשתה. הבירור העלה כי המתלוננת פנתה למוקד בעוד מועד וביקשה שדבר הדואר לא יוחזר לחו"ל, אלא יימסר לה על ידי שליח. ואולם בקשתה לא נקלטה במערכת הדואר כנדרש, ונציגי השירות לא ייחדו תשומת לב לתקלה - ובשל כל אלה לא טופלה הפנייה, ודבר הדואר הוחזר לחו"ל בניגוד לבקשתה. (1070795)

ליקויים בפעולתו של נציב התלונות של חברת הדואר

סעיף 44 לרישיון **חברת הדואר** קובע כי "בעל הרישיון ימנה נציב תלונות שתפקידו יהיה, בין היתר, לברר תלונות מאת הציבור, בנוגע לשירותי בעל הרישיון". על נציב התלונות לפעול על פי המדיניות שתתווה הנהלת בעל הרישיון ולהודיע לכלל הציבור על האפשרות להגיש לו תלונות, על סמכויותיו ועל מענו.

132 נציב תלונות הציבור, **דוח שנתי 42** (2016), עמ' 118; **דוח שנתי 43** (2017), עמ' 117; **דוח שנתי 44** (2018), עמ' 122.

מתלוננים רבים פנו לנציבות וטענו כי פניותיהם לנציב התלונות בחברת הדואר, שבהן הלינו על היעדר טיפול יעיל בפניותיהם למוקד, לא טופלו. בתגובה על כך טענה חברת הדואר כי המוקד השיב בעצמו לחלק מהפונים לנציב התלונות, וכי פניות אחרות לנציב התלונות לא אותרו.

הבירור העלה כי עקב ריבוי פניות לנציב התלונות בחברת הדואר הוחלט לנתב את הפניות הנשלחות אליו ישירות למוקד, וכי רק חלק קטן מהפניות מועברות לטיפולו של נציב התלונות, בהתאם לשיקול הדעת של הנהלת המוקד.

הנציבות פנתה בעניין להנהלת חברת הדואר והטעימה כי נוכח התלונות הרבות על בירור לא יעיל של תלונות במוקד, ומאחר שברישיון החברה נקבע כי על נציב התלונות לברר את תלונות הציבור - נראה כי הפניית כלל התלונות, לרבות תלונות על תפקוד המוקד, לבירור על ידי המוקד עצמו אינה תקינה ומנוגדת לתכלית מינוי נציב התלונות בחברה. בתגובה אישרה הנהלת חברת הדואר כי דרך פעולה זו אינה תקינה והוסיפה כי היא פועלת לתיקון הליקוי. הנציבות עוקבת אחר פעולות חברת הדואר בעניין זה. (1065383)

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (משרד התחבורה) נותן שירות לציבור בתחומים רבים. השירותים הבולטים הם בין היתר הסדרה של שירותי התחבורה הציבורית ופיקוח על שירותים אלה; מתן שירותים בתחום הרישוי, ובכלל זה הנפקת רישיונות נהיגה ורכב וחידושם; הסמכת מורי נהיגה והכשרתם; פיקוח על יבוא כלי רכב; מתן שירותים בתחום התחבורה הימית; הרחבה וחידוש של כבישים ומסילות ברזל. נוסף על כך קובע משרד התחבורה את הזכאות לתגי חניה לנכים[133].

133 על תלונות בנושא תג חניה לנכים ראו בפרק "אנשים עם מוגבלות", עמ' 78. בנוגע לתלונה על השמירה על פרטיותם של נוסעים המשתמשים בכרטיס "רב-קו" ראו בפרק "ההגנה על זכויות האדם", עמ' 47.

לאחרונה ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא משבר התחבורה הציבורית, ובמסגרתה בדק היבטים מערכתיים ומטרופוליניים של התחבורה הציבורית. משרד מבקר המדינה קבע בדוח שפרסם בנושא זה בין היתר כי שירותי התחבורה הציבורית אינם מספקים, כי יש ליקויים בפעילות מערך האוטובוסים ובפעילות הרכבת, וכי חסרות תשתיות לתחבורה ציבורית[134].

הליקויים שמצא משרד מבקר המדינה בתחום התחבורה הציבורית ובתחומי האחריות האחרים של משרד התחבורה משתקפים גם בתלונות הציבור על משרד התחבורה. בולט הגידול במספר התלונות שמתקבלות על המשרד ושיעור התלונות המוצדקות מכלל התלונות שהוגשו עליו. יצוין שבמשך שנים שיעור התלונות המוצדקות על משרד התחבורה גבוה מהשיעור הכללי של התלונות המוצדקות.

בשנת 2018 התקבלו בנציבות 824 מכתבי תלונה על משרד התחבורה, הכוללים 728 תלונות שלנציבות יש סמכות לבררן.

לוח 8: סה"כ התלונות על משרד התחבורה שלנציבות יש סמכות לבררן ושיעור התלונות המוצדקות מכלל התלונות שהייתה בהן הכרעה, 2017 - 2018

	סה"כ התלונות שלנציבות יש סמכות לבררן	שיעור התלונות המוצדקות מסך התלונות שהייתה בהן הכרעה
2018	728	49.7%
2017	511	39.6%

מהלוח עולה שבשנת 2018 היה גידול של 42.5% במספר התלונות על משרד התחבורה שלנציבות יש סמכות לבררן לעומת שנת 2017 (728 לעומת 511), וכן גידול של 25.5% בשיעור התלונות המוצדקות (49.7% לעומת 39.6%).

134 להרחבה ראו מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד - משבר התחבורה הציבורית** (2019).

יצוין כי הטיפול ב-51% מהתלונות על משרד התחבורה שלנציבות יש סמכות לבררן (371 מ-728) הסתיים לשביעות רצון המתלונן - בין משום שהתלונה באה על תיקונה ללא צורך בהכרעה ובין משום שהתלונה נמצאה מוצדקת. שיעור זה גבוה מהשיעור הכללי של התלונות שהסתיימו לשביעות רצון המתלונן (42.5%).

מאפייני המתלוננים שהגישו תלונות על משרד התחבורה:

בלוחות שלהלן מובאים נתונים על התפלגות המתלוננים על משרד התחבורה, לפי מגדר ולפי מחוזות:

לוח 9: התפלגות התלונות על משרד התחבורה לפי מגדר

	מספר התלונות שלנציבות יש סמכות לבררן	מספר התלונות המוצדקות	מספר התלונות שבאו על תיקונן ללא צורך בהכרעה	סה"כ התלונות המוצדקות והתלונות שבאו על תיקונן	שיעור התלונות המוצדקות והתלונות שבאו על תיקונן מסך התלונות שלנציבות יש סמכות לבררן
גברים	491	123	137	260	53%
נשים	234	38	72	110	47%

מהלוח עולה כי מספר התלונות של גברים על משרד התחבורה גבוה ממספר התלונות של נשים.

> בשנת 2018 היה גידול של 42.5% במספר התלונות על משרד התחבורה שלנציבות יש סמכות לבררן, וכן גידול של 25.5% בשיעור התלונות המוצדקות

לוח 10: התפלגות התלונות על משרד התחבורה לפי המחוז שבו מתגורר המתלונן[135]

המחוז	מספר התלונות שלנציבות יש סמכות לבררן	שיעור התלונות מסך התלונות שלנציבות יש סמכות לבררן	מספר התלונות המוצדקות	מספר התלונות שבאו על תיקונן ללא צורך בהכרעה	סה"כ התלונות המוצדקות והתלונות שבאו על תיקונן	שיעור התלונות המוצדקות והתלונות שבאו על תיקונן מסך התלונות שלנציבות יש סמכות לבררן
מרכז	164	22.5%	39	50	89	54.3%
צפון	57	7.8%	8	20	28	49.1%
תל אביב	137	18.8%	47	42	89	65%
דרום	101	13.9%	16	31	47	46.5%
ירושלים	69	9.5%	22	11	33	47.8%
חיפה	62	8.5%	14	20	34	54.8%
יהודה ושומרון	48	6.6%	8	12	20	41.7%
אחר	90	12.4%	7	24	31	34.4%
סה"כ	728	100%	161	210	371	51%

מן הנתונים עולה שהמחוז שהוגש עליו מספר התלונות הגדול ביותר הוא מחוז מרכז (164 תלונות). עוד עולה שהמחוז בעל שיעור התלונות המוצדקות והתלונות שבאו על תיקונן הגבוה ביותר הוא מחוז תל אביב (65%).

כדי להשוות בין המחוזות, השונים זה מזה בגודלם, חולק מספר התושבים בכל מחוז ב-10,000, ובתוצאה שהתקבלה חולק מספר התלונות במחוז.

135 מחוזות שנקבעו על ידי משרד הפנים.

לוח 11: התפלגות התלונות לפי המחוז שבו מתגורר המתלונן: מספר התלונות ל-10,000 תושבים

המחוז	מספר התלונות ל-10,000 תושבים	מספר התלונות שנמצאו מוצדקות ל-10,000 תושבים	מספר התלונות שנמצאו מוצדקות או שתוקנו לשביעות רצון המתלונן ל-10,000 תושבים
מרכז	0.76	0.18	0.41
צפון	0.40	0.06	0.20
תל אביב	0.97	0.33	0.62
דרום	0.79	0.13	0.36
ירושלים	0.62	0.20	0.30
חיפה	0.61	0.14	0.34
יהודה ושומרון	1.16	0.19	0.48

מן הנתונים עולה שהמחוזות שבהם מספר התלונות על משרד התחבורה ל-10,000 תושבים הוא הגדול ביותר הם מחוז יהודה ושומרון (1.16) ומחוז תל אביב (0.97), והמחוזות שבהם מספר התלונות על משרד התחבורה ל-10,000 תושבים הוא הקטן ביותר הם מחוז צפון (0.40) ומחוז חיפה (0.61). עוד עולה כי המחוזות שבהם מספר התלונות על משרד התחבורה ל-10,000 תושבים שנמצאו מוצדקות או שתוקנו לשביעות רצון המתלונן הוא הגדול ביותר הם מחוז תל אביב (0.62) ומחוז יהודה ושומרון (0.48).

חלק גדול מהתלונות על משרד התחבורה שטופלו השנה בנציבות היו בתחום הרישוי. להלן יובא תיאור הטיפול בתלונות בתחום זה.

> הטיפול ב-49% מהתלונות על אגף הרישוי שלנציבות יש סמכות לבררן הסתיים לשביעות רצון המתלונן

תחום הרישוי

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים- אגף הרישוי

מספר התלונות על אגף הרישוי שלנציבות יש סמכות לבררן ושהטיפול בהן הסתיים בשנת 2018 היה 308, לעומת 176 בשנת 2017.

הטיפול ב-49% מהתלונות על אגף הרישוי שלנציבות יש סמכות לבררן הסתיים לשביעות רצון המתלונן - בין משום שהתלונה באה על תיקונה ללא צורך בהכרעה ובין משום שהתלונה נמצאה מוצדקת. מדובר בשיעור גבוה מהשיעור הכללי של התלונות שבירורן הסתיים לשביעות רצון המתלונן (42.5%).

התלונות על אגף הרישוי עסקו בעיקר בשירות לציבור. המתלוננים הלינו בין היתר על מענה לא מספק במוקד הטלפוני, על היעדר מענה על פניות, על אי-טיפול בבקשות ועל התנהגות לא נאותה של עובדים באגף הרישוי. תלונות על שהמידע המפורסם באתר המרשתת (אינטרנט) של משרד התחבורה בנושאים שונים אינו מדויק, נמצאו מוצדקות (למשל, המידע בעניין אמצעי התשלום עבור אגרת חידוש רישיונות ובעניין התנאים לקבלת הנחה בשל התקנת מערכת התראה מפני תאונות דרכים).

במחצית השנייה של שנת 2018 החל משרד התחבורה ביישום רפורמה בתחום מערך בחינות כשירות נהגים, שעיקרה קביעה של מועדי הבחינות באמצעות מערכת ממוחשבת ושינוי האופן שבו מתקיימות הבחינות. חבלי הלידה של הרפורמה תרמו לעלייה חדה במספר התלונות שהגישו תלמידים, הורים ואף מורים לנהיגה.

תלונות התקבלו גם על עיכובים בתהליכי הרישוי, אי-חידוש רישיונות, תקלות בקבלת רישיונות, שגיאות בפרטים המצוינים בהם וכן תקלות בהעברת מידע ומסמכים למכון הרפואי לבטיחות בדרכים. תלונות אחרות היו על תקלות בקליטת תשלומים, חיוב שלא כדין באגרות וקשיים בקבלת החזרי אגרות. להלן יובא תיאורן של כמה מהתלונות בנושאים אלה:

תיקון ליקוי כללי

היערכות לקויה למהלכים מתוכננים

[78]
משרד התחבורה והבטיחות בדרכים- אגף הרישוי

משרד התחבורה החל במהלך מתוכנן לגביית חובות עבר של אגרות רישוי רכב. מבירור תלונות בנושא זה עלה כי המהלך החל בלא היערכות מוקדמת של המשרד לטיפול בפניות שהיו צפויות להגיע מבעלי הרכבים שקיבלו את דרישות התשלום, כגון בעלי רכב שהורידו מהכביש באופן יזום רכב שבבעלותם. בעלי רכבים כאמור התלוננו שקיבלו דרישות לתשלום אגרת רישוי, אך כשפנו בעניין לאגף הרישוי וטענו כי רכבם הורד מהכביש לא קיבלו תשובות ענייניות.

בירור תלונות אלה העלה כי לעובדים בסניפי אגף הרישוי ולעובדי המוקד הטלפוני לא ניתנו הנחיות ברורות כיצד להשיב לבעלי רכבים הפונים אליהם בעניין זה, ובכלל זה לבעלי רכבים שביקשו להציג מסמכים המעידים על שרכבם הורד מהכביש.

יתרה מכך, אף שמשרד התחבורה הודיע בעקבות דיון בוועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת שהתקיים ב-15.10.18 כי ישלח הודעות לכלל הנהגים שבהן יבהיר את הליך הגבייה ויפרט לפניהם את הדרך להגשת בקשת פטור, הודעות כאמור לא נשלחו. הנציבות העירה על כך בחומרה למשרד התחבורה וביקשה כי יזרז את

הטיפול בנושא. הנציבות הטעימה כי גם אם ניתן לגבות את החוב על פי דין, אין להותיר את הציבור ללא כתובת לבירורים והשגות במשך תקופה כה ארוכה.

בעקבות הערות הנציבות הודיע משרד התחבורה כי הוא נוקט צעדים לתיקון הליקויים, ובכלל זה מחיקת חובות למי שיצהירו על אי-שימוש ברכב בשנות צבירת החוב; הקמת מנגנון ייעודי לפניות הציבור בנושא הסדרת החובות ומחיקתם; וקביעת נוהל לטיפול בחובות השוטפים, שבו ייקבע בין היתר כי יש לשלוח מכתבי תזכורת בנוגע לחובה לשלם את האגרה.

עיכוב בהחזרי אגרת רישיון נהיגה ליורשי נפטרים

[79]

על פי תקנות התעבורה, התשכ"א-1961, יורשיו של נפטר שהיה לו רישיון נהיגה תקף זכאים לקבל החזר יחסי של אגרת רישיון הנהיגה שלו[136]. **אגף הרישוי** ציין באתר המרשתת שלו כי הזכאים יקבלו החזר בתוך 90 יום מהגשת הבקשה.

