



מדינת ישראל

נציב תלונות הציבור

דוח שנתי 43
לשנת 2016



מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור



מס' קטלוגי 2017-843

ISSN 0579-2770

ניתן להוריד גרסה אלקטרונית של דוח זה
מאתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה

WWW.MEVAKER.GOV.IL

תמונות האילוסטרציה לקוחות מתוך מאגר

SHUTTERSTOCK



מדינת ישראל

נציב תלונות הציבור

דוח שנתי 43
לשנת 2016



מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

פתח דבר



מוגש בזה לכנסת הדוח הארבעים ושלושה של נציב תלונות הציבור, הסוקר את פעילותה של נציבות תלונות הציבור בשנת 2016.

על מנת שמוסד נציב תלונות הציבור יוכל להגשים את תכליתו - סיוע לפרט במגעיו עם הרשויות והגנה על זכויותיו - עליו להיות נגיש ככל האפשר לציבור הרחב, ובמיוחד לשכבות החלשות בחברה. אכן, על פי חוק מבקר המדינה כל אדם יכול להגיש תלונה לנציבות תלונות הציבור ובלבד שנפגע במישרין ממעשה או ממחדל של רשות מרשויות המדינה הנתונה לביקורתו של מבקר המדינה; הוא אינו צריך להיות אזרח או תושב של מדינת ישראל ואף אינו חייב לשהות בישראל לצורך הגשת התלונה, אלא רשאי להגיש את התלונה מארץ מושבו בחו"ל. אפשר להגיש גם תלונה בשמו של אדם אחר, בתנאי שהפונה קיבל את הסכמתו של הנפגע להגיש את התלונה בשמו. לחברי הכנסת מעמד מיוחד והם רשאים, לפי חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], להגיש תלונה בעניינו של אדם אחר שנפגע במישרין כאמור. ואכן, חברי כנסת עושים שימוש במעמדם זה ומגישים לנציבות תלונות הציבור תלונות בעניינם של אנשים הפונים אליהם בבעיות המתעוררות במגעים עם הרשויות.

את התלונות ניתן להגיש לנציבות תלונות הציבור באמצעות טופס התלונה המקוון שבאתר משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור; בדואר הרגיל והאלקטרוני; בפקס; ופנים אל פנים בלשכות לקבלת קהל של הנציבות הפרוסות ברחבי הארץ. התלונה אינה חייבת להיות כתובה בעברית ולא נדרש ידע משפטי לצורך ניסוחה.

לא בכדי דרכי הפנייה לנציבות תלונות הציבור רבות ומגוונות: המחוקק ביקש להעמיד לרשות הפרט אמצעי פשוט, נגיש ויעיל שיסייע לו במגעיו עם הרשות; גם כתחליף לפנייה לבתי המשפט וגם באותם מקרים שבהם לא יפנה הפרט לבית המשפט, כגון מקרים שבהם נתקל בשירות לא מכבד של עובד הציבור או שפנייתו לרשות לא נענתה במשך חודשים רבים. ואכן, ב-45 שנות פעילותה הוכיחה הנציבות כי היא מספקת שירות יעיל ואיכותי חינם אין כסף לציבור הפונים אליה. פניותיה של הנציבות לרשויות בעניינם של מתלוננים נענות בדרך כלל באופן רציני וענייני, והרשויות מוסרות לה את מלוא המידע הדרוש לה לצורך הכרעה בדבר תלונתו של הפרט. יתרה מזו, פעמים רבות עצם הפנייה לרשות לבירור עניין שעלה בתלונה מביא את הרשות לבדוק מיד את הנושא, לאתר את התקלה אם הייתה ולתקן אותה מיזמתה, בלי צורך בהתערבות נוספת של הנציבות.

יש שבירור תלונה מעלה בעיה כללית המשפיעה על ציבור רחב של אנשים ולא רק על עניינו של המתלונן שפנה לנציבות. במקרים אלה מעמיקה הנציבות את בירור התלונה וקובעת כי יש צורך בתיקון הליקוי הכללי הן לגבי כל האנשים שכבר נפגעו ממנו והן כדי למנוע פגיעה באנשים נוספים בעתיד. בשנות פעילותה הביאה הנציבות לתיקונם של ליקויים כלליים רבים, וגם בדוח זה ניתן למצוא דוגמאות למקרים כאלה. למשל, בירור תלונה של אדם שרשות השידור הישראלי (בפירוק) נקטה נגדו הליכים לגביית חוב אגרת טלוויזיה אף ששילם את החוב זה מכבר, העלה כי בשל אי-טיוב

רשימות החייבים ננקטו הליכי שווא נגד כ-2,500 צרכנים של רשות השידור. בעקבות בירור התלונה וגילוי הליקוי ביטלה הרשות את הליכי הגבייה נגד כל אותם צרכנים¹.

גם בשנת 2016 פנו אלי עובדים בגופים ציבוריים הטוענים כי הם סובלים מהתנכלות הממונים עליהם הואיל וחשפו מעשי שחיתות במקום עבודתם, ומבקשים כי אתן צו להגנתם מכוח סמכותי הקבועה בסעיף 45 בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. נוכח החשיבות הרבה שאני מייחס להגנה על חושפי שחיתות, בשנה זו חל גידול ניכר במספר צווי ההגנה שנתתי - 25 צווים, מהם 19 זמניים ו-6 קבועים. זהו מספר שיא של צווים שניתנו בשנת עבודה מאז ניתנה למבקר המדינה ונציב תלונות הציבור סמכות להגן על חושפי שחיתות, בראשית שנות השמונים של המאה העשרים, והוא פרי של עבודה אינטנסיבית ומאומצת של צוותי הבירור בנציבות העוסקים בבירור תלונות מורכבות אלה. על העבודה הרבה שנעשתה בתחום ההגנה על חושפי השחיתות בשנת 2016 ניתן לקרוא בפרק העוסק בנושא זה².

חרף כל מאמצי להגן על חושפי השחיתות באמצעות צווי הגנה, הניסיון המצטבר מלמד כי לא תמיד נותן צו ההגנה מענה לכל הקשיים שאתם מתמודדים המתלוננים ובני משפחותיהם, ובכלל זה מציאת מקום עבודה חלופי, בידוד וניכור חברתי, לחץ נפשי וכלכלי ועוד, ולא תמיד ניסיונות גישור בין הצדדים פותרים קשיים אלה. אני מנצל אפוא הזדמנות זו כדי לשוב ולקרוא לכל הגורמים הנוגעים בדבר - היועץ המשפטי לממשלה, נציב שירות המדינה, מנהל שירות התעסוקה, משטרת ישראל, ראש הרשות להגנת עדים - לחבור אל העוסקים במשימה הלאומית של חיזוק ההגנה על חושפי השחיתות. ללא מחויבות והתגייסות אמיתית ומלאה של כל הגורמים לא תושלם ההגנה על חושפי השחיתות, שהיא חיונית לשמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי.

לסיום, אני מבקש להכיר תודה לכל עובדי נציבות תלונות הציבור ומנהליה הפרוסים ברחבי הארץ, במשרדינו בירושלים, בתל אביב, בחיפה, בנצרת, בלוד ובבאר שבע, על העבודה הקשה והמסירות בבירור התלונות.



יוסף חיים שפירא, שופט (בדימוס)

מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, תמוז התשע"ז
יוני 2017

1. ראו נציב תלונות הציבור, דוח שנתי 42 (2015), עמ' 138. על הטיפול בתלונות על רשות השידור בשנת 2016 ראו בדוח זה בעמ' 179-183.

2. הפרק "ההגנה על חושפי שחיתות", בעמ' 148.

المقدمة



مقدم بهذا الى الكنيست التقرير السنوي الثالث والاربعون لمندوب شكاوى الجمهور، الذي يستعرض فعاليات مندوبية شكاوى الجمهور للعام 2016.

كي يتسنى لمؤسسه مندوب شكاوى الجمهور ان تحقق غايتها- مساعدته الفرد بتواصله مع السلطات والدفاع عن حقوقه- عليها ان تكون متاحة قدر الامكان للجمهور الواسع، خاصة للفئات المستضعفة بالمجتمع. في الواقع، حسب قانون مراقب الدولة يحق لكل شخص ان يقدم شكوى لمندوبية شكاوى الجمهور بشرط ان يكون قد تضرر بشكل مباشر نتيجة عمل او تقصير من احدى سلطات الدولة الخاضعة لرقابة مراقب الدولة؛ ليس عليه ان يكون مواطن او من سكان دولة اسرائيل وليس ملزماً ان يتواجد داخل اسرائيل من اجل تقديم الشكوى، بإمكانه تقديم الشكوى من مكان اقامته بالخارج. بالإمكان ايضا تقديم شكوى نيابةً عن شخص آخر، بشرط ان يتلقى المتوجه موافقة المتضرر لتقديم الشكوى باسمه. لأعضاء الكنيست مكانة خاصة ويحق لهم، حسب قانون مراقب الدولة- 1958 [صيغه مدمجة]، ان يتقدموا بشكوى بشأن شخص آخر قد تضرر بشكل مباشر كما ذكر. في الواقع، اعضاء الكنيست يستخدمون مكانتهم هذه ويتقدمون بشكاوى لمندوبية شكاوى الجمهور بشأن اشخاص توجهوا اليهم بخصوص مشاكل تحدث نتيجة تواصلهم مع السلطات.

ممکن تقديم الشكاوى لمندوبية شكاوى الجمهور بواسطه استمارة تقديم شكوى على موقع مكتب مراقب الدولة ومندوبية شكاوى الجمهور بالإنترنت؛ بالبريد العادي وبالبريد الالكتروني؛ بالفاكس ووجها لوجه في احد فروع المندوبية لاستقبال الجمهور المتواجدة في انحاء البلاد. ليس بالضرورة ان تكون الشكوى مكتوبة باللغة العبرية ولا تتطلب كتابتها معرفه بالقانون.

ليس صدفة ان تكون سُبُل التوجه لمندوبية شكاوى الجمهور عديده ومتنوعة: اراد المُشرع بذلك ان يتيح للفرد وسيلة بسيطة، متاحة وناجعه لتسهيل تواصله مع السلطة، كبديل عن التوجه للمحاكم وايضا في الحالات التي لا يتوجه بها الفرد للمحكمة. على سبيل المثال في الحالات التي يواجه بها الفرد خدمه غير لائقة من الموظف العام أو بحال لم يتلقى رد على توجهه للسلطة خلال اشهر عديده. وبالفعل، اثبتت المندوبية خلال 45 عام من عملها بانها توفر لجمهور المتوجهين اليها خدمه جيده وناجعه بالمجان ودون مقابل. بشكل عام تحظى توجهات المندوبية برد جدي وموضوعي وتقوم السلطات بإعطائها كافه المعلومات التي تُمكنها من اتخاذ قرار بشأن شكوى الفرد. اضافة الى ذلك، في العديد من الحالات مجرد التوجه للسلطات لاستيضاح موضوع الشكوى يؤدي بالسلطة للقيام بفحص فوري للموضوع، اكتشاف الخلل، في حال وجوده، والقيام بمبادرتها بإصلاح الخلل، دون الحاجة الى تدخل اضافي من المندوبية.

يحدث ان استيضاح شكوى يكشف مشكله عامه لها تأثير على الجمهور الواسع وليس فقط على موضوع الشكوى بشأنها تقدم المُشتكي للمندوبية. في هذه الحالات تقوم المندوبية باستيضاح الشكوى بعمق وتقرر ان كانت هنالك حاجه لتصليح الخلل العام بما يخص الافراد الذين تضرروا منه كي تمنع المساس بأشخاص آخرين بالمستقبل.

خلال سنوات عملها أدت المندوبية لإصلاح العديد من العيوب, وفي هذا التقرير بالإمكان إيجاد نماذج عده لمثل هذه الحالات. مثلاً, استيضاح شكوى شخص كانت سلطه البث (قيد التصفية) قد قامت بإجراءات ضده لجبايه دين رسوم التلفاز بالرغم من انه قام بدفع الدين المستحق من قبل, وقد تبين بان السلطة قامت, بسبب عدم تحديث قوائم المدانين, باتخاذ اجراءات عبثيه ضد حوالي 2500 مستهلك لسلطه البث. في اعقاب استيضاح الشكوى واكتشاف الخلل ألغت السلطة اجراءات الجبايه ضد كل هؤلاء المستهلكين¹.

وكذلك في العام 2016 توجه الي موظفين في هيئات عامه الذين ادعوا بانهم يعانون من تنكيل المسؤولين عنهم لانهم ابلغوا عن اعمال فساد في مكان عملهم, وقد طلبوا منحهم أمر لحمايتهم ضمن صلاحياتي المحددة بالمادة 45 ج من قانون مراقب الدولة لعام 1958 [صيغه مدمجة]. بسبب الأهمية القصوى التي أعطيتها لحمايه كاشفي الفساد, شهدت هذه السنه ازدياداً ملحوظاً في عدد أوامر الحماية التي منحتها- 25 أمر, منهم 19 أمراً مؤقتاً و 6 أوامر ثابتة. هذا العدد الاقصى من الأوامر التي مُنحت في سنه عمل واحده منذ أُعطيت لمراقب الدولة ومندوب شكاوى الجمهور صلاحيه حمايه كاشفي الفساد, في مطلع سنوات الثمانين من القرن العشرين, وهو ثمره مجهود مكثف لطواقم الاستيضاح بالمندوبية التي تعمل على استيضاح هذه الشكاوى المركبة. حول هذا المجهود الكبير الذي بذل في مجال حمايه كاشفي الفساد لسنة 2016 بالإمكان الاطلاع على الفصل الذي يتناول هذا الموضوع².

بالرغم من كل الجهود التي بذلتها لحمايه كاشفي الفساد بواسطه أوامر الحماية, تُبين الخبرة الواسعة انه ليس في جميع الاحوال , يُعطي أمر الحماية جواباً شافياً لكل الصعوبات التي تواجه المشتكين وانباء عائلاتهم. انا انتهز هذه الفرصة لأكرر ندائي لكل الفئات التي يعينها الأمر- المستشار القضائي للدولة, مفوض خدمات الدولة, مدير مصلحه التشغيل, شرطه اسرائيل , رئيس سلطه حمايه الشهود- للانضمام للعاملين بالمهمه الوطنية لتعزيز حمايه كاشفي الفساد. من دون الالتزام والتجند الحقيقي والكامل لكل الهيئات لا تكتمل حمايه كاشفي الفساد, والتي هي ضرورية للحفاظ على نزاهة القيم في الخدمة العامة.

في النهاية, أود ان أعبر عن شكري لكل موظفي مندوبية شكاوى الجمهور ومدراءها المتواجدين في ارجاء البلاد, بمكاتبنا في اورشليم القدس, تل ابيب, حيفا, الناصره, اللد وبئر السبع على العمل الشاق والتفاني باستيضاح الشكاوى.



يوسف حايم شفير, قاض (متقاعد)
مراقب الدولة

ومندوب شكاوى الجمهور
اورشليم القدس, حزيران 2017

1 انظروا مندوب شكاوى الجمهور, تقرير سنوي 42 (2015) صفحه 138. بشأن معالجة شكاوى على سلطه البث في سنه 2016 انظروا في هذا التقرير صفحه 179-183.

2 انظروا الفصل "حمايه كاشفي الفساد" صفحه 148

תוכן העניינים

פרק 1: על נציבות תלונות הציבור

- 10. ... מוסד נציב תלונות הציבור
- 10. ... נציב תלונות הציבור
- 10. ... נציבות תלונות הציבור
- 11. ... הנגשת הנציבות לאוכלוסיות מוחלשות
- 12. ... בירור תלונות הציבור
- 12. ... מי רשאי להגיש תלונה
- 13. ... הגופים שניתן להגיש עליהם תלונה
- 13. ... על מה ניתן להתלונן
- 14. ... דרך הגשת התלונה
- 14. ... אופן בירור התלונות
- 15. ... תוצאות הבירור
- 16. ... סוגי תלונות שלא יבוררו
- 17. ... קשרים בינלאומיים

פרק 2: נתונים על התלונות בשנת 2016

- 25. ... התפלגות התלונות לפי סוגי הגופים הנילונים
- 26. ... 10 הגופים שהתקבל עליהם המספר הרב ביותר של תלונות
- 27. ... התפלגות התלונות לפי דרך קבלת התלונה
- 28. ... התפלגות התלונות לפי נושאים
- 30. ... תוצאות הטיפול בתלונות
- 31. ... הגופים ששיעור התלונות המוצדקות עליהם היה גדול מהשיעור הכללי של התלונות המוצדקות
- 32. ... תלונות שהגישו חברי כנסת בשמם של מתלוננים
- 33. ... דיווח לפי חוק הרשות לקידום מעמד האישה, התשנ"ח-1998

פרק 3: נושאי תלונות נבחרים

36.	ההגנה על זכויות האדם ..
37.	עידן זכויות האדם ..
37.	נציב תלונות הציבור כנציב זכויות האדם ..
39.	פגיעה בחופש הביטוי - מחיקת תגובות מדפי פייסבוק של אנשי ציבור וחסימת הגישה אליהם ..
43.	זכויות המעורבים בהליכים פליליים ..
43.	ההגנה על זכויות עצורים, אסירים וחשודים ..
47.	ליקויים ושיהוי בחקירות של תלונות המוגשות למשטרה ..
51.	זכויות נפגעי עבירה - שמירה על קשר עם משפחות של מי שנפטרו כתוצאה מעבירה ..
53.	פגיעה בזכות הקניין במהלך פעולה משטרתית ..
58	ההגנה על זכויות חברתיות ..
61.	הדירור הציבורי ..
66.	חינוך והשכלה ..
77.	בריאות ..
84.	זכויות אנשים עם מוגבלות ..
86.	הזכות לנגישות של הסביבה הציבורית ..
90.	הנגשה לבעלי קושי בניידות מחמת גילם ..
92.	הזכות לנגישות של הסביבה הלימודית והחינוכית ..
98.	הזכות לדירור נגיש ..
99.	מענקים ותגמולים לנכי צה"ל ..
102.	השירות לציבור ..
122	גמלאות ומענקים ..
136	עובדים ומעסיקים ..
148	ההגנה על חושפי שחיתות ..
166	תשלומי חובה וגביית חובות ..
186	הטיפול במפגעים סביבתיים ..
194	הטיפול בתלונות באמצעות גישור ..

פרק 4: נספח

מספר התלונות שהתקבלו בשנת 2016 ותוצאות הטיפול בהן, בחלוקה לגופים נילונים .. 202

על פי סעיף 46(א) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], מוגש בזה לכנסת הדין וחשבון השנתי ה-43 של נציב תלונות הציבור.

דין וחשבון זה כולל סיכום של הפעולות של הנציב ושל נציבות תלונות הציבור בשנת 2016 ומפרט בעניין סמכויותיו של הנציב ודרך בירור התלונות. כמו כן כולל דין וחשבון זה נתונים על התלונות שהתקבלו בנציבות בשנת 2016 ותיאור של הטיפול בנושאי תלונות נבחרים.

01

על נציבות תלונות הציבור

מוסד נציב 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 ופוטנציאל הפגיעה בזכויותיו עקב כך הביאו להכרה בצורך בהקמת מוסד ממלכתי נגיש, אובייקטיבי ויעיל שיסייע לפרט במגעיו עם הממסד השלטוני ויעזור לו למצוא את דרכו במבוך המנגנון הבירוקרטי, בלי שיצטרך לפנות לצורך זה לבית המשפט.

בשנת 1971 תוקן חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן - חוק מבקר המדינה), ונוסף לו הפרק השביעי, שמכוחו מונה מבקר המדינה לתפקיד נציב תלונות הציבור והוקמה נציבות תלונות הציבור (להלן - 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. לשילוב זה יש תועלת רבה, מאחר שהוא מאפשר למבקר המדינה ונציב תלונות הציבור לבדוק את תקינות פעולתן של הרשויות הציבוריות הן כנציב, דרך עיניו של הפרט המתלונן 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 בבירור הנציבות, ולהפך - מידע העולה מהתלונות המתקבלות בנציבות משמש את יחידות הביקורת בבואן לבצע ביקורת בגופים הציבוריים.

נציבות תלונות הציבור

מבקר המדינה ממלא את תפקידו כנציב תלונות הציבור באמצעות הנציבות. מנהל הנציבות מתמנה בידי הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, לפי הצעת הנציב. בנציבות יש 83 עובדים המבררים את התלונות המוגשות לה: 80 עורכי דין ושלוש עובדות סוציאליות, שאחת מהן היא גם עורכת דין. 21 עובדים מינהליים מסייעים בטיפול בתלונות. בנציבות עובדים דוברי ערבית, אנגלית, רוסית, אמהרית, צרפתית וספרדית.



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

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



קבלת קהל בלשכה בנצרת

”

פעילות הלשכות האזוריות
מקלה על התושבים
המתגוררים באזורים
הסמוכים להן את הגשת
התלונות, מזרזת את בירורן
ומייעלת את הליך הבירור.

בנציבות יש תשעה אגפים. אחד מהאגפים עוסק ברישום התלונות המתקבלות, במיון על פי אמות המידה לבירור תלונות הקבועות בחוק, בבירור חלק מהתלונות הדחופות ובניתובן של שאר התלונות המיועדות לבירור לשמונת האגפים האחרים. כל אגף מברר תלונות על גופים מסוימים, ולכן עובדי האגף בקיאים בדינים שמכוחם פועלים הגופים שהם מבררים עליהם תלונות וכן בנהלים ובהנחיות של גופים אלה. בכך הם יכולים לברר את התלונות ביעילות ולסייע למתלוננים למצות את זכויותיהם. אגף מיוחד בנציבות עוסק בתלונות של עובדים בגופים נילונים וכן בתלונות של חושפי שחיתות¹.

עובדי הנציבות עומדים לימינו של הפרט ודואגים שכל מתלונן יקבל מענה ענייני לטענותיו ושזכויותיו לא יפגעו.

הנגשת הנציבות לאוכלוסיות מוחלשות

כדי להגביר את מודעותן של אוכלוסיות מוחלשות לקיומה של הנציבות ואת נגישותה של הנציבות אליהן, פתחה הנציבות לשכות אזוריות לקבלת קהל בנצרת, בלוד ובבאר שבע וכן הציבה 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 מקלה על התושבים המתגוררים באזורים הסמוכים להן את הגשת התלונות, מזרזת את בירורן ומייעלת את הליך הבירור.

הנזקקים לשירותי הנציבות מתקבלים בלשכה על ידי עובד הדובר את שפתם (בלשכות יש עובדים דוברי רוסית, ערבית ואמהרית), והם יכולים להתייעץ עמו ולמסור לו את תלונתם בעל פה. קבלת התלונה מהמתלונן באופן בלתי אמצעי מאפשרת לקבל ממנו הבהרות בעניין התלונה, דבר שיש בו כדי ליעל מאוד את הבירור ולחסוך בהתכתבות מיותרת.

1. על תלונות של חושפי שחיתות ראו בפרק "ההגנה על חושפי שחיתות" בעמ' 148.

”

כל מי שסבור שנפגע
ממעשה או מחדל של אחת
מרשויות השלטון בישראל
רשאי להגיש תלונה
לנציבות.



קבלת קהל בלשכה בלוד

תלונות דחופות או תלונות הניתנות לטיפול מהיר, באמצעות שיחת טלפון או פגישה, מטופלות במקום בידי עובדי הלשכות, בלי להפעיל את הליך הבירור שמוסדר בחוק - זאת כדי לתת סעד מהיר למגישי תלונות אלה.

מתכונת הפעולה המתוארת לעיל תורמת תרומה ניכרת להגנה על זכויות הפרט, ובכלל זה על זכויותיו של מי שמשתייך לאוכלוסיות חלשות, לקידום רווחתו של הפרט ולהגברת נגישותו לשירותים החברתיים.

כדי ליידע את תושבי הפריפריה על דבר קיומה של הנציבות, על סמכויותיה בבירור תלונות ועל הדרכים להגשת התלונות מקיימות הלשכות האזוריות פעולות הסברה ביישובי הסביבה, ובכלל זה בלשכות הרווחה של הרשויות המקומיות באותם אזורים; כן מקיימות הלשכות האזוריות פעולות הסברה בקרב ארגונים חברתיים וארגוני מתנדבים למיניהם.

בירור תלונות הציבור

מי רשאי להגיש תלונה

לפי סעיף 33 לחוק מבקר המדינה, כל אדם רשאי להגיש תלונה לנציבות, גם אם הוא אינו אזרח ישראל, ואפילו לא תושב ישראל. תיירים, מהגרי עבודה, תושבי אזור יהודה ושומרון ולמעשה כל מי שסבור שנפגע ממעשה או מחדל של אחת מרשויות השלטון בישראל - כל אלה רשאים להגיש תלונה לנציבות. הפנייה לנציבות אינה כרוכה בתשלום אגרה כלשהי. הפונה נדרש לציין בה את שמו ואת מענו, שכן הנציבות אינה מבררת תלונות שהוגשו בעילום שם. המתלונן יכול להגיש תלונה גם באמצעות עורך דין.

אפשר להגיש תלונה גם בשמו של אדם אחר, בתנאי שהמתלונן קיבל, להנחת דעתו של הנציב, את הסכמתו של אותו אדם להגיש תלונה בעניינו.

חברי הכנסת רשאים להתלונן גם על מעשה שפגע בזולת. בעמ' 32 מצוינים שמוותיהם של חברי הכנסת שהגישו תלונות לנציב בשנת 2016 בשמם של מתלוננים ומספר התלונות שהגיש כל אחד מהם.

הגופים שניתן להגיש עליהם תלונה

בסעיף 36 לחוק מבקר המדינה נקבע על אילו גופים ניתן להתלונן בנציבות. בסעיף זה נקבע כי כל הגופים העומדים לביקורת מבקר המדינה לפי סעיפים 9(1) - 9(6) לחוק הם גופים נילונים. הכוונה היא לכל משרדי הממשלה ויחידות הסמך שלהם; לכל הרשויות המקומיות, איגודי הערים ותאגידי המים והביוב; לכל החברות הממשלתיות או גופים אחרים שהממשלה משתתפת בהנהלתם; למפעלים או מוסדות של המדינה, כגון המוסד לביטוח לאומי, משטרת ישראל, צה"ל ורשות מקרקעי ישראל; ולגופים אחרים שהועמדו לביקורת על פי חוק, על פי החלטת הכנסת או על פי הסכם בינם ובין הממשלה.

הגשת תלונה על גופים שבניהולם שותף אחד הגופים המצוינים לעיל או שאחד הגופים המצוינים לעיל מעניק להם תמיכות, אפשרית רק אם הנציב או הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטו על כך.

אם התקבלה תלונה הנוגעת לפעולותיהם של גופים שהנציבות אינה מוסמכת לברר תלונות עליהם, מודיעה הנציבות למתלונן כי היא אינה מוסמכת לברר את תלונתו ומפנה אותו, במידת האפשר, לגוף שייתכן שיוכל לסייע לו.

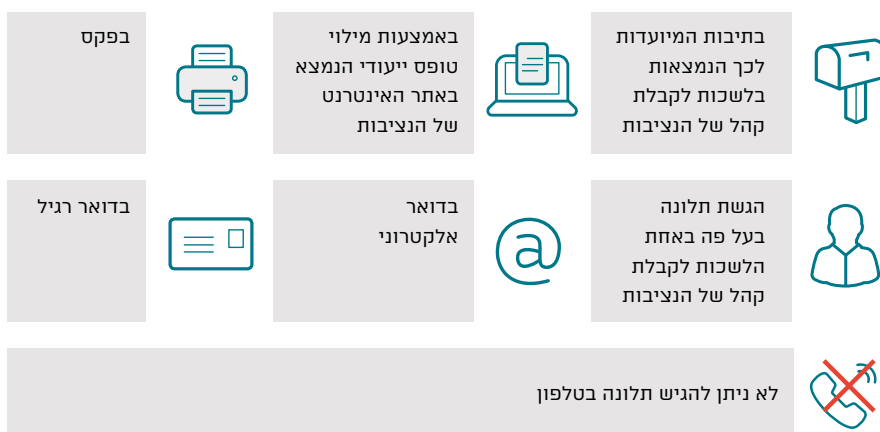
על מה ניתן להתלונן

ככלל, הנציבות מבררת תלונה אם עניינה הוא מעשה או מחדל הפוגעים במישרין במתלונן או מונעים ממנו במישרין טובת הנאה, ואם המעשה או המחדל היו בניגוד לחוק או נעשו בחוסר סמכות, או שאינם עולים בקנה אחד עם סדרי מינהל תקין, או שיש בהם משום נוקשות יתרה או אי-צדק בולט.

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 לפנייה, התנהגות לא נאותה של עובד ציבור, שרירות לב וכדומה.

דרך הגשת התלונה

את התלונה אפשר להגיש לנציבות בכמה דרכים:



אפשר להגיש תלונה בכתב יד, ואין צורך בידע משפטי לצורך ניסוחה. התלונה אינה חייבת להיות כתובה בעברית. במידת הצורך נשלחות לתרגום תלונות הכתובות בשפות זרות.

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.

כדי להקל את בירור התלונה ולייעלו, חשוב שהמתלונן יציין בתלונה את מספר תעודת הזהות שלו, את מספר הטלפון שלו ואת כתובתו המדויקת למשלוח מכתבים, גם אם התלונה מוגשת באמצעות הדואר האלקטרוני.

חשוב לצרף לתלונה העתקים של המסמכים הדרושים לבירורה (רצוי לא לצרף מסמכים מקוריים): העתקים של פניות המתלונן לגוף הנילון, תשובות שהתקבלו, החלטות בנושא וכו'.

אופן בירור התלונות

לאחר שהוגשה תלונה פותחת הנציבות בבירורה, אלא אם כן נמצא שהיא אינה עומדת בתנאים לבירור תלונה שנקבעו בחוק מבקר המדינה², או שהנציבות אינה

2. למשל, שהיא אינה על גוף שהנציבות מוסמכת לפי החוק לברר עליו תלונות, או שהיא נסבה על נושא כללי ולא על מעשה שפגע במישרין במתלונן.

”

לצורך קבלת החלטה לגבי
תלונה רשאית הנציבות
לקיים בירור עם כל אדם,
אם תמצא שיש תועלת
בדבר, וכן לדרוש מכל
אדם או גוף להשיב על
שאלותיה ולמסור לה כל
מסמך או ידיעה שלדעתה
יש בהם כדי לסייע בבירור
תלונה וקבלת החלטה
בעניינה.

—

מוסמכת לבררה (ראו להלן בתת-הפרק "סוגי תלונות שלא יבוררו"), או שהיא קנטרנית או טרדנית, או שהנציבות סבורה שהיא אינה הגוף המתאים לבירור התלונה.

הנציבות מוסמכת לברר תלונות בכל דרך שתיראה לה, והיא אינה כפופה להוראות שבסדר הדין או בדיני הראיות. ואולם השלב הראשון של הבירור יהיה תמיד הבאת התלונה לידיעת הגוף הנילון, ואם מדובר בתלונה על עובד בגוף - גם לידיעת הממונה עליו, כדי שיוכלו להגיב על הטענות שעלו בתלונה.

לצורך קבלת החלטה לגבי תלונה רשאית הנציבות לקיים בירור עם כל אדם, אם תמצא שיש תועלת בדבר, וכן לדרוש מכל אדם או גוף להשיב על שאלותיה ולמסור לה כל מסמך או ידיעה שלדעתה יש בהם כדי לסייע בבירור תלונה וקבלת החלטה בעניינה.

בשנים האחרונות מקיימת הנציבות הליך של גישור לגבי תלונות שנמצאות מתאימות לכך. הטיפול בתלונות בדרך זו יעיל בעיקר כאשר יש בין שני הצדדים יחסים מתמשכים (דוגמת יחסי עבודה), בסכסוכים שמעורבים בהם כמה גופים נילונים, וכאשר התלונה היא על התנהגות עובד ציבור³.

הנציבות רשאית להפסיק בירור של תלונה אם נוכחה לדעת שהתקיימה אחת העילות המצדיקות זאת, ובכלל זה אם העניין שעליו נסבה התלונה בא על תיקונו, או אם המתלונן ביטל את תלונתו או לא השיב לפניית הנציבות אליו.

תוצאות הבירור

אם מצאה הנציבות בתום הבירור כי התלונה מוצדקת, היא מודיעה על כך למתלונן ולנילון ומציינת את הנימוקים לכך. הנציב יכול להצביע בהודעתו לנילון על הצורך בתיקון הליקוי, על דרך התיקון ועל המועד לכך⁴. על הנילון להודיע לנציבות על הצעדים שנקט לתיקון הליקוי.

לא אחת מעלה בירור תלונה ליקוי כללי באופן פעולת הרשות. במקרים אלה מצביעה הנציבות 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. בירורן של כמה תלונות המתוארות בדוח הביא לתיקון ליקויים כלליים. תלונות אלה מסומנות בדוח בסימון מיוחד.



3. על תלונות שהופנו להליך גישור ראו בפרק "הטיפול בתלונות באמצעות גישור" בעמ' 194

4. חוק מבקר המדינה, סעיף 43(א).

אם בתום הבירור נמצא כי התלונה אינה מוצדקת, מודיעה על כך הנציבות למתלונן ולנילון ומציינת את הנימוקים לכך. לא ניתן לערער לפני בית המשפט על החלטותיו של הנציב בעניין תלונה⁵.

אין בהחלטותיו ובממצאיו של הנציב בעניין תלונה כלשהי כדי להעניק למתלונן או לכל אדם אחר זכות או סעד בבית משפט שלא היו להם לפני כן או למנוע מהם להשתמש בזכות אחרת השמורה להם או לבקש סעד אחר שהם זכאים לו.

סוגי תלונות שלא יבוררו

חוק מבקר המדינה קובע אילו נושאים לא יבוררו, ומיהם הגופים ונושאי התפקידים שלא יבוררו תלונות בעניינם. לפי החוק, לא יבוררו תלונות על נשיא המדינה, על הכנסת וועדותיה ועל חבר כנסת; כמו כן לא יבוררו תלונות על הממשלה וועדותיה ועל שר בפעולתו כחבר ממשלה, להבדיל מפעולתו כממונה על משרד או על תחום פעולה, וכן על נגיד בנק ישראל, למעט על פעולתו כממונה על הבנק. נוסף על כך לא יבוררו תלונות על פעולות שיפוטיות או מעין שיפוטיות, ותלונות בנושאים התלויים ועומדים בבית המשפט או בבית הדין ובנושאים שבית המשפט או בית הדין הכריעו בעניינם.

הנציבות אינה מוסמכת לברר תלונות של חיילים, שוטרים וסוהרים בעניינים הנוגעים לסדרי השירות, לתנאי השירות או למשמעת. תלונות של עובדים במוסדות שירות המדינה ושל עובדים בגופים נילונים אחרים בעניינים הנוגעים לשירותם באותם גופים לא יבוררו, אלא אם כן התלונה נסבה על חריגה מהוראות החוק, מהתקנות, מתקנון שירות המדינה, מהסכמים קיבוציים או מהסדרים כלליים דומים. עם זאת, בסעיפים 45א - 45ג לחוק מבקר המדינה נקבע כי יש לנציב סמכות לברר תלונה של עובד בגוף נילון על פגיעה בו בעקבות חשיפת מעשי שחיתות, על הפרה חמורה של חיקוק ועל פגיעה חמורה במינהל התקין, וכן תלונה של מבקר פנימי על פגיעה בו בעקבות פעולות שביצע במסגרת תפקידו.

הנציבות לא תברר תלונה בנושא שהתקבלה בעניינו החלטה שאפשר, או היה אפשר, על פי דין להגיש עליה השגה, ערר או ערעור, וכן תלונה שהוגשה יותר משנה לאחר שבוצע המעשה שעליו היא נסבה או יותר משנה לאחר שנודע המעשה למתלונן, לפי המאוחר מביניהם, אלא אם כן יש סיבה מיוחדת המצדיקה את הבירור.



קשרים בינלאומיים

מבקרי המדינה ונציבי תלונות הציבור (אומבודסמנים) במדינות העולם משתפים פעולה ומחליפים מידע הן במישור הדו-צדדי והן במסגרת ארגונים בין-לאומיים. שיתוף הפעולה בין המוסדות העוסקים בביקורת המדינה ובטיפול בתלונות הציבור תורם רבות לחיזוק המחקר ולפיתוח התורה המקצועית בתחומים אלה; לגבי מדינת ישראל, תורם שיתוף פעולה זה לחיזוק הקשרים הדיפלומטיים שלה ולשיפור תדמיתה בעולם.

בתפקידו כנציב תלונות הציבור חבר מבקר המדינה בארגון האומבודסמנים הבין-לאומי (IOI - INTERNATIONAL OMBUDSMAN INSTITUTE) ובארגון האזורי האירופי של מוסד זה. מבקר המדינה חבר גם בארגון האומבודסמנים של מדינות אגן הים התיכון (AOM - THE ASSOCIATION OF MEDITERRANEAN OMBUDSMEN), ובשנת 2014 נבחר בפעם השנייה לוועד המנהל של הארגון.

הקשר עם מוסדות האומבודסמן ברחבי העולם מתבטא בביקורים הדדיים, בחילופי מידע, בחתימה על מזכרי הבנה לשיתוף פעולה וכן בהשתתפות נציגי משרד מבקר המדינה ונציבי תלונות הציבור בכנסים, בסמינרים ובימי עיון שמארגנים מוסדות האומבודסמן.

להלן תיאור הפעילות הבין-לאומית בשנת 2016 בתחום תלונות הציבור:

1. במרץ 2016 התקיים בוולטה, בירת מלטה, הכינוס השנתי התשיעי של ארגון האומבודסמנים של מדינות אגן הים התיכון. בכינוס השתתפו נציגים של אלבניה, צרפת, מלטה, ישראל, גאורגיה, מקדוניה, מרוקו, הרשות הפלסטינית, ספרד ותוניסיה. כמו כן השתתפו בכינוס האומבודסמנים של קוסובו ומונקו, שקיבלו מעמד של חברים בארגון, וכן סגן האומבודסמן של קטלוניה, שקיבל מעמד של חבר ללא זכות הצבעה (ASSOCIATE MEMBER). נוסף על כך השתתפו בכינוס, במעמד משקיפים, נשיא ארגון האומבודסמנים והמגשרים של המדינות הפרנקופוניות (THE ASSOCIATION OF OMBUDSMEN AND MEDIATORS OF LA - AOMF - FRANCOPHONIE), נציג מועצת אירופה ונציגת האומבודסמן של האיחוד האירופי. את ישראל ייצגו עו"ד רונית זנדברג, סגנית היועצת המשפטית לנציב תלונות הציבור, ועו"ד שגיא עינב, עוזר למנכ"ל משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור והממונה על תחום הקשרים הבין-לאומיים במשרד.

שלושת מושבי הכינוס עסקו בנושאים האלה: תפקידו הכפול של האומבודסמן - הגנה על האזרח וקידום מינהל ציבורי תקין; חיזוק מוסד האומבודסמן, באמצעות שיתוף פעולה בין-לאומי בהכשרת עובדים ובקיום לימודים אקדמיים בנושאים של בירור תלונות הציבור ומינהל ציבורי תקין; ותפקידו של האומבודסמן בהגנה על זכויות האדם בזמנים של משבר פוליטי וכלכלי, טרור והגירה בלתי סדירה.



משתתפי הכנס במלטה

עו"ד זנדברג, אשר נשאה דברים במושב הראשון, סיפרה על השילוב בין תפקיד מבקר המדינה לנציב תלונות הציבור בישראל והדגישה את החשיבות שבשיתוף הפעולה בין ביקורת המדינה לבין הנציבות בכל הנוגע לקידום המינהל התקין והבטחת זכויות האדם בישראל. נוסף על כך הרחיבה עו"ד זנדברג בעניין השיטה שפיתח משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור לטיפול כוללני (הוליסטי) בחושפי שחיתות. בין היתר תואר הליווי שניתן לחושף שחיתות על ידי פסיכולוג או עובד סוציאלי קליני, ושיתוף הפעולה של הנציבות עם הרשות להגנת עדים לצורך הגנה על חושפי שחיתות הנתונים לאיומים.

במושב השני סיפר האומבודסמן של מלטה על יוזמתו להקים במלטה מוסד אקדמי ללימודי משפט בין-לאומי, בהתמקדות בתחומים של בירור תלונות הציבור והמינהל הציבורי.

המושב השלישי עסק בתפקידו של האומבודסמן להגן על זכויות האדם בתקופה של משבר פוליטי וכלכלי, טרור והגירה לא סדירה; בהגירה הבלתי חוקית למדינות אירופה ולמדינות אגן הים התיכון, המעסיקה רבות את האומבודסמנים של מדינות אלה; ובטיפול של מדינות אירופה וצפון אפריקה במהגרים המבקשים מקלט מדיני, בזכויות האדם של הפליטים ובמצבם של מחנות הפליטים.

בסיום המושב אימצו באי הכנס נוסח מוסכם של החלטה בנושא ההגירה. בין היתר הוחלט שארגון האומבוסדמנים של מדינות אגן הים התיכון יעודד את כל מוסדות האומבוסדמן החברים בו לוודא שכל הגורמים הנוגעים בדבר במדינות השונות פועלים בהתאם לדיני זכויות האדם המקומיים והבין-לאומיים ודואגים לצורכיהם הבסיסיים של הפליטים, וכן לפעול למניעת גזענות ושנאת זרים בקרב האוכלוסיות המקומיות. עוד הוחלט שהארגון יקרא לייחד תשומת לב לזכויותיהן של קבוצות אוכלוסייה רגישות בקרב הפליטים, ובייחוד לזכויות ילדים אשר נותקו ממשפחותיהם.

2. בספטמבר 2016 ביקרה בישראל גב' דוברבקה סימונוביק, הדווחית המיוחדת מטעם האו"ם בנושא אלימות נגד נשים. במסגרת הסמכות שקיבלה מהאו"ם בוחנת הדווחית את הנזק הפיזי, המיני והפסיכולוגי הנגרם לנשים עקב אלימות כלפיהן ואת הסבל הנגרם להן עקב איומים או שלילת חירויות במישור הפרטי או הציבורי.

בביקורה בארץ נפגשה הדווחית גם עם מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור ועם בעלי תפקידים במשרדו. בפגישה הציג לפניה עו"ד יצחק בקר, עוזר ליועץ המשפטי למבקר המדינה, דוחות ביקורת מהשנים האחרונות שעסקו במישרין או בעקיפין באלימות נגד נשים (כגון, דוח על הטיפול בתופעה של שתיית אלכוהול מופרזת ודוח על טיפול הרשויות בתופעה של ניצול קטינים לזנות¹). עו"ד רונית זנדברג, סגנית היועצת המשפטית לנציב תלונות הציבור, סיפרה על תלונות שהתבררו בנציבות בנוגע לאלימות נגד נשים, ובהן תלונות על משטרת ישראל, וציינה כי הנציבות גרמה למשטרה להאיץ את פעולות החקירה בעניין תלונות אלה. כן ציינה עו"ד זנדברג תלונות על שירותי הרווחה, שנסבו בין היתר על התנאים במקלטים לנשים מוכות ועל יחסם של עובדים סוציאליים לנשים.

3. בנובמבר 2016 התקיים בבנגקוק, בירת תאילנד, הכנס ה-11 של ארגון האומבוסדמנים הבין-לאומי. בכנס נדונו נושאים המעסיקים את עולם האומבוסדמנים, ובהם התפתחותו של מוסד האומבוסדמן; ההגנה על זכויות האדם וקידומן באמצעות עבודת האומבוסדמן; הגברת נגישותו של מוסד האומבוסדמן לציבור הרחב; רעיונות חדשניים הנוגעים למוסד האומבוסדמן; מוסד האומבוסדמן בעידן של חופש מידע; ויחסי הגומלין בין האומבוסדמן והתקשורת. הכנס מתקיים אחת לארבע שנים, ומשתתפים בו נציגים של מוסדות אומבוסדמן מכל העולם. בכנס ה-11 השתתפו כ-200 נציגים מרחבי העולם, ואת ישראל ייצגו בו עו"ד אורלי לוינזון-סלע, סגנית מנהל הנציבות, ועו"ד שלומית לוירר, מנהלת אגף בכירה בנציבות.

1. מבקר המדינה, דוח שנתי 166 (2016), עמ' 403-435; דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014 (2014), עמ' 51-91.

האומבוסדמן של אירלנד סקר בכנס את מצבם של האומבוסדמנים ברחבי העולם. הוא ציין כי אמנם חל גידול במספר החברים בארגון האומבוסדמנים



עו"ד אורלי לוינזון-סלע עם המרצים במושב בנושא "האומבוסדמן וההגנה על זכויות האדם"

הבין-לאומי, אך אין בכך די, ויש לעודד הקמה של מוסדות אומבוסדמן ברחבי העולם. בכנס צוין כי יש מוסדות אומבוסדמן שסובלים מהתנכלות השלטונות בשל פעולותיהם והחלטותיהם, וכי אחת המטרות המרכזיות שהארגון הציב לעצמו היא סיוע לאומבוסדמנים בצרה. עוד צוין כי יש מדינות שבהן צומצמו הסמכויות של מוסד האומבוסדמן בתירוץ של הפרטה, כי בכמה מדינות כלל לא מונה אומבוסדמן, וכי בכמה מדינות בוטל מוסד האומבוסדמן לחלוטין.

עו"ד אורלי לוינזון-סלע הרצתה בכנס על האופן שבו התפקיד הכפול של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור בישראל תורם להרחבת ההגנה על זכויות האדם בה. עו"ד לוינזון-סלע ציינה בעניין זה בין היתר את פעילות הנציבות בנושא מיצוי זכויות כלכליות, הנעשית באמצעות בירור של תלונות שהוגשו לה על המוסד לביטוח לאומי, ובעקבותיו ביצוע ביקורת על המוסד באמצעות יחידת הביקורת הנוגעת לעניין במשרד מבקר המדינה.²

חברי האסיפה הכללית אישרו את הצהרת בנגקוק, הרואה חשיבות בחיזוק מוסדות האומבוסדמן, בשל תרומתם ל"ממשל טוב" (GOOD GOVERNANCE), לשלטון החוק, לשקיפות, לדמוקרטיה ולזכויות האדם. ההצהרה גם קוראת לכל האומות לעגן את תפקיד האומבוסדמן בחוקות שלהן ולא לפגוע בעצמאותם של האומבוסדמנים.

2. ראו נציב תלונות הציבור, דוח שנתי 42 (2016), בפרק "גמלאות ומענקים", עמ' 102; וכן מבקר המדינה, דוח שנתי 165 (2015), בפרק "אי-מיצוי של זכויות חברתיות", עמ' 4-35.

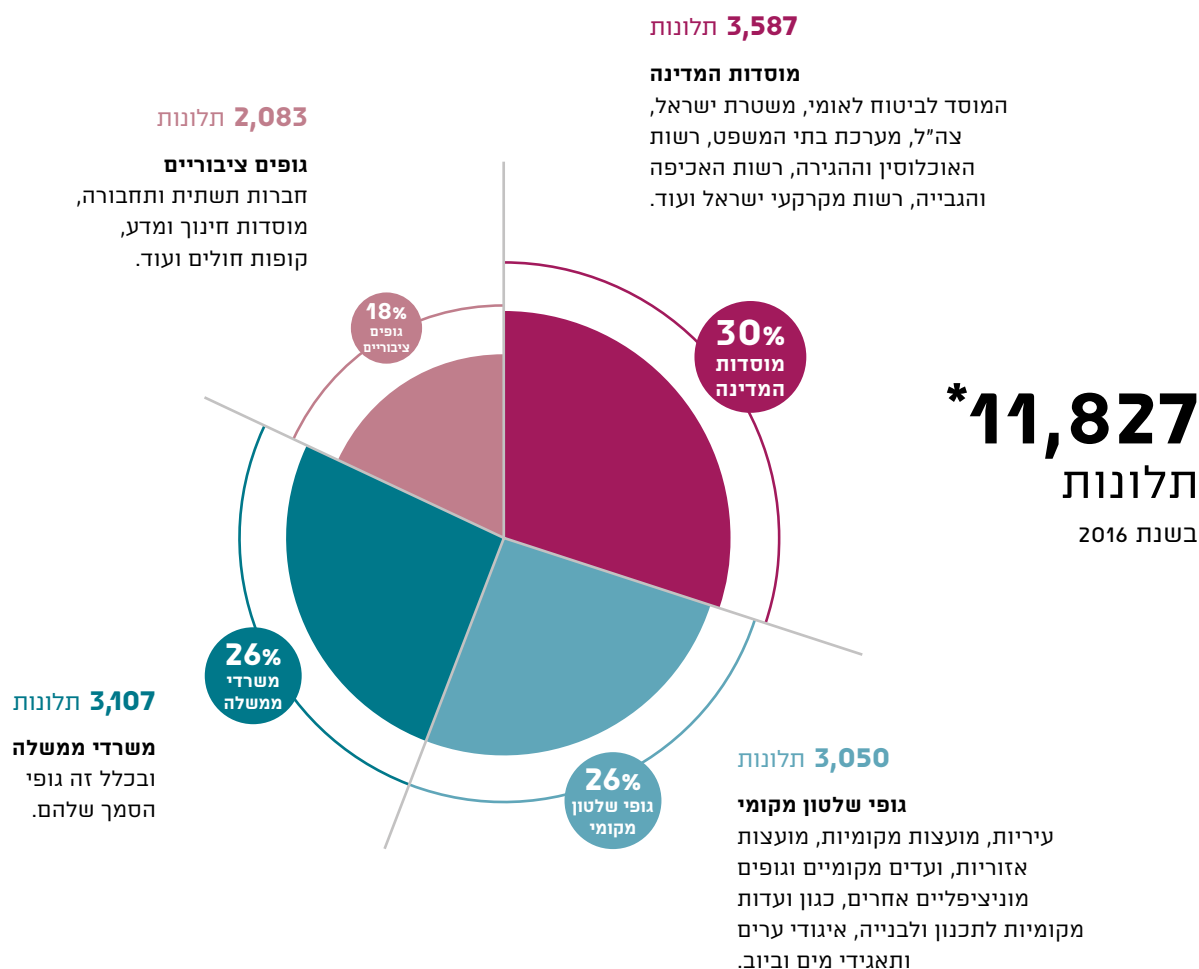
02

נתונים על התלונות בשנת 2016

נתונים כלליים

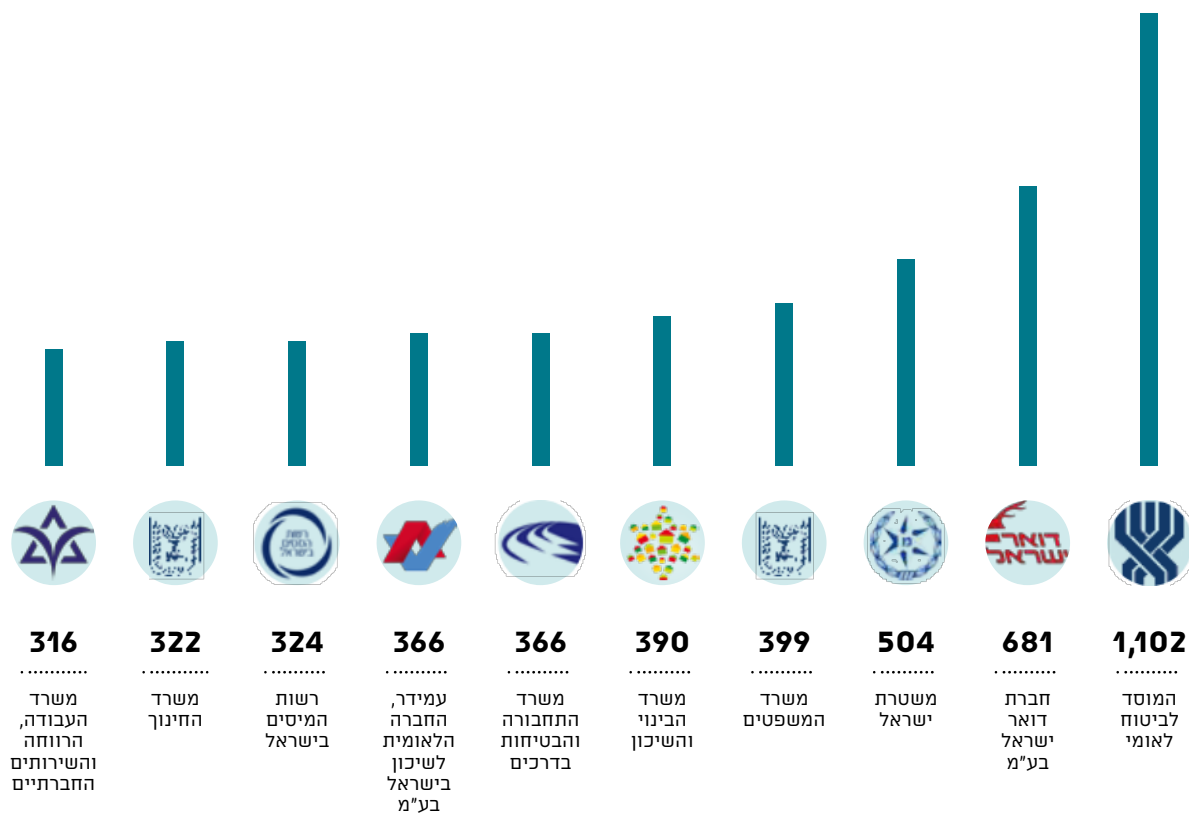
התפלגות התלונות לפי סוגי הגופים הנילונים

בשנת 2016 התקבלו בנציבות 11,827 תלונות על גופים נילונים ועוד 772 תלונות על גופים שהנציבות אינה מוסמכת לברר תלונות עליהם, ובסך הכול 12,599 תלונות. בנספח (עמ' 203), מובאות טבלאות ובהן התפלגות התלונות בחלוקה לפי סוגי הגופים הנילונים. לגבי כל גוף מובאים נתונים בדבר מספר התלונות שהתקבלו עליו בשנת 2016 ותוצאות הטיפול בתלונות.



* מספר זה אינו כולל 772 תלונות שהוגשו על גופים לא נילונים כגון בנקים וחברות טלפון.

10 הגופים שהתקבל עליהם המספר הרב ביותר של תלונות

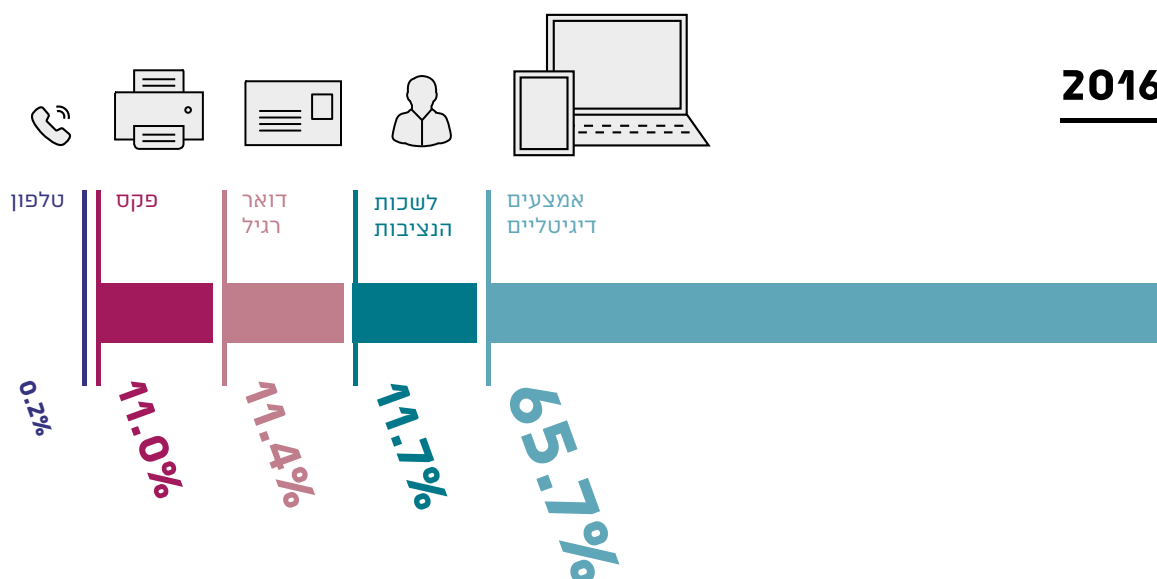


התפלגות התלונות לפי דרך קבלת התלונה

בנציבות מתקבלות תלונות שנשלחו אליה בדואר רגיל, בפקס, בדואר האלקטרוני, באמצעות טופס תלונה ייעודי הנמצא באתר האינטרנט של הנציבות, ולאחרונה גם באמצעות הפייסבוק. בלשכות הנציבות מגישים מתלוננים גם תלונות בעל פה.

אף שככלל, לא ניתן להגיש תלונות בטלפון, במקרים חריגים, בעיקר כאשר מתלוננים שיש להם מוגבלות מתקשים להגיע ללשכה כדי להגיש תלונה, מתקבלות תלונות גם בדרך זו.

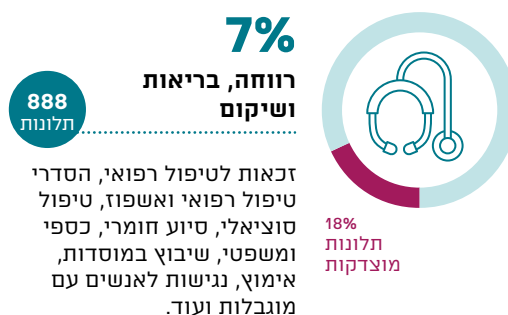
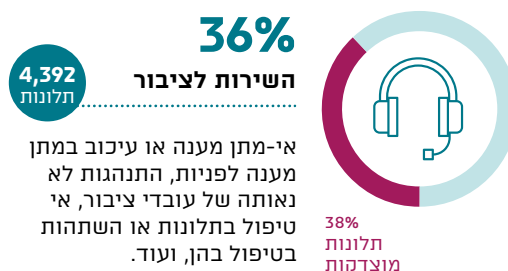
בלוח שלהלן מוצגת התפלגות התלונות בשנת 2016 לפי דרך קבלתן (כולל תלונות על גופים לא נילונים)

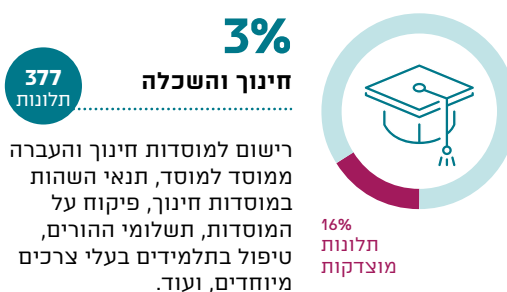
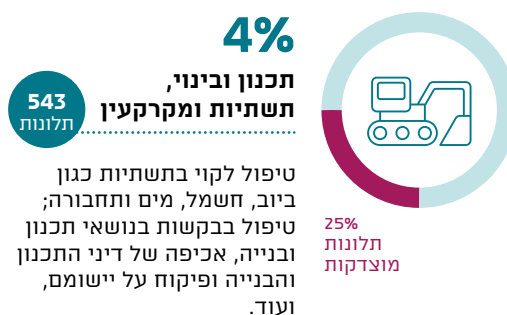
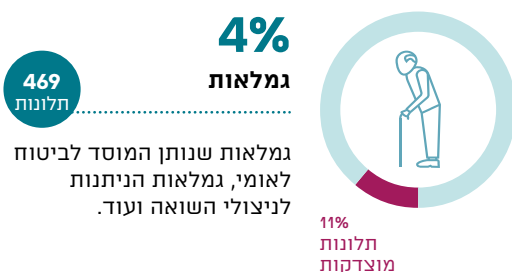
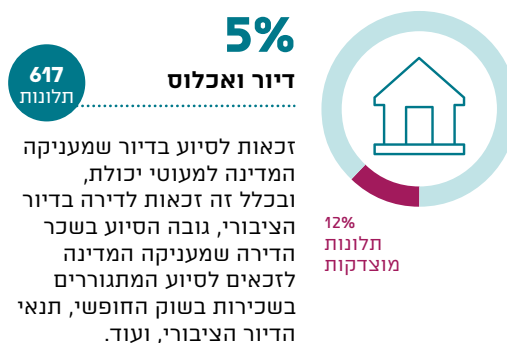
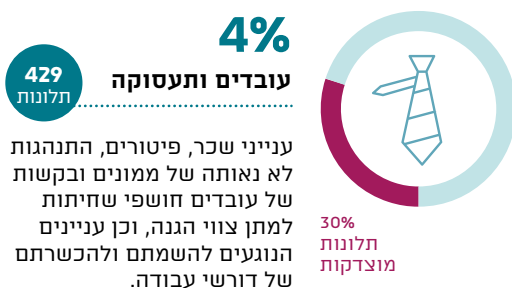


בשנת 2016 נמשך הגידול בשיעור התלונות שהוגשו לנציבות באמצעים דיגיטליים: הדואר האלקטרוני, אתר האינטרנט של הנציבות ודף הפייסבוק של משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור. נראה כי הסיבה לכך היא הקלות היחסית של השימוש באמצעים אלה ונגישותם הרבה, לעומת שיטות הפנייה הוותיקות יותר דוגמת הדואר הרגיל והפקס.

התפלגות התלונות לפי נושאים

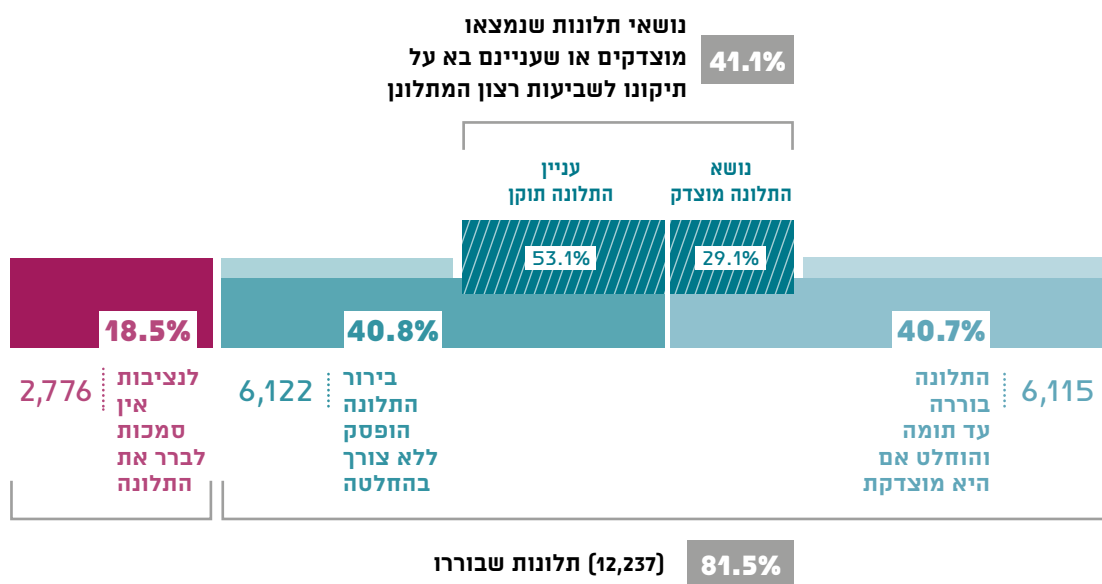
בלוח שלהלן מובאת התפלגות התלונות שהתקבלו בשנת 2016 לפי עשרת נושאי התלונות העיקריים, מספר התלונות שהתקבלו בכל נושא, השיעור שלהן מכלל התלונות שהתקבלו וכן שיעור התלונות שנמצאו מוצדקות בכל נושא מכלל התלונות שבוררו לגופן באותה שנה.





תוצאות הטיפול בתלונות

בשנת 2016 הסתיים הטיפול ב-14,438 תלונות שכללו 15,013 נושאי תלונות. בלוח שלהלן מוצגות תוצאות הטיפול בנושאים אלה:



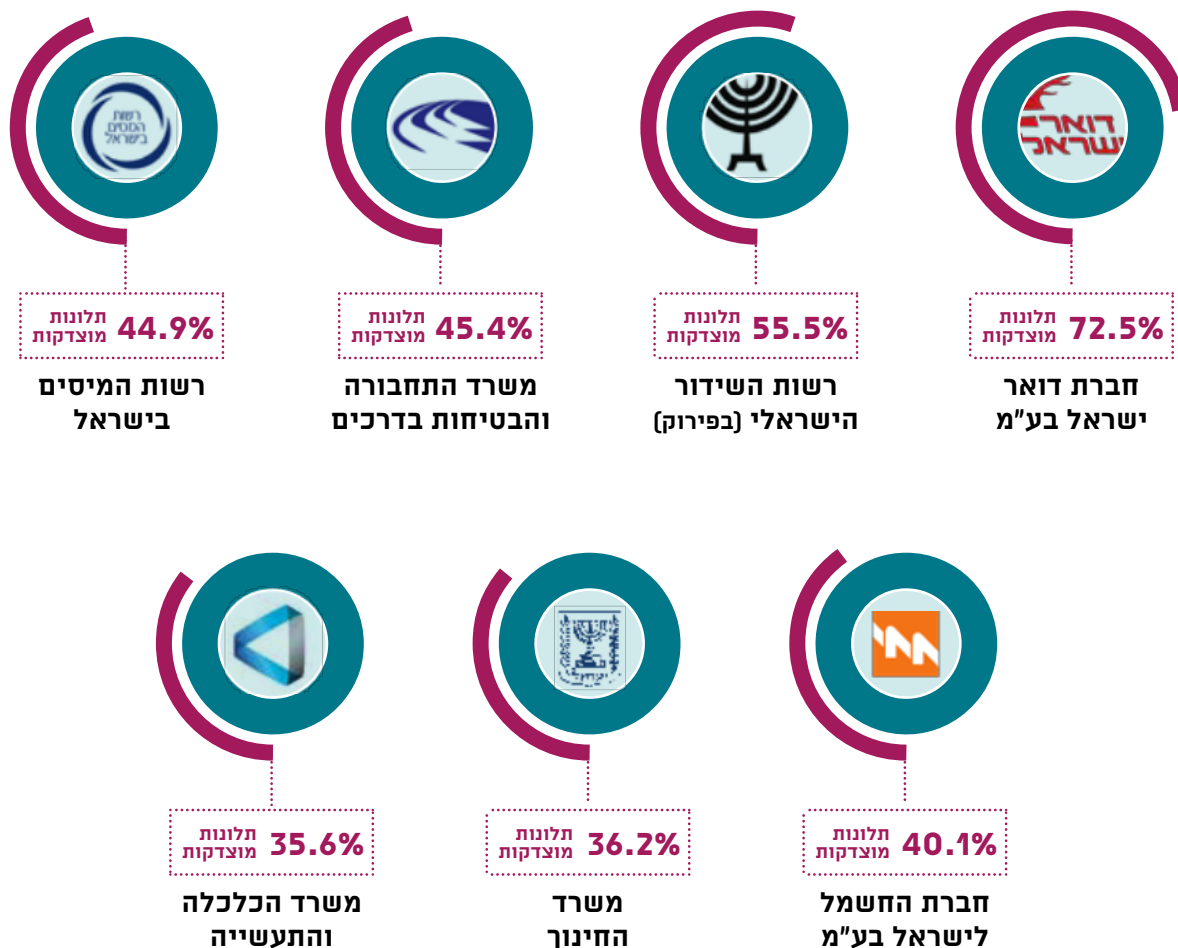
הטיפול בתלונה יכול להסתיים לאחר בירור ממצה וקבלת החלטה אם התלונה מוצדקת. **ב-40.7% מהתלונות שטופלו בשנת 2016 נערך בירור ממצה וב-29.1% מהן נקבע כי התלונה מוצדקת.**

כמו כן, הנציבות רשאית להפסיק את בירור התלונה בלי למצותו ובלא לקבל החלטה אם התלונה מוצדקת וזאת מכמה סיבות, שהעיקרית בהן היא שהעניין שבגינו פנה המתלונן לנציבות בא על תיקונו. יצוין כי לעתים קרובות די בפניית הנציבות לנילון בעקבות קבלת התלונה כדי שהנילון יבחן שוב את עניין התלונה וייתן למתלונן את מבוקשו. **הפסקת הבירור של 53.1% מכלל התלונות שבירורן הופסק נעשתה מסיבה זו.** הבירור עשוי להיפסק גם אם המתלונן ביטל את התלונה או אם מתברר כי מתקיימת אחת העילות שבגינן לא היה מקום לפתוח בבירור מלכתחילה (לדוגמה, המתלונן פנה לערכאות).

תלונה יכולה להידחות על הסף ללא בירור כלל אם מתברר שלנציבות אין סמכות לבררה מאחת הסיבות האלה: הנילון אינו נמנה עם הגופים שאפשר להגיש עליהם תלונה לנציבות, המתלונן לא נפגע במישרין, או שמתקיימת אחת מהעילות האחרות הקבועות בחוק המונעות את בירור התלונה¹.

