



מדינת ישראל

נציב תלונות הציבור

דוח שנתי 44
לשנת 2017



מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

פתח דבר

מוגש בזה לכנסת הדוח הארבעים וארבעה של נציב תלונות הציבור, הסוקר את פעילותה של נציבות תלונות הציבור בשנת 2017.

לנציבות תלונות הציבור תפקיד מרכזי במשטר הדמוקרטי במדינת ישראל; היא משמשת פה לפרט במגעיו עם הרשויות ופועלת להגן על זכויותיו ולקדמן.

הקורא את הדוח המונח לפניכם יכול להתרשם מהמגוון הרב של התחומים והנושאים שבהם עוסקת נציבות תלונות הציבור, וכך גם מהמגוון הרב של אנשים הפונים אליה מכל קצווי הארץ ומכל השכבות בעם. הנציבות פועלת כל העת להגביר את נגישותה לאותן קבוצות בחברה הזקוקות לסיועה יותר מכול - אלו השוכנות בפריפריה החברתית והגאוגרפית.

אני מבקש להודות לכל עובדי נציבות תלונות הציבור על מסירותם לעבודה ועל עמידתם האיתנה על ההגנה על זכויות הפרט. מכתבי התודה הרבים שהם מקבלים, שחלק קטן מהם שובץ בדוח, מעידים על ההערכה שהם מקבלים גם מהציבור.

חוק מבקר המדינה הפקיד בידי מבקר המדינה, בכובעו כנציב תלונות הציבור, סמכות ייחודית, מעין-שיפוטית, להגן על חושפי השחיתות בשירות הציבורי. בתפקידי כנציב תלונות הציבור הוקנו לי סמכויות אופרטיביות לתת צו הגנה - זמני או קבוע - הכולל גם סעד כספי, לעובדים הזכאים לכך, שחשפו שחיתות או הפרה חמורה של חיקוק או פגיעה חמורה במינהל התקין. חושפי השחיתות הם אנשים אמיצים ומיוחדים במינם ממגזרים שונים - בהם עובדים מן השורה, גזברים, מבקרי פנים, יועצים משפטיים, רואי חשבון, רופאים, מנכ"לים ומהנדסים - שמוכנים לסכן את עתידם, את פרנסתם ולא פחות מכך את שלוותם הנפשית, במטרה להגן על ערכי הצדק, התקינות השלטונית וטוהר המידות בשירות הציבורי.

בשנת 2017 הוגשו לנציבות 48 תלונות של עובדים שטענו כי הממונים עליהם פגעו בזכויותיהם בעקבות כך שחשפו מעשי שחיתות. ל-17 עובדים הענקתי צווי הגנה - 6 צווים קבועים ו-11 צווים זמניים; ב-14 מקרים יושבו המחלוקות בין המתלונן לנילון בסיועי, או שהצדדים הסמיכו אותי לקבל החלטה בעניינם, לרבות בדבר הפיצוי שיינתן למתלונן.

בנוסף לטיפול בחושפי שחיתות, נציבות תלונות הציבור פועלת במרץ להגן על זכויות אלפי המתלוננים שפנו אליה. בדוח מתוארים מקרים רבים שבהם סיעה הנציבות להגן על זכויות יסוד של מתלוננים. כך, בירור תלונה של בן מיעוטים תושב לוד, אב לשישה ילדים, העלה כי משרד הבינוי והשיכון נוהג, כעניין שבמדיניות ובסתירה לנהליו הפומביים, להקצות דירות ציבוריות לזכאים המתאימים מבחינת מוצאם לצביון האוכלוסייה המתגוררת ברחוב שבו נמצאת הדירה המיועדת: היה צביון האוכלוסייה יהודי - תוקצה הדירה ליהודי, ולהפך. כתוצאה ממדיניות זו, אף שהמתלונן דורג ראשון ברשימת הזכאים לדיר ציבורי בלוד, לא הוצעה לו דירה ברחוב בעל צביון אוכלוסייה