כמה מתלוננים פנו לנציבות וטענו כי פנו לאגף הרישוי וביקשו לקבל החזר של אגרת רישיון הנהיגה של קרוביהם שנפטרו, אך לא קיבלו את ההחזר, אף שחלפה יותר מחצי שנה מאז הוגשה הבקשה.

הנציבות העירה לאגף הרישוי על העיכוב הרב בהחזר האגרה למתלוננים, ובעקבות התערבותה העניין טופל. (1052944, 1054238, 1056169, 1057456, 1066094).

סירוב לרשום בעלות על רכב על פי צוואה

[80]

המתלונן ואימו פנו אל **אגף הרישוי** באשקלון וביקשו להעביר על שמם את הבעלות על רכבו של אביו המנוח של המתלונן, על פי צוואתו. בצוואה ציווה המנוח את כל רכושו לאשתו ולבנו ואף נקב בשמותיהם הפרטיים. המתלונן ואימו הציגו לפני אגף הרישוי את צו קיום הצוואה, המאשר את נוסח הצוואה ומקנה לה תוקף של פסק דין, ואת תעודות הזהות שלהם. ואולם אגף הרישוי סירב

136 תקנה 220א לתקנות התעבורה, התשכ"א-1961.

פרק 8
זכויות על מקרקעין

להעביר את הבעלות מאחר שבצו קיום הצוואה לא צוינו מספרי תעודות הזהות של האם והבן, והפנה אותם לבקש צו קיום צוואה מתוקן.

בעקבות התערבות הנציבות ויתר האגף על הצורך בתיקון הצו, והודיע לנציבות כי יעביר את הבעלות על שם המתלונן ואימו על סמך המסמכים שבידיהם.

המתלונן הודה לנציבות במילים חמות על שסייעה לו והביאה להסדרת העניין. (1059380)

[81]

תיקון ליקוי כללי

אי-ידיעת הנחיה בדבר
ציון הגבהת רכב ברישיון הרכב

על פי הנחיה חדשה של **משרד התחבורה**, הגבהת רכב עד 50 מ"מ מחייבת רישום ברישיון הרכב. ואולם מתלונה שהתקבלה בנציבות התברר שהעובדים בכמה סניפים של **אגף הרישוי** אינם מכירים את ההנחיה החדשה. בתלונה נטען כי בעלי רכבים שפנו לסניפים אלה וביקשו לרשום את ההגבהה ברישיון הרכב שלהם נתקלו בסירוב.

בעקבות פניית הנציבות הנחה אגף הרישוי את כל סניפיו כי עליהם לציין את הגבהת הרכב ברישיון הרכב לאחר המצאת אישורים מתאימים. (1058926)

> בעקבות פניית הנציבות הנחה אגף הרישוי את כל סניפיו כי עליהם לציין את הגבהת הרכב ברישיון הרכב לאחר המצאת אישורים מתאימים

גם השנה קיבלה הנציבות תלונות רבות בנושא קבלת תגי חניה לנכים. אף שהנציבות אינה מתערבת בשיקול הדעת הרפואי והמקצועי של הגורמים המוסמכים לאשר את מתן התג, מספר ניכר של תלונות בנושא זה נמצאו מוצדקות, מאחר שעלה מהן שבקשות לקבלת תג כאמור נדחו, אף שחוות הדעת הרפואיות שצורפו לבקשות היו חד-משמעיות בנוגע למגבלות הניידות שממנה סבלו הפונים. לפירוט על התלונות בנושא תגי חניה לנכים ראו בפרק העוסק באנשים עם מוגבלות[137].

137 עמ' 78.

רשות מקרקעי ישראל (רמ"י) מופקדת על פי חוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960 (החוק), על ניהול מקרקעי ישראל[138], אשר שטחם הכולל הוא כ-93% משטח המדינה. **מועצת מקרקעי ישראל** (המועצה) קובעת את המדיניות שלפיה פועלת רמ"י ומפקחת על פעולותיה[139].

על פי החוק[140], רמ"י ממונה, בין היתר, על ניהול המקרקעין כמשאב לשם פיתוחה של המדינה לטובת הציבור, הסביבה והדורות הבאים. במסגרת זו מקצה רמ"י קרקעות למטרות מגורים, דיור ציבורי, תעסוקה ועוד; נותנת שירותים לבעלי זכויות על מקרקעי ישראל; מסייעת למדינה בהפקעת קרקעות; מיישמת את מדיניות המקרקעין שקובעת המועצה ומבצעת כל תפקיד אחר הנוגע לניהול מקרקעי ישראל המוטל עליה לפי כל דין או לפי החלטת הממשלה[141].

מי שרוכש דירה או מבנה שהוקמו על מקרקעי ישראל חותם עם רמ"י על חוזה חכירה - חוזה שכירות לתקופה ארוכה, בדרך כלל ל-49 שנים - אך הבעלות על הקרקע נותרת בידי בעליה. חוכר שמבקש לעשות פעולות מסוימות בנכס (להעביר זכויות או לקבל היתר בנייה), נדרש, במקרים מסוימים, לקבל את אישור רמ"י לפעולה. לפי החוק, ניתן, בתנאים מסוימים, להעביר את הבעלות במקרקעי ישראל לחוכרים, ובמקרה כזה החוכר לא יצטרך עוד לקבל את אישור רמ"י לביצוע פעולות בנכס.

להלן יובא תיאורן של כמה תלונות על רמ"י:

> רשות מקרקעי ישראל (רמ"י) מופקדת על פי החוק על ניהול מקרקעי ישראל, אשר שטחם הכולל הוא כ-93% משטח המדינה

[82]
רשות מקרקעי ישראל

ליקויים במכרז מקרקעין

רמ"י פרסמה מכרז לשיווק מגרשים למגורים בסח'נין שמיועדים לבני המקום שהם חסרי דיור. בחוברת המכרז, שבה פורטו התנאים להשתתפות במכרז, נקבע בין השאר כך: "למען הסר ספק בני זוג אינם רשאים לגשת בנפרד למכרז זה. בני זוג אשר יגישו יותר מהצעה אחת להשתתפות בהגרלה בין אם כיחידים ובין אם במשותף יראה רמ"י את כל הצעותיהם להשתתפות כפסולות".

המתלונן הגיש הצעה למכרז, אך הצעתו לא זכתה. בתלונתו טען כי מציע מסוים (המציע) הגיש שתי הצעות במכרז - אחת לבדו, והצעה נוספת עם בת זוגו. ואולם, לא זו בלבד שההצעות לא נפסלו, אלא שאחת מהן אף זכתה במכרז.

רמ"י מסרה בתגובה על התלונה כי כשהתברר לה שהמציע הגיש שתי הצעות, היא איחדה את שתיהן להצעה אחת. אולם הנציבות הסבה את תשומת ליבה של

138 מקרקעי ישראל מוגדרים בסעיף 1 לחוק-יסוד: מקרקעי ישראל כמקרקעין השייכים למדינה, לרשות הפיתוח ולקרן הקיימת לישראל.

139 סעיף 3 לחוק.

140 סעיף 1א לחוק.

141 עוד בעניין תפקידיה של רמ"י ראו באתר האינטרנט שלה בכתובת: land.gov.il.

רמ"י לכך שבחוברת המכרז נקבע במפורש כי בני זוג שיגישו, ביחד או לחוד, יותר מהצעה אחת, ייפסלו כל הצעותיהם, וביקשה מרמ"י להבהיר מדוע לא פסלה את שתי ההצעות שהגיש המציע.

רמ"י השיבה כי שגתה בהחלטתה לאחד את שתי ההצעות, וכי תבטל את זכייתו של המציע ותעביר את המגרש לזוכה הבא בתור בהתאם לתנאי המכרז. (1049366)

[83]
רשות מקרקעי ישראל

חוסר אפשרות לבנות על מגרש

מתלונן טען כי זכה במגרש לבנייה בשיבלי אום אל-ר'נם במכרז שביצעה **רמ"י**, ואולם משרד הבינוי והשיכון לא דאג לביצוע עבודות פיתוח במגרש זה ובמגרשים נוספים ששווקו באותו מכרז, ולכן לא ניתן היה לבנות בהם. לטענת המתלונן, הוא פנה לרמ"י וביקש להחליף את המגרש שזכה בו במגרש אחר, ואולם לא זו בלבד שרמ"י לא נענתה לבקשה, אלא שהיא הודיעה למתלונן כי מאחר שאי אפשר לבנות במגרש, היא שוקלת לבטל את ההסכם שנחתם עימו.

הנציבות פנתה לרמ"י והטעימה לפניה כי המתלונן אינו אשם בכך שאינו יכול לבנות במגרש ששיווקה, שהוא זכה בו כדין, ולכן ביקשה הנציבות מרמ"י לשוב ולבחון אם אפשר להחכיר למתלונן מגרש חלופי.

לאחר שרמ"י שבה ובחנה את העניין היא הודיעה לנציבות כי איתרה מגרשים אחרים שאותם תוכל להחכיר למתלונן ולזוכים אחרים במגרשים שלא ניתן לבנות בהם. בהתאם לכך פתחה רמ"י בהליך להקצאת המגרשים החלופיים לזוכים. (1047831)

[84]
רשות מקרקעי ישראל

תיקון ליקוי כללי

סירוב לרשום הסכם שיתוף

הסכם שיתוף במקרקעין הוא הסכם בין בעלים משותפים של מקרקעין בנוגע לניהול המקרקעין והשימוש בהם ובדבר זכויותיהם וחובותיהם בכל הנוגע למקרקעין. הסכם שיתוף שנרשם בלשכת רישום המקרקעין תקף גם לגבי אדם שנעשה שותף במקרקעין לאחר רישום ההסכם ולגבי כל אדם אחר[142].

המתלונן ואשתו העבירו לבתם מחצית מהזכויות שלהם על הקרקע שהם חוכרים מ**רמ"י** וחתמו עם הבת על הסכם שיתוף. המתלוננים ביקשו לרשום את הסכם השיתוף בלשכת רישום המקרקעין, ונדרשו לקבל את הסכמת רמ"י לרישום ההסכם בהיותה הבעלים של הקרקע. ואולם רמ"י סירבה לאשר את

142 סעיף 29(א) לחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969.

הרישום של הסכם השיתוף, בטענה שבהתאם לסעיף 3.7.4 להחלטת מועצת מקרקעי ישראל 1370, לא ניתן לרשום את ההסכם.

בסעיף 3.7.4 להחלטה נכתב כך: "יובהר, כי נכס שלא ניתן לרשום את הבעלות על שמו של החוכר בלשכת רישום מקרקעין... על דרך רישום צו בית משותף או חלוקת מקרקעין הניתנת לרישום בפנקסי המקרקעין, **לא יתאפשר רישום הסכם שיתוף ו/או בעלות משותפת במקרקעין, בין החוכר לבין מדינת ישראל ו/או רשות הפיתוח ו/או קרן קיימת לישראל"** (ההדגשה אינה במקור).

הנציבות הטעימה לפני רמ"י כי אומנם מלשון הסעיף עולה כי אין לרשום הסכם שיתוף "בין חוכר לבין מדינת ישראל..."., אך לכאורה אין איסור על הכנת הסכם שיתוף בין חוכרים משותפים של מקרקעין (כדוגמת המתלונן, אשתו ובתם), ורישומו של הסכם כאמור בלשכת רישום המקרקעין.

אומנם רמ"י לא חלקה על עמדתה זו של הנציבות, אך היא העלתה נימוק אחר להתנגדותה לרישום ההסכם - לטענתה, רישום ההסכם יפגע בניהול היעיל של המקרקעין ויקשה עליה בעתיד לרשום את המתלונן, אשתו ובתו כבעלים של המקרקעין בלשכת רישום המקרקעין. אולם טענה זו נטענה בעלמא, בלא שום ראיות או הסברים המבהירים מדוע, לטענת רמ"י, פוגע רישום ההסכם בניהול המקרקעין או ברישום הבעלות.

בנסיבות אלה קבעה הנציבות כי אין כל סיבה עניינית לסירובה של רמ"י לאפשר את הרישום. בתגובה על כך הודיעה רמ"י כי תאפשר את רישום הסכם השיתוף כפי שביקש המתלונן, וכי כך תנהג גם במקרים דומים בעתיד. (1041707)

[85]
רשות מקרקעי ישראל
משרד הבינוי והשיכון
עמידר

סירוב לאפשר לקשישים הגרים בדיור הציבורי לרכוש את דירתם

המתלוננים, קשיש ניצול שואה ונכה ואשתו, גרים בשלומי בדירה השייכת לדיור הציבורי ומנוהלת על ידי **עמידר - החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ** (חברת עמידר). בתלונתם הלינו על עיכוב ממושך בהליך רכישת הדירה שבה הם מתגוררים.

לפי חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), התשנ"ט-1998 (החוק), זכאים דיירי הדיור הציבורי לרכוש את הדירה שהם גרים בה בתנאים מיטיבים ובמחיר הנמוך ממחיר השוק. בחוק נקבע מי זכאי לרכוש את הדירה ומהם תנאי הרכישה.

בעבר גם דיירי הדיור הציבורי שלא עמדו בתנאים שנקבעו בחוק היו יכולים, בתנאים מסוימים, לרכוש את דירתם, אולם ב-21.6.16 הוציא **משרד הבינוי והשיכון** (המשרד) הנחיה להקפיא את מכירת הדירות למי שאינם זכאים לכך לפי החוק (ההנחיה). עם זאת, דיירים שנשלחה אליהם הודעה בדבר התנאים לרכישת דירתם (הודעת רכישה) לפני הוצאת ההנחיה, יכלו להמשיך בהליך הרכישה.

בירור התלונה העלה כי המתלוננים, שלא היו זכאים לרכוש את הדירה לפי החוק, הגישו לעמידר ב-17.8.15 בקשה לרכישת דירתם. מאחר שנדרש אישור **רמ"י** למכירת הנכס, שלחה עמידר לרמ"י ב-8.10.15 בקשה מתאימה. ואולם רק לאחר כשנתיים, ב-14.9.17, התחילה רמ"י לטפל בבקשה והזמינה שומה לדירה כדי לקבוע את מחיר הדירה ואת תנאי הרכישה.

המשרד טען בתגובה על התלונה כי המתלוננים אינם זכאים לרכוש את הדירה לפי החוק, וכי גם לא נשלחה אליהם הודעת רכישה לפני הוצאת ההנחיה. לפיכך, ובהתאם להנחיה, הם אינם יכולים לרכוש את דירתם, וזו הסיבה לאי-קידומו של הליך רכישת הדירה. המשרד ציין כי עם זאת, אילו הייתה רמ"י מאשרת את בקשת המתלוננים בתוך פרק זמן סביר, ייתכן שהמתלוננים היו מספיקים לרכוש את דירתם עוד לפני הוצאת ההנחיה.

הבירור העלה כי הליך רכישת הדירה הופסק בשל עיכוב ממושך ובלתי מוצדק בטיפולה של רמ"י בבקשה, וללא כל אשם תורם מצידם של המתלוננים. עקב מחדל זה לא נשלחה למתלוננים הודעת רכישה לפני שהוצאה הנחיית ההקפאה, ולכן לא יכלו לרכוש את הדירה.