1. ראו האמור בעניין זה בתת-הפרק "סוגי תלונות שלא יבוררו" לעיל בעמוד 16.

הגופים ששיעור התלונות המוצדקות עליהם היה גדול מהשיעור הכללי של התלונות המוצדקות (29.1%)²



2. גופים שלפחות בנוגע ל-100 נושאי תלונות שהוגשו עליהם התקבלה הכרעה לגופו של עניין.



תלונות שהגישו חברי כנסת בשמם של מתלוננים

לחברי הכנסת יש מעמד מיוחד בנוגע להגשת תלונות. לפי סעיף 37 לחוק מבקר המדינה, חבר כנסת רשאי להגיש תלונה גם על מעשה הפוגע במישרין בזולת. בנובמבר 1976 החליטה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת כי בדוח השנתי של נציב תלונות הציבור יפורסמו שמותיהם של חברי הכנסת שהגישו תלונות לנציב בשמם של מתלוננים. בשנת 2016 הגישו חברי כנסת 32 תלונות. להלן שמות חברי הכנסת שהגישו את התלונות ומספר התלונות שהגיש כל אחד מהם:

יולי אדלשטיין	[1]
ישראל אייכלר	[2]
קארין אלהרר	[26]
אכרם חסון	[1]
איתן כבל	[1]
סתיו שפיר	[1]
סה"כ	32

דיווח לפי חוק הרשות לקידום מעמד האשה, התשנ"ח-1998

סעיף 6 לחוק הרשות לקידום מעמד האשה, התשנ"ח-1998 קובע:

"(א) קיבלה הרשות תלונה של אדם על מעשה הקשור בתחום מתחומי פעולתה של הרשות, וסברה כי היא ראויה להתברר כתלונה לפי הפרק השביעי לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] [להלן - חוק מבקר המדינה], רשאית הרשות להעביר את התלונה לנציב תלונות הציבור, אם הסכים לכך אותו אדם.

(ב) הועברה תלונה לנציב תלונות הציבור בהתאם להוראות סעיף קטן (א), יודיע עליה נציב תלונות הציבור לוועדה לקידום מעמד האשה של הכנסת, וכן יודיע גם לה על תוצאות בירורה.

(ג) נציב תלונות הציבור ימסור לכנסת דין וחשבון שנתי על כל התלונות שנמסרו לו שעניינן הפליה של אשה כאשה, ויפרט את מסקנותיו לגביהן".

בשנת 2016 לא העבירה הרשות לנציבות תלונות. הנציבות קוראת לרשות להשתמש באפשרות הקבועה בחוק ולהעביר לה תלונות הנוגעות לתחומי פעילותה.

03

נושאי תלונות נבחרים



ההגנה על זכויות האדם

עידן זכויות האדם

אנו חיים כיום ב"עידן זכויות האדם". נושא כיבוד זכויות האדם והאזרח, קידומן וההגנה עליהן הפך לחלק בלתי נפרד מכל פעילות שלטונית ולמרכיב מרכזי בתורת המשפט ובתורת המדינה. עידן זכויות האדם החל לאחר מלחמת העולם השנייה, כלקח משואת העם היהודי ומרמיסת זכויות האדם בתקופת המלחמה ולפניה.

לאחר המלחמה נכרתו אמנות בין-לאומיות רבות הנוגעות לזכויות האדם, ובראשן ההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם (THE UNIVERSAL DECLARATION OF HUMAN RIGHTS) משנת 1948. כן נכרתו אמנות בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות, בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, בדבר זכויות הילד ועוד. זכויות האדם הפכו כיום לחלק בלתי נפרד מהמשטר הדמוקרטי ועוגנו בחוקות של מדינות רבות, שראו בשמירה עליהן עיקרון נורמטיבי עליון ומחייב. נשיא בית המשפט העליון לשעבר פרופ' אהרון ברק ציין כי "זכויות האדם הן רכיב מרכזי של הדמוקרטיה המודרנית... הן היהלום בכתרה של הדמוקרטיה. דמוקרטיה בלי זכויות אדם כמוה ככלי ללא תוכן"².

עם זאת, חשוב להדגיש כי הדמוקרטיה מבוססת על תפיסה ולפיה החיים בחברה אנושית מחייבים איזון מתמיד בין זכותו של הפרט ובין זכויותיהם של פרטים אחרים וטובת הכלל³, וכי זכויות האדם הן יחסיות. אין לאדם זכות לעשות ככל העולה על רוחו, וכמו כן הוא אינו זכאי לצפות מהמדינה להגשים את זכויותיו במלואן. כשם שלא ניתן לקיים דמוקרטיה ללא הגנה על זכויות האדם, כך לא ניתן לקיים דמוקרטיה ללא פגיעה כלשהי בזכויות אלה.

נציב תלונות הציבור כנציב זכויות האדם

האחריות להגשמת זכויות האדם הוטלה, בראש ובראשונה, על רשויות השלטון, ובתי המשפט פועלים לאכיפת זכויות אלה ולקידומן. ואולם משנות השבעים של המאה העשרים, ובעיקר משנות התשעים של אותה מאה, החלו לקום במדינות רבות בעולם מוסדות לאומיים להגנה על זכויות האדם (NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS). האו"ם הגדיר את המוסדות הללו - מוסדות מדינתיים שאינם בית משפט שיש להם מנדט להגן על זכויות האדם ולקדם נושא זה, והחל לעודד מדינות בעולם להקים מוסדות כאלה. בשנת 1991 כונסה בחסות האו"ם ועידת פריס, 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 האחריותיות

1. אהרון ברק, שופט בחברה דמוקרטית (2004), עמ' 128.
2. אהרון ברק, מידתיות במשפט - הפגיעה בזכות החוקתית והגבלותיה (2010), עמ' 208.
3. בג"ץ 88/10 שורץ נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 18 לפסק דינו של השופט ג'וראן (פורסם במאגר ממוחשב, 12.7.10).

”

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

של עובדי הציבור. ואולם משנות השמונים של המאה העשרים התאימו עצמם מוסדות אומבוסמן 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 מהמדינות⁴ השתנה בביורור מרכז הכובד של פעילות מוסד האומבוסמן - משמירה על כללי מינהל תקין למניעת פגיעה של רשויות השלטון בזכויות האדם.

מהפכת זכויות האדם לא פסחה על מדינת ישראל. ההכרה בחשיבותן של זכויות האדם והאזרח במדינה יהודית ודמוקרטית הייתה מרכיב מרכזי במשפט הישראלי כבר מימי ראשיתה של המדינה, והדבר אף קיבל ביטוי במגילת העצמאות. במשך השנים חוקקה הכנסת חוקים ענפים בתחום זכויות האדם, והממשלה חתמה על אמנות בין-לאומיות רבות ואשררה אמנות בין-לאומיות בתחום זה. גם בתי המשפט הכירו במרכזיותו של נושא זכויות האדם במדינת ישראל ונתנו לכך ביטוי בפסיקותיהם. השינוי המשמעותי במעמדן הנורמטיבי של זכויות האדם בישראל התרחש בשנת 1992, עם חקיקתם של חוקי היסוד העוסקים בזכויות האדם - חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק יסוד: חופש העיסוק. בשנת 1995 ציין בית המשפט העליון כי חוקי היסוד האלה חוללו "מהפכה חוקתית" במדינת ישראל⁵.

למוסד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור יש תפקיד מרכזי במשטר הדמוקרטי במדינת ישראל, והמהפכה החוקתית בנוגע לזכויות האדם והשינוי המשמעותי במעמדן הנורמטיבי של זכויות אלה משפיעים גם עליו. בהיעדר גורם ממלכתי ייחודי במדינת ישראל המתמקד בהגנה על זכויות האדם ובקידומן, רואה עצמו מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור מי שממלא תפקיד זה. פרופ' אהרון ברק ציין בעניין זה כי "ראוי הוא... כי מבקר המדינה - הן בתפקידיו הכלליים והן כנציב תלונות הציבור - יראה זאת כאחד מתפקידיו להיות נציב זכויות האדם", והוסיף כי תפקידו של מבקר המדינה הוא לבדוק את פעולות הגופים המבוקרים בכל הנוגע לפגיעה בזכויות החוקתיות⁶.

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

בנוגע לחלק מהתלונות שבוררו בנציבות בשנה זו קבעה הנציבות כי נפגעו שלא כדין זכויות יסוד של המתלוננים, ובהן חופש הביטוי וזכויות שיש למעורבים בהליכים פליליים. להלן יובא תיאורן של כמה תלונות כאלה:

4. למשל ניו זילנד, הונג קונג, אוסטרליה, אירלנד, בריטניה, נורווגיה והולנד.

5. ראו ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי, מט(4) 221, 352-355 (1995).

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

”

חופש הביטוי במרשתת (אינטרנט) קיבל מעמד מיוחד, בין היתר בשל מעמדו של האינטרנט, המשקל הרב שמייחס הציבור לפרסומים בו והקלות שבה ניתן לפרסמם.



פגיעה בחופש הביטוי - מחיקת תגובות מדפי פייסבוק של אנשי ציבור וחסימת הגישה אליהם

חופש הביטוי הוא זכות יסוד חוקתית שנגזרת מהזכות לכבוד, המעוגנת בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. תכליתיה של הזכות הן לאפשר לכל אדם לבטא את דעותיו והשקפותיו כדי לממש את האוטונומיה שלו ואת הגשמתו העצמית, לממש את ערך ה"אמת" באמצעות שוק חופשי של דעות ורעיונות ולאפשר את קיומה של הדמוקרטיה באמצעות זרימת מידע והחלפת דעות. ההגנה על חופש הביטוי הפוליטי, שהוא נשמת אפו של המשטר הדמוקרטי, זוכה להגנה רחבה במיוחד: "חופש הביטוי הפוליטי אינו עומד למבחן מעשי כאשר עסקינן בהבעת דעות שמצויות בלב-ליבו של הקונצנזוס. הקושי מתעורר כאשר אדם חפץ להביע דעות שמצויות במרחק מה - ואפילו במרחק רב - מלב ההסכמה החברתית המקובלת. אלו הן דעות שעשויות להיתפש על ידי הרוב כקיצוניות, מקוממות ואף פוגעניות". חופש הביטוי הפוליטי הוא המועד ביותר לפגיעה או להתנכלות של השלטון, ולכן נודעת חשיבות מיוחדת להגנה עליו.⁷

בשנים האחרונות הזירה המרכזית שבה מתנהלים דיונים ציבוריים ופומביים ערים היא הזירה הווירטואלית, בעיקר של הרשתות החברתיות. אנשי ציבור וגופים ציבוריים רבים עושים ברשתות החברתיות שימוש נרחב יותר ויותר על מנת להעביר מסרים, לשתף במידע הנוגע לתפקידם הציבורי ו"לשוחח" עם הציבור על מעשיהם במסגרת תפקידם. חופש הביטוי במרשתת (אינטרנט) קיבל אפוא מעמד מיוחד, בין היתר בשל מעמדו של האינטרנט, המשקל הרב שמייחס הציבור לפרסומים בו והקלות שבה ניתן לפרסמם.⁸

7. בג"ץ 5239/11 אבנרי נ' הכנסת (פורסם במאגר ממוחשב, 15.4.15), פסקה 2 לפסק דינו של השופט הנדל.

8. שם, פסקה 5 לפסק דינו של השופט דנציגר. ראו גם ע"א 214/89 אבנרי נ' שפירא, פד"י מג(3) 840 (1989) (להלן - אבנרי נ' שפירא).

9. רע"א 4447/07 מור נ' ברק אי.טי. סי. [1995] החברה לשירותי בזק בינלאומיים בע"מ, פד"י סג(3) 664 (2010); י' זמיר, "חופש הביטוי באינטרנט", משפט וממשל ו' (התשס"ג).

דף פייסבוק הוא מִסְדָּת (פלטפורמה) של מדיה חברתית, שבה יכולים אנשי ציבור לפרסם את פעילותם הציבורית ולהביע עמדות בנושאים מסוימים. מסדת זו מאפשרת לכל אדם מן היישוב, שיש לו חשבון ברשת חברתית זו, להגיב על הפרסום של איש הציבור ולהביע את עמדתו החיובית או השלילית בנוגע לפרסום או בנוגע לאיש הציבור שפרסם אותו.

בשנת 2016 החלה הנציבות לקבל תלונות על כך שאישי ציבור שונים מחקו תגובות של המתלוננים מדף הפייסבוק שלהם או חסמו את גישתם של המתלוננים אליו.

לצורך בירור תלונות אלה בודקת הנציבות אם מדובר בדף פייסבוק בעל "סממנים ציבוריים", ובכלל זה:

- **סוג הדף** - האם מדובר בדף ציבורי או ב"דף אוהדים" של איש ציבור או גוף ציבורי שכל אדם בעל חשבון פייסבוק יכול להיחשף אליו באמצעות התחברות לדף (הקשה על "לייק") או באמצעות חשבונות של חברים אחרים ברשת - או להבדיל מדובר בדף פייסבוק פרטי שאליו חשופים רק מי שמוגדרים "חברים" של בעל הדף;
- **מימון הדף** - האם החזקת הדף והפעלתו ממומנות על ידי הגוף הציבורי;
- **הפעלת הדף** - האם הדף מופעל על ידי עובדי ציבור מטעמו של איש הציבור או על ידי איש הציבור בעצמו באופן פרטי;
- **תוכני הדף** - האם הדף משמש את איש הציבור ועיקר תכניו קשורים למילוי תפקידו הציבורי, או שעיקר תכניו פרטיים ואישיים.

אם הסממנים הציבוריים רבים, אזי הנציבות תכיר בכך שמדובר בדף פייסבוק "ציבורי", וככלל על ניהול הדף בידי איש הציבור או מי מטעמו חלים כללי היסוד של המשפט הציבורי. לפיכך אם מתברר כי מדובר בחסימה או מחיקה של תגובה מן הדף, בוחנת הנציבות את המעשה בהתאם לכללי המשפט המינהלי והחוקתי, שכן אי-מתן האפשרות לאדם להגיב בדף פייסבוק רשמי של איש ציבור או מחיקת תגובתו הם בגדר מעשה הפוגע בחופש הביטוי של אותו אדם¹⁰.

לפי כללי המשפט הישראלי, הזכות להגנה על חופש הביטוי היא זכות רחבה, גם אם לא מוחלטת, והפגיעה בה מותרת רק בהתאם לפסקת ההגבלה שבסעיף 8 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. לפיכך בוחנת הנציבות אם אי-מתן האפשרות למתלונן לפרסם תגובות בדף הפייסבוק הציבורי של איש הציבור או מחיקת תגובתו נעשו לתכלית ראויה והפגיעה בו נעשתה במידה שאינה עולה על הנדרש לשם השגת התכלית. יצוין כי כאשר מדובר בחופש ביטוי פוליטי תהיה הבדיקה של הפגיעה בזכות והעמידה בתנאי פסקת ההגבלה קפדנית והדוקה¹¹.

10. יצוין שיש ביטויים שלא יזכו את הדובר בהגנה על חופש הביטוי שלו, כגון אמירות שהן בגדר עבירות פליליות חמורות. עם זאת, בנסיבות מסוימות גם ביטויים שיש לגביהם איסור פלילי, כגון העלבת עובד ציבור, ייחשבו ביטויים שחוסים תחת זכות זו - ראו דנ"פ 7383/08 אונגרפלד נ' מדינת ישראל, פד"י סה(1) 23 (2011).

11. בג"ץ אבנרי נ' הכנסת, (ה"ש 7 לעיל).



כאשר איש הציבור טוען בתגובה על התלונה כי החסימה בוצעה בעקבות פרסום פוגע, מסית, מטריד או מציף¹², בודקת הנציבות את אופי הפרסום ואת תכלית החסימה. למשל, הנציבות בודקת אם יש בפרסום משום פגיעה בזכותו של איש הציבור לשם טוב, אם הוא בגדר התבטאות מסיתה או גזענית האסורה על פי החוק, אם הוא בגדר פרסום מציף שיש בו כדי לפגוע בחופש הביטוי של יתר הציבור המבקש להשתתף בשיח שעל גבי דף הפייסבוק, או שהוא בגדר ניבול פה. חסימת פרסומים ממין זה היא בגדר פעולה בעלת תכלית ראויה.

יודגש כי מניעת ביקורת לא נוחה לאיש הציבור או לגוף הציבורי אינה בבחינת תכלית ראויה בהקשר זה.

¹² פרסום מציף הוא פרסום התופס מקום רב בדף הפייסבוק וגורם לכך שפרסומים של אנשים אחרים יידחקו כלפי מטה והחשיפה אליהם תקטן.

¹³ אבנרי נ' שפירא - הפגיעה בחופש הביטוי באמצעות מניעת פרסום עיתודי, שאולי יש בו לשון הרע היא קשה יותר, וככלל, במצב כזה תינתן לזכות לחופש הביטוי עדיפות על פני הזכות של איש הציבור לשם טוב.

גם אם מדובר בהתבטאות שמצדיקה לכאורה את מחיקתה מדף הפייסבוק, בודקת הנציבות אם הפגיעה בחופש הביטוי היא מידתית; דהיינו, אם האמצעי שנבחר הולם את התכלית, אם הוא פוגע במידה הפחותה ביותר האפשרית בזכות החוקתית ואין אמצעי מתאים שפגיעתו פחותה, ומה היחס שבין הפגיעה בחופש הביטוי לבין התועלת הגלומה במעשה הפגיעה. כך למשל, חסימת הגישה לדף המונעת מראש הבעת כל ביטוי שהוא היא אמצעי חריף, כיוון שהוא חל על כל ביטוי עתידי¹³. לעומתה, ניתן לעתים לנקוט אמצעים שפגיעתם בחופש הביטוי פחותה, כמו מתן



אזהרה למגיב לפני מחיקת התגובה; מחיקת התגובה; מתן אזהרה לפני חסימה או חסימה מוגבלת בזמן.

עמדת הנציבות היא כי על גוף ציבורי או איש ציבור המפעיל דף פייסבוק ציבורי לפרסם מדיניות בדבר השימוש בדף ולקבוע נהלים שיסדירו שימוש סביר וראוי בתגובות הציבור המופיעות בדף הפייסבוק, כדי לשמור על כבוד השיח והמשתמשים בדף, בשים לב בין היתר לאופיו הציבורי של הדף, לחופש הביטוי ולחשיבות הביקורת הציבורית. על נוהלי השימוש לעלות בקנה אחד עם הזכות לחופש הביטוי ולכלול אמצעי תגובה מידתיים שיינקטו נגד המפרים את מדיניות השימוש בדף, כגון אזהרה קודם מחיקה או חסימה לזמן מוגבל בתגובה על ההפרות הראשונות.

יצוין בעניין זה כי לפי חוק מבקר המדינה, הנציבות מנועה מלברר תלונות על חבר כנסת בשל מעשה שעשה במילוי תפקידו כחבר כנסת או למען מילוי תפקידו זה, או תלונות על שר בפעולתו כחבר הממשלה, למעט על פעולתו כממונה על משרד או על תחום פעולה. אשר על כן, אם תלונה נסבה על דף פייסבוק של חבר כנסת, הנציבות לא תברר אותה, הגם שיתכן שחבר הכנסת מקיים פעילות זו במימון ציבורי שהוא זכאי לו לשם קיום קשר עם הבוחר. כך גם תימנע הנציבות מלהתערב כאשר מדובר בדף אישי שאין לו כל זיקה לגוף הציבורי. הפורום המתאים לדון במקרים אחרונים אלו הוא בעיקר המרחב הציבורי, שבו חיה ונושמת הדמוקרטיה הישראלית - השיח הציבורי, התקשורת המסורתית והמרחב האינטרנטי (ובעיקר הרשתות החברתיות). עם זאת, עמדת נציב תלונות הציבור היא שראוי שנבחרי ציבור - בייחוד מקום שבו יש שימוש בכספי ציבור למימון הפעילות בדף הפייסבוק - יאמצו מדיניות שימוש ונהלים לתפעול דף הפייסבוק אשר יעלו בקנה אחד עם הזכות לחופש הביטוי, וכן יקבעו אמצעים מידתיים שיינקטו כנגד המפרים את מדיניות השימוש והנהלים שנקבעו.

הנה דוגמה הממחישה את דרך טיפולה של הנציבות בתלונות בתחום זה: מתלונן טען שנחסמה גישתו לדף הפייסבוק הרשמי של ראש עיריית פתח תקווה בדרך שלא אפשרה לו לכתוב ולהגיב בדף. הנציבות הצביעה לפני ראש העירייה על שאין הוא רשאי לפגוע בחופש הביטוי של המתלונן אלא לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש. עוד קבעה הנציבות שמאחר שמדובר בדף פייסבוק ציבורי, ועל מנת לשמור על רמת שיח תרבותי, מן הראוי שהעירייה תקבע כללי התנהגות ברורים בתקנון הדף, כדי שכל הנכנס אליו ידע שהוא כפוף להם. נוסף על כך יש להסדיר את האופן שבו תינקט הסנקציה כלפי מגיב המפר את כללי השיח של הדף, וראוי שתהליך החסימה יהיה הדרגתי ויכלול, בין היתר, התראה מנומקת לפני חסימה ותיעוד של הדברים כדי לאפשר ביקורת על ההחלטה. העירייה הודיעה כי קיבלה את הערותיה של הנציבות והיא נערכת ליישומן. [1003193]

[1] עיריית פתח תקווה



זכויות המעורבים בהליכים פליליים

ההגנה על זכויות עצורים, אסירים וחשודים

הסמכות לעצור חשודים בביצוע עברות, לחקור אותם ולהחזיקם במשמורת היא אחת הסמכויות הפוגעניות ביותר המוקנות לגופי אכיפת החוק במדינה דמוקרטית¹⁴. כליאתו של אדם פוגעת מטבע הדברים בזכויות יסוד שלו, ובראשן זכותו לחירות, וכן פוגעת בזכויות בסיסיות אחרות, כגון הזכות לכבוד, הזכות לקניין והזכות לפרטיות. על המשטרה ושירות בתי הסוהר להבטיח כי הפגיעה בזכויותיהם של כלואים תהיה מידתית וסבירה, כמתחייב מכללי המשפט המינהלי הישראלי ומסעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, הקובע כי "אין פוגעים בזכויות שלפי חוק-יסוד זה אלא בחוק... שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו". בג"ץ קבע בעניין זה כי "הזכות לשלמות גופנית וכבוד האדם היא אף זכותו של העצור והאסיר. חומות הכלא אינן מפרידות בין העצור לבין כבוד האדם... החופש נשלל מהעצור; צלם האדם לא נלקח ממנו"¹⁵. ההגנה על זכויות הכלואים מחייבת את המשטרה ואת שירות בתי הסוהר להבטיח

14. בג"ץ 2605/05 המרכז האקדמי למשפט ועסקים, חטיבת זכויות האדם ואח' נ' שר האוצר (פורסם במאגר ממוחשב, 19.11.09).

15. בג"ץ 355/79 קטלן נ' שירות בתי הסוהר, פ"ד ל"ד (3) 298, 294 (1980).

קיום בסיסי בכבוד של הכלואים הנמצאים בחזקתם, לרבות ייעוד מקום ראוי לשהות ולישון בו, שמירה על הפרטיות במידת האפשר, אספקת מזון ומשקה ואספקת שירותי בריאות. על המדינה להקצות לגופים אלה את המשאבים הראויים, על מנת להבטיח שהם יוכלו לקיים חובה זו.

זכותם של הנתונים במשמורת בבית סוהר (אסירים ועצורים) להגיש תלונות לנציבות עוגנה בהוראה מיוחדת בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. סעיף 35 לחוק קובע כי "תלונה של אסיר... תוגש במעטפה סגורה, ונציב בתי הסוהר, או מי שהוא הסמך לכך, יעבירה - בלי שיפתחנה - אל נציב תלונות הציבור"¹⁶.

הנציבות מבררת בכל שנה תלונות של עצורים ואסירים המלינים על הפרת זכויותיהם, ובכלל זה זכויות הקשורות לתנאי המעצר והכליאה. את התלונות מגישים העצורים והאסירים בעצמם או באמצעות בני משפחותיהם או באי כוחם.

התלונות של העצורים והאסירים נוגעות לרוב לטיב המזון המסופק להם, לניקיון ולתנאי התברואה בתאיהם, לפגיעה בכבודם ובצנעת הפרט בעת מעצר וכן להתנהגות הסוהרים. אסירים גם מתלוננים על אי-קבלת חופשות, ביקורים וטיפול רפואיים.

במסגרת בירור התלונות דורשת הנציבות ממשטרת ישראל ומשירות בתי הסוהר (להלן - שב"ס) להגיב בכתב על הטענות שהועלו בתלונות, מעיינת לפי הצורך בתיקים המינהליים, הרפואיים והסוציאליים של המתלוננים ואף מבקרת בבתי סוהר או בבתי מעצר. להלן תיאור הטיפול בכמה תלונות של אסירים ועצורים:

פגיעה בכבוד ובצנעת הפרט של עצור

[2]

משטרת ישראל

המתלונן טען כי שוחח עם מוקדן מהאגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים והסביר לו שהוא נתון בלחץ נפשי בשל התמשכות הטיפול המשפטי בסכסוך שלו עם גרושתו ובשל התנכלויות כלפיו של שוטרים מתחנת המשטרה. לטענתו, לאחר שנותקה שיחת הטלפון הגיעו שוטרים מן התחנה לבית אביו ואיימו עליו כי אם לא יגיע בנו לתחנה, הם "הפכו" את ביתו של האב. בהמשך עצרו השוטרים את המתלונן בעודו נוסע ברכבו, כבלו אותו באזיקים והביאוהו לתחנת המשטרה. בתחנה הורו השוטרים למתלונן לפשוט את תחתוניו לצורך חיפוש ולקחו אותו בעודו אזור, לעיני תושבים שמכירים אותו, לבדיקה בבית החולים. לאחר הבדיקה הוחזר המתלונן לתחנת המשטרה והמתין שעות ארוכות לחקירה. בחקירתו נאמר לו כי נעצר מאחר שבשיחתו עם המוקדן הוא איים בהתאבדות וכן איים לרצוח עורך דין מהאגף לסיוע משפטי. המתלונן השמיע לחוקרים את הקלטת השיחה הטלפונית עם המוקדן, שממנה עלה כי לא השמיע בה כל איום, ושוחרר בתום חקירתו.

בשל הטענות החמורות שהעלה המתלונן לגבי הפגיעה הקשה בכבודו ובצנעת הפרט שלו ובשל תשובות סותרות שקיבלה הנציבות לשאלותיה בעניין, ביצעה הנציבות בירור מקיף עם מפקד התחנה הנוגעת בדבר, קצין תלונות הציבור המחוזי

¹⁶. ראו נציב תלונות הציבור, דוח שנתי 42 (2016), עמ' 50, תלונה של אסיר על פתיחת דבר דואר ששלחה אליו הנציבות באמצעות שירות בתי הסוהר.



וראש מדור תלונות הציבור במשטרה. הבירור העלה שני ליקויים מהותיים בפעולת המשטרה:

- שוטר מוסמך לבצע חיפוש בגופו של אדם אם הוא איים בהתאבדות או ברצח, כדי לשלול הימצאות של כלי משחית ומסכן חיים על גופו. על שוטר העושה כן לתעד את החיפוש במועד שבו התבצע ולהסביר בדוח הפעולה את הצורך בביצועו. הבירור העלה שהחיפוש בגופו של המתלונן לא תועד במועד שבו התבצע, אלא בדוחות השלמה שכתבו שני השוטרים שביצעו אותו כחודש לאחר הביצוע ובעקבות פנייתה של הנציבות. עיון בדוח שכתב כל אחד מהשוטרים העלה סתירה מהותית בין הדוחות: בדוח אחד הודגש שהמתלונן רק הופשט ממכנסיו, ואילו בדוח האחר נכתב כי "כדבר שבשגרה ולא מתוך התנכלות אישית" הופשט המתלונן לרגע מתחתוניו.

- אשר לכבילת המתלונן באזיקים, על פי נוהלי המשטרה, על השוטרים לבחון מדי פעם בפעם את הצורך בכבילת העציר ולוודא שנקיטת אמצעי זה היא מידתית ותואמת את הנסיבות, ובהן מקום הימצאו של העציר. הבירור העלה כי השוטרים אמנם תיעדו את כבילתו של המתלונן בעת מעצרו, אולם לא כתבו דוח כבילה, ולא ציינו בדרך אחרת את משך זמן הכבילה, את הנימוקים לה, ואם נשקל מדי פעם בפעם הצורך בה, ובפרט כאשר מדובר בכבילה במקום ציבורי. נוכח הפגיעה בחירותו של המתלונן, קבעה הנציבות כי באי-מילוי של דוח כבילה כנדרש יש ליקוי חמור, שכן אין אפשרות לדעת אם כדי להשיג את מטרת הכבילה לא היה ניתן להשתמש באמצעי פוגע פחות, ואם הייתה הצדקה למשך הזמן של הכבילה.

הנציבות העירה למשטרה בחומרה על הליקויים בהליך המעצר, אשר פגעו בכבודו ובפרטיותו של המתלונן. בעקבות התערבות הנציבות ציינה המשטרה לפני השוטרים המעורבים את חובתם לתעד בדוח פעולה את ביצועו של חיפוש, ובכלל זה את היקפו ואת הטעמים לו, וכן לכתוב דוח כבילה כמובהר לעיל. כמו כן המליץ

קצין תלונות הציבור המשטרתי המחוזי לראש היחידה לתלונות הציבור לחדד את הנהלים בנושאי החיפוש והכבילה לכל שוטרי המחוז.

נוסף על כך הפנתה הנציבות את תשומת לב המשטרה לכך שלפי ממצאי החקירה לא השמיע המתלונן כל איום בשיחתו הטלפונית עם המוקדן, וביקשה כי גורם משטרתי מוסמך ישקול לסגור את תיק החקירה מחוסר אשמה ולא מחוסר ראיות, כפי שהוחלט קודם לכן. המשטרה הודיעה לנציבות כי שקלה את הדבר והחליטה לשנות את עילת הסגירה של התיק לחוסר אשמה. לפיכך, ומאחר שעל פי הוראות החוק אין רישום משטרתי בגין תיק שנסגר מחוסר אשמה, נמחקו פרטי התיק של המתלונן מרישומי המשטרה. (930027)

עיכוב בלתי סביר בהרכבת שיניים תותבות לאסיר

[3]
שירות בתי
הסוהר

המתלונן, אסיר בבית סוהר בצפון הארץ, הלן על שבמשך חודשים רבים נותר ללא שיניים, לאחר ששיניו נעקרו בטיפולים שנעשו לו, ולא הורכבו במקומן שיניים תותבות. לדבריו, אי-הרכבת השיניים התותבות הקשתה עליו מאוד.

הבירור העלה כי שיניו של המתלונן נעקרו באופן מדורג, וכי העקירה האחרונה נעשתה בינואר 2016. רק בסוף אוגוסט 2016, כשמונה חודשים לאחר העקירה האחרונה, הורכבו שיניים תותבות בפיו של המתלונן.

בתגובה על התלונה הסביר שב"ס כי העיכוב בהרכבת השיניים התותבות נגרם משום שבדצמבר 2015 פג תוקפו של ההסכם בינו ובין מעבדות השיניים. שב"ס ציין כי אמנם פרסם מכרז ארצי להתקשרות נוספת עם מעבדות שיניים, אולם מעבדות באזור הצפון, ששם נמצא בית הסוהר שהמתלונן שהה בו, כלל לא הגישו הצעות למכרז. לדברי שב"ס, על מנת לשמר את רצף הטיפול באסירים השוהים בבית סוהר זה הוא ביקש להתקשר באופן זמני עם מעבדות שיניים באזור הצפון, אך הליך ההתקשרות נמשך זמן רב. רק ביוני 2016 אושר הסכם עם מעבדת שיניים בנצרת, הכולל מתן שירותי הרכבת שיניים תותבות לאסירים, וביולי 2016 נחתם ההסכם למתן השירותים. באותו חודש זומן המתלונן לרופא השיניים והוחל בהרכבת השיניים התותבות בפיו. התהליך הסתיים בהצלחה באוגוסט 2016.

נוהל שב"ס 1001-03 קובע כי התקנת שיניים תותבות היא טיפול הנכלל בטיפולים הניתנים לאסירים, וזאת בהשתתפות כספית חלקית או מלאה של האסיר או במימון שב"ס, בהתאם לקריטריונים שנקבעו בנוהל.

היעדר שיניים פוגע במידה רבה בבריאותו של האדם, באיכות החיים שלו ובכבודו, שכן היכולת שלו לאכול ולדבר כראוי נפגעת קשות, והוא אף עלול לסבול מעיוות צורת הפה והפנים.

”

אף שניתנה למשטרה
הסמכות להפעיל שיקול
דעת נרחב בדבר אופן
הטיפול בתלונות, ואף
שאין חולק על כך
שמוטלות על המשטרה
משימות רבות שלביצוען
הוקצו לה משאבים
מוגבלים - היא אינה
רשאית להתעלם כליל
מתלונה של מתלונן על
עבירה שבוצעה; עליה
לבחון אותה ולהחליט
על קו הפעולה המתאים
שתנקוט בעניינה.



הנציבות העירה לשב"ס כי בשים לב לחובה החלה עליו להתקין לאסירים שיניים תותבות, בהתאם לנוהל שקבע הוא עצמו, ונוכח הפגיעה שיש להיעדר שיניים בפיו של האסיר בכבודו ובבריאותו - פרק זמן של שבעה חודשים להתקנת השיניים התותבות הוא בלתי סביר. הנציבות הצביעה לפני שב"ס על הצורך בהפקת לקחים מהמקרה ולהיערכות בעוד מועד למתן פתרונות רפואיים הולמים בטווחי זמן סבירים לאסירים, על מנת למנוע הישנותם של מקרים דומים. (1019986)

ליקויים ושיהוי בחקירות של תלונות המוגשות למשטרה

הזכות של כל אדם להגנה על חייו, על גופו ועל כבודו נקבעה בסעיף 4 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. בסעיף 11 לחוק זה נקבע כי "כל רשות מרשויות השלטון חייבת לכבד את הזכויות שלפי חוק יסוד זה". המשטרה, בהיותה אחת מרשויות השלטון, חייבת בכך אף היא¹⁷.

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

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. לפי סעיפים 63-64 לחוק זה, אם מתלונן הגיש תלונה על עבירה שבוצעה והוחלט שלא לפתוח בחקירה בעניין או שלא להעמיד לדין את מבצעי העבירה, יש למסור למתלונן הודעה מנומקת על כך, והמתלונן רשאי לערור עליה לפני הגורמים המתאימים.

17. ראו בעניין זה ע"א 1678/01 מדינת ישראל נ' וייס, פד נ"ח(5) 168, 184-187 (2004).

אף שניתנה למשטרה הסמכות להפעיל שיקול דעת נרחב בדבר אופן הטיפול בתלונות, ואף שאין חולק על כך שמוטלות על המשטרה משימות רבות שלביצוען הוקצו לה משאבים מוגבלים - היא אינה רשאית להתעלם כליל מתלונה של מתלונן על עבירה שבוצעה; עליה לבחון אותה ולהחליט על קו הפעולה המתאים שתנקוט בעניינה.

מדי שנה בשנה מוגשות לנציבות תלונות הציבור תלונות רבות בעניין טיפולה של המשטרה בתלונות, ובעיקר על אי-טיפול בתלונות, על שיהוי ניכר בביצוע חקירות, שבגינו מתקשה המשטרה לאתר עבריינים, להעמידם לדין ולהגן על מתלוננים מפני פגיעה בזכויותיהם, וכן על עיכובים במענה לקריאות למוקד 100.

להלן תיאורן של כמה תלונות כאלה שבוררו השנה:

עיכוב בביצוע חקירה

[4]

משטרת ישראל

לפני כעשור מינה בית המשפט את אחיה של המתלוננת לאפוטרופוס של אמם. לטענת המתלוננת מונה האח לאפוטרופוס לאחר שהגיש לבית המשפט מסמכים בחתימתה המעידים על הסכמתה למינויו כאפוטרופוס, אולם החתימה הייתה מזויפת. המתלוננת ציינה כי גילתה זאת לאחר כמה שנים וגם מצאה שאחיה משך מחשבון הבנק של אמם מאות אלפי ש"ח שלא לצורך הטיפול בה.

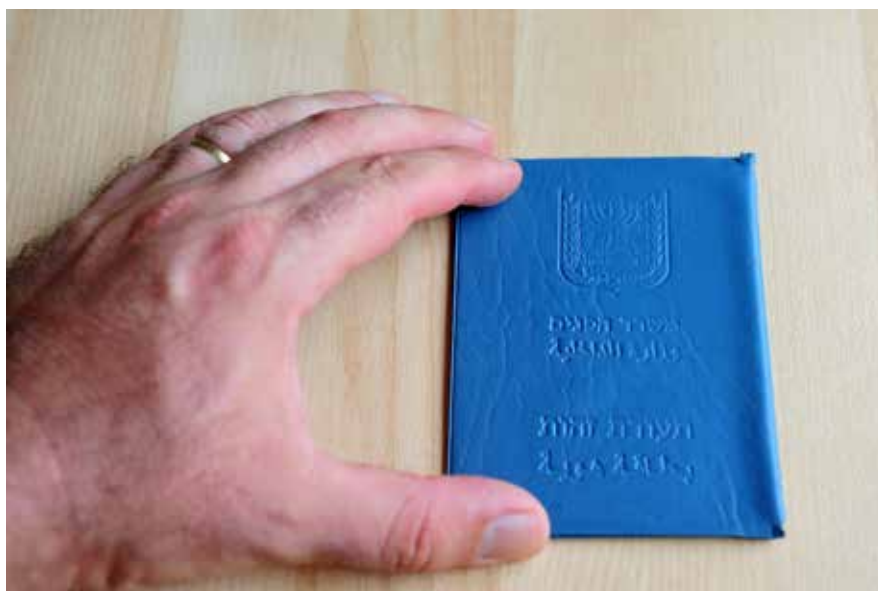
המתלוננת הוסיפה כי ביקשה מבית המשפט למנות גם אותה לאפוטרופוסית של האם, ובית המשפט עשה זאת. לאחר מינויה לאפוטרופוסית החלה המתלוננת לפקח על פעולותיו של אחיה בחשבונה של האם, ואז הופסקה משיכת הכספים שלא לצורך הטיפול בה עד למותה בשנת 2013.

המתלוננת ציינה כי בשנים 2014 ו-2015 הגיש בן זוגה תלונות נגד אחיה למשטרה בשל מעשיו הפליליים לכאורה (ובכללם זיוף, הונאה, הגשת מסמכים כוזבים וגניבה), אך לא קיבל כל עדכון בדבר קיומה של חקירה בעניין.

הבירור העלה כי בעקבות התלונה שהוגשה בשנת 2015 נפתח תיק חקירה, והטיפול בו נמסר למחלקת ההונאה. ואולם החקירה לא קודמה במשך כתשעה חודשים, ואחיה של המתלוננת אף לא זומן לחקירה.

בעקבות הערתה של הנציבות למשטרה על העיכוב הממושך כאמור, זומן אחיה של המתלוננת לחקירה, וכן נגבו הודעות מן המתלוננת; מפאת מצבה הרפואי של המתלוננת נגבו חלק מההודעות בביתה.

בסופו של דבר נמסר התיק לפרקליטות, לקבלת הכרעתה בעניין. (1004329)



אי-טיפול בתלונה על התחזות לאדם אחר

[5]

משטרת ישראל

המתלונן, אדם נכה שאינו יכול לעבוד, הגיש תלונה למשטרה על שתושב הרשות הפלסטינית התחזה לו באמצעות תעודת זהות מזויפת. המתלונן גילה זאת לאחר שהמוסד לביטוח לאומי (להלן - הביטוח הלאומי) הודיע לו שהוא חייב בתשלום דמי ביטוח לאומי בגין שנתיים שבהן עבד כביכול במסעדה באשדוד. המתלונן הלן על שהמשטרה לא נקטה פעולות כדי למצוא את המתחזה.

הבירור העלה שארבעה חודשים לאחר הגשת התלונה במשטרה נסגר התיק בעילה של "עבריו לא ידוע", בלי שבוצעה בעניינו ולו פעולת חקירה משמעותית אחת.

הנציבות התערבה בעניין, ועשרה חודשים לאחר הגשת התלונה ניגש חוקר משטרה למסעדה האמורה וניסה לאתר את המתחזה. ואולם מכיוון שהבעלים של המסעדה, וכן כל עובדיה, התחלפו, לא עלה בידי המשטרה לאתר את המתחזה.

הנציבות העירה בחומרה למשטרה על שרק כעבור עשרה חודשים ביצעה פעולת חקירה משמעותית בעניין תיק התלונה, אף שההתחזות גרמה למתלונן נזק כספי, ואף שמעשה כזה עלול לגרום לאירוע ביטחוני חמור.

המשטרה מסרה את התיק לפרקליטות לקבלת החלטתה בעניין. (1016520)

עיכוב במענה לקריאה למוקד 100

[6]

משטרת ישראל

המתלונן, בעל משרד עורכי דין, פנה בשעה 14:12 למוקד 100 במשטרה והזעיק עזרה. המתלונן הבהיר למוקד כי הוא חש מאוים מאחר שלקוח לשעבר של משרדו, המוכר לו כאדם לקוי בנפשו שעשוי לבצע מעשה אלים, מנסה לפרוץ את דלת המשרד הנעולה ולהיכנס למשרדו בכוח, הולם בחוזקה בדלת ומצלצל בפעמון ללא

הפוגה. המתלונן ציין לפני הנציבות כי בשל איומיו של אותו אדם הוא נותר כלוא במשרדו ללא יכולת לצאת והוסיף כי המתין במשך זמן רב למשטרה, התקשר עוד פעמיים למוקד 100 ובסופו של דבר נאלץ לחלץ את עצמו, ללא סיוע המשטרה, דרך יציאת החירום. רק בשעה 16:21, יותר משעתיים לאחר פנייתו הראשונה למוקד 100 ולאחר שכבר עזב את משרדו, הגיעה ניידת סיור של המשטרה למקום האירוע, והשוטרים שהיו בה יצרו עמו קשר טלפוני. המתלונן הלן על העיכוב הרב בטיפול בפנייתו.

המשטרה מסרה לנציבות כי ביום שבו התקשר המתלונן למוקד 100 טיפלו שוטרי התחנה הסמוכה למשרדו (להלן - התחנה) באירועים רבים, ובהם אירועים חריגים אשר נשקפה מהם סכנת חיים. קצין המשמרת במוקד קבע את סדר העדיפויות לגבי הטיפול בקריאות שהתקבלו באותו יום, בהתאם לדרגת החומרה של האירועים ומידת הסכנה שבהם. מאחר שעל פי דיווחו של המתלונן נותר המאיים מחוץ למשרדו, לא ניתנה לקריאתו עדיפות עליונה.

הנציבות עיינה ביומן האירועים של התחנה באותו יום, וכן בדקה כמה ניידות פעלו בשעות שבהן המתין המתלונן לבואה של המשטרה ולאן הן נשלחו. נוסף על כך בדקה הנציבות אם המשטרה יצרה קשר עם המתלונן בשעתיים שחלפו מהקריאה עד שהגיעה הניידת למשרדו.

הבירור העלה שבזמן שבו המתין המתלונן לבואה של המשטרה התרחשו אירועים רבים שהצריכו את טיפולם של שוטרי התחנה, כגון אירועי אלימות במשפחה, חפץ חשוד, חשד לשריפה וניסיון התאבדות. לשוטרי התחנה נאמר שעליהם לוודא שמוקד 100 מעדכן את המתלונן על העיכוב בהגעת הניידת ועל הסיבה לעיכוב. ואולם נמצא שלא היה תיאום בין שוטרי התחנה לבין המוקד, ועקב כך לא יצרה המשטרה קשר עם המתלונן בכל פרק הזמן שבו המתין לניידת, על מנת לעדכן אותו על העיכוב בהגעתה ועל מנת לבדוק אם חל שינוי במצבו.

הנציבות העירה בחומרה למשטרה על חוסר התיאום בין מוקד 100 ובין שוטרי התחנה, אשר הביא לכך שהמשטרה לא יצרה קשר עם המתלונן בזמן ההמתנה הרב. הנציבות ציינה כי בשל אי-יצירת הקשר עם המתלונן נפגעה יכולתו של קצין המשמרת לקבוע סדר עדיפויות לטיפול באירועים שהתרחשו באותה עת על סמך מידע עדכני ומדויק.

המשטרה הודיעה לנציבות כי בעקבות התלונה הונחו שוטרי הסיור ושוטרי מרכז השליטה במחוז לשפר את התיאום ביניהם, על מנת לייעל את הטיפול בקריאות; כן הונחו שוטרי הסיור ושוטרי מרכז השליטה לשמור על קשר עם הפונים במהלך ההמתנה לטיפול בפנייתם ולעדכן את קצין המשמרת בנוגע לחומרת האירועים הדורשים את טיפולה של המשטרה. (927330)

הטרכת מתלונן שלא לצורך

בליל יום כיפור ביקש המתלונן, תושב ירושלים, להגיש תלונה במשטרה על אלימות כלפי בנו. לדבריו, הוא ניגש לתחנה הקרובה למקום מגוריו (להלן - התחנה הראשונה), ושם נאמר לו שאי-אפשר לקבל את תלונתו מאחר שאין בתחנה חוקר, והוא הופנה לתחנה אחרת (להלן - התחנה השנייה). בתחנה השנייה נאמר לו כי אי-אפשר לקבל את תלונתו מאחר שהוא גר באזור שהתחנה אינה מוסמכת לקבל תלונות מתושביו, והוא הופנה שוב לתחנה הראשונה.

קצין תלונות הציבור במחוז ירושלים של המשטרה מסר בתגובה על התלונה כי היא מוצדקת בחלקה. הקצין ציין שבתחנה הראשונה אין חוקר במועדי ישראל, ולכן לא היה ניתן לקבל את התלונה. עם זאת הבהיר קצין תלונות הציבור כי השוטרת בתחנה השנייה הייתה צריכה לקבל את התלונה ולא להפנות את המתלונן שוב לתחנה הראשונה והוסיף כי השוטרת אינה משרתת עוד במשטרה.

הקצין ציין כי התלונה הובאה לידיעת גורמי המשטרה הנותנים שירות לאזרח לצורך הפקת לקחים, וכי מפקד המרחב שלח למתלונן מכתב התנצלות. (1009407)

זכויות נפגעי עבירה - שמירה על קשר עם משפחות של מי שנפטר

כתוצאה מעבירה

זכויותיהם של נפגעי עבירה וההגנה על כבודם עוגנו בחוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א-2001 (להלן - חוק נפגעי עבירה). בחוק זה נקבע כי "מתן הזכויות לנפגע עבירה ייעשה תוך התחשבות בו ובצרכיו, שמירה על כבודו והגנה על פרטיותו בתוך זמן סביר"¹⁸.

חוק נפגעי עבירה קובע בין היתר כי נפגעי עבירה זכאים לקבל מהמשטרה מידע על הדרך שבה מתקיים ההליך הפלילי בעניין העבירה ועל השלב שבו ההליך נמצא. עוד קובע החוק כי לצורך הבטחת השמירה על זכויות נפגעי עבירה ימונו שוטרים אשר תפקידם יהיה בין היתר להבטיח העברת מידע הדדית בין המשטרה לנפגעי עבירות, וכן יוקמו יחידות סיוע בפרקליטות אשר ינחו את השוטרים ויסייעו להם ביישום הוראות החוק.

חוק נפגעי עבירה מקנה מעמד מיוחד גם לקרובי המשפחה של הנפגעים. החוק קובע שאם גרמה העבירה למותו של נפגע, יינתנו הזכויות שלו על פי חוק לבני משפחתו (בן זוגו, ילדיו, הוריו ואחיו).

חקירת מותם של נפגעי עבירה דורשת מהמשטרה רגישות, יכולת הזדהות עם הרגשות של קרובי משפחת המת וגילוי אורך רוח כלפיהם. מצופה מהמשטרה לעדכן באופן רציף, ככל הניתן, את קרובי המשפחה בעניין התקדמותה של החקירה ולהשיב לכל פניותיהם, והדברים אמורים בייחוד כאשר החקירה נמשכת זמן רב.

[17]

משטרת ישראל

”

מצופה מהמשטרה לעדכן באופן רציף, ככל הניתן, את קרובי המשפחה בעניין התקדמותה של החקירה ולהשיב לכל פניותיהם, והדברים אמורים בייחוד כאשר החקירה נמשכת זמן רב.

—

להלן תיאור תלונות שבהן נמצא שהמשטרה לא שמרה על קשר רציף עם קרובי משפחה כאמור ולא עדכנה אותם לגבי הליך החקירה ותוצאותיה.

אי-עדכון בני משפחה על תוצאות חקירת מוות

[8]
משטרת ישראל

בתו של המתלונן מתה, והוא גילה לאחר מותה פרטים על חייה, שמהם עלה שייתכן שנהרגה או שנרצחה על ידי בן זוגה. לאחר שהציג את הדברים לפני המשטרה, ובהסכמת שאר בני המשפחה, הוצאה גופתה של הבת מקברה לצורך ביצוע נתיחה. המתלונן הלין על שהוא ויתר בני המשפחה לא קיבלו מהמשטרה כל עדכון בדבר ממצאיה של הנתיחה ובדבר התקדמות הליכי החקירה.

המשטרה מסרה כי עם פתיחת החקירה עמדה היחידה החוקרת בקשר רציף עם בני המשפחה וכן קיימה עם חלקם ישיבת עדכון. ואולם לדברי המתלונן חדלה המשטרה בשלב מסוים של החקירה לעדכן את המשפחה, דבר שהעיק מאוד על המתלונן ועל יתר בני המשפחה.

הנציבות הדגישה לפני המשטרה את החשיבות שבקיומו של קשר רציף עם בני משפחה של אדם שנסיבות מותו אינן ברורות, ובעקבות כך נפגשו נציגי המשטרה עם המתלונן וקרוביו ועדכנו אותם בדבר ממצאי החקירה וכן בדבר מסירת תיק החקירה לפרקליטות לשם קביעת צעדי ההמשך שיינקטו בעניין. (1007040)

אי-עדכון אב על תוצאות חקירת מוות

[9]
משטרת ישראל

בתו הפעוטה של המתלונן מתה בהיותה בת כמה חודשים בלבד, והוא הגיש תלונה במשטרה לגבי נסיבות מותה. מאחר שהמתלונן לא קיבל במשך כמה חודשים כל עדכון בדבר הליכי החקירה, פנה בא כוחו כמה פעמים בכתב לתחנת המשטרה שבה הוגשה התלונה בבקשה לקבל מידע בעניין, אך לא קיבל כל מענה.

בירור התלונה העלה כי תיק החקירה הועבר לפרקליטות לקבלת הכרעתה כנדרש, ונסגר משלא נמצא חשד לפלילים.

בעקבות התערבותה של הנציבות נמסרו המסמכים שבתיק התלונה לבא כוחו של המתלונן, לשביעות רצונו.

הנציבות לא הסתפקה בכך והעירה למפקד התחנה שבה הוגשה התלונה על שלא השיב לפנייתו של המתלונן בעניין נסיבות מותה של בתו. הנציבות הדגישה את חובתו של מפקד התחנה להשיב לפניית אליו, בפרט כשמדובר בפניותיהם של בני משפחה בעניין נסיבות מותם של יקיריהם. (1015271)

אי-שמירת קשר עם משפחה ועיכוב בחקירת גורם המוות

[10]
משטרת ישראל,
משרד הכלכלה
והתעשייה

המתלוננים התייטמו בגיל צעיר מאמם, ובשנת 2012 התייטמו גם מאביהם, שמצא את מותו בתאונת עבודה בעת שעבד במתקן לקידוח מים בדרום. בשנת 2016 פנו המתלוננים לנציבות והתלוננו על שלא קיבלו מהמשטרה עדכונים שוטפים על מצב החקירה בנוגע לתאונת העבודה ועל החלטת המשטרה בעניינה. כן הלינו המתלוננים על יחס לא הולם של החוקרים כלפיהם.

בירור התלונה העלה כי הליך החקירה נמשך יותר משלוש שנים, עקב שיהוי בחקירת גורמים במשרד הכלכלה והתעשייה בנוגע לבטיחות האתר שבו עבד האב, הזמן הממושך שעבר מהעברת התיק לפרקליטות ועד להשבתו למשטרה לשם ביצוע פעולות חקירה נוספות, ועומס תיקים. הנציבות לא מצאה כל ראיה ולפיה יצרה המשטרה קשר עם בניו של המנוח בשלוש השנים הראשונות לחקירה.

רק בעקבות התערבותה של הנציבות שוחחו נציגי המשטרה עם המתלוננים. כמו כן השלימה הפרקליטות את בדיקותיה והחליטה לסגור את התיק, זאת יותר מארבע שנים לאחר פתיחתו. בדצמבר 2016 יצר נציגה קשר עם אחד המתלוננים והסביר לו מהם הטעמים לסגירת התיק.

הנציבות העירה למשטרה על אי-שמירת קשר רציף עם המתלוננים במשך שלוש שנים. הנציבות הדגישה את חובתה של המשטרה לשמור על קשר רציף עם בני משפחותיהם של קרבנות בעת חקירת סיבות מוות, לעדכנם ולגלות כלפיהם רגישות.

נוסף על כך הצביעה הנציבות לפני המשטרה ולפני משרד הכלכלה והתעשייה על עיכובים בלתי סבירים בחקירה, שבעקבותיהם היא נמשכה יותר מארבע שנים. [1013349]

פגיעה בזכות הקניין במהלך פעולה משטרתית

זכות הקניין היא זכות יסוד המעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו¹⁹. על פי חוק היסוד, הפגיעה בה צריכה להיות לתכלית ראויה, מכוח הסמכה מפורשת בחוק ובמידה שאינה עולה על הנדרש. לצורך ביצוע התפקידים שהוטלו עליה נוקטת המשטרה לעתים פעולות הפוגעות ברכוש, למשל תפיסת חפץ או פריצה לבית.

מלאכתה של המשטרה היא רבה, משאביה מוגבלים, ולא אחת היא פועלת במצבי חירום ובתנאים קשים. למרות זאת, לפי ההלכה הפסוקה, "מה שנדרש מאנשי המשטרה, כמו מיתר הנמנים עם מנגנון המדינה, הוא להפעיל את הסמכויות בתבונה ולהשתמש בכוחות הנתונים להם באותה מיומנות וסבירות, ולנקוט אותם אמצעי זהירות, המתחייבים בנסיבות המקרה, כפי שאדם סביר וכשיר לאותו עניין היה נוקט, והכל מתוך המגמה שלא לגרום נזק מעבר לנדרש לביצוע אותה משימה"²⁰.

19. חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, סעיף 3.

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

להלן תיאורן של כמה תלונות שבהן הלינו המתלוננים על פגיעה במישרין או בעקיפין בזכות הקניין בעקבות פעולות שנקטה המשטרה:

[11]
משטרת ישראל

אי-השבת מכשיר טלפון נייד שנגנב לבעליו



המתלונן שכח מכשיר טלפון נייד (להלן - טלפון) בקופה של מרכול, אולם כשחזר למקום כמה דקות לאחר מכן לא היה הטלפון במקום. לדברי המתלונן, הוא הגיש תלונה למשטרה על גניבת הטלפון, בין היתר בהסתמך על דברים שמסר לו קצין הביטחון של המרכול, ולפיהם מסרו בעלי המרכול למשטרה סרטון שהיה בידיהם שבו נראית אישה לוקחת את הטלפון.

המתלונן הלין על שהמשטרה לא טיפלה בתלונה ביעילות ובנחישות, חרף הסרטון שנמסר לה.

העיון בתיק החקירה העלה כי התלונה הוגשה במרץ 2015, והחקירה בעניינה הסתיימה בספטמבר אותה שנה. במהלך ששת חודשי החקירה, שממנה עלה כי החשודה אכן לקחה את הטלפון מהמקום שבו נשכח ובשלב מסוים מכרה אותו, נקטה המשטרה רצף של פעולות, ובכללן גביית עדות מקצין הביטחון של המרכול ושתי הודעות מהמתלונן, הוצאת צו חיפוש בבית החשודה וחקירת האדם שקנה ממנה את הטלפון. מתיק החקירה עלה כי הטלפון אותר, ובאוקטובר 2015 ניתנה הנחיה להשיבו לבעליו. הבירור לא העלה שיהוי ניכר בפעולות החקירה.

בתום החקירה החליטה המשטרה לסגור את התיק בעילה של חוסר עניין לציבור, מאחר שמדובר בגניבה של חפץ שנזנח, לחשודה אין עבר פלילי, והטלפון נמצא. עוד העלה העיון בתיק כי המשטרה הודיעה למתלונן על ההחלטה ועל זכותו להגיש ערר עליה.

עם זאת, משיחת מעקב שקיימה עובדת הנציבות עם המתלונן ביוני 2016, כשמונה חודשים לאחר שהסתיימה החקירה, התברר כי המתלונן אינו יודע כלל שהטלפון נמצא וכי הוא יכול לקבלו בחזרה. בעקבות השיחה הגיע המתלונן לתחנת המשטרה, והטלפון הוחזר לו.

אשר לשיהוי בהחזרת הטלפון למתלונן העלה הבירור כי אף שתיק החקירה נסגר באוקטובר 2015 והוחלט להחזיר את הטלפון למתלונן, הגישה המשטרה לבית המשפט בפברואר 2016 בקשה כי יוציא צו להחזקת המוצג (הטלפון) "עד תום ההליכים", אף שכאמור הסתיימו הליכי החקירה בתיק זה כבר. ואכן, בית המשפט הוציא צו כאמור, ולכן לא הוחזר הטלפון למתלונן.

מכאן שאלמלא הגיש המתלונן תלונה לנציבות על השתהות החקירה בעניין גניבת הטלפון, הוא לא היה יודע כלל על מציאתו.



הנציבות העירה למשטרה כי עליה לנקוט צעדים שימנעו תקלות דומות. בעקבות הערת הנציבות הודיע קצין אגף החקירות המחוזי כי ייזום שינוי במערכת המחשוב המשטרתית (פל"א), שעל פיו היא תאפשר לסגור תיק חקירה במקרים שבהם הוחלט על השבת מוצג לבעליו רק לאחר אישור כי המוצג אמנם הוחזר. (927451)

[12]

משטרת ישראל, הרשות
הארצית לכבאות והצלה

הזמנת פריצה לבית ללא צורך ברור והשארת הבית פרוץ

הרשות הארצית לכבאות והצלה (להלן - רשות הכבאות) שלחה למתלוננת דרישה לתשלום אגרה בסך 245 ש"ח, בעקבות אירוע שבו הזעיקה המשטרה כוחות כיבוי אש כדי שיפרצו לדירתה של המתלוננת עקב חשש לחיי אדם. המתלוננת טענה כי אינה אמורה לשלם עבור הפריצה לביתה, שכן היא לא הזמינה את כוחות הכיבוי. עוד טענה המתלוננת כי כלל לא היה מקום לפרוץ לביתה.

רשות הכבאות טענה בתגובה על התלונה כי ב-25.10.14 בשעה 00:41 התקבלה במוקד הודעה טלפונית מהמשטרה על חשש לחיי אדם עקב אירוע בביתה של המתלוננת. בעקבות הדיווח הגיעו לבית המתלוננת בשעה 00:46 כוחות כיבוי אש ומצאו במקום את כוחות המשטרה. המשטרה דיווחה לכוחות הכיבוי כי מקריאה שהתקבלה אצלה עולה חשש לחיי בעלת הדירה. לבקשת המשטרה נפרצה הדירה והתברר שהיא ריקה.

רשות הכבאות הוסיפה כי בהתאם לתקנות שירותי הכבאות (תשלומים בעד שירותים), התשל"ה-1975²¹, חובת התשלום עבור שירותי כבאות מוטלת על "מקבל השירות", בין שהזעיק את כוחות הכיבוי ובין שלא הזעיק, בין שיש לו אחריות לאירוע שבגיניו הוזעקו הכבאים ובין שאין לו אחריות. לפי התקנות, "מקבל השירות"

21. התקנות בוטלו ב-1.1.17, ובמקומן הותקנו תקנות הרשות הארצית לכבאות והצלה (אגרות ותשלומים בעד שירותים), התשע"ז-2017.



הוא "בעל הנכס או מי שלטובתו ניתן השירות". לפיכך היא דרשה מהמתלוננת לשלם עבור הזנקת כוחות כיבוי האש לביתה ועבור הפעולות שביצעו הכוחות בבית.

מאחר שמבירור שקיימה הנציבות עם רשות הכבאות ומפגישה שקיימו עובדי הנציבות עם המתלוננת עלה ספק בדבר נחיצות הפריצה לביתה, ביקשה הנציבות מהמשטרה כי תבהיר את הסיבה שבעטייה הזעיקה את כוחות הכיבוי. כן ביקשה הנציבות מהמשטרה למסור לה העתקים מדוחות הפעולה המתעדים את האירוע.

ואולם אף שמדובר בפריצה לנכס שנעשתה בנוכחות כוחות משטרה וכיבוי אש, לא היו בידי המשטרה מסמכים שבהם מתועדים הקריאה שבגינה הוזעקו הכוחות לבית המתלוננת, פרטי המודיע (אם היה כזה), פרטי הדיווח לרשות הכבאות, הסיבה שבגינה החליטה המשטרה לפרוץ לבית ומידת הפגיעה ברכוש עקב הפריצה (ככל הנראה נעקרה דלת הדירה ממקומה).

יצוין כי בידי המשטרה היה דוח לגבי האירועים שקרו בלילה שלמחרת, 26.10.14. בדוח צוין כי בשעה 01:25 קיבלה המשטרה פנייה משכן של המתלוננת ולפיה דלת ביתה פתוחה והוא "חושש כי קרה לה משהו". לאחר כעשר דקות הגיע למקום שוטר ופגש שם צוות של מגן דוד אדום. על פי הדוח הייתה הדלת פרוצה והדירה ריקה, ושוטר אחר, שהיה יום קודם בבית המתלוננת, מסר כי מדובר באישה תשושת נפש וכי בנה "תפס אחריות". השוטר כתב בדוח כי התקשר לבן, וזה מסר לו שיגיע מאוחר יותר.

עוד עלה מהבירור כי באותו לילה, בשעה 01:55, דיווח בנה של המתלוננת לתחנת המשטרה כי אמו נעדרת. מהדיווח של הבן עלה כי לילה קודם לכן התקשר אליו שוטר וביקש לקבל מפתחות לדירת אמו, אך הבן מסר לו כי הוא חולה ואינו יכול להגיע לדירה. הבן טען כי לא נאמר לו מדוע הגיעה המשטרה למקום, והוסיף כי למחרת שוחח עם השכן, וגם הוא לא ידע מדוע הגיעה המשטרה לבית האם.

מדוח המשטרה מ-26.10.14 ניתן ללמוד כי יום קודם לכן נפרצה הדירה ביוזמת המשטרה בנסיבות לא ברורות, נמצאה כאמור ריקה והושאה פרוצה. לא עלה בידי המשטרה להמציא מסמכים המבהירים את הסיבות לפריצת הדירה.

הנציבות העירה למשטרה בחומרה על דרך פעולתה של תחנת המשטרה שממנה הגיעו השוטרים: לתחנה לא היו מסמכים כלשהם שבהם מפורטות הסיבות לפריצה, והשוטרים השאירו את הדירה פרוצה. זאת ועוד, אף שבנה של המתלוננת מסר בדיווחו כי אמר לשוטר שביקש את מפתחות הדירה שהוא חולה ולא יוכל להגיע, נכתב בדוח מ-26.10.14 כי השוטר האמור מסר שהבן "תפס אחריות".

בעקבות הערות הנציבות התנצלה המשטרה לפני המתלוננת ואף החזירה לה את סכום האגרה שדרשה ממנה רשות הכבאות. (927613)

פיצוי בגין נזק שנגרם לרכב עקב מרדף משטרי

[13]

משטרת ישראל

רכבה של המתלוננת נפגע מאופנוע שברח ממרדף משטרי, והמשטרה דחתה את בקשתה של המתלוננת לפיצוי בגין הנזק שנגרם לרכבה.

בעקבות התערבות הנציבות העבירה המשטרה את בקשתה של המתלוננת לפיצוי ליועץ המשפטי של המטה הארצי. היועץ החליט, לפני משורת הדין, להשיב למתלוננת 1,200 ש"ח - סכום ההשתתפות העצמית שנדרשה לשלם לחברת הביטוח. (1008092)



ההגנה על זכויות חברתיות

מעמדן של הזכויות החברתיות זכה להכרה בעקבות ההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם (THE UNIVERSAL DECLARATION OF HUMAN RIGHTS), שניתנה במושב העצרת הכללית של האו"ם בשנת 1948. בהכרזה זו, שתמכו בה 48 מדינות, הצהיר האו"ם לראשונה כי הזכויות החברתיות נמנות עם זכויות האדם¹.

בשנת 1966 נחתמה בחסות האו"ם האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (INTERNATIONAL COVENANT ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS). האמנה הכירה במגוון זכויות חברתיות, כגון הזכות לעבוד, הזכות לתנאי עבודה נאותים, הזכות להתאגד באיגודים מקצועיים, הזכות לביטחון סוציאלי, הזכות לרמת חיים נאותה, הזכות לרמת הבריאות הגבוהה ביותר הניתנת להשגה והזכות לחינוך². בשנת 1991 אשררה מדינת ישראל אמנה זו.

המחוקק הישראלי עיגן בסדרה של חוקים את זכויותיהם החברתיות של תושבי המדינה³. בית המשפט העליון קבע כי "הזכות למינימום של קיום אנושי בכבוד מצויה בליבו ובגרעינו של כבוד האדם"⁴ והדגיש כי החובה לדאוג לרווחתם של התושבים חלה על המדינה. וכך קבע השופט זמיר: "אין לומר כי תפקיד השלטון הוא לכבד את זכויות האדם. נקודה. אכן, זהו תפקיד ראשון במעלה. אך זהו אחד התפקידים. יש לומר גם, בנשימה אחת, שתפקיד נוסף הוא לקדם את רווחת האדם. כל אדם"⁵. בשנת 2012 ציין בית המשפט העליון כי על פי ההשקפה המקובלת כיום, אין להבחין בין הזכויות החברתיות ובין הזכויות הפוליטיות⁶ (כגון הזכות לשוויון או הזכות לחופש הביטוי) והוסיף כי "מתודולוגיית הניתוח החוקתי של זכויות חברתיות כלכליות לא צריכה להיות שונה מזו המשמשת את בית המשפט לבחינת זכויות יסוד אחרות"⁷. בעניין זה יצוין כי פעולותיה של הרשות המבצעת בישראל נבחנות גם על פי התאמתן לאמנות הבין-לאומיות בדבר זכויות האדם שאשררה המדינה.

בשנים האחרונות הולכת וגוברת בעולם, ובכלל זה בישראל, ההכרה כי מוסדות העוסקים בבירור תלונות הציבור מתאימים יותר מבתי המשפט לשמש גורם שיבטיח כי הרשות המבצעת תמלא את תפקידה גם לגבי שמירה על הזכויות החברתיות. מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור ציין לא אחת כי הוא רואה בעצמו "סוכן הזכויות החברתיות", בייחוד בכל הנוגע לשמירה על זכויותיהן של האוכלוסיות המוחלשות במדינה, שכן המדד האמיתי למידת השמירה על זכויות האדם הוא מידת השמירה על זכויות הנזקקים והחלשים בחברה, אשר אינם יכולים להיאבק בעצמם למען מימוש זכויותיהם.

בדוח ביקורת בנושא פעולות הממשלה לקידום הביטחון התזונתי נאמר בעניין זה:

"לצד האחריות המוטלת על האדם לדאוג לצרכים הבסיסיים שלו ושל בני משפחתו לשם קיומם בכבוד, מוטלת על המדינה חובה משמעותית להבטיח מינימום של קיום אנושי בכבוד לבני החברה. חובתה זו של המדינה נגזרת ממארג הדינים הפנימי ובראשם חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו וכן מחובותיה של המדינה הנובעות מהדין

1. יובל שני, "זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות במשפט הבינלאומי: איזה שימוש בתי-המשפט הישראליים יכולים לעשות בהן?", בתוך: יורם רבין ויובל שני (עורכים), זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל (2004), עמ' 308-311.
2. שם, עמ' 310-311.
3. כגון חוק לימוד חובה, התש"ט-1949; חוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958; חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980; חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994.
4. בג"ץ 10662/04 סלאח חסן נ' המוסד לביטוח לאומי (להלן - פרשת סלאח חסן), פסקה 35 לפסק דינה של הנשיאה בייניש (פורסם במאגר ממוחשב, 28.2.12); בג"ץ 1105/06 קו לעובד נ' שר הרווחה (פורסם במאגר ממוחשב, 22.6.14).
5. בג"ץ 164/97 קונטרס בע"מ נ' משרד האוצר - אגף המכס והמע"מ, פ"ד נב(1) 340, 289 (1998).
6. ראו פסקה 28 לפסק דינה של הנשיאה בייניש בפרשת סלאח חסן.
7. ראו פסקה 2 לפסק דינה של השופטת ארבל בפרשת סלאח חסן.