יהודי שהתאימה לו, והיא הוצעה במקום זאת למשפחה יהודית שדורגה אחריו בתור הממתנים. בהחלטתי קבעתי כי לא ניתן להשלים עם מדיניות מפלה של משרד הבינוי והשיכון הפוגעת בזכותו החוקתית של המתלונן לשוויון. עוד הדגשתי את המסר הפוגעני והמשפיל שקיבל המתלונן שעה שהתחוור לו שבשל מוצאו חל עיכוב ניכר במימוש זכותו לשכן את משפחתו בדירה מתאימה. בעקבות החלטתי נמצאה דירה מתאימה למתלונן ומשפחתו, לשביעות רצונם, והם ישוכנו בה במהלך שנת 2018. כמו כן, משרד הבינוי והשיכון ביטל את מדיניותו המפלה.¹

כבכל שנה, גם השנה שמה הנציבות דגש מיוחד על בחינת תנאי הכליאה של אסירים ועצורים, וצוותים מטעמה מבקרים לצורך זה במתקני כליאה שונים. הנציבות חוזרת ומדגישה לפני המשטרה ושירות בתי הסוהר כי אמנם כליאתו של אדם פוגעת לפי טבעה בזכויות היסוד שלו, אולם עליהם להקפיד שלא לחרוג מגבולות הפגיעה המתחייבים מעצם הכליאה, והם נדרשים להבטיח קיום בסיסי בכבוד של הכלואים; בכלל זה לדאוג לתנאים ראויים לשהייה ולינה ולשמור על בריאות הכלואים.²

נושא שעלה השנה, שהיו לו גם הדים בתקשורת, הוא תלונות כלואים על פשפשים במתקני כליאה. התברר כי מדובר בבעיה רחבת היקף שאמצעים למיגורה אינם ננקטים בהיקף הנדרש. הנציבות הטעימה לפני שב"ס כי לנוכח מאפייני המפגע ושכיחותו, עליו לבחון באופן מעמיק את הנושא במישור המערכתי, ובכלל זה לנטר את המקומות הנגועים, לבחון בשיתוף מומחים דרכי טיפול בבעיה ושיטות הדברה, לקבוע נוהלי דיווח ועוד. שב"ס פירט לפני הנציבות את המאמצים הרבים שהוא נוקט למיגור התופעה, והנציבות ממשיכה לעקוב אחר טיפולו בנושא.

גם מקומה של ההגנה על זכות היסוד לחופש הביטוי לא נפקד מעבודת נציבות תלונות הציבור: בדוח השנתי הקודם³ פורסמה עמדתי התקדימית בעניין מחיקת תגובות מדפי פייסבוק של אנשי ציבור ושל גופים ציבוריים וחסומים הגישה לדפים אלה. קבעתי כי הזכות לחופש ביטוי של הציבור חלה גם בדפי פייסבוק ציבוריים, ונוכח מעמדה החוקתי של זכות זו, אין למנוע מאדם לפרסם את תגובתו בדף פייסבוק ציבורי רק משום שהיא משמיעה ביקורת שאינה נוחה לאיש הציבור או לגוף הציבורי. עמדתי זכתה להדים בכנסת, בתקשורת ובקרב ארגוני המגזר השלישי. בשנה החולפת המשיכה נציבות תלונות הציבור לברר תלונות בנושא זה. רק טיפול עקבי וחסר פשרות יביא להשלמת ההגנה על זכות הציבור לפרסם את דעותיו בדפי הפייסבוק הציבוריים.⁴

לא אחת ציינתי את חשיבותו של מוסד נציב תלונות הציבור כמגן הזכויות החברתיות של הציבור, בייחוד של האוכלוסיות המוחלשות בחברה. אחת הזכויות החברתיות החשובות ביותר היא הזכות לבריאות. בדוח זה מתוארת עבודת בירור מקיפה שערכה הנציבות בנוגע לעשרות תלונות של חולים הנזקקים לקנביס רפואי לשם טיפול במחלות קשות ובכאבים.⁵ נמצא כי שיעור התלונות המוצדקות על היחידה לקנביס

1 ראו את תיאור התלונה בעמ' 38.

2 על הטיפול בתלונות אסירים ועצורים ראו בעמ' 46.