לאחר שבחן את כלל נסיבות העניין קבע הנציב כי הליקוי בפעילות רמ"י הוא שמנע מהמתלוננים לממש את זכאותם לרכוש את דירתם בתנאים שהיו בתוקף לפני הוצאת הנחיית ההקפאה.

הנציב הוסיף כי בית המשפט העליון פסק כי: "המדינה אינה עשויה מקשה אחת. היא פועלת באמצעות זרועות שונות, וגופים ממשלתיים שונים שותפים

להכרעותיה. ברם, שעה שקו אחד נמתח בין עשייתם של אלה, ופעולותיהם קשורות זו לזו בקשר רציונלי ומשפיעות האחת על רעותה, בין אם במתכוון ובין אם אך בהיבט התוצאה, שוב לא תוכל להישמע הטענה כי אין הדברים מתגבשים לכלל עשייה אחת. חובתן של רשויות המדינה היא למצוא דרך להבטיח, כי מעשיהן יעלו בקנה אחד זה עם זה. משלא נעשה כן, מוטלת האחריות למחדל כולו על כתפי המדינה. אין להשלים עם העברתה - היא או פירותיה הרעים - אל שכם האזרח על יסודה של טענה מלאכותית בדבר פיצול לכאורה בין הרשויות הנוגעות בדבר"[143].

הנציב קבע כי בשל מחדלה של רמ"י נגרם למתלוננים אי-צדק בולט, ולכן על המשרד לאפשר להם להשלים את הליך הרכישה שהופסק בשל הנחיית ההקפאה.

משרד הבינוי והשיכון הודיע לנציבות כי יפעל בהתאם להצבעת הנציב, ואכן, המתלוננים החלו בהליך הרכישה מחדש. (1043229)

הנציב קבע כי בשל מחדלה של רמ"י נגרם למתלוננים אי-צדק בולט, ולכן על המשרד לאפשר להם להשלים את הליך הרכישה שהופסק בשל הנחיית ההקפאה

143 ע"א 10078/03 **שתיל נ' מקורות חברת מים בע"מ** (פורסם במאגר ממוחשב, 19.3.07).

פרק 9
גביית תשלומים, חובות וקנסות

המינהל הציבורי מטיל על הציבור מיסים, היטלים, אגרות ותשלומים אחרים כדי לממן את פעילותו. חלק מהתשלומים, כגון מס הכנסה, ארנונה ודמי ביטוח לאומי, מוטלים בכפייה, והמשלם אינו מקבל עבורם תמורה ישירה או שווה ערך; תשלומים אחרים, דוגמת היטלים שונים ואגרות, נגבים תמורת שירות שהרשות השלטונית מספקת, ונדרשת התאמה מסוימת בין סכום התשלום לשירות הניתן בעדו.

מאחר שהטלת תשלומי חובה וגבייתם פוגעות בזכויות יסוד של הפרט, ובהן הזכות לקניין, הן טעונות הסמכה חוקית מפורשת. ביטוי לתפיסה זו ניתן בסעיף 1(א) לחוק יסוד: משק המדינה, ולפיו "מסים, מלוות ותשלומי חובה אחרים לא יוטלו, ושיעוריהם לא ישונו, אלא בחוק או על פיו; הוא הדין לגבי אגרות". הסמכה כאמור נדרשת גם לפי עקרון חוקיות המינהל, הקובע כי רשות מינהלית מוסמכת לבצע רק פעולות שהדין הסמיך אותה לבצען, לרבות בנוגע לגביית כספים.

דיני המס מקנים לרשויות סמכויות רחבות-היקף בנוגע לקביעת שיעורם של תשלומי החובה, למתן הנחות ופטורים מתשלומים ולנקיטת הליכים, לעיתים פוגעניים, לגביית חובות וקנסות. מאחר שפעולות אלה כרוכות בפגיעה בזכויות יסוד של הפרט, על הרשויות להקפיד לבצע אותן על פי הדינים הכלליים של המשפט החוקתי והמינהלי ולפעול באופן סביר ומידתי בעניינן.

בכל שנה מתקבלות בנציבות תלונות הציבור תלונות רבות על גופים ורשויות הגובים תשלומים מהציבור, ובהם רשות המיסים בישראל (רשות המיסים), המוסד לביטוח לאומי (הביטוח הלאומי), הרשויות המקומיות ותאגידי המים והביוב. התלונות נסבות בעיקר על חוקיות דרישות התשלום, על סכום התשלומים, על אי-מתן הנחות בתשלומים או אי-מתן פטור מהם ועל ההליכים לגביית חובות שלא שולמו. מאחר שכאמור לעיתים הטלת תשלומי חובה וגבייתם כרוכות בפגיעה בזכויות הפרט, בודקת הנציבות בקפידה אם הרשויות פעלו בעניין זה בגדרי סמכותן ועל פי הכללים.

> דיני המס מקנים לרשויות סמכויות רחבות-היקף בנוגע לקביעת שיעורם של תשלומי החובה, למתן הנחות ופטורים מתשלומים ולנקיטת הליכים, לעיתים פוגעניים, לגביית חובות וקנסות

שיהוי בגביית חובות והתיישנותם

לרשות ציבורית מוקנים כמה כלים לגביית חובות, ובהם הגשת תובענה לבית המשפט נגד החייב, נקיטת הליכי הוצאה לפועל נגדו או נקיטת הליכי גבייה מינהליים מכוח פקודת המסים (גבייה). רשויות ציבוריות רבות מעדיפות לנקוט נגד חייבים הליכי גבייה מינהליים, שכן פקודת המיסים מקנה לרשות ציבורית את הסמכות לנקוט הליכים שונים לגביית חובות בלי שתידרש להוכיח לשום ערכאה שיפוטית שהיא רשאית לנקוט אותם.

רשות רשאית לנקוט נגד חייב הליכי גבייה מינהליים "אקטיביים" - לעקל רכוש שלו ואף לממשו, או לנקוט נגדו הליכי גבייה "פסיביים" - להמתין עד שהחייב יבקש ממנה להנפיק לו אישור ולפיו הוא אינו חייב לה כספים (כגון אישור ללשכת

רישום המקרקעין לצורך מכירת דירה), ואז להתנות את מתן האישור בתשלום החוב.

להבדיל מתובענה אזרחית, אשר כפופה לכללי ההתיישנות, ואשר לא ניתן להגישה נגד חייב אשר חובו נוצר לפני שבע שנים ויותר, על פקודת המיסים לא חלה כל התיישנות ואין כללים המנחים את הרשות מתי לנקוט הליכי גבייה נגד חייבים וכיצד לנוקטם.

עקב סיבות שונות, ובראשן המשאבים אשר כרוכים בנקיטת הליכי גבייה, רשויות מינהליות נוקטות הליכי גבייה נגד חייבים שנים רבות לאחר היווצרות החוב, אף שבמועד זה החייבים כבר אינם יכולים להתגונן מפני הרשויות התובעות את החוב או להוכיח כי שילמו אותו בעבר.

מאחר שהליכי גבייה מינהליים פוגעים בזכות הקניין של חייבים, נקבעו בפסיקה ובהנחיית היועץ המשפטי לממשלה[144] אמות מידה וכללים לשימוש בסמכויות המוקנות לרשויות במסגרת הליכים אלה. אחד הכללים המרכזיים אשר רשויות מינהליות מחויבות לפעול לפיו, אך לעיתים אינן עושות כן, הוא שעל הרשות המינהלית להימנע משיהוי בנקיטת הליכי גבייה. בעניין זה נקבע בהנחיה כי "אין זה סביר שרשות מינהלית תנקוט לראשונה הליכי גבייה ללא התראה וללא צידוק, לאחר שחלפו שנים רבות מן המועד שבו יכלה לראשונה לגבות את החוב. לפיכך, על הרשות לפתוח בהליכי גביה תוך פרק זמן סביר שהוא קצר מתקופת ההתיישנות האמורה. פרק זמן כאמור, מן הראוי שלא יהיה ארוך משלוש שנים".

> אחד הכללים המרכזיים אשר רשויות מינהליות מחויבות לפעול לפיו, אך לעיתים אינן עושות כן, הוא שעל הרשות המינהלית להימנע משיהוי בנקיטת הליכי גבייה"

מדי שנה מקבלת הנציבות תלונות רבות הנסבות על נקיטת הליכי גבייה מינהליים שונים זמן ניכר לאחר היווצרות החוב. להלן יובאו כמה דוגמאות לתלונות בנושא זה שבוררו השנה:

תיקון ליקוי כללי

התיישנות
דוחות חניה

[86]
עיריית באר שבע

עיריית באר שבע (העירייה) הטילה עיקול על חשבון הבנק של המתלונן בנימוק שהוא עדיין לא שילם את חובו על סך 3,962 ש"ח בגין 12 דוחות חניה שנרשמו על שמו בשנים 2006 - 2011. מנגד טען המתלונן כי מעולם לא קיבל הודעות על דבר רישום הדוחות, ונודע לו על קיומם רק לאחר שחשבון הבנק שלו עוקל.

הנציבות בחנה בקפידה את הפעולות שנקטה העירייה לגביית החוב שנוצר בגין אי-תשלום כל דוחות החניה, ובחינתה העלתה כי אומנם מאז היווצרות החוב שלחה העירייה למתלונן דרישות לתשלומו, אך בין מועדי המשלוח של שתי

144 הנחייה 7.1002 מפברואר 2012.

הדרישות האחרונות היה פער של שלוש שנים וחודשיים - באפריל 2014 שלחה העירייה למתלונן דרישה מרוכזת לתשלום הדוחות, אולם רק ביוני 2017 היא שלחה לו דרישת תשלום נוספת.

כיוון שהעירייה חרגה מפרק הזמן המקסימלי של שלוש שנים בין פעולת גבייה אחת לשנייה, הקבוע בדין[145], העונש בגין עבירות החניה התיישן ולא ניתן להמשיך בנקיטת הפעולות לגביית הקנס[146].

משהפנתה הנציבות את תשומת ליבה של העירייה לשיהוי בנקיטת הליכי הגבייה שבגינו חלה התיישנות על העונש, הודיעה העירייה לנציבות כי התובע העירוני החליט לבטל את 12 דוחות החניה ולהפסיק לאלתר את הליכי הגבייה שננקטו נגד המתלונן. כמו כן הודיעה העירייה כי היא תחדד את הוראות הדין בקרב התובעים העירוניים ועובדי חברת הגבייה. (1067063)

גביית קנס שהתיישן

המתלונן הלין לפני הנציבות על שהמרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות שב**רשות האכיפה והגבייה** (המרכז והרשות, בהתאמה) נקט כלפיו צעדים לגביית חוב שנוצר בשנת 1998.

הבירור העלה כי בשנת 1998 הורשע המתלונן בביצוע עבירות על פי פקודת מס הכנסה (נוסח חדש), והוטל עליו קנס. בשנת 2004, לנוכח אי-תשלום הקנס, שלח המרכז למתלונן התראה לפני עיקול. ואולם רק בינואר 2018 עוקל חשבון הבנק של המתלונן.

בהתאם לסעיף 10 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, תקופת התיישנות העונש של עבירות מסוג עוון (ובהן העבירות שבהן הורשע המתלונן), היא עשר שנים. תקופת ההתיישנות נמנית מיום שנחלט פסק הדין או מיום שננקטה הפעולה האחרונה לביצוע העונש, לפי המאוחר שבהם.

145 סעיף 10 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, וסעיף 24(3) לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

146 רע"א 5255/11 **עיריית הרצליה נ' כרם** (פורסם במאגר ממוחשב, 11.06.13).

[87]
רשות האכיפה והגבייה

הנציבות העירה לרשות על שבמשך 14 שנים לא נקט המרכז שום פעולה לביצוע העונש (דהיינו - לגביית החוב מהמתלונן). פעולתו האחרונה לגביית החוב, שבוצעה בשנת 2004, הייתה משלוח ההתראה לפני עיקול למתלונן. לפיכך נראה כי החוב התיישן.

בתגובתה אישרה הרשות כי החוב התיישן וציינה כי היא פועלת לביטולו. (1060796)

תשלומי ארנונה

ארנונה היא מס שנתי שמטילה רשות מקומית על מחזיקי נכסים בתחום שיפוטה. הארנונה נועדה לממן את השירותים השונים שהרשות מספקת לתושביה ולקדם נושאים בתחומי הרשות.

ככלל, תעריפי הארנונה נקבעים בצו הארנונה שמוציאה מדי שנה בשנה מועצת הרשות המקומית בהתחשב בארבעה קריטריונים עיקריים: סוג הנכס (דירה, קרקע), שטח הנכס, השימוש שלו והאזור שבו הוא שוכן.

חוקים שונים[147], וכן תקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993 (תקנות ההנחות), קובעים אילו מחזיקים זכאים לפטור מארנונה או להנחה בארנונה. יש הנחות שהן הנחות חובה על פי דין, ויש הנחות שהן הנחות רשות, אשר הרשות המקומית רשאית שלא לתיתן או לתיתן בהתאם לתנאים שהיא מפרסמת בצו הארנונה השנתי.

לעיתים רשויות מקומיות אינן מעניקות למחזיקים את ההנחות שהם זכאים להן או מחייבות בארנונה את מי שאינו מחזיק בנכס. להלן דוגמאות לתלונות בנושאים אלה:

[88]
עיריית חיפה

הפעלת חוקרים פרטיים לשם ביטול הנחה בארנונה

הרשויות המקומיות נותנות לתושביהן הנחות בארנונה בהתאם למדיניות שנקבעה בתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993. למשל, הרשויות המקומיות נותנות הנחות בארנונה לתושבים הזכאים לכך בגין מצבם הכלכלי או בגין נכותם, וכן הן נותנות הנחות לאזרחים ותיקים, לנכי צה"ל, למשפחות שכולות ולהורים עצמאיים. כאשר עולה החשד כי תושב המקבל הנחה בארנונה מציג מצג שווא לצורך קבלת ההנחה, נדרשת הרשות המקומית לבחון את אמיתות טענותיו.

147 כגון חוק האזרחים הוותיקים, התש"ן-1989; חוק הרשויות המקומיות (פטור חיילים, נפגעי מלחמה ושוטרים מארנונה), התשי"ג-1953.

בנציבות התקבלו שתי תלונות על החלטת **עיריית חיפה** (העירייה) לבטל הנחה בארנונה. התלונה הראשונה נסבה על ביטול הנחה של מתלוננת שהיא הורה עצמאי[148], משום שהעירייה סברה כי המתלוננת מתגוררת עם בן זוגה - אבי בתם המשותפת - ולכן אינה זכאית להנחה בארנונה. התלונה השנייה נסבה על מתלוננת שביקשה הנחה בארנונה בשל המצב הכלכלי שלה ושל בן זוגה, אשר העירייה חשדה כי היא לא דיווחה על כל הכנסותיהם והפעילה חוקרים פרטיים כדי לבדוק את חשדותיה.

הנציבות לא מצאה כי נדרשת הכרעה בנוגע לסמכות העירייה להפעיל חוקרים פרטיים, והבירור התמקד באופן השימוש של העירייה בהם. הנציבות מצאה כי אופן השימוש של העירייה בחוקרים פרטיים לצורך בחינת בקשות להנחה לא הוסדר על ידי משרד הפנים או העירייה[149]. כמו כן העלתה בדיקת הנציבות ליקויים באופן שבו בדקה העירייה, באמצעות החוקרים הפרטיים, את זכאותם של המתלוננים להנחה בארנונה. זאת בשים לב לחובה החלה עליה לפעול באופן מידתי ולאזן בין הערך של חתירה לאמת והוצאתה לאור לבין השמירה על זכויות היסוד של הפרט תוך מתן משקל ראוי להגנה על הקופה הציבורית[150].