הבין-לאומי. דינים אלה מחייבים את רשויות השלטון להגשים את כבוד האדם באשר הוא אדם⁸.

הנציבות מבררת תלונות רבות הנוגעות לפגיעה בזכויות חברתיות, כגון הזכות לדיור ציבורי, הזכות לחינוך ולרווחה והזכות לבריאות. בפרק זה יובאו דוגמאות לתלונות בנושאים אלה.

8. מבקר המדינה, פעולות הממשלה לקידום הביטחון התזונתי (2014), הקדמה.

הדירור הציבורי

”

בשנים האחרונות נמצאת בראש סדר היום הציבורי הסוגיה של האמרת מחירי הדירות בישראל. הנטל הכלכלי הכרוך בקנייה או בשכירות של דירה בשוק החופשי מונע מאוכלוסיות שאינן מבוססות כלכלית למצוא דיור מתאים⁹.

כאמור, למדינת ישראל יש חובה חוקתית להבטיח את הזכות לקיום אנושי בכבוד. "כבוד האדם בישראל אינו מטאפורה. זו מציאות נורמטיבית, ממנה מתבקשות מסקנות אופרטיביות... מחובת המדינה על פי חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו נגזרת החובה לקיים מערכת שתבטיח 'רשת מגן' למעוטי האמצעים בחברה כדי שמצבם החומרי לא יביאם לכלל מחסור קיומי. במסגרת זו עליה להבטיח... מקום מגורים שבו יוכל לממש את פרטיותו ואת חיי המשפחה שלו ולחסות מפגעי מזג האוויר"¹⁰.

משרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון) מופקד על מתן סיוע בדירור לזכאים. הסיוע ניתן בשלוש דרכים: משכנתאות למימון רכישה, בנייה או הרחבה של דירות מגורים בשוק הפרטי; סיוע במימון שכר דירה בשוק הפרטי לזכאים שאינם בעלי כושר השתכרות, למשפחות המתקיימות מקצבאות קיום, למשפחות בעלות הכנסה נמוכה ולעולים חדשים; והקצאת דירות השייכות לדירור הציבורי לזכאים המצויים במצוקה כלכלית ותפקודית. הקצאת דירות השייכות לדירור הציבורי לאזרחים ותיקים היא בסמכות משרד השיכון, וההקצאה לעולים חדשים היא בסמכות משרד העלייה והקליטה.

בבעלות המדינה מאגר של דירות, בעיקר בפריפריה, והיא מקצה אותן לזכאים תמורת דמי שכירות מוזלים. משרד השיכון קובע את תנאי הזכאות לדירור ציבורי ואת שיעור הסיוע שיינתן לכל משפחה, לפי מאפייניה ולפי מקום הדירה. חברות ממשלתיות או ממשלתיות-עירוניות לדירור מנהלות את הדירות ומתחזקות אותן.

לנציבות תלונות הציבור מוגשות בכל שנה תלונות רבות בנושא הדירור הציבורי. רוב התלונות נסבות על דחיית בקשות לקבלת דירות השייכות לדירור הציבורי; משך ההמתנה של זכאים לקבלת דירות השייכות לדירור הציבורי; דחיית בקשות של מי שכבר מתגוררים בדירות כאלה להחלפת דירותיהם לצורך שיפור תנאי מגוריהם; תחזוקה לקויה של הדירות; דחיית בקשות לקבלת סיוע בתשלום שכר הדירה למתגוררים בשכירות בשוק הפרטי; מתן סיוע בסכומים שאינם מספקים למתגוררים בשכירות כאמור; אי-מתן הסיוע במועד; והפסקתו ללא מתן התראה מראש.

להלן תיאורן של כמה תלונות בנושאים אלה. תיאור תלונה על הזכות לדירור נגיש יובא בפרק "זכויות אנשים עם מוגבלות" בעמ' 98:

כבוד האדם בישראל אינו מטאפורה. זו מציאות נורמטיבית, ממנה מתבקשות מסקנות אופרטיביות... מחובת המדינה על פי חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו נגזרת החובה לקיים מערכת שתבטיח 'רשת מגן' למעוטי האמצעים בחברה כדי שמצבם החומרי לא יביאם לכלל מחסור קיומי. במסגרת זו עליה להבטיח... מקום מגורים שבו יוכל לממש את פרטיותו ואת חיי המשפחה שלו ולחסות מפגעי מזג האוויר".

—

9. להרחבה ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 165 (2015), בפרק "סיוע בדירור לזכאים", עמ' 431-471.

10. בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר, פ"ד ס(3) 482-483 (2005).



אי-העברת בקשה לסיוע בשכר דירה לוועדת חריגים

אדם המעוניין לקבל ממשרד השיכון סיוע בתשלום שכר דירה, נדרש להגיש בקשה בעניין לחברה הנותנת באזור מגוריו שירותים למבקשי סיוע.

[14]

משרד הבינוי והשיכון
עמידר, החברה
הלאומית לשיכון
בישראל בע"מ

המתלוננת פנתה לעמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ (להלן - עמידר), שהיא אחת החברות הנותנות שירותים כאמור, בבקשה לקבלת סיוע בתשלום שכר דירה. המתלוננת הלינה על שעמידר סירבה לאשר את הבקשה, בנימוק שהמתלוננת מתגוררת אצל אמה, ולפי נוהלי משרד השיכון מי שמתגורר אצל קרוב משפחה אינו זכאי לסיוע בתשלום שכר דירה.

הנציבות הפנתה את עמידר לנוהל משרד השיכון "בנושא השתתפות בתשלום שכר דירה", הקובע שוועדת החריגים במשרד יכולה, בנסיבות מסוימות, לאשר "סיוע בשכר דירה לדירת הקרובים". הנציבות ציינה לפני עמידר כי על פי הנוהל, היא מחויבת להעביר את בקשתה של המתלוננת לוועדת החריגים, גם אם היא סבורה שהמתלוננת אינה עומדת בתנאים לקבלת סיוע בתשלום שכר דירה.

עמידר השיבה לנציבות כי מניסיונה, המקרה של המתלוננת אינו מצדיק מתן אישור חריג, וכי לא העבירה את בקשתה לוועדת החריגים כדי שלא להשלות אותה שבקשתה תאושר. עמידר הוסיפה כי עם זאת, נוכח פנייתה של הנציבות היא תעביר את הבקשה לוועדת החריגים.

עוד הודיעה עמידר כי רעננה בקרב עובדיה את הוראת הנוהל בעניין סמכותה של ועדת החריגים לאשר השתתפות בתשלום שכר דירה, והבהירה לעובדיה כי ועדת החריגים, ולא עמידר, היא המוסמכת להחליט אילו מהבקשות אינן עומדות בתנאים שנקבעו בנוהל.

עמידר העבירה את הבקשה של המתלוננת לוועדת החריגים של משרד השיכון, וזו החליטה לאשר אותה. (1016581)

נשיאת החברה המשכנת בעלויות של צריכת מים חריגה

[15]

משרד הבינוי והשיכון

בנציבות התקבלו שתי תלונות בנושא נזילות בצנרת המשותפת בדירות השייכות לדיור הציבורי, שבעקבותיהן נגרמה צריכת מים חריגה:

1. מתלוננות תושבות אופקים המתגוררות בבניין השייך לחברה המשכנת עמיגור ניהול נכסים בע"מ (להלן - עמיגור) גילו להפתעתן כי הן משלמות סכום גבוה עבור צריכה משותפת חריגה של מים בבניין מגוריהן.

הבירור העלה כי עמיגור ביצעה בדיקות בסיסיות לאיתור הנזילה שגרמה לצריכה החריגה, אך רק לאחר שהזמינה חברה המתמחה באיתור נזילות



סמויות אותרה הנזילה והצנרת תוקנה. עד לתיקון הצנרת נאלצו דיירי הבניין לשאת בהוצאות בגין צריכת המים המשותפת החריגה.

מאחר שעמיגור אינה גוף שהנציבות מוסמכת לברר עליו תלונות, פנתה הנציבות למשרד השיכון, האחראי לפיקוח על הדיור הציבורי ולאסדרה של תחום זה, והטעימה כי מן הראוי שיוורה לעמיגור, המשכירה דירות לאנשים קשי יום והאחראית לתקינותה של הצנרת בבניין שבו מתגוררות המתלוננות, לשאת בעלויות שהושטו על הדיירים בגין הצריכה המשותפת החריגה.

משרד השיכון הודיע לנציבות כי עמיגור החליטה לשאת בעלויות האמורות. (924681)

2. מתלוננת תושבת אשקלון המתגוררת בדירה השייכת לעמיגור טענה כי עמיגור לא ביצעה טיפול יסודי בצנרת המים של הבניין, אף שהצנרת חלודה ונוטה להתפוצץ. לדבריה, בשל הטיפול הלקוי בצנרת הייתה נזילת מים ממנה, וזו גרמה לצריכה משותפת חריגה של מים בבניין.

[16]
משרד הבינוי והשיכון

בעקבות התערבות הנציבות הודיע לה משרד השיכון כי עמיגור תישא בהוצאות הדיירים המתגוררים בדירות השייכות לה בגין הצריכה המשותפת החריגה. (927421)

שיפוץ לקוי בדירת השייכת לעמידר

[17]

עמידר, החברה הלאומית
לשיכון בישראל בע"מ

המתלונן מתגורר בדירה השייכת לעמידר, ובשיפוץ שעשתה עמידר בדירתו הותקנו בחדר הכביסה ובחדר השירותים משקופים. לטענת המתלונן, המשקופים הצרו מאוד את הפתחים בחדרים אלה, ועקב כך לא ניתן להכניס את מכונת הכביסה לחדר הכביסה. יתרה מזאת, הוא אינו יכול להיכנס לחדרים האמורים, אלא אם כן הוא מסתובב על צדו. המתלונן פנה לעמידר, וזו השיבה לו שהעניין בטיפול, אך בפועל דבר לא נעשה.

עמידר מסרה לנציבות כי הפתחים בדירה היו מלכתחילה צרים במעט, כמקובל בבנייה טרומית, וכי המשקופים החדשים שהותקנו עבים במקצת, ועל כן פתחי הכניסה לשירותים ולחדר הכביסה צרים במידת מה משהיו. עמידר הוסיפה כי המשקופים שהותקנו איכותיים יותר מקודמיהם.

הנציבות הפנתה את תשומת לב עמידר לכך שבתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל-1970, נקבע שרוחב הפתח של הדלת בחדר השירותים לא יקטן מ-70 ס"מ, ורוחב הפתח של הדלת בחדר שירות לא יקטן מ-60 ס"מ, ואילו רוחב פתח הדלת של חדר השירותים בדירה האמורה הוא 44 ס"מ, ורוחב פתח הדלת של חדר הכביסה הוא 54 ס"מ.

בעקבות התערבותה של הנציבות שלחה עמידר קבלן לדירתו של המתלונן, וזה הרחיב את פתח הכניסה לחדר השירותים וכן התקין בפתח חדר הכביסה משקוף צר מאוד, דבר שהביא להרחבת הפתח בהתאם לנדרש.

הנציבות העירה לעמידר כי עליה לוודא שמכאן ולהבא יבוצעו עבודות השיפוץ בדירותיה בהתאם לנקבע בהוראות הדין. (1020854)

דרישה לחתימה על חוזה שכירות חדש ולתשלום פיקדון

[18]

עמידר, החברה הלאומית
לשיכון בישראל בע"מ

המתלונן, ניצול שואה בן 94 המתגורר בדירה השייכת לעמידר, ביקש לרכוש את הדירה שבה הוא מתגורר. המתלונן הלן על שעמידר דרשה ממנו לחתום, עד להשלמת הליך המכר, על חוזה שכירות חדש, אף שהחוזה שעליו הוא חתום בתוקף משנת 1991. כן הלן המתלונן על שנדרש לשלם פיקדון של 1,000 ש"ח בעקבות החתימה על החוזה החדש ועל שכר הדירה שנקבע בחוזה החדש - 1,200 ש"ח, במקום 170 ש"ח שהוא משלם כיום.

בעקבות פניית הנציבות הודיעה עמידר כי היה צורך לחתום על חוזה שכירות חדש, מאחר שעל החוזה הישן היו חתומים המתלונן ורעייתו, והרעיה נפטרה בשנת 2007. עם זאת החליטה עמידר לפטור את המתלונן מתשלום הפיקדון. אשר לסכום שכר הדירה, הודיעה עמידר כי בחוזה מצוין הסכום ללא הנחות, אולם בפועל יחויב המתלונן לשלם את הסכום ששילם עד כה, לאחר קבלת הנחה לפי מבחן הכנסות.

(1028349)



תרגום טופס לשפה הערבית

[19]
משרד הבינוי והשיכון



המתלוננת, המשתייכת למגזר הערבי, הגישה למשרד השיכון בקשה לקבלת דירה השייכת לדיור הציבורי. לצורך בדיקת בקשתה של המתלוננת שלחה לביתה חברת מ.ג.ע.ר, המסייעת למשרד השיכון בבדיקת בקשות כאמור, חוקר מטעמה, וזה ביקש להחתים אותה על טופס אישור ביקור הכתוב בשפה העברית בלבד. לטענתה של המתלוננת לא הסביר לה החוקר, חרף בקשתה, מהו הטופס שעליו היא נדרשת לחתום, ולכן היא סירבה לחתום עליו.

בעקבות התערבות הנציבות הודיע משרד השיכון כי טופס אישור הביקור, שעליו התבקשה המתלוננת לחתום, תורגם לשפה הערבית. המתלוננת מסרה לנציבות כי חוקר מטעם חברת מ.ג.ע.ר הגיע לביתה מצויד בטופס הכתוב בשפה הערבית והסביר לה בנועם על ההליך הצפוי. (1014674)

אי-השתתפות של משרד השיכון בהחזרי משכנתה

[20]
משרד הבינוי והשיכון



על פי החלטת משרד השיכון, עולים בני 70 ומעלה העומדים בתנאים מסוימים ואשר רכשו בעבר דירה ולקחו משכנתה, יהיו זכאים להשתתפות של משרד השיכון בהחזרי המשכנתה. השתתפות המשרד בהחזרי המשכנתה אינה תלויה בהגשת בקשה על ידי הזכאי.

המתלונן, עולה בן 80 ניצול שואה, פנה לנציבות לאחר שגילה שמשרד השיכון לא השתתף בהחזרי המשכנתה שלו בין אוגוסט 2009 לדצמבר 2015.

בעקבות פניית הנציבות הודיע משרד השיכון כי בדיקתו העלתה שפרטיו של המתלונן לא נכללו במאגר של המשרד, ולכן הוא לא קיבל את הסיוע בפרק הזמן שצוין לעיל. המשרד החליט לאשר למתלונן השתתפות בהחזרי המשכנתה עבור פרק הזמן האמור, ובאוקטובר 2016 הועברו לחשבונו של המתלונן 6,000 ש"ח. עוד הודיע המשרד לנציבות כי בעקבות התלונה גיבש הליך לבחינת פניותיהם של כל הקשישים שפנו אליו בטענה כי לא השתתף בהחזרי המשכנתה שלהם. (1028349)

חינוך והשכלה



סעיף 2 לחוק חינוך
ממלכתי, התשי"ג-1953,
הדן במטרותיו של החינוך
הממלכתי, מדגיש את
תפקידה המרכזי של
מערכת החינוך במתן
שוויון הזדמנויות בחינוך
ובקידום התפתחותם
של התלמידים, ובכלל
זה פיתוח אישיותם
וכישרונותיהם.

הזכות לחינוך הוכרה זה כבר בשיטת המשפט הישראלית כזכות יסוד. זכות זו נמנית עם אותו "גרעין קשה" של זכויות הנגזרות מערך כבוד האדם, המעוגן בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. 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-1949². סעיף 2 לחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, הדן במטרותיו של החינוך הממלכתי, מדגיש את תפקידה המרכזי של מערכת החינוך במתן שוויון הזדמנויות בחינוך ובקידום התפתחותם של התלמידים, ובכלל זה פיתוח אישיותם וכישרונותיהם.

בג"ץ קבע באחד מפסקי הדין שלו כי "החינוך הוא מכשיר חברתי אשר לא ניתן להפריז בחשיבותו. מדובר באחת הפונקציות החשובות ביותר של הממשלה והמדינה. החינוך הוא חיוני לקיומו של משטר דמוקרטי חופשי, חי ומתפקד. הוא מהווה יסוד הכרחי למימושו העצמי של כל אדם. הוא חיוני לקיומה של חברה, שבה חיים ופועלים אנשים המשפרים את רווחתם ותורמים, בתוך כך, לרווחתה של הקהילה כולה"³.

עוד קבע בג"ץ כי "בלא חינוך, לא ניתן לאדם סיכוי לממש את הווייתו העצמית, לפתח את כישרונותיו ויכולותיו, ולעצב את תפיסתו הערכית והמוסרית, שבלעדיהם נפגעת יכולתו להשתלב בחברה בת-תרבות; בלא חינוך, נפגעת דמותה של החברה, והחתיירה לעצב בישראל חברה דמוקרטית, סובלנית, השומרת על חירויות יסוד ומפתחת תרבות כללית וייחודית עלולה להיכשל. הזכות לחינוך משמשת יסוד למימושן של זכויות יסודיות נוספות, כגון חופש הביטוי והיכולת לקלוט מידע, חופש ההצבעה והבחירה, חופש ההתאגדות וחופש העיסוק, אשר בלעדיה, עלולות גם הן להיפגע"⁴.

ואולם בד בבד עם קיום הזכות לחינוך, קיימת גם חובה לחינוך: על ההורים מוטלת חובה לשלוח את ילדיהם למוסדות מערכת החינוך, ועל המדינה מוטלת חובה להקצות משאבים לקיום מערכת חינוך חנם ולפקח על מילוי החובה לחינוך. "מורכבות זו של הזכות לחינוך, שכנגדה ניצבת חובה מקבילה לממשה וליישמה, מקנה לה אופי ייחודי במערכת זכויות היסוד של האדם"⁵.

משרד החינוך ממונה על מוסדות החינוך, ובכלל זה על הגנים, בתי הספר ומוסדות החינוך האחרים המשתייכים לחינוך הבלתי פורמלי. פעילותו מתמקדת בחקיקה, בתכנון שירותי החינוך וההשכלה, ברישוי בעלי מקצוע בתחום החינוך וההוראה, בפיקוח על בתי הספר ועוד.

בנציבות תלונות הציבור מתקבלות תלונות רבות בענייני חינוך והשכלה. התלונות מוגשות בעיקר על משרד החינוך, על רשויות מקומיות ועל מוסדות להשכלה

1. בג"ץ 5373/08 אבו לבדה ואח' נ' שרת החינוך ואח' (פורסם במאגר ממוחשב, 6.2.11) (להלן - פרשת אבו לבדה), פס' 24-28 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה.
2. ראו בעניין זה גם בחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953; חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988; חוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000, וכן בתקנות ובצווים 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.
3. בג"ץ 1554/95 עמותת שוחרי גיל"ת נ' שר החינוך התרבות והספורט, פ"ד נ(3) 2, 22 (1996).
4. פרשת אבו לבדה, פס' 24 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה.
5. בג"ץ 7426/08 טבקה משפט וצדק לעולי אתיופיה נ' שרת החינוך (פורסם במאגר ממוחשב, 31.8.10).

גבוהה. חלק ניכר מן התלונות מגישים הורים של תלמידים, אולם מתקבלות תלונות גם מהתלמידים עצמם. התלונות נסבות בין היתר על הנושאים האלה: שמירה על זכויות התלמידים, לרבות תלמידים עם צרכים מיוחדים, תנאי השהות והלימוד בבתי הספר, תשלומים המוטלים על הורים וההסעות לבתי הספר. הנציבות בוחנת את התלונות נוכח החקיקה הנרחבת הקיימת בתחום החינוך וכן נוכח הנקבע בחוזרי מנכ"ל משרד החינוך. כן מתקבלות תלונות רבות הנוגעות למימוש הזכאות להנחה בשכר לימוד במעונות יום, במשפחתונים ובצהרונים.

להלן תיאור הטיפול במבחר תלונות בענייני חינוך והשכלה. תיאור התלונות העוסקות בזכות לנגישות של הסביבה החינוכית והלימודית יובא בפרק "זכויות אנשים עם מוגבלות" בעמ' 92.

פגיעה בתלמיד בשל חוב של הוריו לבית הספר

[21]
משרד החינוך

המתלונן, שבנו לומד בבית ספר יסודי בחולון, הלן על שהבן נותק ממערכת האינטרנט של בית הספר בשל חוב של 400 ש"ח שיש למתלונן לבית הספר. המתלונן טען שכלל לא קיבל הודעה על החוב, וכי מכל מקום היה אסור לפגוע בבנו בשל החוב. עוד טען המתלונן כי פניותיו למשרד החינוך ולבית הספר בעניין לא נענו.

הבירור העלה כי בשל תקלה לא הודיע בית הספר למתלונן על החוב. כמו כן, על פי חוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא תשלומי הורים⁶, אין לפגוע בתלמיד בשל חוב של הוריו. מאחר שמערכת האינטרנט הבית ספרית משמשת גם למשלוח חומרי לימוד לתלמידים ולמשלוח הודעות על מטלות, אין לנתק ממנה תלמיד בשל חוב של הוריו לבית הספר, מאחר שניתוק כזה משמעותו פגיעה בתלמיד. עוד העלה הבירור כי משרד החינוך לא השיב על פניותיו של המתלונן בעניין.

הנציבות הסבה את תשובת לבם של משרד החינוך ובית הספר לתוצאות הבירור, ובעקבות כך חובר בנו של המתלונן למערכת האינטרנט של בית הספר. כמו כן נפגשו מנהלת בית הספר ונציגי משרד החינוך עם המתלונן והתנצלו לפניו. (1015153)

סירוב לקלוט פעוטה במעון בשל אי-תשלום שכר לימוד

[22]
משרד העבודה, הרווחה
והשירותים החברתיים
- אגף מעונות יום
ומשפחתונים

עובדת אגף הרווחה בעיריית ערד פנתה לנציבות בעניינה של תושבת העיר (להלן - המתלוננת), שהיא אם במשק בית חד-הורי ומתקיימת מקצבת הבטחת הכנסה ומקצבת מזונות שהיא מקבלת מהמוסד לביטוח לאומי (להלן - הביטוח הלאומי)⁷. לדברי העובדת, המתלוננת מנסה להשתלב בשוק העבודה, ולכן ביקשה לשבץ את בתה הפעוטה במעון שמפעילה נעמ"ת בעיר. ואולם אף שאגף הרווחה הגדיר את הפעוטה - פעוטה בסיכון (שיש לה קדימות בקבלה למעון), סירבה הנהלת נעמ"ת לאשר את שיבוצה במעון, מאחר שהמתלוננת חייבת לנעמ"ת שכר לימוד של חודשיים עבור שהיית בתה במעון בשנת הלימודים הקודמת.

6. חוזר מנכ"ל משרד החינוך
תשס"ג/א) מ-1.11.02.

7. המתלוננת מקבלת קצבת מזונות
עבור בתה הבכור.



הנהלת נעמ"ת הסכימה להפחית את סכום החוב ואף לפרוס אותו לתשלומים. ואולם מאחר שהמתלוננת נמצאת בהליכי פשיטת רגל בשל חובות שצברה, ולאחרונה נתן בית המשפט המחוזי צו לכינוס נכסיה, היא אינה יכולה להגיע להסדר נפרד עם נעמ"ת לתשלום החוב, שכן יהיה בכך כדי להעדיף את נעמ"ת על נושים אחרים.

נעמ"ת אינה גוף שהנציבות מוסמכת לפי החוק לברר עליו תלונות. לפיכך פנתה הנציבות לאגף למעונות יום ומשפחתונים במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה) וביקשה כי יבחן את האפשרות לשבץ את הבת במעון אחר בעיר, בשל הגדרתה כפעוטה בסיכון, וכדי לאפשר למתלוננת להשתלב בשוק העבודה ולהיטיב את מצבה הכלכלי העגום.

מנהלת האגף למעונות יום ומשפחתונים העבירה את פניית הנציבות לנעמ"ת. בתגובה מסרה מנהלת מחלקת הנכסים בנעמ"ת כי על פי נוהלי נעמ"ת, אין לקלוט במעון שלה ילד שלהוריו יש חוב לאחד המעונות שלה בגין שנים קודמות, עד לפירעונו המלא של החוב; לפיכך עקרונית אין מקום לקלוט את בתה של המתלוננת במעונות הרשת. עם זאת, נוכח נסיבותיו המיוחדות של המקרה מסכימה נעמ"ת לקלוט את הבת במעון. (1027613)

גביית תשלום מהורי תלמידים שלא כדין

[23]

משרד החינוך

המתלונן, שילדיו לומדים בבית ספר יסודי בכפר כנא, התלונן על שהורי התלמידים בבית הספר התבקשו לשלם 49 ש"ח עבור ביטוח תאונות אישיות לתלמידים. לטענתו הודיעה מחלקת החינוך במועצה המקומית להורים שפנו אליה בעניין כי אין לגבות מהם תשלום עבור ביטוח כאמור, מאחר שהם כבר משלמים עבורו למועצה, האחראית לביטוח התלמידים. ואולם למרות זאת לא בוטלה הדרישה, אלא ניתנה לה כותרת שונה - "תשלום עבור חומרים מתכלים".

לדברי המתלונן פנו הורי התלמידים למשרד החינוך בעניין, אך הוא לא טיפל בפנייתם.

סגנית מנהלת המחוז למינהל במשרד החינוך מסרה בתגובה על התלונה כי מבקר הפנים של המחוז ביצע ביקורת בבית הספר, ועלה ממנה בין היתר כי אכן נגבו מההורים 50 ש"ח עבור חומרים מתכלים, אף שהרשות המקומית היא האמורה לממן את ההוצאה עבור חומרים אלה. אשר לביטוח תאונות אישיות ציינה הסגנית כי אם גבה מנהל בית הספר מההורים תשלום עבור ביטוח כזה, היה עליו להעביר את התשלום לרשות המקומית.

מנהל בית הספר מסר כי התשלום שהתבקשו ההורים לשלם הוא רשות ולא חובה ונועד לרכישת מוצרי צריכה או חומרים מתכלים. המנהל הוסיף כי ביקש מההורים תשלום כאמור, מאחר שהמועצה המקומית שרויה בקשיים כלכליים ואינה מעבירה לבית הספר את התשלומים הדרושים לתפקודו השוטף.

הנציבות העירה למשרד החינוך שעליו לנקוט את הצעדים הדרושים על מנת למנוע גביית תשלומים מההורים שלא כדין⁸. (913381)

סיוע בקבלת אישור זכאות לתעודת בגרות

[24]

משרד החינוך

בשנת 1982 סיימה המתלוננת את לימודיה העל-יסודיים, אולם לא קיבלה תעודת בגרות מאחר שלא נבחנה בבחינת הבגרות באנגלית. בתלונתה טענה המתלוננת כי לאחרונה נבחנה כנבחנת משנה בבחינת הבגרות באנגלית בבית הספר שבו למדה, בהיקף של שלוש יחידות לימוד, אולם אף שעברה את הבחינה בהצלחה היא טרם קיבלה ממשרד החינוך אישור על זכאותה לתעודת בגרות.

המתלוננת ציינה כי תעודת הבגרות חשובה לה גם כיום, משום שמעסיקים רבים דורשים תעודת בגרות כתנאי סף לקבלה לעבודה.

מנהל אגף הבחינות במשרד החינוך מסר בתגובה על התלונה כי לפי כללי הזכאות לקבלת תעודת בגרות שהיו נהוגים בשנת 1982, כדי להיות זכאים לתעודת בגרות היה על התלמידים להיבחן באנגלית בהיקף של לפחות ארבע יחידות לימוד. מנהל אגף הבחינות הוסיף כי כללי הזכאות שנקבעו במשך השנים מעוגנים בחוזרי מנכ"ל

8. ראו מבקר המדינה דוח שנתי 62 (2012), בפרק "תשלומי הורים במערכת החינוך", עמ' 575-627, לגבי ליקויים נוספים הנוגעים לתשלומי הורים.

משרד החינוך, וכי הכללים שהיו בתוקף בשנת 1982 עוגנו בחוזר מנכ"ל משנת הלימודים התשל"ז. לדבריו, החוזרים אמורים להיות שמורים בבית הספר שבו למדה המתלוננת, והוא היה אמור לפעול על פיהם.

ואולם עלה כי רכזת הבגרויות בבית הספר לא הכירה את ההנחיות שהיו בתוקף בשנת 1982 לגבי בחינות הבגרות, ואף לא התייעצה בעניין עם הגורם הרלוונטי במשרד החינוך כדי שתוכל להנחות את המתלוננת בהתאם. עקב כך לא נבחנה המתלוננת בהיקף היחידות הנדרש.

הנציבות העירה לאגף הבחינות כי עליו לרענן בקרב רכזי הבגרויות בבתי הספר את הנהלים בעניין זה, ואולם לא היה בכך כדי להועיל למתלוננת. בעניין המתלוננת מסר מנהל אגף הבחינות כי עם כל ההבנה למצבה, הוא לא יוכל לאשר את זכאותה לתעודת בגרות, אף שכיום אין חובה להיבחן באנגלית בהיקף של ארבע יחידות. מנהל אגף הבחינות הסביר כי אם יתחשב בכללים הנוהגים כיום, יהיה על המתלוננת להיבחן במקצועות שבהם חובה להיבחן כיום ושלא הייתה חובה להיבחן בהם בעבר, כגון היסטוריה ואזרחות. לכן המבקש להשלים או לשפר בגרויות נדרש להיבחן לפי הכללים שהיו בתוקף בעת סיום לימודיו.

הנציבות בחנה את חוזרי המנכ"ל הנוגעים לעניין, ועלה כי לא נקבע בהם באילו מקצועות ובכמה יחידות לימוד על נבחני המשנה להיבחן כדי להיות זכאים לתעודת בגרות, וגם לא נקבע בהם מפורשות כי נבחן משנה ייבחן בכל המקצועות בהתאם ליחידות הלימוד שהיה עליו להיבחן בהן בעת שלמד בתיכון. גם באתר האינטרנט של המשרד אין הוראות בעניין. חוזר המנכ"ל עוסק במפורש רק בהשלמת בחינת הבגרות באזרחות, ונקבע בו כי נבחן משנה יידרש כיום להיבחן באזרחות בהיקף של שתי יחידות לימוד, גם אם בעת לימודיו בתיכון היה עליו להיבחן במקצוע זה בהיקף של יחידת לימוד אחת בלבד. מאחר שהוראה זו נקבעה לגבי בחינת הבגרות באזרחות, ניתן לכאורה להסיק כי נבחני משנה במקצועות אחרים לא יידרשו להיבחן במספר יחידות גבוה יותר מזה שהיה נהוג בעת לימודיהם בתיכון.

הנציבות הפנתה את משרד החינוך לחוסר הבהירות בחוזרי המנכ"ל וכן לנסיבות המיוחדות בעניינה של המתלוננת: היא סיימה את לימודיה לפני יותר מ-30 שנה; חסרה לה בחינת בגרות אחת; בית הספר שבו למדה מסר לה מידע שגוי; והיא תתקשה מאוד להיבחן שוב באנגלית, וכל שכן בהיקף של ארבע יחידות לימוד.

הנציבות ציינה לפני משרד החינוך כי מדובר במקרה המעורר תחושה של אי-צדק בולט, וביקשה מהמשרד לבחון את האפשרות לסייע למתלוננת.

ואכן, מנהל אגף הבחינות הודיע לנציבות כי החליט לאחר בדיקה מחודשת של העניין לאשר את זכאותה של המתלוננת לתעודת בגרות, כדי לסייע לה בהמשך דרכה. המנהל ציין כי האישור ניתן באופן חריג, וכי הדבר אינו מהווה תקדים.

(921327)



אי-תשלום אגרת תלמידי חוץ

[25]

המועצה המקומית מזכרת
בתיא

ככלל, תלמיד אמור ללמוד במוסד חינוך המצוי בתחום השיפוט של הרשות המקומית שהוא גר בה. קליטת תלמיד במוסד המצוי בתחום השיפוט של רשות מקומית אחרת מתבצעת בכפוף לאישור לימודי חוץ שנותנת הרשות שבתחום שיפוטתה גר התלמיד, וזאת על מנת שהתלמיד ייגרע ממצבת התלמידים שלה ויירשם כתלמיד ברשות שקלטה אותו או במוסד שקלט אותו, לפי העניין. אם תלמיד גר בשטח השיפוט של רשות מקומית אחת ולומד במוסד המצוי בשטח השיפוט של רשות מקומית אחרת, בין מוסד השייך לחינוך הרגיל ובין מוסד השייך לחינוך המיוחד, הרשות המקומית הקולטת את התלמיד זכאית לגבות מהרשות המקומית השולחת אותו "תשלום עבור תלמידי החוץ" (להלן - אגרת תלמידי חוץ). התשלום מיועד לכיסוי הוצאות החינוך הבסיסיות על התלמיד שמשרד החינוך או משרד ממשלה אחרים אינם מכסים. ההתחשבנות נעשית בין הרשות השולחת לרשות הקולטת, ואין לערב בה את ההורים או לדרוש מהם תשלום, למעט במקרים שבהם בחרו ההורים מיוזמתם במוסד לימודים אחר מזה שהציעה לילדיהם הרשות המקומית שהם גרים בתחום שיפוטתה¹⁰.

המתלוננת גרה במזכרת בתיא, ובנה לומד בזרם החינוך החרדי. המתלוננת ציינה כי לבן לא נמצאה מסגרת לימודית מתאימה בתחום השיפוט של המועצה המקומית מזכרת בתיא, ולכן עד לשנת הלימודים האחרונה נהגה המועצה לתת לו אישור לימודי חוץ ואף שילמה לרשות הקולטת אגרת תלמידי חוץ עבורו. ואולם בנוגע לשנת הלימודים הנוכחית הודיעה המועצה למתלוננת כי לא תשלם את האגרה עד שתבחן אם היא אכן חייבת בכך, ולכן נאלצה המתלוננת לשלם מכיסה את האגרה בסך 662 ש"ח.

המועצה אישרה בתגובתה על התלונה כי אכן ביקשה לבדוק אם היא חייבת בתשלום האגרה עבור בנה של המתלוננת. המועצה ציינה כי נתנה לבן אישור לימודי חוץ, אך הודיעה לה כי תשלם את האגרה רק אם יורה לה משרד החינוך לעשות כן. לאחר

10. חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשעו/1 מ-1.9.16 לגבי שנת הלימודים התשע"ו.

שמשרד החינוך הורה למועצה לשלם את האגרה, היא הודיעה למתלוננת כי תשיב לה את האגרה ששילמה כנגד הצגת קבלה על התשלום.

הנציבות העירה למועצה כי היה עליה לעשות את הבדיקות הנדרשות לפני תחילת שנת הלימודים ולא לערב את המתלוננת בעניין, כנדרש בהנחיות משרד החינוך. (1021219)



השתתפות בשכר הלימוד של ילדים לאם הלומדת בתכנית "רביבים"

במסגרת מדיניות משרד הרווחה לעידוד שילובן של נשים בשוק העבודה, הוא משתתף בשכר הלימוד של הילדים השוהים במעונות היום ובמשפחתונים שהוא מכיר בהם. הזכאות להשתתפות כאמור מוקנית לאם עובדת, לאם לומדת, לאם עולה חדשה, לאם מובטלת ועוד, הכול כנקבע במבחנים למתן תמיכות של האגף למעונות יום ומשפחתונים במשרד הרווחה (להלן - מבחני התמיכה). ככלל, דרגת ההשתתפות של המשרד בשכר הלימוד, ובהתאם לכך דרגת ההנחה שמקבלים ההורים, נקבעת על פי הכנסת המשפחה, מספר הנפשות בה ומספר שעות העבודה השבועיות של אם המשפחה.

המתלונן הוא סטודנט לרפואה, ורעייתו לומדת בתכנית רביבים של האוניברסיטה העברית. הלימודים במסגרת התכנית נמשכים ארבע שנים - לימודים לתואר ראשון ולתואר שני ולימודים לתעודת הוראה. התלמידים מקבלים מלגת לימודים ומלגת מחיה ומתחייבים ללמד במערכת החינוך הממלכתית לאחר סיום לימודיהם במשך ארבע שנים.

בתנאי התכנית נקבע כי אסור לתלמידים לעבוד יותר משמונה שעות שבועיות במשך שנת הלימודים ויותר מ-14 שעות שבועיות בחופשות.

בשנת הלימודים התשע"ה¹² למדה רעייתו של המתלונן בשנה הרביעית בתכנית, שמיוחדת ללימודי התואר השני. לפי מבחני התמיכה לאותה שנה, אם שלומדת לתואר ראשון בהיקף של 24 שעות שבועיות זכאית להשתתפות בשכר הלימוד של ילדיה במעון, גם אם היא אינה עובדת במקביל ללימודים. לעומת זאת, אם שלומדת לתואר שני זכאית להשתתפות בשכר הלימוד רק אם היא עובדת במקביל ללימודים 20 שעות שבועיות. ואולם מאחר שלפי תנאי התכנית, אסור לתלמידים לעבוד יותר משמונה שעות שבועיות במשך שנת הלימודים, לא יכלה הרעיה לעמוד בקריטריון שנקבע במבחני התמיכה, ועקב כך לא השתתף משרד הרווחה בתשלום שכר הלימוד של ילדיה.

בעבר הכיר משרד הרווחה בסטודנטים לרפואה כתלמידי תואר ראשון במשך כל שנות לימודיהם (הכוללים לימודים לתואר ראשון, שני ושלישי), ועקב כך הם לא היו חייבים לעבוד במקביל ללימודים כדי להיות זכאים להשתתפותו של המשרד בשכר הלימוד של ילדיהם. המתלונן ביקש כי כך ייעשה, באופן חריג, גם לגבי אשתו.

[26]
משרד העבודה, הרווחה
והשירותים החברתיים.

11. תכנית המיועדת להכשרת תלמידים מצטיינים להוראת מדעי היהדות בבתי ספר תיכוניים.

12. ספטמבר 2014 - אוגוסט 2015.



הנציבות ביקשה ממשרד הרווחה לבחון את הבקשה של המתלונן, נוכח נסיבותיו המיוחדות של המקרה ונוכח המטרה שבבסיס ההשתתפות בשכר הלימוד - עידוד נשים להשתלב בשוק העבודה. הנציבות הדגישה כי תכנית הלימודים שהותאמה לרעייתו של המתלונן מיוחדת ומואצת, כדי לשלבה בשוק העבודה מוקדם ככל האפשר, ולפיכך יש מקום לבחון את הבקשה בראייה כוללת, ולא רק על פי התאמתה להוראות שנקבעו במבחני התמיכה.

בתחילה סירב משרד הרווחה להיענות לבקשת הנציבות, אולם בסופו של דבר הודיע בדצמבר 2016 כי ועדת חריגים מטעמו בחנה את העניין והחליטה להכיר בלימודים במסגרת התכנית כלימודים לתואר ראשון, זאת בשל הגבלת שעות העבודה בעת הלימודים בתכנית, דבר שאינו מאפשר ללומדים בה לעמוד בתנאי הזכאות להשתתפות בשכר לימוד שנקבעו במבחני התמיכה לגבי הלומדים לתואר שני. משרד הרווחה ציין כי בהתאם לכך תיקבע זכאותה של אשת המתלונן להשתתפות בשכר הלימוד.

זאת ועוד, משרד הרווחה הודיע כי החליט שבמקרה שהמוסד האקדמי אינו מאפשר לעבוד במקביל ללימודי התואר השני והתואר השלישי, יוכרו ככלל תארים אלה כתואר ראשון לעניין השתתפות בשכר הלימוד. (913265)

איתור מבנה מתאים עבור ישיבה תיכונית חרדית

[27]
עיריית ירושלים

בנה של המתלוננת למד בישיבה התיכונית החרדית חכמי לב בירושלים (להלן - הישיבה). הישיבה משתייכת לחינוך הרשמי, והתלמידים בה לומדים את מקצועות הליבה ונבחנים בבחינות הבגרות. המתלוננת הלינה על הצפיפות הרבה במבנה שבו פועלת הישיבה וטענה כי עקב כך נפגעים הישגיהם של התלמידים בה. המתלוננת הוסיפה כי עיריית ירושלים אינה מקצה מבנה מתאים לישיבה משיקולים לא ענייניים.

העירייה השיבה בתגובה על התלונה כי היא רואה חשיבות רבה בפעילות מוסדות המשלבים בין לימודי קודש ברמה גבוהה ובין לימודים לקראת בגרות מלאה, ובכלל

זה בפעילותה של הישיבה, שהיא אחד המוסדות הראשונים שהוקמו במטרה לאפשר שילוב כזה.

העירייה מסרה כי היא מודעת למצב הקיים במבנה הישיבה, וכי היא עושה מאמצים לקדם פתרון לטווח הקצר. לגבי הטווח הארוך, היא פועלת לאתר מבנה מתאים לישיבה, ואם לא יימצא מבנה כזה, היא תפעל לבנות עבור הישיבה מבנה חדש שיתאים לצרכיה.

העירייה ציינה כי יש בירושלים מחסור במבני חינוך, וכי היא פועלת בדרכים שונות לסיפוק צורכי החינוך של כלל המגזרים בעיר.

במסגרת המעקב של הנציבות אחר טיפולה של העירייה בנושא מסרה לה העירייה כי נמצא מבנה מתאים עבור הישיבה בשכונת בית וגן בירושלים, וכי מתבצעות במבנה עבודות שיפוץ והתאמות. בהמשך הודיעה העירייה כי הישיבה עברה למבנה החדש, לשביעות רצון התלמידים והוריהם. (1010234)

שיבוץ תלמידים במוסדות חינוך

ככלל, רישום תלמידים לבתי הספר נעשה על פי תקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום), התשי"ט-1959, ותקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום נוסף), התשל"ח-1978. בתקנות אלה נקבע כי הרישום לבתי ספר בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים יהיה בהתאם למקום מגוריו של התלמיד או לבית הספר הקודם שבו למד; לגבי החטיבה העליונה נקבע כי התלמיד יוכל לבחור את בית הספר שבו ילמד, ובלבד שמדובר בבית ספר מוכר. עם זאת, זה עשרות שנים מתרבות במערכת החינוך אפשרויות הבחירה, בין היתר עקב פתיחת אזורי רישום, הקמת מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים ופתיחת בתי ספר ומגמות ייחודיים¹³. נוסף על כך, בחלק מהרשויות המקומיות נהוגה תכנית "אזורי בחירה מבוקרת", שמטרתה לאפשר להורים ולתלמידים לבחור בין בתי ספר ולפתח את הייחודיות של בתי הספר, בד בבד עם שמירה על איזון בין בתי הספר בכל הנוגע למספר התלמידים הלומדים בהם. בשנת הלימודים התשע"ה יושמה התכנית ב-33 רשויות מקומיות מכל רחבי הארץ.

בעת ההרשמה של ילד למוסד חינוך על ההורים לציין את זרם החינוך שהם מעוניינים שהילד ילמד בו (למשל, הזרם הממלכתי או הזרם הממלכתי-דתי) ואת שם מוסד החינוך שהם מעוניינים לרשום את הילד אליו. במקרים שבהם יש ביקוש יתר למוסד חינוך, אמורים רשות החינוך המקומית או המוסד, לפי העניין, לקבוע אמות מידה לשיבוץ התלמידים בו.

מדי שנה בשנה, לקראת פתיחת שנת הלימודים, מתקבלות בנציבות תלונות בנוגע לשיבוץ ילדים במוסדות חינוך. במקרים רבים די בפניית הנציבות כדי לזרז את פתרון הבעיה שבעניינה הוגשה התלונה. להלן תיאור כמה מהתלונות:

13. אתי וייסבלאי, מיון מועמדים על-פי הישגים וכישורים בקבלה לבתי-ספר (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2013).



[28]
עיריית צפת

1. המתלוננת, תושבת צפת, התלוננה על שהעירייה לא שיבצה את בתה בשנת הלימודים התשע"ז¹⁴ בגן הקיבוצי (גן הנותן מענה להורים עובדים עקב פעילותו עד שעות מאוחרות ומיעוט החופשות בו) הנמצא קרוב לביתה.

הבירור העלה כי מדובר בגן שהוגדר "על-אזורי", ולכן התאפשר להורים מכל רחבי העיר לרשום אליו את ילדיהם. לגבי שנת הלימודים התשע"ז, היו בגן 15 מקומות פנויים, והרישום אליו התבצע באמצעות האינטרנט. העירייה התכוונה לסגור את ההרשמה לגן לאחר שיירשמו אליו 15 הילדים הראשונים.

הועלה כי הרישום לגן נפתח ב-24.1.16 בשעה 8:00. המתלוננת רשמה את בתה באמצעות האינטרנט בשעה 8:19 וקיבלה אישור על ההרשמה.

זמן קצר לאחר סגירת ההרשמה התברר לעירייה שבשל תקלה נרשמו יותר ילדים מהמכסה שאושרה, והיא החליטה שרק 15 הילדים הראשונים שנרשמו ישובצו בגן. העירייה הודיעה ליתר ההורים, לרבות למתלוננת, שמכיוון שלא רשמו את ילדיהם במועד לא נותר להם מקום בגן.

לאחר בחינת העניין הטעימה הנציבות לפני העירייה כי בסעיף 19(ב) לתקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום), התשי"ט-1959, נקבע כי על רשות חינוך מקומית לתת, במידת האפשר, "זכות בכורה להתקבל לגן ילדים מסויים לילד הגר בקרבת הגן". ואולם נוסף על הקרבה לגן על רשויות החינוך להביא בחשבון שיקולים אחרים, ובהם המשכיות של הילד בגן שבו למד קודם; איזון מגדרי בין בנים לבנות; גיל הילד; הביקוש לצהרון שמתקיים בגן; ואחים הלומדים בגנים סמוכים. בנוגע לגן על-אזורי, לקרבה אליו ניתן משקל פחות, כדי לאפשר לילדים מכל רחבי העיר להירשם אליו. מכל מקום, שיקול של כל הקודם זוכה אינו אמור להיות רלוונטי בקבלת ילד לגן.

הנציבות העירה לעירייה כי לקראת שנת הלימודים הבאה עליה לגבש אמות מידה הוגנות לקבלה לגנים, בהתאם לעקרונות שצוינו לעיל, ולא לקבל או לדחות ילדים על פי מועד הרישום שלהם. האחראית לגיל הרך בעירייה מסרה כי כך ייעשה.

אשר למתלוננת, עם תחילת הבירור הובהר לה כי גם אם יימצא ליקוי בהליך השיבוץ בגן, לא יבוטל ההליך, נוכח הסתמכותם של הורי הילדים שהתקבלו לגן על השיבוץ. העירייה הודיעה לנציבות כי בשל הליקוי שעלה מהבירור היא תאפשר למתלוננת לרשום את בתה לכל גן אחר בעיר, וכך היה.

במסגרת המעקב אחר תיקון הליקוי הודיעה העירייה לנציבות שלקראת הרישום לשנת הלימודים התשע"ח¹⁵ היא קבעה אמות מידה לשיבוץ ופירסמה אותן לתושבים. (1015211)

14. ספטמבר 2016 - אוגוסט 2017.

15. ספטמבר 2017 - אוגוסט 2018.



[29]
עיריית הוד השרון

2. המתלוננת הלינה על דחיית בקשתה לשבץ את בנה בן הארבע בגן שלומדים בו ילדים בגילי טרום-חובה בלבד ועל שיבוץ הבן בגן עירוני שלומדים בו הן ילדים בגילי טרום-חובה והן ילדים בגיל חובה. המתלוננת הסבירה כי שיבוצו של הבן בגן שלומדים בו ילדים בגילי טרום-חובה בלבד נדרש בשל מגבלה רפואית שממנה הוא סובל ועל מנת לחזק את ביטחונו העצמי.

בעקבות התערבות הנציבות יצרה העירייה קשר עם המתלוננת, ומכיוון שלא היה מקום בגן שבו היא רצתה לשבץ את בנה, הוצע לה גן חלופי, לשביעות רצונה. (1022189)

[30]
המועצה המקומית
גני תקווה

3. המתלונן טען שהמועצה המקומית גני תקווה, שבתחום שיפוטתה הוא גר, הודיעה לו שבנו, שסיים כיתה א' בבית ספר מסוים, לא ימשיך ללמוד בכיתה ב' באותו בית ספר אלא יועבר לבית ספר אחר, עקב רישום עודף של תלמידים חדשים לבית הספר. לדבריו הוצאו מבית הספר תלמידים מהשכונה שבה הוא מתגורר, כדי לפנות מקום לתלמידים הגרים בשכונה אחרת. המתלונן הוסיף כי בית הספר מסרב לפתוח עוד כיתה ב'.

מנהל אגף החינוך במועצה המקומית מסר כי נפגש עם המתלונן ואשתו והודיע להם כי הילד לא יועבר מבית הספר, וכי בבית הספר תיפתח עוד כיתה ב'. (1021479)

”

הזכות לבריאות הינה אחת מהזכויות הבסיסיות והחיוניות הנתונות לאדם. לזכות זו השפעה שלא ניתן להפריז בחשיבותה על הקיום של האדם, על חייו ועל איכותם.”



בריאות

בפסק דין של בג"ץ נקבע 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". בשנת 1991 אשררה מדינת ישראל את האמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות משנת 1966, אשר קובעת בין היתר כי מדינות יכירו "בזכות כל ליהנות מרמת הבריאות הגופנית והנפשית הגבוהה ביותר שאפשר להשיגה"². בעקבות אישור האמנה חוקקו חוק זכויות החולה, התשנ"ו-1996, שמטרתו "לקבוע את זכויות האדם המבקש טיפול רפואי או המקבל טיפול רפואי ולהגן על כבודו ועל פרטיותו"³, וכן חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, המעגן את הזכות של תושבי ישראל לקבל שירותי בריאות ולבחור בקופת החולים שאליה הם מעוניינים להשתייך.

בנציבות תלונות הציבור מתקבלות בכל שנה תלונות רבות שעניינן טיפול רפואי. התלונות מוגשות על גופים המספקים שירותי בריאות - קופות החולים, בתי החולים הציבוריים ומגן דוד אדום בישראל (להלן - מד"א) - וכן על משרד הבריאות המפקח עליהם. התלונות נסבות על נושאים רבים ומגוונים, ובהם טיב השירות הניתן לפונים לגופים האמורים; חיובים כספיים מושתים בגין קבלת שירותי בריאות⁴; טיפול בבקשות לרישוי מקצועות רפואיים ופרה-רפואיים; שיקום נכי נפש; ואספקה ומימון של מכשירי שיקום וניידות.

הנציבות אינה מתערבת בשיקול דעת רפואי מקצועי, ולכן תלונות שעניינן רשלנות רפואית או טיב הטיפול הרפואי מועברות בדרך כלל לגורם המוסמך לבררן - נציב קבילות הציבור למקצועות רפואיים, הפועל במשרד הבריאות.

1. 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' 438.
2. סעיף 12 לאמנה.
3. סעיף 1 לחוק.
4. כגון תשלום אגרות למוקד חירום רפואי ולחדר מיון, תשלומים עבור תרופות ואשפוז סיעודי, תשלומים במסגרת שירותי בריאות נוספים (שב"ן), תשלום עבור הסעה באמבולנס ותשלומי השתתפות עצמית עבור בדיקות ומכשירים רפואיים.

במשרד הבריאות גם פועלת נציבות קבילות הציבור לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, המוסמכת לברר קבילות של מבוטחים שעניין מימוש זכויותיהם לקבלת שירותי בריאות על פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994.

להלן כמה תלונות שביררה הנציבות בנושאי בריאות:



אי-מתן פטור לניצול שואה מתשלום עבור תרופות הכלולות בסל שירותי הבריאות

[31]

הרשות לזכויות ניצולי
השואה, מכבי שירותי בריאות

בהתאם להחלטת ממשלה⁵ כל ניצולי השואה זכאים לפטור מלא מתשלום דמי השתתפות עצמית עבור תרופות מרשם הכלולות בסל שירותי הבריאות. לשם יישום ההחלטה חתמה הרשות לזכויות ניצולי השואה (להלן - הרשות) על הסכמים עם קופות החולים.

המתלונן, ניצול שואה המבוטח במכבי שירותי בריאות (להלן - מכבי), ביקש לקבל פטור מתשלום עבור תרופות מרשם הכלולה בסל שירותי הבריאות (להלן - התרופה), אולם מכבי סירבה לבקשתו. בתלונתו לנציבות הלין המתלונן על שהרשות לא השיבה על בקשותיו לסייע לו לקבל את הפטור.

הרשות מסרה לנציבות שפנתה למכבי על מנת לבדוק את פשר סירובה לבקשתו של המתלונן. ואולם מעיון בפניות הרשות עלה כי היא פנתה בטעות לקופת חולים אחרת, ולא למכבי. רק בעקבות התערבות הנציבות פנתה הרשות למכבי. מכבי מסרה לרשות שאין בכוונתה לתת למתלונן פטור מתשלום עבור התרופה, משום שבמועד החתימה על ההסכם עמה לא נכללה התרופה בסל שירותי הבריאות, ורק בשנת 2015 הוכנסה לסל. כן מסרה מכבי כי מאחר שמדובר בתרופה יקרה שמבוגרים מרבים להשתמש בה, יטיל מתן הפטור מתשלום עבורה עול כספי כבד על מכבי.

הנציבות העירה למכבי שעל פי ההסכם בינה ובין הרשות היא מחויבת לתת לניצולי השואה פטור מתשלום עבור כל תרופות המרשם הכלולות בסל שירותי הבריאות. בעקבות הערת הנציבות בחנה מכבי שוב את ההסכם והחליטה להשיב למתלונן את הסכום ששילם עבור התרופה מיום החתימה עליו, כ-5,000 ש"ח.

נוסף על כך, בהתאם לבקשת הנציבות איתרה מכבי את כל המטופלים שצרכו את התרופה מהיום שבו הוחלט לכלול אותה בסל שירותי הבריאות, והשיבה גם להם את הסכומים ששילמו עבורה. (1018985)

5. החלטת ממשלה מס' 1568
מ-27.4.14.

סירוב לממן תשלום עבור ביקור בחדר מיון

[32]

שירותי בריאות כללית

המתלוננת, המבוטחת בשירותי בריאות כללית (להלן - הכללית), נפלה ונחבלה. היא פנתה לחדר מיון ושוכררה בלי שנעשה לה צילום רנטגן. מאחר שהמשיכה לסבול מכאבים עזים, עשתה המתלוננת בדיקת מיפוי עצמות, ובעקבותיה אובחן שבר בעמוד השדרה שלה. לדבריה, השבר נגרם עקב הנפילה.

המתלוננת ביקשה מהכללית טופס התחייבות לכיסוי עלות הביקור בחדר המיון, אולם בקשתה נדחתה בנימוקים האלה: המקרה שבגינו פנתה לחדר המיון אינו נכלל ברשימת המקרים שבגינם זכאי המבוטח לפטור מלא מתשלום; המתלוננת פנתה לחדר המיון ללא הפניה מרופא; המתלוננת לא פנתה למוקד הרפואי המיוחד (מר"ם) הקרוב לביתה או למוקד האחיות בכללית, לקבלת ייעוץ והנחיות.

הביור העלה כי המתלוננת התקשרה למרפאה הסמוכה לביתה בשעה 18:45, רבע שעה לפני שעת הסגירה, ציינה שהיא מתכוונת להגיע למרפאה בתוך דקות מספר מאחר שהיא נחבלה וסובלת עקב כך מכאבים עזים, וביקשה שהרופא במרפאה יקבל אותה. האחיות במרפאה השיבה לה שהרופא כבר יצא והפנתה אותה למוקד רפואה דחופה או לחדר מיון. עוד העלה הביור כי באתר האינטרנט של הכללית מצוין שמוקד רפואה דחופה אינו נותן שירות במקרה של נפילה, וכי על המבוטח לפנות במקרה כזה לחדר מיון.

הנציבות הפנתה את תשומת לב הכללית לכך שלפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, "שבר חדש" נמנה עם המקרים שבגינם זכאי המבוטח לפטור מלא מתשלום בגין ביקור בחדר המיון. יתר על כן, מהמתלוננת נמנעה קבלת השירות במרפאה, אף שהיה באפשרותה להגיע למרפאה לפני שעת הסגירה, מאחר שהרופא כבר יצא ממנה; והיא הופנתה למוקד רפואה דחופה, אף שהמוקד אינו נותן שירות במקרה של נפילה.

בעקבות התערבות הנציבות זיכתה הכללית את המתלוננת במלוא התשלום עבור הביקור בחדר המיון. (1011841)

חיוב בתשלום השתתפות עצמית שלא כדין

[33]

לאומית שירותי בריאות

בנה של המתלוננת הוא חולה סוכרת המשתמש באופן שוטף במשאבת אינסולין. המתלוננת הלינה על שלאומית שירותי בריאות (להלן - לאומית), שבה מבוטח הבן, מחייבת אותו בהשתתפות עצמית עבור הציוד המתכלה הנדרש להפעלת משאבת האינסולין, ובכלל זה עבור הסוללות להפעלת המשאבה.

הנציבות הפנתה את לאומית לחוזר סמנכ"ל לפיקוח על קופות החולים ושירותי בריאות נוספים במשרד הבריאות⁶, הקובע כי על קופות החולים לספק את משאבת האינסולין וכן להחליף את הציוד המתכלה הדרוש להפעלתה, לרבות הסוללות, ללא חיוב בהשתתפות עצמית.

6. חוזר 08/2011 בנושא "ציוד מתכלה".



נוכח האמור התקשרה נציגה בכירה של הלאומית למתלוננת, התנצלה לפניה ומסרה לה שתוכל לקבל את הסוללות למשאבת האינסולין בבתי המרקחת של לאומית ללא תשלום. כמו כן ביקשה הנציגה הבכירה מהמתלוננת להמציא קבלות עבור הרכישות הקודמות של הציוד המתכלה הנדרש להפעלת משאבת האינסולין, על מנת לקבל מלאומית החזרים.

לאומית הודיעה כי רעננה את הנהלים שלה, לשם מניעת הישנותם של מקרים דומים בעתיד. (1023685)

סירוב לממן תשלום עבור הסעת יולדת באמבולנס לבית החולים

בשעת לילה מאוחרת הזמינה המתלוננת, תושבת בית שמש, אמבולנס של מד"א, מאחר שחשה שהיא כורעת ללדת. היא פונתה לבית חולים הדסה בירושלים, נבדקה ונשלחה לביתה לאחר שהוחלט שהלידה טרם החלה. למחרת בבוקר הזעיקה המתלוננת שוב אמבולנס, וזמן קצר לאחר שהוא הגיע לביתה החלה הלידה. המתלוננת ילדה בבית ופונתה לבית החולים עם התינוק.

כשנתיים לאחר מכן קיבלה המתלוננת ממד"א דרישה לתשלום עבור הפינוי הראשון לבית החולים. מאחר שבדרישה נאמר כי אם היא לא תשלם את החוב יינקטו כלפיה הליכי גבייה, היא שילמה מחצית מהסכום שצוין בהודעה ופנתה לביטוח הלאומי בבקשה שיממן את הפינוי לבית החולים. ואולם האגף לפניות הציבור בביטוח הלאומי השיב למתלוננת כי יולדת זכאית למימון עבור הסעה אחת ללידה, ולכן מימן הביטוח הלאומי רק את הפינוי השני.

המתלוננת טענה בתלונתה כי בית החולים שגה בכך ששחרר אותה לביתה, ולכן היא אינה אמורה לשאת בתשלום עבור הפינוי.

[34]

המוסד לביטוח לאומי

מנהלת תחום אימהות בביטוח הלאומי מסרה בתגובה על התלונה כי בהתאם להסכם שבין הביטוח הלאומי למד"א, הביטוח הלאומי משלם עבור העברת יולדת באמבולנס לבית החולים, אם ההעברה הסתיימה בלידה בתוך שלושה ימים. מאחר שהתנאי האמור התקיים רק בהסעה השנייה, שילם הביטוח הלאומי רק עבורה.

ואולם הנציבות ציינה לפני הביטוח הלאומי כי המתלוננת עמדה לכאורה בתנאי האמור גם בהסעה הראשונה, וביקשה כי יבהיר אם יש בהסכם מגבלה על מספר ההסעות ללידה אחת.

מנהלת מחלקת תחום אימהות בביטוח הלאומי ציינה כי אין בהסכם מגבלה כזאת, וכי זהו המקרה הראשון הזכור לה שבו היו שתי הסעות באמבולנס ללידה אחת. המנהלת הוסיפה כי בעקבות בקשת הנציבות בחן הביטוח הלאומי שוב את העניין והחליט להשיב למתלוננת את התשלום ששילמה למד"א עבור הפינוי הראשון, אם תמציא אישור על התשלום וכן אישור שהפינוי היה קשור ללידה.

לאחר שהמציאה המתלוננת אישורים אלה, היא קיבלה החזר בגין התשלום ששילמה למד"א. (1007241)

נוסף על בירור תלונות על גופים שעיקר עיסוקם הוא מתן שירותי בריאות, מבררת הנציבות תלונות על גופים שחלה עליהם, כחלק מתפקידם, חובה לשמור על בריאות הציבור, ובכלל זה על בריאותם של הילדים. להלן תיאורן של כמה תלונות שעניינן בריאותם הנפשית והפיזית של הילדים.

אי-מימון טיפול רגשי

[35]
עיריית בני ברק

בתו של המתלונן, בת חמש וחצי, קיבלה טיפול רגשי במרכז לגיל הרך שמפעילה עיריית בני ברק (להלן - המרכז). בתלונתו טען המתלונן כי מיולי עד דצמבר 2015 ניתנו הטיפולים ללא תשלום, אולם בינואר 2016 דרשה ממנו העירייה לשלם 100 ש"ח לחודש עבור הטיפולים.

בתקנון עבודה סוציאלית (להלן - תע"ס), הוראה מס' 8.38, סעיף 18.1 נקבע כי מימון המרכזים לגיל הרך יהיה מהתקנות התקציביות המצוינות בסעיף. בסעיף לא נקבע כי ההורים ישתתפו בעלות הטיפולים הניתנים במרכזים.

עיריית בני ברק טענה בתגובה על התלונה כי הנהלת המרכז החליטה, בשיתוף הנהלת האגף לשירותים חברתיים בעירייה והמרכזים האחרים המטפלים בהורים וילדים בעיר, על גביית תשלום סמלי עבור הטיפולים הניתנים במרכז, בדומה לנהוג במרכזים הפועלים בערים אחרות. מטרת הגבייה היא לספק למטופלי המרכז, נוסף על שירותי הבסיס, שירותים חשובים שיש בהם צורך (כגון ספרייה, משחקי קופסה, שעת סיפור ושעת יצירה), ובכך להרחיב את תחומי ההעשרה שלהם.



הנציבות פנתה לסגנית מנהל תחום בכיר במשרד הרווחה וציינה לפנייה כי הנאמר בתגובת העירייה אינו עולה בקנה אחד עם הוראת תע"ס שצויינה לעיל.

הסגנית הבהירה בתשובתה כי ככלל לא נדרשת השתתפות של ההורים בעלויות הטיפולים הניתנים במרכזי ילדים והורים. עם זאת, כאשר רשות מקומית מבקשת להעניק למטופלים במרכז כאמור שירותים הנוספים על השירותים שנקבעו בהוראות תע"ס, היא רשאית לבקש מההורים להשתתף בעלות שירותים אלה. לדברי הסגנית, ההורים רשאים להחליט אם לשלם עבור השירותים הנוספים או לקבל את שירותי הבסיס ללא תשלום.

הנציבות העירה לעירייה כי עליה להשיב למתלונן 300 ש"ח, מאחר שסכום זה נגבה ממנו עבור הטיפול שקיבלה בתו ללא סמכות חוקית. כן העירה הנציבות לעירייה על שפעלה בניגוד להוראות תע"ס ולא הבהירה להורי המטופלים במרכז, ובכלל זה למתלונן, כי יש אפשרות להמשיך לקבל את שירותי הבסיס במרכז ללא תשלום, וכי רק אם ברצונם לקבל שירותים נוספים עליהם להשתתף בעלות שלהם. בעקבות הערת הנציבות השיבה העירייה למתלונן 300 ש"ח. (1010748)

חוסר תיאום בין משרדי ממשלה בנושא תחזוקת חול בגני ילדים

תושבת העיר מודיעין-מכבים-רעות הלינה על תחזוקה לקויה של החול בגן הילדים שבו לומד בנה. המתלוננת ציינה כי העירייה אינה ממלאת את ההנחיות של משרד הבריאות ושל משרד החינוך בנושא תחזוקת חול בגני ילדים והוסיפה כי ההנחיות של שני המשרדים אינן תואמות זו את זו.



[36]

עיריית מודיעין-מכבים-רעות, משרד החינוך ומשרד הבריאות

לצורך בירור התלונה קיימה הנציבות פגישה עם נציגי העירייה ועם נציגי משרדי הבריאות והחינוך, ועלה כי אכן יש אי-התאמה בין הנחיות שני המשרדים: בהנחיות משרד החינוך נקבע כי יש לנקות את החול בלבד, ובהנחיות משרד הבריאות נקבע כי יש להחליף את החול פעמיים בשנה.

העירייה ציינה כי היא פועלת בעניין בהתאם לדרישת משרד החינוך, דהיינו מנקה את החול, אולם אינה מחליפה את החול פעמיים בשנה כדרישת משרד הבריאות, בין השאר בשל העלויות הכרוכות בכך.

נוכח האמור ביקשה הנציבות ממשרדי הבריאות והחינוך לקבוע עמדה אחידה בנושא.

בנובמבר 2016 מסר משרד החינוך לנציבות כי חוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא בטיחות, ביטחון ושעת חירום עודכן, ונקבעו בו החובה לנקות את החול או לסננו פעמיים בשנה וחובת כיסוי ארגז החול בסיום יום הפעילות. עוד נקבע בחוזר כי אם יש בארגז החול פרעושים וצרכים של בעלי חיים, יש לזמן תברואן או וטרינר מהרשות המקומית הרלוונטית לצורך ניקוי החול והטיפול בו, וכי "במידת הצורך על הרשות... להחליף את החול לחול נקי".

אף שהעדכון צמצם את הפער בין הנחיות שני המשרדים, הן עדיין לא תאמו זו את זו, מאחר שבהנחיית משרד החינוך לא נקבעה החובה להחליף את החול פעמיים בשנה.

נציגי משרדי הבריאות והחינוך מסרו לנציבות כי בעקבות דיון שקיימה הוועדה לזכויות הילד של הכנסת ב-3.1.17, החלה הידברות ביניהם בנושא זה, וכי הוקמה ועדה בין-משרדית בעניין.

יצוין שבפגישה שהתקיימה במשרדי הנציבות ב-12.2.17 נפגשו לראשונה הגורמים האחראים באופן ישיר לנושא במשרד הבריאות ובמשרד החינוך. הגורמים האחראים ציינו כי יפעלו להסדיר את הסוגיות שבהן עדיין קיימות סתירות, לצורך האחדת עמדת המדינה בנושא תחזוקת החול והחלפתו.

הנציבות עוקבת אחר החלטות הוועדה הבין-משרדית בנושא זה ואחר המלצותיה להסדרת הסוגיות האמורות. (913431)



זכויות אנשים עם מוגבלות

”

שילובם של אנשים עם
מוגבלות בחברה משמעותו
הבטחה כי הם יוכלו
להשתלב בחברה בכל
תחומי החיים. בהתאם לכך
רשויות המדינה חייבות
לנקוט צעדים מעשיים
להבטחת שילובם של
אנשים עם מוגבלות בחברה,
גם אם הדבר כרוך בעלות
כספית ניכרת.

—

מדינת ישראל מחויבת לשמור על זכויות האדם ועל עקרון השוויון על פי ערכי היסוד שלה, הבאים לידי ביטוי בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. במסגרת מחויבותה זו חוקקה המדינה בשנת 1998 את חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק השוויון), ובו קבעה כי אדם עם מוגבלות זכאי לקבל "מענה הולם לצרכיו המיוחדים באופן שיאפשר לו לחיות את חייו בעצמאות מרבית, בפרטיות ובכבוד, תוך מיצוי מלוא יכולתו".

על פי חוק השוויון, אדם עם מוגבלות הוא "אדם עם לקות פיזית, נפשית או שכלית, לרבות קוגניטיבית, קבועה או זמנית, אשר בשלה מוגבל תפקודו באופן מהותי בתחום אחד או יותר מתחומי החיים העיקריים".²

במשך השנים נקבעה בישראל מערכת דינים נרחבת בתחומים שונים הנוגעים לאנשים עם מוגבלות, כגון תעסוקה, נגישות, סיוע אישי וחינוך.