3 נציב תלונות הציבור, דוח שנתי 43 (2016), עמ' 39.

4 ראו בעמ' 40.

5 ראו בעמ' 58.

المقدمة

تقرير مندوب شكاوى الجمهور

مقدم بهذا الى الكنيست التقرير الرابع والاربعون لمندوب شكاوى الجمهور, الذي يستعرض فعاليات مندوبية شكاوى الجمهور للعام 2017.

لمندوبية شكاوى الجمهور وظيفه اساسيه بالحكم الديمقراطي في دولة اسرائيل; هي بمثابة الناطقة بلسان الفرد بتواصله مع السلطات وتعمل من اجل تعزيز حقوقه والدفاع عنها.

بإمكان قارئ هذا التقرير ان يُكُون انطباعاً من تعدد المجالات والمواضيع الواسعة التي تتناولها مندوبية شكاوى الجمهور, ومن التعداد الكبير للمتوجهين اليها من كل ارجاء البلاد ومن كل فئات الشعب. تعمل المندوبية طوال الوقت من اجل زياده اتاحتها وتسهيل الوصول اليها امام هذه الفئات بالمجتمع, المحتاجة لمساعدتها وخصيصا ساكني المناطق البعيدة عن المركز اجتماعيا وجغرافيا.

اود ان اتقدم بالشكر لكل موظفي مندوبية شكاوى الجمهور على اخلاصهم بالعمل وعلى صمودهم في الدفاع عن حقوق الفرد. رسائل الشكر العديدة التي يتلقوها, جزء بسيط منها تم ذكرها في التقرير, تشهد على التقدير الذي يحظون به من الجمهور.

قانون مراقب الدولة يمنح مراقب الدولة, بمنصبه كمندوب شكاوى الجمهور صلاحية فريده, شبه قضائية, للدفاع عن كاشفي الفساد في الخدمة العامة. بمنصبي كمندوب شكاوى الجمهور تم منحي صلاحيات تنفيذيه لإعطاء امر حمايه - مؤقت او ثابت- ويشمل ايضا دعم مادي, للموظفين الذين يستحقوه, الذين قاموا بكشف فساد, كشف انتهاك خطير للقانون او مساس خطير بالإدارة السليمة.

كاشفي الفساد هم اشخاص شجعان ومميزين من كافة الاوساط, موظفين عاديين, أمناء صناديق, مراقبين داخليين, مستشارين قضائيين, محاسبين, اطباء, مدراء عامين ومهندسين, الذين يخاطرون بمستقبلهم, برزقهم والاهم من هذا بهدوتهم النفسي, بهدف الحفاظ على قيم العدالة, نزاهة الحكم ونقاء القيم بالخدمات العامة.

بالعام 2017 قُدمت 48 شكوى لموظفين ادعوا ان المسؤولين عنهم انتهكوا حقوقهم في اعقاب كشفهم اعمال فساد. مَنحت 17 منهم امر حمايه- 6 اوامر ثابتة و- 11 مؤقتة; في 14 حاله توصلوا لتسوية الخلافات بين المُشتكى للهيئة المُشتكى عليها بمساعدتي, او ان الاطراف قاموا بتوكيلي لاتخاذ قرار بشأنهم, بما في ذلك موضوع التعويضات التي ستمنح للمُشتكى.

عدا الاهتمام بكاشفي الفساد, تعمل مندوبية شكاوى الجمهور جاهدةً للدفاع عن حقوق آلاف المشتكين الذين توجهوا اليها. في هذا التقرير وصف لحالات عديده ساهمت بها المندوبية بالدفاع عن حقوق الاساس للمُشتكين. على سبيل المثال, شكوى مواطن من الاقليات من اللد, اب لسنة اولاد, ادعى ان وزاره البناء والاسكان تتعامل وفقا لسياستها وخلافا لمراسيمها العامة, حيث تقوم بمنح شقق سكنيه للمستحقين الملائمين وفقا لطابع سكان الشارع الذي تتواجد به الشقة المستحقة: اذا كان طابع السكان اليهودية- تُمنح الشقة ليهودي, والعكس صحيح. نتيجة لهذه السياسة, بالرغم من انه تم تدريج المُشتكى الاول بقائمه المستحقين لشقه بالسكن العمومي باللد, الا انه لم تُعرض عليه أي شقه بالشارع ذات الطابع اليهودي والتي قد تناسبه, وبدلا من ذلك تم عرضها لعائله يهودية كانت قد أُدرجت بقائمة منتظري