> הנציבות קבעה כי העירייה אימצה את ממצאי החוקרים הפרטיים בלא שבחנה בעצמה את הראיות שהחוקרים הפרטיים אספו

הנציבות מצאה כי דוחות החקירה שעליהם התבססה החלטתה של העירייה לשלול מהמתלוננות את ההנחה כללו טעויות ופרטים שגויים, כי לא צורפו להם ראיות המעידות על נכונות הממצאים, וכי לא פורט בהם כיצד הושגו אותן ראיות וכיצד הגיעו החוקרים הפרטיים לידי המסקנות המפורטות בדוחות.

דוחות החוקרים הפרטיים, שכאמור לא צורפו להם הראיות שעליהם התבססו, אינם בבחינת ראיה מינהלית שבהתבסס עליה רשאית העירייה לשלול הנחה שניתנה. הנציבות קבעה כי העירייה אימצה את ממצאי החוקרים הפרטיים בלא שבחנה בעצמה את הראיות שהחוקרים הפרטיים אספו ובלא שהפעילה שיקול דעת בנושא. הנציבות אף העירה לעירייה על שהפרה את זכות הטיעון של המתלוננות בכך שלא איפשרה להן להגיב על ממצאי החוקרים הפרטיים לפני שהחליטה לשלול את זכאותן להנחה על סמך אותם ממצאים.

בעקבות הבירור השיבה העירייה למתלוננות את ההנחות שנמצא כי נשללו מהן שלא כדין. (1033570, 1051947)

148 הורה שבהחזקתו ילד, הוא אינו נשוי ואין אדם הידוע בציבור כבן זוגו. להגדרה המלאה ראו סעיף 1 לחוק סיוע למשפחות שבראשן הורה עצמאי, תשנ"ב - 1992.

149 נמצא שבימים אלו מבצע היועץ המשפטי לממשלה עבודת מטה לקביעת כללים בעניין אופן הפעלת סמכויות חקירה בהליכים מינהליים על ידי גופי ממשלה שהוסמכו לכך כדין, ולעדכון הנוהל בנוגע להתקשרות משרדי ממשלה עם חוקרים פרטיים.

150 רע"א 2558/16 **פלונית נ' קצין התגמולים - משרד הבטחון** (פורסם במאגר ממוחשב, 5.11.2017); ת"א (שלום ראשל"צ) 28846-08-15 **פלונית נ' המוסד לביטוח לאומי - ירושלים** (פורסם במאגר ממוחשב, 25.1.2018).

אחת המתלוננת כתבה לנציבות כלהלן:

> **"אני מלאת הערכה על האופן המעמיק בו בוררה תלונתי. עוד קודם לכן התרשמתי שתלונתי מבוררת באופן מקיף, אך לא תיארתי לעצמי עד כמה. לא אוכל להכביר במילים על חשיבות קיומה של נציבות תלונות הציבור, ועל "עבודת הנמלים" החיונית והמסורה של עובדיה. בנימה אישית אני רוצה לומר לך שהחזרת לי את האמון במערכות השלטון של מדינת ישראל, ועל כך אני מודה לנציבות תלונות הציבור ולך באופן אישי מקרב לב".**

אי-מתן הנחה בארנונה לאדם שמחזיק בשני נכסים בשתי ערים [89]

מועצה אזורית שומרון
עיריית נתניה

המתלונן הוא אדם מבוגר נכה וסיעודי אשר מקבל גמלת נכות מהביטוח הלאומי. לפי צווי הארנונה של **עיריית נתניה** (העירייה) ו**המועצה האזורית שומרון** (המועצה), שבתחומי השיפוט של כל אחת מהן מחזיק המתלונן דירה, תושב שמקבל מהביטוח הלאומי גמלת נכות זכאי להנחה בארנונה בשיעור של 80%.

הביטוח הלאומי שולח לרשויות, על פי דרישתן, את רשימת תושבי הרשות שמקבלים ממנו גמלה, והרשויות נותנות למקבלי הגמלאות את ההנחה שהם זכאים לה, באופן אוטומטי, בלא שהם יידרשו להגיש בקשה לקבלתה.

נמצא כי העירייה מקבלת מהביטוח הלאומי ארבע פעמים בשנה את רשימת מקבלי הגמלאות שגרים בתחום שיפוטה, ואילו המועצה מקבלת את הרשימה רק פעם בשנה, בדצמבר.

עד ינואר 2016 מענו הרשום של המתלונן במרשם האוכלוסין היה בדירה בנתניה. לכן הוא נכלל ברשימת מקבלי הגמלאות ששלח הביטוח הלאומי לעירייה וקיבל ממנה הנחה בארנונה. למועצה שילם המתלונן את מלוא סכום הארנונה.

בינואר 2016 שינה המתלונן את כתובתו במרשם האוכלוסין לכתובת הדירה שבתחום שיפוטה של המועצה. עלה כי שמו של המתלונן לא נכלל ברשימות השמות שבדוחות שקיבלה העירייה מהביטוח הלאומי בשנת 2016, אולם רק בנובמבר 2016 התפנתה העירייה לטפל בעניין והודיעה למתלונן שההנחה בארנונה שקיבל מבוטלת למפרע מינואר 2016. העירייה הצדיקה את ביטול ההנחה בכך שהמתלונן לא עמד באחד מתנאי מתן ההנחה ולפיו ההנחה ניתנת רק למי שגר בפועל בדירה וכתובתו הרשומה במרשם האוכלוסין היא כתובת הדירה.

בעקבות ביטול ההנחה נוצר למתלונן חוב ארנונה לעירייה, והוא שילם אותו תחת מחאה.

משהתברר למתלונן כי העירייה ביטלה למפרע את ההנחה שקיבל לשנת 2016, הוא פנה למועצה וביקש לקבל ממנה את ההנחה. המועצה סירבה לבקשה בטענה שהיא הוגשה באיחור. עוד טענה המועצה שאף כי שם המתלונן נכלל ברשימה שקיבלה מהביטוח הלאומי כבר בדצמבר 2016, רשימה זו משמשת אותה לצורך מתן הנחות לשנה הבאה - שנת 2017, ולא לשנת 2016.

עקב כך המתלונן "יצא קירח מכאן ומכאן" ולא קיבל כלל הנחה בארנונה בשנת 2016.

בנסיבות העניין, ומאחר שלא היה ספק כי המתלונן זכאי להנחה בארנונה, הציעה הנציבות לעירייה ולמועצה לנסות למצוא פתרון משותף שיאפשר לתת למתלונן את ההנחה. ואכן, העירייה והמועצה החליטו כי עד יולי 2016 תעניק העירייה את ההנחה למתלונן, וממועד זה ואילך תעניק אותה המועצה.

המתלונן הודה לנציבות על שהביאה לפתרון הבעיה שהעלה בתלונה. (1039240)

תיקון ליקוי כללי

דרישה לאישור של בעל הנכס על חדילת חזקה בנכס כתנאי להפסקת חיוב בארנונה

[90]
עיריית ירושלים

במשך יותר מ-20 שנה גרו המתלוננים, זוג מבוגרים ניצולי שואה, בדירה בירושלים. ב-8.8.17 עברו בני הזוג לדירה אחרת ונרשמו ברישומי **עיריית ירושלים** (העירייה) כמחזיקים בדירה החדשה.

המתלוננים טענו כי כשעברו לדירה החדשה פנה חתנם למוקד הטלפוני בעירייה כדי להודיע שהם עזבו את דירתם הישנה, ונציג המוקד הודיע לחתן כי כדי שהמתלוננים לא ייחשבו עוד למחזיקים בדירה הישנה, נדרש בעל הדירה להמציא לעירייה אישור חתום בכתב ולפיו המתלוננים עזבו את הדירה. המתלוננים טענו כי מאחר שבעל הנכס לא שיתף פעולה עימם ולא המציא לעירייה את האישור המבוקש, לא התקבלה בעירייה הודעתם על כך שעזבו את הדירה. המתלוננים הוסיפו שהם פנו לסיוע המשפטי במשרד המשפטים כדי שיסייע להם לקבל את האישור מבעל הנכס, אך ללא הועיל.

הבירור העלה כי בעל הנכס מכר את הדירה הישנה, ובמסגרת הליך המכירה הודיע לעירייה שרוכשי הדירה קיבלו את החזקה בדירה ב-7.9.17. בעקבות כך חייבה העירייה את המתלוננים בתשלום הארנונה בגין תקופת הביניים, בין מועד עזיבתם את הדירה הישנה (8.8.17) לבין המועד שבו הודיע בעל הדירה לעירייה על מסירת החזקה לרוכשים (7.9.17) בנימוק שהמתלוננים לא הודיעו לה כנדרש ובעוד מועד על עזיבת הדירה.

בתגובה על כך טענו המתלוננים כי, כמפורט לעיל, הם ניסו לדווח לעירייה בזמן אמת שעזבו את הדירה, אך נדרשו להמציא לה אישור בכתב מבעל הנכס והדבר לא עלה בידם.

יצוין כי הדרישה להמציא אישור מבעל הנכס על חילופי המחזיקים מצוינת גם באתר המרשתת של העירייה, והדבר נאמר גם בתשובה שקיבל נציג הנציבות ממוקד העירייה לאחר שהפנה אליו שאלה דומה כדי לבחון את טענות המתלוננים.

לאחר שבחנה הנציבות את הדברים היא הגיעה לעירייה כי אין לדרישתה זו בסיס בדין. בסעיף 325 לפקודת העיריות [נוסח חדש], הקובע את אופן ההודעה על חדילת החזקה בנכס, לא נאמר שהפסקת החיוב בארנונה מותנית בקבלת אישור הבעלים על עזיבת הדירה. עקב הדרישה הלא מבוססת של העירייה, שהמתלוננים לא הצליחו לעמוד בה, הם חויבו בארנונה עבור פרק זמן שבו לא התגוררו בנכס.

הנציבות קבעה כי בנסיבות העניין - המידע המוטעה שמסרה העירייה הן באתר המרשתת והן במוקד הטלפוני, סכום החוב, היותם של המתלוננים קשישים קשי יום שהם גם ניצולי השואה שזכאים ממילא לפטור מלא מארנונה - סירובה של העירייה להשיב למתלוננים את הסכום שנגבה מהם, ולו לפנים משורת הדין, הוא בגדר נוקשות יתרה.

העירייה פעלה בהתאם להצבעת הנציבות והשיבה למתלוננים את הארנונה ששילמו עבור פרק הזמן שלא גרו בדירה הישנה. כמו כן היא הבהירה כי הנהלים בנושא חודדו, ואתר האינטרנט עודכן והובהר בו כי "מומלץ" כי בעת שאדם המחזיק בנכס מודיע לעירייה על עזיבתו, הוא ימציא לה אישור מבעלי הנכס על דבר העזיבה. (1053491)

> הנציבות קבעה כי בנסיבות העניין - סירובה של העירייה להשיב למתלוננים את הסכום שנגבה מהם, ולו לפנים משורת הדין, הוא בגדר נוקשות יתרה

תשלומים אחרים וקנסות

תיקון ליקוי כללי

סירוב לקבל החזר חוב

רשות המיסים (הרשות) משלמת מענק עבודה בהתאם להוראות החוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מענק עבודה), התשס"ח-2007 (החוק). לעיתים הזכאות למענק או שיעורו תלויים גם בהכנסות בן הזוג.

תביעתו של המתלונן לקבלת מענק עבודה אושרה, והוא קיבל תשלום ראשון בסך 1,320 ש"ח. לאחר מכן הודיעה הרשות למתלונן כי שללה למפרע את זכאותו למענק לאחר שקיבלה מידע על הכנסות אשתו. הרשות הודיעה למתלונן כי החוב שצבר עקב קבלת המענק יקוזז ממענק עבודה שיקבל בעתיד.

ואולם, המתלונן הודיע לרשות שאין בכוונתו להגיש בעתיד תביעה נוספת למענק עבודה וביקש לשלם את חובו לאלתר. להפתעתו, ולהפתעת הנציבות שפנתה לרשות בעניין התלונה, הרשות מסרה שהמתלונן אינו יכול לשלם את החוב. הרשות הסבירה כי מדובר בסוגיה מורכבת שכרוכה גם בבעיות מחשוביות, ולכן המתלונן אינו יכול להחזיר את תשלום היתר שקיבל.

לאחר שהנציבות הטעימה לפני הרשות כי עמדתה זו אינה סבירה, שינתה הרשות את עמדתה והודיעה כי להבא יוכלו חייבים לכסות חוב שמקורו בקבלת תשלום יתר של מענק עבודה. לחייבים אלה תשלח הרשות שובר לתשלום, ויתרת חובם תאופס לאחר התשלום. (1058935)

תיקון ליקוי כללי

מילה טובה

דרישת דמי ביטוח מחייל משוחרר

ככלל, כל תושבי ישראל בני 18 ומעלה חייבים לשלם דמי ביטוח לאומי, אולם חיילים בשירות סדיר פטורים מכך. בהתאם לתיקון בחוק הביטוח לאומי [נוסח משולב], שפורסם ברשומות בדצמבר 2014, חיילים משוחררים ומסיימי שירות לאומי-אזרחי זכאים לפטור מתשלום דמי ביטוח בשני החודשים הראשונים שלאחר תום השירות.

המתלונן השתחרר משירות חובה בצה"ל בדצמבר 2014 כמה ימים לפני פרסום התיקון לחוק וקיבל מ**המוסד לביטוח לאומי** (הביטוח הלאומי) הודעה ולפיה הוא מחויב בתשלום דמי ביטוח, בין היתר, בעד החודשים ינואר ופברואר 2015. עמדת

[91]
רשות המיסים בישראל

> הנציבות הטעימה לפני הביטוח הלאומי כי יש להחיל את התיקון לחוק גם על המתלונן

[92]
המוסד לביטוח לאומי

הביטוח הלאומי הייתה שהפטור לא חל על המתלונן מכיוון שהשתחרר לפני פרסום החוק, שהוא גם מועד תחולתו.

הנציבות הטעימה לפני הביטוח הלאומי כי יש להחיל את התיקון לחוק גם על המתלונן, מכיוון שבמועד שחרורו משירות סדיר בדצמבר 2014 הוא היה פטור מתשלום דמי ביטוח לאומי בהיותו חייל סדיר בחלק מאותו החודש, ואילו במועד חיובו הראשוני בינואר 2015, כבר נכנס לתוקפו התיקון לחוק. הביטוח הלאומי השיב לנציבות כי הוא מקבל את עמדתה ואף מרחיב את היקף תחולתו של הפטור באופן שיאפשר להחילו גם על חיילים שהשתחררו משירות סדיר בנובמבר 2014, שכן לולא התיקון הם היו מחויבים בדמי ביטוח לאומי לראשונה בדצמבר 2014. הביטוח הלאומי הוסיף כי ביקש מצה"ל רשימה של שמות החיילים שהשתחררו בחודשים נובמבר - דצמבר 2014 כדי שיחילו את התיקון לחוק גם עליהם. בד בבד בוטל גם חיובו של המתלונן עבור דמי ביטוח לינואר ופברואר 2015. (1062915)

תיקון ליקוי כללי

הנפקת קנסות בגין שימוש בנתיב תחבורה ציבורית בעת יציאה מחניון

המתלוננת עובדת במגדל המאה בתל אביב ומחנה את מכוניתה בחניון הבניין. לטענתה, בעת שהיא יוצאת מהחניון היא נאלצת לנסוע בנתיב תחבורה ציבורית (נת"צ), וזאת כדי שלא להסתכן בתאונה ולסכן משתמשי דרך אחרים.