אשר למישור הבין-לאומי, בשנת 2012 אשררה מדינת ישראל את אמנת האו"ם בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות. האמנה מעגנת את זכויותיהם של אנשים כאמור, כמו הזכות להשתתפות מלאה בחברה, וקובעת את החובה להנגיש להם מבנים ציבוריים ולכבד את זכותם להחליט בנוגע לחייהם.

שילובם של אנשים עם מוגבלות בחברה משמעותו הבטחה כי הם יוכלו להשתלב בחברה בכל תחומי החיים. בהתאם לכך רשויות המדינה חייבות לנקוט צעדים מעשיים להבטחת שילובם של אנשים עם מוגבלות בחברה, גם אם הדבר כרוך בעלות כספית ניכרת. על רשויות המדינה ליישם את העקרונות והכללים שנקבעו בדיון בעניין זה לא רק באמצעות חקיקת חוקים, אלא גם באמצעות קבלת החלטות פרטניות - כל זאת כדי לאפשר לאנשים עם מוגבלות להשתלב בחברה ולממש את זכויותיהם.

נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (להלן - נציבות השוויון), שהיא יחידה במשרד המשפטים, פועלת למניעת אפליה של אנשים עם מוגבלות ולקידום השתלבותם בחברה. נציבות השוויון אחראית בין היתר לאכיפת החוקים בעניין זה, לפיקוח על יישומם ולטיפול בתביעות בתחום הנגישות.

נוסף על נציבות השוויון עוסקים גופים רבים במדינה בשמירה על זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות. למשל, משרד הרווחה אחראי להענקת תעודות עיוור ולהפעלת שירותים למען ילדים ומבוגרים המצויים על המקשת האוטוסיטית (הספקטרום האוטוסיטי); הביטוח הלאומי מעניק קצבאות נכות וגמלאות סיעוד לזכאים; משרד הבריאות אחראי לטיפול בענייניה של אוכלוסיית נכי 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 (להלן - משרד התחבורה) אחראי להקצאת תווי חניה לנכים; ואגף שיקום נכים במשרד הביטחון מופקד על מי שהוגדרו בוועדות האגף נכי צה"ל.

1. חוק השוויון, סעיף 2.

2. שם, סעיף 5.

”

זכאותם של אנשים עם מוגבלות לנגישות של השירות הציבורי היא עקרון יסודי. עיקרון זה נובע מהזכות לחירות ולכבוד, המעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. עיקרון זה נובע מהזכות לחירות ולכבוד, המעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. אחת הדרכים העיקריות למימוש זכאות זו היא הנגשת המקומות שבהם ניתן שירות ציבורי לאנשים עם מוגבלות. כמו כן קובעות תקנות אלה כיצד יש להבטיח את נגישותם של המידע ושירותי האינטרנט שניתנים במסגרת השירות הציבורי לאנשים אלה.³

בנציבות התקבלו תלונות של אנשים עם מוגבלות בעניין הנגישות של השירות הציבורי עבורם. להלן תיאורן של כמה תלונות:

הזכות לנגישות של הסביבה הציבורית

זכאותם של אנשים עם מוגבלות לנגישות של השירות הציבורי היא עקרון יסודי. עיקרון זה נובע מהזכות לחירות ולכבוד, המעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. אחת הדרכים העיקריות למימוש זכאות זו היא הנגשת המקומות שבהם ניתן שירות ציבורי לאנשים עם מוגבלות. תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמת נגישות לשירות), התשע"ג-2013, קובעות כיצד יש להתאים את המבנים שבהם ניתן שירות ציבורי לאנשים עם מוגבלות; כמו כן קובעות תקנות אלה כיצד יש להבטיח את נגישותם של המידע ושירותי האינטרנט שניתנים במסגרת השירות הציבורי לאנשים אלה.⁴

בנציבות התקבלו תלונות של אנשים עם מוגבלות בעניין הנגישות של השירות הציבורי עבורם. להלן תיאורן של כמה תלונות:

הנגשת מקווה טהרה

המתלוננת, תושבת אלעד, חולה במחלת ניוון שרירים (ALS). בתלונתה הלינה המתלוננת על שעיריית אלעד לא נענתה לבקשותיה החוזרות להתקין מעלון לנכים באחד ממקווי הטהרה בעיר. עוד טענה המתלוננת כי מקווה הטהרה הסמוך לביתה אינו מוגש באמצעות הנמכה.



באלעד מתגוררים פחות מ-100,000 תושבים. לפי תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות למקום ציבורי שהוא בניין קיים), התשע"ב-2011, ביישובים שמתגוררים בהם פחות מ-100,000 תושבים קיימת חובת הנגשה מלאה (כולל מעלון) של מקווה טהרה אחד בלבד, אם אישה עם מוגבלות פנתה לרשות המקומית או למועצה הדתית ודרשה זאת.

בירור התלונה העלה כי כבר בשנת 2014 המליץ המשרד לשירותי דת להנגיש את המקווה המרכזי באלעד, לאחר שסקר שביצע העלה ליקויים בהנגשה של מקווה זה, ואולם העירייה לא פעלה בעניין. עוד העלה הבירור כי המתלוננת פנתה לעירייה כמה פעמים בכתב ובעל פה וביקשה להתקין מעלון לנכים באחד המקוואות בעיר, אך העירייה לא טיפלה בבקשתה.

בעקבות בירור שעשתה הנציבות, בשיתוף נציבות השוויון, בעיריית אלעד ובמשרד לשירותי דת, אושרה הנגשתו המלאה של המקווה המרכזי בעיר. בעקבות כך התקינה העירייה במקווה המרכזי מעלון לנכים, הנמיכה את המדרכה בסמוך לו, סימנה

[37]

עיריית אלעד

3. שם, סעיף 19ב.

4. על פי תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמת נגישות לשירות), התשע"ג-2013, מאפשר משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור לכל אדם עם מוגבלות לקבל שירות ומידע בדרך המתואמת למוגבלות. כמו כן פועל משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור להנגשת השירות והמידע שניתן באתר האינטרנט שלו לאנשים עם מוגבלות, על פי הוראות התקנות האמורות.



המעלון שהותקן במקווה המרכזי באלעד

חניות לנכים והציבה תמרור המציין חניות אלה. כמו כן הציבה העירייה שלטים בכל המקוואות באלעד, שבהם צוין כי המקווה המרכזי בעיר מוגש הנגשה מלאה. אשר למקווה הקרוב לבית המתלוננת, העירייה הנמיכה את המדרכה הסמוכה לו.

הנציבות הפנתה את תשומת לבם של נציבות השוויון לחוסר המודעות של ציבור הנכים לאפשרות לבקש להנגיש מקוואות ביישובים שהם מתגוררים בהם וציינה לפניה שעליה ליידע את הציבור על אפשרות זו. (922790)

היעדר דרך נגישה לביתו של אדם עם מוגבלות

[38]

עיריית הוד השרון

המתלונן, שהוא ואשתו מוגבלים בתנועתם, הלן על היעדר דרך נגישה לביתו, בשל אי-סלילת כביש ברחוב שבו הוא מתגורר. המתלונן ציין כי בשל אי-סלילת הכביש קיימים הפרשי גבהים בין הרחוב לבין הכניסה והחניה של הבית.

בעקבות התערבות הנציבות נסלל הכביש ברחוב שבו מתגורר המתלונן, וכיום קיימת דרך נגישה לביתו של המתלונן ולחניה שלו. (921948)

דחיית בקשות לקבלת תג חניה לנכה

[39]

משרד התחבורה והבטיחות
בדרכים - אגף הרישוי -
היחידה לטיפול במוגבלי
ניידות

חוק חניה לנכים, התשנ"ד-1993, קובע כי תג חניה לנכה (להלן - תג נכה) יינתן לעיוור; למי שקיבל אישור בכתב מרופא שהוסמך לכך ולפיו דרגת נכותו היא לפחות 60%, ותנועתו בדרכים בלי רכב עשויה לערער את מצב בריאותו; למי שהוא מוגבל בהליכה וזקוק לכיסא גלגלים לצורך ניידותו; למי שזקוק לרכב כאמצעי תנועה בשל רגליו הנכות.



בבקשות לקבלת תג נכה מטפלת היחידה לטיפול במוגבלי ניידות במשרד התחבורה. היחידה מפנה את הבקשות לרופאי אגף הרישוי במשרד התחבורה, והם בוחנים את התאמתן לקריטריונים שנקבעו בחוק. הנציבות מתקבלות מדי שנה בשנה תלונות רבות על הטיפול בבקשות לקבלת תג נכה. הנציבות בוחנת את הטיפול של היחידה בבקשות ואת החלטות רופאי אגף הרישוי. הנציבות אינה מעמידה את שיקול דעתה מעל שיקול דעתו המקצועי של רופא אגף הרישוי. ואולם במקרים שבהם ההחלטה של הרופא אינה מנומקת, הנימוק לדחיית הבקשה אינו ברור, או שלא הובאו בחשבון כל הממצאים הרפואיים הכלולים במסמכים שהמציא הפונה - מבקשת הנציבות כי הרופא ישוב וישקול את הבקשה.

להלן תיאור הטיפול במבחר תלונות על החלטות רופאי אגף הרישוי שלא לאשר בקשות לקבלת תג נכה:

1. המתלוננת סובלת מכמה בעיות רפואיות, ובהן קצקת (אסתמה) ודלקת מפרקים ניוונית המקשה עליה את כיפוף הברכיים. בחוות דעת שכתב אורתופד צוין כי המתלוננת נעזרת במקל הליכה. ואולם למרות האמור דחה רופא אגף הרישוי את בקשתה של המתלוננת לקבלת תג נכה, בנימוק שאין "ממצא פתולוגי חיובי לנכות". מאחר שהנימוק לדחייה לא היה ברור דיו, ומאחר שמחוות הדעת של האורתופד עלה בבירור שהמתלוננת מתקשה בניידות, ביקשה הנציבות מהרופא לבחון שוב את בקשת המתלוננת.

בעקבות פניית הנציבות התבקשה המתלוננת למסור לרופא אגף הרישוי חוות דעת רפואית של רופא מומחה לריאות. ואולם לאחר שמסרה המתלוננת חוות



דעת כאמור שוב נדחתה בקשתה, בנימוק של "אסתמה ברמה בינונית. אין מניעה מהליכה".

מאחר שההחלטה לדחות את בקשתה של המתלוננת התקבלה בלי להביא בחשבון את בעיותיה האורתופדיות, שבה הנציבות ופנתה לאגף הרישוי בבקשה כי רופא מטעמו יבחן את הנושא בשים לב לבעיות האורתופדיות של המתלוננת. הרופא בחן את הבקשה והחליט לאשר למתלוננת תג נכה לתקופה של שלוש שנים. (1012437)

2. המתלונן חולה במחלה אשר גורמת לשינויים בלתי הפיכים בעמוד השדרה וכן בסוכרת, ונקבעו לו 86% נכות. בתלונתו לנציבות טען המתלונן שרופא אגף הרישוי דחה את בקשתו לקבלת תג נכה, וכי משרד התחבורה לא השיב על פנייתו לעיין מחדש בבקשה. מאחר שמחוות הדעת הרפואית שהגיש המתלונן לרופא אגף הרישוי עלה שהוא מוגבל בניידות, גם למרחקים קצרים, ביקשה הנציבות ממשרד התחבורה להורות לרופא לבחון שוב את בקשתו.

בעקבות פניית הנציבות הודיע רופא אגף הרישוי כי החליט לאשר למתלונן תג נכה לתקופה של שלוש שנים. (1028943)

3. המתלונן עבר כריתה של יד ימין, ומאז הוא סובל מכאבים חזקים ומפושטים ביד שמאל, עקב העומס המוטל עליה. המתלונן הגיש בקשה לקבלת תג נכה וציין בה כי התג דרוש לו מאחר שהוא מתקשה לשאת את סלי הקניות מהמרכול ועד מקום החניה של רכבו. בקשתו נדחתה בנימוק של "אין מניעה מהליכה".

”

בשנת 2016 סייעה הנציבות
בין היתר להנגיש כניסות
לבנייני מגורים וכן להנגיש
את שירותי התחבורה
הציבורית לקשישים שיש
להם קושי בניידות.

—

לאחר שעיינה הנציבות במסמכים הרפואיים שהמציא המתלונן, אשר העידו
הן על כאבים וחוסר שליטה והן על מגבלה בנשיאת משאות, ביקשה הנציבות
מרופא אגף הרישוי שיבחן מחדש את בקשתו של המתלונן לקבלת תג נכה.

רופא אגף הרישוי בחן שוב את בקשת המתלונן והחליט לאשר לו תג נכה
לצמיתות. (1010821)

4. המתלוננת עברה אירוע מוחי, נותחה בגב התחתון וכן אובחנה כסובלת מדאָפּת
(פִּירוּמִיאָלְגִיָה). המתלוננת המציאה לרופא אגף הרישוי מסמכים המעידים על
מצבה, אולם הרופא דחה את בקשתה לקבלת תג נכה, מנימוקים כלליים. לפיכך
פנתה הנציבות לרופא וביקשה כי יבחן שוב את הבקשה ויפרט את הנימוקים
להחלטתו בעניינה. לאחר שעשה זאת החליט הרופא לאשר למתלוננת תג נכה
לשלוש שנים. (1015334)

5. המתלוננת חלתה בסרטן, עברה ניתוח לכריתת הרחם והשחלות ונדרשה לעבור
סדרת טיפולים כימותרפיים. טיפולים אלה גרמו למתלוננת תופעות לוואי
קשות, ובכלל זה קושי בהליכה, והיא נדרשה להימנע מחשיפה לשמש, על מנת
שלא לסכן את בריאותה. ואולם למרות כל אלה דחה רופא אגף הרישוי את
בקשתה לקבלת תג נכה, בלי שנמסרו לה הנימוקים להחלטה.

הנציבות הפנתה את תשומת לבו של אגף הרישוי להיעדר נימוק להחלטה.
בעקבות פניית הנציבות בחן הרופא שוב את בקשתה של המתלוננת והחליט
לאשר לה תג נכה לשלוש שנים. (1025784)

הנגשה לבעלי קושי בניידות מחמת גילם

בשנת 2016 סייעה הנציבות בין היתר להנגיש כניסות לבנייני מגורים וכן להנגיש את
שירותי התחבורה הציבורית לקשישים שיש להם קושי בניידות. להלן תיאור תלונות
בנושא זה:

[40]

משרד העלייה והקליטה

1. המתלוננת מתגוררת במקבץ דיור בחיפה. במקבץ הדיור מתגוררים בין היתר
אנשים שעלו לארץ לפני כ-30 שנה, ומשרד העלייה והקליטה מטפל בהם.
המתלוננת ציינה כי הנכנס למקבץ הדיור מהכניסה הממוקמת ליד תחנת
האוטובוס הקרובה צריך לטפס 12 מדרגות. לטענתה של המתלוננת, הדבר
מקשה מאוד על דיירי מקבץ הדיור, שרובם קשישים בני יותר מ-80 וחלקם אף
נעזרים בהליכון. המתלוננת ציינה כי פנתה במשך תשע שנים לכמה גורמים,
ובהם עיריית חיפה, חברת עמידר, הבעלים של מקבץ הדיור ומשרד העלייה
והקליטה, וביקשה לבנות קָבֶשׁ (רמפה) שיחבר את הכניסה האמורה לבניין,
אך הכבש לא נבנה.



הכבש שהותקן במקבץ הדיור בחיפה

בעקבות התערבות הנציבות הודיע משרד העלייה והקליטה כי הוא מתאם את בניית הכבש עם הבעלים של מקבץ הדיור ועם עיריית חיפה. כשלושה חודשים לאחר מכן נבנה הכבש, לשביעות רצונם של הדיירים. (1021611)

[41]

משרד התחבורה והבטיחות
בדרכים - הרשות הארצית
לתחבורה ציבורית

2. המתלונן מתגורר במקבץ דיור בגדרה, שבו מתגוררים כ-250 דיירים קשישים (בני 70-90). המתלונן טען שקו אוטובוס מס' 1 (להלן - קו 1) עוצר בתחנה הרחוקה כ-400 מ' ממקבץ הדיור, וכי ההליכה לתחנה וממנה כרוכה במאמץ רב ומקשה על הדיירים את השימוש בקו האוטובוס. לדברי המתלונן, קירובה של תחנת האוטובוס יקל על הדיירים את השימוש בתחבורה הציבורית, דבר שיגביר את עצמאותם. המתלונן הוסיף כי כבר ביוני 2014 הבטיח נציג משרד התחבורה לדיירים כי קירובה של תחנת האוטובוס למקבץ הדיור ייעשה בתוך חודש, אולם אף שחלף מאז זמן רב הדבר טרם נעשה. המתלונן ציין כי גם פנייה ללשכת שר התחבורה והבטיחות בדרכים לא הועילה.

בעקבות פניית הנציבות מסרה הרשות הארצית לתחבורה ציבורית (להלן - הרשות הארצית) כי הוקמה תחנת אוטובוס בסמוך למקבץ הדיור, וכי קו 1 יעצור בה. ואולם במעקב שעשתה הנציבות נמצא שקו 1 אינו עוצר בתחנה האמורה כמובטח. יתרה מכך, מחלקת הנדסת התנועה של אגד קבעה שקו אוטובוס מס' 2, אשר אינו מספק את צורכיהם של הדיירים, הוא שיעצור בתחנה, ולא קו 1.

”

בשנים האחרונות גדלה ההכרה בחובתה של המדינה להעניק חינוך חנם לכל ילד עם צרכים מיוחדים ולהתאים את הסביבה הלימודית והחינוכית לכל תלמיד עם מוגבלות, על מנת לתת להם הזדמנות להתפתח באופן מיטבי ולממש את הפוטנציאל הטמון בהם.



תחנת האוטובוס שהוקמה בסמוך למקבץ הדיור בגדרה

הבירור העלה כי בשל טעות נקבע כי קו אוטובוס מס' 2, ולא קו 1, הוא שיעצור בתחנה הסמוכה למקבץ הדיור, וכי מצב זה נמשך חודשיים. הרשות הארצית הודיעה לנציבות כי הטעות תתוקן, וכי קו 1 יעצור בתחנה האמורה מ-1.8.16.

ואולם במעקב נוסף שעשתה הנציבות נמצא כי קו 1 עדיין אינו עוצר בתחנה הסמוכה למקבץ הדיור. רק בעקבות פנייה של הנציבות ללשכת מנהל הרשות הארצית החל קו 1 לעצור בתחנה האמורה, לשביעות רצונם של המתלונן ושכניו. (1010356)

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”⁵.

בשנים האחרונות גדלה ההכרה בחובתה של המדינה להעניק חינוך חנם לכל ילד עם צרכים מיוחדים ולהתאים את הסביבה הלימודית והחינוכית לכל תלמיד עם מוגבלות, על מנת לתת להם הזדמנות להתפתח באופן מיטבי ולממש את הפוטנציאל

5. דוח כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל (2005).

הטמון בהם. האמנה בדבר שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, אשר אושרה על ידי מדינת ישראל בספטמבר 2012, קבעה כי "לאנשים עם מוגבלויות תהיה גישה לחינוך יסודי ותיכוני מקיף, איכותי וחופשי על בסיס שווה ביחס לאנשים אחרים בקהילות שבהן הם חיים".

חוק השוויון קובע כי יש להנגיש לתלמיד עם מוגבלות מקום שהוא מוסד חינוך או גן ילדים וכן יש להנגיש את שירותי החינוך הניתנים במקום כזה⁶. עוד קובע החוק כי מוסד חינוך וגן ילדים יבצעו התאמות נגישות בעבור תלמיד הלומד בהם או העתיד ללמוד בהם מיד לאחר המועד שבו נודע להם לראשונה על רישומו של התלמיד⁷.

"ביסוד החינוך המיוחד עומדת ההכרה ביכולתם של כל הילדים ללמוד וזכותם ללימודים, מתוך הכרה וקבלה של שונות בין בני אדם כמרכיב בסיסי וטבעי"⁸. הכרה זו מעוגנת בחוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988, אשר נועד לאפשר לילדים עם צרכים מיוחדים לפתח את הכישורים והיכולות שלהם, לשפר את התפקוד הגופני, השכלי, הנפשי וההתנהגותי שלהם, להקנות להם ידע, מיומנות והרגלים ולסגל להם התנהגות מקובלת בחברה, במטרה להקל את שילובם בה ובמעגל העבודה⁹.

בנציבות תלונות הציבור התקבלו תלונות רבות של הורים לתלמידים עם מוגבלות ולתלמידים בחינוך המיוחד. להלן תיאורן של כמה תלונות:

עיכוב בהגשה אקוסטית של גן ילדים עבור ילדה עם לקות שמיעה

[42]

עיריית ירושלים, משרד החינוך

ילדים עם לקות שמיעה זכאים מכוח חוק השוויון להגשה אקוסטית של הכיתות שהם לומדים בהן. לפי נוהל של משרד החינוך בעניין הנגשת הסביבה הלימודית לתלמיד עם לקות שמיעה, מחויבת "הבעלות של המוסד הלימודי", שהיא לעתים קרובות הרשות המקומית שבתחום שיפוטת המוסד מצוי, להנגיש לתלמיד עם לקות שמיעה את הכיתה שבה הוא לומד, בין היתר באמצעות בניית תקרה אקוסטית, התקנת מזגן שקט וחיפוי הקירות.

בתו של המתלונן היא ילדה עם לקות שמיעה. בשנת 2015 פנה המתלונן לנציבות וטען שגן הילדים שבו לומדת בתו אינו מוגש אקוסטית עבורה. בעקבות התערבות הנציבות נתן משרד החינוך לעיריית ירושלים הרשאה תקציבית לשם הנגשה אקוסטית של גן הילדים.

בראשית שנת 2016 שוב פנה המתלונן לנציבות וטען שאף שניתנה לעירייה ההרשאה התקציבית האמורה, טרם הוגש הגן.

בעקבות התערבות הנציבות, אשר כללה מעקב מתמשך אחר הפעולות שנקטו משרד החינוך ועיריית ירושלים להגשה של גן הילדים, הודיעה לה העירייה כי

6. חוק השוויון, סעיף 19ד(א).

7. שם, סעיף 19ד(ד).

8. דוח הוועדה לבחינת יישום חוק החינוך המיוחד (2000).

9. סעיף 2 לחוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988.



ביצעה את הפעולות הנדרשות להנגשת כיתת הלימוד לילדה, ובכלל זה התקנת מערכת שמע המתאימה לצרכיה. (1013656)

עיכוב בהנגשה של בית ספר וגן ילדים לילדים עם לקות ראייה

ילדים עם לקות ראייה זכאים מכוח חוק השוויון להתאמות נגישות אשר יאפשרו להם לממש את זכותם לשוויון בחינוך, לשמור על פרטיותם וכבודם ולמצות את מלוא יכולתם. על פי חוזר מנכ"ל משרד החינוך, תלמידים שיש להם לקות ראייה זקוקים להנגשה בשלושה תחומים: הנגשה של חומרי הלמידה, הנגשה של הפעילויות הבית ספריות והנגשה של הסביבה הפיזית של בית הספר, כולל מבני הפנים ומתקני החצר בו¹⁰.

להלן תיאורן של שתי תלונות בנושא זה:

1. בספטמבר 2015 החלה בתה של המתלוננת, שהיא לקוית ראייה, ללמוד בכיתה א' בבית ספר ממלכתי-דתי בלוד. ארבעה חודשים קודם לכן, במאי 2015, הגישה מורה התומכת בתלמידים עיוורים ולקויי ראייה למנהל בית הספר ולעיריית לוד "דוח המלצות להתאמת והנגשת הסביבה עבור התלמידה" (להלן - דוח ההמלצות). בדוח ההמלצות צוין כי יש לסמן באופן בולט סכנות ומכשולים בבית הספר ולהתקין וילונות אטומים בכיתה שבה תלמד הילדה. בינואר 2016 פנתה המתלוננת לנציבות וטענה שאף שבתה לומדת בבית הספר כבר ארבעה חודשים, טרם הושלמה ההנגשה הנחוצה לה.

הבירור שעשתה הנציבות העלה שהגם שדוח ההמלצות הוגש כבר במאי 2015, לא השלימה העירייה את העבודות להנגשת בית הספר על פי הנאמר בדוח ההמלצות. יצוין כי יועץ נגישות מטעם העירייה הגיש דוח אחר, ובו צוין כי על העירייה לבצע שיפוץ כללי ועבודות הנגשה נרחבות בהרבה בבית הספר, בשווי של כ-100,000 ש"ח. העירייה הסבירה כי החליטה לדחות את ביצוען של עבודות הנגשה אלה עד לביצוע השיפוץ הכללי בבית הספר, כדי לחסוך

10. חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשע"ד/12(א) 44-1, "הנחיות ונהלים למוסדות החינוך בנושא הנגשות לתלמידים שיש להם לקות בראייה (עיוורים / כבדי ראייה)".

בעלויות. יצוין כי משרד החינוך אישר לעירייה לבצע עבודות בבית הספר בעלות של 15,814 ש"ח בלבד.

הנציבות הבהירה לעירייה כי לפי הוראות חוק השוויון וחוזר המנכ"ל שצוין לעיל חלה על מוסד החינוך החובה לבצע את עבודות ההנגשה שצוינו בדוח ההמלצות בהקדם האפשרי. בעקבות ההבהרה ביצעה העירייה את ההתאמות שצוינו בדוח וסימנה מפגעים בשטח בית הספר בצבע צהוב. עם זאת לא סומנו עד סוף שנת הלימודים כל הסכנות והמכשולים, בהתאם לנדרש בדוח, אף שחלקם היו עלולים לגרום נזק לתלמידה.

במעקב שעשתה הנציבות נמצא שבאוגוסט 2016 החלה העירייה לבצע שיפוץ נרחב בחצר בית הספר. השיפוץ כולל את החלפת המרצפות בחצר, אשר חלקן היו מכשול לתלמידה. (1011320)

2. בנה של המתלוננת, תושבת באר שבע, הוא לקוי ראייה. בתלונתה ממרץ 2016 טענה המתלוננת כי אף שביקשה מעיריית באר שבע באוקטובר 2015 להנגיש את גן הילדים שבו ילמד הבן בשנת הלימודים התשע"ו,¹¹ טרם הונגש הגן כראוי.

הנציבות פנתה לנציבות השוויון וביקשה את התערבותה המקצועית, כדי שגן הילדים שבו לומד הבן יונגש כראוי. בעקבות בקשתה של הנציבות, פנתה נציבות השוויון לעירייה בעניין, וזו פעלה במהירות והנגישה את גן הילדים האמור. העירייה הוסיפה כי כבר החלה לטפל בהנגשת בית הספר שבו ילמד הבן בשנת הלימודים הבאה.

יצוין כי הטיפול בתלונה זו הוא תוצאה של שיתוף פעולה פורה בין הנציבות לנציבות השוויון. הנציבות מיסדה שיתוף פעולה זה, כדי לקדם את ענייניהם של אנשים עם מוגבלות ולפתור ביעילות את הבעיות שהם נתקלים בהן. (1014480)

אי-אישור שעות שילוב

בנה של המתלוננת, תלמיד מחונן, אובחן כמי שמצוי על הספקטרום האוטיסטי, ונקבע כי הוא זכאי לשעות שילוב. לטענתה של המתלוננת, אף שבנה לומד 45 שעות בשבוע, אושרו לו 30 שעות שילוב שבועיות בלבד. המתלוננת פנתה שלוש פעמים לגורמים שונים במשרד החינוך, ובכלל זה למנהלת האגף לחינוך מיוחד ולמנהלת האגף לתלמידים מחוננים ומצטיינים, בבקשה לאשר לבנה שעות שילוב נוספות, בנימוק שנוכח מאפייני הלקות שלו הוא לא יוכל לתפקד בכיתה ללא סיוע. ואולם בקשתה לא נענתה.

משרד החינוך מסר לנציבות שחוזר מנכ"ל משרד החינוך¹² מתיר להקצות 30 שעות שילוב שבועיות בלבד. עם זאת, בעקבות פניית הנציבות ונוכח צרכיו המיוחדים של

11. ספטמבר 2015 - אוגוסט 2016.

12. חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשס"ח/3(ד) 37-1, "תכנית השילוב במסגרות החינוך הרגיל - לטיפול בתלמידים בעלי צרכים מיוחדים הלומדים בכיתות רגילות".

[44]

עיריית באר שבע

[45]

משרד החינוך

התלמיד החליט המשרד לאשר את בקשתה של המתלוננת, לפני משורת הדין. (928856)

הסדר הסעה לתלמיד בחינוך המיוחד

[46]

המועצה האזורית שומרון

בנו של המתלונן, תושב אלון מורה, לומד בכיתה ז' במסגרת החינוך המיוחד ומגיע בהסעה מביתו באוטובוס ממוגן ירי לבית ספר בקרני שומרון. לטענתו של המתלונן, הנסיעה מאלון מורה לקרני שומרון אמורה להימשך בדרך כלל כ-40 דקות. ואולם מאחר שההסעה עוברת ביישובים רבים ואוספת תלמידים רבים, נמשכת הנסיעה לבית הספר כשעה ועשרים דקות, ובחזרה ממנו - עד שעתיים וחצי. עקב כך הבן נוסע כארבע שעות ביום ומגיע הביתה בין 16:30 ל-17:00, במקום ב-15:45. המתלונן פנה בעניין למועצה האזורית שומרון (להלן - המועצה), וזו השיבה לו כי העניין בטיפול, אך עד מועד הגשת התלונה לא חל כל שינוי בסדרי ההסעה.

הממונה על תלונות הציבור במועצה מסר בתגובה על התלונה כי מערך ההסעות בתחום השיפוט של המועצה הוא מורכב ומסובך. הממונה ציין כי על פי הנחיות משרד החינוך וגורמי הביטחון, רכבי ההסעה ביהודה ושומרון, ובכלל זה אוטובוסים, חייבים להיות ממוגני ירי, ואוטובוס ממוגן ירי הוא כבד יותר מאוטובוס רגיל, וממילא נוסע לאט יותר. זאת ועוד, יש מחסור באוטובוסים ממוגני ירי, ולכן כל אוטובוס כזה משמש להסעת תלמידים ממספר רב של יישובים, ועקב כך הנסיעה בו נמשכת זמן רב יותר.

עם זאת, מאחר שהמועצה ערה לכך שזמן הנסיעה בהסעה שבה נוסע בנו של המתלונן ממושך מהרגיל, קבע ראש המועצה שמיד עם קליטתו של אוטובוס ממוגן ירי חדש תפוצל ההסעה מאלון מורה לשני מסלולים.

ואכן, זמן קצר לאחר הגשת התלונה קלטה המועצה אוטובוס ממוגן ירי חדש, וההסעות לבתי הספר פוצלו לשני מסלולים, לשביעות רצונו של המתלונן. (1011428)

שילוב ילדה הסובלת מהפרעה נירולוגית בצהרון

[47]

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

המתלוננת היא אם לילדה בת ארבע וחצי הסובלת מִפְּפִיּוֹן (אפילפסיה), שבעטיו נגרמים לה פרכוסים חוזרים ובלתי צפויים. בתלונתה טענה המתלוננת כי ביקשה מאגף השיקום במשרד הרווחה לשלב את בתה בצהרון הממוקם באותו מבנה שבו ממוקם גן הילדים שהבת שוהה בו עד שעות הצהריים, זאת כדי שהבת תשהה עם חבריה לגן. ואולם אף שהסייעת שמשיגה על הילדה בגן הילדים הסכימה להשיג עליה גם בשעות שבהן פועל הצהרון, סירב אגף השיקום לבקשה בטענה שהצהרון אינו רשאי לשאת באחריות הרפואית הכרוכה בשהייתה של הילדה בו ללא השגחה של אחות.



בהתאם להמלצת הנציבות קיבלה האם חוות דעת רפואית המבהירה כי השגחה של סייעת מספקת לילדה פתרון טיפולי ורפואי הולם, וכי היא אינה זקוקה להשגחה של אחות. הנציבות הציגה את חוות הדעת הרפואית לפני הלשכה המשפטית של משרד הרווחה וביקשה מהמשרד לבחון שוב, בעקבות חוות דעת זו, את שילובה של הילדה בצהרון. נוכח חוות הדעת, ומאחר שבמקרה זה יש רצף בין השעות שבהן פועל גן הילדים ובין השעות שבהן פועל הצהרון, נעתרה הלשכה המשפטית לבקשת האם והנחתה את הצהרון לשלב בו את הילדה, בהשגחתה של הסייעת המשגיחה עליה בגן. (1022592)

הגדלת שעות סיוע לפעוט הלוקה בתסמונת דאון

[48]
עיריית ערד, משרד העבודה,
הרווחה והשירותים
החברתיים

סיוע סמך הוא סיוע שנותן עובד מקצועי למשפחות הנזקקות לכך. הסיוע ניתן בתחומים שונים, כגון הדרכה להתארגנות טובה יותר לטיפול במשק הבית, הדרכה לשימור וחזקת של התפקוד בזמן משבר חברתי וסיוע לאדם חולה או מוגבל, כל זאת בהתאם להנחיית הגורמים המקצועיים במשרד הרווחה.

אביו של פעוט הלוקה בתסמונת דאון, תושב ערד, טען לפני הנציבות שבנו מקבל רק עשר שעות של סיוע סמך בחודש. לדברי האב, מכסת שעות זו אינה מספיקה, שכן בנו זקוק לסיוע רב.

בירור התלונה העלה כי המחלקה לשירותים חברתיים בעיריית ערד מקצה שעות סיוע סמך בהתאם לתקציב העומד לרשותה, ומאחר שהתקציב שעמד לרשותה היה קטן, הוקצו לבנו של המתלונן שעות סיוע סמך חודשיות מעטות בלבד.

הנציבות פנתה בעניין למשרד הרווחה והדגישה לפניו את התרומה של שעות סיוע הסמך להתקדמותו של הפעוט. בעקבות זאת דנה ועדה מטעם המשרד שוב בעניינו של הפעוט והחליטה על הגדלת המכסה של שעות הסיוע שיוקצו לו ל-25 שעות בחודש. (1011301)

סירוב לקבל ילד למעון בשל רגשות (אלרגיה) לביצים

לבנה של המתלוננת יש רגשות לביצים. בשנת הלימודים התשע"ו שהה בנה של המתלוננת במעון של רשת "אמונה" שבמתחם אוניברסיטת בר-אילן, והיא רשמה אותו למעון גם לשנת הלימודים התשע"ז.¹³

בתלונתה לנציבות טענה המתלוננת כי הרגשות של בנה לביצים לא עוררה בשנת הלימודים התשע"ו בעיות כלשהן במעון. ואולם בראשית נובמבר 2016 הודיעה לה מפקחת המעון, ללא כל התראה מוקדמת, כי אם לא תדאג לסייעת צמודה לבנה בכל השעות שבהן הוא שוהה במעון, יהיה עליה להוציא את בנה מהמעון בתוך שבוע.

המתלוננת ציינה שאינה יכולה לעמוד בהוצאה הכלכלית הכרוכה בתשלום שכר הלימוד למעון ובתשלום נוסף לסייעת צמודה, ועקב כך נאלצה להוציא את בנה מהמעון.

בירור התלונה העלה כי עם קבלתה באגף למעונות יום ולמשפחתונים הורתה מנהלת האגף לרשת "אמונה" להחזיר את הבן למעון. מנהלת האגף הבהירה לרשת שאי-אפשר לסרב לקבל ילד למעון בשל רגשות שממנה הוא סובל, וגם לא ניתן להתנות את קבלתו בהעסקת סייעת שההורים ישלמו את משכורתה.

נוסף על כך פנתה מנהלת האגף ל"יהל, העמותה לאלרגיות מזון", וביקשה כי נציגיה ידריכו את המטפלות במעון ואת הורי הילדים השוהים בו בנושא הרגשות לביצים ויסייעו להתאים במידת האפשר את התפריטים במעון לבנה של המתלוננת.

במעקב שביצעה הנציבות הועלה כי הבן הוחזר למעון. (1027343)

הזכות לדירור נגיש

הטיפול בבקשת מוגבלת בניידות להחליף את דירתה לדירת קרקע

המתלוננת, שהיא מוגבלת בניידות וסובלת מתסמונת דאון, מתגוררת בדירה השייכת לדירור הציבורי. המתלוננת הלינה באמצעות אחותה, שהיא האפוטרופוסית שלה, על שמשרד השיכון מעכב את הטיפול בבקשתה להחלפת הדירה שבה היא מתגוררת לדירה בקומת קרקע.

משרד השיכון מסר כי האפוטרופוסית לא המציאה לו את כל המסמכים הנדרשים לבחינת המצוקה הרפואית של המתלוננת, ובכלל זה מסמך מאת רופא מומחה, וכי בלא המצאתם לא יהיה ניתן להביא את עניינה של המתלוננת לפני ועדת חריגים במשרד. ואולם האפוטרופוסית טענה כי המציאה למשרד השיכון בעמל רב את כל המסמכים הנדרשים, לרבות חוות דעת של נירולוג מומחה.

[49]

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים - אגף מעונות יום ומשפחתונים

[50]

משרד הבינוי והשיכון

בעקבות התערבות הנציבות הביא משרד השיכון את עניינה של המתלוננת לדיון בוועדת חריגים, בהסתמך על המסמכים הרפואיים שהומצאו לו. הוועדה החליטה להיעתר לבקשת המתלוננת להחלפת דירתה לדירת קרקע. (1010188)

מענקים ותגמולים לנכי צה"ל

חיילי צה"ל מסכנים את חייהם למען ביטחונה של מדינת ישראל, ואין צורך להכביר מילים על חובתה של המדינה לשקם אותם במקרה של פציעה ולתמוך בהם במשך חייהם. אגף שיקום נכים במשרד הביטחון (להלן - אגף השיקום) הוא המופקד על משימה זו, ובכלל זה על השבת נכי צה"ל לתפקוד פיזי ונפשי מיטבי, על השתלבותם בחברה ועל השתלבותם בתעסוקה. אגף השיקום פועל בהתאם להוראות חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959 [נוסח משולב], לתקנות שהותקנו על פיו ולנוהלי העבודה שנקבעו מכוחו. בשנת 2011 חתמו עובדי אגף השיקום על אמנת שירות המבטאת את מחויבות עובדי האגף לשיקומם של נכי צה"ל.

הנציבות מבררת תלונות רבות של נכי צה"ל על אגף השיקום. להלן תיאור תלונות של נכי צה"ל על אי-מתן תשלומים שהיו זכאים להם:

אי-קבלת מענק מס הכנסה¹⁴ למפרע

המתלונן הוא נכה צה"ל משנת 1992 ומטופל על ידי אגף השיקום. עד שנת 2000 שילם לו אגף השיקום מענק מס הכנסה (להלן - המענק) באופן אוטומטי, בלי שנדרש להגיש בקשה לקבלו. משנת 2000 החל המתלונן לקבל מאגף השיקום תגמול טיפול רפואי (להלן - תט"ר)¹⁵, ובמקביל הפסיק האגף לשלם לו את המענק. לטענת המתלונן, כאשר פנה לברר מדוע הוא אינו מקבל את המענק, מסר לו נציג אגף השיקום כי מי שמקבל תט"ר אינו זכאי למענק.

בשנת 2010 החל המתלונן לקבל תגמול מיוחד (תג"ם)¹⁶, ובמקביל שוב החל לקבל את המענק. בשנת 2013, בעקבות שינוי בנוהלי אגף השיקום, התבקש המתלונן להגיש בקשה לקבלת המענק. לדבריו, רק אז נודע לו כי גם מקבלי תט"ר זכאים לקבל את המענק, לאחר הגשת בקשה מתאימה.

המתלונן פנה לאגף השיקום בשנת 2014 וביקש לקבל את המענק למפרע משנת 2000, עבור כל השנים שבהן לא קיבל אותו. ואולם אגף השיקום הודיע לו שיוכל לקבל את המענק למפרע רק משנת 2007, שבע שנים למפרע מיום הגשת התביעה לקבלת המענק, מאחר שלגבי פרק הזמן 2000-2006 חלה על התביעה התיישנות.

המתלונן ביקש מאגף השיקום לשלם לו את המענק גם עבור השנים 2000-2006, שכן לטענתו נציג אגף השיקום הטעה אותו כאשר מסר לו שהוא אינו זכאי לקבל את המענק מאחר שהוא מקבל תט"ר.

[51]

משרד הביטחון - אגף שיקום נכים

14. מענק המשולם מדי שנה בשנה מכוח הוראת אגף השיקום 80.01, "מענק השתתפות בתשלום מס הכנסה לנכים".

15. תגמול המשולם לנכה צה"ל הזכאי לתגמול חודשי, במקרה שקצין התגמולים קבע שהנכה מובטל מעבודה בשל בעיה רפואית.

16. תוספת לתגמול החודשי שמקבל נכה צה"ל, המשולמת בהתאם לגיל ולדרגת הנכות.

אגף השיקום טען כי בתיקו של המתלונן לא נמצאו מסמכים ולפיהם הוא פנה בשנת 2000 לאגף בעניין המענק, וכי קשה לאחר 16 שנים לבדוק מדוע לא הגיש בקשה למענק באותו מועד. עוד טען אגף השיקום כי גם אם מסר עובד האגף למתלונן שהוא אינו זכאי למענק ובכך הטעה אותו, אין בכך כדי להקים חובה על האגף לשלם למתלונן את המענק עבור השנים שלגביהן התיישנה תביעתו.

סעיף 8 לחוק ההתיישנות, התשי"ח-1958, קובע לעניין התיישנות שלא מדעת כך: "נעלמו מן התובע העובדות המהוות את עילת התובענה, מסיבות שלא היו תלויות בו ושאף בזהירות סבירה לא יכול היה למנוע אותן, תתחיל תקופת ההתיישנות ביום שבו נודעו לתובע עובדות אלה".

אגף השיקום טען כי על פי סעיף זה היה על המתלונן להוכיח כי לא ידע על זכאותו למענק מסיבות שלא היו תלויות בו, ו"שאף בזהירות סבירה" לא היה יכול לדעת על זכאותו זו. אגף השיקום הוסיף כי ההוראה הקובעת כי גם מקבלי ת"ר זכאים לקבל מענק פורסמה בפומבי במשך השנים במחוזות השונים של האגף וכן צוינה באתר האינטרנט שלו, ולפיכך היה באפשרותו של המתלונן לעיין בה ולוודא את זכאותו לקבלת המענק.

יצוין כי למרות בקשתה של הנציבות לא המציא אגף השיקום ראיות ולפיהן יידע את הנכים הזכאים למענק על זכאותם זו לפני שנת 2012.

אין חולק על שבמשך כל השנים היה באפשרותו של המתלונן לאתר את ההוראה הרלוונטית ולגלות שהוא זכאי למענק. ואולם לאחר שבחן את כלל נסיבות העניין קבע הנציב כי יש לקבל את גרסת המתלונן כי סמך על הדברים שנאמרו לו ולפיהם הוא אינו זכאי לקבל את המענק, שכן לא הייתה לו סיבה לפקפק בכך. הנציב קבע שבנסיבות העניין היה בגדר הסביר לדרוש מהמתלונן לפנות לאגף השיקום לשם בירור זכאותו ולא לבצע חיפוש יזום בנהלים בעניין זה.

נוכח האמור קבע הנציב כי אגף השיקום ישלם למתלונן את המענק למפרע עבור כל השנים שבהן הוא היה זכאי לקבלו, אף שלא הגיש בקשה לקבלתו במועד.

אגף השיקום הודיע לנציבות כי פעל על פי קביעת הנציב והחזיר למתלונן כ-14,000 ש"ח. (923456)

אי-קבלת תוספת למימון צרכים מיוחדים למפרע

בתקנות הנכים (תגמולים ושיקום) (תוספת למימון צרכים מיוחדים), התשס"ג-2003¹⁷, ובהוראות אגף השיקום¹⁸ נקבע בין היתר שאישה רווקה שהיא נכת צה"ל בשיעור של 25%-40% ומנהלת משק בית עצמאי, זכאית בכל חודש ל"תוספת מימון צרכים מיוחדים" (להלן - התגמול).

[52]

משרד הביטחון - אגף שיקום נכים

17. תקנה 3(5).

18. הוראה 80.18.

המתלוננת, שגדלה בבית חרדי, התגייסה לצה"ל, הוכרה כחיילת בודדה ושירתה כחובשת קרבית. עקב פציעה שאירעה בעת שירותה הצבאי הוכרה המתלוננת כנכה צה"ל בשיעור של 29%. המתלוננת השתחררה מצה"ל בשנת 2007.

בשנת 2013 שלח אגף השיקום לכל נכות צה"ל העומדות בקריטריונים שצוינו לעיל הודעה על זכאותן לקבל את התגמול. בעקבות ההודעה פנתה המתלוננת לאגף השיקום בבקשה לקבל את התגמול למפרע ממועד השחרור שלה, עבור פרקי הזמן שבהם ניהלה משק בית עצמאי. לטענתה, בעת קליטתה באגף השיקום בשנת 2007 לא הובהרה לה זכאותה לקבלת התגמול, ולכן הגישה את הבקשה רק בשנת 2013, כאשר הודיע לה אגף השיקום על זכאותה.

אף שהפגישות עם המתלוננת לא תועדו בכתב, עמד אגף השיקום על טענתו כי פירט לפניו בעל פה ובכתב את כל זכויותיה במועד קליטתה באגף. אגף השיקום הוסיף כי רק משנת 2010 הוא מתעד בכתב את הפגישות שבהן מפורטות לנכים זכויותיהם.

כמו כן טען אגף השיקום כי מכל מקום, הופחת שיעור הנכות של המתלוננת ל-21%, ושיעור נכות זה אינו מזכה בתגמול. ואולם הבירור העלה כי בעקבות תביעה שהגישה המתלוננת נגד אגף השיקום, הורה בית המשפט לאגף להשיב למפרע את שיעור הנכות שנקבע לה בתחילה, 29%, מהמועד שבו הפחית האגף את שיעור הנכות שלה. בעקבות החלטת בית המשפט קיבל אגף השיקום את בקשתה של המתלוננת לתשלום התגמול ממועד הגשת הבקשה, שנת 2013.

אשר לבקשת המתלוננת לקבל את התגמול למפרע, טען אגף השיקום כי על פי חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959 [נוסח משולב], ניתן לשלם תגמולים רק ממועד הגשת הבקשה לקבלם. עוד טען אגף השיקום שבעת שהגישה המתלוננת את הבקשה לתגמול, היא לא הייתה זכאית לקבלו על פי שיעור הנכות שהיה לה באותה העת (שכאמור הופחת על ידי האגף ל-21%). לכן גם אם החליט בית המשפט להחזיר לה את שיעור הנכות שהיה לה קודם, היא אינה זכאית לתגמול למפרע.

הנציבות לא קיבלה את עמדתו זו של אגף השיקום והטעימה כי נוכח החלטת בית המשפט היה שיעור הנכות של המתלוננת במשך כל התקופה 29%, ועל כן היא זכאית לקבלת התגמול למפרע. הנציבות אף הפנתה את אגף השיקום לחוות דעתו של סגן היועץ המשפטי למערכת הביטחון, ולפיה ניתן בתנאים מסוימים לשלם את התגמול שנתיים למפרע.

בעקבות הערותיה של הנציבות החליט אגף השיקום לשלם למתלוננת את התגמול שנתיים למפרע, משנת 2011. (924875)



השירות לציבור

”

חשיבותו של שירות
איכותי לציבור חורגת
משירות שניתן לפרט
מסוים בנסיבות מסוימות,
ויש לה השפעה עמוקה
וארוכת טווח על אמינותו
ומעמדו של המינהל
הציבורי.

—

לרשויות השלטון - משרדי הממשלה וגופי הסמך שלהם, הרשויות המקומיות, מוסדות המדינה וגופים ציבוריים רבים אחרים - מעורבות רבה בחיי הפרט ולפיכך גם השפעה רבה על חיי היום יום שלו. הן מספקות לו שירותים רבים ומגוונים הנוגעים לכל היבטי חיי - בריאות, חינוך, רווחה, תשתיות וביטחון, ואף מעורבות - כל רשות לפי תחום פעילותה והיקף סמכויותיה - בפעילות הכלכלית והחברתית במדינה. איכותו של השירות שנותנות רשויות השלטון משפיעה על רווחתו של הפרט וגם על אמון הציבור בהן. אם השירות שנותן גוף ציבורי לפונים אליו אינו ראוי, נפגע אמון הציבור לא רק בו, אלא בשירות הציבורי כולו, וגדל הניכור בין הפרט לרשויות השלטון. חשיבותו של שירות איכותי לציבור חורגת אפוא משירות שניתן לפרט מסוים בנסיבות מסוימות, ויש לה השפעה עמוקה וארוכת טווח על אמינותו ומעמדו של המינהל הציבורי.

בחוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1958, נקבעו הוראות שונות בנושא השירות לציבור, ובהן החובות לתת תשובה במועד, לנמק סירוב לבקשה ולהודיע על זכות ערר או ערעור על פי חיקוק. בתקנון שירות המדינה (תקשי"ר) נקבעו הוראות רבות נוספות שעניינן השירות לציבור, בין השאר בנושאים האלה: סדרי קבלת קהל, התנהגות בעת קבלת קהל, מתן תשובה על פנייה בכתב, ניסוח מכתבים וטיפול בתלונות.

לעניין אי-מתן מענה מרשות על פנייה אליה נדרש בית המשפט העליון באחד מפסקי הדין שלו וקבע כי "אי-מתן תשובות לאזרח הפונה אל הרשות הוא בגדר רעה חולה ונפוצה במציאות שלנו". בית המשפט העליון הוסיף כי יש לשרש תופעה זו באמצעות הדרכה והסברה נאותות ואף באמצעות נקיטת הליכים משמעתיים נגד פקידי ציבור שאינם משיבים במועד על פנייתו של אזרח, זאת כדי "להגביר את המודעות לחובת מתן תשובה, המעוגנת בחוק ואשר מתחייבת גם מבלעדי זאת מיחסי אנוש נאותים".

מטבע הדברים, אדם שאינו מקבל מגוף ציבורי תשובה על פנייתו, אדם שמקבל שירות שאינו מיטבי, או אדם שהגיש בקשה לגוף ציבורי בנושא שבתחום סמכותו של הגוף, אולם הגוף אינו נעתר לבקשה או מערים קשיים על מילויה - כל אלה אינם נוהגים לפנות לערכאות משפטיות בבקשת סעד. במקרים אלה הגשת תלונה לנציבות היא אמצעי זמין, זול ויעיל לקבלת מענה איכותי ומהיר מהגוף הנילון. ואמנם, יותר משליש מהתלונות שהתקבלו בנציבות תלונות הציבור בשנת 2016 עניינן השירות לציבור, וכ-38% מהתלונות שבוררו בנושא זה נמצאו מוצדקות. שיעור זה גבוה משיעור התלונות המוצדקות לשנת 2016, שהוא 29.1%.

התלונות בנושא השירות לציבור המתקבלות בנציבות נוגעות להיבטים שונים של מגעו של הפרט עם הרשות הציבורית, ובעיקר להערמת קשיים על מבקשי השירות, לאי-טיפול בפניות או להשתהות בטיפול בהן. תלונות רבות אחרות היו על יחס לא ראוי של עובדי הציבור לפונים אליהם ועל טיפול לקוי בתלונות.

1. בג"ץ 153/77 פרג' נ' עיריית פתח תקווה, פ"ד לא(3) 427, 432 (1977).

להלן תיאור של מקצת מהתלונות בנושא השירות לציבור שטופלו השנה:

אי-מתן הודעה על זכות ערר

לפי סעיפים 63-65 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, אם הגיש מתלונן לגוף חוקר תלונה בגין עבירה שממנה נפגע, והגורם שאליו הוגשה התלונה החליט שלא לחקור את העבירה או שלא להעמיד לדין את העבריין לכאורה, תימסר על כך למתלונן הודעה בכתב בציון טעם ההחלטה. מתלונן שקיבל הודעה כי תיק החקירה בעניינו נסגר, רשאי לערור בתוך 30 יום על ההחלטה. הערר יוגש לגורם המוסמך באמצעות הגורם שקיבל את ההחלטה לסגור את התיק.

בסעיף 5 לחוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1958, נקבע כי "הייתה החלטה של עובד ציבור נתונה לערר או לערעור על-פי חיקוק, יודיע עובד הציבור בכתב לאדם הזכאי להגיש את הערר או את הערעור, על זכות הערר או הערעור ועל דרכי הגשתם ומועדיהם במידה שנקבעו בחיקוק".

בסעיף 39(1) לחוק מבקר המדינה, נקבע כי, ככלל, לא יהיה בירור בתלונה בעניין שניתן להגיש עליו, לפי דין, השגה, ערר או ערעור. לכן הנציבות אינה מבררת תלונות שעניינן החלטות שלא להעמיד לדין או שלא לחקור תלונה מסוימת נוכח הזכות המוקנית למתלונן. עם זאת, מבירור התלונות עולה לא אחת כי הגוף שקיבל את ההחלטה שלא לחקור או להעמיד לדין אינו מודיע למתלונן על זכותו לערר על ההחלטה? במקרים כאלה מעירה הנציבות לנילון על כך שהיה עליו להודיע למתלונן על זכותו זו, וכי עם מתן הודעה כאמור עליו להאריך למתלונן את המועד להגשת הערר.

להלן תיאור של תלונה שהתקבלה בשנת 2016:

[53] התלונה נסבה על החלטת משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) שלא לנקוט הליכים משפטיים כנגד נהג אגד בעקבות תלונה שהגיש עליו המתלונן.

המשרד מסר בתגובה על התלונה כי בעקבות התלונה נפתחה חקירה ובה נגבתה עדות מהמתלונן ונהג האוטובוס נחקר. עם סיום החקירה הועבר התיק למחלקת התביעות, ושם הוא נסגר מחוסר חשד לביצוע עבירה. הודעה על ההחלטה לסגור את התיק נשלחה אמנם למתלונן, אולם לא נאמר בה שלמתלונן זכות לערר על ההחלטה.

ראש יחידת התביעות במשרד התחבורה מסר לנציבות כי מדובר בתקלה שקרתה במספר מועט של מקרים, וכי נוסח ההודעות למתלוננים תוקן.

2. בדוחות השנתיים של נציב תלונות הציבור הובאו לא אחת תלונות בנושא זה. ראו למשל דוח שנתי 41 [2014], עמ' 44.



בעקבות התערבות הנציבות הודיע ראש יחידת התביעות במשרד התחבורה למתלונן שהם רואים בתלונתו לנציבות ערר, ובהתאם לכך הוא יעביר את הערר לגורם המוסמך להחליט בו בפרקליטות המדינה. (1009954)

סירוב למסור מידע

[54]

משרד התחבורה והבטיחות
בדרכים - מינהל התנועה -
אגף הרישוי

המתלוננת נכשלה במבחן בקורס נהיגה מונעת שבוצע על ידי זכיון מטעם אגף הרישוי. היא פנתה לזכיון וביקשה לראות את טופס המבחן כדי לדעת בכמה שאלות טעתה, אולם נענתה בשלילה.

בתגובה על התלונה מסר מנהל אגף הרישוי במינהל התנועה שבמשרד התחבורה כי לפי הנהלים, מאחר שהשאלות במבחן נלקחות מתוך מאגר סגור של שאלות, אי אפשר לתת לנבחנים עותק של המבחן, אולם מי שנכשל במבחן יכול לצפות במבחן שלו בנוכחות מפקח מטעם הזכיון, והמפקח אמור להסביר לנבחן במה טעה ומהי התשובה הנכונה. מנהל אגף הרישוי מסר כי מדובר בתקלה מקומית, והביע את צערו על עוגמת הנפש שנגרמה למתלוננת שלא לצורך.

בעקבות התערבות הנציבות תואם עם המתלוננת מועד לעיון במבחן.

הנציבות הסבה את תשומת לב מנהל אגף הרישוי לצורך לחדד את הנהלים בנושא לזכיינים. (1010468)

תקלות בעת חידוש רישיונות נהיגה

1. בשנת 2004 קיבלה המתלוננת רישיון נהיגה לרכב פרטי ומאז נהגה. בשנת 2016, משלא קיבלה בדואר, כמצופה, דרישה לחידוש רישיון הנהיגה, היא פנתה לאחד ממשרדי הרישוי, ושם נאמר לה, להפתעתה, שלפי רישומי אגף הרישוי מעולם לא היה לה רישיון נהיגה לרכב פרטי והרישיון שקיבלה בזמנו היה לטרקטור, ולכן עליה לעשות רישיון נהיגה חדש. המתלוננת נפגשה בעניין עם מנהלת הסניף, והיא אמרה לה כי אמנם מדובר בטעות של אגף הרישוי, אך עדיין יהיה עליה לבצע מבחן נהיגה.

המתלוננת התלוננה על כך שחייבו אותה לבצע מבחן נהיגה מעשי לצורך קבלת רישיון נהיגה חדש אף שהטעות היא של משרד הרישוי.

הנציבות פנתה בעניין למנהל אגף הרישוי; הוא בדק את העניין ביסודיות ומצא כי אכן מדובר בטעות חמורה של האגף. נוכח האמור, הורה מנהל האגף לתת למתלוננת רישיון נהיגה בלי לחייבה בביצוע מבחן נהיגה, והוכר לה הוותק בנהיגה החל ב-2004. (1025103)
2. המתלוננת טענה כי בתחילת ינואר 2016 היה אמור לפוג תוקף רישיון הנהיגה שלה, אך היא לא קיבלה בדואר את הרישיון הזמני. לפיכך, בסוף דצמבר 2015 פנתה המתלוננת למשרד הרישוי בירושלים כדי לבדוק מה עליה לעשות. לטענתה, העובדת שטיפלה בה הנפיקה לה רישיון זמני שעליו צוינה אגרה לתשלום בסך 337 ש"ח, ולא אמרה לה דבר מעבר לכך, והמתלוננת שילמה את האגרה. להפתעתה, כעבור כשלושה שבועות היא קיבלה את הרישיון הזמני בדואר וגם נוכחה לדעת שאגרת חידוש הרישיון היא בסך 310 ש"ח בלבד.

היא התלוננה על כך שלא קיבלה את הרישיון הזמני במועד וכן על הפער בין שתי האגרות.

משרד התחבורה מסר בתגובה על התלונה כי, ככלל, אגף הרישוי שולח לנהגים שצריכים לחדש את רישיונם רישיונות נהיגה זמניים מנייר. על הרישיון מוטבע סכום האגרה שעל הנהג לשלם, ולאחר תשלום האגרה נשלח לנהג הרישיון הקבוע. הרישיונות נשלחים באמצעות חברה שנשכרה לשם כך, והמשרד מסר כי בשנה האחרונה התלוננו אזרחים רבים על כך שלא קיבלו את הרישיונות הזמניים במועד.

מי שלא קיבל במועד את הרישיון הזמני לביתו, יכול לקבל אותו מעובד אגף הרישוי באחד מסניפי משרד הרישוי הפרוסים ברחבי הארץ, או להפיק אותו בעצמו במכונות שירות ("רישיומטים") הנמצאות בסניפים וכן בסניפי רשת סופרפארם בכל רחבי הארץ; אפשר גם לפנות למוקד הטלפוני של המשרד ולבקש כי הרישיון יישלח לבית הפונה.

[55]

משרד התחבורה והבטיחות
בדרכים - מינהל התנועה -
אגף הרישוי

כדי לעודד הפקה עצמאית של רישיונות זמניים ולמנוע הגעה למשרדי הרישוי, מי שפונה לעובד משרד הרישוי כדי להפיק את הרישיון הזמני מחויב באגרה. לפיכך הונחו עובדי המשרד לעודד את הפונים אליהם להשתמש ברישיומטים, ואף להסביר לקהל הרחב על העמלות הכרוכות בהפקת הרישיון באמצעות העובד, אולם פעולה זו לא נעשתה בעניינה של המתלוננת.

מנהל מחוז ירושלים והדרום באגף הרישוי הצר על אי-הנוחות שנגרמה למתלוננת, ומסר שהאגף ירענן את ההנחיות לעובדים בדבר עידוד השימוש ברישיומטים ובאמצעים מקוונים. נוסף על כך הוחלט להחזיר למתלוננת, לפני משורת הדין, את האגרה ששילמה. (1014827)

התנאת חידוש רישיון נהיגה בביצוע מבחנים

אחת הפעולות שניתן לנקוט נגד חייב בהוצאה לפועל היא להגביל או לעכב את רישיון הנהיגה שלו בהתמלא תנאים מסוימים. ממועד רישום ההגבלה על הרישיון תוקפו למעשה מבוטל, והוא יישאר כך במרשמי אגף הרישוי עד שההגבלה על הרישיון תוסר.

מבחינת אגף הרישוי, רישיון שאינו מחודש במשך פרק זמן העולה על שנתיים מחייב את הנהג לעבור מבחן עיוני בשנית. אם רישיון הנהיגה לא חודש במשך יותר משלוש שנים, הנהג יידרש לעבור גם מבחן מעשי (טסט).

המתלוננת, אם עצמאית לשני ילדים בעלי מוגבלויות, התלוננה על הגבלת חידוש הרישיון שלה שלא בידיעתה, ועל הקושי שנגרם לה משביקשה לחדש אותו.

לטענתה, ביוני 2016 היא ניגשה לאחד ממשרדי הרישוי כדי לחדש את תוקף רישיון הנהיגה שלה, ואז התברר לה שבשנת 2011 הטילה רשות האכיפה והגבייה הגבלה על רישיון הנהיגה שלה. לדבריה, היא אמנם נמצאת באיחוד תיקים כבר כמה שנים, אך איש לא מסר לה שרישיון הנהיגה שלה הוגבל. היא הגישה בקשה לביטול ההגבלה והיא אכן בוטלה, אולם כשהמציאה את ההחלטה למשרד הרישוי נאמר לה כי לשם חידוש הרישיון עליה לעבור מבחן עיוני ומעשי.

המתלוננת טענה כי אילו ידעה על ההגבלה, הייתה מבקשת להסיר אותה כבר לפני שנים ואז לא הייתה נדרשת להיבחן בשנית, ומכל מקום, נוכח נסיבותיה האישיות - אם לשני ילדים עם מוגבלויות שהיא מסיעה כל העת לבדיקות רפואיות, אין זה צודק להתנות את חידוש הרישיון שלה במבחן עיוני ומעשי. נוסף על כך טענה המתלוננת כי היא מתקשה לקבל מועד קרוב למבחן מעשי.

[56]

רשות האכיפה והגבייה,
משרד התחבורה והבטיחות
בדרכים -מינהל התנועה -אגף
הרישוי



נוכח הנסיבות המיוחדות של המקרה, פנתה הנציבות למנהלת פניות הציבור באגף הרישוי וביקשה כי תיבדק האפשרות למצוא פתרון מתאים ומהיר ככל האפשר למתלוננת.

ואכן, המנהלת נרתמה לסייע למתלוננת; סמוך לאחר הפנייה הודיעה כי פנתה בעניין למנהל מחוז חיפה באגף הרישוי, וכי הוא החליט, נוכח הנסיבות המיוחדות של המקרה, שלא להתנות את חידוש רישיון הנהיגה של המתלוננת בקיום מבחן מעשי (בינתיים היא כבר עברה מבחן עיוני). בעקבות זאת חודש רישיון הנהיגה של המתלוננת. (1023068)

דרישה להתייצב בלשכת תעסוקה מרוחקת

[57]
שירות התעסוקה

המתלוננת היא תושבת הפזורה הבדואית בדרום, הגרה סמוך לירוחם, ולדבריה היא נדרשת להתייצב בלשכת התעסוקה בבאר שבע בכל שבוע. לטענתה, התחבורה הציבורית ממקום מגוריה לבאר שבע דלה ביותר, ולכן היא מתקשה להתייצב בלשכה שם.

שיוך דורשי עבודה ללשכת תעסוקה נקבע לפי צו שירות התעסוקה (איחוד של לשכות שירות התעסוקה האזוריות למחוזיות וביטול הלשכה לעובדים אקדמאים),

התשס"ה-2005, ובו נקבע כי אזור מגורי המתלוננת משויך ללשכת התעסוקה בבאר שבע.

מהבירור עלה כי תושבי האזור שבו גרה המתלוננת מפוזרים על שטח רחב, חלקם קרובים יותר לבאר שבע, וחלקם - לירוחם. שירות התעסוקה מסר כי הבעיה שהעלתה המתלוננת מוכרת ונוגעת לדורשי עבודה רבים הגרים שם, אולם שינוי השיוך של אזור המגורים של המתלוננת אינו פשוט ליישום, בין השאר מאחר שהוא עלול לפגוע בחלק מדורשי העבודה. זאת ועוד, בשבט יש כ-700 דורשי עבודה או מקבלי גמלת הבטחת הכנסה, ואם ישונה השיוך, יעמיס הדבר על הלשכה בירוחם. הרשות הוסיפה כי נושא השיוך נמצא כיום בבחינה.

שירות התעסוקה הוסיף כי בספטמבר 2016 שונו נוהלי השירות, וכיום יש אפשרות לשינוי שיוך פרטני של דורש עבודה, באישור סגן מנהל המחוז, במקרים חריגים.

בהתערבות הנציבות הועברה בקשת המתלוננת לשינוי שיוכה ללשכת ירוחם לסגן מנהל המחוז, והוא אישר את הבקשה. (1026137)

עיכובים בלתי סבירים במשלוח החלטות

[58]

הנהלת בתי המשפט

המתלוננת הלינה על עיכובים ניכרים במשלוח כתבי בי-דין ממזכירות בית משפט השלום בתל אביב (להלן - ביהמ"ש). המתלוננת הציגה דוגמאות של החלטות שיצאו ממתחם ביהמ"ש (על פי התאריכים הנקובים בחותמת על גבי המעטפות) 9, 14 ואף 21 ימים לאחר שניתנו.

מזכירות ביהמ"ש טענה כי הסיבה לעיכוב במשלוח ההחלטות היא עומס עבודה, ואולם הבירור העלה כי הליך הטיפול במשלוח דואר מורכב משלבים רבים שנמשכים פרקי זמן בלתי סבירים. כך, אחת ההחלטות נשוא התלונה ניתנה ביום ה', 8.10.15; ההחלטה הודפסה לצורך משלוח לצדדים ביום א' (11.10.15); לאחר מכן הועברה להחתמה בחותמת "מתאים למקור" - הטבעת החותמת נעשתה ביום ב' (12.10.15); המעטפה נלקחה על ידי שירות הדואר הפנימי ביום ג' (13.10.15); ביול המעטפה נעשה ב-26.10.15. זה היה סדר ביצוע הפעולות, פחות או יותר, גם בהחלטות האחרות.

הנציבות העירה להנהלת בתי המשפט כי פרקי הזמן הנדרשים לצורך "יציאה" של מסמכים ממתחם ביהמ"ש אינם סבירים לחלוטין, ואין סיבה שפעולות כמו הטבעת חותמת "מתאים למקור", ביול או העברה ממזכירות לחדר דואר ימשכו ימים ואף שבועות.

הנהלת בתי המשפט הודיעה לנציבות כי אף היא סבורה שמדובר בפרקי זמן בלתי סבירים, והבטיחה כי הביקורת הפנימית בהנהלת בתי המשפט תפעל לשיפור המצב. הנהלת בתי המשפט ציינה כי הפתרון המהיר והיעיל ביותר, עד לשיפור השירות

בכל הנוגע למשלוח דואר, הוא העברת החלטות לדואר האלקטרוני של בעלי-דין, ככל שהם מסכימים לדרך מסירה זו. הנציבות תמשיך לעקוב אחר השיפור בזמני משלוח החלטות. (1011477)

שירות לקוי בעת רישום ילדים למוסדות חינוך

מדי שנה בשנה, בסמוך למועדי ההרשמה לבתי הספר, לגנים ולמעונות היום, מתקבלות בנציבות תלונות רבות הנוגעות לתקלות ולאי-סדרים ברישום הילדים למוסדות החינוך. להלן תיאורן של כמה מהתלונות שנמצאו מוצדקות:

[59]

המועצה האזורית חבל יבנה

1. המתלונן, המתגורר בתחום המועצה האזורית חבל יבנה, ביקש לרשום את בנו לגן חובה באינטרנט. הוא התלונן על כך שהמועצה דרשה ממנו לציין פרטי כרטיס אשראי בעת הרישום, ומשסירב להמציא את הפרטים האמורים, הוא לא היה יכול לרשום את בנו לגן.