رפואי במשרד הבריאות היה גבוה ביותר. חולים רבים נתקלו במהמורות בירוקרטיות רבות בפנותם ליחידה לקבלת רישיון לרכישת קנביס או לחידושו ובהן עיכובים ניכרים בקליטת הבקשות ובטיפול בהן ואי-עדכונם בדבר השלב שבו נמצא הטיפול בבקשתם; כל זאת אף שמדובר באספקת מוצר שהוא חיוני להבטחת איכות חייהם של המתלוננים. התערבותה של הנציבות היא שאפשרה למתלוננים רבים להתגבר על החסמים הבירוקרטיים ולקבל את הטיפול שהם זכאים לו. נוסף על הסיוע הפרטני למתלוננים, הציגה הנציבות לפני משרד הבריאות את מכלול הליקויים שנמצאו בעבודת היחידה וביקשה לדעת אילו צעדים יינקטו לתיקונם. הנציבות ממשיכה לעקוב אחר פעולות משרד הבריאות בנושא חשוב זה.

גם השנה שמה נציבות תלונות הציבור דגש על טיב השירות שנותן המינהל הציבורי לפרט. אני רואה חשיבות רבה בבירור תלונות אלה הן מהטעם שטיב השירות לציבור משפיע על אמון הציבור ברשויות השלטון והן מהטעם שהציבור אינו נוהג לפנות לערכאות בנושאים אלה, והנציבות היא הנתיב המיטבי לבירורן. חלק גדול מהתלונות בנושא זה היה על חברת דואר ישראל. הגידול במספר התלונות על חברת הדואר ומידע שקיבל משרדי מהציבור במסגרת הליך שיתוף הציבור שקיימנו⁶ מעידים כי הציבור אינו שבע רצון מאיכות השירותים שמספקת חברת הדואר ולא פעם חש שהוא "לקוח שבוי" שלה בהיעדר גורם אחר שמספק שירותי דואר באותו אופן ובאותו היקף. בשנת 2017 הייתה חברת דואר ישראל הגוף הנילון ששיעור התלונות המוצדקות עליו היה הגדול ביותר. התלונות נסבו בעיקר על אובדן דברי דואר, תקלות בחלוקת דברי דואר ובמסירתם לנמענים ושיבושים בשירותי דואר שליחים. הנציבות סייעה למתלוננים במקרים הפרטניים, הצביעה לפני חברת הדואר על הצורך בתיקון ליקויים כלליים והביאה לא אחת לשינוי נהלים⁷.

לסיום, אבקש לאחל הצלחה למנהלת החדשה של נציבות תלונות הציבור, עורכת הדין ד"ר אסתר בן חיים, שנכנסה לתפקידה בדצמבר 2017. אני סמוך ובטוח כי ד"ר בן חיים תוביל את הנציבות להישגים רבים ולביצור מעמדה כמוסד משמעותי ומשפיע בדמוקרטיה הישראלית.

1. 

יוסף חיים שפירא, שופט (בדימוס)

מבקר המדינה

ונציב תלונות הציבור

ירושלים, תמוז התשע"ח
יוני 2018

6 ביולי 2017 פרסם משרד מבקר המדינה קול קורא לשיתוף הציבור ובו בקשה להשבה על שאלון מקוון. על השאלון השיבו כ-10,000 איש.

7 על הטיפול בתלונות על חברת דואר ישראל ראו בעמ' 114.