המתלוננת הלינה על שהיא מקבלת דוחות עקב הנסיעה בנת"צ[151].

מסיור שעשתה הנציבות במקום עלה כי אכן קשה לצאת מהחניון ולהשתלב בתנועה בלי לעבור דרך הנת"צ. הנציבות הפנתה את תשומת ליבה של עיריית

[93]
עיריית תל אביב-יפו

151 בהתאם לתקנות התעבורה (הפעלת מצלמות בידי רשות מקומית לשם תיעוד שימוש שלא כדין בנתיב תחבורה ציבורית), התשע"ז-2016, העירייה רשאית להציב מצלמות בנת"צ ולהטיל קנסות על מי שנוהג ברכב פרטי בנת"צ.

תל אביב-יפו (העירייה) לאמור לעיל, ובתגובה על כך מסרה העירייה כי עניין זה מוכר לה, שכן נהגים נוספים העלו לפניה את הקושי האמור.

בעקבות התערבות הנציבות החליטה העירייה להפסיק את האכיפה במקטע הנת"צ הסמוך ליציאה מהחניון ולבטל את הדוחות שנרשמו לכלי הרכב שצולמו יוצאים מחניון מגדל המאה במקטע זה, לרבות הדוח שנרשם למתלוננת. (1056380)

תיקון ליקוי כללי

דרישת תצהיר של עורך דין כתנאי להסבת קנס

[94]
עיריית חולון

המתלונן, קצין בטיחות רכב בחברת הפצות, ביקש מ**עיריית חולון** (העירייה) להסב הודעת קנס (דוח) שקיבל על שמו של האדם שנהג ברכב בעת ביצוע העבירה. העירייה דחתה את הבקשה מאחר שהמתלונן לא ביסס אותה באמצעות תצהיר שמאומת על ידי עורך דין.

המתלונן טען שהתשלום שהוא יידרש לשלם לעורך דין עבור הכנת התצהיר עלול להיות גבוה יותר מהקנס עצמו. העירייה טענה מנגד כי תכלית הדרישה לתצהיר היא למנוע הסבות שווא של דוחות.

הנציבות ציינה לפני העירייה כי נראה שהיא אינה מוסמכת בדין לדרוש תצהיר מאומת, וכי גם המשטרה, ככלל, אינה דורשת ממי שמבקש להסב דוח שקיבל ממנה לבסס את הבקשה באמצעות תצהיר המאומת על ידי עורך דין.

הנציבות הוסיפה כי יש בדרישה האמורה לכאורה משום נוקשות יתרה וכן משום הכבדה כלכלית על מבקש ההסבה, וכי היא מטילה על מבקש ההסבה נטל בירוקרטי כבד מהנדרש להשגת המטרה.

לנוכח עמדת הנציבות הודיעה העירייה כי לא תעמוד עוד על כך שמבקש ההסבה יגיש לה תצהיר מאומת כאמור, ובלבד שהוא ימציא לה את המסמכים הנדרשים להסבה בהתאם לנוהל ההסבות של המשטרה[152]. העירייה הוסיפה כי נוהל ההסבות החדש הועבר לאגף הפיקוח, האמון על הסבת דוחות, ומעתה יפעלו על פיו. אשר לעניינו של המתלונן, הרשות מסרה כי בקשתו טופלה וההסבה בוצעה בהתאם לבקשתו. (1064535)

152 לדוגמה, הצהרת הנהג בפועל כי הוא מודה שהחזיק ברכב במועד ביצוע העבירה ותצלום של רישיון נהיגה תקף.

פרק 10
הטיפול בתלונות באמצעות גישור

"אני מתפטר ומתפטר עד שאני משיג את מה שאני רוצה"

(לוי אשכול)

הגישור הוא דרך אלטרנטיבית ליישוב סכסוכים. הגישור מאפשר לצדדים, באמצעות המגשר - אדם אובייקטיבי - להביא לידי ביטוי את מכלול האינטרסים הרלוונטיים מבחינתם לעניין המחלוקת ובכך להביא לידי יישוב מיטבי ומהיר יחסית של הסכסוך במהלך פגישה אחת או פגישות מעטות.

חוק מבקר המדינה קובע שנציב תלונות הציבור רשאי לברר תלונה בכל דרך שיראה לנכון, ואחת הדרכים האפקטיביות לבירור התלונות היא הליך הגישור. לנוכח יתרונותיו של הליך הגישור, מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור שם לו למטרה להגדיל בהתמדה את מספר התלונות שיטופלו בנציבות באמצעות הליך זה.

הליך הגישור בנציבות מתבצע בהתאם לכללים המקובלים החלים על ההליך, אך המייחד אותו הוא מאפייני הצדדים: אין מדובר במחלוקת בין שני פרטים כלשהם, אלא במחלוקת בין אדם או גוף פרטי ובין רשות שלטונית. המפגש הבלתי אמצעי המתבצע במסגרת הגישור בין האדם הפרטי ובין האדם נציג הרשות מאפשר לא אחת לגבש דרכים יצירתיות ליישוב סכסוכים מורכבים וממושכים. בכך תורם הגישור להפחתת הניכור שחש הפרט כלפי מערכות השלטון והבירוקרטיה ולהגברת האמון שלו בהן.

את הליכי הגישור מנהלים עובדי הנציבות שהשתתפו בהכשרה מקצועית ייעודית, ובראשם מרכזת הגישור. ההחלטה אם להפנות תלונה להליך של גישור יכולה להתקבל מיד עם קבלתה בנציבות או במהלך בירורה, כאשר מתחוורת יותר מהות הסכסוך.

הנציבות מקיימת הליכי גישור "קלסיים" של פגישות משותפות, גישור טלפוני וגישור מקוון (On Line Dispute Resolution - גישור שמתבצע באמצעות המרשתת, ובו הצדדים והמגשר או המגשרים אינם נמצאים באותו החדר).

אחד ממאפייניו של הליך הגישור הוא חסיון ההליך; החיסיון מאפשר לצדדים לעבור משיח לעומתי לשיח כן ופתוח. כדי להבטיח את חסיון ההליך, יש הפרדה בין ההליך "הרגיל" של בירור התלונות ובין הליכי הגישור, ולכן מידע שנמסר לעובדי הנציבות במסגרת הליך הגישור נשמר כמידע חסוי ואינו מועבר לגורם אחר בנציבות.

מאפיין נוסף של ההליך הוא חופש הבחירה, ומשום שההליך מתבצע מרצונם של הצדדים ומבוסס על הסכמתם, בכל שלב של הגישור יכול כל אחד מהצדדים לבקש כי ההליך יופסק והתלונה תבורר (או תחזור להתברר) בהליך רגיל.

> הליך הגישור בנציבות מתבצע בהתאם לכללים המקובלים החלים על ההליך, אך המייחד אותו הוא מאפייני הצדדים: אין מדובר במחלוקת בין שני פרטים כלשהם, אלא במחלוקת בין אדם או גוף פרטי ובין רשות שלטונית

בשנת 2018 טופלו בנציבות יותר ממאה תלונות באמצעות גישור. להלן יוצגו הבולטות שבהן, העוסקות בהסרת מפגעים ומטרדים או בפגיעה ברגשות בעקבות יחס לא ראוי, וכן תלונות הנסבות על מערכת יחסים מתמשכת בין המתלונן לגוף הנילון.

מילה טובה

בשל החיסיון שחל על ההליך לא יצוינו שמות הצדדים, אך מצאנו שיש מקום **לציין לטובה** את הגופים ורשויות השלטון שנתנו את הסכמתם להשתתף בהליכי הגישור.

הסרת מפגעים ומטרדים

1. תושבי עיר בשפלת החוף פנו לנציבות בתלונה על מטרד רעש שמקורו במנחת טיסנים הסמוך לבתיהם, שנמצא בתחומי שיפוטה של עירייה שכנה (העירייה). לטענתם, זה שנים רבות, ובכל סוף שבוע, מטיסים אנשים טיסנים במנחת, והרעש שנגרם מהטסת הטיסנים טורד את מנוחתם. המתלוננים הוסיפו כי אם ייפלו טיסנים, הם עלולים לפגוע בתושבי האזור. **[95]**

משעלה כי המטרד נמשך שנים רבות ופוגע באיכות חייהם וברווחתם של תושבים רבים באזור, ומאחר שהתושבים הרגישו תסכול רב לנוכח אוזלת ידה של העירייה בטיפול במטרד, הציעה הנציבות לתושבים ולנציגי העירייה לקיים הליך גישור.

בפגישת הגישור תיאר אחד המתלוננים בהרחבה את המצוקה שלו ושל כל דיירי האזור בגין המטרד שנגרם מהטסת הטיסנים במקום. הוא הוסיף כי עד כה הוא חש שקולו לא נשמע, וכי העירייה לא פועלת בהתאם להתחייבותה הקודמת למגר את תופעת הטסת הטיסנים.

העירייה הבהירה שבמרוצת השנים היא נקטה פעולות שונות למיגור התופעה, אך היא מתקשה בכך, בעיקר משום שלא עלה בידה לאתר את הבעלים של השטח ולאכוף עליו את החובה להסיר את המטרד. בפגישה סוכם שהעירייה תבחן אם היא מוסמכת מהבחינה המשפטית להסיר בעצמה את המטרד שנמצא על קרקע פרטית.

בחוות הדעת המשפטית שגיבשה העירייה צוין, בין היתר, כי השימוש בשטח להטסת הטיסנים מנוגד לייעוד שנקבע לו בתוכנית בניין העיר, וכי הוא אף בבחינת מפגע בהתאם להוראות חוק העזר העירוני למניעת מפגעים. לנוכח זאת נקבע בחוות הדעת מתווה שעל העירייה לפעול לפיו כדי להסיר את המפגע; לפי המתווה, על העירייה לפרסם בעיתון הודעה המיועדת לבעל המקרקעין ולפיה הוא נדרש להרוס את מנחת הטיסנים עד מועד מסוים, שאם לא כן תהיה העירייה רשאית להרסו בעצמה.

מעקב הנציבות אחר אופן יישום המתווה שנקבע בחוות הדעת העלה כי העירייה פרסמה הודעה כנדרש, וכי לנוכח העובדה שבמועד האחרון להריסת מנחת הטיסנים, כנקוב במודעה, הוא עדיין לא נהרס, הרסה אותו העירייה בעצמה. בכך בא אל קיצו סבלם רב-השנים של המתלוננים. (1034285)

[96] 2. המתלוננת, אם יחידנית לשלוש בנות, מתגוררת ביישוב בצפון הארץ. למתלוננת חניה פרטית, והעירייה סימנה על הכביש בכניסה לחניה מסגרת התוחמת שטח שרק בעלי החניה רשאים לחנות בו. בתלונתה טענה המתלוננת כי למרות הסימון האמור, שכניה ולקוחות של בתי עסק הסמוכים לביתה חונים במקום וחוסמים את החניה. לטענת המתלוננת, לא זו בלבד שפניותיה לשכנים בבקשה שלא יחנו במקום לא הועילו, אלא שבגינן השכנים אף איימו עליה ועל בנותיה, והדבר ערער במידה רבה את תחושת הביטחון שלהן.

לאחר שתלונות חוזרות ונשנות לעירייה על חסימת הגישה לחניה לא הביאו לפתרון הבעיה, הציבה המתלוננת, ביוזמתה, עמודים מול הכניסה לחניה כדי למנוע חניית כלי רכב במקום. ואולם גורמי האכיפה בעירייה דרשו ממנה להסיר את העמודים.

בתלונתה לנציבות תיארה המתלוננת את חוסר האונים שהיא חשה בעקבות אופן טיפולה של העירייה בעניינה.

נמצא שהתלונה מתאימה לטיפול באמצעות גישור. בפגישת הגישור תיארה המתלוננת לפני נציגי העירייה את המצוקה הגדולה שבה היא שרויה עקב חסימת החניה. נציגי העירייה הסבירו למתלוננת כי בשל מחסור ביידות פיקוח בשעות הלילה, מחלקת הפיקוח העירוני אינה יכולה להיות זמינה תמיד לקריאותיה, והגעתה של ניידת הפיקוח למקום עלולה להתעכב זמן מה.

עם זאת, בזכות ההידברות והשיח הפתוח בהליך הגישור, גיבשו הצדדים פתרונות שמטרתם לסכל במידת האפשר את הניסיונות לחסום את החניה ואולי אף למנוע כליל את חסימתה. בכלל זה העירייה הסכימה להבליט את המסגרת התוחמת את החניה אשר מסומנת על הכביש, לתגבר את נוכחות ניידת הפיקוח העירוני במקום, לבחון את האפשרות להציב עמודים על

הכביש הסמוך לחניית המתלוננת וכן את האפשרות לסמן את שפת המדרכה הסמוכה לחניה באדום לבן. (1045469)

כמה חודשים לאחר פגישת הגישור שלחה המתלוננת לצוות הגישור מכתב תודה ובו כתבה:

"ברצוני להביע את תודתי האישית והערכתי עבור הטיפול המסור של עובדות משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור ... לאור פנייתי למשרדכם כגוף סמכותי וכמוצא אחרון, לאחר אינספור פניות לגופים רבים בנוגע לרצף של אירועים קשים ופוגעניים בנושא חסימת החניה הפרטית המאושרת על ידי העירייה בביתי.

פניה זו לשמחתי קיבלה תוקף, תשומת לב, ויחס מרשים שאין כמוהו. אתם הגוף היחיד שנחלץ לעזרתי ואפשר לומר הושיע אותי מרצף האירועים שחוויתי... הפרשיה בנושא חסימת החניה הפרטית בביתי מטופלת בצורה עניינית ורצינית מצד העירייה...

היום אני יכולה להגיד שאני מרגישה בטחון ורווחת חיים תקינה...".

פגיעה ברגשות בעקבות יחס לא ראוי

[97] 1. אביה המנוח של המתלוננת היה יזם שבנה מרכז תרבות בעיר מגוריו. לאחר פטירתו הנציחה העירייה את פועלו של האב באמצעות מצבת זיכרון שהוצבה בגן הצמוד למרכז התרבות. לימים החליטה העירייה לשפץ את הגן, מצבת הזיכרון נהרסה, ובמקומה הוקם קיר אמנותי מבטון ועליו נתלו ציורים המציגים אתרים ומוסדות בולטים בעיר בעבר ובהווה.

המתלוננת ביקשה מהעירייה להמשיך להנציח את פועלו של אביה המנוח באמצעות מצבת הזיכרון בגן, ולאחר שבקשתה נדחתה היא פנתה לנציבות. המתלוננת טענה כי העירייה הציעה להציב בגן שלט מתכת הנושא את שמו של האב, במקום מצבת הזיכרון, אך זאת לפרק זמן מוגבל ובתנאי שהמתלוננת תתרום לעירייה כמה אלפי שקלים.