בהתערבות הנציבות, ואף שההרשמה האינטרנטית לגני הילדים הסתיימה, פתחה המועצה את אתר האינטרנט שלה עבור המתלונן ל-48 שעות על מנת שיוכל לרשום את בנו לגן חובה בלא צורך להזין פרטי כרטיס אשראי. נוסף על כך מסרה מחלקת החינוך של המועצה כי החל משנת הלימודים הבאה תבוטל התניית הרישום באינטרנט במתן פרטי כרטיס אשראי. (1012467)

[60]

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים - אגף מעונות יום ומשפחתונים

2. לקראת שנת הלימודים התשע"ה שלחה המתלוננת, אם לשני ילדים הלומדים בצהרונים, לאגף מעונות יום ומשפחתונים³ בקשה להשתתפות בשכר הלימוד של ילדיה בצהרונים בצירוף המסמכים הנדרשים. לאחר כמה חודשים קיבלה הודעה ולפיה היא אינה זכאית להנחה בשכר הלימוד.



המתלוננת לא הלינה על ההחלטה, אלא על כך שלאחר שקיבלה את ההודעה האמורה, היא המשיכה לקבל מהאגף, אחת לחודש, הודעות למכשיר הטלפון שלה ולפיהן היא לא שלחה את כל המסמכים הדרושים לצורך החלטה בבקשה, ובכל פעם היא התקשרה מחדש למוקד המידע והשירותים של האגף כדי להסביר שכבר הודיעו לה שהיא אינה זכאית להשתתפות בשכר הלימוד (ולא משום שלא שלחה את כל המסמכים), אך ללא הועיל.

לדבריה, לקראת שנת הלימודים התשע"ו, שוב התקשרו אליה מהמוקד ואמרו לה שהשנה היא כן זכאית להשתתפות בשכר הלימוד ושתשלח את המסמכים הדרושים. לאחר שהשיגה את כל המסמכים והעבירה אותם לאגף היא שוב קיבלה הודעה ולפיה היא אינה זכאית להנחה.

המתלוננת התלוננה על הפניות החוזרות בכתב ובטלפון. יצוין שגם במהלך בירור התלונה המשיכה המתלוננת לקבל הודעות ולפיהן עליה להמציא מסמכים חסרים.

3. ביולי 2016 החליטה הממשלה על העברת האגף ממשרד הכלכלה והתעשייה למשרד הרווחה.

מנהל תחום מוקד באגף מסר בתגובה על התלונה כי מדובר בהודעות אוטומטיות שנשלחות מהמערכת שמטרתן להזכיר להורים שטרם סיימו את הליך ההרשמה למעונות ולא קיבלו הודעה על ההנחה בשכר הלימוד המגיעה להם, לשלוח את כל המסמכים החסרים. לטענתו, הורים שסיימו את הליך ההרשמה, כדוגמת המתלוננת, יכולים להתעלם מההודעות.

ואולם הנציבות העירה למנהל תחום מוקד כי הודעות הסרק מהוות מטרד ואף עלולות לעורר תקוות שווא אצל הורים אשר לא נמצאו זכאים להנחה כי זכאותם תיבחן מחדש. הנציבות הוסיפה כי אם האגף אינו יכול להגדיר במערכת הממוחשבת שלו כי הודעות כאמור יישלחו רק להורים שהבקשה רלוונטית לגביהם, עליו לשנות את נוסח ההודעה כדי שיהיה ברור ממנה כי זו הודעה כללית המיועדת למי שלא השלים את שליחת כל המסמכים, וכי מי שכבר קיבל הודעה בדבר זכאותו (או אי-זכאותו) להנחה יכול להתעלם ממנה. בתגובה הודיע מנהל תחום מוקד כי בעקבות התלונה לא יישלחו הודעות אוטומטיות להורי הילדים שאינם זכאים להנחה. (1014126)

סיוע בהוצאת דרכון לקטין שנולד בחו"ל

[61]
רשות האוכלוסין וההגירה

המתלוננים הם אזרחי ישראל אשר מתגוררים מסוף שנת 2012 בקנדה. ביולי 2014 נולד להם בן אשר נושא אזרחות קנדית. המתלוננים ביקשו לרשום את הבן כאזרח ישראלי בהיותם בקנדה, אולם הם התקשו לעשות זאת מאחר שלצורך הרישום הם התבקשו להתייצב עם הילד בקונסוליה הישראלית במונטריאול, ואילו הם גרים בעיר הליפקס שבמחוז נובה סקוטיה, במרחק של כ-12 שעות נסיעה משם.

המתלוננים הגיעו לביקור בארץ עם בנם וביקשו להסדיר את רישומו במרשם האוכלוסין ולקבל עבורו דרכון ישראלי. הם הגישו בקשה מתאימה לרשות האוכלוסין וצירפו לה את המסמכים שלהלן: תעודת לידה מקורית ורשמית מממשלת קנדה, תרגום תעודת לידה וחותמת אפוסטיל של קונסול ישראל בקנדה, דרכון קנדי של הבן והדרכונים הישראליים שלהם. ואולם עובדי הרשות סירבו לקבל מהמתלוננים את הבקשה כיוון שלא צירפו לבקשה אישור "פרי בטן", דהיינו אישור מבית החולים שהאם היא היולדת וכי מדובר בפרי בטנה.

המתלוננים הלינו על דרישה זו של רשות האוכלוסין. לטענתם, מדובר בדרישה הפוגעת בפרטיותם ובחיסיון הרפואי שלהם, ומכל מקום, אין באפשרותם להמציא את המסמך המבוקש. לדבריהם ברשותם סרט וידאו של הלידה, אולם מטעמי צנעת הפרט הם אינם מוכנים להציג אותו.

המתלוננים הוסיפו כי מאחר שהרשות אינה מוכנה להנפיק דרכון לבנם, הוא לא יוכל לצאת מהארץ עם הדרכון הקנדי, מאחר שילד של זוג אזרחים ישראליים נחשב אזרח ישראלי ולפיכך חייב על פי חוק לצאת עם דרכון ישראלי. הם ציינו כי הוצע להם להוציא אישור חד-פעמי על מנת שהילד יוכל לצאת מהארץ עם הדרכון

הקנדי, אולם לטענתם מדובר בפתרון נקודתי בלבד, והם מעוניינים להסדיר את מעמדו של בנם.

נוכח דחיפות העניין ומאחר שהמתלוננים עמדו לעזוב את הארץ בקרוב, טופלה התלונה במהירות רבה.

מרשות האוכלוסין נמסר כי על פי נוהל "הודעה על לידה של אזרח ישראלי בחו"ל", כל זוג ישראלי המבקש לרשום במרשם האוכלוסין ילד שנולד בחו"ל חייב להמציא, בין השאר, אישור רפואי בדבר "פרי בטן", כדי להוכיח שלא מדובר בניסיון לעקוף הליך אימוץ או פונדקאות. הנוהל אושר על ידי בית משפט בעתירה שהוגשה בעניין. לפיכך, הרשות עמדה על קבלת המסמך.

בהתערבות הנציבות סוכם כי המתלוננים יגיעו עם בנם ללשכת הרשות ויביאו עמם את כל המסמכים שבידם. הבן יזוהה בלשכה, המסמכים ייסרקו ויקבלו חותמת נאמן למקור של הלשכה. לאחר זיהוי הילד בלשכה, לא יידרשו הוריו להתייצב עמו בקונסוליה בקנדה, וכל שיידרש מהם על מנת להשלים את ההליך ולקבל את הדרכון הישראלי זה להשלים את המסמך החסר לעניין "פרי בטן" בשוכם לקנדה ולשלם אגרה.

המתלוננים הודו לנציבות על הטיפול המהיר ועל השגת תוצאה לשביעות רצונם. (1017829)

מידע חסר באתר האינטרנט של רשות המיסים

[62]
רשות המיסים בישראל

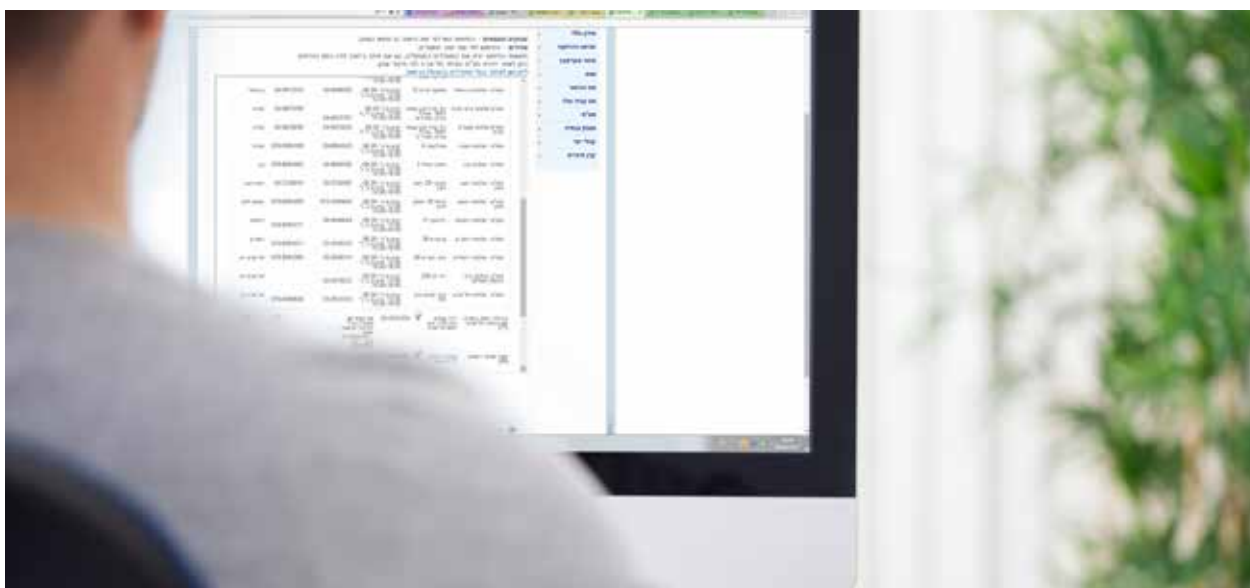
המתלוננת, תושבת ראשון לציון, רצתה להגיע לסניף של רשות המיסים בראשון לציון. לטענתה, היא חיפשה באתר הרשות את הכתובת של הסניף, את שעות הפעילות שלו ואילו שירותים ניתנים בו, אך לא מצאה מידע על כך.



סמנכ"ל שירות לקוחות ברשות המיסים מסר בתגובה על התלונה כי בראשון לציון נפתח מרכז מידע ושירות, ופרטים על פעילותו מופיעים באתר הרשות תחת התיג "מרכזי מידע, שירות ומשאבים" (מש"מ). עוד ציין כי חיפוש באינטרנט של הצירוף "רשות המיסים" ו"ראשון לציון" יוביל למידע זה.

ואולם, עלה כי אם אדם מנסה לאתר באתר האינטרנט של רשות המיסים סניף לפי שם היישוב, לדוגמה ראשון לציון, האתר אינו מפנה למש"מ המשרת את היישוב.

הנציבות העירה על כך לרשות המיסים ובעקבות זאת תיקנה הרשות את המידע באתר, כך שבהקלדת שמו של יישוב בארץ מתקבלת רשימה של הסניפים המשרתים אותו. (1017988)



[63]

רשות המיסים בישראל

דרישה מיותרת להגיש בקשה לקבלת החזר מס

על רווחים מתכניות חיסכון ופיקדונות (להלן - התכניות) יש לשלם מס הכנסה. המס מנוכה מחשבון הבנק שאליו מועברים הרווחים. לפי פקודת מס הכנסה [נוסח חדש], לגמלאים יש פטור ממס על רווחים מהתכניות עד לתקרה מסוימת. רשות המיסים עורכת את חישוב הפטור ומודיעה לבנק שאליו הועברו הרווחים את סכום המס שיש להחזיר לחוסך. החזר המס נעשה באופן אוטומטי ושוטף לחשבון הבנק ללא צורך בהגשת בקשה להחזר.

מתלונן שהגיע לו החזר מס פנה למשרד פקיד שומה בכפר סבא כדי לברר מדוע לא בוצע ההחזר, ועובדת המשרד מסרה לו כי הדרך היחידה לקבל את ההחזר היא באמצעות הגשת בקשה להחזר מס (טופס 135), שאליה יש לצרף אישורים שונים.

הבירור העלה כי המתלונן לא קיבל את החזר המס אוטומטית לחשבונו בשל תקלה טכנית במערכת החזרי המס של הרשות, וכי העובדת במשרד פקיד השומה שאליה פנה המתלונן לא הייתה מודעת לכך שגמלאים זכאים להחזר מס באופן אוטומטי, ולכן היא הנחתה אותו להגיש בקשה להחזר מס.

בעקבות התערבות הנציבות קיבל המתלונן את החזר המס שהגיע לו. הנציבות העירה לחטיבת שומה וביקורת ברשות המיסים על הצורך לרענן את הוראות הפקודה בעניין זה בין משרדי פקיד השומה על מנת למנוע מקרים דומים בעתיד. (925084)

[64]

משרד הבינוי והשיכון

הטיפול בתלונות של משכירי דירות לשוכרים הזכאים לסיוע בדירור
המתלוננת השכירה את דירתה לאישה שמשרד השיכון מסייע לה בתשלום שכר הדירה (להלן - השוכרת). בתלונתה לנציבות טענה



המתלוננת כי תשלומי הסיוע הועברו בתחילה ישירות לחשבונה, אולם בשלב מסוים הופסקה העברת התשלומים. לגבי השוכרת, היא הפסיקה לשלם את שכר הדירה, סירבה להתפנות ממנה וגרמה לה נזקים. המתלוננת ציינה כי פנתה כמה פעמים לחברת מ.ג.ע.ר, המטפלת בזכאים לסיוע בדיוור, וכן למשרד השיכון כדי לברר את הסיבה להפסקת העברת התשלומים, אך רק לאחר כחצי שנה הודיע לה המשרד כי הסיוע לשוכרת הופסק.

בהתאם לנוהל משרד השיכון⁴, אדם השוכר דירה וזכאי לסיוע בשכר הדירה, יכול לבקש להעביר את כספי הסיוע לחשבון או ישירות לחשבון המשכיר. המשרד הסביר כי אם מתקבלת פנייה של משכיר ולפיה כספי הסיוע אינם מגיעים אליו, לא מופסק הסיוע מיד, אלא נשלח לשוכר מכתב ובו בקשה לתגובה על טענות המשכיר. אם לא ענה השוכר למכתב, נשלח אליו מכתב תזכורת, ורק אם לא ענה השוכר גם לתזכורת, מופסק הסיוע.

המשרד ציין כי נהג כך גם בעניינה של המתלוננת: הוא שלח לשוכרת מכתב ולאחריו תזכורת, ולאחר שהשוכרת לא הגיבה, הוחלט, לאחר התייעצות עם הלשכה המשפטית, להפסיק את הסיוע שניתן לה. לדברי המשרד, מפנייתה הראשונה של המתלוננת ועד ההחלטה על הפסקת הסיוע חלפה כחצי שנה.

המשרד הבהיר כי הוא אינו צד לחוזה השכירות בין המתלוננת לשוכרת, ולכן הוא מנוע מלהתערב בעניין הכספים שלא שולמו למתלוננת, וציין כי באפשרותה להגיש נגד השוכרת תביעה משפטית. המשרד הוסיף כי כאמור, זכאי לסיוע השוכר דירה יכול לבקש להעביר את כספי הסיוע לחשבון. מאחר שאין קשר חוזי בין המשרד למשכיר, המשרד אינו חייב ליידע על כך את המשכיר.

אף שלא נמצאה עילה שבדין להסתייג מעמדה זו של משרד השיכון, העירה לו הנציבות על שבפועל הוא נתן במשך כשישה חודשים סיוע כספי לשוכרת, אף שזו לא העבירה את הכסף למתלוננת, כפי שהתחייבה. כלומר, המשרד שילם מכספי הקופה הציבורית למי שאינו זכאי לכך.

הנציבות הצביעה לפני משרד השיכון על הצורך לגבש נוהל אשר יסדיר את אופן הטיפול בתלונות של משכירים, ובכלל זה יקבע את פרק הזמן הנדרש לבדיקת תלונות של משכירים המלינים על שהשוכרים אינם מעבירים אליהם את כספי הסיוע. בדצמבר 2016 הודיע משרד השיכון כי פרסם נוהל כאמור. (1017544)

השירות לציבור בחברת דואר ישראל בע"מ

שנת 2015 הייתה שנה של תהפוכות בחברת דואר ישראל בע"מ (להלן - חברת הדואר); בתחילת שנה זו החלה חברת הדואר בהליך הבראה מקיף שכלל שינויים בכוח האדם וקיצוץ משרות, שינויים בהוראות רישיון החברה ובמערך החלוקה והמיון בה ועוד.

[65]

חברת דואר ישראל בע"מ

4. נוהל 08/04, "השתתפות בתשלום שכר דירה".

בשנת 2015 היה מספר התלונות שהתקבלו בנציבות תלונות הציבור על חברת הדואר הגבוהה אי פעם (709 תלונות). בשנת 2016 ירד מעט מספר התלונות על החברה (681 תלונות), אולם שיעור התלונות המוצדקות מתוך 328 התלונות שהתקבלה בהן החלטה אם התלונה מוצדקת היה גבוה ועמד על 72.5%. יצוין כי ב-187 תלונות אחרות בא עניין התלונה על תיקונו רק בעקבות התערבות הנציבות, כך שלמעשה שיעור התלונות המוצדקות בפועל היה גבוה יותר.

אשר לנושאי התלונות, רוב התלונות בשנת 2016 נסבו על שיבושים בקבלת דברי דואר, קבלת דברי דואר זמן רב לאחר שילוחם ואובדן דברי דואר. לעומת זאת, חלה ירידה במספר התלונות שנסבו על זמני המתנה ארוכים בסניפים.

להלן תיאור של כמה מהתלונות:

שיבושים ואי-סדירות בחלוקת דברי דואר

כמה מתלוננים טענו כי חלוקת הדואר אינה מבוצעת בהתאם לכללים שנקבעו ברישיון החברה (כל יום עבודה שני, דהיינו חמישה ימי חלוקה בשבועיים); היו שטענו שבמשך פרק זמן ארוך כלל לא חולקו דברי דואר לכל הדיירים בבניין מגורים משותף, או שבבת אחת מתקבלים הרבה דברי דואר שנשלחו בפרקי זמן שונים.

מבירור תלונות של מתלוננים תושבי ירושלים, פרדס חנה, קריית גת ולוד עלה כי השיבושים המתמשכים בחלוקת דברי דואר נבעו ממחסור בכוח אדם, היעדרות ממושכת של מחלק דואר קבוע, קושי בגיוס עובדים וכד'.

עלה כי מחלקי הדואר מופקדים לרוב על אזור חלוקה מוגדר שבו הם אחראים למיון דברי הדואר וחלוקתם לבתי הנמענים. לכן, היכרות מחלק הדואר את אזור החלוקה שלו ושמות הרחובות והניסיון שצבר בחלוקת דברי הדואר תורמים לחלוקה יעילה. מחסור במחלקי דואר או היעדרות ממושכת של מחלק קבוע גורמים לעתים לשיבושים בחלוקה באותו אזור. בחלק מהמקרים מדובר על מחסור בכוח אדם או שיבושים אשר נמשכו פרק זמן ארוך. עלה כי בחלק מהמקרים מצאה חברת הדואר פתרונות זמניים, כגון חלוקת הדואר על ידי עובדי מטה וצוות מינהלי, גיוס עובדים מאזורים אחרים או הוספת נטל עבודה על מחלקי הדואר באזור. אולם הפתרונות הללו נתנו מענה חלקי בלבד, וחלוקת הדואר באזורים אלה לא הייתה סדירה.

בתלונות רבות טענה חברת הדואר כי החלוקה תקינה וסדירה וכי לא נרשמו אצלה חריגות, אולם ניכר היה שזמני ההעברה של דברי דואר אינם עומדים תמיד בתקני השירות הקבועים ברישיון החברה, לפיהם 100% מדברי הדואר יימסרו תוך 7 ימי עבודה.



אובדן דברי דואר

בשנת 2016 התקבלו לא מעט תלונות על דברי דואר שעקבותיהם נעלמו כליל. במקרים רבים מדובר היה בדברי דואר שנשלחו מחו"ל, גם כאשר המשלוח היה מתועד. היה אפוא תיעוד של הגעת הפריטים לארץ, אך בשלב הליך המסירה נקטע התיעוד, ודברי הדואר לא נמסרו לנמען וגם לא אותרו.

חברת הדואר ציינה כי היא מעבירה מיליוני מכתבים וחבילות מדי יום ביומו, רובם בדואר רגיל, וכי אין רישום של דברי דואר הנשלחים בשירות רגיל וגם אין תיעוד של הליך העברתם לנמען, כך שאין אפשרות מעשית לאתרם במקרה של אי-מסירה. לעומת זאת, יש תיעוד של דברי דואר רשומים ושל חבילות וכן מעקב אחרי הליך מסירתם, אשר מתבצע באמצעות סריקת הברקוד של הפריט בכל שלב משלבי ההעברה. המידע הנוגע לפריט אמור להירשם במערכת הממוחשבת של חברת הדואר.

במקרה של תלונה על אובדן דבר דואר שאמור להיות לגביו תיעוד (דואר רשום וחבילות), נעשית בדיקה במטרה לאתר את הפריט ולקבוע את הסיבות לאי-מסירתו לנמען. ואולם בתלונות רבות עלה כי תיעוד הליך ההעברה של דבר הדואר אינו שלם ולעתים אף שגוי והדבר הקשה על חברת הדואר לאתר את הפריט ולהבין את הסיבה לאי-מסירתו. נוסף על כך התקבלו מחברת הדואר תשובות סותרות או לא ברורות בנוגע למשמעות הרישומים במערכת ומה הן הפעולות שבוצעו לגבי פריט דואר מסוים.

בכמה תלונות עלה כי פעולות שבוצעו לא עודכנו במערכת, לא נרשם לאן הועבר הפריט, לא נרשמה הוצאת הודעה ראשונה ו/או שנייה, לא נרשמה החזרה לשולח וכו'. זאת ועוד, היו מקרים שבהם הרישום היה אמנם תקין לכאורה, אך עלה ספק

אם הפעולות שנרשמו אכן בוצעו. כך למשל, מתלוננים שביקשו מחברת הדואר מידע על דבר דואר שלו הם מחכים הופנו לסניף דואר מסוים בהתבסס על הרישום אך דבר הדואר לא היה שם; נמצאו מקרים שבהם סומן פריט דואר כ"נמסר", אף שהוא לא נמסר בפועל, דבר שהביא לפגיעה בנמען ובאפשרות שלו להוכיח לשולח כי דבר הדואר לא התקבל. במקרים כאלה הורתה הנציבות לחברת הדואר לתת למתלונן אישור המעיד על כך שדבר הדואר לא נמסר לו.

יצוין כי לפי חוק הדואר, התשמ"ו-1986, וההסדרים הקיימים בדואר הבין-לאומי, דבר דואר שייך לשולח עד למסירתו לנמען, והאחריות במקרה של אובדן או נזק לדבר דואר היא על מנהל הדואר במדינת המוצא וכלפי השולח. כלומר, במשלוח של חבילה ובה מוצר שאדם רכש בחו"ל, כפי שקורה ברוב המקרים בחבילות הנשלחות בסחר הבין-לאומי המקוון, אף שהנמען בארץ שילם עבור המוצר ועבור המשלוח שלו לארץ - דבר הדואר נחשב כשייך לשולח עד למסירתו לנמען והאחריות לו היא של מנהל הדואר במדינת המוצא. זאת, גם אם עקבותיו של דבר הדואר אבדו לאחר שהגיע ארצה והיה בחזקת חברת הדואר.

נוכח הוראות הדין כאמור לעיל, הסעד שהנציבות יכולה להעניק לנמען שדבר דואר שנשלח אליו אבד הוא מוגבל. במקרים חריגים שולמו לנמען פיצויים לפני משורת הדין, כגון במקרה שבו נרשמה מסירה לנמען, אף שלא הייתה כזו בפועל.

חברת הדואר ציינה בתשובותיה על התלונות כי בשנים האחרונות חל גידול משמעותי של כ-35% במספר החבילות המגיעות מחו"ל, ואילו כוח האדם והמתקנים הקיימים אינם מתאימים למיון וטיפול בכמויות הדואר האלה. בשנת 2017 צפויה חברת הדואר להתחיל בהפעלת מרכז מיון באזור מודיעין, אשר אמור, לפי הערכת חברת הדואר, ליעיל ולזרז את הטיפול בדברי דואר המתקבלים מחו"ל. עוד מתוכננים שינויים במרכזי המיון הקיימים ברחבי הארץ וכן הכנסת טכנולוגיות לניטור ומעקב אחר דברי דואר.

שירות לקוי במוקד 171 והטיפול בפניות הציבור

תלונות רבות נסבו על השירות לציבור במוקד 171, מוקד המידע ושירות הלקוחות של חברת הדואר (להלן - המוקד), והמענה שניתן על פניות הציבור לחברת הדואר. בשנים 2015-2016 הנהיגה חברת הדואר שינויים באופן הטיפול בפניות הציבור; בין היתר בוטלה האפשרות לפנות בטלפון ישירות לסניפים או למחוזות, וכל השיחות נותבו למוקד, אשר נדרש לתת מענה על כל פניות הציבור בעל פה ובכתב.

בנציבות התקבלו תלונות על זמני המתנה ארוכים לקבלת מענה אנושי במוקד וטענות על אי-יצירת קשר טלפוני במקרים שבהם השאירו הפונים מספר טלפון לצורך קבלת שיחה בחזרה (CALLBACK). עוד טענו מתלוננים כי בשיחות עם נציגים מהמוקד הבטיחו להם הנציגים שישובו אליהם עם תשובה סופית לאחר בירור, אך הדבר לא נעשה.

בירור התלונות העלה כי המחוקק או משרד התקשורת כמאסדר (רגולטור) לא קבעו סרגל שירות בכל הנוגע לזמן מתן מענה לציבור הפונים לחברת הדואר באמצעי התקשורת השונים. חברת הדואר מאפשרת למתקשרים למוקד להשאיר הודעה עם מספר טלפון לחזרה, אולם במקרים רבים טענו מתלוננים כי לא חזרו אליהם.

לצורך בירור התלונות ביקשה הנציבות לקבל רישומים של פניות המתלוננים למוקד, אולם במספר לא מועט מהמקרים מסרה חברת הדואר כי אין ברשותה את רישומי אותן הפניות, זאת אף שנראה היה מהתלונות כי המתלוננים אכן פנו למוקד והשאירו הודעות, שכן היו מקרים שהמתלונן פנה בכתב וקיבל מספר פנייה. עלה כי הרישום והתיעוד הקיימים אינם מספיקים; לא כל הפניות מתועדות ולא תמיד נעשה מעקב אחר הטיפול בהן.

אשר לאיכות הטיפול בפניות למוקד הועלו טענות על מסירת מידע לא מדויק ולא מלא, חוסר מקצועיות וחוסר ידע של עובדי המוקד. כך למשל, מתלוננים הופנו לחפש אחר דבר דואר בסניף לא נכון או שלא הופנו לסניף כדי לאסוף דבר דואר שנשלח אליהם, וכתוצאה מכך הוא הוחזר לשולח או אבדו עקבותיו. הנציבות התרשמה כי במקרים רבים הבעיה נבעה מתיעוד חסר או מידע לא מדויק ולא מספק שעליו הסתמכו עובדי המוקד. במקרים אחרים לא הנחו עובדי המוקד את הפונים כיצד עליהם לפעול במקרה של אובדן דבר דואר או נזק לדבר דואר.

יצוין שכדי להתרשם באופן בלתי אמצעי מטיב השירות שניתן במוקד עשו עובדי הנציבות ניסיונות להתקשר למוקד בטלפון או לפנות אליו בשיחה מקוונת (צ'ט). עובדי הנציבות התרשמו כי זמן ההמתנה למענה אינו מיטבי. בכמה מקרים שבהם השאירו מספר טלפון לחזרה לא התקבלה שיחה חוזרת. בניסיון לבצע שיחת צ'ט התקבלה לעתים הודעה ולפיה נציגי השירות עסוקים ולא ניתן לקבל את שירות הצ'ט.

חברת הדואר מסרה כי במהלך 2016 הוכנסו למוקד שינויים ושדרוגים טכנולוגיים משמעותיים וכן שופרה הכשרת כוח האדם הקיים, על מנת לשפר את השירות ולתת לפונים מענה מהיר, יעיל ומקצועי.

הנציבות העירה לחברת הדואר על כך שעליה להמשיך ולפעול לשיפור שירותי המוקד והטיפול בפניות הציבור, ובכלל זה קיצור משך ההמתנה למענה במוקד, שיפור דרכי הפניות והמענה האחרות הקיימות בחברה והכשרת הצוות למתן מענה אדיב ומלא ומסירת מידע מהימן לפונים. היא ציינה כי טיפול שאינו נכון בפניות הציבור פוגע בלקוחות ועלול אף לגרום לאי-מסירת דבר דואר לנמען ולאובדנו ובכך לגרום ללקוחות נזק כספי ועוגמת נפש.



מרכזי מסירה

במסגרת הליך ההבראה של חברת הדואר הותר לה לתת שירותי דואר באמצעות "חנות (סניף) בתוך חנות", ובכלל זה לשייך בית אב לקבלת דברי דואר בחנות כזו (להלן - מרכז מסירה). וכך, עד סוף שנת 2016 נפתחו ברחבי הארץ מאות מרכזי מסירה בבתי עסק ובחנויות. מבירור התלונות עלה כי פתיחת מרכזי המסירה תרמה, ככלל, להפחתת העומס בסניפים ולקיצור זמני ההמתנה בתור בהם. זאת ועוד, מאחר שאותן חנויות פתוחות גם בשעות שבהן סניפי הדואר סגורים, לרבות בשעות הערב ובימי שישי, היה בכך כדי להקל על נמענים רבים לאסוף את דברי הדואר שלהם. עם זאת, היו מתלוננים שטענו כי שיוכם למרכז מסירה פוגע בנוחות ובאיכות השירות שהורגלו לקבל. אחרים הלינו על טרטור, בכך שהופנו לקבל דברי דואר למרכז מסירה אחר בכל פעם ולא למרכז אחד קבוע.

עלה כי לפי הרישיון של חברת הדואר, החברה רשאית להפנות לקוח לאיסוף דברי דואר בסניף או מרכז מסירה הממוקם במרחק של עד 1,500 מטר בקו אווירי מביתו. לצורך בירור התלונות בחנה הנציבות באמצעים שונים אם חברת הדואר עומדת בחובתה זו בשיוך בית אב לסניף או למרכז מסירה. כשנמצא בתלונה מסוימת כי המרחק לבית המתלונן עולה על זה המותר ברישיון, העירה על כך הנציבות לחברה.

אשר להפניית נמען למרכז מסירה אחר בכל פעם, בירור התלונות העלה כי לעתים הדבר נבע מעומס במרכז מסירה מסוים, בשל פתיחת מרכז חדש או סגירת מרכז קיים, שהביא להעברת דברי הדואר בין המרכזים, ולעתים ההפניה נבעה מטעות. בעניין זה העירה הנציבות לחברת הדואר כי שיוך בית אב למרכז מסירה אמור להיות קבוע עבור כל דברי הדואר, ויש להימנע מלהפנות נמען אחד לקבלת דברי דואר בכמה מרכזים.

הזמנת תור לסניף דואר באינטרנט

משנת 2015 מאפשרת חברת הדואר ללקוחותיה להזמין תור לסניף הדואר באמצעות יישומון (אפליקציה) של החברה, ולאחרונה גם באמצעות אתר האינטרנט של החברה. מתלונן טען כי אפשרות זו פוגעת בלקוחות שאין להם גישה למחשב או שאין ברשותם טלפון שאפשר להתקין בו יישומים. בעקבות התערבות הנציבות הוסיפה חברת הדואר את האפשרות לזימון תור גם באמצעות הטלפון.

לסיכום

חברת הדואר הכניסה שינויים במערך המיון והחלוקה, הוסיפה אמצעים טכנולוגיים לניטור דברי דואר ומעקב אחריהם, וכן בחנה אמצעים לשיפור מוקד השירות לצרכן. שינויים אלה, לטענת החברה, צפויים לייעל את הליכי המיון והחלוקה של הדואר ולהביא לשיפור השירות לצרכן.

חברת הדואר הדגישה כי הליך ההבראה טרם הסתיים, אך ניתן לראות את פירותיו כבר היום. הנציבות התרשמה כאמור משיפור בתחומים מסוימים, אך השירות הבסיסי שאמורה חברת הדואר לספק - שליחה וקבלה סדירה של כל דברי הדואר - אינו מסופק עדיין באופן ראוי. כמו כן נדרש שיפור משמעותי בתחום הטיפול בפניות הציבור.

סדרי קבלת הזמנות לאירועי יום הזיכרון ויום העצמאות

בין האירועים השנתיים המרכזיים ביום העצמאות בולט הטקס הממלכתי של הדלקת המשואות בהר הרצל, הנועל את יום הזיכרון ופותח את אירועי יום העצמאות. אירוע בולט נוסף הוא חידון התנ"ך העולמי לנוער המתקיים ביום העצמאות. מטבע הדברים, רבים מבקשים להשתתף באירועים אלה ויש ביקוש רב לכרטיסי הכניסה אליהם. בנציבות מתקבלות לעתים תלונות הנוגעות לעניין זה. אף שלרוב לא ניתן לסייע למתלוננים, להלן תיאורן של שתי תלונות ובהם הסברים בנוגע לאופן חלוקת הכרטיסים לאירועים אלה:

1. המתלונן טען כי פנה למרכז ההסברה⁵ בדואר אלקטרוני בבקשה לקבל כרטיסים לטקס הדלקת המשואות, אך בקשתו נדחתה ללא נימוק. בתלונתו ביקש המתלונן לדעת מה הן אמות המידה לחלוקת הכרטיסים.

בעקבות פניית הנציבות שלח האחראי לארגון הטקס מכתב למתלונן שבו הסביר כי לטקס הדלקת המשואות מחולקות בכל שנה כ-4,000 הזמנות. מרכז ההסברה מקבל בכל שנה מאות בקשות לקבלת הזמנה לטקס; רוב ההזמנות מחולקות לסגל א", לארגוני השכול השונים, לכוחות הביטחון, לדיפלומטים, לנספחים צבאיים ולמשלחות מחו"ל.

[66]

משרד התרבות והספורט -
מרכז ההסברה

5. מרכז ההסברה – המטה לטקסים ולאירועים ממלכתיים הוא גוף מטה במשרד התרבות והספורט.

6. סדרי קדימה ממלכתיים - סגל א' - היא רשימה של נציגי השלטון והמדינה, לפי דרגת חשיבותם, המוזמנים לטקסים ואירועים ממלכתיים. הרשימה נקבעת על ידי ועדת השרים לענייני סמלים וטקסים, וכוללת בין השאר את נושאי המשרה הללו: נשיא המדינה, ראש הממשלה, יו"ר הכנסת, נשיא בית המשפט העליון, הרבנים הראשיים לישראל, מבקר המדינה ועוד.



ההזמנות שנשארות מחולקות לציבור, בהתאם לבקשות שמגיעות למרכז ההסברה, בהתחשב בכמה מדדים: המועד שבו התקבלה הבקשה (בקשות להזמנות לטקס של השנה הבאה מתקבלות החל מיום לאחר יום העצמאות); מתן עדיפות לתושבי הפריפריה; עדיפות לאזרחים שטרם קיבלו הזמנה. עוד הוסבר למתלונן כי צדד אפשר להגיש בקשה לקבלת הזמנה, וכן שעל הבקשה להיות מנומקת.

מהתשובה שקיבל המתלונן עלה אפוא כי הציבור הרחב יכול לקבל הזמנה לטקס על ידי פנייה ישירה למרכז ההסברה, ואולם מבדיקה באתר האינטרנט של מרכז ההסברה עלה כי אין בו הסבר או הנחיות כיצד להגיש בקשה כאמור ולא צוין שהבקשה צריכה להיות מנומקת.

נוכח האמור, העירה הנציבות למרכז ההסברה כי נוכח החשיבות של טקס הדלקת המשואות והביקוש לו, נכון שבאתר שלו יהיה מידע על כך שמספר המקומות המוקצים לציבור הרחב מצומצם ביותר, יפורסמו אמות המידה לקבלת הזמנה ויובהר כיצד להגיש בקשה לקבלת הזמנה. (1017135)

2. המתלונן פנה למשרד החינוך כמה פעמים בבקשה לקבל כרטיס כניסה לחידון התנ"ך העולמי לנוער, המתקיים ביום העצמאות. לטענתו, פניותיו לא נענו. **משרד החינוך [67]**

משרד החינוך מסר בתגובה על התלונה כי מאחר שהחידון מתקיים באולם המכיל רק 940 מקומות, לא מחולקים כרטיסים לציבור הרחב אלא רק למשפחות המתמודדים ועובדים מהמשרדים הממשלתיים הקשורים לחידון. כלל הציבור יכול לצפות בחידון, המשודר בטלוויזיה ובאינטרנט.

לעומת זאת, חידון התנ"ך העולמי למבוגרים מתקיים בבנייני האומה באולם שיכול להכיל 3,000 מוזמנים, ולחידון זה קל יותר לקבל כרטיס. כמו כן, הציבור מוזמן להגיע לחידון התנ"ך הארצי השנתי לנוער ולחידון התנ"ך השנתי לנוער בתפוצות המתקיימים בערים שונות בארץ. המשרד מפרסם לציבור הודעות על מועד החידונים ומיקומם. (1017510)



גמלאות ומענקים

”

בנציבות תלונות הציבור
מתקבלות מדי שנה בשנה
מאות תלונות על הרשויות
המשלמות גמלאות
ומענקים לפי חוק; מרבית
התלונות הן על הביטוח
הלאומי, שהוא משלם
הגמלאות העיקרי במדינת
ישראל.

—

בנציבות תלונות הציבור מתקבלות מדי שנה בשנה מאות תלונות על הרשויות המשלמות גמלאות ומענקים לפי חוק; מרבית התלונות הן על הביטוח הלאומי, שהוא משלם הגמלאות העיקרי במדינת ישראל. מלבד תלונות על הביטוח הלאומי מתקבלות תלונות על גופים אחרים המשלמים גמלאות: הרשות לזכויות ניצולי השואה במשרד האוצר, האחראית לתשלום גמלאות ומענקים לניצולי השואה; אגף שיקום נכים במשרד הביטחון, האחראי לתשלום גמלאות לנכי צה"ל; מינהלת הגמלאות באגף החשב הכללי במשרד האוצר, האחראית בעיקר לתשלום הגמלאות לגמלאי המדינה ולשאריהם; משרד הרווחה המשלם מענקים ותשלומים שונים לעיוורים, לבעלי צרכים מיוחדים, למשפחות אומנה ולזכאים נוספים; ורשות המיסים בישראל (להלן - רשות המיסים), המשלמת מענק עבודה לבעלי הכנסה נמוכה מעבודה.

מאחר שכאמור, הביטוח הלאומי הוא הגוף העיקרי המשלם גמלאות, מרבית התלונות שיתוארו להלן הן עליו. כמו כן יובאו תיאורה של תלונה על משרד הרווחה, תיאורה של תלונה על משרד האוצר ותיאורה של תלונה על רשות המיסים; שתי התלונות האחרונות הביאו לתיקון מערכתי. תיאור תלונות על מענקים ותגמולים לנכי צה"ל מובא בפרק "זכויות אנשים עם מוגבלות" בעמ' 99.

ליקויים בתשלום קצבאות זקנה

קצבת אזרח ותיק (להלן - קצבת זקנה) נועדה להבטיח לתושבי ישראל הכנסה חודשית קבועה לעת זקנה. תושב ישראל שנולד בישראל או עלה אליה לראשונה לפני גיל 60-62 (תלוי בתאריך הלידה) ועומד בתנאי הזכאות שנקבעו בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן - חוק הביטוח הלאומי), זכאי לקצבת זקנה.

לגבי מי שעלו לישראל לראשונה לאחר גיל 60-62, הם עשויים להיות זכאים לקצבת זקנה מיוחדת מכוח הסכמים שנחתמו בין מדינת ישראל לביטוח הלאומי. להלן תיאורן של שלוש תלונות בנושא תשלום קצבאות זקנה:

1. בהתאם להסכם בדבר תשלום קצבת זקנה מיוחדת (להלן - הסכם קצבת זקנה), מי שנמצא בישראל כדין והשלים תקופת תושבות רצופה של 24 חודשים לפחות בתקופה להגשת התביעה לקצבת זקנה - זכאי לקצבת זקנה מיוחדת. הזכאות תחל מהיום הראשון של החודש שבו הוגשה התביעה לקצבה.

המתלונן הלן על החלטת הביטוח הלאומי לאשר את זכאותו לקצבת זקנה מיוחדת רק מפברואר 2016, אף שלטענתו הוא זכאי לה כבר מינואר אותה שנה, הואיל ובחודש זה השלים 24 חודשי תושבות רצופים. לדבריו, ב-17.12.15 הוא הגיש לרשות האוכלוסין וההגירה (להלן - רשות האוכלוסין) בקשה להאריך את תוקף אשרת התושבות שלו, שהיא תנאי לזכאותו לקצבה, אך בשל התמשכות

[68]

המוסד לביטוח לאומי



הטיפול של רשות האוכלוסין בבקשתו הוא קיבל את האשרה רק ב-31.1.16, ולכן נבצר ממנו להגיש את התביעה לביטוח הלאומי בינואר.

מסניף הביטוח הלאומי שטיפל בבקשת המתלונן נמסר בתגובה על התלונה כי המתלונן אכן השלים 24 חודשי תושבות בינואר 2016, אולם הזכאות לקצבה מתחילה רק ביום הראשון של החודש שבו הוגשה למוסד הבקשה לקבלה. מאחר שהמתלונן הגיש את התביעה ב-2.2.16, הוא זכאי לקצבה רק מחודש זה. הסניף ציין כי ברישומי הביטוח הלאומי אין עדות על שהמתלונן ביקר בסניף הביטוח הלאומי או הגיש תביעה לקצבה לפני 2.2.16.

הנציבות פנתה למנהל אגף זקנה ושאיירים במשרד הראשי של הביטוח הלאומי וביקשה כי יבחן את האפשרות לשלם למתלונן את הקצבה כבר מינואר 2016, נוכח התמשכות הטיפול של רשות האוכלוסין בבקשת המתלונן, שבעטייה נבצר ממנו להגיש את תביעתו למוסד באותו מועד.

הביטוח הלאומי הודיע לנציבות כי בחן שוב את העניין והחליט לאשר את תשלום הקצבה למתלונן מינואר 2016, כבקשתו. (1015749)

2. אמו של המתלונן נולדה בשנת 1920 ועלתה ארצה בשנת 1980. בשנת 2015 הגיש המתלונן לביטוח הלאומי, בשמה של אמו, תביעה לתשלום קצבת זקנה. הביטוח הלאומי ראה בתביעה זו תביעה לתשלום קצבת זקנה מיוחדת, המותנה לפי הסכם קצבת זקנה בעמידה במבחן הכנסה. מאחר שהכנסתה של האם עולה על ההכנסה המירבית המזכה לפי ההסכם בקצבה, נדחתה התביעה.

[69]
המוסד לביטוח לאומי

המתלונן טען כי אמו הגיעה ארצה לפני שמלאו לה 60, ולכן היא זכאית לקצבת זקנה רגילה, שאינה מותנית בעמידה במבחן הכנסה, ולא לקצבת זקנה מיוחדת מכוח הסכם קצבת זקנה. המתלונן ציין כי אמו לא הייתה מודעת לזכאותה לקצבת זקנה, ולכן לא הגישה תביעה לקבלה במועד מוקדם יותר.

הביטוח הלאומי מסר בתגובה על התלונה כי בבדיקה שעשה עלה שאמו של המתלונן אכן נכנסה לראשונה לישראל לפני שמלאו לה 60. ואולם בעת כניסתה היא קיבלה אשרת כניסה זמנית. רק בשנת 1983 קיבלה האם מעמד של עולה, ולכן מועד זה הוא הקובע לגבי סוג קצבת הזקנה שלה היא זכאית.

נוכח תשובת הביטוח הלאומי פנתה הנציבות לרשות האוכלוסין, וזו קבעה כי האם תיחשב לעולה חדשה ממועד כניסתה הראשונה לישראל. אשר לביטוח הלאומי, הוא אישר לאחר בדיקה נוספת את זכאותה של האם לקצבת זקנה רגילה למפרע מנובמבר 2011, ארבע שנים לפני מועד הגשת התביעה לקבלה.¹ (1014740)

[70]

המוסד לביטוח לאומי

3. מי שהביטוח הלאומי הכיר בו כנפגע עבודה והוא נותר נכה עקב פגיעה זו, עשוי להיות זכאי לקצבת נכות מעבודה, גם אם חזר לעבוד אחרי הפגיעה. אביו של המתלונן קיבל קצבת נכות מעבודה ובשנת 2005 פרש לגמלאות. לטענת המתלונן המשיך הביטוח הלאומי לשלם לאביו קצבת נכות מעבודה, ולא קצבת זקנה, גם לאחר פרישתו לגמלאות, אף שסכום קצבת הזקנה גבוה מסכום קצבת הנכות. המתלונן הוסיף כי מאז הגיע אביו לגיל המזכה בקצבת זקנה, לא פנה אליו הביטוח הלאומי על מנת שיבחר באחת מהקצבות.²

בקשת האב לקבל מהביטוח הלאומי את ההפרש בין סכום קצבת הזקנה ממועד זכאותו לה לסכום קצבת הנכות נדחתה. לאחר דין ודברים הסכים הביטוח הלאומי לשלם לאב הפרשים מאפריל 2011 ואילך - ארבע שנים למפרע מהמועד שבו אושרה בקשתו לקצבת זקנה, בנימוק כי מדובר "באחריות משותפת" של הביטוח הלאומי והאב לאי-תשלום קצבת הזקנה.

המתלונן טען כי הביטוח הלאומי ידע בכל השנים שבהן מצוי אביו בגמלאות שקצבת הזקנה שהאב זכאי לה גבוהה יותר מקצבת הנכות מעבודה. הוא ביקש אפוא כי הביטוח הלאומי ישלם לאביו את ההפרשים בין הקצבות ממועד זכאותו לקצבת זקנה ועד לאפריל 2011.

הביטוח הלאומי טען בתגובה על התלונה כי האב הגיע לגיל פרישה בדצמבר 2005. הביטוח הלאומי הוסיף כי בנובמבר 2005, דצמבר 2006 ודצמבר 2007 שלח באופן יזום טופסי תביעה לקצבת זקנה לכתובת מגוריו של האב, אולם רק בינואר 2008 הגיש האב לראשונה תביעה לקצבת זקנה.

הביטוח הלאומי ציין כי בפברואר 2008 עודכנה מחלקת נכות מעבודה בסניף הביטוח הלאומי שטיפל בתביעת האב כי האב זכאי לקבל קצבת זקנה. לעדכון צורפו נתונים לגבי הקצבה המגיעה לאב. בעקבות כך שלחה מחלקת נכות מעבודה לאב הודעות בדבר חובתו לבחור בין הקצבות, אך האב לא הגיב על ההודעות, ולכן המשיך הביטוח הלאומי לשלם לו קצבת נכות מעבודה. ביוני 2010 ובינואר 2011 שוב נשלחו לאב טופסי תביעה לקצבת זקנה, ובאפריל

1. בתיקון מס' 133 לחוק הביטוח הלאומי, שהתקבל ב-12.1.12, נוסף לחוק סעיף 296(ב), ולפיו ניתן לשלם קצבת זקנה עבור 48 חודשים למפרע, ולא רק עבור 12 חודשים למפרע, כפי שנקבע לגבי שאר הגמלאות (המועד הקובע הוא מועד הגשת התביעה).

2. לפי סעיף 320(ג) לחוק הביטוח הלאומי, "לא יינתנו לאדם, אם אין כוונה אחרת משתמעת... קצבות שונות לפי חוק זה בעד פרק זמן אחד"; בסעיף 320(ד) לחוק זה נקבע: "היה אדם זכאי, לולא הוראות סעיף זה, ליותר מגמלה אחת, הברירה בידו לקבל אחת מהן".

2011 הגיש האב תביעה לקצבה כאמור. בעקבות כך שוב שלחה לו מחלקת נכות מעבודה הודעה בדבר חובתו לבחור בין הקצבאות, ומשלא התקבלה תגובתו נדחתה תביעתו לקצבת זקנה. הביטוח הלאומי שלח טופסי תביעה לאב גם באפריל 2012, אפריל 2013, אפריל 2014 ואפריל 2015; כל הטפסים נשלחו לכתובת מגורי האב.

לדברי הביטוח הלאומי, במאי 2015 שוב הגיש האב תביעה לקצבת זקנה, והפעם ציין בה כי הוא בוחר לקבל קצבה זו ולא קצבת נכות מעבודה; בעקבות תביעה זו החל האב לקבל קצבת זקנה מאותו חודש. כמו כן, בהתאם להוראת סעיף 296ב(2) לחוק הביטוח הלאומי אושרה זכאותו לקצבת זקנה 48 חודשים למפרע, ממאי 2011, והוא קיבל את ההפרשים בין קצבת הזקנה לקצבת הנכות ממאי 2011 ועד אפריל 2015.

הביטוח הלאומי הוסיף כי מאחר שהאב קיבל קצבת נכות מעבודה חלה עליו החובה להודיע עם הגיעו לגיל פרישה כי הוא מבקש לקבל במקום קצבה זו קצבת זקנה. כל עוד לא עשה כן, המשיך הביטוח הלאומי לשלם לו קצבת נכות מעבודה.

נוכח טענת המתלונן כי לא קיבל את פניות הביטוח הלאומי בעניין הצורך בבחירה בין הקצבאות, ביקשה הנציבות מהביטוח הלאומי שיבדוק לאיזו כתובת נשלחו המכתבים. בתגובה הודיע הביטוח הלאומי כי בבדיקה שעשה עלה כי מספר הבית שצוין במכתבים שנשלחו לאב משנת 2009 ואילך היה שגוי, ועקב כך לא הגיעו המכתבים ככל הנראה ליעדם.

יצוין כי בתדריך מינהל הגמלאות של הביטוח הלאומי בנושא תשלומי גמלאות למפרע נקבע באילו מקרים יש לראות בתביעות כאילו הוגשו בתאריך מוקדם מהתאריך שבו הוגשו בפועל. בנוגע לאי-מימוש האפשרות להגיש תביעה למרות משלוח הודעות בדבר אפשרות זו, נקבע כי יש להבחין בין מקרים שבהם הייתה כתובת המבוטח מעודכנת במערכות הביטוח הלאומי ובין מקרים שבהם לא הייתה הכתובת מעודכנת; אם הכתובת שאליה נשלחה הודעה כאמור הייתה מעודכנת, נקבע כי יש לראות בה כאילו הגיעה ליעדה, והאחריות להגשת התביעה היא של המבוטח. במקרה כזה תשולם הקצבה רק שנה למפרע, בהתאם לסעיף 296 לחוק הביטוח הלאומי; אם הכתובת לא הייתה מעודכנת, נקבע כי האחריות היא משותפת, ותשלום הקצבה יהיה ארבע שנים למפרע, על אף הוראת אותו סעיף.

בעקבות פניית הנציבות התקיימה התייעצות בין סניף הביטוח הלאומי שטיפל בתביעה ובין ענף נפגעי עבודה במשרד הראשי של הביטוח הלאומי, ובה הוחלט כי מאחר שלא ניתן לקבוע בוודאות כי האב קיבל את המכתבים בדבר אפשרות הבחירה, ישולמו לו ההפרשים בין קצבת הזקנה לקצבת הנכות מעבודה גם



עבור פרק הזמן ינואר 2007 (שנה לפני המועד שבו הגיש לראשונה תביעה לקצבת זקנה) עד אפריל 2011. (1011972)

אי-תשלום גמלת סיעוד לעיוורת

[71]

המוסד לביטוח לאומי

הביטוח הלאומי משלם גמלת סיעוד לקשיש התלוי במידה רבה באדם אחר בביצוע רוב הפעולות היומיומיות: התהלכות בבית, התלבשות, אכילה, רחצה וטיפול בהפרשות. בקביעת הזכאות גם מובא בחשבון הצורך בהשגחה על הקשיש כדי למנוע סכנה לו ולסובבים אותו.

הזכאי לגמלת סיעוד רשאי לבחור מבין השירותים הנכללים בגמלה את השירותים המתאימים לו: טיפול סיעודי בבית, ביקור במרכז יום, אספקת מוצרי ספיגה, אספקת משדר מצוקה ומתן שירותי כביסה. מי שמעסיק מטפל צמוד יכול לקבל את גמלת הסיעוד בכסף, ובלבד שהוא עומד בתנאים שנקבעו.

ככלל, מעריך מטעם הביטוח הלאומי בודק את מידת התלות של הקשיש באדם אחר בביצוע הפעולות היומיומיות הבסיסיות. ואולם במקרים מסוימים ניתנת הגמלה גם ללא בדיקת תלות.

בנובמבר 2015 הגישה המתלוננת למוסד תביעה לגמלת סיעוד. תביעתה נדחתה, אף שלטענתה, היא עיוורת לחלוטין ובודדה.

על פי נוהל הביטוח הלאומי מנובמבר 2014, זקן שהוא עיוור ובודד זכאי ללא בדיקת תלות לגמלת סיעוד המזכה ב-9.75 שעות של טיפול סיעודי בשבוע. הביטוח הלאומי טען בתגובה כי התביעה נדחתה מאחר שהמתלוננת מתגוררת עם אמה, ועקב כך היא אינה מתאימה להגדרה "בודדה".

בעקבות פניית הנציבות בדק הביטוח הלאומי מחדש את עניינה של המתלוננת. התברר שאמה מוגבלת מאוד בעצמה וזכאית לקצבת שירותים מיוחדים, ובנסיבות אלו אינה יכולה לסייע למתלוננת. עקב כך נקבע שהמתלוננת מתאימה להגדרה "בודדה", ואושרה תביעתה לגמלת סיעוד מדצמבר 2015. מאחר שלא היה ניתן לתת לה שעות טיפול למפרע, אושר לה פיצוי כספי בסך 7,965 ש"ח. (1015814)

הפקדת קצבת נכות כללית בחשבון שגוי

המתלונן, רואה חשבון, פנה לנציבות בשמה של אישה הזכאית לקצבת נכות כללית (להלן - המבוטחת). המתלונן ציין כי מדובר באישה ערירית ותשושת נפש הנמצאת בהליכי פשיטת רגל, וכי הוא ו"עמותת ידיד - מרכזי זכויות בקהילה" מסייעים לה. לטענת המתלונן הפקיד הביטוח הלאומי בטעות את קצבת הנכות הכללית של המבוטחת בחשבונה בבנק הפועלים, שנחסם בשל הליך פשיטת הרגל שהיא מצויה בו, אף שהמבוטחת ציינה בתביעה שהגישה כי יש להפקיד את הקצבה בחשבונה בבנק הדואר.

המתלונן הוסיף כי הטעות התגלתה כשבועיים לאחר הפקדת הקצבה בחשבון בבנק הפועלים, וכי מיד לאחר גילוייה נמסר לביטוח הלאומי כי יש להפקיד את הקצבה בבנק הדואר. ואולם הביטוח הלאומי לא עשה זאת, ועקב כך הפסידה המבוטחת את כספי הקצבה, מאחר שהכספים שימשו לכיסוי יתרת החובה שיש לה בבנק הפועלים.

הביטוח הלאומי טען בתגובה על התלונה כי בעבר הגישה המבוטחת תביעה לקצבת נכות כללית, ובטופס התביעה ציינה את פרטי החשבון שלה בבנק הפועלים. לאחר שהתביעה נדחתה הגישה המבוטחת בסוף שנת 2015 תביעה חדשה ומסרה בה את פרטי החשבון שלה בבנק הדואר. התביעה אושרה, אך הקצבה הופקדה בטעות בחשבון של המבוטחת בבנק הפועלים. מאחר שבחשבון זה הייתה קיימת יתרת חובה, לא עלה בידי הביטוח הלאומי למשוך את הסכום שהופקד. הביטוח הלאומי מסר כי הטעות תוקנה, וכיום הקצבה מופקדת בחשבון המבוטחת בבנק הדואר.

הנציבות פנתה לביטוח הלאומי והטעימה כי לפי סעיף 303 לחוק הביטוח הלאומי, גמלה אינה ניתנת לעיקול עד 30 יום מיום ששולמה. לפיכך אילו פעל הביטוח הלאומי מיד כשנודע לו על הפקדת הקצבה בחשבון בבנק הפועלים, היה באפשרותו למשוך אותה בחזרה ולהפקיד אותה בחשבון בבנק הדואר.

לאחר שבחן את עמדת הנציבות החליט הביטוח הלאומי לפצות את המבוטחת בסכום הקצבה שהופקדה בבנק הפועלים. (1021824)

[72]

המוסד לביטוח לאומי



אי-קבלת מענק לימודים בשל חוסר ידיעה

[73]

המוסד לביטוח לאומי

הביטוח הלאומי משלם מענק לימודים להורים עצמאיים³ ולמשפחות שבהן ארבעה ילדים ויותר הזכאיות לקצבת ילדים והמקבלות קצבת קיום (קצבת נכות כללית, קצבת הבטחת הכנסה, קצבת מזונות, קצבת אזרח ותיק או קצבת שאירים). המענק משולם עבור כל ילד בן 6-18 ומופקד בחשבון הבנק שבו מופקדת קצבת הילדים עד 15 באוגוסט, סמוך לתחילת שנת הלימודים.

הביטוח הלאומי משלם את מענק הלימודים באופן אוטומטי לרוב ההורים העצמאיים, והדבר מצוין באתר האינטרנט שלו. ואולם להורים עצמאיים שהיו זכאים לראשונה למענק ולמקצת ההורים העצמאיים שהיו זכאים למענק בשנים קודמות, נשלחה הודעה ובה צוין כי על מנת שהביטוח הלאומי יבדוק את זכאותם עליהם למלא ספח הצהרה המצורף להודעה. זכאותם של מי שלא שלחו את ההצהרה לא נבדקה, וממילא לא שולם להם המענק.

המתלוננת, אם עצמאית לבן שנולד בשנת 2005, טענה בתלונתה כי מאחר שהביטוח הלאומי לא יידע אותה על זכאותה למענק הלימודים, היא לא הגישה במשך שנים תביעה לקבלו. לטענתה, רק בספטמבר 2015 נודע לה במקרה שהיא זכאית למענק, ובעקבות כך היא הגישה תביעה לקבלו. התביעה אושרה, ושולם לה מענק עבור השנים 2014 ו-2015 בלבד (לפי סעיף 296(ב)(1) לחוק הביטוח הלאומי, ולפיו ניתן לקבל מענק רק 18 חודשים למפרע).

בתגובה על התלונה טען הביטוח הלאומי כי במאי 2011 נשלחה למתלוננת הודעה, ובה צוין שהיא עשויה להיות זכאית למענק לימודים; להודעה צורפה הצהרה שהמתלוננת התבקשה למלא. ואולם המתלוננת לא מילאה את ההצהרה, ולפיכך לא שולם לה המענק. המתלוננת טענה כי לא קיבלה את ההודעה, ולו הייתה מקבלת אותה ברור שהייתה ממלאת את ההצהרה ומגישה תביעה לקבל את המענק.

נוכח טענתה האמורה של המתלוננת, ומאחר שמשנת 2014 החל הביטוח הלאומי לשלוח לזכאיות למענק הודעות ותזכורות, ואף הודעות דחייה למי שבקשתן למענק נדחתה, ביקשה הנציבות מהביטוח הלאומי כי יבחן שוב את עמדתו בעניינה של המתלוננת. בעקבות זאת הסכים הביטוח הלאומי לשלם למתלוננת את המענק משנת 2011 ואילך.

נוסף על כך, ולבקשת הנציבות, הבהיר הביטוח הלאומי באתר האינטרנט שלו כי כל מי שזכאי למענק בפעם הראשונה צריך להגיש תביעה לצורך מימוש זכאותו, וכי המענק לא ישולם לו באופן אוטומטי. [1007418]

3. להגדרת הורה עצמאי ראו סעיף 1 לחוק סיוע למשפחות שבראשן הורה עצמאי, התשנ"ב-1992.



השלמת הלוואה עומדת לרכישת רכב

הביטוח הלאומי מעניק בתנאים מסוימים הלוואה עומדת למוגבל בניידות הקונה רכב חדש או מחליף רכב, לשם מימון מלא או חלקי של המיסים החלים על הרכב. המוגבל בניידות זכאי לקבל הלוואה כזאת לשם קניית כל רכב שהוא זכאי לו על פי נכותו, ובלבד שהרכב יכלול את כל האבזרים שהמכון הרפואי לבריאות בדרכים קבע שהוא זקוק להם. סכום ההלוואה העומדת יהיה כסכום המיסים החלים על הדגם המייצג של הרכב שנקבע למוגבלים בניידות ברמת הזכאות שלו, אך לא יותר מסכום המיסים החלים על הרכב שקנה בפועל.

נכה התלונן על שהביטוח הלאומי לא העניק לו הלוואה עומדת בסכום השווה למלוא מסי היבוא החלים על הרכב שהוא זכאי לו, אף שאושרה לו הלוואה בסכום כאמור. לדבריו, הוא נדרש עקב כך לשלם מכספו 3,504 ש"ח.

בתגובה על התלונה אישר הביטוח הלאומי את דברי המתלונן, אולם טען כי למתלונן אושרה הלוואה עומדת לרכישת רכב שמספר הדגם שלו אצל היבואן הוא 1550000011 (להלן - דגם 11), ואילו המתלונן רכש מהיבואן רכב מדגם 1550000031 (להלן - דגם 31). לדברי הביטוח הלאומי, ההלוואה שקיבל המתלונן הייתה שווה לסכום המס שחל על דגם 11 ביום שחרור הרכב בפועל מהמכס.

המתלונן טען כי במועד שרכש את הרכב מדגם 31 עמד למכירה אצל היבואן רק רכב מדגם זה, ולכן סבר שדגם זה הוא הדגם המייצג. הביטוח הלאומי טען כי רק כחודשיים לאחר רכישת הרכב מדגם 31 דיווח לו היבואן על הפסקת השיווק של דגם 11, וכי בנסיבות אלה המתלונן אינו זכאי לעדכון סכום ההלוואה העומדת לסכום המיסים החלים על דגם 31.

[74]

המוסד לביטוח לאומי

נוכח טענותיו של המתלונן ביקשה הנציבות מהביטוח הלאומי לבדוק אם סמוך למועד שבו רכש המתלונן את רכבו היה ידוע על מבוטחים שרכשו רכבים מדגם 11.

לאחר שבדק את העניין אישר הביטוח הלאומי כי סמוך למועד שבו שוחרר הרכב של המתלונן מהמכס שוחררו רכבים מעטים בלבד מדגם 11, וכל שאר הרכבים ששוחררו היו מדגם 31. לפיכך החליט הביטוח הלאומי להשלים את סכום ההלוואה לכל המבוטחים שרכשו בחודשים אלה רכב מדגם 31, ובכללם המתלונן. [1018606]

תשלום קצבת ילדים למי שאינה תושבת ישראל

[75]
המוסד לביטוח לאומי

המתלוננת נשואה לאזרחי, ויש להם ילדים. אף שהיא אינה מוגדרת תושבת ישראל, היא זכאית לקצבת ילדים מכוח זכאותו של בעלה. בתלונתה הלינה המתלוננת על שהביטוח הלאומי הפסיק לשלם לה קצבת ילדים. לדבריה, בשל מעמדה היא אינה יכולה לפתוח חשבון בנק בישראל כדי שהקצבה תופקד בו, ולפיכך ביקשה שהקצבה תופקד בחשבון הבנק של בעלה. ואולם בקשתה לא נענתה.

לפי סעיף 69 (א) לחוק הביטוח הלאומי, "קצבת ילדים תשולם לאם, אולם אם הילד נמצא עם האב בלבד והאב זכאי לקצבה, תשולם הקצבה לאב".

לפי חוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981, תאגיד בנקאי יאפשר לכל לקוח לפתוח חשבון עובר ושב ביתרת זכות ולנהלו, ובלבד שלא קיימת סיבה סבירה לאי-מתן שירות. לקוח מוגדר בחוק "אדם המקבל שירות מתאגיד בנקאי". ואולם הוראה 422 של המפקח על הבנקים בבנק ישראל קובעת כי לקוח הוא "יחיד... שהוא תושב ישראל [ההדגשה אינה במקור], המקבל או מבקש לקבל שירות בנקאי מתאגיד בנקאי". בהוראה נקבע כי תושב ישראל הוא כ"משמעו בחוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965".⁴

מאחר שעל פי ההגדרה של תושב ישראל בחוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965, המתלוננת אינה תושבת ישראל, אין חובה על התאגידים הבנקאיים בישראל לפתוח על שמה חשבון בנק.

הביטוח הלאומי טען כי כל עוד אין חשבון בנק על שמה של המתלוננת, לא ניתן לשלם לה את הקצבה. הביטוח הלאומי הוסיף כי התשלום אינו יכול להינתן גם לבעלה, מאחר שהוא אינו מגדל את ילדיהם בעצמו אלא במשותף עם המתלוננת.

ואולם הנציבות הפנתה את הביטוח הלאומי לסעיף 69 (ב) לחוק הביטוח הלאומי, ולפיו "המוסד ישלם את הקצבה להורה, אף אם לא נתקיימו בו התנאים לפי סעיף קטן (א), אם ביקש זאת ההורה שמשלמת לו הקצבה". כלומר, בהתאם לסעיף זה, המתלוננת יכולה לבקש לשלם את הקצבה לבעלה, גם אם ילדיהם אינם נמצאים

4. ולפיה תושב הוא "מי שנמצא בישראל כאזרחי או על פי אשרת עולה או תעודת עולה או על פי רישיון לישיבת קבע".

בחזקתו בלבד, ומאחר שהיא עשתה כן - על הביטוח הלאומי להפקיד את הקצבה בחשבון הבנק של הבעל.

לאחר שבחן הביטוח הלאומי את עמדת הנציבות הוא החליט להפקיד את הקצבה בחשבון בעלה של המתלוננת, בכפוף להצהרה בכתב של המתלוננת ולפיה היא מסכימה שהקצבה תופקד בחשבון זה. (1019841)

תשלומים למשפחת אומנה

[76]

משרד העבודה, הרווחה
והשירותים החברתיים

המתלוננים משמשים משפחת אומנה לשני נכדיהם הקטינים. שירותי הרווחה העבירו את הנכדים למשמורת המתלוננים בהליך של השמת חירום לאחר שאמם נעצרה, ומאז הם שוהים אצלם. בתלונתם הלינו המתלוננים על שלא קיבלו ממשרד הרווחה את התשלומים המגיעים להם בשל שהות הילדים אצלם.

השמת חירום נועדה לספק לקטינים פתרון זמני, עד שיימצא להם סידור משפחתי או מוסדי קבוע ומיטבי. השמת חירום יכולה להיעשות בכמה אופנים: השמה במשפחת קלט חירום - כלומר השמה במשפחה שהוכשרה לקליטת ילדים ומצויה בכוננות מתמדת לקבלת ילד על פי צו חירום; השמה במשפחת קלט קהילתי - כלומר השמה במשפחה בקהילה או אצל קרובי משפחה, שכנים, חברים וכדומה; השמה במרכזי חירום - כלומר השמה במרכזים ייעודיים לילדים שהוצאו מהבית או ביחידות הנמצאות במוסדות קיימים (כגון פנימיות).

הועלה כי בתחילה שימשו המתלוננים לנכדים משפחת קלט קהילתי, וכשמונה חודשים לאחר מכן הוכרו כמשפחת אומנה. בפרק זמן זה בדקו שירותי הרווחה אם אפשר להחזיר את הילדים לחזקת אמם. משרד הרווחה ציין כי משפחות הקלט הקהילתי אינן משפחות אומנה, אולם לעתים, לאחר שנקבע כי שהייה במשפחת אומנה היא הפתרון המומלץ לקטינים, הופכת משפחת הקלט למשפחת אומנה, לאחר שנעשות לגביה בדיקות כדי לוודא שהיא מתאימה לכך.

אשר לתשלומים למשפחות הקולטות מסר משרד הרווחה כי משפחת קלט קהילתי זכאית לתשלום עבור שהותו של ילד אצלה, מהיום הראשון לקליטתו ועל פי מספר ימי שהייה. אם המשפחה הופכת למשפחת אומנה, היא זכאית לתשלומים המגיעים למשפחה במעמד כזה ממועד החלטתה של ועדת תכנון, טיפול והערכה, הפועלת במשרד, להמליץ עליה כמשפחת אומנה.

הבירור העלה כי שירותי הרווחה אמנם שילמו למתלוננים תשלומים שונים עבור הטיפול בנכדים, אך הסכומים ששולמו היו נמוכים במידה ניכרת מהסכומים המשולמים למשפחות קלט קהילתי או למשפחות אומנה.