السجن من بعده بالدور. وكنت قد قررت بانه لا يجوز تَقَبُّل مثل هذه السياسة المحجفة لوزارة البناء

والاسكان التي تمس بحق المُشتكي الشرعي بالمساواة. وقد قمت بالتركيز على الرسالة المؤدية والمهينة

بحق المُشتكي عندما ادرك ان بسبب اصوله تأخر بشكل ملاحظ وصوله لحق السكن بشقه ملائمه له

ولعائلته. في اعقاب قراري هذا وُجدت شقه ملائمه بالشكل الذي يرضي المُشتكي وعائلته, وسيسكنون

بها خلال العام 2018. وقد قامت وزاره البناء والاسكان بإبطال السياسة المحجفة!.

كما في كل عام, بهذا العام صبت مندوبية شكاوى الجمهور جُل تركيزها على دراسة ظروف الحجز

لمساجين ومعتقلين, وطواقم من قبلها تقوم بزياره منشآت الحجز المختلفة. تعود المندوبية وتكرر امام

شرطه اسرائيل ومصلحه السجون بانه صحيح بان عمليه حجز انسان تُمس بطبيعة الحال بحقوق

الاساس خاصته, الا انه يتوجب الحفاظ على ان لا يتعدى الامر حدود المساس التي تحصل نتيجة

للحجز ذاته, وهم مطالبون ان يهيئوا للمساجين ظروف العيش الاساسي باحترام; ولذا عليهم ان يوفرُوا

الظروف المناسبة للإقامة والمبيت وللحفاظ على صحه المسجونين?.

احد المواضيع الذي تم طرحها هذا العام وكان له اصداء في وسائل الاعلام, هو شكاوى المساجين عن

وجود براغيث في منشآت الحجز. واتضح بان الحديث عن مشكله واسعه النطاق وبان السبل للحد منها

لم تتخذ بالشكل المطلوب وقد اقرت المندوبية امام مصلحه السجون بان نظراً لمميزات مصدر الضرر

وانتشاره , عليها ان تدرس الموضوع من الناحية النظامية بشكل عميق, وان تراقب الاماكن المصابة,

ان تدرس بالاشترك مع مختصين سُبل معالجه المشكلة وطرق الإبادة الحشرية, ان يقرروا مراسيم

الابلاغ وغيرها. مصلحه السجون اوضحت للمندوبية الجهود العديدة التي تقوم بها للحد من مثل هذه

الظاهرة, والمندوبية ما زالت تتعقب معالجه هذا الامر.

كما ان مكانه الدفاع عن حق الاساس لحرية التعبير لم يغيب عن عمل مندوبية شكاوى الجمهور: في

 التقرير السابق³ نشرت موقفي الذي كان بمثابة السابقة بخصوص ازاله تعليقات من صفحات الفيس

البوك لشخصيات و هيئات عامه وحظرهم من هذه الصفحات. قررت بان الحق بالتعبير للجمهور ينطبق

أيضا على صفحات الفيس البوك العامة, ومن اجل مكانه هذا الحق التشريعية, لا يجوز منع انسان

من نشر تعليقه في صفحه الفيس بوك العامة فقط لأنها كان بمثابة نقد غير مريح للشخصية أو للهيئة

العامة. موقفي هذا كان له صدى بالكسيت, في الاعلام وفي مؤسسات القطاع الثالث. واصلت مندوبية

شكاوى الجمهور في السنه الماضيه استيضاح شكاوى بهذا الموضوع. فقط متابعه منسقه وغير متهاونه

 ستوصلنا لاستكمال الدفاع عن حق الجمهور بنشر آرائه في صفحات الفيس البوك العمومية⁴.

قمت مراراً بذكر اهميه مؤسسه مندوب شكاوى الجمهور كحامي الحقوق الاجتماعية للجمهور, وبشكل

خاص الفئات المستضعفة بالمجتمع. احدى الحقوق الاجتماعية الاكثر اهميه هي حق الحصول على

خدمات صحيه. في تقريري هذا وصف لعمليه استيضاح شامله التي قامت بها المندوبية لشكاوى

 المحتاجين للقنب الطبي (الماريوانا الطبية) من اجل معالجه الامراض المستعصية والألام⁵, وقد تبين

بان نسبة الشكاوى المحقة على وحده القنب الطبية في وزاره الصحة هي الاعلى. مرضى كثيرون