המתלוננת הביעה את כאבה על שלמרות תרומתו הרבה של אביה המנוח לעיר, החליטה העירייה בהינף יד למחות את זכרו.

בשל הנסיבות הרגישות של המקרה ומאחר שניכר היה שהעניין עצמו ותגובת העירייה מכאיבים מאוד למתלוננת ומתסכלים אותה, הוחלט להציע לצדדים לקיים הליך גישור. לפני פגישת הגישור סייר צוות הגישור בגן המדובר עם המתלוננת ובעלה. במהלך הסיור תיארה המתלוננת, בעיניים דומעות, את

פועלו של אביה המנוח ואת תרומתו לעיר. הצוות אף התרשם מהקיר האמנותי המיוחד שהוקם בגן.

בפגישת הגישור שהתקיימה בהשתתפות המתלוננת, בעלה ונציגים בכירים מהעירייה, סיפרה המתלוננת בכאב על השתלשלות האירועים שהובילה להריסת מצבת הזיכרון של אביה המנוח. נציגי העירייה הבהירו שהם ניסו למצוא פתרון לבעיה, אך תגובותיה של המתלוננת והאופן שבו התפרסם העניין באמצעי התקשורת, תוך סילוף העובדות, לא אפשרו למצוא פתרון הולם לבעיה.

צוות הגישור הצליח ליישר את ההדורים בין הצדדים לאחר שעלה בגישור שהמתלוננת אינה עומדת על כך שתוקם מצבת זיכרון חדשה לאב ומבחינתה אפשר ששמו יונצח בדרך אחרת. בסופה של פגישת הגישור הגיעו הצדדים לפתרון ולפיו לשלט הסמוך לקיר האמנותי המפרט את שמות האתרים והמוסדות יתווסף שמו של האב, וזאת בכפוף לקבלת האישורים הנדרשים לכך. (1056209)

2. המתלוננת, חולה במחלה קשה, פנתה לנציבות בתלונה על עובד במשרד ממשלתי שנזקקה לשירותיו. לטענתה, העובד הרים עליה את קולו, השפיל אותה, לא נהג בה בכבוד ולא התחשב במצבה הפיזי. יתרה מזו, הוא אף עישן בנוכחותה. [98]

המשרד דחה את טענות המתלוננת, ומשהדבר הובא לידיעתה ניכר היה שהיא נפגעה עמוקות הן מיחסו של העובד כלפיה והן מתגובת המשרד בעניין. בנסיבות אלה הציעה הנציבות לקיים פגישת גישור בין המתלוננת לנציגי המשרד.

במפגש הגישור בהשתתפות העובד והממונה עליו תיארה המתלוננת את תחושותיה הקשות ואת הפגיעה ברגשותיה ובכבודה בעקבות יחסו של העובד כלפיה. העובד תיאר במפגש את תנאי עבודתו הלא קלים, את סביבת העבודה שלו ואת עומס העבודה שבו הוא נתון מדי יום. עם זאת, מנהלו של העובד התנצל לפני המתלוננת על חוויית השירות השלילית שחוותה. (1047304)

המתלוננת יצאה מהמפגש שבעת רצון וכתבה לצוות הגישור בזו הלשון:

"ברצוני להביע את מלוא ההערכה לכל המשתתפים על פגישת הגישור שנערכה הבוקר, קבלתי רושם שתלונתי נשמעה ברצינות ובמקצועיות ע"י נציגי משרד ... והצוות שהגיע עשה מאמצים כנים להעניק תחושה של אוזן קשבת...".

הסדרת מערכת יחסים מתמשכת בין מתלונן לנילון

1. המתלונן, מתווך במקצועו, עבד במשך כמה שנים בשיתוף פעולה עם חברה משכנת במסגרת פרויקט איתור דירות לדיור ציבורי. בתלונתו טען כי החברה מסרבת לשלם לו דמי תיווך עבור שתי דירות שהציע לה, אף שנודע לו כי בסופו של דבר רכשה את הדירות. עוד טען המתלונן כי לאחר שעמד על כך שהחברה תשלם לו את דמי התיווך עבור שתי הדירות האמורות, הודיעה לו החברה שהחליטה להפסיק את שיתוף הפעולה העסקי עימו. לדברי המתלונן, החלטה זו גרמה לפגיעה בפרנסתו. [99]

בתגובה על התלונה טענה החברה כי המתלונן אינו זכאי לדמי תיווך מאחר שאחת הדירות הוצעה לה על ידי מתווך אחר בד בבד עם קבלת ההצעה מהמתלונן, ואילו הדירה השנייה הוצעה לה על ידי מתווך אחר עוד לפני שהמתלונן הציע לה אותה. אשר להחלטה להפסיק את שיתוף הפעולה עם המתלונן מסרה החברה כי ההחלטה התקבלה בשל אופן תפקודו של המתלונן, ובכלל זה התכתבות פוגענית שקיים עימה, ובמסגרתה העלה השמצות נגד עובדי החברה שיש בהן משום הוצאת לשון הרע.

משעלה כי שיתוף הפעולה העסקי בין הצדדים נמשך כמה שנים ואין מדובר בהתקשרות חד-פעמית, ולנוכח טענת המתלונן כי הפסקת שיתוף הפעולה בינו ובין החברה תפגע בפרנסתו, הציע צוות הגישור לצדדים לקיים פגישת גישור משותפת.

בפגישה פירטו נציגי החברה לפני המתלונן את הקריטריונים שלפיהם משולמים דמי התיווך למתווכים והסבירו מדוע המתלונן לא עמד בהם. כמו כן הם הסבירו למתלונן כיצד מצופה ממתווכים לעבוד עם החברה. המתלונן הבהיר עד כמה חשוב לו המשך ההתקשרות עם החברה.

בתום הפגישה הוסכם כי המתלונן יתנצל לפני נציגי החברה על הדברים שאמר, וכי הצדדים ימשיכו לשתף פעולה כבעבר. (1051577)

2. הורים לנערה בת 16 עם צרכים מיוחדים, תלמידת החינוך המיוחד, התלוננו שבתם סובלת מאלימות מילולית יומיומית מצד שתי תלמידות שנוסעות איתה יחד בהסעה לבית הספר. עוד הלינו המתלוננים על שאגף החינוך בעירייה [100]

החליף את מלוות ההסעה במלווה שאינה מתפקדת לשביעות רצונם. לדברי המתלוננים, העירייה לא הגיבה באופן הראוי על פניותיהם אליה בנושאים האמורים.

מאחר שתלונה זו לא הייתה תלונתם הראשונה של המתלוננים על בעיות הנוגעות להסעה למסגרת החינוכית, ומאחר שבתם של המתלוננים, כאדם עם צרכים מיוחדים, צפויה להשתמש בשירותי ההסעה עד הגיעה לגיל 21, ראתה הנציבות לנכון להציע למתלוננים ולעירייה לטפל בתלונה באמצעות גישור.

לאחר קבלת הסכמת הצדדים לגישור, התקיימה פגישה משותפת בינם ובין צוות הגישור של הנציבות. בפגישה תיארו המתלוננים את הבעיות השונות שהתעוררו במשך השנים בנוגע לשירותי ההסעה של בתם. המתלוננים ציינו כי הבעיות הרבות בתחום זה ואופן טיפולה של העירייה בעניינם ערערו את אמונם בעירייה והביאו לכך שירגישו כי גורמי העירייה מזלזלים בהם. ההורים הסבירו שכל רצונם הוא שלבתם תהיה הסעה נאותה עם מלווה ונהג שממלאים את תפקידם כנדרש, והוסיפו שההתמודדות היומיומית עם הגורמים השונים בעירייה בנושא זה מתישה אותם.

לאחר שנאמרו דברים אלה, הציעה מנהלת אגף החינוך בעירייה כי היא תהיה אשת הקשר הישירה של ההורים עם העירייה בכל עניין הנוגע להסעה, והצעתה התקבלה. כמו כן הסכימו הצדדים כי תתקיים פגישת היכרות בין המתלוננים לבין המלווה של ההסעה, על מנת שהמתלוננים יוכלו לפרט לפניה את צרכיה של בתם.

במעקב שקיים צוות הגישור מסרו מנהלת אגף החינוך וההורים כי עניין ההסעה הוסדר במלואו. המתלוננים הביעו קורת רוחם מכך שהמלווה נפגשה איתם ועדכנו כי בסופו של דבר ההסעה מתבצעת לשביעות רצונם המלאה. (1049180)

נספחים

- התפלגות התלונות לפי גופים נילונים בשנת 2018 ותוצאות הטיפול בהן
- התפלגות התלונות לפי נושאים ומגדר
- רשימת הגופים שתלונות בעניינם מתוארות בדוח

התפלגות התלונות לפי משרדי ממשלה* בשנת 2018

הגופים הנילונים	תלונות שהתקבלו בשנת 2018		תלונות שבהן הסתיים הבירור בשנת 2018 (כולל תלונות שהתקבלו קודם לכן)					
	סה"כ מכתבי תלונה	סה"כ תלונות	סה"כ מכתבי תלונה	סה"כ תלונות (כולל עמודות (1), (2) ו- (3)	(1) תלונות שהייתה בהן הכרעה	תלונות שנמצאו מוצדקות	(2) תלונות שהבירור בהן הסתיים ללא הכרעה	תלונות שבאו על תיקונן	(3) תלונות שלנציבות אין סמכות לבררן
משרד האוצר	**224**	**229**	**222**	**218**	**103**	**38**	**93**	**56**	**22**
כללי	33	32	32	23	6	4	13	3	4
החשב הכללי	36	37	42	46	21	10	21	10	4
חטיבת שכר, תנאי שירות וגמלאות	27	29	34	40	19	10	18	8	3
הרשות לזכויות ניצולי השואה	34	37	31	32	22	2	9	7	1
מנהל התכנון	18	18	17	17	4	1	11	8	2
רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון	90	91	88	88	44	17	33	27	11
משרד האנרגייה	**17**	**16**	**14**	**7**	**1**	**0**	**4**	**3**	**2**
משרד הביטחון	**170**	**180**	**160**	**163**	**75**	**33**	**65**	**40**	**23**
כללי	32	34	42	34	17	12	15	9	2
אגף שיקום נכים	126	135	108	119	54	21	45	27	20
המשרד לביטחון הפנים	**47**	**53**	**48**	**48**	**22**	**7**	**22**	**8**	**4**
כללי	28	33	34	33	15	4	15	2	3
אגף לרישוי כלי יריה	18	18	11	13	6	3	6	2	1
משרד הבינוי והשיכון	**351**	**377**	**374**	**386**	**194**	**37**	**172**	**79**	**20**
כללי	133	149	154	151	50	7	84	9	17
אגף אכלוס	181	187	178	185	111	19	71	61	3
אגף נכסים ודיור	12	12	14	14	5	0	9	7	0
אגף שיווק	17	22	21	29	22	8	7	1	0
משרד הבריאות	**504**	**647**	**490**	**607**	**293**	**179**	**274**	**185**	**40**
כללי	171	175	176	163	58	19	78	32	27

* משרדים, יחידות באותם משרדים או גופי סמך שלהם שעליהם התקבלו 10 תלונות ויותר בשנת 2018

הגופים הנילונים	תלונות שהתקבלו בשנת 2018		תלונות שבהן הסתיים הבירור בשנת 2018 (כולל תלונות שהתקבלו קודם לכן)					
	סה"כ מכתבי תלונה	סה"כ תלונות	סה"כ מכתבי תלונה	סה"כ תלונות (כולל עמודות (1), (2) ו- (3)	(1) תלונות שהייתה בהן הכרעה	תלונות שנמצאו מוצדקות	(2) תלונות שהבירור בהן הסתיים ללא הכרעה	תלונות שבאו על תיקונן	(3) תלונות שלנציבות אין סמכות לבררן
אגף הבטחת איכות	18	20	20	21	15	11	5	1	1
אגף בריאות הנפש	14	15	7	8	6	3	2	2	0
היחידה הארצית למכשירי שיקום וניידות	11	12	11	11	7	2	4	4	0
המכון הרפואי לבטיחות בדרכים	60	67	57	65	44	17	16	12	5
נציבות קבילות הציבור לחוק ביטוח בריאות ממלכתי	14	18	15	18	7	3	9	7	2
היחידה לקנביס רפואי (יק"ר)	174	295	161	277	138	119	139	116	0
המשרד להגנת הסביבה	**54**	**54**	**57**	**50**	**9**	**3**	**40**	**17**	**1**
משרד החוץ	**32**	**36**	**31**	**34**	**17**	**8**	**15**	**8**	**2**
משרד החינוך	**378**	**403**	**418**	**435**	**167**	**67**	**238**	**152**	**30**
משרד החקלאות ופיתוח הכפר	**41**	**43**	**46**	**41**	**22**	**5**	**17**	**10**	**2**
משרד הכלכלה והתעשייה	**69**	**70**	**78**	**73**	**34**	**11**	**34**	**16**	**5**
כללי	32	32	41	39	17	6	19	9	3
האגף לאיגוד שיתופי	23	23	25	22	10	4	10	4	2
הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן	14	15	12	12	7	1	5	1	0
משרד המשפטים	**511**	**529**	**527**	**530**	**153**	**32**	**190**	**81**	**187**
כללי	45	46	46	42	13	6	18	4	11
אגף האפוטרופוס הכללי והכונס הרשמי	69	67	67	68	28	11	30	17	10
הרשם לענייני ירושה	21	22	21	22	13	7	8	8	1
אגף רישום והסדר מקרקעין	23	24	25	25	7	1	12	6	6
היועץ המשפטי לממשלה	10	11	9	8	0	0	6	4	2
הסיוע המשפטי	123	134	132	143	50	4	67	28	26

הגופים הנילונים	תלונות שהתקבלו בשנת 2018		תלונות שבהן הסתיים הבירור בשנת 2018 (כולל תלונות שהתקבלו קודם לכן)					
	סה"כ מכתבי תלונה	סה"כ תלונות	סה"כ מכתבי תלונה	סה"כ תלונות (כולל עמודות (1), (2) ו- (3)	(1) תלונות שהייתה בהן הכרעה	תלונות שנמצאו מוצדקות	(2) תלונות שהבירור בהן הסתיים ללא הכרעה	תלונות שבאו על תיקונן	(3) תלונות שלנציבות אין סמכות לבררן
נציבות תלונות הציבור על שופטים	15	13	12	11	0	0	1	0	10
פרקליטות המדינה	63	63	64	62	21	4	23	9	18
מועצת שמאי המקרקעין	12	12	12	11	0	0	3	1	8
המחלקה לחקירות שוטרים	22	24	22	23	7	2	8	1	8
רשות התאגידים	118	126	123	124	18	2	20	9	86
רשם החברות	12	14	13	15	7	2	7	4	1
רשם העמותות	98	102	103	101	6	0	10	3	85
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים	**331**	**345**	**320**	**327**	**135**	**59**	**173**	**111**	**19**
כללי	157	162	143	142	42	23	87	30	13
אגף מעונות יום ומשפחתונים	146	154	150	158	79	30	76	65	3
היחידה לרישום ורישוי מהנדסים ואדריכלים	11	11	8	8	6	3	1	0	1
משרד העלייה והקליטה	**64**	**67**	**71**	**71**	**40**	**4**	**28**	**19**	**3**
משרד הפנים	**74**	**74**	**70**	**57**	**18**	**5**	**30**	**18**	**9**
כללי	47	47	50	40	13	4	21	15	6
יחידת המפקח הארצי על הבחירות	17	16	12	11	4	1	6	1	1
משרד ראש הממשלה	**89**	**95**	**100**	**95**	**28**	**6**	**62**	**34**	**5**
כללי	28	30	32	25	7	1	16	4	2
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה	11	11	13	14	3	1	8	2	3
רשות התקשוב הממשלתי	12	12	13	13	6	4	7	6	0
יחידת ממשל זמין	10	10	11	11	4	3	7	0	0
שירות הביטחון הכללי	21	23	21	21	5	0	16	6	0