בעקבות התערבות הנציבות קיבלו המתלוננים את כל התשלומים שהגיעו להם כמשפחת קלט קהילתי, מהיום שבו הושמו אצלם הנכדים; כן קיבלו המתלוננים את התשלומים המגיעים להם כמשפחת אומנה, מהיום שבו הוכרו כמשפחה כזאת.

יצוין כי עד דצמבר 2016 פעל משרד הרווחה בעניין השמה חוץ-ביתית על פי תקנון עבודה סוציאלית (תע"ס). באותו חודש נכנס לתוקף חוק אומנה לילדים, התשע"ו-2016, שחקיקתו היא פועל יוצא של אשורר האמנה לזכויות הילד על ידי מדינת ישראל בשנת 1989 ושל התאמת החקיקה בישראל לאמנה זו בנושאי השמה חוץ-ביתית ואומנה. החוק קובע את זכויות הילדים במשפחות אומנה, את הזכויות והחובות של משפחת האומנה ואת החובות של אנשי המקצוע המלווים את הילדים ואת המשפחות האלה. החוק עוסק גם במסירת מידע להורים של ילד הנמצא במשפחת אומנה ובשיתופם בתהליכים שהילד עובר בזמן שהוא נמצא במשפחה כזאת. בחוק ניתנת העדפה לאומנת קרובי משפחה, ונקבע בו כי כל קרובי המשפחה יהיו מוכרים כאומנים, יעברו תהליך של בדיקה וליווי כמו כל משפחה אומנת אחרת ויקבלו את התשלומים המגיעים להם כמשפחת אומנה. [1003598]

אפליה בין משרתים בשירות סדיר לבין משרתים בשירות לאומי

[77]
משרד האוצר - מינהלת
הגמלאות



רעייתו של המתלונן הייתה עובדת מדינה, ועם פטירתה היו בנותיו זכאיות לקצבת שאירים ממינהלת הגמלאות. תלונתו של המתלונן נסבה על החלטת מינהלת הגמלאות להפסיק את תשלום קצבת השאירים לבנותיו עם הגיען לגיל 20, מכיוון שהן משרתות בשירות לאומי ולא בשירות סדיר.

המתלונן טען כי לפי הוראות חוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970 (להלן - חוק הגמלאות), יתום הזכאי לקצבת שאירים ומשרת בשירות סדיר בצה"ל יקבל קצבת שאירים עד הגיעו לגיל 21. בנוגע ליתום המשרת בשירות לאומי אין הוראה דומה. לטענת המתלונן, מדובר באפליה שאינה עולה בקנה אחד עם המגמה להשוות בין הזכויות של המשרתים בשירות סדיר ושל המשרתים בשירות לאומי.

הבירור העלה כי אכן, הזכות לקבל קצבת שאירים עד גיל 21 נקבעה בחוק הגמלאות לגבי מי שמשרת בשירות סדיר בצבא. ואולם עלה כי במהלך השנים הושווה מעמדם של משרתים בשירות לאומי למעמדם של משרתים בשירות סדיר במגוון היבטים. לדוגמה, בחוק הביטוח הלאומי הושווה מעמדם של משרתים בשירות לאומי למעמדם של חיילים בשירות סדיר בכל הנוגע לזכאות לדמי אבטלה ולמענק עבודה מועדפת. בחוק זה, שגם מכוחו משולמת קצבת שאירים ליתום מאחד מהוריו, גם נקבע כי הן יתום המשרת בשירות לאומי והן יתום המשרת בשירות סדיר זכאים לתשלום קצבת שאירים.

נוסף על כך, בחוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014, נקבע כי משרתים בשירות לאומי יהיו זכאים לדמי נסיעה ולתשלום דמי כלכלה בשיעור שלא יהיה גבוה משיעור דמי הקיום המשולמים לחיילים בשירות סדיר; בחוק קליטת חיילים משוחררים, התשנ"ד-1994, נקבע כי משרתים בשירות לאומי וחיילים בשירות סדיר זכאים להשתתפות בשכר הלימוד או בתשלום בגין הכשרה מקצועית וכן זכאים להלוואה לצורכי דיור, לסיוע בהקמת עסק חדש, למענק שחרור ופיקדון אישי ועוד.

הבירור גם העלה כי בפסיקה בעניין הזכאות לקצבת שאירים ליתומים והשווה מעמדם של משרתים בשירות לאומי למעמדם של משרתים בשירות סדיר. למשל, בפסיקת בית הדין לעבודה⁵ נקבע בעניין הזכאות לקצבת שאירים מקרן פנסיה כי יש לשלם קצבה כאמור גם ליתומים המשרתים בשירות לאומי עד הגיעם לגיל 21. זאת אף שבתקנון קרן הפנסיה נקבעה הוראה כזאת, בדומה לנקבע בחוק הגמלאות, רק לגבי משרתים בשירות חובה.

נציבות תלונות הציבור פנתה לשר האוצר, שהוא השר הממונה על ביצוע חוק הגמלאות, והפנתה את תשומת לבו לחוקים ולפסק הדין הנזכרים לעיל, המשווים את מעמדם של משרתים בשירות לאומי למעמדם של משרתים בשירות סדיר. הנציבות ציינה כי על פי הנאמר לעיל, אין הצדקה להבחנה העולה מחוק הגמלאות בין משרתים בשירות סדיר למשרתים בשירות לאומי לעניין הזכאות לקצבת שאירים.

הנציבות הטעימה כי מטרתה של קצבת השאירים היא לסייע בידי אלו שהיו סמוכים על שולחנו של הנפטר. הן משרתים בשירות סדיר והן משרתים בשירות לאומי עדיין נסמכים בתקופת שירותם על שולחנם של הוריהם וזקוקים לתמיכתם הכלכלית. נוכח האמור, ומאחר שבחוקים אחרים והשווה מעמדם של המשרתים בשירות לאומי למעמדם של המשרתים בשירות סדיר - מן הראוי שיתוקן חוק הגמלאות וייקבע בו שהזכאות לקצבת שאירים תחול באופן שווה על משרתים בשירות סדיר ועל משרתים בשירות לאומי.

ואכן, שר האוצר הודיע לנציבות כי בחן את הסוגיה וכי יפעל לתיקון חוק הגמלאות כאמור. הנציבות עוקבת אחר תיקון החוק. (1008017)

אי-תשלום מענק עבודה (מס הכנסה שלילי)

[78]
רשות המיסים

רשות המיסים משלמת מענק עבודה לשכירים ולעצמאים בעלי הכנסות נמוכות, אם הם עומדים בקריטריונים לקבלת המענק הקבועים בחוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מענק עבודה), התשס"ח-2007 (להלן - חוק ההשתתפות). לפי חוק ההשתתפות, מענק העבודה משולם בתשלום אחד או מחולק לעד ארבעה תשלומים, בהתאם למועד הגשת התביעה למענק ולסכום המענק.



5. ע"ב (ת"א) 5955/02 נתיב - קרן הפנסיה של פועלי ועובדי מפעלי משק ההסתדרות בע"מ - רוזנבאום (פורסם במאגר ממוחשב, 4.1.04).

למתלונן אושר תשלום המענק לשנת 2014, בחלוקה לתשלומים. בתלונתו הלין המתלונן כי כאשר הגיע מועד התשלום השלישי נמסר לו כי הוא אינו זכאי לתשלום, והוא אף נדרש להשיב חלק מהמענק ששולם לו.

לטענתו, כאשר ביקש לקבל הסבר לכך נמסר לו כי הוחלט שהמענק, שסכומו נקבע בין השאר לפי מספר הילדים של המבקש, ישולם לפי מספר הילדים הביולוגיים או המאומצים של המבקש ולא לפי מספר הילדים שהוא מפרנס. לדברי המתלונן, הוא ובת זוגו מגדלים ארבעה ילדים, שני ילדים משותפים ושני ילדים של בת זוגו, שהוא נושא בהוצאותיהם מגיל צעיר, וכי בעקבות השינוי לא ישולם לו המענק בגין ילדיה של בת זוגו.

מבירור התלונה בחטיבת שירות לקוחות ברשות המיסים עלה כי הרשות שינתה את ההגדרה של "ילד" לצורך בחינת הזכאות לתשלום המענק. בהגדרה החדשה נקבע כי ילד הוא רק מי שמצוין כילדו של התובע במרשם האוכלוסין. כלומר, ילד שאינו ילדו הביולוגי או המאומץ של התובע, וממילא אינו מצוין כילדו במרשם האוכלוסין, לא ייכלל בהגדרה של ילד, אף אם הוא גדל בביתו של התובע, והתובע מפרנס אותו.

הרשות ציינה כי בחוק ההשתתפות נקבע כי ילד הוא מי שטרם מלאו לו 19 בשנה שבה נתבע המענק. לדברי הרשות, היא נקטה בעבר פרשנות מקלה שנועדה לעודד הגשת תביעות לתשלום המענק. ואולם בעקבות ייעוץ משפטי שקיבלה, היא החליטה לפרש את המונח ילד כהגדרתו בפקודת מס הכנסה, דהיינו ילד הרשום במרשם האוכלוסין.

הנציבות הצביעה לפני היועץ המשפטי של רשות המיסים על הקושי העולה מההחלטה שצוינה לעיל, עקב תחולתה למפרע (ההחלטה התקבלה בשנת 2016, אולם במקרה של המתלונן היא משנה זכאות לשנת 2014). כמו כן ציינה הנציבות כי בחוק הביטוח הלאומי הוגדר ילד לעניין ביטוח ילדים גם "מי שאינו ילד, אם הוכח... כי בתקופה שנקבעה בתקנות פרנס אותו המבוטח". הנציבות הוסיפה כי מאחר שהרשות בוחנת את הזכאות למענק לפי הכנסות התא המשפחתי כולו, ראוי שגם הזכאות תיקבע בהתאם לכל הנפשות שבתא המשפחתי.

לאחר שבחנה את עמדת הנציבות הודיעה הלשכה המשפטית של רשות המיסים כי הרשות החליטה לאמץ את ההגדרה הקודמת של "ילד", וכי אם יוחלט בעתיד לשנות שוב את ההגדרה תפורסם על כך הודעה מראש.

עוד מסרה רשות המיסים כי תשלח הודעה למי שנפגעו בעקבות שינוי ההגדרה, ובהם המתלונן, על חידוש זכאותם למלוא המענק שקיבלו קודם לכן. (1016286)



עובדים ומעסיקים

יחסי העבודה בישראל מעוגנים במערך של חוקים המסדירים את היחסים בין העובדים למעסיקים. החוקים נוגעים בין היתר לקבלה לעבודה, לסיום העבודה ולתנאי העבודה. כמו כן נקבעו הסכמים והסדרים קיבוציים לגבי תנאי העבודה של קבוצות עובדים מסוימות. חלק מהוראות ההסכמים הקיבוציים הוחלו מכוח צווי הרחבה גם על מעסיקים או על עובדים שההוראות אינן חלות עליהם במישרין.

לקבוצות מסוימות - נשים עובדות, עובדים זרים, עובדים עם מוגבלות, בני נוער, עובדים של קבלני שירותים ועובדים של חברות כוח אדם - ניתנו זכויות מיוחדות מכוח הוראות החוק או מכוח הסדרים מיוחדים.

זכויות עובדי המגזר הציבורי - עובדי המדינה, עובדי הרשויות המקומיות, עובדי ההוראה וכיוצא בזה - מעוגנות גם בהסכמים קיבוציים מיוחדים או בהסדרים קיבוציים, ובהם תקנון שירות המדינה (תקשי"ר), תקנון שירות עובדי הוראה וחוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות.

התנהגות המעסיק צריכה להתיישב עם חוקי העבודה וההסדרים וההסכמים הקיבוציים שנקבעו בנושא. ואולם, בראש וראשונה, עליה לעלות בקנה אחד עם הוראות חוק יסוד: חופש העיסוק וחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

נקודת המוצא של משפט העבודה היא שברוב המקרים יש אי-שוויון מובנה ביחסים בין העובד למעסיק, ולכן יחסי העבודה אינם יכולים להיות תלויים רק ברצונם של הצדדים לחוזה העבודה. בשל תפיסה זו נקבעו בחוקי המגן, בפסיקת בתי המשפט ובהסכמים הקיבוציים הוראות המעגנות את זכויותיהם של העובדים בישראל. זכויות אלה הן זכויות מחייבות (קוגנטיות), ולא ניתן לקבוע להן תנאים או לוותר עליהן. בכפוף לכך יש למעסיק זכות לנהל את מקום העבודה לפי הבנתו, כדי לקדם את השגת מטרותיו. במסגרת זו רשאי המעסיק לבצע שינויים במקום העבודה, לנייד עובדים ממקום למקום, להעבירם מתפקיד לתפקיד, לקבוע נוהלי עבודה וכדומה. ואולם הזכות הניהולית של המעסיק כפופה למגבלות החוק, להסכמים הקיבוציים החלים על המעסיק ולהסכמי העבודה עם עובדיו.

המחוקק הגביל את סמכותו של נציב תלונות הציבור לברר תלונות בענייני עובדים. בסעיף 38(8) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], נקבע כי הנציבות לא תברר תלונה של עובד בגוף נילון בעניין הנוגע לשירותו כעובד, אלא אם כן התלונה היא על מעשה 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.

הנציבות מטפלת מדי שנה בשנה בתלונות רבות של מועמדים לעבודה או של עובדים בנושאים שונים: ליקויים במכרזי כוח אדם, אי-קבלת זכויות, הליכי פיטורים לא תקינים, התנכלות עקב חשיפת מעשי שחיתות ועוד. זאת, בכפוף למגבלות סמכותה



כאמור לעיל ובכפוף לעיקרון ולפיו למעסיק נתונה הזכות לנהל את מקום העבודה בדרך הטובה והמועילה לפי הבנתו ושיקול דעתו - ובלבד שאין בכך פגיעה בחוק, בהסכם קיבוצי או בהסכמים אחרים.

להלן תיאור של ארבע תלונות הנוגעות ליחסי עבודה שבוררו השנה:

[79]

הנהלת בתי המשפט

ליקויים חמורים בטיפול בעניינה של עובדת לשעבר בהנהלת בתי המשפט

לעתים רק בעקבות התעקשותם של עובדי הנציבות, שאינם מרפים מעניין התלונה, מקבל המתלונן את הזכויות שנמנעו ממנו. דוגמה לכך היא תלונתה של עובדת לשעבר בהנהלת בתי המשפט שרק בשל הנחישות והיוזמה שגילתה העובדת שביררה את התלונה בא עניינה על תיקונו.

המתלוננת הועסקה כקלדנית בבית משפט ופוטרה מעבודתה. תלונתה נסבה על הודעה שקיבלה מהנהלת בתי המשפט (להלן - הב"ה) כשנתיים לאחר פיטוריה, ולפיה היא חייבת להב"ה 2,693 ש"ח, ששולמו לה ביתר בתקופת עבודתה (להלן - ההודעה). מההודעה עלה כי החוב נוצר עקב שינוי בהגדרת משרתה של המתלוננת, ולפיו הוגדרה המשרה משרת סטודנטית ולא משרת קלדנית. עוד עלה מההודעה כי החוב התגלה זמן לא רב לאחר בקשת המתלוננת מהב"ה למלא טופס 161 לשם שחרור כספי קרנות ההשתלמות והפנסיה שלה (להלן - הקרנות), דבר שלא נעשה בעת סיום העסקתה.

המתלוננת טענה כי אף שחלפו כשנתיים מאז פוטרה, לא נמסר לה בדרך כלשהי שיש לה חוב להב"ה. המתלוננת הוסיפה כי מהדיווחים הרבעוניים שקיבלה מהקרנות עולה כי הב"ה משכה כספים מחשבונותיה ללא הסכמתה ובלי ליידע אותה על כך.

1. לתיאור תלונות של עובדים חושפי שחיתות ראו בפרק הבא.

יצוין כי במהלך בירור התלונה, שנמשך זמן רב הן בשל קשיים בקבלת מענה מהב"ה והן בשל טיפול לקוי של הב"ה בעניינה של המתלוננת במהלך בירור התלונה, נקבע חובה של המתלוננת על 5,630 ש"ח ולאחר מכן על 6,427 ש"ח, ובעקבות כך הוגדלו גם משיכות הכספים מהקרנות שלה.

הנציבות ביקשה מהב"ה להבהיר מהו מקור החוב, ומדוע בוצעו ניכויים מהקרנות של המתלוננת ללא הסכמתה עוד לפני שנשלחה אליה הודעה על החוב, ואף שלטענתה היא אינה חבה להב"ה דבר. הנציבות ציינה לפני הב"ה כי הדבר מנוגד להוראה 13.6.2 של החשב הכללי בדבר "החזר חובות בגין תשלומי יתר ששולמו לעובדים" (להלן - חוזר החשכ"ל), המחייבת לנקוט הליכים משפטיים לגביית חוב במקרה שבו עובד לשעבר כופר בקיומו של החוב.

הב"ה מסרה בתגובה כי המתלוננת הועסקה במשרה שהוגדרה משרת קלדנית, ובשלב מסוים שונתה הגדרת משרתה למשרת סטודנטית. בשל טעות לא שונתה דרגתה בהתאם, ולכן המשיכה המתלוננת במשך כמה חודשים לקבל שכר כמי שמועסקת במשרת קלדנית. לאחר כשנתיים התגלתה הטעות, והגדרת משרתה של המתלוננת תוקנה למפרע. עקב כך נוצר לה החוב שעליו נמסר לה בהודעה. מאחר שהב"ה הפרישה לקרנות של המתלוננת סכומים על בסיס ההגדרה המוטעית של משרתה, נמשכו מהקרנות הסכומים שהועברו אליהן ביתר.

הנציבות ביקשה מהב"ה למחוק בנסיבות העניין את חובה של המתלוננת. היועץ המשפטי של הב"ה הודיע כי נוכח הכשלים שהתגלו בטיפול בעניינה של המתלוננת, תמליץ הב"ה לוועדה למחיקת חובות במשרד האוצר (להלן - הוועדה למחיקת חובות), שלה נתונה הסמכות להחליט לגבי מחיקת חובות, למחוק את החוב.

ואולם, הועלה כי הבקשה למחוק את החוב לא הוגשה לוועדה למחיקת חובות, כפי שנאמר לנציבות, אלא לוועדה למחיקת חובות של הב"ה (להלן - הוועדה הפנים-משרדית), וכי היא נדונה בה רק כשנה לאחר פניית הנציבות להב"ה. הוועדה הפנים-משרדית קבעה כי לפי חוזר החשכ"ל היא אינה מוסמכת לדון בבקשה, הואיל וסכום החוב הוא יותר מ-4,000 ש"ח. לפיכך הודיעה הב"ה לנציבות (בפעם השנייה) כי תגיש את הבקשה לוועדה למחיקת חובות. ואולם גם הפעם לא טופלה הבקשה מיד, והיא הוגשה לוועדה למחיקת חובות רק כשנה לאחר מכן, בעקבות פניות רבות של עובדת הנציבות לזירוז העניין. הוועדה למחיקת חובות ביקשה מהב"ה להשלים מסמכים בעניין חובה של המתלוננת, אולם הדבר לא בוצע אלא לאחר פניות של הנציבות בעניין.

הנציבות הוסיפה לעקוב אחר הנעשה בעניין זה, והועלה כי הבקשה למחיקת החוב לא נדונה בוועדה למחיקת חובות, וכי הב"ה לא עקבה כלל אחר הטיפול בבקשה, למרות פניותיה החוזרות ונשנות של עובדת הנציבות בעניין.

משהתברר כי הבקשה לא נדונה בוועדה למחיקת חובות, ובד בבד צמח החוב ללא הסבר ואף הוכפל, פנתה הנציבות לרכזת בכירה משכורות בהב"ה, וזו עשתה לראשונה בדיקה מקיפה לגבי החוב של המתלוננת, אף שהיה מקום לבצע בדיקה זו לפני שנשלחה למתלוננת ההודעה על החוב. הבדיקה העלתה כי סכום החוב, שהיה במועד הבדיקה כ-5,700 ש"ח, הוא שגוי, וכי החוב הוא 3,200 ש"ח בלבד, בין השאר משום שלאחר השינוי בהגדרת משרתה של המתלוננת לא שולמו לה רכיבי שכר המגיעים לסטודנטית.

משהועמד החוב על סכום הנמוך מ-4,000 ש"ח, שוב היה בסמכותה של הוועדה הפנים-המשרדית לדון בבקשה למחיקתו. ואכן, ועדה זו החליטה למחוק את חובה של המתלוננת. ואולם לא היה בכך כדי להחזיר למתלוננת את הכספים שנמשכו מהקרנות שלה.

הב"ה הסבירה בעניין זה כי אין לה כל נגיעה למשיכת הכספים מהקרנות, שכן הדבר נעשה באופן אוטומטי על ידי מערכת הסליקה הממשלתית. לדברי הב"ה, כאשר עובד מקבל תשלום ביתר, ההפרשות לקרנות שלו, שהן נגזרת של השכר, מתבצעות אף הן ביתר; כשמתגלה תשלום היתר, מערכת הסליקה מחשבת באופן אוטומטי את הסכום שצריך לגבות מהקרנות כדי להשיב תשלום זה. לדברי הב"ה, כך נעשה גם לגבי הכספים שהועברו לקרנות של המתלוננת ביתר, הגם שבוצעו לאחר סיום עבודתה בהב"ה.

בעקבות התערבות הנציבות והקטנת סכום החוב החזירה הב"ה לקרן הפנסיה של המתלוננת 564.65 ש"ח שנוכו מהקרן. אשר לשאר הסכום שנוכה מהקרנות, טענה הב"ה כי הוא נוכה כדין, נוכח שינוי הגדרת משרתה של המתלוננת למשרת סטודנטית והקטנת שכרה עקב כך.

הנציבות העירה להב"ה על הליקויים החמורים שנפלו בטיפול בעניינה של המתלוננת:

1. המתלוננת נדרשה לשלם חוב להב"ה בלי שנבדקו כראוי הסיבות לו ובלי שפורטו למתלוננת, בהודעת החוב עצמה או בכל מסמך אחר, מרכיביו, כנדרש בחוזר החשכ"ל. זאת ועוד, בעקבות התערבות הנציבות נמצא כי חישוב החוב היה שגוי, וכי החוב אף הוכפל ללא הסבר, דבר שהשפיע על הסכומים שנמשכו מהקרנות של המתלוננת.

2. הגדלת סכום החוב לאחר שהמתלוננת ערערה עליו ומשיכת הכספים מהקרנות שלה נעשו שלא כדין ולא בהתאם להוראות החשב הכללי, ולפיהן היה על הב"ה למסור את העניין לטיפול של פרקליטות המדינה.

3. הב"ה לא נתנה למתלוננת עם סיום עבודתה, כמתחייב, אישור המיועד לקרנות על הפסקת עבודתה ושחרור הכספים שנצברו שם. לו הייתה עושה כן במועד,

ספק אם הייתה יכולה למשוך כספים מהקרנות הללו באמצעות מערכת הסליקה, כפי שעשתה.

4. הב"ה לא מסרה במשך זמן רב את בקשת המחיקה לוועדה למחיקת חובות (גם לאחר שהודיעה לנציבות בפעם השנייה כי תעשה זאת) והשתתה בהשלמת המסמכים שדרשה הוועדה. עקב כך במשך כשנתיים לא התקיים כלל דיון בעניין החוב. למותר לציין שאילו היה חישוב החוב מתבצע מלכתחילה, לא היה צריך כלל להגיש את הבקשה למחיקתו לוועדה למחיקת חובות, אלא היה ניתן לדון בה בוועדה הפנים-משרדית, כפי שנעשה בסופו של דבר.

5. פניות המתלוננת ופניות הנציבות להב"ה לא נענו או נענו רק לאחר תזכורות רבות.

הנציבות הצביעה לפני הב"ה על חומרת הליקויים והיקפם וציינה כי על הב"ה לנקוט את כל הפעולות הנדרשות כדי למנוע הישנות מקרים דומים, ובכלל זה להקפיד על מילוי הוראות החשכ"ל, לענות לפניות, להשתמש במנגנוני בקרה פנימיים ולהימנע מעשיית דין עצמית.

מנהל בתי המשפט הודיע לנציבות כי הב"ה קיימה בדיקה מקיפה בנושא; מנהל בתי המשפט הוסיף כי לקחי התלונה נלמדו, והוחלט על סדרת פעולות שנועדו למנוע ככל הניתן הישנות מקרים דומים. (707852)

פיטורי עובדת בהיריון שלא לפי החוק

[80]

עיריית נצרת

סעיף 9(א) לחוק עבודת נשים, התשי"ד-1954 (להלן - חוק עבודת נשים) קובע כי "לא יפטר מעסיק עובדת שהיא בהיריון וטרם יצאה לתקופת לידה והורות אלא בהיתר מאת שר העבודה והרווחה², ולא יתיר השר פיטורים כאמור אם הפיטורים הם, לדעתו, בקשר להריון; הוראות סעיף קטן זה יחולו הן על עובדת קבועה והן על עובדת ארעית או זמנית ובלבד שהעובדת עבדה אצל אותו מעסיק או באותו מקום עבודה ששה חדשים לפחות".

המתלוננת, שהועסקה כשלוש שנים כמורה למתמטיקה בבית ספר תיכון המצוי בתחום שיפוטה של עיריית נצרת, התלוננה כי פוטרה מעבודתה כשהייתה בהיריון, בניגוד להוראות חוק עבודת נשים.

המתלוננת צירפה לתלונתה את מכתב הפיטורים מ-11.5.16 (שאותו קיבלה לטענתה רק ב-26.5.16), שבו צוין כי יחסי העבודה בינה ובין העירייה יסתיימו ב-31.8.16; כן צירפה המתלוננת אישור שנתנה לה רופאת נשים ב-31.5.16, ולפיו היא נמצאת בשבוע השישי להריונה.

בתגובתה על התלונה טענה עיריית נצרת כי מ-1.5.16 נעשו ניסיונות למסור למתלוננת את מכתב הפיטורים, אך היא התחמקה מלקבלו. העירייה הוסיפה כי

2. כיום ניתן ההיתר על ידי הממונה על תחום עבודת נשים במשרד הכלכלה והתעשייה.



רק לאחר שנודע למתלוננת כי בכוונת העירייה לפטרה היא המציאה את האישור מ-31.5.16 ולפיו היא בהיריון, ובנסיבות אלה אין בפיטוריה הפרה של הוראות חוק עבודת נשים.

העירייה ציינה כי הפיטורים של המתלוננת אינם קשורים להיריון, וכי היא פוטרה בשל אי-התאמתה לתפקיד.

מהתאריכים של מכתב הפיטורים ושל האישור הרפואי שהמציאה המתלוננת עולה כי היא פוטרה כשהייתה בהיריון. גם אם האישור הרפואי על ההיריון ניתן לאחר שנודע למתלוננת על פיטוריה, אין בכך כדי לשנות את הקביעה כי המתלוננת פוטרה בניגוד לחוק עבודת נשים, כמבואר להלן:

לפי פסיקת בית הדין הארצי לעבודה "החוק מחייב מעסיק לקבל היתר לפיטורי עובדת בהיריון גם במצב בו לא ידע כלל על ההיריון בעת ההחלטה על הפיטורים, וגם אם הפיטורים אינם קשורים להיריון"³. זאת ועוד, גם אם פיטורי המתלוננת נבעו מטעמים ענייניים, אין בכך כדי לפטור את העירייה מהחובה הקבועה בחוק עבודת נשים לקבל היתר לפיטורים. בהקשר זה קבע בית הדין הארצי לעבודה: "ההגנה הניתנת בסעיף 9(א) לחוק עבודת נשים היא אבסולוטית... בענייננו, אין חולק כי לא נתקבל היתר מן השר לפיטורים ומכאן, מצאנו כי שאלת טיב תפקודה של המשיבה עובר לפיטוריה, אשר הצדדים בכלל והמערערת בפרט הרחיבו בה רבות, אינה רלוונטית כלל להליך שבפנינו"⁴.

נוכח האמור הודיעה הנציבות לעיריית נצרת כי פיטורי המתלוננת מנוגדים לחוק עבודת נשים, ועל כן עליה לבטלם. הנציבות ציינה לפני העירייה כי אם היא עומדת

3. ע"ע 285-09 פרופ' אריאל בן עמר
שירותי רפואת שיניים והשקעות
בע"מ - פלדמן (פורסם במאגר
ממוחשב, 28.12.10)

4. ע"ע 593/08 מרכז סיעודי נאות
השרון בע"מ - וולא (פורסם במאגר
ממוחשב, 7.9.10).

על רצונה לפטר את המתלוננת, עליה לקבל היתר לכך מהממונה על עבודת נשים במשרד הכלכלה והתעשייה.

בתגובה על ההודעה הודיעה העירייה כי המתלוננת שובצה בעבודה בשנת הלימודים הבאה. (1019846)

בחירה במועמד שלא עמד בתנאי סף שנקבע במכרז

[81]
עיריית בת ים

המתלונן, המועסק כפקח בנייה בעיריית בת ים, התמודד במכרז פנימי למשרת מנהל מחלקת הפיקוח על הבנייה שבאגף ההנדסה בעירייה (להלן - המכרז), ולא זכה בתפקיד. בתלונתו טען המתלונן כי המועמד אשר נבחר למשרה (להלן - הזוכה), לאחר שהועסק בפועל במשרה במשך כשנה, נבחר שלא כדין, בין היתר משום שהניסיון המקצועי שלו אינו עומד בדרישות המכרז.

לאחר בחינת התלונה, הוראות הדין ונוהלי משרד הפנים קבעה הנציבות כי נפלו שני פגמים בנוגע למכרז ולבחירת הזוכה: הנמכת תנאי הסף במכרז ואי-עמידתו של הזוכה באחד מהתנאים.

1. הברור העלה כי לפי קובץ העיסוקים ותיאורי התפקידים שפרסם משרד הפנים (להלן - קובץ העיסוקים), מנהל מחלקה באגף ההנדסה צריך להיות בעל תואר אקדמי בהנדסה, באדריכלות או בתכנון ערים. למרות זאת נקבע במכרז כי די בתעודת הנדסאי בניין או הנדסאי אדריכלות כדי להתמודד בו.

העירייה טענה בתגובה כי לפי קובץ העיסוקים נדרשת לתפקיד מנהל מחלקת הפיקוח על הבנייה תעודת הנדסאי בלבד, וכי מכל מקום קובץ העיסוקים אינו מחייב אותה. העירייה הוסיפה כי בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2014 נקבע כי תעודת הנדסאי תהיה שקולה לתואר אקדמי, ולפיכך היה ניתן להמיר את הדרישה לתואר אקדמי בהנדסה, באדריכלות או בתכנון ערים בדרישה לתעודת הנדסאי. עוד טענה העירייה כי התקשתה לאתר מהנדס אשר יהיה מוכן להיות מועסק בתנאי השכר שנקבעו במכרז, וכי גם במכרז למשרה דומה שפורסם לאחרונה ברשות מקומית אחרת נקבעו תנאי סף דומים.

ואולם עלה כי תיאור משרת מנהל מחלקת הפיקוח על הבנייה שעליו הסתמכה העירייה לקוח מקובץ עיסוקים ישן. נוסף על כך, בפסק דין של בית הדין לעבודה נקבע כי הוראות קובץ העיסוקים הן בגדר הנחיה מינהלית, וכי נדרש טעם מיוחד לסטייה מהן. בפסק דין זה גם נקבע כי אם מבקשת רשות מקומית לקבוע במכרז מסוים תנאים השונים מהתנאים שקבע משרד הפנים, עליה לבדוק מראש מהם התנאים שנקבעו במכרזים למשרות דומות שפרסמו רשויות מקומיות אחרות סמוך למועד שבו היא מבקשת לפרסם את המכרז, זאת כדי להתאים את הדרישות ככל האפשר לנהוג ברשויות המקומיות. בהקשר זה



הדגיש בית הדין לעבודה כי יש לבחון מה נעשה ברוב הרשויות המקומיות, ולא ברשויות מקומיות מסוימות⁵.

העירייה טענה כי גם במכרזים שפרסמו רשויות מקומיות אחרות למשרות דומות הונמכו דרישות הסף, אולם חרף בקשות הנציבות לא המציאה העירייה תימוכין לטענתה זו (למעט דוגמה אחת).

אשר לחוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2014 ולפיו ניתן להמיר את הדרישה להחזיק בתואר אקדמי לדרישה להחזיק בתעודת הנדסאי, עלה כי הוא מתיר לעשות זאת רק כאשר למשרה מסוימת נדרש תואר אקדמי כללי ולא תואר אקדמי בתחום מסוים. מאחר שלתפקיד מנהל מחלקת הפיקוח נדרש תואר אקדמי בתחום מסוים (בהנדסה, באדריכלות או בתכנון ערים), לא ניתן להמיר זאת בדרישה להחזיק בתעודת הנדסאי.

אשר לטענת העירייה כי התקשתה למצוא מהנדס אשר יסכים לעבוד בתנאי השכר שנקבעו במשרה המוכרזת, היה ניתן לראות בטענה זו טעם מיוחד שהצדיק סטייה מהוראות קובץ העיסוקים, לו הייתה העירייה מפרסמת לפני המכרז שלגביו הוגשה התלונה מכרז פומבי הכולל את תנאי השכר האמורים, והמכרז לא היה מעלה מהנדסים המסכימים לעבוד בתנאי שכר אלה. ואולם מכרז כזה לא פורסם.

על האמור יש להוסיף כי הזוכה הועסק בפועל במשרה המוכרזת במשך כשנה. העסקה כזאת במשך זמן כה רב אינה עולה בקנה אחד עם המינהל התקין, ונמתחה עליה ביקורת הן בפסיקת בית המשפט העליון⁶ והן בדוחות משרד

5. עב (חי') 1541/03, בש"א 867/03 גיורא - עיריית חדרה (פורסם במאגר ממוחשב, 8.4.03).

6. בג"ץ 703/87 קראון נ' נציב שירות המדינה פד מה(2) 514.

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור⁷. מכל האמור לעיל עולה חשש כי הנמכת תנאי הסף נועדה לסלול לזוכה את הדרך לזכייה במכרז.

2. בתנאי המכרז נקבע כי על המועמד להיות בעל "ניסיון מקצועי של 4 שנים לפחות בתחום העיסוק הרלוונטי". ואולם מקורות החיים של הזוכה ומדבריו בריאיון לפני ועדת הבחנים עלה כי הוא התחיל לעבוד בעירייה מיד לאחר סיום לימודיו לתואר באדריכלות ועיצוב פנים, וכי טרם השלים ארבע שנות עבודה. מכאן, שאין לזוכה די שנות ניסיון בתפקיד.

הנציבות הודיעה לעירייה כי נוכח ממצאי הבירור כאמור לעיל, ובכלל זה אי-הצגת תימוכין לעמידתו של הזוכה בתנאי הסף של המשרה, ומאחר שהמתלונן לא השתתף בהגשת התלונה, נראה לכאורה שיש לבטל את המכרז. הנציבות הודיעה על עמדתה זו גם לזוכה ואיפשרה לו להגיב בכתב על הודעתה.

הזוכה לא הגיב על הודעת הנציבות; לגבי העירייה, היא הודיעה לנציבות כי ביטלה את זכייתו של הזוכה במכרז, מאחר שלא עמד בתנאי הסף שנקבע לגבי הניסיון המקצועי. (606929)

[82]

רשות האוכלוסין וההגירה

אי-דיווח למעסיק על שינוי במעמדו של עובד זר



בהתאם לחוזר מס' 46/11 של רשות האוכלוסין וההגירה (להלן - רשות האוכלוסין) בנושא "נוהל קליטת עובד זר חלופי בענף החקלאות" (להלן - הנוהל), עובד שהפסיק את עבודתו אצל מעסיק לא יימחק מההיתר של המעסיק, אלא אם יצא את ישראל יציאת קבע או נרשם כדין אצל מעסיק אחר, או שחלפו שלוש שנים מהיום שבו דיווח המעסיק על הפסקת עבודתו.

המתלונן, חקלאי ממושב פארן, קיבל מרשות האוכלוסין היתר להעסיק עובדים זרים. אחד העובדים שהעסיק (להלן - העובד) נעלם בעת שהיה בדרכו לנמל התעופה כדי לצאת את הארץ.

המתלונן ציין כי בדק שוב ושוב אם העובד שנעלם יצא את הארץ או נרשם אצל מעסיק אחר, אבל תמיד נענה בשלילה, ועקב כך לא התאפשר לו להביא עובד זר אחר. לאחר שלוש שנים אישרה לו רשות האוכלוסין להביא עובד זר אחר, ואז התברר לו כי העובד שנעלם קיבל כשנה לאחר היעלמותו אשרת עבודה מסוג "ב/1 הגנה זמנית" (להלן - אשרת הגנה זמנית)⁸. לטענת המתלונן, אילו ידע על מתן האשרה במועד שבו ניתנה, הוא היה יכול להגיש בקשה ולקבל אישור להעסיק עובד זר אחר כבר אז, ולא להמתין עוד כשנתיים עד לקבלת האישור.

רשות האוכלוסין מסרה בתגובה על התלונה כי העובד נכלל בהיתר של המתלונן עד שחלפו שלוש שנים מהיום שבו הודיע המתלונן כי העובד נטש אותו, זאת מאחר שהעובד לא יצא את הארץ ולא נרשם אצל מעסיק אחר. הרשות ציינה כי אינה

7. ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2016, בפרק "מינוי עובדים בכירים בשירות המדינה", שם נאמר: "מבקר המדינה הצביע כבר בדוח הקודם לפני יותר מעשור שהעסקת עובד לפני מכרז באמצעות מינוי זמני מקנה לו יתרון, עקב ההתנסות בתפקיד ועקב ההיכרות עם המשרד ובעיקר עם הממונים עליו, ואף יוצרת קשרי עבודה ומעין 'ציפייה הדדית' להמשך העסקתו... בדרך כלל יעדיף המשרד להעסיק את מי שהועסק לפני המכרז הן משום שכבר הספיק להוכיח את יכולתו, והן בגלל חוסר היציבות והפגיעה ביעילות העולות להיגרם אם יאיש את התפקיד עובד חדש".

8. אשרה הניתנת למי שלא הוכרז כפליטים מכוח האמנה הבין-לאומית בדבר מעמדם של פליטים משנת 1951, אבל חוששים לחזור לארצם מאחר שיש בה אי-יציבות מסוכנת.



יכולה לגרוע מההיתר שניתן למעסיק, ובכלל זה למתלונן, עובד שקיבל אשרת הגנה זמנית ולתת לו היתר להעסיק עובד אחר במקומו, מכמה טעמים:

- כשניתנת אשרת הגנה זמנית רשות האוכלוסין אינה יודעת בדרך כלל את הסיבה לכך (ייתכן למשל שההגנה ניתנה מפני המעסיק עצמו⁹).
- אשרת ההגנה הזמנית אמורה להתחדש בכל שלושה חודשים או להתבטל. במצב שבו בוטלה האשרה האמורה בתוך שלוש השנים שבהן אמור העובד, לפי הנוהל, להיכלל בהיתר של המעסיק, אולם המעסיק כבר קיבל היתר להעסיק עובד אחר - לא תהיה לעובד אפשרות לחזור לעבוד אצל אותו מעסיק.
- העובד שקיבל אשרת הגנה זמנית יכול לעבוד אצל כל מעסיק, ובכלל זה אצל המעסיק שעבד אצלו בעבר. כלומר, אילו היה העובד חוזר לעבוד אצל המתלונן, ובד בבד נמחק מההיתר שלו, היה המתלונן מקבל עובד נוסף שאינו זכאי לו.
- רשות האוכלוסין אינה יכולה לדעת אם המעסיק מעוניין בעובד אחר או לא.

הרשות הטעימה שבשל כל הסיבות הללו יימחק עובד שקיבל אשרת הגנה זמנית מההיתר של המעסיק רק לאחר פנייה של המעסיק לוועדת חריגים שהוקמה ברשות בין השאר לצורך זה (להלן - ועדת החריגים) ובירור הפנייה.

הרשות הוסיפה בעניין זה כי בהיתר להעסקת עובד זר בחקלאות שקיבל המתלונן נאמר במפורש כי הוא כפוף בין השאר להוראות הנוהל. לפי הנוהל, ועדת החריגים תדון בבקשות של חקלאים המבקשים להעסיק עובדים זרים הנמצאים בישראל וכן בבקשות של מעסיקים להביא עובדים זרים מחו"ל במקום עובדים זרים שהפסיקו את עבודתם, במקרים שבהם לא התקיימו התנאים הרגילים למתן היתר (העובד

9. על פי "נוהל הטיפול במתן מעמד לנפגעי עבדות וסחר בבני אדם לעבדות ולעבודת כפיה" מיוני 2010, קרבן סחר כאמור זכאי לקבל רישיון עבודה זמני. ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 164 (2014), בפרק "זרים שאינם בני הרחקה מישראל", עמ' 59; מבקר המדינה, דוח שנתי 165 (2015), בפרק "הבאת עובדים זרים ושמירה על זכויותיהם", עמ' 1108.

לא יצא את ישראל או לא נרשם כדין אצל מעסיק אחר, או שלא חלפו שלוש שנים מיום הדיווח של המעסיק על הפסקת עבודתו). לכן היה באפשרות המתלונן לפנות לוועדת חריגים ולבקש אישור להעסיק עובד זר אחר, אך הוא לא עשה כן, ולכן אין לו להלין אלא על עצמו.

ואולם המתלונן טען בתגובה כי לא ידע שהעובד קיבל אשרת הגנה זמנית ולכן סבר כי אין טעם שיפנה לוועדה, וכי אילו היה יודע שהעובד קיבל אשרה כאמור, ודאי שהיה פונה לוועדה.

הנציבות ציינה לפני רשות האוכלוסין כי בתגובתה אין הסבר לשאלה מדוע לא הודיעה למתלונן על השינוי שחל במעמדו של העובד, שעדיין היה רשום על שמו. הנציבות הוסיפה כי מאחר שהרשות היא המחזיקה במידע על העובד, עליה לעדכן את המעסיק אם חל שינוי במעמדו, כדי שיוכל להחליט אם לפנות לוועדת חריגים בבקשה להעסיק עובד אחר.

בעקבות הערת הנציבות הודיעה לה רשות האוכלוסין כי היא תבצע מעקב ממוחשב אחר עובדים זרים שנטשו את מעסיקיהם החקלאים וקיבלו מעמד אחר בארץ, ותדווח על כך למעסיקים. רשות האוכלוסין הדגישה כי במקרה של שינוי מעמד, תישלח למעסיק הודעה כי באפשרותו להגיש לוועדת חריגים בקשה להעסיק עובד אחר. [910319]



ההגנה על חושפי שחיתות

”

בצד העידוד לחשיפת
התנהלות הסוטה מן
השורה, יש לתת הגנה
לעובדים המוכנים
לחשוף ליקויים במקום
עבודתם תוך סיכון
מעמדם המקצועי ויציבות
פרנסתם.

—

”

למבקר המדינה
בתפקידו כנציב תלונות
הציבור הוקנתה סמכות
אופרטיבית לצורך ההגנה
על חושף שחיתות -
הסמכות לתת צו הגנה,
זמני או קבוע, לעובד
הזכאי לכך.

—

המחוקק הישראלי - בדומה למקביליו במדינות רבות בעולם - רואה חשיבות מיוחדת בתקינות פעולתן של רשויות ציבוריות, וכפועל יוצא מכך בחשיפת מעשים בלתי תקינים בגופים הציבוריים. עובדי הציבור, בהיותם "גורמי פנים" ברשויות, עשויים להתוודע למעשים לא תקינים במקום עבודתם, ואין מקור טוב מהם לחשיפה של התנהלות לא תקינה. ואולם רבים מהם חוששים, לא בלי סיבה, כי חשיפת המעשים תביא להתנכלות כלפיהם.

כדי לעודד עובדים להתריע על מעשי שחיתות או התנהלות לא תקינה בגוף שבו הם מועסקים, חשוב שיהיו מנגנונים שיגנו עליהם מפני פגיעה בזכויותיהם. בית המשפט העליון עמד על כך באחד מפסקי הדין בנושא זה: "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 בהתנהלות 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, הלפגיעה בשמו הטוב, ולנזק לפרנסתו וליכולתו לקיים את משפחתו בכבוד".

בחוק מבקר המדינה ובחוק הגנה על עובדים (חשיפת עבירות ופגיעה בטוהר המידות או במינהל התקין), התשנ"ז-1997, נקבעו מנגנונים שנועדו לפרוס הגנה רחבה על עובדים החושפים ליקויים חמורים ומעשי שחיתות במקומות העבודה. אלה מאפשרים שמירה על מעמדו של העובד המתלונן והגנה עליו מפני פגיעה והתנכלות מצד המעסיק, וכך מגדילים את הסיכוי לחשיפת הליקויים ומעשי השחיתות האמורים.

סמכותו של נציב תלונות הציבור לתת צווי הגנה

למבקר המדינה בתפקידו כנציב תלונות הציבור הוקנתה סמכות אופרטיבית לצורך ההגנה על חושף שחיתות - הסמכות לתת צו הגנה, זמני או קבוע, לעובד הזכאי לכך. זאת, במסגרת הליך המתנהל לפי סעיפים 45א-45 לחוק מבקר המדינה, שעניינו בירור תלונה של עובד בגוף נילון הטוען שהממונה עליו פגע בו בתגובה על שחשף בתום לב ולפי נהלים תקינים שחיתות, הפרה חמורה של חיקוק או פגיעה חמורה במינהל התקין במקום עבודתו או עקב כך שסייע למי שפעל כאמור (עובד כאמור יכונה להלן - חושף שחיתות). כן נקבעה בסעיפים אלה סמכותו של הנציב

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

להגן על מבקר פנימי בגוף נילון מפני מעשים שננקטים נגדו בתגובה על פעולות שביצע במסגרת תפקידו.

יצוין כי בסעיף 38(8) לחוק מבקר המדינה הגביל המחוקק את הסמכות 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 והעניק לו סמכויות רחבות לשם כך.

הוראות חוק מבקר המדינה בנושא ההגנה על חושפי שחיתות מבקשות לאזן בין זכותו של המעסיק לקבל החלטות ניהוליות בנוגע לעובדיו (בדבר קידום, פיטורים, העברה לתפקיד אחר וכו') ובין הצורך להגן על חושפי שחיתות מפני פגיעה בתפקידם, במעמדם ובזכויותיהם. כמו כן, הוראות אלה לוקחות בחשבון את האפשרות שעובדים ינצלו לרעה את ההגנה הניתנת לעובד החושף שחיתות ויטפלו אשמות שווא על מעסיקם כדי לקדם את עניינם האישי או להיפרע מהמעסיק על לא עוול בכפו. ניצול לרעה כזה עלול להתרחש, בין היתר, כאשר עובד המבצע את עבודתו בצורה לקויה מועמד לפיטורים או להעברה לתפקיד אחר בעילה מוצדקת, והוא מבקש לבטל את רוע הגזירה על ידי שימוש בכוח התלונה כלפי המעסיק.

התנאים לבירור התלונות ולמתן צו הגנה

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

- התלונה היא של **עובד** (ולא של ממלא תפקיד או נושא משרה דוגמת דירקטור או נבחר ציבור).
- העובד מועסק בגוף נילון. אם התלונה היא של עובד בגוף שאינו נילון, אך ניתן להחיל על הגוף את ביקורת המדינה ואת בירור תלונות הציבור, ישקול הנציב אם לעשות כן לצורך בירור התלונה.
- העובד **הודיע על או סייע לחשוף** מעשים שעולים כדי שחיתות, הפרה חמורה של חיקוק או פגיעה חמורה במינהל התקין במקום עבודתו. יובהר כי ככלל, הנציבות אינה בודקת את הטענות על מעשי השחיתות עצמם. טענות אלה עשויות להיבדק על ידי הגורמים הרלוונטיים לפי העניין (משטרת ישראל, המבקר הפנימי של הגוף שבו עובד המתלונן, ביקורת המדינה וכו').
- ההודעה נעשתה **בתום לב ועל פי נהלים תקינים**. כדי לעודד חשיפת מעשי שחיתות לא נדרש שהתלונה שהגיש העובד על מעשי השחיתות או ליקויים אחרים תימצא מוצדקת. תכלית ההגנה היא לעודד עובד לחשוף מעשים שאינם תקינים ולא לחשוש שזכויותיו ייפגעו אם תלונתו על מעשים אלה לא תימצא

מוצדקת? ואולם 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 תלונה על פי נהלים תקינים משמעה שהעובד חשף את המעשים לפני המנגנונים הפנימיים בארגון - ההנהלה, שומרי הסף לרבות הביקורת הפנימית - או לפני מבקר המדינה או רשויות האכיפה. אם קיימת סיבה המצדיקה זאת, מוסמך הנציב להושיט סעד למתלונן אף אם ההודעה על מעשה השחיתות נעשתה שלא בהתאם לנהלים (סעיף 45ב לחוק מבקר המדינה).

■ המעסיק נקט צעד פוגעני כלפי העובד: פיטר אותו, שלל ממנו זכויות המגיעות לו, התעמר בו וכדומה. הניסיון המצטבר מלמד כי דרכי ההתנכלות רבות ומגוונות, וכי לא תמיד באה ההתנכלות לידי ביטוי בצעד קיצוני כפיטורי המתלונן. לעתים היא באה לידי ביטוי בצעדים כגון ריקון סמכויותיו מתוכן, מידורו מטיפול בנושאים שונים ואי-זימונו לשיבות הנוגעות לתפקידו, הפסקת תשלום תוספות שכר ששולמו לו כדבר שבשגרה, דחיית בקשות להשתלמויות או חופשות, נידוי חברתי ועוד. יצוין כי מעסיק אשר מעלים עין מנידוי חברתי שבא בתגובה על חשיפת מעשי שחיתות ואינו מטפל בתופעה זו בכלים העומדים לרשותו עלול להיחשב כמי שהתנכל לעובד.

■ 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 נובע אך ורק מהתלונה שהגיש. די בכך שִׁרְאָה כי "התלונה כשלעצמה, או בנוסף לשיקולים אחרים, השפיעה השפעה ממשית או ניכרת על הפגיעה בתנאי העבודה"³. עשה כן העובד, מוטלת על המעסיק החובה להוכיח שטעמים ענייניים כבדי משקל מצדיקים את הפעולות שנקט כלפי העובד.

לגבי עובד שהוא מבקר פנימי נקבע בסעיף 45א(2) לחוק מבקר המדינה כי תינתן לו הגנה אם הוא הועבר מתפקידו או נפגע ממעשה אחר שעשה הממונה עליו - החורג מהוראות חוק, התקנות, ההסכמים הקיבוציים, תקנון שירות המדינה (התקשי"ר) או הסדרים כלליים מסוימים - בתגובה על פעולותיו כמבקר פנימי.

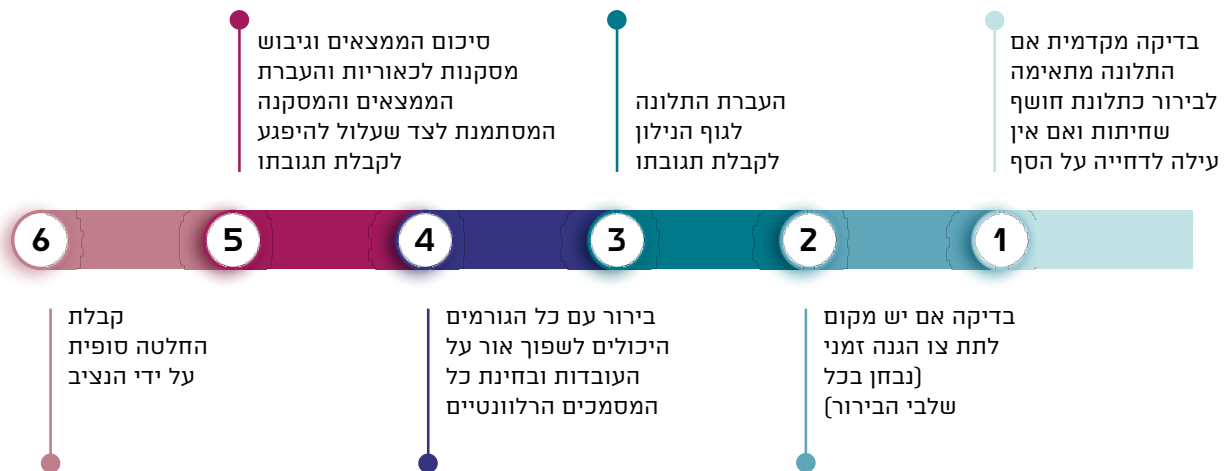
הליך הבירור

בבירור תלונה של חושף שחיתות בוחן הנציב אם מתקיימים התנאים שפורטו לעיל למתן צו הגנה למתלונן. בדרך כלל מדובר בבירור עובדתי ומשפטי מורכב שעשוי להימשך פרק זמן ארוך יחסית, ומשכו תלוי בהיקף הטענות של המתלונן והמעסיק, במורכבות הנושא ובנסיבות נוספות. למשל אם משטרת ישראל חוקרת את הטענות למעשי שחיתות, עלול הדבר להשהות את בירור התלונה ולעתים אף למנוע אותה לחלוטין בשל חשש לשיבוש חקירת המשטרה.

2. ע"ע (ארצי) 10-10-61646 בן שמעון - מדינת ישראל, פס' 24 לפסק הדין (פורסם במאגר ממוחשב, 11.3.13).

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

השלבים העיקריים בבירור תלונה של חושף שחיתות*



מתן צו הגנה ותוכנו

צו הגנה זמני

עם קבלת התלונה או במהלך הבירור מתעורר לעתים הצורך במתן צו הגנה זמני למתלונן שיהיה תקף עד לסיום הבירור או עד לקבלת החלטה אחרת בעניין על ידי הנציב. הצו ניתן אם נראה על פני הדברים שמתקיימים התנאים למתן צו כאמור לעיל והוא נועד למנוע פגיעה במתלונן בזמן הבירור או שינוי במעמדו, בשכרו או בתנאי עבודתו.

אין במתן צו הגנה זמני משום הבעת עמדה בשאלה אם התלונה מוצדקת אם לאו, ואין בו כדי להעניק למתלונן זכויות נוספות על אלה שהיה זכאי להן לולא הגיש את התלונה, ואף לא פטור ממילוי חובותיו כעובד.

צו הגנה קבוע

רק בהתקיים כל התנאים שנקבעו בסעיף 45 לחוק מבקר המדינה, ובייחוד התנאי בדבר הקשר הסיבתי בין חשיפת מעשי השחיתות או פעולות הביקורת הפנימית ובין ההתנכלות שעליה הליון המתלונן, ייתן הנציב צו הגנה קבוע למתלונן.

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.

* התרשים מתאר את שלבי הבירור הנהוגים בדרך כלל בנציבות; ואולם בנסיבות מסוימות משתנה אופן בירור התלונה.

כך, אם המתלונן פוטר מעבודתו, רשאי הנציב להורות על ביטול הפיטורים, על מתן פיצויים מיוחדים למתלונן, בכסף או בזכויות, או על העברתו למשרה אחרת בשירות מעסיקו.

ככלל, הסעד הראוי הוא אכיפת יחסי העבודה והשאת העובד בתפקיד שמילא סמוך להגשת התלונה. סעד זה יש בו כדי לעודד חשיפה של מעשי שחיתות ולהרתיע מעסיקים מפני התנכלות לאותו עובד. זאת ועוד, הניסיון מלמד כי עובדים חושפי שחיתות מתקשים מאוד למצוא לעצמם מקום עבודה חדש, וכתוצאה מכך, גם אם יורה הנציב על מתן פיצויים לאותם עובדים, יש חשש שהם יוותרו ללא מקור פרנסה. זו גם הסיבה שהנציב מעודד את הצדדים להגיע להסכמה בין באמצעות הליך גישור ובין במשא ומתן, כדי לאפשר המשך יחסי עבודה תקינים - ולחלופין, במקרים המתאימים, הפסקה של יחסי העבודה בתנאים המוסכמים על הצדדים. במקרים כאלה נותן הנציב להסכמות הצדדים תוקף של החלטה.

הפרת צו הגנה

לפי סעיף 45ג(ד) לחוק מבקר המדינה, צו הגנה (זמני או קבוע) מחייב את הממונה על העובד ואת העובד עצמו, והמפר את הצו עובר עבירת משמעת, שאינה גורעת מאחריותו הפלילית בשל הפרת הצו.

במקרים שבהם בירור התלונה מעלה כי המעסיק הפר את הוראות הצו (כמו ריקון סמכויות המתלונן מתוכן, מיידורו, הפסקת תשלום תוספות שכר ששולמו לו כדבר שבשגרה, דחיית בקשות להשתלמויות או חופשות, נידוי חברתי ועוד), המתלונן יכול להגיש תלונה למשטרה, ולעתים הנציב עצמו פונה ליועץ המשפטי לממשלה כדי שיבחן אם יש מקום לנקוט הליכים פליליים נגד המעסיק.

הרחבת ההגנה על חושפי שחיתות

הנציב ציין לא אחת כי "חיייהם של חושפי שחיתות אינם קלים בלשון המעטה. הניסיון מלמד כי חושף השחיתות, הפועל מתוך יושר ועל פי צו מצפוני, בוחר בעצם ללכת 'נגד הזרם' בתוך הגוף שבו הוא עובד ופעמים רבות משלם על כך מחיר יקר, הן מקצועית והן חברתית. 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". הנציב רואה בהגנה על אותם "מתריעים בשער" אינטרס לאומי, "בהיותם נדבך רב חשיבות בחומת ההגנה על טוהר המידות בשירות הציבור".

נוכח האמור, בד בבד עם השימוש הנרחב שעושה הנציב בסמכותו לתת צווי הגנה לחושפי שחיתות, פועל הנציב לחיזוק ההגנה עליהם באמצעות ייזום תיקוני חקיקה שיאפשרו לו להרחיב את ההגנה על חושפי שחיתות ולאפשר לו להגן על חושפי שחיתות נוספים. הנציב פועל להרחבת ההגנה בדרכים המפורטות להלן:



1. הניסיון המצטבר מלמד כי לא די בהגנה על זכויותיהם של חושפי השחיתות במישור יחסי העבודה, אלא יש לסייע להם ולבני משפחותיהם באופן פרטני להתמודד עם המצוקה, הפגיעה בבריאותם, הלחץ הנפשי וכן הלחצים החברתיים והכלכליים שהם מנת חלקם לעתים קרובות עקב החשיפה.

צוות עבודה שמינה הנציב פיתח מודל הוליסטי לטיפול בחושפי שחיתות שעיקרו שילוב אנשי מקצוע בתחום מדעי ההתנהגות בליווי עובדים שחשפו שחיתות ובסיוע להם. מזה כשנה ניתן ליווי כאמור למתלוננים המעוניינים בכך.

בדרך כלל, עם פתיחת בירור התלונה ייפגש המתלונן עם איש מקצוע לשיחת היכרות, ואם נמצא שהמתלונן או משפחתו נתונים במשבר או במצוקה כתוצאה מחשיפת השחיתות או מהגשת התלונה ומהליך בירורה, יינתנו להם תמיכה וליווי של גורמים מקצועיים. הפניית מתלונן לגורמי סיוע והסיוע הניתן לו, אם ניתן, אינם חלק מהליך הבירור עצמו, ואין להם קשר למהלך בירור התלונה ולתוצאותיו.

2. חושפי שחיתות סובלים לעתים מאיומים על חייהם ועל רכושם ואף מפגיעה בגוף וברכוש. מאחר שאין לנציבות כלים להתמודדות עם תופעות כאלה, הסכימה הרשות להגנה על עדים לבחון את הצורך לסייע גם לחושפי שחיתות שסובלים מאיומים או מפגיעה. יצוין כי עובדים חושפי שחיתות יכולים להיחשב עדים מאוימים כהגדרתם בחוק להגנה על עדים, התשס"ט-2008.

3. לעתים, נוכח הצורך לשמור על תפקודו הראוי של הגוף, נאלץ עובד שחשף שחיתות לעזוב את תפקידו, ולא תמיד נמצאת לו משרה אחרת בשירות מעסיקו. הקושי העיקרי הניצב לפני עובד כזה הוא מציאת מקום עבודה חלופי. בלא מחויבות של גורמים אחרים בשירות המדינה, ובהם נציבות שירות

המדינה ושירות התעסוקה, למציאת מקום עבודה חלופי לעובד הוא יתקשה לחזור למעגל התעסוקה. הנציב שוקד אפוא על גיוס גורמים נוספים שיסייעו למתלוננים בתחום זה.

4. המעסיק מקבל ייצוג משפטי - פנימי או חיצוני - כדי להתמודד עם התלונה נגדו, ואולם פעמים רבות ידו של המתלונן אינה משגת לממן שירותים כאלה. כדי לסייע למתלוננים בהתמודדות עם המעסיק המיוצג פעל הנציב בשיתוף פעולה עם משרד המשפטים לתיקון חוק הסיוע המשפטי, התשל"ב-1972, וכיום מתלוננים חושפי שחיתות יכולים לקבל סיוע משפטי מהלשכות לסיוע משפטי ללא צורך בבדיקת נזקקותם הכלכלית. ואכן, כמה מתלוננים קיבלו סיוע כאמור במהלך בירור תלונתם.

5. לפי חוק מבקר המדינה, לא כל העובדים שחושפים שחיתות יכולים לקבל צו הגנה מאת הנציב, בין משום שהתלונה היא על גופים שלא ניתן לפי החוק לברר עליהם תלונות, כגון ארגוני עובדים ואיגודים מקצועיים, ובין משום שמדובר בעובדים שהנציב מנוע מלברר תלונות שלהם, כגון שוטרים, סוהרים או חיילים. הנציב פנה בשעתו לוועדה לענייני ביקורת המדינה וביקש כי תשקול לתקן את חוק מבקר המדינה ולהסמיכו לברר גם תלונות על ארגוני עובדים ואיגודים מקצועיים וכן לתת צווי הגנה לחושפי שחיתות בגופים אלה. התיקון בחוק טרם נעשה, אך הנציב ממשיך לפעול לשינויו. זאת ועוד, נוכח החשיבות הרבה שהנציב מייחס להגנה על חושפי שחיתות ולסיוע להם, הוא פועל רבות כדי לסייע גם לחושפי שחיתות שהוא מנוע מלברר את תלונתם. זאת בדרכים חלופיות, שלא באמצעות מתן צו הגנה. כך, אף שלא הייתה לנציב סמכות לברר את תלונתה של עובדת הסתדרות העובדים הלאומית שחשפה אי-סדרים קשים בפעילותו של מי ששימש באותה עת יו"ר ההסתדרות, אברהם הירשזון, פעל הנציב ללא לאות להגן עליה ולסייע לה לפתוח דף חדש, ובכלל זה פנה לגורמים רבים כדי שיסייעו לה.

הגברת המודעות לתרומתם של חושפי שחיתות

הניסיון המצטבר בטיפול בחושפי שחיתות, בארץ ובעולם, מלמד על היחס השלילי כלפיהם ועל תיוגם לא אחת כ"בוגדים" על ידי הממונים עליהם וחבריהם לעבודה. קשה לשנות את היחס השלילי כלפי עובדים אלה בלי להגביר את המודעות - בקרב כלל הציבור ובקרב הגופים המבוקרים - לתרומתם לשמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי ולנכונותם לסכן לשם כך את 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 הציבורי, התשנ"ב-1992 (להלן - החוק לעידוד טוהר המידות). לפי הוראות החוק לעידוד טוהר המידות, אם עובד ציבור התלונן בתום לב ועל פי נהלים תקינים

על מעשה שחיתות או על פגיעה אחרת בטוהר המידות במקום עבודתו, ותלונתו נמצאה מבוססת, מחובתו של העומד בראש הגוף שהוגשה לו התלונה לתת לו תעודה על כך; תעודה זו נקראת תעודת ממצאים.

יצוין כי בשנת 2016 העניק מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור עצמו שתי תעודות ממצאים לבעלי תפקידים אשר מידע שמסרו למשרד מבקר המדינה תרם לגיבוש דוחות ביקורת.

עוד קובע חוק זה כי בסמכות נשיא המדינה להעניק למתלונן כאמור תעודת הוקרה על תרומתו לטוהר המידות במוסדות הציבור בישראל. שרת המשפטים מפרסמת אחת לשנה קריאה לציבור להגיש המלצות על חושפי שחיתות הראויים, לדעת הממליץ, לקבל תעודת הוקרה. נוסף על כך פונה השרה לגורמים המנויים בחוק (לנציב תלונות הציבור, נציב שירות המדינה, ראש אגף חקירות ומודיעין במשטרת ישראל, החשב הכללי במשרד האוצר והמבקרים הפנימיים בגופים שעליהם חל החוק) בבקשה להמליץ על מועמדים לקבלת תעודות הוקרה.

ההמלצות נבחנות במשרד המשפטים, וחוות דעתה של שרת המשפטים לגבי כל אחת מן ההמלצות מועברת לנשיא לקבלת החלטה.

דיווח על תעודות ממצאים

לפי החוק לעידוד טוהר המידות, העומד בראש גוף שהוגשו לו תלונות על מעשי שחיתות או על פגיעה אחרת בטוהר המידות ימסור לנציב, מדי שנה בשנה, דוח על מספר התלונות שהוגשו לו ועל נושאייהן (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 שבו מרוכזים הדיווחים שנמסרו לו. משנת 2007, שבה נוסף סעיף זה לחוק, התקבלו בנציבות דיווחים מעטים מאוד על תעודות ממצאים שהוענקו לחושפי שחיתות. הנציב קורא לגופים להקפיד לתת לעובדים הזכאים לכך תעודות ממצאים ולמלא את חובת הדיווח על כך לנציב.

תלונות של חושפי שחיתות שטופלו בשנת 2016

בשנת 2016 התקבלו בנציבות 63 תלונות של עובדים שטענו כי התנכלו להם משום שחשפו מעשי שחיתות, בהן 5 תלונות של מבקרים פנימיים שטענו כי נפגעו בעקבות פעולות שביצעו במסגרת תפקידם.

בשנת 2016 הסתיים הטיפול ב-65 תלונות (בהן תלונות שהתקבלו קודם שנת 2016). בעקבות הברור של 22 תלונות ניתן סעד למתלונן בין באמצעות צו הגנה קבוע ובין באמצעות פתרון המוסכם על הצדדים. 36 תלונות לא ניתן היה לברר מסיבות

שונות, למשל משום שהמתלונן אינו בגדר "עובד" בגוף נילון, התלונה לא נסבה על גוף נילון או יש הליכים משפטיים תלויים ועומדים בעניין שהועלה בתלונה.

בשנת 2016 נתן הנציב 6 צווי הגנה קבועים ועוד 19 צווי הגנה זמניים.

להלן תיאור של שלוש תלונות שבעניינן נתן הנציב צו הגנה למתלוננים:

[83]

עיריית בת ים

כוונה לפטר תובע עירוני שהתנגד להתערבות נבחרי ציבור בהליכים פליליים
המתלונן שימש תובע עירוני בלשכה המשפטית בעיריית בת ים (להלן - העירייה) בעיקר בתחום רישוי עסקים. בתלונתו טען כי לאחר שהתריע לפני גורמים בעירייה על פגיעה בעצמאות שיקול הדעת של התביעה העירונית ועל התערבות הדרג הפוליטי בעבודת התביעה, הוחלט לזמנו לשימוע לקראת פיטורים. המתלונן ביקש כי הנציב ייתן צו הגנה המונע את זימונו לשימוע וכל התנכלות נוספת כלפיו.

עם קבלת התלונה נתן הנציב למתלונן צו הגנה זמני שבו הורה לעירייה שלא לקיים את השימוע, לא להפסיק את העסקתו בעירייה ולא לפגוע בתפקידו, במעמדו, בסמכויותיו ובזכויותיו כעובד.

עם תום הבירור קבע הנציב כי התקיימו בעניינו של המתלונן היסודות למתן צו הגנה קבוע, דהיינו שהמתלונן הודיע בתום לב ועל פי נהלים תקינים על מעשי שחיתות הפרה חמורה של חיקוק או פגיעה חמורה במינהל התקין במקום עבודתו (להלן - מעשי שחיתות) ושימונו לשימוע לקראת פיטורים נעשה בתגובה על הודעה זו.

ההודעה על מעשי שחיתות

הבירור העלה כי בפגישה עם היועצת המשפטית לעירייה ועם סגן ראש העירייה התריע המתלונן על התערבותו של סגן ראש העירייה בהחלטות בדבר הגשת כתבי אישום, וכי באותה פגישה אמרה היועצת המשפטית למתלונן כי אם ימשיך להתנהג כך לא יוכל להמשיך לעבוד בעירייה.

נוכח עקרון עצמאות התביעה העירונית, הקבוע הן בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה והן בחוזר מנכ"ל משרד הפנים⁴, ומאחר שהתערבותם של נבחרי ציבור לטובת נאשמים בהליכים פליליים שמנהלים התובעים העירוניים אין לה מקום כל עיקר והיא בלתי ראויה, קבע הנציב כי יש לראות בדברים שאמר המתלונן בשיחה עם סגן ראש העירייה והיועצת המשפטית לעירייה משום התרעה על מעשה שחיתות כהגדרתו בסעיף 45א(1) לחוק מבקר המדינה.