نציבות תלונות הציבור- דוח שנתי 44

واجهوا عقبات بيروقراطية جمه بتوجههم لوحده القنب الطبية من اجل تلقي ترخيص لشراء القنب او من

اجل تجديد الترخيص ومن ضمن العقوبات تأخير كبير في استيعاب الطلبات وعدم تحديثها وعدم ابلاغهم

بالمرحلة المتواجد فيها طلبهم; كل هذا بالرغم من ان الحديث عن مُنتج ضروري لضمان جوده حياه

هؤلاء المُشتكين. تَدخُل المندوبية هذا اتاح المجال لمُشتكين عده ان يتغلبوا على العوائق البيروقراطية

وان يتلقوا العلاج الذي يستحقونه. بالإضافة للمساعدة الفردية للمُشتكين, طرحت المندوبية امام وزاره

الصحة عامه العيوب التي تبينت في عمل وحده القنب الطبية وطلبت ان تعرف أي خطوات ستُتخذ

لتصليح هذه العيوب. المندوبية تواصل ملاحظتها لإجراءات وزاره الصحة في هذا الموضوع الهام.

في هذه السنه ايضا صبت مندوبية شكاوى الجمهور جُل تركيزها على جودة الخدمة التي تمنحها

الإدارة العامة للفرد. انا ارى اهميه بالغه لاستيضاح الشكاوى بهذا الموضوع وذلك لان جودة الخدمة

التي تُمنح للجمهور تؤثر على ثقتهم بسلطات الحكم وكذلك لان الجمهور لا يتوجه للسلطات القضائية

في هذه المواضيع, والمندوبية هي بمثابة المسار الامثل لاستيضاحها. جزء كبير من الشكاوى حول

هذا الموضوع كانت على شركه بريد اسرائيل. الازدياد بعدد الشكاوى على شركه بريد اسرائيل

 والمعلومات التي تلقاها مكنتي من الجمهور في اطار اجراء مشاركته الجمهور التي اقمناه⁶ يُثبت ان

الجمهور غير راضي عن جوده الخدمات التي تزودها شركه البريد واحيانا يشعر الجمهور بانه "أسير"

في ظل غياب هيئه اخرى تزود خدمات البريد بنفس الطريقة والنطاق.

في العام 2017 تصدرت شركه بريد اسرائيل تصدرت أعلى نسبة شكاوى محقه عليها. معظم الشكاوى

تتمخض حول فقدان اغراض بالبريد ونقلهم للمُرسلين وحول خلل بخدمات الارسال البريدية. المندوبية

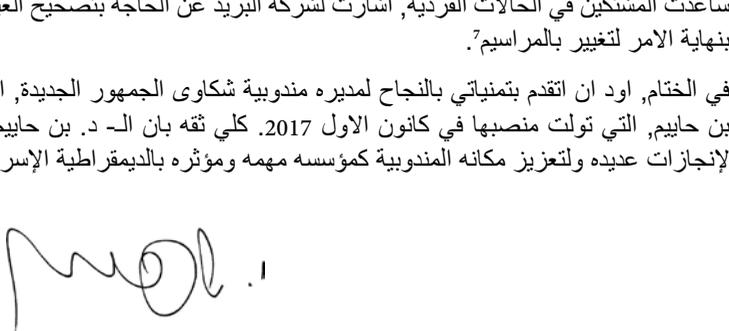
ساعدت المُشتكين في الحالات الفردية, اشارت لشركه البريد عن الحاجة بتصحيح العيوب العامة وأدت

 بنهاية الامر لتغيير بالمراسيم⁷.

في الختام, اود ان اتقدم بتمنياتي بالنجاح لمديره مندوبية شكاوى الجمهور الجديدة, المحامية د. استير

بن حايبم, التي تولت منصبها في كانون الاول 2017. كلي ثقة بان الـ د. بن حايبم ستقود المندوبية

لإنجازات عديده ولتعزيز مكانه المندوبية كمؤسسه مهمه ومؤثره بالديمقراطية الإسرائيلية.