הגופים הנילונים	תלונות שהתקבלו בשנת 2018		תלונות שבהן הסתיים הבירור בשנת 2018 (כולל תלונות שהתקבלו קודם לכן)					
	סה"כ מכתבי תלונה	סה"כ תלונות	סה"כ מכתבי תלונה	סה"כ תלונות (כולל עמודות (1), (2) ו- (3)	(1) תלונות שהייתה בהן הכרעה	תלונות שנמצאו מוצדקות	(2) תלונות שהבירור בהן הסתיים ללא הכרעה	תלונות שבאו על תיקונן	(3) תלונות שלנציבות אין סמכות לבררן
המשרד לשירותי דת	**87**	**92**	**78**	**73**	**19**	**8**	**36**	**18**	**18**
כללי	19	23	16	15	3	1	11	4	1
הנהלת בתי הדין הרבניים	41	39	35	33	7	2	12	5	14
הרבנות הראשית לישראל	25	28	25	23	9	5	11	7	3
משרד התחבורה והבטיחות בדרכים	**824**	**850**	**776**	**786**	**324**	**161**	**404**	**210**	**58**
כללי	433	430	398	384	174	89	184	87	26
הרשות הארצית לתחבורה ציבורית	47	51	48	49	27	13	22	13	0
אגף הרישוי	325	347	313	339	113	55	195	96	31
משרד הרישוי- באר שבע	11	12	10	10	7	2	3	1	0
משרד התקשורת	**127**	**137**	**136**	**139**	**77**	**55**	**55**	**40**	**7**
כללי	37	36	33	27	6	3	16	6	5
אגף בכיר ניהול ספקטרום ורישוי תדרים	68	79	77	86	54	46	32	28	0
אגף בכיר פיקוח ואכיפה מערך התקשורת	15	15	17	17	12	3	3	3	2
משרד התרבות והספורט	22	24	22	18	4	2	12	4	2
סה"כ	**4,074**	**4,383**	**4,099**	**4,213**	**1,756**	**730**	**1,992**	**1,126**	**465**

התפלגות התלונות לפי מוסדות מדינה* בשנת 2018

הגופים הנילונים	תלונות שהתקבלו בשנת 2018		תלונות שבהן הסתיים הבירור בשנת 2018 (כולל תלונות שהתקבלו קודם לכן)					
	סה"כ מכתבי תלונה	סה"כ תלונות	סה"כ מכתבי תלונה	סה"כ תלונות (כולל עמודות (1), (2) ו- (3)	(1) תלונות שהייתה בהן הכרעה	תלונות שנמצאו מוצדקות	(2) תלונות שהבירור בהן הסתיים ללא הכרעה	תלונות שבאו על תיקונן	(3) תלונות שלנציבות אין סמכות לבררן
בנק ישראל	**65**	**66**	**66**	**70**	**33**	**3**	**30**	**16**	**7**
כללי	17	17	15	17	5	1	11	4	1
הפיקוח על הבנקים	40	41	43	45	24	2	16	12	5
המוסד לביטוח לאומי	**1,011**	**1,085**	**1,018**	**1,076**	**550**	**123**	**431**	**266**	**95**
כללי	168	157	156	143	22	2	73	10	48
ייעוץ רפואי	10	11	8	9	4	1	5	2	0
מינהל הגמלאות	33	36	30	33	18	7	15	9	0
סניף אשדוד	23	27	25	29	19	4	8	3	2
סניף אשקלון	18	19	19	20	12	2	8	5	0
סניף באר שבע	194	218	189	204	124	10	74	49	6
סניף בני ברק	17	18	15	15	7	3	8	7	0
סניף חדרה	11	13	14	15	8	1	5	4	2
סניף חולון	14	15	14	15	11	2	3	3	1
סניף חיפה	37	41	35	40	16	4	20	13	4
סניף טבריה	32	36	33	38	19	6	18	10	1
סניף יפו	17	19	17	18	5	0	11	8	2
סניף ירושלים	88	99	88	97	56	13	37	29	4
סניף כפר סבא	19	21	23	25	12	5	10	13	3
סניף נהריה	17	18	19	20	13	2	4	3	3
סניף נצרת	64	69	63	67	38	9	27	19	2
סניף נתניה	16	18	16	18	8	2	9	8	1
סניף עפולה	17	19	19	20	14	8	4	3	2
סניף פתח תקווה	18	22	22	26	17	8	9	7	0
סניף קריות	21	21	23	23	12	4	10	8	1

* גופים נילונים ויחידות באותם גופים שעליהם התקבלו 10 תלונות ויותר בשנת 2018

הגופים הנילונים	תלונות שהתקבלו בשנת 2018		תלונות שבהן הסתיים הבירור בשנת 2018 (כולל תלונות שהתקבלו קודם לכן)					
	סה"כ מכתבי תלונה	סה"כ תלונות	סה"כ מכתבי תלונה	סה"כ תלונות (כולל עמודות (1), (2) ו- (3)	(1) תלונות שהייתה בהן הכרעה	תלונות שנמצאו מוצדקות	(2) תלונות שהבירור בהן הסתיים ללא הכרעה	תלונות שבאו על תיקונן	(3) תלונות שלנציבות אין סמכות לבררן
סניף ראשון לציון	18	19	19	20	12	2	6	4	2
סניף רחובות	33	33	35	35	19	6	15	9	1
סניף רמלה	51	54	58	61	33	5	22	19	6
סניף רמת גן	14	15	11	12	7	3	5	3	0
סניף תל אביב	26	28	25	27	15	4	11	9	1
הנהלת בתי המשפט	**122**	**128**	**119**	**114**	**21**	**7**	**47**	**14**	**46**
כללי	43	47	52	49	14	4	23	7	12
בית המשפט העליון	10	10	11	9	0	0	5	0	4
שלום תל אביב	11	11	9	9	3	2	4	1	2
הרשות הארצית לכבאות והצלה	**20**	**20**	**22**	**22**	**11**	**5**	**8**	**4**	**3**
הרשות הממשלתית למים ולביוב	**14**	**17**	**17**	**16**	**6**	**1**	**10**	**7**	**0**
כנסת ישראל	**16**	**15**	**15**	**12**	**0**	**0**	**3**	**0**	**9**
משטרת ישראל	**699**	**745**	**750**	**778**	**304**	**81**	**340**	**97**	**134**
נציבות שרות המדינה	**59**	**60**	**54**	**55**	**37**	**15**	**14**	**6**	**4**
צבא ההגנה לישראל	**179**	**185**	**197**	**197**	**66**	**21**	**95**	**50**	**36**
כללי	143	146	155	156	49	18	72	41	35
המנהל האזרחי ביהודה ושומרון	21	23	20	20	8	2	11	3	1
רשות האוכלוסין וההגירה	**545**	**599**	**602**	**660**	**230**	**88**	**389**	**250**	**41**
כללי	518	569	564	618	216	85	362	79	40
מנהל אוכלוסין	24	27	30	34	11	3	22	20	1
רשות האכיפה והגבייה	**215**	**227**	**224**	**234**	**112**	**18**	**92**	**59**	**30**
כללי	79	80	86	89	47	11	35	24	7
ההוצאה לפועל	87	91	87	90	39	6	33	15	18
המרכז לגביית קנסות	46	53	48	52	26	1	23	20	3
רשות הטבע והגנים	**20**	**23**	**18**	**17**	**5**	**2**	**11**	**5**	**1**

הגופים הנילונים	תלונות שהתקבלו בשנת 2018		תלונות שבהן הסתיים הבירור בשנת 2018 (כולל תלונות שהתקבלו קודם לכן)					
	סה"כ מכתבי תלונה	סה"כ תלונות	סה"כ מכתבי תלונה	סה"כ תלונות (כולל עמודות (1), (2) ו- (3)	(1) תלונות שהייתה בהן הכרעה	תלונות שנמצאו מוצדקות	(2) תלונות שהבירור בהן הסתיים ללא הכרעה	תלונות שבאו על תיקונן	(3) תלונות שלנציבות אין סמכות לבררן
רשות המיסים בישראל	**355**	**390**	**340**	**365**	**182**	**75**	**157**	**105**	**26**
כללי	39	39	29	25	4	3	14	4	7
חטיבת שירות לקוחות	39	50	40	51	40	30	11	10	0
מכס ומע"מ	63	69	52	55	29	9	22	13	4
מס הכנסה ומיסוי מקרקעין	36	37	32	31	2	1	22	8	7
משרד פקיד שומה אשקלון	10	10	10	10	6	1	4	3	0
משרד פקיד שומה גוש דן	12	12	13	13	3	0	9	9	1
משרד פקיד שומה כפר סבא	12	13	11	12	5	1	6	5	1
משרד פקיד שומה נתניה	10	11	7	8	4	2	4	4	0
משרד פקיד שומה פתח תקווה	12	12	12	12	6	2	5	3	1
רשות מקרקעי ישראל	**146**	**155**	**166**	**175**	**76**	**22**	**86**	**52**	**13**
רשות שדות התעופה	**35**	**38**	**33**	**29**	**12**	**5**	**12**	**4**	**5**
שירות בתי הסוהר	**134**	**141**	**143**	**151**	**52**	**13**	**86**	**38**	**13**
כללי	42	41	42	41	8	3	22	6	11
מפקדת מחוז דרום	15	17	12	15	3	0	10	4	2
מפקדת מחוז מרכז	53	56	62	64	30	9	34	18	0
בית סוהר איילון	13	13	12	12	7	3	5	0	0
בית סוהר רימונים	16	18	24	25	12	3	13	0	0
מפקדת מחוז צפון	21	24	23	27	10	1	17	10	0
שירות התעסוקה	**91**	**95**	**95**	**98**	**54**	**4**	**38**	**17**	**6**
כללי	48	50	48	49	17	1	27	12	5
מחוז דן	10	10	11	11	8	1	2	0	1
מחוז דרום	14	14	16	16	12	0	4	0	0
לשכת באר שבע	12	12	14	14	10	0	4	0	0
מחוז צפון	13	14	13	14	11	2	3	2	0
תאגיד השידור הישראלי	**21**	**22**	**18**	**17**	**3**	**1**	**12**	**0**	**2**
סה"כ	**3,795**	**4,063**	**3,958**	**4,141**	**1,774**	**493**	**1,889**	**999**	**478**

התפלגות התלונות לפי גופי שלטון מקומי* בשנת 2018

הגופים הנילונים		תלונות שהתקבלו בשנת 2018		תלונות שבהן הסתיים הבירור בשנת 2018 (כולל תלונות שהתקבלו קודם לכן)					
קטגוריית על	מספר תלונות ל-1,000 תושבים	סה"כ תלונות	סה"כ מכתבי תלונה	סה"כ תלונות (כולל עמודות (1), (2) ו- (3)	(1) תלונות שהייתה בהן הכרעה	תלונות שנמצאו מוצדקות	(2) תלונות שהבירור בהן הסתיים ללא הכרעה	תלונות שבאו על תיקונן	(3) תלונות שלנציבות אין סמכות לבררן
עיריית אופקים	0.43	12	14	13	12	6	0	6	4	0
עיריית אור יהודה	0.44	16	17	16	16	6	0	8	5	2
עיריית אלעד	0.26	12	19	18	18	10	3	6	2	2
עיריית אשדוד	0.24	54	57	53	53	18	5	26	12	9
עיריית אשקלון	0.25	35	41	36	37	15	1	19	8	3
עיריית באר שבע	0.51	105	121	112	123	37	3	77	46	9
כללי		90	104	96	105	35	3	65	39	5
אגף שירותים חברתיים		12	14	13	15	1	0	10	7	4
עיריית בית שאן	0.56	10	10	10	7	1	0	6	2	0
עיריית בית שמש	0.38	43	48	46	48	15	7	22	10	11
עיריית ביתר עילית	0.31	17	18	15	15	3	3	11	5	1
עיריית בני ברק	0.79	153	169	146	148	54	21	84	45	10
עיריית בת ים	0.35	45	72	44	60	25	8	18	13	17
עיריית גבעתיים	0.24	14	17	12	14	6	1	7	5	1
עיריית הוד השרון	0.25	15	15	17	16	8	2	6	2	2
עיריית הרצליה	0.31	29	33	35	36	12	6	11	3	13
עיריית חדרה	0.29	27	27	32	29	12	3	14	8	3
עיריית חולון	0.27	52	60	48	52	10	2	23	14	19
עיריית חיפה	0.47	131	136	130	123	41	10	71	40	11
עיריית טבריה	0.71	31	32	29	29	6	4	19	10	4
עיריית יבנה	0.29	13	19	10	12	8	3	4	1	0
עיריית ירושלים	0.24	215	232	214	233	71	33	132	71	30

* רשויות מקומיות, ועדות לתכנון ובנייה ותאגידי מים וביוב שהתקבלו 10 תלונות ויותר בשנת הדוח 2018.