הקשר הסיבתי

העירייה טענה כי עוד קודם לפגישה בין המתלונן לסגן ראש העירייה והיועצת המשפטית, החלה להתגבש אצל היועצת המשפטית הכוונה לפטר את המתלונן. ואולם בבירור נמצא כי טענה זו אינה עולה בקנה אחד עם פעולות שנקטה היועצת

4. הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.1001 וחוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 1/07.

המשפטית לפני הזימון לשימוע, ובהן בקשה ששלחה למחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה לתת למתלונן הסמכה קבועה לשמש תובע עירוני והמלצתה על יציאתו של המתלונן להכשרה בנושא אכיפה סביבתית במימון העירייה לצורך עיסוקו כתובע בתחום. יצוין גם כי שלושה ימים בלבד לפני הפגישה עם סגן ראש העירייה שילמה העירייה עבור המתלונן את דמי החבר השנתיים ללשכת עורכי הדין.

הדעת נותנת שאילו התכוונה היועצת המשפטית כבר באותו מועד לפעול להפסקת העסקתו של המתלונן בעירייה, היא לא הייתה נוקטת סמוך לפני כן את הפעולות האמורות, המעידות על הכוונה להמשיך להעסיקו.

נוכח סמיכות זמנים זו מוטל היה על העירייה להוכיח כי טעמים ענייניים כבדי משקל הצדיקו את סיום העסקתו של המתלונן.

הטעמים שהצדיקו את פיטורי המתלונן, לטענת העירייה, נגעו לשני תחומים עיקריים: יחסי אנוש לקויים עם עובדים בעירייה ועם תושבי העיר וליקויים מקצועיים בעבודתו.

1. הטענות בדבר יחסי אנוש לקויים עם עובדי העירייה התבססו בעיקר על תכתובת דוא"ל של המתלונן עם היועצת המשפטית לעירייה בנוגע לעימות שהיה לו עם אחת מעורכות הדין בלשכה המשפטית; על תכתובת דוא"ל של המתלונן עם מנהל מחלקת רישוי עסקים שלשיטת העירייה מעידות על מערכת יחסים עכורה ביניהם; ועל תכתובות המעידות על יחסים לקויים החורגים מן המקובל בין המתלונן ובין עובדי הלשכה המשפטית.

ואולם לאחר בחינה מדוקדקת של הדברים לא נמצא בסיס מספק לעילת פיטורים הנוגעת למערכת היחסים העכורה של המתלונן עם עובדים בעירייה, בין היתר מאחר שמנהל מחלקת רישוי עסקים טען לפני צוות הבירור כי מערכת יחסי העבודה בינו ובין המתלונן הייתה תקינה. לטענה כי יחסו של המתלונן כלפי תושבי העיר לקה בחסר לא המציאה העירייה כל תימוכין.

2. אשר לטענות על ליקויים מקצועיים - העירייה טענה כי המתלונן לא עמד ביעדים שנקבעו לו ולא הגיש מספיק כתבי אישום. ואולם לא הומצאו כל תימוכין לטענה זו. עוד טענה העירייה כי המתלונן לא מילא את הוראות היועצת המשפטית, הממונה עליו, ובכמה מקרים פנה, בניגוד להנחייתה, לגורמים שונים בלא שיידע אותה. ואולם עלה כי מדובר במקרים ספורים בלבד, אשר חלקם קשורים לכך שהיה עובד חדש בעירייה ועל חלקם אף התנצל.

לאחר בחינת כלל נסיבות העניין לא נמצא כי ליקויים מקצועיים הצדיקו את פיטוריו של המתלונן. אמנם עלה כי המתלונן היה יכול לטפל בחלק מהעניינים שהועברו לטיפולו בצורה נמרצת יותר, ונמצאו תימוכין מסוימים לטענת



העירייה כי הוער למתלונן על התנהלותו בנושאים שונים. ואולם לא היה בליקויים אלה כדי להצדיק את נקיטת הצעד הקיצוני ביותר ביחסי עבודה - פיטוריו של עובד.

הנציב קבע אפוא כי הצעד שביקשה העירייה לנקוט אינו מידתי נוכח הליקויים שהתגלו בעבודתו של המתלונן, ובכך יש כדי להעיד שלא זו הסיבה להחלטת הפיטורים. על קשר סיבתי בין התרעותיו של המתלונן לבין ההחלטה לפטרו מלמדים כאמור סמיות הזמנים המובהקת בין השניים והפעולות שנקטה העירייה זמן קצר לפני הזימון לשימוע, אשר מעידות על הרצון להמשיך את העסקתו.

נוכח כל האמור לעיל קבע הנציב כי התקיימו התנאים למתן צו הגנה קבוע למתלונן.

אשר לסעד, המתלונן מסר לנציב כי העבודה בעירייה גובה ממנו מחיר מקצועי ואישי כבד מנשוא, וכי הוא אינו מעוניין להמשיך לעבוד בה באווירת העבודה הנוכחית. זאת ועוד, לצוות הבירור הועברו תכתובות דוא"ל רבות מאוד המלמדות כי היחסים בין המתלונן ובין היועצת המשפטית לעירייה לא יוכלו לתקן.

בנסיבות אלה קבע הנציב בצו ההגנה כי ברגיל, מקום שבו הוכח כי מעסיק התנכל לעובדו בשל חשיפת מעשי שחיתות הסעד הראוי הוא השארת העובד במקום העבודה, אך נוכח הנסיבות שפורטו לעיל, ובייחוד נוכח בקשת המתלונן לסיים את עבודתו בעירייה, העסקתו בעירייה תסתיים בתוך 30 יום מיום מתן הצו; כי דין סיום העסקתו בעירייה לעניין פיצויי פיטורים וזכויות נלוות אחרות הוא כדין פיטורים; וכי העירייה תשלם למתלונן פיצוי מיוחד בסך 400,000 ש"ח, נוסף על פיצויי פיטורים וכל זכות נלווית אחרת בגין סיום העסקתו כאמור. (921175)

כוונה לפטר מנכ"ל חברה כלכלית שסירב לקבל לעבודה פעילות פוליטיות

[84]

החברה הכלכלית לנשר בע"מ

המתלונן, מנכ"ל נשרים, החברה הכלכלית לנשר בע"מ (להלן - החברה), טען כי הוחלט לזמנו לשימוע לקראת פיטורים משום שסירב לדרישות יו"ר דירקטוריון

החברה, המשמש גם ראש עיריית נשר (להלן - ראש העירייה), לקבל לעבודה פעילות פוליטיות שעבדו עבור ראש העירייה (להלן - הפעילות). המתלונן ביקש כי הנציב ייתן צו הגנה שימנע את פיטוריו ואת הפגיעה בזכויותיו כעובד.

במסגרת בירור התלונה נדרש אפוא הנציב לבחון אם התלונה עומדת בתנאים שנקבעו בסעיף 45א(1) לחוק מבקר המדינה למתן צו הגנה, דהיינו אם המתלונן הודיע בתום לב ועל פי נהלים תקינים על מעשי שחיתות⁵; ואם יש קשר סיבתי בין זימונו של המתלונן לשימוע לקראת פיטורים ובין הודעותיו.

עם תחילת הבירור נתן הנציב למתלונן צו הגנה זמני ולפיו החברה לא תקיים את השימוע לקראת פיטורים שנקבע לו, לא תפסיק את העסקתו ולא תפגע בתפקידו, במעמדו, בסמכויותיו ובזכויותיו כעובד. בין הצדדים נערך הליך גישור ממושך, אך הוא לא צלח.

ההודעה על מעשי שחיתות

הבירור העלה כי בשני מקרים, בהפרש של כמה חודשים, סירב המתלונן לקבל לעבודה בחברה שתי נשים שהעסיק ראש העירייה בשכר ביום הבחירות בתפקיד רכזות קלפי - דבר המלמד, לכל הפחות, על זיקה פוליטית בין ראש העירייה. עוד העלה הבירור כי בזמן אמת הלין המתלונן לפני גורמים שונים על ההנחיות לקבל את הפעילות לעבודה והביע חשש כי הרקע לקבלתן הוא זיקתן הפוליטית לראש העירייה.

ראש העירייה לא הכחיש כי ביקש מהמתלונן לקבל את הפעילות לעבודה בחברה, אך טען כי שיקוליו היו ענייניים בלבד - הגידול הצפוי בפעילויות החברה, שהצריך קליטת מזכירה, והרצון להגדיל עוד את פעילויות החברה, שחייב העסקת איש שיווק.

ואולם לא הוצגו לצוות הבירור אסמכתה כלשהי לגידול בפעולותיה של החברה שהצדיק קבלת עובדים נוספים, ואף לא תכניות המלמדות על גידול עתידי או על הצורך בהעסקת איש שיווק. יתר על כן, החברה טענה כי אחת מעילות הפיטורים של המתלונן היא שהוא אינו יוזם פרויקטים והחברה כמעט אינה פועלת. בנסיבות אלה לא הייתה הצדקה לשכור עובדת נוספת בשל הגידול הצפוי.

זאת ועוד, הדעת נותנת שאילו עמדו שיקולים ענייניים בבסיס הרצון להגדיל את מצבת כוח האדם בחברה, הייתה החברה מפרסמת מכרז למשרות המוצעות כדי להגדיל את מאגר המועמדים הפוטנציאליים וכך להשיג מועמד מתאים ככל האפשר לתפקיד. ואולם מכרז כזה לא פורסם, והמתלונן התבקש כאמור לקלוט את הפעילות ללא מכרז.

יתרה מזו, כאשר לא עלה בידי ראש העירייה להעסיק אחת מהפעילות בחברה הוא פעל למצוא לה מקום עבודה במתנ"ס. הדבר מחזק את הסברה כי המטרה שבבסיס

5. גם מניעת מעשה שחיתות או סירוב לשתף פעולה עם מבצעיו הם בגדר חשיפת מעשי שחיתות.

בקשתו להעסיק את הפעילות בחברה לא הייתה קידום פעילותה של החברה אלא קידום ענייניהן של הפעילות.

הנציב קבע אפוא כי העסקתן של הפעילות ביום הבחירות, אי-המצאת תימוכין לטענות ראש העירייה כי היו טעמים שהצדיקו את קליטתן בחברה וכן קבלתה של אחת מהן לעבודה אחרת במתנ"ס - כל אלה מצביעים על כך שלא רק שיקולים ענייניים הנחו את ראש העירייה כאשר ביקש לקלוט את המועמדות בחברה. נוכח האמור, ובשים לב לכך שבסופו של דבר לא נקלטו המועמדות בעבודה בחברה נוכח התנגדותו של המתלונן וקשיים שהערים על קבלתן, קבע הנציב כי ניתן לראות בו מי שפעל למניעת מעשי שחיתות.

הקשר הסיבתי

הנציב בחן אם יש קשר סיבתי בין סירובו של המתלונן לקלוט את הפעילות בחברה לבין זימונו לשימוע לקראת פיטורים, בשים לב לכך שלפי ההלכה הפסוקה חשיפת השחיתות אינה חייבת להיות הסיבה הבלעדית לכוונה לפטר את המתלונן, ודי בכך שהייתה לה השפעה ממשית או ניכרת על הכוונה לפטרו, גם אם היו בצדה שיקולים אחרים.

הבירור העלה כי המתלונן זומן לשימוע זמן קצר לאחר שסירב בפעם השנייה לקלוט בחברה פעילה פוליטית, על אף בקשותיו החוזרות ונשנות של ראש העירייה. הנציב קבע כי הדעת נותנת שלהישנות סירובו של המתלונן למלא את הנחיית ראש העירייה לקלוט עובדת הייתה השפעה מצטברת. סמיכות הזמנים האמורה מחזקת את סבירות קיומו של קשר סיבתי ומטילה על החברה את הנטל להוכיח כי שיקולים ענייניים בלבד עמדו בבסיס הכוונה לפטר את המתלונן.

החברה טענה כי יזמה את ההליכים לסיום העסקתו של המתלונן לא בתגובה על חשיפת מעשי שחיתות אלא בשל תפקודו הלקוי. בזימון לשימוע פורטו שתי עילות להחלטה לפטר את המתלונן: חוסר התאמה מקצועית לתפקיד ותשלומים שלא על פי החוזה לקבלן שירותי גינון.

החברה טענה בעניין זה כי ראש העירייה לא היה שבע רצון מתפקודו המקצועי של המתלונן וכי המתלונן, בתפקידו כמנכ"ל החברה, לא פעל להגשים את מטרותיה של החברה, לא יזם ולא קידם פרויקטים.

ואולם החברה לא המציאה ראיות לכך שממועד כניסתו של ראש העירייה לתפקיד ועד שהוחלט לזמן את המתלונן לשימוע החברה או ראש העירייה לא היו שבעי רצון מתפקודו של המתלונן. טענות כלפיו לא הועלו בישיבות הדירקטוריון, וגם לא התקיימו עמו שיחות על מנת להעלות לפניו את הדברים ולתת לו ההזדמנות לשפר את דרכיו. ראש העירייה אמנם טען כי מיד עם כניסתו לתפקיד ואף עוד קודם לכן הבין שהמתלונן אינו מבצע עבודתו כראוי, ותפקודו הלקוי אף מצא ביטוי בתכנית עבודה ברמה ירודה שהגיש לו. אולם חרף זאת הוא לא נקט במשך תקופה ארוכה



כל צעד כלפי המתלונן, אפילו לא התרה בו שישתפר, והשלים עם תפקודו. המועד שבו הועלו טענות אלה לראשונה - רק לאחר שהמתלונן סירב פעמיים לקלוט בעבודה פעילות פוליטיות המזוהות עם ראש העירייה - בצירוף העובדה שעד ההחלטה לפטרו אין אסמכתאות לחוסר שביעות הרצון של דירקטוריון החברה מהמתלונן, מבססות באורח סביר קשר סיבתי בין סירובו האמור של המתלונן ובין זימונו לשימוע.

החברה טענה כי המתלונן שילם לקבלן הגינון בלי אישור סכומים העולים בהרבה על התמורה שסוכם עליה בהסכם ההתקשרות, וכי זו אחת הסיבות להחלטה לפטרו. ואולם בחינת טיפולה של החברה בחקירת המקרים שבהם שילם המתלונן לקבלן הגינון תשלומי יתר, העלתה ספק בדבר מניעה.

בירור התלונה העלה כי המתלונן נדרש לספק הסברים לחריגה בתשלום לקבלן והעלה על הכתב בפרוטרוט את השתלשלות העניינים ואת הסיבות לחריגה. בין היתר טען כי אין זו הפעם היחידה שבה היו חריגות גדולות מן הסכומים הקבועים בהסכמים של החברה, אך במקרים אחרים לא ננקטו צעדים בעניין כלפי מאן דהוא. בעקבות הסברי המתלונן התקיימה ישיבה בהשתתפותו ובהשתתפות סגן ראש העירייה, היועץ המשפטי לעירייה והיועץ המשפטי לחברה, ובסיומה המליץ היועץ המשפטי לעירייה כי תיעשה בדיקה חשבונאית ומשפטית של התשלומים ששילמה החברה לקבלן, וממצאיה יובאו לידיעתו ולהכרעתו של דירקטוריון החברה. ואולם בדיקה כאמור לא נעשתה. זאת ועוד, אף שהדירקטוריון החליט שהקבלן יזמן לשיחת הבהרה עם גורמים בחברה ומסקנות הפגישה עמו יובאו לפני הדירקטוריון, לא התקיימה השיחה, ותחת זאת זומן המתלונן זמן קצר לאחר מכן לשימוע לקראת פיטורים.

הנציב קבע אפוא כי ההחלטה לפתוח בהליך לפיטורי המתלונן בלא התרעות של ממש על תפקודו קודם כן; אי-ביצוע הבדיקות שהציע היועץ המשפטי לעירייה

והפעולות שקבע הדירקטוריון בעניין קבלן הגינון קודם ההחלטה על זימון המתלונן לשימוע; היעדר הבירור של טענות המתלונן הנוגעות להתקשרות האמורה; התימוכין שנמצאו לטענה שלא הייתה זו הפעם היחידה שבה היו חריגות גדולות בתשלומים, אך לא ננקטו צעדים בעניין כלפי מאן דהוא; וסמיכות הזמנים בין סירובו של המתלונן להעסיק פעילות פוליטיות ובין זימונו לשימוע - כל אלה מלמדים שפעולותיו החוזרות ונשנות של המתלונן למנוע את קליטת הפעילות השפיעו השפעה ממשית על ההחלטה לזמנו לשימוע לקראת פיטורים.

הנציב הוסיף כי לא נעלם מעיניו כי נפלו ליקויים מסוימים בתפקודו המקצועי של המתלונן, וכי אין להכשיר העברת תשלומים לקבלן בסכומים העולים על אלה שנקבעו בהסכם עמו. עם זאת, החברה לא עמדה בנטל ההוכחה כי רק ליקויים אלה עמדו בבסיס ההחלטה לזמן את המתלונן לשימוע לקראת פיטורים.

נוכח האמור הוציא הנציב צו הגנה קבוע ולפיו יופסקו ההליכים שהחלה החברה לנקוט לפיטורי המתלונן ויבוטל זימונו לשימוע לקראת פיטורים. המתלונן ימשיך למלא את תפקידו כמנכ"ל החברה, יועמדו לרשותו כל האמצעים הנדרשים למילוי תפקידו, והחברה לא תפגע בכל דרך שהיא במעמדו, בסמכויותיו ובתנאי עבודתו. (914979)

התנכלות לעובד בשל הגשת תלונה למשטרה ולמשרד מבקר המדינה

[85]

החברה הכלכלית
קריית שמונה בע"מ

המתלונן הועסק כמנהל תפעול בחברה הכלכלית קריית שמונה בע"מ (להלן - החברה) והיה אחראי לתחום פינוי האשפה בעיר. לטענתו, כשנה ושלושה חודשים לאחר שהחל לעבוד בחברה גילה שנעשות בה פעולות לא תקינות. כך לדוגמה, קבלן המקורב למנכ"ל החברה זכה בכל המכרזים שפרסמה החברה. לדבריו הוא פנה בעניין לראש העירייה ולמנכ"ל החברה והודיע להם על כוונתו להגיש תלונות בעניין למשרד מבקר המדינה ולמשטרה, וכך אכן עשה.

לטענת המתלונן, מאז פנה למשרד מבקר המדינה ולמשטרה מנכ"ל החברה מתנכל לו בכל דרך אפשרית, והכול כדי להביא לפיטוריו. ראשית ההתנכלות הייתה בהרחקתו מהחברה והשאלתו לעירייה, דבר שגרם בסופו של דבר לכוונה להפסיק את עבודתו, כמבואר להלן. בהמשך הודיעה לו החברה שבכוונתה להפחית ממשכורתו 18% עבור מע"ם ורק בעקבות התערבות ההסתדרות חזרה בה מכוונתה זו. כמו כן, החברה הפחיתה 500 ש"ח ממשכורתו. המתלונן ציין בתלונתו כי הוא אמנם מושאל לעירייה, עובד בה כמנהל תברואה ומקבל את משכורתו מהחברה, אולם קשה לו לעבוד כאשר הוא יודע שבכל רגע מבקשים לפטר אותו.

מנכ"ל החברה טען בתגובה על התלונה כי מערכת היחסים בינו לבין המתלונן לא הייתה תקינה כמעט מתחילת יחסי העבודה ביניהם. היו ביניהם חילוקי דעות מקצועיים והמתלונן התקשה לקבל את מרותו. הוא ביקש לפטר את המתלונן אך ראש העירייה ביקש שלא יעשה כן ולכן הוחלט על השאלתו לעירייה; תחום פינוי

האשפה הועבר לטיפול העירייה והיה באחריות המתלונן, והעירייה מימנה את שכרו באמצעות החברה. בהמשך התגלעו חילוקי דעות בין החברה לעירייה בשאלה מי מהן תישא בעלות המע"ם על שכרו של המתלונן, המס נוכה משכרו וזו הסיבה שבגללה פנה לנציב.

העירייה אישרה את דברי מנכ"ל החברה וציינה כי ביקשה ממוסד הפנים אישור להעסיק במישרין את המתלונן, אך המוסד סירב בגלל מצבה הכלכלי הקשה, ואף הוזהר לה שהיא אינה יכולה לעקוף את כללי ההעסקה באמצעות העסקת המתלונן דרך החברה. לטענת העירייה, מאחר שהיא אינה יכולה להמשיך לממן את תשלום שכרו של המתלונן באמצעות החברה או להעסיק אותו אצלה והוא גם אינו יכול לחזור לעבוד בחברה נוכח היחסים העכורים בינו ובין מנכ"ל החברה, אין מנוס מהפסקת עבודתו.

עם פתיחת הבירור הסכימו החברה והעירייה שלא לפעול להפסקת עבודתו של המתלונן עד לסיום הבירור, ולכן לא היה צורך במתן צו הגנה זמני. כמו בעניין כל תלונה של חושף שחיתות, התמקד הבירור בבחינת השאלה אם התמלאו התנאים הקבועים בחוק מבקר המדינה למתן צו הגנה קבוע. דהיינו, ראשית, האם המתלונן הודיע בתום לב ועל פי נהלים תקינים על מעשי שחיתות בחברה. שנית, האם יש קשר סיבתי בין הכוונה לפטר אותו לבין ההודעה, דהיינו האם השאלתו לעבודה בעירייה, שבעקבותיה כיום אין אפשרות להמשיך להעסיק אותו, נעשתה בשל תלונתו למשטרה על תפקוד מנכ"ל העירייה.

ההודעה על מעשי שחיתות

אין חולק על כך שהמתלונן הגיש תלונה למשטרה והעלה לפני מבקר המדינה טענות על התנהלות בלתי תקינה של מנכ"ל החברה, העולה לדבריו כדי מעשי שחיתות, וגם אין חולק על כך שקודם לכן הוא הודיע לגורמים שונים, בהם מנכ"ל העירייה, על כוונתו. הנציב השתכנע כי המתלונן האמין שהדברים שעליהם התלונן הם מעשי שחיתות, ובנסיבות אלה התקיים התנאי כי ההודעה נמסרה בתום לב ועל פי נהלים תקינים.

הקשר הסיבתי

החברה טענה כי היחסים העכורים בין המתלונן למנכ"ל החברה החלו חודשים רבים לפני שפנה למשטרה, וכי הדבר שולל את הקשר סיבתי בין ההודעה על השחיתות לבין הכוונה לפטר את המתלונן ומצביע על כך שהמתלונן פעל למניעת פיטוריו בדרך של שימוש פסול בבקשה לצו הגנה ופעולות נקמניות נגד מנכ"ל החברה.

כאשר בוחנים את הקשר הסיבתי, העובד אינו נדרש להוכיח שהתלונה לבדה הייתה המניע לפגיעה בו. מן הבירור עלה כי גם אם מנכ"ל החברה ביקש לפטר את המתלונן זמן רב לפני שזה פנה למשטרה, בפועל הוא המשיך להעסיקו בחברה, ולו בחוסר

רצון, ורק סמוך מאוד לאחר הודעותיו של המתלונן על מעשי שחיתות הוא הושאל לעירייה.

לפי ההלכה הפסוקה, בנסיבות אלה עבר אפוא הנטל לחברה, והיה עליה להוכיח כי שיקולים ענייניים כבדי משקל עמדו בבסיס ההחלטה להשאיל את המתלונן לעירייה, אשר הובילה בהמשך לניסיון לפטר.

מנכ"ל החברה טען כי המתלונן הפסיק לעבוד בפועל בחברה כבר כמה חודשים לפני שהועבר לעירייה, כי הוא התקשה לקבל מרות וכי ביצע רכישות של ציוד שלא לפי הנהלים. אולם לא נמצא כי אלו היו הסיבות שבעטיין הושאל לעירייה.

יתר על כן, מלבד מנכ"ל החברה, כל הגורמים שעמם שוחח צוות הבירור אישרו כי המתלונן הוא איש ביצוע יעיל וכי מילא את תפקידו בחברה ולאחר מכן בעירייה בצורה טובה.

נוכח האמור, לא עלה בידי החברה להרים את נטל ההוכחה כי השאלת המתלונן לעירייה נעשתה מטעמים ענייניים.

בנסיבות אלה מצא הנציב כי התמלאו התנאים למתן צו הגנה קבוע למתלונן. אשר לשאלת הסעד הראוי - הבירור העלה כי החברה אינה מטפלת היום בפינוי האשפה ולכן אינה זקוקה לשירותיו של המתלונן. עוד עלה כי אי אפשר להעסיק את המתלונן בעירייה ללא מכרז ובשים לב לכך שהיא נמצאת בתכנית הבראה בשל מצבה הכלכלי הקשה. נוכח האמור קבע הנציב כי אם תחליט החברה לסיים את השאלתו של המתלונן לעירייה ולא יימצא לו תפקיד בעירייה או בחברה להנחת דעתו, תשלם לו החברה פיצוי מיוחד בסכום השווה ל-24 חודשי שכר שישולם לו ב-12 תשלומים חודשיים שווים. הסכום האמור יבוא נוסף על כל תשלום המגיע למתלונן בגין סיום העסקתו בחברה. (908175)



תשלומי חובה וגביית חובות

”

מאחר שהטלת תשלומי חובה פוגעת בזכויות יסוד של הפרט, ובהן הזכות לקניין, היא טעונה הסמכה חוקית מפורשת. הסמכה כאמור נדרשת גם לפי עקרון חוקיות המינהל, שלפיו רשות מינהלית מוסמכת לבצע רק פעולות שהדין הסמיך אותה לעשות, לרבות בתחום גביית הכספים.

המינהל הציבורי מטיל מיסים, היטלים, אגרות ותשלומי חובה אחרים על הציבור כדי לממן את פעילותו. חלק מהתשלומים, כגון מס הכנסה וארנונה, מוטלים בכפייה, בלי שהמשלם מקבל תמורה ישירה או שווה ערך; חלקם, דוגמת היטלים שונים ואגרות, משולמים תמורת שירות שמספקת הרשות, ונדרשת הלימה מסוימת בין סכום התשלום לשירות הניתן בגינו.

מאחר שהטלת תשלומי חובה פוגעת בזכויות יסוד של הפרט, ובהן הזכות לקניין, היא טעונה הסמכה חוקית מפורשת. ביטוי חוקתי לתפיסה זו ניתן בסעיף 1(א) לחוק יסוד: משק המדינה, ולפיו "מיסים, מלוות חובה 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, שלפיו רשות מינהלית מוסמכת לבצע רק פעולות שהדין הסמיך אותה לעשות, לרבות בתחום גביית הכספים.

דיני המס מקנים לרשויות סמכויות רחבות להטיל מיסים, לקבוע את שיעורם, לתת הנחות ופטורים מתשלוםם ולנקוט הליכים, לעתים פוגעניים, כדי לגבות חובות מס. מאחר שפעולות אלה כרוכות בפגיעה בזכויות יסוד של הפרט, על הרשויות להקפיד לפעול בעניין זה על פי הדינים הכלליים של המשפט החוקתי והמינהלי, ובכלל זה בסבירות ובמידתיות.

בכל שנה מתקבלות בנציבות תלונות רבות על גופים ורשויות המוסמכים לגבות תשלומי חובה, ובהם רשות המיסים בישראל, הביטוח הלאומי, הרשויות המקומיות, תאגידי המים והביוב, רשות השידור ועוד. התלונות נסבות בעיקר על חוקיות דרישות התשלום, על שיעורם של התשלומים, על אי-מתן הנחות בתשלומים או פטור מהם ועל ההליכים לגביית חובות שלא שולמו. מאחר שכאמור יש בהטלת תשלומי חובה ובגבייתם כדי לפגוע בזכויות הפרט, בודקת הנציבות בקפדנות אם הרשויות פעלו בגדרי סמכותן ועל פי הכללים.

להלן דוגמאות לתלונות בנושאים שצוינו:

מיסים

הטלת קנס בעקבות אי-מכירת דירה שנייה במועד

בנובמבר 2012 רכשו המתלוננים דירה מקבלן. בעת רכישתה הייתה בבעלותם דירה נוספת, ולכן מס הרכישה עבור הדירה החדשה חושב לפי שיעור המס המוטל על מי שזו אינה דירתו היחידה. במועד הרכישה הצהירו המתלוננים כי הם מתחייבים למכור את הדירה הישנה בתוך שנתיים ממועד רכישת הדירה החדשה או בתוך שנה מהמועד שבו תימסר לידיהם החזקה על הדירה בפועל¹. בעקבות זאת הוקפא תשלום ההפרש בין שיעורי המס עד תום התקופה שלגביה התחייבו למכור את דירתם הישנה.

[86]

רשות המיסים בישראל -
מס הכנסה ומיסוי מקרקעין

1. בהתאם להוראות סעיף 9(גוא) [2] לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963.



מכיוון שלא עלה בידי המתלוננים למכור את דירתם הישנה, הם פנו למשרד מיסוי מקרקעין מרכז, אשר לו הוגשה ההצהרה (להלן - משרד המיסוי), לפני תום השנה שבה קיבלו את החזקה על הדירה וביקשו להסדיר את תשלום יתרת המס. לטענתם, אף על פי ששילמו את יתרת המס לפני תום ההקפאה, הוטל עליהם קנס בסך 20,000 ש"ח, והם שילמו אותו תוך מחאה.

משרד המיסוי טען בתגובה על התלונה כי הקפאת החובה לשלם את יתרת המס משמעותה רק הקפאת הליכי הגבייה נגד מי שלא שילמו במועד את מלוא המס, וכי בטופס ההצהרה על רכישת הדירה החדשה שמילאו המתלוננים, הם הצהירו כי ידוע להם שאם לא ימכרו במועד את הדירה הנוספת, יחויבו בתשלום יתרת המס בתוספת הפרשי הצמדה, ריבית וקנס. מאחר שהמתלוננים לא מכרו את דירתם עד המועד שהתחייבו לגביו, הם חויבו בקנס על אי-תשלום המס במועד, לפי סעיף 94ב לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963. משרד המיסוי ציין כי הסכים לבטל 50% מהקנס.

הנציבות התקשתה לקבל עמדה זו של משרד המיסוי ופנתה בעניין לממונה על תחום מיסוי מקרקעין בחטיבה לביקורת פנימית ברשות המיסים. הממונה מסר בתגובה כי בעקבות תובענה ייצוגית שהוגשה בעניין, הוציאה מחלקת הגבייה ברשות במאי 2016 הנחיה ולפיה אין להטיל קנסות על תשלום בתוך תקופת ההקפאה ואין לגבות קנסות מסוג זה שהוטלו מפברואר 2014 ואילך.

לאחר שהנציבות הסבה את תשומת לבו של משרד המיסוי להנחיה, הוחזר למתלוננים סכום הקנס ששילמו. (1002871)

טעות בחישוב שיעור המס על מענק עקב פרישה מעבודה

[87]

רשות המיסים – מס הכנסה ומיסוי מקרקעין

לפי פקודת מס הכנסה² חל פטור ממס הכנסה על פיצויי פיטורים, מענק פרישה, פדיון ימי מחלה ותשלום בגין תקופת הודעה מוקדמת לפיטורים (להלן יכוננו כולם - מענק עקב פרישה). שיעור הפטור הוא בסכום של משכורת אחת לכל שנת עבודה לפי המשכורת האחרונה, עד לתקרה מסוימת של שכר חודשי המתעדכנת בכל שנה.

המתלוננת פרשה מעבודתה לאחר שעבדה כעשר שנים במקום עבודה מסוים. לטענתה, משרד השומה גוש דן (להלן - משרד השומה) דרש ממנה מס הכנסה בסך של יותר מ-11,000 ש"ח בגין פיצויי הפיטורים שקיבלה, שלא בהתאם להוראות הפקודה האמורות לעיל.

משרד השומה מסר בתגובה על התלונה כי לפי שומת המס שנערכה למתלוננת על בסיס טופס 161א (הודעת עובד על פרישה מעבודה) שהגישה, היא הייתה זכאית לפטור ממס הכנסה על מענק בסך 3,538 ש"ח בלבד, ואולם היא קיבלה מענק בסך 72,377 ש"ח. לפיכך נוכה מן המענק מס עבור ההפרש שבין שני הסכומים.

הנציבות סברה שסכום המענק המזכה בפטור שציין משרד השומה הוא נמוך באורח לא סביר, נוכח העובדה שמתלוננת פרשה לאחר עשר שנות עבודה, ולכן ביקשה ממשרד השומה הבהרות. בתגובה נמסר כי על פי הנתונים במערכת המחשב של הרשות, המתלוננת עבדה ארבעה חודשים בלבד במקום העבודה הרלוונטי והמענק חושב בהתאם לכך.

לאחר שהנציבות העבירה לידי משרד השומה העתק של טופס 161א שהגישה המתלוננת ובו צוין כי היא עבדה עשר שנים ולא ארבעה חודשים, בדק המשרד את העניין ומצא כי הטעות נובעת מהקלדת נתונים שגויה במערכת רשות המיסים.

בעקבות התערבות הנציבות תוקנה השומה והוחזר למתלוננת סכום של כ-13,000 ש"ח בגין המס ששילמה. (1007925)

דרישה לעשות תיאום מס בגלל אדם שהתחזה למתלונן

[88]

רשות המיסים – מס הכנסה ומיסוי מקרקעין

המתלונן הלן על כך שפקיד השומה בבאר שבע (להלן - פקיד השומה) שלח אליו דרישות להגשת דוחות מס שנתיים ומסמכים שונים, ייחס לו חובות שונים ואף הטיל עיקול על חשבון הבנק שלו, אף על פי שתמיד עבד כשכיר, לא פתח תיק במשרדי מס הכנסה כעצמאי והוא אינו חייב להגיש דוחות שנתיים.

פקיד השומה הסביר בתגובה על התלונה כי לפי הנתונים שבידיו למתלונן יש הכנסות משני מקומות עבודה, ולכן הוא חייב בהגשת דוח לצורך תיאום מס. ואולם הנציבות ציינה לפני פקיד השומה כי המתלונן כבר פנה בעבר לנציבות בתלונה דומה, ובירורה העלה כי אדם אחר התחזה למתלונן והונה אותו וגם כמה בעלי

עסקים. נגד המתחזה הוגש כתב אישום והמתחזה הורשע וריצה עונש מאסר. הנציבות הוסיפה כי כתב האישום כבר נשלח לפקיד השומה הקודם במסגרת הבירור של התלונה הקודמת.

בתגובה מסר פקיד השומה כי לפי הנתונים שבידו המתלונן רשום כשכיר בשני מקומות עבודה גם לגבי פרק הזמן שלאחר תפיסתו של המתחזה.

לבקשת הנציבות מסר פקיד השומה את פרטי מקום העבודה הנוסף שבו לטענתו עובד המתלונן. המתלונן הגיע למקום והבעלים סיפר לו שאכן אדם אחר הדומה לו, אשר החזיק בתעודת זהות זהה לשלו, הועסק אצלו, וכי ככל הידוע לו אותו אדם נמצא כיום בכלא.

בעקבות זאת הגיש המתלונן תלונה נוספת למשטרה, והנציבות ביקשה מפקיד השומה לעצור את ההליכים נגד המתלונן עד לבחינת העניין.

פקיד השומה מסר לנציבות כי נוכח הממצאים לעיל, בוטלו חובות המס שיוחסו למתלונן, הוסר העיקול שהוטל על חשבונות ותיקו במס הכנסה נסגר. (1012876)

עוד תלונה הקשורה להתחזות לאחר ראו תלונה 5 בפרק "זכויות המעורבים בהליכים פליליים" בעמ' 49.

החזר מס על פריט שאבד

המתלונן הלן על כך שחויב במיסים עבור תשמישי קדושה ישנים ומשומשים שנשלחו אליו מחו"ל לשימוש אישי. המתלונן ציין כי לפני שלקח את החבילה הוא מילא בחברת הדואר טופס ערעור על סכום המס וביקש להיות נוכח בעת בדיקת החבילה לצורך הערעור. ואולם לאחר שמכר שלו אמר לו שראה שהחבילה כבר נפתחה, הוא החליט לשלם את המיסים ולשחרר את החבילה. ואכן, לטענת המתלונן, כשקיבל את החבילה לידיו היא הייתה "ארוזה" בסרטים ומדבקות וברור היה שהיא נפתחה קודם לכן. יתר על כן, כשפתח את החבילה גילה שחסר אחד משלושת הפריטים שהיו אמורים להיות בה. המתלונן ביקש לקבל החזר המיסים ששילם.

[89]

חברת דואר ישראל בע"מ,
רשות המיסים - מכס ומע"ם

סגן מנהל אגף מכס ומע"ם ברשות המיסים (להלן - אגף המכס) מסר בתגובה על התלונה כי החבילה עוכבה לבדיקה על ידי אגף המכס. היא נפתחה בנוכחות עובד חברת הדואר ונמצאו בה מוצרי יודאיקה וחשבונות בסך \$936. אגף המכס טען כי חברת הדואר לא העבירה למכס כנדרש את הערעור שהגיש המתלונן על המיסים שנדרש לשלם בצירוף החבילה. מסיבה זו לא ידע אגף המכס על בקשת המתלונן להיות נוכח בעת בדיקת החבילה לצורך הערעור. אגף המכס מסר לנציבות כי בעקבות התלונה, ואף על פי שהחבילה כבר שוחררה, נבחן הערעור שהגיש המתלונן, אולם על פי המסמכים והנתונים שבידיהם, לא ניתן לזכות את המתלונן במיסי יבוא.

אשר לחוסר של אחד מהפריטים שנשלחו, חברת הדואר אישרה כי החבילה נפתחה, אך לא ניתן לאתר את האדם שפתח אותה, ולא ברור אם מדובר בעובד של הדואר או של המכס. בנסיבות אלה, ומאחר שלא היה אפשר לאתר את הפריט שהיה חסר על פי הצהרת המתלונן, החליטה חברת הדואר לפצות את המתלונן על אובדן הפריט.

מאחר שחברת הדואר הכירה בכך שאחד מהפריטים שהיו בחבילה חסר, ביקשה הנציבות מאגף המכס שיבחן אם יש מקום להחזיר למתלונן את המס עבור הפריט החסר. בתגובה הודיע אגף המכס כי החליט להחזיר למתלונן 182 ש"ח, סכום המס ששילם עבור הפריט החסר. (1014375)

ארנונה

סירוב לרשום דיירת כמחזיקה בדירה ולתת לה הנחה בארנונה

[90]
עיריית קריית מוצקין

המתלוננת עברה להתגורר בביתם של בתה ובן זוגה בקריית מוצקין וביקשה לממש את זכותה להנחה בארנונה כאזרחית ותיקה על חלקה היחסי בדירה. עיריית קריית מוצקין סירבה לתת למתלוננת את ההנחה בנימוק שהיא אינה בעלת הדירה ולכן לא ניתן לרשום אותה כמחזיקה בדירה, רישום שהוא תנאי לקבלת ההנחה, והוסיפה כי מכל מקום יש קושי לקבוע באיזה חלק מהדירה היא מחזיקה.

ואולם לפי הדין אין מניעה שרשות מקומית תרשום בספריה כמה מחזיקים בנכס אחד. הנציבות העירה אפוא לעירייה כי אם המתלוננת מתגוררת בפועל בדירה, על העירייה לרשום אותה כמחזיקה נוספת לפי חלקה היחסי בדירה ולהעניק לה הנחה בארנונה בהתאם. את חלקה היחסי בדירה אפשר לקבוע לפי מספר הנפשות המתגוררות בדירה, ולחלופין אפשר לעשות בדיקה במקום ולהחליט בהתאם לתוצאותיה איזה חלק ממנה אפשר לייחס למתלוננת. הנציבות הוסיפה כי בסירובה לרשום את המתלוננת כמחזיקה נוספת בדירה פוגעת העירייה בזכותה להנחה ומונעת גביית מס אמת.

בעקבות התערבות הנציבות הודיעה העירייה כי לאחר שקיבלה מהמתלוננת ובתה מסמך שלפיו היא מתגוררת בדירה, היא רשמה את המתלוננת כמחזיקה נוספת בדירה והעניקה לה את ההנחה על חלקה היחסי בדירה ממועד פנייתה לעירייה. (1005434)

אי-מתן פטור מארנונה לחייל

[91]
עיריית ירושלים

לפי החוק חייל בשירות חובה פטור מתשלום ארנונה כל עוד הוא חייל ועד תום ארבעה חדשים מיום שחרורו מצה"ל. הפטור ניתן לחייל בשירות חובה המחזיק בדירה לגבי 70 מ"ר משטחה.

המתלונן, תושב ירושלים, התלונן על שעיריית ירושלים ניהלה נגדו הליכי גבייה בגין חוב ארנונה ואף הטילה עיקול על חשבונו בגין חוב זה, אף על פי שבתקופה

הרלוונטית היה פטור מתשלום ארנונה בהיותו חייל בשירות חובה. לטענתו, הוא מסר לעירייה את כל המסמכים הדרושים ואף פנה אליה כמה פעמים אך ללא הועיל.

העירייה מסרה בתגובה כי מאחר שהמתלונן הוא בן ישיבת הסדר, הוא התבקש להמציא אישור מצה"ל על מועד שירותו כחייל בפועל אך לא עשה כן.

בעקבות התערבות הנציבות והבהרת התמונה לשני הצדדים השיג המתלונן את האישור הנדרש. האישור הועבר בעזרת הנציבות לעירייה, והעירייה ביטלה את החוב. (1022938)

היטלים ואגרות

חוב שלא כדין בהיטל סלילת כביש

[92]
עיריית נצרת עילית

תושבת נצרת עילית, אלמנה המתקיימת מקצבת זקנה, התלוננה על שבשנת 2013 הטילה עיריית נצרת עילית עיקול על חשבון הבנק שלה בגין חוב של יותר מ-100,000 ש"ח עבור סלילת כביש גישה לביתה בשנת 1994.

בירור התלונה העלה כי העירייה לא הייתה רשאית לדרוש מהמתלוננת את תשלום החוב מכמה טעמים:

1. במועד סלילת הכביש היה בתוקף חוק העזר לנצרת עילית (סלילת רחובות), התשל"ח-1978 (להלן - חוק העזר), ולפיו ניתן לחייב בהוצאות סלילת הכביש את בעלי הנכסים הגובלים בכביש. ואולם בביקור במקום עלה כי ביתה של המתלוננת אינו גובל בכביש שסללה העירייה.

2. לפי חוק העזר, המועד לגביית הוצאות הסלילה הוא יום השלמת העבודות, ומיום זה מתחילה תקופת התיישנות. לפני הנציבות לא הוצגו אסמכתאות לכך שהמתלוננת נדרשה לשלם את הוצאות הסלילה בתוך שבע שנים ממועד הסלילה. הוצג לנציבות מכתב דרישה מ-2001 שנשלח לכאורה למתלוננת, אך הוא נשלח לכתובת לא ידועה (צוין מספר תיבת דואר בלא ציון העיר). בשנת 2004 נשלחה למתלוננת, לכתובתה, דרישה לתשלום סך של כ-99,000 ש"ח בגין סלילת הכביש, אולם במועד זה החוב כבר התיישן.

3. יתר על כן, בדרישת התשלום שנשלחה למתלוננת בשנת 2004 צוין שהחוב הוא לפי חוק העזר לנצרת עילית (סלילת רחובות), התשס"ב-2002, שנכנס לתוקף רק ביוני 2002. זאת אף שבהוראות המעבר של חוק זה נקבע כי החוק יחול רק על עבודות סלילת רחובות שהמועצה החליטה על ביצוען או החלה בביצוען מיום פרסום החוק ואילך, כלומר - משנת 2002 ואילך.



לאור האמור הצביעה הנציבות לפני העירייה שעליה להפסיק לאלתר את הליכי הגביה המינהליים שהיא נוקטת נגד המתלוננת ולמחוק את החוב במלואו מספריה. העירייה קיימה את ההצבעה. (810739)

[93]

הרשות הארצית לכבאות
והצלה

דרישה לא חוקית לתשלום אגרה עבור שירותי כבאות

המתלונן תדלק את רכבו בתחנת דלק. בהיותו במקום הבחין בהיקוות דלק על רצפת התחנה ושיער כי מקורו בידית תדלוק מקולקלת שנזל ממנה דלק. המתלונן דיווח על כך למשטרה, נוכח הסכנה הטמונה בליקוי, ולהפתעתו זמן קצר לאחר מכן קיבל מהרשות הארצית לכבאות והצלה הודעת חוב בגין דליפת דלק.

לפי תקנות שירותי הכבאות (תשלומים בעד שירותים), התשל"א-1975, שהיו בתוקף במועד הרלוונטי לתלונה³, חובת התשלום עבור שירותי כבאות מוטלת על "מקבל השירות". "מקבל השירות" הוא "בעל הנכס או מי שלטובתו ניתן השירות".

הנציבות פנתה אפוא לרשות הכבאות וביקשה כי תבהיר מהו השירות שבגינו נשלחה למתלונן, אישית, הדרישה לתשלום, ומדוע לא תחול חובת התשלום על המחזיק של התחנה או בעליה.

בתגובה אישר דובר הרשות כי התלונה נבדקה ונמצאה מוצדקת, וכי החשבון הוסב על המחזיק של תחנת הדלק. (913271)

אגרות מים

[94]

חברת הגיחון בע"מ

תשלום יתר עבור צריכת מים

המתלונן, תושב ירושלים, הלן על שקיבל חשבון מים בסכום גבוה, חלקו עבור צריכה חריגה; חברת הגיחון בע"מ הפנתה אותו לבצע בדיקה פרטית באמצעות שרברב בתוך הנכס מחשש לנזילה, ואולם לא נמצאה נזילה ולכן לא ברור מה מקורה של הצריכה החריגה.

3. התקנות בוטלו ב-1.1.17, ובמקומן הותקנו תקנות הרשות הארצית לכבאות והצלה (אגרות ותשלומים בעד שירותים), התשע"ז-2017.



מבדיקת נתוני צריכת המים ששלחה הגיחון לנציבות עלה כי הצריכה החריגה היא צריכה משותפת⁴. עוד עלה כי מד המים הראשי בבניין הוחלף משום שהיה תקול, וכי חשבונות המים שנשלחו לדיירים נעשו על בסיס הערכה, ובדיעבד התגלה שההערכה גבוהה מדי.

בעקבות התערבות הנציבות תיקנה הגיחון את חשבונות המים של דיירי הבניין וזיכתה אותם בגין תשלום היתר ששילמו. (1016907)

[95]
חברת הגיחון בע"מ

חוב של אלא כדין עבור צריכה משותפת

המתלונן נכנס לגור בדירה בירושלים והתלונן על שחברת הגיחון מחייבת אותו על צריכה משותפת של מים בבניין שבו נמצאת הדירה גם עבור פרק הזמן שקדם למועד כניסתו לדירה, הגם שנעשה הליך מסודר של החלפת הצרכן הרשום.



תחילה השיבה חברת הגיחון לנציבות כי חשבונות המים מחולקים לתקופות חיוב (של חודשיים), ואין ביכולתה לחלק את החיובים המשותפים בשל החלפת הצרכן במהלך תקופת חיוב. לפיכך לא ניתן לחייב את הצרכנים בגין צריכה משותפת יחסית.

ואולם הנציבות הודיעה לחברה כי תשובתה אינה מתיישבת עם סעיף 25(ג) לכללי תאגידי מים וביוב (אמות מידה והוראות בעניין הרמה, הטיב והאיכות של השירותים שעל חברה לתת לצרכניה), התשע"א-2011, ולפיו החיוב בתשלום בעד שירותי המים והביוב שניתנו עד למועד הגשת הבקשה להחלפת צרכנים יחול על הצרכן הקודם.

בעקבות זאת הודיעה חברת הגיחון כי היא פועלת להטמעת שינוי במערכת המחשוב שלה שיאפשר לפצל את החיוב עבור הצריכה המשותפת באופן יחסי בין הדייר היוצא לדייר הנכנס. השינוי נכנס לתוקף בתחילת ינואר 2017.

אשר למתלונן, הוא קיבל זיכוי בהתאם. (1025322)

4. הצריכה המשותפת נקבעת על פי ההפרש בין צריכת המים שנמדדה במד המים הראשי בבניין לבין סך כל הצריכה שנמדדה במדי המים הדירתיים. ככלל, ההפרש מחולק באופן שווה בין כל יחידות הדיור בבניין ומתווסף לצריכה הדירתית.



אי-בהירות בנוגע לפטור מאגרת כניסה לגן לאומי

[96]

הרשות לשמירת הטבע והגנים
הלאומיים

חוף בית ינאי, הנמצא בגן הלאומי נחל אלכסנדר, מנוהל על ידי הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים (להלן - הרשות). ככלל, מי שמגיע לחוף בית ינאי בכלי רכב מחויב בתשלום אגרה מכוח תקנות גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה (אגרות כניסה לגנים ולשמורות), התשנ"ח-1998 (להלן - התקנות). בתקנות נקבעו מבקרים הזכאים לפטור או הנחה מתשלום אגרה ובהם "מדריך תיירים הנושא עמו תעודת מדריך מוסמך תקפה".

המתלונן, שברשותו תעודה שהנפיק משרד החינוך ולפיה הוא מוסמך להדריך תלמידים במערכת החינוך, הלן על שנדרש לשלם אגרה בעת שהגיע לחוף עם מכוניתו.

בתגובה על התלונה טענה הרשות כי המתלונן אינו זכאי לפטור מתשלום האגרה מכמה טעמים, שהעיקרי בהם הוא שהפטור ניתן רק לבעלי תעודה של מדריך תיירים מוסמך מטעם משרד התיירות, ואילו התעודה של המתלונן הוצאה על ידי משרד החינוך והיא מסמיכה אותו להדריך תלמידים במערכת החינוך בלבד ולא תיירים⁵.

הבירור העלה כי משרד התיירות אינו מעניק תעודת "מדריך מוסמך", כלשון התקנות, אלא "רישיון מורה דרך", המאפשר למחזיק בו להדריך סיורים בתמורה (ללא קשר לגילם של המטיילים או להיותם תיירים או תושבי ישראל). גם בחוק שירותי תיירות, התשל"ו-1976, ובתקנות שירותי תיירות (מורי דרך), התשכ"ז-1967, מופיעים המונחים "מורה דרך" ו"מורה דרך רישוי" ולא "מדריך תיירים" או "מדריך מוסמך". עוד העלה הבירור כי גם משרד החינוך מעניק רישיון להדריך טיולים אולם רק במערכת החינוך.

נוכח ממצאי הבירור הודיעה הנציבות לרשות כי המונח "מדריך מוסמך" שבתקנות אינו תואם את המונחים הנקובים בשני הרישיונות המסמיכים להדריך מטיילים בישראל, שמנפיקים משרדי התיירות והחינוך, ולכן אין בסיס לקביעה שהתקנות חלות דווקא על בעלי רישיון זה ולא אחר. יתר על כן, מתן פטור מאגרת הכניסה דווקא למדריכי תיירים (כלומר בעיקר מטיילים מחו"ל) אינו עולה בקנה אחד עם תפקידה של הרשות, הקבוע בסעיף 6(7) בחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1988, שהוא "ליזום, לקיים ולעודד פעולות חינוך, הסברה והדרכה בתחומי שמירת הטבע וערכי הטבע והמורשת, ובכלל זה פעילויות להגברת התודעה בתחומים האמורים בקרב הציבור בכלל ובקרב תלמידים ובני נוער בפרט". הדרכת תלמידים באתרי הרשות תואמת אפוא את תפקידה של הרשות, ולכן ראוי שמורי דרך של תלמידים יקבלו פטור מתשלום אגרה בדומה למורי דרך לכלל הציבור.

5. טעם נוסף היה שבגב התעודה שקיבל המתלונן ממשרד החינוך רשומים האזורים בארץ שבהם הוא רשאי להדריך תלמידים, ואזור השרון, שבו נמצא חוף בית ינאי, אינו מופיע בו. זו גם הסיבה שבגינה לא הורתה הנציבות לרשות להשיב למתלונן את האגרה ששילם.

הנציבות הצביעה אפוא לפני השר להגנת הסביבה (הממונה על התקנת התקנות) על הצורך לפעול לתיקון התקנות כדי שהמונחים המשמשים בהן יהיו המונחים שבשימוש הגורמים המעניקים תעודות הסמכה למורי דרך, והתקנות יצביעו בבירור על זהותם של הזכאים לפטור.

היועצת המשפטית של המשרד להגנת הסביבה הודיעה לנציבות כי אכן כך יעשה המשרד, ועד אז, גם מדריכי תלמידים מטעם משרד החינוך יוכלו להיכנס בלא תשלום לאתרי הרשות באזורים שהם מוסמכים להדריך בהם. (930056)

תשלומים עבור שירותים

גביית דמי כניסה לפארק עירוני בניגוד לדין

אגודת אדם טבע ודין התלוננה על כך שעיריית יקנעם עילית גובה ממבקרים שאינם תושבי העיר תשלום בסך 10 ש"ח לאדם עבור כניסה לאזור ובו מתקן שעשועים בפארק העירוני "סיטי פארק" (להלן - הפארק).



[97]

עיריית יקנעם עילית

בסעיף 249(8) לפקודת העיריות נקבע כי בסמכות העירייה להסדיר ולהקים גנים ומקומות מרגוע או נופש אחרים לשימוש הציבור "ובלבד שלא ייגבו דמי כניסה לאותם מקומות, בחוק עזר או בכל דרך אחרת, לרבות באמצעות הטלת אגרה, מס, היטל או תשלום כלשהו (בפסקה זו - דמי כניסה), ואולם רשאי השר להתיר לעירייה לגבות דמי כניסה למקומות כאמור במקרים חריגים, ולפי כללים שקבע באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת".

עד היום טרם הותקנו כללים המתירים גביית דמי כניסה לגנים ציבוריים, ומבירור שנעשה במשרד הפנים עלה שלעת הזאת גם אין כוונה לקדם את התקנתם. מכאן שרשויות מקומיות אינן רשאיות לגבות דמי כניסה לגנים ציבוריים שבתחום השיפוט שלהן, אף לא במקרים חריגים.

פארקים וגנים ציבוריים מוקמים בעיקר בערים בעלות אמצעים, ואילו ברשויות מקומיות דלות אמצעים חסרים לעיתים שטחים פתוחים מסוג זה. לפיכך, פעמים רבות התוצאה של גביית תשלום בכניסה לגנים ציבוריים משמעה מניעת הכניסה של תושבי רשויות דלות אמצעים לפארקים ציבוריים.

יצוין כי סוגיית גביית דמי כניסה לפארקים ציבוריים כבר עלתה בשתי תלונות שהוגשו לנציבות: בתלונה על גביית דמי כניסה לפארק המשפחה בכרמיאל ובתלונה על גביית דמי כניסה לפארק הספורט בקריית אתא. מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור קבע בעניין תלונות אלה כי העיריות אינן רשאיות לגבות דמי כניסה לפארק ממי שאינו תושב העיר, מפני שבגביית התשלום מנוגדת לסעיף 249(8) לפקודת העיריות.



עם זאת, הנציב קבע, בדומה לבתי המשפט שדנו בתביעות בנושא זה, כי רשות מקומית רשאית לגבות תשלום עבור השימוש במתקנים ייחודיים או באטרקציות שנמצאים בתחומי הפארק, ובתנאי שהפעלתם כרוכה בהוצאות מיוחדות.

בתגובה על התלונה טענה העירייה כי גביית דמי כניסה לאזור שבו נמצא המתקן היא חוקית לאור ייחודיותו של המתקן, וכי התשלום הנדרש הוא עבור השימוש במתקן הספציפי בלבד ולא עבור הכניסה לפארק כולו. ואולם ביקור בפארק העלה כי אמנם מדובר במתקן מרשים שהעירייה השקיעה בו כסף, אך לא נראה שעלויות התפעול שלו יוצאות דופן ועשויות להצדיק גביית תשלום מהמשתמשים בו, בייחוד בהשוואה למתקנים דומים הממוקמים בערים אחרות בארץ הפתוחים ללא תשלום לציבור הרחב: המתקן מורכב ממגלשות ונדנדות, אינו מופעל בחשמל, אין צורך בשמירה עליו או בניהולו, ואין נראה שעלויות תחזוקתו הן חריגות.

עוד עלה כי הביטוח הלאומי תרם להנגשת הפארק לילדים נכים, ויש בכך כדי לחזק את המסקנה כי אין הצדקה לגבות את התשלום.

נוכח האמור הודיעה הנציבות לעירייה כי גביית דמי כניסה למתקן מנוגדת לסעיף 249(8) לפקודת העיריות ומהווה ניסיון לעקוף את האיסור שנקבע בו. בעקבות זאת החליטה העירייה לבקש משר הפנים היתר מיוחד לגביית דמי כניסה למתקן והחליטה להפסיק את גביית דמי הכניסה מילדים נכים או בעלי צרכים מיוחדים מכל הארץ.

בהמשך הודיעה העירייה לנציבות שבהיעדר תגובה של שר הפנים על פנייתה, ניתנה הוראה לאפשר לכלל הציבור גישה לכל חלקי הפארק ללא תשלום. (923121)

התקנת מת"ם (מונה תשלום מראש) בלי יידוע הצרכן

המת"ם הוא מונה חשמל דיגיטלי שאפשר להטעין אותו בסכום מסוים (בדומה לתשלום מראש עבור שיחות בטלפון הנייד). הלקוח משלם מראש עבור כמות מוגדרת של חשמל וטוען את הסכום למונה. בעת צריכת החשמל היתרה פוחתת,

[98]

חברת החשמל לישראל בע"מ



וכאשר היתרה עומדת להיגמר הלקוח מקבל התראה (צפצוף של המונה) שעליו לטעון את המונה שוב.

המונה מיועד בין היתר למי שמתקשה בתשלום חשבון החשמל או מעוניין להגביר את הבקרה על צריכת החשמל שלו. נוסף על כך חברת החשמל מחייבת לעתים לקוחות חייבים שאינם עומדים בהסדרי תשלום חובות להשתמש במונה. הסכום המשולם על ידי הלקוח משמש בחלקו לטעינת המונה, והיתרה משמשת לתשלום החוב.

לפי אמת המידה שקבעה הרשות לשירותים ציבוריים - חשמל, יכולה חברת החשמל, בחלוף שבעה ימים מהוצאת התראה לפני ניתוק, לנתק את אספקת החשמל לנכס או להתקין במקום הצרכנות מת"ם ולחייב את הצרכן בעלויות ההתקנה.

לפי נוהלי החברה, בטרם יותקן המת"ם תישלח לצרכן הודעה מיוחדת על כך בצירוף תמצית החוב, ורק לאחר שבועיים, אם לא הסדיר הצרכן את החוב, יותקן המת"ם.

החשמל בביתה של המתלוננת נותק בשעות הערב. היא התקשרה למוקד השירות של חברת החשמל ושם נמסר לה כי החשמל לא נותק אלא הותקן בביתה מת"ם, וכדי להשתמש בחשמל עליה להטעינו. תלונתה נסבה על כך שחברת החשמל ניתקה את החשמל בביתה ועל שלא הודיעה לה על התקנת המת"ם ועל אופן השימוש בו.

חברת החשמל מסרה בתגובה על התלונה כי מיום תחילת תוקפו של חוזה הצרכנות בשנת 2010 חשבונות החשמל בדירת המתלוננת משולמים באיחור ומחויבים בריביות פיגורים מצטברות. לטענתה, נשלחו למתלוננת התראות רבות לפני ניתוק. בנסיבות אלה הוחלט להחליף את מונה החשמל למת"ם. בעת שבוצעה החלפת המונה לא הייתה המתלוננת בבית, ולכן היא לא קיבלה הסבר על הפעלתו. ואולם

”

מאחר שהליכי הגבייה פוגעים בזכויות יסוד של החייבים, נדרשות הרשויות הנוקטות הליכים אלה להקפיד על יישום מלא של התנאים שנקבעו בפקודת המיסים לפתיחה בהליכים אלה ולהבטיח כי ההליכים מתנהלים כדין.

כשעתיים אחרי שהמתלוננת התקשרה למוקד השירות הגיע למקום עובד החברה שהתקין את המת"ם וטען את המונה בכמות החשמל שרכשה המתלוננת.

החברה הודתה כי לא נמצאה ברישומיה אסמכתה לשליחת הודעה על התקנת המת"ם למתלוננת, אך נשלחו לה התראות בגין החוב, ובחשבונות החשמל הנשלחים לצרכנים נכתב כי החברה רשאית להתקין מת"ם. עוד מסרה החברה שעם התקנת מת"ם, מושארים לצרכן טופס ובו פרטי החוב וכן חוברת הדרכה על המת"ם ומכתב שבו הוא מתבקש להתקשר למוקד לתיאום התקנת השלט להפעלת המת"ם.

מנהל האזור שבדק את התלונה עם העובד שהתקין את המונה מצא כי בטעות לא הושארו למתלוננת המסמכים האמורים. החברה הודיעה לנציבות כי קיימה פגישת הבהרה עם העובדים הנוגעים בדבר והופקו הלקחים הנדרשים: לפני התקנת מת"ם תינתן לצרכן התראה בדואר ובשיחת טלפון, המת"ם יותקן בתיאום עם הצרכן והוא יקבל הסבר בעל פה על תפעולו וכן חוברת הדרכה. לבקשת הנציבות נשלח למתלוננת מכתב הסבר והתנצלות. (928937)

הליכים לגביית חובות מכוח פקודת המיסים (גביה)

פקודת המיסים (גביה) משנת 1929 מאפשרת לרשויות המדינה לפתוח בהליכי גבייה מינהליים נגד חייבים, לשם גביית חובות שהוכפפו להוראותיה. אמצעי הגבייה הננקטים מכוח פקודת המיסים שונים מאמצעי הגבייה המוסדרים בדברי חקיקה בעלי תכלית דומה ובהם חוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967, וחוק המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, התשנ"ה-1995, בכך שרשות הפועלת מכוח פקודת המיסים פטורה מהצורך לפנות לערכאות לשם הוכחת החוב וקבלת אישור לגבייתו.

מאחר שמדובר בהליכים הפוגעים בזכויות יסוד של החייבים, נדרשות הרשויות הנוקטות הליכים אלה להקפיד על יישום מלא של כל התנאים שנקבעו בפקודה לפתיחה בהליכים אלה ולהבטיח כי ההליכים מתנהלים כדין. תלונות רבות נסבות על ליקויים בהליכים אלה. להלן כמה דוגמאות:

הליכי גבייה ועיקולים שלא כדין על ידי רשות השידור (בפירוק)

[99]
רשות השידור [בפירוק]

בשנת 2014 החליטה הכנסת על פירוק רשות השידור ועל ביטול אגרת הטלוויזיה החל בשנת 2015. על כונס הנכסים הרשמי שמונה למפרק רשות השידור בהתאם לחוק השידור הציבורי הישראלי, התשע"ד-2014, הוטל בין השאר לפעול לגביית אגרת הטלוויזיה לשנת 2014 ולגביית חובות עבר מכלל חייבי האגרה.

למפרק הרשות התברר כי בסיס הנתונים של הרשות אינו מעודכן, וכי אלפי מכתבים שהתקבלו בה, ובהם הצהרות בדבר אי-החזקת מקלט טלוויזיה והשגות על הדרישות לתשלום חובות, לא טופלו. המפרק הורה לעובדי אגף הגבייה ברשות לטפל בקליטת כל ההודעות, לטייב את הנתונים ולעדכן את נתוני החובות בהתאם.

”

בהמשך התקשרה הרשות עם חברה חיצונית לגביית החובות ולמתן מענה טלפוני לחייבים. לחייבים נשלחו דרישות לתשלום החוב, ולאחר מכן הוטלו עיקולים על חשבונות בנק של חייבים שלא שילמו את חובם.

מאז החלה הרשות במבצע גביית החובות התקבלו בנציבות תלונות רבות שבהן טענו מתלוננים כי אינם חייבים לשלם את אגרה (מאחר שאינם מחזיקים במקלט טלוויזיה). עוד עלו טענות על ליקויים שונים בהליכי גבייה ועל עיקולים שהוטלו לא כדין. בשנת 2016 התקבלו בנציבות תלונות הציבור 288 תלונות על רשות השידור. מבין 245 התלונות שטופלו בשנה זו והתקבלה לגביהן החלטה לגופו של עניין, 136 תלונות (55.5%) נמצאו מוצדקות, ובהתערבות הנציבות בוטלו חובות האגרה והוסרו עיקולים. נוסף על כך, בעניין 104 תלונות לא היה צורך לקבל החלטה לגופו של עניין, מאחר שעניינם בא על תיקונו במהלך הבירור.

להלן תיאור מקצת התלונות:

1. מתלוננים טענו כי אף שהודיעו לרשות השידור בכתב שאינם מחזיקים במקלט טלוויזיה או שהם גרים עם בן משפחה המשלם אגרת טלוויזיה, ולכן אינם חייבים בתשלום האגרה, הרשות הטילה עיקול על חשבון הבנק שלהם. בירור התלונות העלה כי ברשומות רשות השידור תועדו ההודעות, אך הן לא טופלו והטענות לא נבדקו, והרשות הטילה עיקול על חשבונותיהם.

2. נציגי הרשות וכן כמה משרדי עורכי דין ששכרה הרשות לגביית חובות אגרה ולאיתור חייבים בין השאר באמצעות ביקורי בית, ייחסו לאנשים חיובי אגרה ללא בסיס חוקי; לרוב לא ביקרו כנדרש בבית החייבים או ביקרו וייחסו חובות לדיירים בלי שהייתה להם ראיה לכך שיש להם מקלט טלוויזיה. בעקבות אותם חיובים לא מוצדקים הטילה הרשות עיקול על חשבונות הבנק של החייבים לכאורה. להלן דוגמאות:

א. נציג קבע למתלונן חוב אגרה לאחר ששמע קולות מעבר לדלת ביתו והסיק מכך שיש לו מקלט טלוויזיה.

ב. מתלונן מסר לנציג שביקר בביתו שמקלט הטלוויזיה שבידיו אינו תקין⁶, ולמרות זאת דיווח הנציג על חבות באגרה.

3. הרשות קבעה למתלוננים חיובים באגרה עבור כמה שנים למפרע בלי שהייתה לה אסמכתה לכך⁷.

4. בכמה מקרים יצרה הרשות חיובים באגרה לכל אחד מבני זוג שהתגרש, אף על פי שאחד מהם המשיך לשלם אגרת טלוויזיה, ולגבי בן הזוג השני לא היו לרשות ראיות לכך שהוא מחזיק במקלט.

בשנת 2016 התקבלו
בנציבות תלונות הציבור
288 תלונות על רשות
השידור. מבין 245 התלונות
שטופלו בשנה זו והתקבלה
לגביהן החלטה לגופו
של עניין, 136 תלונות
(55.5%) נמצאו מוצדקות,
ובהתערבות הנציבות בוטלו
חובות האגרה והוסרו
עיקולים. נוסף על כך,
בעניין 104 תלונות לא היה
צורך לקבל החלטה לגופו
של עניין, מאחר שעניינם בא
על תיקונו במהלך הבירור.

6. לפי תקנה 5(א)6 לתקנות רשות השידור (אגרות, פטורים, קנסות והצמדה), התשל"ד-1974, לא תוטל אגרה אם המקלט מקולקל ואי-אפשר להשתמש בו, ובודק מוסמך מטעם הרשות אישר את הדבר.

7. לפי החוק אפשר לחייב בתשלום אגרה ממועד ייצור המקלט. הרשות יצרה חיוב למפרע בלי שבדקה מתי יוצר המקלט.

5. מתלוננת שמשלמת את האגרה בהוראת קבע הופתעה לקבל הודעה על עיקול חשבונה בבנק שממנו נגבית האגרה. הבירור העלה כי המתלוננת התגרשה והרשות זיכתה את הגרוש בתשלומים ששילמה המתלוננת בהוראת קבע מחשבונה, אף על פי שהמתלוננת הודיעה לרשות שהיא בעלת החשבון.

6. מתלונן אחר נדהם לגלות שרשות השידור עיקלה שני חשבונות בנק שלו בגין אותו חוב ומימשה את שני העיקולים בשני חשבונות הבנק. בירור התלונה העלה כי לא היה בסיס לחיוב באגרה כלל.

7. למתלונן אחר ניתן צו כינוס, שפטר אותו מלשלם את האגרה. הוא הודיע על כך לרשות, אך הרשות התעלמה מההודעה, המשיכה לחייבו באגרה ואף הטילה עיקול על חשבוננו.

8. מתלוננת טענה ששלחה לרשות טופס "בקשה לפטור מתשלום אגרת טלוויזיה בשל היעדר ממיר", ולמרות זאת הוטל עיקול על חשבון הבנק שלה. כל פניותיה לרשות הגיעו למוקד שירות טלפוני שעוסק בגבייה בלבד, ולא הייתה לה כל גישה לנותני שירות ברשות.