يوسف حايبم شفييرا, قاض (متقاعد)

مراقب الدولة ومندوب شكاوى الجمهور

اورشليم القدس، حزيران 2018

^[1]
^[2] في تموز 2017 نشر مكتب مراقب الدولة دعوه لمشاركه الجمهور عن طريق طلب استبيان. على الاستبيان اجابوا حوالي 10,000 شخص.

^[3] عن استيضاح شكاوى على شركه بريد اسرائيل انظروا ص. 114.

תוכן העניינים

פרק 1: על נציבות תלונות הציבור

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

פרק 2: נתונים על התלונות בשנת 2017

23	התפלגות התלונות לפי סוגי הגופים הנילונים
24	מאפייני המתלוננים
25	הגופים שהתקבלו עליהם התלונות הרבות ביותר
26	התפלגות התלונות לפי נושאים
28	התפלגות התלונות לפי דרך קבלת התלונה
30	תוצאות הטיפול בתלונות
31	הגופים ששיעור התלונות המוצדקות עליהם היה גדול מהשיעור הכללי של התלונות המוצדקות
32	

33	תלונות שהגישו חברי כנסת בשמם של מתלוננים
34	דיווח לפי חוק הרשות לקידום מעמד האישה, התשנ"ח-1998

פרק 3: נושאי תלונות נבחרים

35	
36	ההגנה על זכויות האדם
54	ההגנה על זכויות חברתיות
57	בריאות
69	חינוך והשכלה
79	הדיור הציבורי
86	זכויות אנשים עם מוגבלות
106	השירות לציבור
132	גמלאות ומענקים
147	זכויות עובדים
167	ההגנה על חושפי שחיתות
184	גביית תשלומים, חובות וקנסות
204	הטיפול בתלונות באמצעות גישור

נספח:

מספר התלונות שהתקבלו בשנת 2017 ותוצאות הטיפול בהן, בחלוקה לגופים נילונים

217	
218	התפלגות התלונות לפי משרדי ממשלה
221	התפלגות התלונות לפי מוסדות מדינה
224	התפלגות התלונות לפי גופי שלטון מקומי
227	התפלגות התלונות לפי גופים ציבוריים אחרים
229	רשימת הגופים שתלונות בעניינם מתוארות בדוח

01

על נציבות תלונות הציבור

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

דין וחשבון זה מסכם את הפעולות של הנציב ושל נציבות תלונות הציבור בשנת 2017 וכולל סקירה על סמכויותיו של הנציב, על דרך בירור התלונות, נתונים על התלונות שהתקבלו בנציבות ותיאור הטיפול בנושאי תלונות נבחרים.

נציב תלונות הציבור

”

שילוב התפקידים של
מבקר המדינה ונציב
תלונות הציבור הוא
ייחודי לישראל

—

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 מצד אחד והקושי למצוא את הדרך במבוך המנגנון הבירוקרטי מצד שני, עלולה למנוע מהפרט לקבל את כל הזכויות המגיעות לו או אף לפגוע בזכויותיו. בשל כל אלה התעורר הצורך להקים מוסד ממלכתי נגיש, אובייקטיבי ויעיל שיסייע לפרט במגעיו עם הממסד השלטוני, בלי שיצטרך לפנות לבית משפט לצורך כך.

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

שילוב התפקידים של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור הוא ייחודי לישראל. בשילוב זה גלומה תועלת רבה, מאחר שהוא מאפשר למבקר המדינה ונציב תלונות הציבור לבדוק את תקינות פעולתן של הרשויות הציבוריות הן כנציב, דרך עיניו של הפרט המתלונן 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 בנציבות, 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. בדצמבר 2017 מונתה ד"ר אסתר בן חיים, עו"ד, למנהלת נציבות תלונות הציבור.

בסוף שנת 2017 מנתה הנציבות 103 עובדים. 82 עובדים שבררו את התלונות המוגשות לה: 80 עורכי דין ושתי עובדות סוציאליות, שאחת מהן היא גם עורכת דין ו-21 עובדים מינהליים שסייעו בטיפול בתלונות.