הגופים הנילונים		תלונות שהתקבלו בשנת 2018		תלונות שבהן הסתיים הבירור בשנת 2018 (כולל תלונות שהתקבלו קודם לכן)					
קטגוריית על	מספר תלונות ל-1,000 תושבים	סה"כ תלונות	סה"כ מכתבי תלונה	סה"כ תלונות (כולל עמודות (1), (2) ו- (3)	(1) תלונות שהייתה בהן הכרעה	תלונות שנמצאו מוצדקות	(2) תלונות שהבירור בהן הסתיים ללא הכרעה	תלונות שבאו על תיקונן	(3) תלונות שלנציבות אין סמכות לבררן
כללי		151	159	116	121	24	11	72	39	25
אגף שומה וגבייה		11	11	16	16	7	2	9	5	0
מינהל שירותי קהילה		14	15	12	15	6	1	8	5	1
אגף רווחה		13	14	11	14	6	1	7	5	1
אגף רישוי ופיקוח		10	10	14	15	7	3	7	7	1
מינהל תפעול		10	12	19	21	10	6	10	10	1
עיריית כפר סבא	0.20	20	21	21	20	9	3	7	3	4
עיריית כרמיאל	0.37	17	17	15	14	4	1	5	5	5
עיריית לוד	1.02	76	73	77	76	31	8	38	16	7
עיריית מודיעין עילית	0.14	10	12	7	5	1	0	3	1	1
עיריית נהריה	0.32	18	18	12	12	5	2	6	3	1
עיריית נס ציונה	0.29	14	15	10	11	2	0	6	2	3
עיריית נצרת	0.40	31	39	28	29	7	3	21	10	1
עיריית נצרת עילית	0.32	13	13	16	17	6	3	9	6	2
עיריית נשר	0.46	11	12	13	13	4	2	7	4	2
עיריית נתיבות	0.53	18	18	19	20	7	0	13	10	0
עיריית נתניה	0.33	71	72	82	82	28	10	36	24	18
עיריית עפולה	0.77	38	39	41	42	21	9	19	12	2
עיריית ערד	0.39	10	10	7	6	1	0	2	2	3
עיריית פתח תקווה	0.35	84	108	98	113	48	8	32	15	33
עיריית צפת	0.51	18	17	17	17	6	3	8	6	3
עיריית קריית אתא	0.30	17	17	17	15	3	2	8	3	4
עיריית קריית גת	0.32	17	18	13	13	5	0	5	3	3
עיריית קריית ים	0.33	13	13	14	15	3	2	9	3	3
עיריית קריית מלאכי	0.67	15	14	13	13	2	1	6	4	5

הגופים הנילונים		תלונות שהתקבלו בשנת 2018		תלונות שבהן הסתיים הבירור בשנת 2018 (כולל תלונות שהתקבלו קודם לכן)					
קטגוריית על	מספר תלונות ל-1,000 תושבים	סה"כ תלונות	סה"כ מכתבי תלונה	סה"כ תלונות (כולל עמודות (1), (2) ו- (3)	(1) תלונות שהייתה בהן הכרעה	תלונות שנמצאו מוצדקות	(2) תלונות שהבירור בהן הסתיים ללא הכרעה	תלונות שבאו על תיקונן	(3) תלונות שלנציבות אין סמכות לבררן
עיריית קריית שמונה	0.70	16	16	18	18	4	1	9	1	5
עיריית ראש העין	0.30	15	17	15	21	14	0	5	3	2
עיריית ראשון לציון	0.24	59	66	70	72	23	7	31	17	18
עיריית רהט	0.15	10	11	15	16	8	1	8	3	0
עיריית רחובות	0.35	48	55	57	53	9	1	34	14	10
עיריית רמלה	0.62	47	46	50	47	14	3	26	5	7
עיריית רמת גן	0.45	71	80	79	81	33	7	30	17	18
עיריית רעננה	0.16	12	12	12	9	1	0	6	1	2
עיריית שדרות	0.60	15	14	19	18	10	2	8	5	0
עיריית שפרעם	0.24	10	10	13	15	5	4	10	5	0
עיריית תל אביב-יפו	0.34	149	166	150	160	59	4	61	39	40
המועצה המקומית אלפי מנשה	1.28	10	10	11	7	1	0	3	1	3
המועצה המקומית באר יעקב	0.70	16	18	19	20	11	1	7	7	2
המועצה המקומית בוקעאתא	1.70	11	11	10	7	1	0	6	3	0
המועצה המקומית גבעת זאב	0.92	16	20	12	10	2	0	5	2	3
המועצה המקומית ירוחם	1.47	14	16	13	13	4	2	9	3	0
המועצה המקומית פרדס חנה-כרכור	0.32	13	16	14	16	8	3	6	2	2
המועצה האזורית אל קסום		12	12	13	11	6	0	4	3	1
המועצה האזורית מטה בנימין		11	11	13	11	3	1	7	2	1
המועצה האזורית עמק חפר		14	14	8	4	1	0	2	1	1
המועצה האזורית שומרון		15	15	19	18	6	1	10	3	2
הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה מבוא העמקים		14	15	16	14	7	4	5	2	2
הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה קריות		16	16	14	14	3	1	8	4	3

הגופים הנילונים		תלונות שהתקבלו בשנת 2018		תלונות שבהן הסתיים הבירור בשנת 2018 (כולל תלונות שהתקבלו קודם לכן)					
קטגוריית על	מספר תלונות ל-1,000 תושבים	סה"כ תלונות	סה"כ מכתבי תלונה	סה"כ מכתבי תלונה	סה"כ תלונות (כולל עמודות (1), (2) ו- (3)	(1) תלונות שהייתה בהן הכרעה	תלונות שנמצאו מוצדקות	(2) תלונות שהבירור בהן הסתיים ללא הכרעה	תלונות שבאו על תיקונן	(3) תלונות שלנציבות אין סמכות לבררן
הרי נצרת - מפעלי מים וביוב בע"מ		10	10	11	11	3	0	8	6	0
חברת הגיחון בע"מ		24	25	27	27	12	6	11	9	4
מי אביבים 2010 בע"מ		13	14	16	16	8	2	4	3	4
מי אשקלון תאגיד המים והביוב האזורי בע"מ		10	11	11	12	9	0	2	2	1
מי כרמל בע"מ		11	10	12	13	10	0	2	1	1
מי נעם תאגיד מים וביוב אזורי בע"מ		13	13	15	16	11	1	4	3	1
מי רמת גן בע"מ		22	24	16	18	13	2	5	4	0
מי שבע - תאגיד אזורי למים וביוב בע"מ		38	44	46	52	34	3	18	12	0
פלג הגליל, החברה האזורית למים וביוב בע"מ		11	13	9	9	1	1	8	5	0
סה"כ		**3,201**	**3,501**	**3,298**	**3,336**	**1,212**	**323**	**1,643**	**818**	**481**

התפלגות התלונות לפי גופים ציבוריים אחרים* בשנת 2018

הגופים הנילונים	תלונות שהתקבלו בשנת 2018		תלונות שבהן הסתיים הבירור בשנת 2018 (כולל תלונות שהתקבלו קודם לכן)					
	סה"כ מכתבי תלונה	סה"כ תלונות	סה"כ מכתבי תלונה	סה"כ תלונות (כולל עמודות (1), (2) ו- (3)	(1) תלונות שהייתה בהן הכרעה	תלונות שנמצאו מוצדקות	(2) תלונות שהבירור בהן הסתיים ללא הכרעה	תלונות שבאו על תיקונן	(3) תלונות שלנציבות אין סמכות לבררן
אגד אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ	85	91	84	91	42	25	29	8	20
דן חברה לתחבורה ציבורית בע"מ	22	26	24	28	8	3	17	5	3
המועצה הישראלית לצרכנות	26	27	21	22	8	3	12	6	2
המרכז הישראלי לאפוטרופסות	10	10	11	11	5	0	5	3	1
הסתדרות מדיצינית הדסה	12	12	11	13	5	2	7	2	1
חברת בנק הדואר בע"מ	43	46	46	47	16	6	28	22	3
חברת דואר ישראל בע"מ	864	1,045	881	1,062	457	332	358	234	247
חברת החשמל לישראל בע"מ	193	208	212	224	107	40	107	63	10
לאומית שירותי בריאות	40	39	34	35	4	0	12	5	19
לשכת עורכי הדין בישראל	63	62	61	58	23	5	21	10	14
מגן דוד אדום	46	50	46	46	26	11	17	7	3
מכבי שירותי בריאות	94	102	97	104	15	2	38	21	51
מרכז רפואי ע"ש ד"ר ח. שיבא, תל השומר, רמת גן	15	15	12	14	4	0	8	2	2
נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ	12	11	12	10	6	1	4	1	0
נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ	38	39	48	47	16	2	29	18	2
"עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ"	312	341	317	346	115	3	64	37	167
קופת חולים מאוחדת	76	85	68	74	21	4	21	11	32
רכבת ישראל בע"מ	103	106	98	97	18	10	42	11	37
שירותי בריאות כללית	212	234	206	218	51	19	65	23	102
"שקמונה חברה ממשלתית - עירונית לשקום הדיור בחיפה בעמ"	12	16	12	14	5	1	9	7	0
סה"כ	2,547	2,843	2,584	2,816	1,040	491	1,014	535	762

* גופים שעליהם התקבלו 10 תלונות ויותר בשנת 2018

התפלגות התלונות לפי נושאים ומגדר

תלונות שהגישו גברים* - התפלגות לפי נושאי תלונה**

הנושא	מספר התלונות של גברים	שיעור התלונות מסך התלונות של גברים	מספר התלונות אשר לנציבות יש סמכות לבררן	מספר התלונות המוצדקות	מספר התלונות שבאו על תיקון לשביעות רצון המתלוננים	שיעור התלונות המוצדקות והתלונות שבאו על תיקון מסך התלונות שלנציבות יש סמכות לבררן
השירות לציבור	3,670	41.0%	3,240	764	1,787	55.2%
צרכנות	620	6.0%	490	141	268	54.7%
כספים	365	4.1%	317	60	144	45.4%
גבייה והוצאה לפועל	331	3.7%	298	40	109	36.6%
גמלאות	**279**	**3.1%**	**242**	**13**	**77**	**31.8%**
דיור ואכלוס	**268**	**3.0%**	**218**	**17**	**63**	**28.9%**
בריאות	259	2.9%	207	10	98	47.3%
מיסים	259	2.9%	218	24	72	33.0%
תעבורה	224	2.5%	173	15	52	30.1%
תכנון ובינוי	223	2.5%	192	21	58	30.2%
חינוך והשכלה	**206**	**2.3%**	**191**	**19**	**96**	**50.3%**
רווחה	**206**	**2.3%**	**163**	**6**	**59**	**36.2%**
מידע ופרטיות	200	2.2%	171	21	63	36.8%
איכות הסביבה	197	2.2%	168	10	54	32.1%
ענייני עובדים	197	2.2%	165	21	52	31.5%
הליכי דיון	182	2.0%	87	17	37	42.5%
חקירות	182	2.0%	145	12	27	18.6%
רישוי	157	1.8%	138	24	54	39.1%
תשתיות	121	1.4%	108	14	48	44.4%

* בנושאים המודגשים מספר התלונות של נשים גבוה מזה של גברים.
** בנושאים שבהם הוגשו יותר מ-100 תלונות

תלונות שהגישו נשים* – התפלגות לפי נושאי תלונה**

הנושא	מספר התלונות של נשים	שיעור התלונות מסך התלונות של נשים	מספר התלונות אשר לנציבות יש סמכות לבררן	מספר התלונות המוצדקות	מספר התלונות שבאו על תיקון לשביעות רצון המתלוננות	שיעור התלונות שנמצאו מוצדקות והתלונות שבאו על תיקונן מסך התלונות אשר לנציבות יש סמכות לבררן
השירות לציבור	1,815	32.9%	1,534	339	811	52.9%
צרכנות	405	7.3%	330	92	191	57.9%
דיור ואכלוס	**331**	**6.0%**	**234**	**6**	**53**	**22.6%**
חינוך והשכלה	**328**	**5.9%**	**307**	**36**	**154**	**50.2%**
גמלאות	**306**	**5.5%**	**284**	**26**	**97**	**34.2%**
כספים	283	5.1%	241	47	113	46.9%
רווחה	**267**	**4.8%**	**240**	**17**	**101**	**42.1%**
בריאות	207	3.8%	153	7	84	54.9%
גבייה והוצאה לפועל	205	3.7%	183	28	56	30.6%
ענייני עובדים	155	2.8%	143	17	43	30.1%
מיסים	131	2.4%	118	9	39	33.1%
איכות הסביבה	129	2.3%	104	8	37	35.6%
תכנון ובינוי	116	2.1%	98	16	36	36.7%
תעבורה	102	1.8%	75	4	22	29.3%
חקירות	94	1.7%	76	9	19	25.0%
מידע ופרטיות	90	1.6%	82	18	27	32.9%
הליכי דיון	72	1.3%	39	6	12	30.8%
מעמד אזרחי	69	1.3%	65	1	25	38.5%
רישוי	60	1.1%	44	2	19	43.2%

* בנושאים המודגשים מספר התלונות של נשים גבוה מזה של גברים.
** בנושאים שבהם הוגשו יותר מ-50 תלונות

רשימת הגופים שתלונות בעניינם מתוארות בדוח

שם הגוף	מספר/י התלונה/ות בדוח
הוועדה המרחבית לתכנון ובנייה יישובי הברון	73
החברה למתנ"סים - מרכזים קהילתיים בישראל בע"מ	37
המוסד לביטוח לאומי	22, 29, 39, 41, 42, 49, 50, 76, 92
המועצה האזורית מרחבים	74
המועצה המקומית אבו גוש	32
המועצה המקומית אבן יהודה	36
המועצה המקומית אל מור'אר	67
המועצה המקומית בני עי"ש	56
המרכז הרפואי האוניברסיטאי סורוקה	17
הקרן לרווחה לנפגעי השואה בישראל	45
הקרן הקיימת לישראל	72
התעשייה האווירית לישראל	4
חברת דואר ישראל בע"מ	24, 25, 26, 75, 77
חברת החשמל לישראל בע"מ	66
מועצה אזורית שומרון	89
מכבי שירותי בריאות	17
מכון התקנים הישראלי	71
מרכז מעיין החינוך התורני בא"י	57, 69, 70
משטרת ישראל	1, 12, 13, 14, 15
משרד האוצר- מינהלת הגמלאות	40
משרד הבינוי והשיכון	46, 47, 85
משרד הבריאות	20, 23
משרד החינוך	6, 33, 37, 53, 54, 57, 58, 59, 60, 61
משרד המשפטים	62
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים	2, 44, 51
משרד העלייה והקליטה	3
משרד התחבורה והבטיחות בדרכים	5, 10, 29, 30, 78, 79, 80, 81
משרד ראש הממשלה	64
נציבות שירות המדינה	68

שם הגוף	מספר/י התלונה/ות בדוח
עיריית באר שבע	35, 86
עיריית ביתר עילית	59
עיריית בני ברק	58
עיריית בת ים	31
עיריית הוד השרון	63
עיריית חולון	94
עיריית חיפה	53, 88
עיריית טירת הכרמל	7
עיריית ירושלים	8, 27, 34, 90
עיריית מעלה אדומים	55
עיריית נשר	9
עיריית נתניה	89
עיריית קריית אתא	37
עיריית רמת גן	52
עיריית תל אביב-יפו	11, 28, 33, 93
עמידר	85
רשות האוכלוסין וההגירה	43
רשות האכיפה והגבייה	87
רשות המיסים בישראל	38, 91
רשות מקרקעי ישראל	82, 83, 84, 85
שירות התעסוקה	65
שירותי בריאות כללית	18, 19, 48
שירות בתי הסוהר	21

כתובות משרדי הנציבות ושעות קבלת הקהל

קריית שמונה
עמדה לקבלת קהל בבית משפט השלום,
שד' תל חי 97, קריית שמונה 1101901
טל' 04-6455050, פקס 04-6455040

נצרת
רח' פאולוס השישי 85, המרכז הלבן,
ת"ד 50400, נצרת 1616202
טל' 04-6455050
פקס 04-6455040
nazeret@mevaker.gov.il

חיפה
רח' חסן שוקרי 12, הדר,
ת"ד 4394, חיפה 3104301
טל' 04-8649748
פקס 04-8649744

תל אביב-יפו
רח' הארבעה 19 (קומה 13),
מגדל התיכון, ת"ד 7024,
תל אביב-יפו 6107001
טל' 03-6843555
פקס 03-6851512

ירושלים
רח' מבקר המדינה 2,
קריית הלאום, ת"ד 1081
ירושלים 9101001
טל' 02-6665000
פקס 02-6665204

לוד
שד' הציונות 1, מגדל קיסר,
ת"ד 727, לוד
טל' 08-9465566
פקס 08-9465567
lod@mevaker.gov.il

באר שבע
רח' הנרייטה סולד 8ב,
בניין רסקו סיטי, ת"ד 599, באר שבע
טל' 08-6232777
פקס 08-6234343
beersheva@mevaker.gov.il

אתר המרשתת של הנציבות
www.mevaker.gov.il/he/Ombudsman

דואר אלקטרוני
ombudsman@mevaker.gov.il