9. מתלונן טען שהרשות הטילה עיקול על חשבון הבנק שלו בגין אי-תשלום אגרה אף על פי שהוא אדם דתי שלא החזיק מימיו במקלט טלוויזיה. הוא הוסיף שבעבר רכש מקלט לעובד הזר שטיפל באביו. הרשות טענה כי בשנת 2012 התקבל אצלה דיווח של סוחר ולפיו בשנת 2007 רכש המתלונן מקלט. בהתערבות הנציבות, בשל הזמן הרב שחלף בין דיווח הרכישה ובין הרכישה בפועל ונוכח הבהרות המתלונן, מחקה הרשות את החוב שיוחס לו וביטלה את העיקול.

יצוין כי עובדי הנציבות ביררו כל תלונה ותלונה לגופה בדחיפות ובדקו אם החוב מוצדק ואם נפלו ליקויים באופן פעולת הרשות כלפי כל מתלונן ומתלונן. בעקבות התערבות הנציבות, בתוך ימים ספורים ממועד התלונה, ביטלה הרשות חובות לא מוצדקים והסירה עיקולים מחשבונות המתלוננים. במקרים שבהם המתלוננים כבר שילמו את החוב או שהרשות מימשה את העיקול שהוטל על חשבון הבנק שלהם, היא החזירה, בעקבות התערבות הנציבות, כספים שנגבו ללא בסיס חוקי.

בירור התלונות העלה ליקויים חמורים בהליכי גבייה שנקטה הרשות, העולים כדי פגיעה בזכויות יסוד של מתלוננים. עלה כי אף שמפרק הרשות הורה לעובדי אגף הגבייה לטפל בקליטת כל ההודעות ולעדכן חובות בהתאם, במקרים רבים לא בדקה הרשות לפני הטלת העיקולים אם החוב מבוסס ולא בדקה טענות שבעלי החוב העלו לפניה ולפיהן אין בסיס לדרישה לתשלום החוב.

נוסף על התלונות על ייחוס חובות שלא כדין ועל הליכי גביית החובות, התקבלו בנציבות תלונות רבות שנסבו על השירות לציבור במוקד הטלפוני שהעמידה

”

הנציבות הטעימה כי הנציב
 ער לקשיים התקציביים
 והארגוניים שבהם מצויה
 הרשות, ואולם אין בהליך
 הפירוק כדי לפטור את
 הרשות ואת המפרק
 העומד בראשה מחובתם
 למלא בדקדקנות את
 כללי המשפט המינהלי
 ולנהוג בסבירות ובמידתיות
 בהפעלת סמכויות הגבייה,
 תוך נקיטת כל האמצעים
 הנדרשים למניעת פגיעה
 בזכויות יסוד ובקניינם של
 אנשים.

הרשות לרשות החייבים. עלה כי מי שפנה לרשות בעניין העיקולים לא קיבל מענה ענייני בתוך זמן סביר, והרשות הסתפקה בהעמדת מוקד טלפוני שהוסמך רק לתת מידע על סכום החוב ולגבות תשלומים. עוד עלה מהתלונות כי נציגי הרשות חוזרים אל החייבים כעבור ימים מספר ובינתיים חשבונם מעוקל.

במכתביה מדצמבר 2015 ומפברואר, יוני ודצמבר 2016 הודיעה הנציבות למפרק הרשות על ממצאי הבירור החמורים שעלו מהתלונות. הנציבות הטעימה כי הנציב ער לקשיים התקציביים והארגוניים שבהם מצויה הרשות, ואולם אין בהליך הפירוק כדי לפטור את הרשות ואת המפרק העומד בראשה מחובתם למלא בדקדקנות את כללי המשפט המינהלי ולנהוג בסבירות ובמידתיות בהפעלת סמכויות הגבייה, תוך נקיטת כל האמצעים הנדרשים למניעת פגיעה בזכויות יסוד ובקניינם של אנשים.

הנציבות הצביעה לפני המפרק על הצורך לחדול מנקיטת הליכי גבייה לגבי חובות שהתקבלה ברשות השגה עליהם והבדיקה בעניינם טרם מוצתה. עוד הצביעה הנציב על כך שעל הרשות לפעול לשיפור המענה הניתן לפונים אליה.

אף שכאמור עוד בדצמבר 2015 הצביע הנציב על הצורך להפסיק את הליכי הגבייה במקרים שבהם טרם נבדקו טענות חייבים, הוסיפה הרשות להטיל עיקולים ולממשם בלא שבדקה באופן הולם אם החוב מבוסס. בעקבות זאת, בכל שנת 2016 זרמו לנציבות עשרות תלונות בנושא זה.

נוכח האמור במכתביו למפרק, שבהם הובאו פרטי תלונות רבות שנמצאו מוצדקות, חזר הנציב והתריע לפני הרשות כי נקיטת הליכי עיקול שלא לצורך פוגעת פגיעה חמורה בזכות הקניין של הפרט, ולכן על הרשות לנקוט את כל האמצעים כדי לוודא שכל חוב שבגיננו היא מתכוונת להטיל עיקול נגד חייב הוא חוב מבוסס. זאת באמצעות בדיקה פרטנית של תיקי החייבים, ולמצער בדיקה אם ברישומי הרשות לא צוין שהתקבלה פנייה של החייב ובה טענות על החוב והיא טרם נבדקה.

בתגובה טען מפרק הרשות כי ננקטו פעולות כדי למנוע פגיעה באזרחים וטעויות בגביית חובות, לרבות משלוח הודעות ומכתבי דרישה, פעולות ניטור ובקרה, בדיקת סטטוס התיק, בדיקה מדגמית נוספת קודם הטלת עיקולים והקמת מוקד טלפוני. המפרק ציין את המאמצים שעושים עובדי הרשות לתת מענה מהיר לפונים. עמדתו הייתה שמדובר בטעויות ספורות ובתקלות שמקורן בטיפול נקודתי שגוי, והוא אף ציין שחובות רבים בוטלו לפני משורת הדין.

עמדת המפרק היא כי המנגנון הנוכחי, המאפשר לדבריו לעובדי אגף הגבייה המקצועיים להתמקד במתן מענה לפניות המצריכות בירור, הוא יעיל במידה מספקת ומשביעת רצון, ואין מקום לשנותו. המפרק שלל את האפשרות לתת לעובדי המוקד הטלפוני גישה למערכות המידע של הרשות הן מטעמי הגנה על פרטיות החייבים והן מטעמים טכניים.

גם לאחר בחינת עמדת מפרק הרשות עמדת הנציב היא כי שיעור התלונות המוצדקות הגבוה, המעיד על טעויות חוזרות ונשנות ברישומי החובות ועל הטלת עיקולים ללא בסיס חוקי, מעלה כי לא די בפעולות שנוקטים המפרק והרשות. ראוי אפוא כי בטרם תנקוט הרשות הליך פוגעני כעיקול כדי לגבות חובות היא תוודא לגבי כל עיקול ועיקול כי הוא מבוסס.

במכתב מדצמבר 2016 הודיע המפרק לנציב כי לאחר עבודת מטה מקיפה ובידיעת משרד האוצר הוחלט להעביר את הטיפול בנושא האגרה לרשות האכיפה והגבייה. יצוין כי גם כיום מתקבלות בנציבות תלונות על הרשות באותם הנושאים ממש, וכל תלונה מבוררת לגופה.

נקיטת הליכי גבייה שלא כדין

[100]

עיריית חולון

1. מתלוננת קיבלה מעיריית חולון התראה לפני עיקול וצו עיקול בשל חוב ארנונה על דירה בחולון, אף שלטענתה היא מכרה את הדירה כ-13 שנים קודם לכן ובאותו מועד ביצעה "גמר חשבון" בעירייה.

בתגובה על התלונה מסרה העירייה כי בשל תקלה לא אופס חשבונה של המתלוננת בעירייה, ולכן ברישומי העירייה נותר חוב על שמה ונוספו לו תוספות פיגורים במשך השנים.

הנציבות העירה לעירייה על ליקוי בפעולותיה: ראשית, היא נקטה כלפי המתלוננת הליכי גבייה בגין חוב שלא קיים. זאת ועוד, הבירור העלה כי העירייה הטילה עיקול על חשבונות הבנק של המתלוננת ביום שבו שלחה אליה התראה לפני נקיטת הליכי גבייה, זאת אף שלפי סעיף 4(1) לפקודת המיסים (גביה), העירייה אמורה לשלוח לחייב התראה בכתב לפני נקיטת הליכי גבייה מבצעים ולאפשר לו לשלם את החוב בתוך 14 יום, ורק אם החוב לא שולם היא רשאית להטיל עיקולים.

הנציבות הצביעה לפני העירייה על הצורך לרענן בקרב עובדיה את הוראות הדין בכל הנוגע לנקיטת הליכי גבייה מינהליים ולהשיב למתלוננת את הסכומים שעוקלו ממנה שלא כדין. (1023596)

[101]

עיריית ראשון לציון

2. גם עיריית ראשון לציון נקטה הליכי גבייה נגד מתלונן והטילה עיקולים על חשבון הבנק שלו, לאחר שייחסה לו בטעות חוב בגין אי-תשלום אגרת פינוי פסולת עסקית בנכס ששכר עד לשנת 2006. עלה כי לא זו בלבד שהחוב היה שגוי, אלא שההודעות על החוב וההתראות על נקיטת הליכי גבייה בגינו נשלחו לכתובת הנכס המדובר, אף שהמתלונן החזיר את החזקה עליו לבעליו לפני שנים.

הנציבות העירה לעירייה על שנקטה הליכים לגביית חוב שאינו קיים ועל ששלחה דרישות לתשלום לכתובת הנכס, אף שהמתלונן הודיע לה שעזב את הנכס; וכי מכל מקום, לפי פקודת המיסים (גביה) יש לשלוח את ההתראות למען מגוריו של החייב הרשום במרשם האוכלוסין ולא לכתובת הנכס. [1017502]

סיוע בביטול חוב

[102]
חברת החשמל לישראל בע"מ

מתלוננת שפנתה לנציבות בשם דודתה הקשישה התלוננה על שדודתה קיבלה דרישות לתשלום חשבונות חשמל בדירה שהיא אינה גרה בה עוד. לדבריה, הדודה התגוררה בדירת עמידר עד אוגוסט 2014 ואז הועברה לטיפול בבית חולים סיעודי. לאחר מכן עברה להתגורר בבית אבות ובו היא גרה עד היום.

לטענת המתלוננת הדירה הוחזרה לעמידר עוד בדצמבר 2014, אולם הדודה נדרשה לשלם את חשבונות החשמל עד יוני 2015. המתלוננת ביקשה כי דרישות התשלום הללו יבוטלו.

מנהל מחלקת תלונות הציבור בחברת החשמל לישראל בע"מ מסר בתגובה על התלונה כי המתלוננת הייתה הצרכן הרשום ברישומי החברה בכל אותם חודשים. הוא הוסיף כי ברישומי החברה אמנם מתועדת פנייה טלפונית מדצמבר 2014 של המתלוננת או מי מטעמה שבה היא התבקשה למסור קריאת מונה מעודכנת לצורך החלפת הצרכן הרשום, אולם היא לא מסרה קריאת מונה כנדרש.

בהתערבות הנציבות, ומאחר שמחשבונות החשמל עלה כי צריכת החשמל בנכס בחודשים המדוברים הייתה צריכת מינימום (לבד מחיוב בגין הוצאות התראה וריבית פיגורים), החליטה חברת החשמל לראות בחובה של הדודה בסך 213.53 ש"ח "חוב אבוד" ולוותר על גבייתו. [1003056]

התניית קבלת אישור תושב בתשלום חובות

[103]
המועצה המקומית אל-מור'אר (מר'אר)



תושבי יישובים שונים, ובהם יישובי קו העימות, זכאים להטבות במס הכנסה. כדי לקבוע אם מבקש ההטבה זכאי לה, עליו להוכיח כי הוא מתגורר באחד היישובים שתושביהם זכאים להטבה. "אישור תושב" שמנפיקות הרשויות המקומיות הוא אחד האמצעים המאפשרים לתושב להוכיח כי הוא מתגורר ביישוב.

המתלונן, תושב כפר מר'אר, ביקש מהמועצה המקומית אל-מור'אר (מר'אר) (להלן - המועצה) אישור תושב, אך המועצה התנתה את מתן האישור בתשלום חוב ארנונה.

יצוין כי הנציבות ביררה בעבר תלונות על רשויות מקומיות שסירבו לתת לתושביהן אישורי תושב לצרכים שונים בשל חובותיהם לרשויות⁸. באותם מקרים קבע הנציב שהרשות אינה מוסמכת להתנות מתן "אישור תושב" בתשלום כלשהו, אף לא

8. ראו נציב תלונות הציבור, דוח שנתי 28 (2002), עמ' 61; דוח שנתי 35 (2008), עמ' 257.

בתשלום חובה, למעט תשלום אגרה עבור מתן האישור עצמו, ששיעורה נקבע בחוק העזר העירוני.

הנציבות הסבה את תשומת לב המועצה לעמדת הנציב, ובתגובה הודיע מבקר המועצה כי הביא את עמדת הנציב לפני מליאת המועצה והנחה את הגורמים המתאימים לתת למתלונן את האישור שביקש. (1015416)



הטיפול במפגעים סביבתיים

”

בנציבות תלונות הציבור
מתקבלות תלונות הנסבות
בעיקר על היעדר פעולה
של הרשויות למניעת
מפגעים סביבתיים
הפוגעים באיכות החיים,
כגון מפגעי רעש, מפגעי
חרקים, מפגעי עישון,
מפגעי ריח, מפגעי פסולת,
מפגעי קרינה אלקטרו-
מגנטית, זיהום אוויר
וזיהום קרקע.

המודעות הציבורית לצורך בשמירה על כדור הארץ ובהגנה על תושביו מפני מפגעים סביבתיים צוברת תאוצה בשנים האחרונות בארץ ובעולם ומביאה בין השאר להאצת החקיקה בענייני איכות הסביבה; חקיקה כאמור נעשית גם עקב התחייבויות של המדינות מכוח האמנות וההסכמים שהן חתומות עליהם. מדינת ישראל השתתפה במשאבים ומתנים שהביאו לחתימת הסכמים בין-לאומיים ואזוריים רבים בתחום הגנת הסביבה, חתמה על אמנות סביבתיות רבות או אשררה אמנות כאלה. האמנות וההסכמים היו בין השאר בנושא השמירה על איכות האוויר והתמודדות עם שינויי האקלים, השמירה על הטבע וערכי המורשת, הטיפול בחומרים מסוכנים ומניעת זיהום הים והחופים. ישראל אף מוודאת כי החקיקה הלאומית שלה עולה בקנה אחד עם התחייבויותיה הבין-לאומיות¹. המשרד להגנת הסביבה מופקד על קביעת מדיניות ארצית ואזורית בנושאים סביבתיים ועל יישומה.

הרשויות המקומיות ואיגודי הערים לאיכות הסביבה מוסמכים לפעול בתחום שיפוטם לאכיפת דיני הגנת הסביבה. המשרד להגנת הסביבה מדרך את הרשויות המקומיות לגבי אחריותן למניעת מפגעים סביבתיים ואוכף גם הוא, באמצעות המשטרה הירוקה, את חוקי הגנת הסביבה. המשרד תומך באיגודי הערים לאיכות הסביבה וכן ביחידות הסביבתיות שהוקמו ברשויות המקומיות כדי לייעץ לרשויות בנושאים הנוגעים להגנת הסביבה.

בנציבות תלונות הציבור מתקבלות תלונות הנוגעות לתחום חשוב זה. התלונות נסבות בעיקר על היעדר פעולה של הרשויות למניעת מפגעים סביבתיים הפוגעים באיכות החיים, כגון מפגעי רעש, מפגעי חרקים, מפגעי עישון, מפגעי ריח, מפגעי פסולת, מפגעי קרינה אלקטרו-מגנטית, זיהום אוויר וזיהום קרקע. להלן תיאורן של כמה תלונות שבוררו השנה:

מפגע קרינה

המשרד להגנת הסביבה פועל על פי עקרון "הזהירות המונעת". אחת ממטרותיו העיקריות היא למזער ככל האפשר, באמצעים הטכנולוגיים הקיימים ובעלות סבירה, את חשיפת הציבור לקרינה אלקטרו-מגנטית. המשרד להגנת הסביבה פרסם המלצות שמטרתן הפחתת החשיפה של הציבור, ובפרט של ילדים, לקרינה מרשת החשמל. על פי ההמלצות, מתקין של מתקן חשמל חייב לשמור על מרחק מסוים בין המתקן לבין הבניין הקרוב אליו, כדי למנוע התחשמלות. כמו כן חייב מתקין כאמור לתכנן את המתקן באופן שעוצמת השדה המגנטי שייווצר סביבו תהיה נמוכה ככל האפשר, ולוודא שעלות הקמתו של המתקן תהיה סבירה².

1. ראו באתר המשרד להגנת הסביבה
HTTP://WWW.SVIVA.GOV.IL/SUBJECTSENV/
INTERNATIONALRELATIONS/
INTERNATIONAL-CONVENTIONS/PAGES/
INTERNATIONALTREATIESGENERAL.
ASPX

2. עוד בנושא זה ראו באתר המשרד להגנת
הסביבה: HTTP://WWW.SVIVA.GOV.IL/
SUBJECTSENV/RADIATION/ELECTRICAL-
FACILITIES/PAGES/ELECTROMAGNETICS.
ASPX

להלן תיאור תלונה בנוגע למפגע קרינה:

[104]

עיריית רמת גן,
חברת החשמל לישראל בע"מ

המתלונן, תושב רמת גן, טען כי העוצמה של השדה המגנטי הנוצר מפעילותה של מערכת התאורה הסמוכה לביתו חורגת מההנחיות שקבע המשרד להגנת הסביבה. לטענת המתלונן, בקשותיו מעיריית רמת גן ומחברת החשמל לישראל בע"מ (להלן - חברת החשמל) לטפל בעניין אינן נענות, ושני הגופים מטילים את האחריות לטיפול זה על זה.

ואכן, עיריית רמת גן טענה בתחילה כי קיבלה חוות דעת של מומחה, ולפיה האחריות לטיפול במקרה זה היא של חברת החשמל; העירייה הוסיפה כי חברת החשמל לא ענתה לפנייתיה בעניין. לעומת זאת מסרה חברת החשמל כי מערכת התאורה היא מתקן פרטי השייך לעירייה, וכי כל שינוי בה לצורך הפחתת העוצמה של השדה המגנטי כרוך בהזמנת עבודה ובתשלום עבורה לחברת החשמל.

נוכח העמדות המנוגדות החליטה הנציבות לקיים פגישה בהשתתפות נציגים של העירייה, של חברת החשמל ושל המשרד להגנת הסביבה. בפגישה עלה כי העירייה התקינה על עמודים של חברת החשמל קו הזנה למערכת התאורה המצויה בגינה הציבורית הסמוכה לביתו של המתלונן, וכי ניתוק קו ההזנה יפתור את הבעיה. המשרד להגנת הסביבה, שהוא הגורם המקצועי המנחה בנושא זה, קבע כי האחריות להפחתת עוצמת השדה המגנטי היא של העירייה.

בעקבות התערבות הנציבות והנחיית המשרד להגנת הסביבה ביצעה העירייה הזמנת עבודה מחברת החשמל לשם ניתוק קו ההזנה ושילמה לחברת החשמל עבור העבודות לניתוק הקו. לגבי חברת החשמל, היא ביצעה עבודות לתחזוקת מערכת התאורה בגינה הציבורית.

העירייה הודיעה לנציבות כי לאחר ביצוע פעולות אלה נבדקה רמת השדה המגנטי בבית משפחת המתלונן, ונמצא כי היא אינה חורגת מההנחיות המשרד להגנת הסביבה גם בזמן ההפעלה של תאורת הרחוב. (1022334)

מפגע עישון

עישון סיגריות הוא גורם עיקרי לתחלואה ולתמותה בארץ ובעולם. בישראל מתים בכל שנה כ-8000 איש ממחלות הנגרמות מעישון; כ-800 מהם מתים מעישון כפוי, עקב שהייה ממושכת ליד מעשנים³. עישון בשטחים ציבוריים מהווה מפגע סביבתי וכן מצריך את צוותי הניקיון לפעול בשטחים אלה לסילוק בדלי הסיגריות, העלולים לזהם את הקרקע ואת מי התהום.

בישראל יש חקיקה נרחבת למדי בתחום המאבק בעישון. אחד מהחוקים בנושא זה הוא החוק למניעת העישון במקומות ציבוריים והחשיפה לעישון, התשמ"ג-1983, המבהיר כי החשיפה לעישון גורמת לתחלואה קשה, לנכות ואף למוות ואוסר על

3. "דו"ח שרת הבריאות על העישון בישראל 2013" (פורסם במאי 2014), [HTTP://WWW.HEALTH.GOV.IL/PUBLICATIONSFILES/SMOKING_2013.PDF](http://www.health.gov.il/publicationsfiles/smoking_2013.pdf)



עישון במקומות ציבוריים, כגון קניונים, בתי קולנוע, אולמי שמחות, מסעדות, בתי חולים ומשרדי ממשלה. החוק מטיל את האחריות למניעת העישון על המקום הציבורי ודורש ממנו בין השאר שיעשה כל שניתן כדי למנוע את העישון בתחומו. החוק מטיל קנס על מי שמעשן במקום ציבורי ועל בעלי מקום ציבורי שלא מנעו את העישון. הסמכות לאכוף את החוק נתונה בידי המשטרה או בידי פקחים של הרשות המקומית שהוסמכו לכך.

להלן תיאור תלונה בנוגע למפגע עישון:

[105]
חברת הגיחון בע"מ

המתלונן הוא מנהל חברה, ומשרדו נמצא בשכונת לאחת המחלקות של חברת הגיחון בע"מ - תאגיד הביוב והמים של ירושלים (להלן - הגיחון). המתלונן טען כי עובדי המחלקה מעשנים במשרדיהם ובמסדרונות, והעשן מגיע למשרד שלו ומהווה מטריד. המתלונן הוסיף כי עישון כאמור מנוגד לחוק למניעת העישון במקומות ציבוריים והחשיפה לעישון, התשמ"ג-1983.

מנכ"ל הגיחון מסר בתגובה על התלונה כי בעקבות פניית הנציבות הוא טיפל בבעיה הן באמצעות פעולות הסברה לעובדים והן בהקמת פינת עישון משולטת. ואולם המתלונן מסר כי המצב אמנם השתפר, אך עובדי הגיחון עדיין מעשנים בבניין.

הנציבות עשתה סיור בבניין כדי לעמוד על התופעה; כמו כן קיימה הנציבות שיחות עם הצדדים, ועלה מהן כי קיימת ביניהם תקשורת חיובית. לאחר ביצוע הסיור וקיום השיחות ביקשה הנציבות מהגיחון לבצע מעקב בעניין ולרענן את ההנחיות בקרב עובדי המחלקה, כדי להפסיק לחלוטין את העישון בבניין. (1021426)

מפגע רעש

אחד המפגעים הסביבתיים הנפוצים ביותר, הפוגע באופן ישיר ומידי באיכות החיים של התושבים, הוא מפגע רעש. מקורות הרעש הם רבים ומגוונים: כלי תחבורה, אזעקות, מזגנים, כלים המופעלים באתרי בנייה ומערכות קוליות באולמות שמחה ובמועדונים.

תקנות בנושא רעש הותקנו מכוחו של החוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961. התקנות נועדו לצמצם את מפגעי הרעש באזורי מגורים ולשפר את איכות חייהם של התושבים. התקנות למניעת מפגעים (מניעת רעש), התשנ"ג-1992, אוסרות לעשות פעולות העלולות לגרום למטרד רעש באזור מגורים; חלק מהפעולות אסורות לחלוטין, וחלקן אסורות בשעות מוגדרות. בתקנות מפורטים גורמי רעש שלגביהם חלה הגבלת רעש באזור מגורים, כגון כלי רכב, כלים המשמשים לתיקונים ולשיפוצים, מזגנים, מערכות אזעקה ברכב או בנכס ובעלי חיים. התקנות למניעת מפגעים (רעש בלתי סביר), התש"ן-1990, מגדירות מהו רעש בלתי סביר וכן קובעות מהי עוצמת הרעש המירבית המותרת ואת אופן מדידתו של הרעש.

הגופים המופקדים על הטיפול במפגעי רעש הם המשרד להגנת הסביבה, משטרת ישראל והרשויות המקומיות - בהתאם לסוג המפגע והשעות שבהן הוא נוצר. ברעש הנגרם מבעלי חיים אמורה לטפל הרשות המקומית.

להלן תיאורן של שתי תלונות על מפגעי רעש. תיאורה של תלונה נוספת מובא בפרק "הטיפול בתלונות באמצעות גישור" בעמ' 197.

מטרד רעש עקב אירועים המתקיימים במתחם

המתלוננים, נציגי ועד בית, מתגוררים בסמוך למתחם שמשכירה מועצה אזורית מסוימת⁴. בתלונתם הלינו המתלוננים על אי-טיפול של המועצה במטרדי רעש ותאורה הנוצרים עקב פעילויות המתקיימות במתחם זה (חוגים, פעילויות פנאי וימי הולדת), והוסיפו כי בשל המטרדים נפגעת איכות חייהם.

מאחר שבין המתלוננים למועצה האזורית האמורה קיימת מערכת יחסים מתמשכת, ומאחר שבירור התלונה בהליך רגיל היה עלול להחריף את הסכסוך, הוחלט לטפל בתלונה באמצעות גישור.

בפגישות הגישור שהתקיימו במשרדי הנציבות ובמועצה האזורית, בהשתתפות המתלוננים, מנהל המתחם, מנכ"ל המועצה, מבקר המועצה והיועץ המשפטי שלה, הגיעו הצדדים להסכמות. בין היתר הוסכם כי המועצה תציב שלט בכניסה למתחם שבו בקשה מהבאים אליו להתחשב בדיירים המתגוררים בסמוך לו בשעות המנוחה, וכן תגביל את כמות האירועים שניתן לקיים בו.

”

אחד המפגעים הסביבתיים הנפוצים ביותר, הפוגע באופן ישיר ומידי באיכות החיים של התושבים, הוא מפגע רעש. מקורות הרעש הם רבים ומגוונים: כלי תחבורה, אזעקות, מזגנים, כלים המופעלים באתרי בנייה ומערכות קוליות באולמות שמחה ובמועדונים.

[106]

4. שם הנילון אינו מצוין מאחר שהתלונה טופלה באמצעות גישור.



עוד הוסכם כי המועצה תמנה גורם שאליו יוכלו הדיירים לפנות במקרים של היווצרות מטרדים עקב הפעילויות במתחם, וכי גורם זה ייתן להם מענה ישיר, אישי ומהיר. (925352)

מטרד רעש עקב קרקור צפרדעים

[107]

עיריית ירושלים

המתלוננת, תושבת שכונת גילה בירושלים, התלוננה כי צפרדעים המצויות בבריכה אקולוגית שהוקמה בסמוך לביתה מקרקרות ומטרידות את מנוחתה.

יצוין כי המתלוננת כבר התלוננה בעבר על הרעש הנגרם מקרקור הצפרדעים, ובעקבות התערבות הנציבות נעשו פעולות לדילול אוכלוסיית הצפרדעים בבריכה. ואולם המתלוננת טענה כי מטרד הרעש חזר.

אף שמדידת רעש שביצעה עיריית ירושלים בעקבות פניית הנציבות לא העלתה ממצאים חריגים, נקטה העירייה פעולות לטיפול במטרד: דילול של אוכלוסיית הצפרדעים, קיצוץ הצמחייה סביב הבריכה בתקופת הרבייה של הצפרדעים לשם הקטנת שטח המחיה שלהן והפסקת זרימת המים בתעלה המוליכה מים לבריכה אחת לכמה שבועות, על מנת למנוע את פקיעת ביצי הצפרדעים.

ואכן, המתלוננת אישרה כי בשל פעולות העירייה עניין התלונה בא על תיקונו. (1015930)

מפגע חרקים

היתושים והזבובים הם מהחרקים הנפוצים ביותר בשטחים ציבוריים; מים עומדים או מים שזורמים לאט הם מקור להתפתחות זחלי יתושים. האחריות להדברתם של היתושים והזבובים ולטיפול בנזק שהם גורמים מוטלת על הרשות המקומית שבשטח שיפוטה קיים המפגע.

להלן תיאור תלונה על מפגע יתושים:

[108]

עיריית גבעת שמואל,
עיריית פתח תקווה

המתלונן, תושב שכונת קריית מטלון בפתח תקווה, הלן על מפגע יתושים בסמוך לשכונת מגוריו. לטענתו, מקור המפגע הוא תעלת ניקוז פתוחה בחלקה שיש בה מים עומדים.

הבירור העלה כי מדובר בתעלת ניקוז שהחלק הפתוח שלה נמצא בתחום השיפוט של עיריית גבעת שמואל, באזור שתכנון הפיתוח שלו טרם הושלם. עקב כך עדיין לא הוקמו באזור תשתיות שונות, ובכלל זה טרם הושלמה בניית תוואי התעלה. מהנדס העיר של גבעת שמואל מסר כי העירייה מקדמת תכנית בניין עיר הכוללת גם בניית מערכת סגורה לקליטה של שפכים ולטיפול בהם.

לגבי הטיפול במפגע עד להשלמת הבנייה של המערכת הסגורה מסר סגן מנהל אגף התברואה בעיריית פתח תקווה כי עיריית פתח תקווה וגבעת שמואל פועלות בכמה מישורים בעניין זה: מועצת עיריית פתח תקווה אישרה תקציב ייעודי לטיפול בתעלה, שיעשה בשיתוף רשות ניקוז ירקון; אגף שיפור פני העיר בעיריית פתח תקווה פועל באופן קבוע לשאיבה וייבוש של המים העומדים בתעלה; ועיריית גבעת שמואל, שבתחום שיפוט נמצא החלק הפתוח של התעלה, מבצעת באופן שוטף הדברה של היתושים במקום.

הנציבות מציינת לחיוב את הצעדים שנוקטות עיריית גבעת שמואל ועיריית פתח תקווה לטיפול במפגע, עד להשלמת הבנייה של המערכת הסגורה. הנציבות עוקבת אחר הטיפול במפגע ואחר השלמת בנייתה של תעלת הניקוז וחיבורה למערכת האזורית. (1004914)

מפגע פסולת

הגידול באוכלוסייה והעלייה ברמת החיים גורמים לגידול בלתי נמנע בכמות הפסולת. לפי נתוני המשרד להגנת הסביבה לשנת 2014, מייצרת מדינת ישראל מדי שנה בשנה כ-5.4 מיליון טונות של פסולת עירונית ומסחרית. כל תושב מייצר בממוצע כ-1.7 ק"ג אשפה בכל יום. בעשור האחרון גדלה כמות הפסולת בישראל בשיעור של כ-2% בכל שנה⁵.

טיפול לא נכון בפסולת עלול לגרום לזיהום קרקעות ומי תהום, לזיהום אוויר, להתרבות מזיקים והתפשטות מחלות, למפגעים בטיחותיים בנתיבי תעופה, למפגעים חזותיים, למפגעי ריח ולפגיעה בערך הקרקע.

להלן תיאור תלונה בנוגע למפגע פסולת:

[109]

עיריית בני ברק

המתלוננת, תושבת בני ברק, התלוננה על מפגע פסולת חמור באזור מגוריה: לכלוך רב, גרוטאות, כלי רכב נטושים וערימות פסולת שמקורן בבית עסק סמוך; המתלוננת הוסיפה כי יש מחסור במכולות ובפחי אשפה זמינים לשימוש הדיירים.

⁵. [HTTP://WWW.SVIVA.GOV.IL/
SUBJECTS/ENV/WASTE/PAGES/
DEFAULT.ASPX](http://www.sviva.gov.il/SUBJECTS/ENV/WASTE/PAGES/DEFAULT.ASPX)



בירור התלונה העלה כי עיריית בני ברק לא קיימה את חובתה החוקית לשמירת הניקיון באזור מגוריה של המתלוננת. בין היתר לא דאגה העירייה במשך זמן רב לקיומם של פחי אשפה זמינים ונגישים לתושבים, לא טיפלה באשפה ובערימות הפסולת באופן יסודי ושוטף ולא אכפה במידה מספקת על בית העסק האמור את השלכת הפסולת במקומות המיועדים לכך.

בעקבות התערבות הנציבות החלה העירייה לטפל במפגע הפסולת, ובין היתר הורתה להציב פחי אשפה בקרבת בתי התושבים. הנציבות ממשיכה לעקוב אחר טיפולה של העירייה במפגע האמור. (905741)



הטיפול בתלונות באמצעות גישור

”

נוכח היתרונות הטמונים
בהליך הגישור בכלל
ובשימוש בגישור ליישוב
סכסוכים בין הפרט
לרשות השלטונית בפרט,
שם מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור
למטרה להעלות את
מספר התלונות שיטופלו
באמצעות גישור.

הגישור הוא אמצעי ליישוב סכסוכים. מדובר בהליך רצוני שבו הצדדים לסכסוך מסתייעים במגשר נטול פניות כדי ליישב את הסכסוך ביניהם בהבנה והסכמה. כשמדובר בסכסוך בין אדם פרטי לרשות שלטונית, יישובו באמצעות הליך של גישור תורם להקטנת הניכור שחש הפרט כלפי רשויות השלטון ולהגברת האמון שלו בהן.

נוכח היתרונות הטמונים בהליך הגישור בכלל ובשימוש בגישור ליישוב סכסוכים בין הפרט לרשות השלטונית בפרט, שם מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור למטרה להעלות את מספר התלונות שיטופלו באמצעות גישור.

תלונות המתקבלות בנציבות מטופלות בהליך גישור במקרים האלה:

- כאשר קיימת מערכת יחסים מתמשכת בין הצדדים;
- כאשר בירור התלונה בהליך רגיל עלול להחריף את הסכסוך בין מתלונן ובין הרשות השלטונית שעליה הוא התלונן ואף לסכל אפשרות של שיתוף פעולה עתידי ביניהם;
- כאשר ביסוד ההליך קיימת בקשה להכרה בפגיעה שנגרמה למתלונן או להתנצלות;
- כאשר נושאי הסכסוך הם טכניים או מורכבים ומצריכים מומחיות מיוחדת לשם יישובו;
- כאשר מדובר בסכסוך מורכב או רב-צדדי או בסכסוך שבירורו בהליך רגיל צפוי להימשך זמן רב;
- כאשר מידע רב הנוגע לתלונה אינו גלוי, או שיש קושי להציג ממצאים עובדתיים;
- כאשר ציפיות המתלונן מהרשות או מתוצאות הבירור אינן ריאליות.

ההחלטה אם להפנות תלונה להליך של גישור יכולה להתקבל מיד עם קבלתה בנציבות או בזמן בירורה, כאשר מתחזרת יותר מהות הסכסוך. את תהליכי הגישור מבצעים עובדי הנציבות שעברו הכשרה מתאימה לכך, ובראשם מרכזת הגישור, שתפקידה לנהל את הליכי הגישור בנציבות.

כל הנאמר במפגשי הגישור חסוי, דבר המאפשר לצדדים לעבור משיח לעומתי לשיח של אינטרסים. כחלק מהליך הגישור יכול המגשר להיפגש עם כל אחד מהצדדים בנפרד, דבר היכול לסייע לו להבין טוב יותר את המניעים של כל אחד מהצדדים ולקדם פתרונות אפקטיביים. בכל שלב של הגישור יכול כל אחד מהצדדים לבקש כי ההליך יופסק והתלונה תבורר (או תחזור להתברר) בהליך רגיל. מאחר שהליך הגישור חסוי, מברר התלונה אינו חשוף למידע שנמסר לצוות הגישור.

בשנת 2016 התקיים באוניברסיטת תל אביב הכנס השנתי התשיעי של "תכנית גישורים". בכנס השתתפו אנשי מקצוע, מגשרים מתנדבים ממרכזי הגישור בקהילה מכל רחבי הארץ, עובדי רשויות מקומיות ונציגי גופים הפועלים בתחום הגישור. הכנסים של תכנית גישורים מהווים כר להעברת מידע בין עמיתים, מאפשרים הצצה להתפתחויות המרכזיות בתחום הגישור בארץ ובעולם ומשמשים במה להצגת תכניות ייחודיות שפותחו במרכזי הגישור בקהילה. בכנס הציג צוות הגישור של הנציבות את מאפייני תכנית הגישור המיושמת בה ופעל לחיזוק שיתוף הפעולה עם מרכזי הגישור בקהילה.

צוות הגישור של הנציבות הציג את תכנית הגישור האמורה גם בפגישות שקיים עם נציגי גופים ציבוריים שונים ועם עובדים של מרכזי הגישור בקהילה.

בשנת 2016 טופלו באמצעות גישור 131 תלונות. להלן תיאור הטיפול בכמה מהן*:

התקנת עירוב ביישוב קהילתי

[110]

המתלונן, שומר מצוות המתגורר ביישוב קהילתי בעל צביון חילוני, פנה לוועד היישוב, ועמו תושבים אחרים שומרי מצוות, בבקשה להתקין עירוב ביישוב. לאחר שהפנייה נתקלה בהתנגדות חריפה של הוועד ושל רוב התושבים, פנה המתלונן בעניין לנציבות.

בירור התלונה נעשה בהליך רגיל, ובסיומו הודיעה הנציבות לוועד היישוב כי בנסיבות העניין יש בסירוב להתקין עירוב משום פגיעה לא מידתית בחופש הדת של התושבים הדתיים ביישוב. ואולם הוועד התקשה לקבל את תוצאת הבירור.

מאחר שהיה ברור שכל הכרעה בסכסוך שלא בהסכמה תביא לתסיסה ולתסכול בקרב התושבים, הוחלט לטפל בתלונה באמצעות גישור. זאת ועוד, מאחר שמדובר במערכת יחסים מתמשכת בין הצדדים ומאחר שהסכסוך היה על רקע תרבותי, היה חשוב ליישב אותו באמצעות הידברות בלתי אמצעית ביניהם.

בפגישת הגישור שהתקיימה, בהשתתפות המתלונן, נציגי ועד היישוב ורב המועצה, הציע רב המועצה מתווה להתקנת עירוב ביישוב. המשתתפים קיבלו את ההצעה, ובעקבות כך התאפשרה התקנת העירוב. (808855)

טיפול לא ראוי באישה עם מוגבלות

[111]

בתה של המתלוננת, הסובלת מנכות של 100%, הגיעה לנמל התעופה בן-גוריון כדי ללוות את בן זוגה לטיסה. הבת ביקשה מנציג המודיעין במקום כיסא גלגלים, אך לטענת המתלוננת הודיע הנציג לבת כי אין כיסאות גלגלים למלווים; המתלוננת גם טענה שתגובתו של הנציג הייתה מזלזלת, וכי גילה אטימות לצרכיה של הבת.

* מאחר שהתלונות טופלו בגישור, שמות הצדדים אינם מצוינים.



דלפק המודיעין



שלטי הכוונה לנקודת המפגש לנוסעים נעזרים

מאחר שביסוד התלונה עמדה בקשה להכרה בפגיעה שנגרמה לבת ולהתנצלות, הוחלט לטפל בה באמצעות גישור.

בפגישת הגישור שהתקיימה ברשות שדות התעופה, בהשתתפות המתלוננת ונציגים בכירים של הרשות, התנצלו נציגי הרשות על מפח הנפש שנגרם למתלוננת ולבתה. נציגי הרשות ציינו כי בעקבות התלונה הוקמה נקודת מפגש לנוסעים נעזרים (מול שער 32), וכי כל מי שנזקק לסיוע יכול לפנות לנקודה זו או לדלפק המודיעין לשם קבלת הסיוע (יצוין שעד האירוע ניתן השירות לנוסעים בלבד ובאחריות חברות התעופה).

נציגי הרשות אף הראו למתלוננת ולצוות הגישור את נקודת המפגש האמורה והזמינו את המתלוננת ובתה לסיור בנמל התעופה בן-גוריון. (1021971)

טיפול במטרדים ומפגעים

מטרד רעש

[112]

המתלוננת מתגוררת בסמוך לגן משחקים שבאחריות העירייה. בתלונתה טענה המתלוננת כי העירייה ביצעה בגן לפני כמה שנים שיפוץ, שבו הושקע כסף רב, בלי שהתייעצה בעניין עם דיירי הבתים שבסמוך לגן. המתלוננת הוסיפה כי בשיפוץ נהרסו המתקנים שבגן ונסללו בו שבילים, וכי בעקבות כך גברו מטרדי הרעש, מאחר שהילדים (שלא יכלו עוד לשחק בגן) עברו לשחק תחת חלון ביתה, ומאחר שבשבילים נוסעים רכבים ממונעים ואופנועים. עוד הלינה המתלוננת על הריסת ספסלי הישיבה בגן ועל הניקוז הלקוי בו, אשר גורם להצפות בקרבת ביתה בימים גשומים.

בפגישה שהתקיימה בלשכת הנציבות השתתפו המתלוננת ונציגי העירייה. נציגי העירייה הסבירו כי מתוכנן עוד שיפוץ בגן, וכי תכנית השיפוץ כבר קיבלה את כל

1. בפרק "הטיפול במפגעים סביבתיים" (בעמ' 190) מובא תיאורה של תלונה נוספת על מטרד רעש.

האישורים הנדרשים. הנציגים מסרו כי השיפוף שיבוצע בגן כולל בין היתר גינון, הצללה, ריצוף, התקנת מתקני משחק והעברת הספסלים הסמוכים לביתה של המתלוננת לגן, וכן הציגו לפני המתלוננת וצוות הגישור מפה של הגן במצבו הנוכחי ומפה של הגן לאחר השיפוף המתוכנן. כמו כן ציינו הנציגים לפני המתלוננת את המועד של תחילת ביצוע השיפוף ואת משך הזמן הצפוי שלו, והוסיפו כי העירייה תבדוק אפשרות להציב שלטים שבהם יצוין כי חל איסור מפורש על נסיעת רכב ממונע ואופנועים בשטח הגן. (924332)

מפגע פסולת

[113]

המתלונן טען כי המועצה המקומית שבשטח שיפוטו הוא מתגורר אישרה לקבלן פרטי לשפוף ערימות של פסולת בנייה בסמוך לביתו, וכי הדבר יוצר מפגע בטיחותי. המתלונן הוסיף כי בקשותיו מהמועצה להורות לקבלן לסלק את הערימות לא טופלו. בירור הנציבות העלה כי בין המתלונן לנותני השירות במועצה היה חוסר תקשורת.

התלונה טופלה באמצעות גישור. בפגישה שהתקיימה במועצה המקומית, בהשתתפות המתלונן, ראש המועצה ומהנדס המועצה, הבהירו ראש המועצה ומהנדס המועצה כי ערימות הפסולת יפוננו. מהנדס המועצה גם הבטיח שהמועצה תפתח את השכונה שבה מתגורר המתלונן, וכי הפגיעה בתושבים עקב ביצוע עבודות הפיתוח תהיה מזערית.

כמו כן סוכם בפגישה כי המועצה תמנה איש קשר שאליו יוכל המתלונן לפנות במקרה שייווצר מפגע עקב ביצוע עבודות הפיתוח. (925899)

מטרד צמחייה

[114]

המתלונן הוא מנכ"ל חברה שבבעלותה שטח הסמוך לשני גני ילדים. בתלונתו טען המתלונן כי העירייה, שאחראית לשני גני הילדים, אינה גוזמת את העצים המצויים בשטח הגנים, ועקב כך העצים מתפשטים אל השטח שבבעלות החברה, ויש חשש שיקרסו.

הנציבות העלתה לפני המתלונן והעירייה את האפשרות לטפל בתלונה באמצעות גישור, והם הסכימו לכך.

בפגישה שהתקיימה בעירייה, בהשתתפות המתלונן, מנכ"ל העירייה וגורמים אחרים בה, הוסכם כי העירייה תמנה אגרונום אשר יבחן את הסיכון העלול להיגרם מהעצים ויגיש דוח שבו ימליץ על אופן הטיפול בהם. לאחר הפגישה יצאו צוות הגישור והמתלונן לסיוור בסביבת גני הילדים.

בעקבות דוח האגרונום, שהעתיקו נמסר לצוות הגישור, בוצע גיזום של כמה עצים. האגרונום אישר כי הגיזום בוצע כהלכה, וכי העצים בגן אינם מסכנים את סביבתם. (1004081)

בניית קיר תומך**[115]**

בסמוך לביתו של המתלונן נבנה גן ילדים. בתלונתו הלן המתלונן כי בקשותיו החוזרות ונשנות מהמועצה המקומית שבשטח שיפוטה הוא מתגורר לבנות קיר תומך בין ביתו ובין הגן לא נענו. לטענת המתלונן, נוכח תנאי השטח יש חשש כי סלעים ואבנים יידרדרו מהבית שלו לכיוון הגן, והוא חושש לשלומם של ילדי הגן.

מאחר שמדובר בסכסוך מורכב המצריך מומחיות הנדסית מיוחדת בשל תנאי השטח המיוחדים במקום, טופלה התלונה באמצעות גישור.

בפגישה שהתקיימה במועצה המקומית, בהשתתפות המתלונן, ראש המועצה ומהנדס המועצה, הסכימו הצדדים שיש צורך בהרחבת השביל המפריד בין ביתו של המתלונן לגן הילדים ובבניית קיר תומך. המתלונן הסכים לביצוע חפירות בשטחו הדרושות להרחבת השביל ולבניית הקיר, ונקבע כי המועצה תממן פעולות אלה. כמו כן נקבע לוח זמנים לביצוע הפעולות. (1005439)

התנהגות לא ראויה במהלך בידוק ביטחוני**[116]**

1. המתלוננת טענה כי בעת שהגיעה לסניף של הביטוח הלאומי כדי למסור מסמכים מסוימים, דרש ממנה המאבטח במקום לעבור בשער לגילוי מתכות, אף שהיא הייתה בהיריון מתקדם.

לטענתה, היא סירבה לעשות כן וביקשה לשוחח עם מנהלת הסניף, אך זו דרשה ממנה להציג אישור רפואי שלפיו אסור לה לעבור בשער כזה. מאחר שהיא דבקה בסירובה לעבור בשער ונכנסה לסניף, נצמד אליה המאבטח עד אשר מסרה את המסמכים ועזבה את הסניף.

בשיחת גישור שהתקיימה בהשתתפות המתלוננת ונציג אגף הביטחון של הביטוח הלאומי פירטה המתלוננת את השתלשלות האירועים. נציג הביטוח הלאומי הסביר כי בשל המצב הביטחוני בארץ ובהתאם להנחיות המשטרה, כל אדם המגיע למוסד ממשלתי אמור לעבור בדיקה ביטחונית. נציג אגף הביטחון הוסיף כי מי שאינו רוצה לעבור בשער לגילוי מתכות יכול לבקש לעבור בדיקה ידנית. כלומר, משסירבה המתלוננת לעבור בשער לגילוי מתכות היו אמורים אנשי הביטחון להציע לה לעבור בדיקה ידנית, ולא היה מקום לדרוש ממנה להציג אישור רפואי שלפיו אסור לה לעבור בשער. עם זאת, מרגע שנכנסה המתלוננת לסניף ללא בדיקה, היה צורך שמאבטח יוצמד אליה עד לעזיבתה את הסניף. בהמשך שיחת הגישור מסר הנציג כי האירוע תוחקר, ובעקבותיו פוטר אחד המאבטחים.

בסיום השיחה בירך הנציג את המתלוננת לרגל הלידה ומסר לה את מספר הטלפון האישי שלו למקרה שתתעורר בעתיד בעיה בענייני בידוק. (1018118)



2. עוד תלונה שנסבה על בידוק ביטחוני הייתה תלונתו של שופט בדימוס מהמגזר הערבי שהלין על הבידוק הביטחוני שנאלץ בנו לעבור בנמל התעופה בן-גוריון. המתלונן ציין כי הבידוק נמשך זמן רב, ובעת ביצועו גרמו המאבטחים נזק למתנות שנשא עמו הבן, ובשל כך חש הבן השפלה עמוקה.

בפגישת גישור שהתקיימה ברשות שדות התעופה, ובה השתתפו המתלונן, בנו ונציגי הרשות, שטח הבן לפני נציגי הרשות את תחושותיו הקשות בעקבות הבידוק שעבר. נציגי הרשות האזינו בתשומת לב לדברי הבן והתנצלו לפניו על האירוע. נוסף על כך הודיעו נציגי הרשות לשופט כי אישים במעמדו, וכן משפחותיהם, זכאים לתעודה מיוחדת שיכולה להקל את תהליך הבידוק בנמל התעופה, וכי הרשות תנפיק להם תעודה כזאת. להידברות הישירה בין המתלונן ובנו לנציגי הרשות הייתה חשיבות רבה, מאחר שבכך התאפשר למתלונן ולבן להבהיר לנציגים באופן בלתי אמצעי את תחושותיהם. (1010333)

04

נספח

התפלגות התלונות לפי משרדי ממשלה בשנת 2016

הגופים הנילונים							נתקבלו בשנה הנסקרת		נסתיים הטיפול בשנה הנסקרת (כולל תיקי תלונות שנתקבלו קודם לכן)				
משרד האוצר	סה"כ תיקי תלונה	סה"כ נושאים ¹	סה"כ תיקי תלונה	נושאים שהוכרעו לגופו של עניין	נושאים שנמצאו מוצדקים	נושאים שנמצאו לא מוצדקים	נושאים שהבירור בהם הופסק	נושאים שנדחו על הסף					
משרד האוצר	210	220	231	235	134	34	100	74	27				
■ כללי	29	32	36	37	15	4	11	15	7				
■ החשב הכללי	22	23	19	18	11	7	4	5	2				
■ הרשות לזכויות ניצולי השואה	69	73	82	85	58	1	57	21	6				
■ מנהל התכנון	17	19	17	18	8	4	4	7	3				
■ רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון	67	66	70	70	37	16	21	24	9				
משרד הביטחון	122	124	144	148	73	16	57	60	15				
■ כללי	25	23	26	27	15	6	9	8	4				
■ אגף שיקום נכים	85	88	105	108	51	10	41	48	9				
המשרד לביטחון הפנים	46	48	65	65	23	7	16	35	7				
■ כללי	18	16	18	17	4	0	4	12	1				
■ אגף לרישוי כלי יריה	28	32	44	45	16	6	10	23	6				
משרד הבינוי והשיכון	390	425	442	472	191	53	138	256	25				
■ כללי	333	366	383	409	165	45	120	219	25				
■ אגף אכלוס	40	41	44	47	18	6	12	29	0				
■ רשם הקבלנים	13	14	10	11	6	2	4	5	0				
משרד הבריאות	316	338	335	341	127	35	92	120	94				
■ כללי	255	270	261	264	74	19	55	103	87				
■ המכון הרפואי לבטיחות בדרכים	28	33	35	38	31	13	18	3	4				
■ אגף הרוקחות	11	11	11	11	5	0	5	4	2				
מרכז רפואי ע"ש ד"ר ח. שיבא, תל השומר, רמת גן	10	9	7	6	2	0	2	2	2				
מרכז רפואי עירוני-ממשלתי ע"ש א. סוראסקי, תל אביב-יפו	11	13	7	8	2	1	1	5	1				
המשרד להגנת הסביבה	47	50	72	70	30	7	23	35	5				
משרד החוץ	26	29	32	35	16	2	14	13	6				
משרד החינוך	322	347	362	374	105	38	67	224	45				
משרד החקלאות ופיתוח הכפר	30	35	39	37	20	5	15	14	3				
משרד הכלכלה והתעשייה	128	140	282	295	149	53	96	130	16				
■ כללי	103	109	235	247	121	43	78	113	13				
■ האגף לאיגוד שיתופי	13	16	21	21	12	7	5	7	2				

1. משרדים, יחידות באותם משרדים או גופי סמך שלהם שעליהם התקבלו 10 תלונות ויותר בשנת הדוח.

2. חלק מתיקי התלונות כוללים יותר מנושא אחד לטיפול.

הגופים הנילונים									נתקבלו בשנה הנסקרת		נסתיים הטיפול בשנה הנסקרת (כולל תיקי תלונות שנתקבלו קודם לכן)						
סה"כ תיקי תלונה		סה"כ נושאים ²	סה"כ תיקי תלונה		נושאים ²	נושאים שהוכרעו לגופו של עניין	נושאים שנמצאו מוצדקים	נושאים שנמצאו לא מוצדקים	נושאים שהבירור בהם הופסק	נושאים שנדחו על הסף							
משרד המשפטים		399	413	456	460	171	18	153	195	94							
■ כללי		49	48	51	52	16	1	15	24	12							
■ אגף האפטרופוס הכללי והכונס הרשמי		47	52	64	65	27	3	24	27	11							
■ אגף רישום והסדר מקרקעין		39	40	47	48	17	5	12	25	6							
■ האגף לסיוע משפטי		111	117	121	123	52	3	49	48	23							
■ הנהלת בתי הדין הרבניים		26	29	28	30	8	1	7	11	11							
■ פרקליטות המדינה		68	69	77	76	21	3	18	36	19							
■ רשות התאגידים		30	29	39	37	22	1	21	15	0							
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים		316	331	397	401	140	31	109	231	30							
■ כללי		91	100	102	105	34	13	21	53	18							
■ אגף מעונות יום ומשפחתונים		219	225	288	289	103	18	85	176	10							
משרד העלייה והקליטה		65	63	94	94	71	3	68	21	2							
משרד הפנים		48	53	60	61	28	7	21	29	4							
משרד ראש הממשלה		65	73	70	71	27	6	21	36	8							
המשרד לשוויון חברתי		11	11	12	12	3	1	2	8	1							
המשרד לשירותי דת		43	43	45	47	11	5	6	31	5							
משרד התחבורה והבטיחות בדרכים		366	404	423	445	240	109	131	183	22							
■ כללי		226	246	258	271	135	55	80	122	14							
■ מינהל התנועה		120	134	141	149	90	47	43	51	8							
משרד התקשורת		35	37	46	49	23	11	12	22	4							
משרד התרבות והספורט		16	17	16	19	9	1	8	5	5							
סה"כ		3,107	3,315	3,728	3,841	1,636	456	1,180	1,765	440							

התפלגות התלונות לפי מוסדות מדינה¹ בשנת 2016

נסתיים הטיפול בשנה הנסקרת (כולל תיקי תלונות שנתקבלו קודם לכן)							נתקבלו בשנה הנסקרת		הגופים הנילונים
נושאים שנדחו על הסף	נושאים שהבירור בהם הופסק	נושאים שנמצאו לא מוצדקים	נושאים שנמצאו מוצדקים	נושאים שהוכרעו לגופו של עניין	נושאים ² סה"כ תיקי תלונה	נושאים ² סה"כ תיקי תלונה	נושאים ² סה"כ תיקי תלונה	נושאים ² סה"כ תיקי תלונה	
7	24	15	7	22	53	52	41	40	בנק ישראל
4	5	4	4	8	17	17	15	14	■ כללי
3	19	11	3	14	36	35	26	26	■ הפיקוח על הבנקים
109	532	497	106	603	1,244	1,192	1,179	1,102	המוסד לביטוח לאומי
58	37	20	9	29	124	125	122	125	הנהלת בתי המשפט
0	15	15	6	21	36	38	23	27	הרשות הארצית לכבאות והצלה
2	11	13	1	14	27	27	22	22	הרשות הממשלתית למים ולביוב
9	5	2	0	2	16	17	20	18	כנסת ישראל
71	270	187	82	269	610	594	542	504	משטרת ישראל
3	19	17	7	24	46	44	45	46	נציבות שירות המדינה
30	114	46	21	67	211	207	218	218	צבא ההגנה לישראל
29	83	37	17	54	166	164	176	174	■ כללי
0	20	4	0	4	24	24	23	25	■ המנהל האזרחי ביהודה ושומרון
25	193	113	24	137	355	336	338	316	רשות האוכלוסין וההגירה
46	47	49	8	57	150	146	145	138	רשות האכיפה והגבייה
6	10	9	1	10	26	26	30	29	■ כללי
40	25	17	6	23	88	86	88	85	■ ההוצאה לפועל
0	11	19	0	19	30	28	27	24	■ המרכז לגביית קנסות
0	14	8	3	11	25	25	19	19	רשות הטבע והגנים הלאומיים
25	168	113	92	205	398	376	357	324	רשות המיסים בישראל
8	65	37	34	71	144	135	138	127	■ כללי
5	25	19	9	28	58	55	40	35	■ מכס ומע"מ
10	68	53	45	98	176	167	168	155	■ מס הכנסה ומיסוי מקרקעין
3	131	109	136	245	379	377	298	288	רשות השידור הישראלי (בפירוק)
24	87	34	7	41	152	146	140	128	רשות מקרקעי ישראל
3	13	3	4	7	23	22	23	22	רשות שדות התעופה
9	72	68	10	78	159	148	101	85	שירות בתי הסוהר
9	50	59	19	78	137	122	124	112	שירות התעסוקה
451	1,820	1,390	544	1,934	4,205	4,053	3,816	3,587	סה"כ

1. גופים נילונים ויחידות באותם גופים שעליהם התקבלו 10 תלונות ויותר בשנת הדוח.

2. חלק מתיקי התלונות כוללים יותר מנושא אחד לטיפול.

התפלגות תלונות לפי גופי שלטון מקומי¹ 2016

הגופים הנילוונים									נתקבלו בשנה הנסקרת		נסתיים הטיפול בשנה הנסקרת (כולל תיקי תלונות שנתקבלו קודם לכן)				
	סה"כ תיקי תלונה	סה"כ נושאים ²	סה"כ תיקי תלונה	סה"כ נושאים ²	נושאים שהוכרעו לגופו של עניין	נושאים שנמצאו מוצדקים	נושאים שנמצאו לא מוצדקים	נושאים שהבירור בהם הופסק	נושאים שנדחו על הסף						
עיריית אופקים	20	21	16	16	6	1	5	10	0						
עיריית אור יהודה	23	24	25	27	15	5	10	10	2						
עיריית אילת	13	15	13	14	10	3	7	3	1						
עיריית אלעד	19	21	21	22	6	1	5	15	1						
עיריית אשדוד	37	40	44	47	17	7	10	21	9						
עיריית אשקלון	28	29	31	32	11	2	9	13	8						
עיריית באר שבע	106	112	134	143	55	14	41	59	29						
עיריית בית שאן	10	10	11	10	1	0	1	5	4						
עיריית בית שמש	53	57	52	60	15	5	10	28	17						
עיריית ביתר עילית	12	12	10	11	2	0	2	5	4						
עיריית בני ברק	81	86	81	82	35	9	26	32	15						
עיריית בת ים	39	42	46	48	21	5	16	17	10						
עיריית גבעתיים	18	19	20	20	12	1	11	4	4						
עיריית הוד השרון	18	22	25	26	7	5	2	14	5						
עיריית הרצליה	17	21	28	30	14	1	13	12	4						
עיריית חדרה	37	38	45	47	11	3	8	18	18						
עיריית חולון	57	60	53	52	24	5	19	20	8						
עיריית חיפה	152	168	139	155	63	22	41	52	40						
עיריית טבריה	31	38	38	42	15	4	11	20	7						
עיריית יבנה	14	14	16	17	8	0	8	5	4						
עיריית ירושלים	181	199	214	228	75	22	53	113	40						
עיריית כרמיאל	14	14	19	19	8	1	7	4	7						
עיריית לוד	79	76	85	81	40	4	36	34	7						
עיריית נהריה	15	17	21	22	13	7	6	4	5						
עיריית נס ציונה	12	13	12	14	6	0	6	3	5						
עיריית נצרת	23	27	21	25	12	8	4	12	1						
עיריית נצרת עילית	20	24	19	23	8	5	3	8	7						
עיריית נשר	11	13	9	9	3	3	0	5	1						
עיריית נתיבות	19	21	23	23	9	2	7	13	1						
עיריית נתניה	43	48	50	55	26	3	23	23	6						
עיריית עכו	17	19	23	24	10	4	6	7	7						

1. רשויות מקומיות, ועדות לתכנון ובנייה תאגידי מים וביוב שהתקבלו עליהם 10 תלונות ויותר בשנת הדוח.

2. חלק מתיקי התלונות כוללים יותר מנושא אחד לטיפול.

נסתיים הטיפול בשנה הנסקרת (כולל תיקי תלונות שנתקבלו קודם לכן)							נתקבלו בשנה הנסקרת		הגופים הנילוניים
נושאים שנדחו על הסף	נושאים שהבירור בהם הופסק	נושאים שנמצאו לא מוצדקים	נושאים שנמצאו מוצדקים	נושאים שהוכרעו לגופו של עניין	סה"כ נושאים ²	סה"כ תיקי תלונה	סה"כ נושאים ²	סה"כ תיקי תלונה	
2	15	12	4	16	33	32	35	35	עיריית עפולה
24	50	20	9	29	103	97	93	86	עיריית פתח תקווה
10	19	5	6	11	40	39	35	28	עיריית צפת
8	10	5	4	9	27	23	24	20	עיריית קריית אתא
8	6	4	5	9	23	19	19	15	עיריית קריית ביאליק
3	5	1	0	1	9	8	14	13	עיריית קריית גת
6	19	8	5	13	38	38	32	32	עיריית קריית שמונה
3	4	1	0	1	8	9	13	12	עיריית ראש העין
13	24	19	3	22	59	56	57	54	עיריית ראשון לציון
3	16	5	2	7	26	25	18	18	עיריית רהט
11	19	17	5	22	52	50	46	45	עיריית רחובות
3	12	13	5	18	33	36	32	30	עיריית רמלה
16	28	11	4	15	59	56	52	50	עיריית רמת גן
3	11	4	4	8	22	23	27	27	עיריית שדרות
1	11	2	2	4	16	15	18	17	עיריית שפרעם
22	62	70	9	79	163	151	142	125	עיריית תל אביב-יפו
6	4	0	0	0	10	9	22	19	המועצה המקומית באר יעקב
6	5	0	2	2	13	10	12	10	המועצה המקומית גבעת זאב
4	7	0	0	0	11	9	12	10	המועצה המקומית גני תקווה
1	8	5	2	7	16	14	10	10	המועצה המקומית זכרון יעקב
1	3	1	0	1	5	5	10	12	המועצה המקומית מבשרת ציון
0	8	1	0	1	9	10	10	11	המועצה המקומית עראבה
3	11	5	0	5	19	18	19	17	המועצה המקומית קדימה - צורן
0	6	3	0	3	9	9	13	11	המועצה האזורית אל קסום
2	6	10	1	11	19	18	14	14	המועצה האזורית לב השרון
5	11	10	0	10	26	28	22	21	המועצה האזורית מטה בנימין
3	7	3	0	3	13	12	13	12	המועצה האזורית עמק חפר
4	4	4	2	6	14	13	11	11	המועצה האזורית שומרון
1	7	4	1	5	13	11	12	12	הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה שומרון
0	17	17	10	27	44	40	34	32	חברת הגיחון בע"מ
1	7	19	0	19	27	26	34	30	מי אביבים 2010 בע"מ
1	4	10	2	12	17	16	17	16	מי כרמל בע"מ
0	3	10	0	10	13	14	10	11	מי לוד בע"מ
1	9	7	4	11	21	19	21	19	מי נעם תאגיד מים וביוב אזורי בע"מ
0	7	9	1	10	17	17	11	11	מי רמת גן בע"מ

נסתיים הטיפול בשנה הנסקרת (כולל תיקי תלונות שנתקבלו קודם לכן)							נתקבלו בשנה הנסקרת		הגופים הנילוניים
נושאים שנדחו על הסף	נושאים שהבירור בהם הופסק	נושאים שנמצאו לא מוצדקים	נושאים שנמצאו מוצדקים	נושאים שהוכרעו לגופו של עניין	סה"כ נושאים ²	סה"כ תיקי תלונה	סה"כ נושאים ²	סה"כ תיקי תלונה	
1	28	26	7	33	62	61	42	40	מי שבע - תאגיד אזורי למים וביוב בע"מ
1	4	5	2	7	12	12	15	15	מי שיקמה בע"מ
3	5	4	3	7	15	14	15	14	פלג הגליל, החברה האזורית למים וביוב בע"מ
612	1,558	1,048	370	1,418	3,588	3,401	3,300	3,050	סה"כ

התפלגות תלונות לפי גופים ציבוריים אחרים בשנת 2016

נסתיים הטיפול בשנה הנסקרת (כולל תיקי תלונות שנתקבלו קודם לכן)							נתקבלו בשנה הנסקרת		הגופים הנילונים
נושאים שנדרחו על הסף	נושאים שהברור בהם הופסק	נושאים שנמצאו לא מוצדקים	נושאים שנמצאו מוצדקים	נושאים שהוכרעו לגופו של עניין	סה"כ נושאים ¹	סה"כ תיקי תלונה	סה"כ נושאים ²	סה"כ תיקי תלונה	
8	40	17	5	22	70	65	78	70	אגד אגודה שתופית לתחבורה בישראל בע"מ
11	0	0	0	0	11	10	11	10	בנק יהב לעובדי המדינה בע"מ
6	23	1	0	1	30	27	29	24	דן חברה לתחבורה ציבורית בע"מ
3	3	5	0	5	11	11	15	15	האגודה לתרבות הדיר
1	6	1	2	3	10	9	11	10	האוניברסיטה הפתוחה
1	5	10	0	10	16	16	12	11	הקרן לטיפול בחסויים
2	27	14	16	30	59	55	47	42	חברת בנק הדואר בע"מ
266	265	90	238	328	859	764	794	681	חברת דואר ישראל בע"מ
25	86	91	61	152	263	254	213	196	חברת החשמל לישראל בע"מ
1	5	3	1	4	10	9	12	12	חלמיש חברה ממשלתית עירונית לדיר ולשיקום ולהתחדשות שכונות בתל-אביב יפו בע"מ
6	13	14	2	16	35	34	31	31	לאומית שירותי בריאות
10	20	9	2	11	41	42	34	37	לשכת עורכי הדין בישראל
2	15	8	3	11	28	29	29	26	מגן דוד אדום בישראל בע"מ
12	46	22	3	25	83	79	60	55	מכבי שירותי בריאות
2	4	5	2	7	13	14	11	12	מכון התקנים הישראלי
1	2	4	1	5	8	8	13	11	מרכז ארצי לבחינות ולהערכה (ער") (מאל")
2	16	7	2	9	27	24	31	27	נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ
17	191	233	20	253	461	437	377	366	עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ
8	22	17	7	24	54	52	57	55	קופת חולים מאוחדת
38	25	23	17	40	103	96	61	55	רכבת ישראל בע"מ
33	75	70	17	87	195	193	175	164	שירותי בריאות כללית
493	969	716	410	1,126	2,588	2,430	2,288	2,083	סה"כ

1. גופים שעליהם התקבלו 10 תלונות ויותר בשנת הדוח.

2. חלק מתיקי התלונות כוללים יותר מנושא אחד לטיפול.



כתובות משרדי הנציבות ושעות קבלת הקהל

נצרת

רחוב פאולוס השישי 85, המרכז הלבן,
ת"ד 50400, נצרת 1616202
טלפון: 04-6455040, פקס: 04-6455050

שעות קבלת קהל במשרדים

בימים א'-ה' בין השעות 09:00-13:00
ביום ד' גם בין השעות 15:00-17:00

קריית שמונה

עמדה לקבלת קהל בבית משפט השלום,
שד' תל חי 97, קריית שמונה 1101901
טל': 04-6455050, פקס: 04-6455040
שעות קבלת קהל: בכל יום ד'
בין השעות 09:00-12:00
ובין השעות 13:00-15:00

אתר האינטרנט של הנציבות

[http://www.mevaker.gov.il/he/Ombudsman/
Pages/ComplaintToMevaker.aspx](http://www.mevaker.gov.il/he/Ombudsman/Pages/ComplaintToMevaker.aspx)

דואר אלקטרוני

ombudsman@mevaker.gov.il

ירושלים

רחוב מבקר המדינה 2, קריית הלאום,
ת"ד 1081 ירושלים 9101001
טל. 02-6665000, פקס: 02-6665204

תל אביב-יפו

רחוב הארבעה 19 (קומה 13), מגדל התיכון,
ת"ד 7024, תל אביב-יפו 6107001
טלפון: 03-6843555, פקס: 03-6851512

חיפה

רחוב חסן שוקרי 12, הדר, ת"ד 4394,
חיפה 3104301
טלפון: 04-8649748, פקס: 04-8649744

באר שבע

רחוב הנרייטה סולד 8ב', בניין רסקו סיטי,
ת"ד 599, באר שבע 8410402
טלפון: 08-6232777, פקס: 08-6234343

לוד

שד' הציונות, מגדל קיסר, ת"ד 727,
לוד 7110603
טלפון: 08-9465566, פקס: 08-9465567



רחוב מבקר המדינה 2, קריית הלאום,
ת"ד 1081 ירושלים 9101001
טל. 02-6665000, פקס: 02-6665204