בנציבות יש תשעה אגפים. אחד האגפים 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. אגף זה אף מרכז את תחום הגישור בנציבות.

כל אגף מברר תלונות על גופים מסוימים, ולכן עובדי האגף בקיאים בדינים שמכוחם פועלים הגופים שהם מבררים תלונות עליהם 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 שחיתות.

עובדי הנציבות עומדים לימינו של הפרט ודואגים כי כל מתלונן יקבל מענה ענייני על טענותיו, וכי זכויותיו לא ייפגעו.

מי רשאי להגיש תלונה

לפי סעיף 33 לחוק מבקר המדינה, כל אדם רשאי להגיש תלונה לנציבות, גם אם אינו אזרח ישראל ואפילו אינו 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 בפנייה 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.

על התפלגות התלונות בשנת 2017 לפי סוגי המתלוננים - נשים, גברים ותאגידים ומקום מושבם, ראו בעמ' 25 להלן.

”

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



קבלת קהל בלשכה בבאר שבע

חברי הכנסת רשאים להתלונן גם על מעשה שפגע בזולת. בעמ' 33 מצוינים שמותיהם של חברי הכנסת שהגישו תלונות לנציב בשנת 2017 בשמם של מתלוננים ומספר התלונות שהגיש כל אחד מהם.

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.

בלשכות יש עובדים דוברי ערבית, אנגלית, רוסית, אמהרית, צרפתית וספרדית, ולכן בדרך כלל הנזקקים לשירותי הנציבות מתקבלים בלשכה על ידי עובד הדובר את שפתם, 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 לייעל מאוד את הבירור ולחסוך בהתכתבות מיותרת.

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 נגישות השירותים החברתיים לפרט.

כדי להביא לידיעת תושבי הפריפריה את דבר קיומה של הנציבות, את סמכויותיה לעניין בירור תלונות ואת הדרכים להגשת התלונות, מקיימות הלשכות האזוריות

פעולות הסברה ביישובי הסביבה, ובכלל זה בלשכות הרווחה של הרשויות המקומיות באותם אזורים. כמו כן מקיימות הלשכות האזוריות פעולות הסברה בקרב ארגונים חברתיים וארגוני מתנדבים.

הגופים שניתן להגיש תלונה עליהם

בסעיף 36 לחוק מבקר המדינה נקבע על אילו גופים ניתן להתלונן בנציבות; ניתן להגיש לנציבות תלונות על כל הגופים הנתונים לביקורת מבקר המדינה לפי סעיפים 9(1) - 9(6) לחוק. מדובר בכל משרדי הממשלה ויחידות הסמך שלהם; בכל הרשויות המקומיות, איגודי הערים ותאגידי המים והביוב; בכל החברות הממשלתיות או גופים אחרים שהממשלה משתתפת בהנהלתם; במפעלים או מוסדות של המדינה, כגון המוסד לביטוח לאומי, משטרת ישראל, צה"ל ורשות מקרקעי ישראל; ובגופים אחרים שהוחלה עליהם ביקורת המדינה מכוח חוק, מכוח החלטת הכנסת או מכוח הסכם בינם ובין הממשלה.

הגשת תלונה על גופים שבניהולם שותף אחד הגופים המצוינים לעיל או שאחד הגופים המצוינים לעיל מעניק להם תמיכות אפשריות 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 אינם עולים בקנה אחד עם סדרי מינהל תקין, או יש בהם משום נזקקות 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 על פנייה, התנהגות לא נאותה של עובד ציבור, שרירות לב וכדומה.

דרך הגשת התלונה

אפשר להגיש תלונה לנציבות בכמה דרכים:

					
לא ניתן להגיש תלונה בטלפון	בפקס	בדואר אלקטרוני	באמצעות מילוי טופס ייעודי הנמצא באתר האינטרנט של הנציבות	הגשת תלונה בעל פה באחת הלשכות לקבלת קהל של הנציבות	בתיבות המיועדות לכך הנמצאות בלשכות לקבלת קהל של הנציבות
					
	בדואר רגיל	בפייסבוק			

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

הנציבות מוסמכת לברר תלונות בכל דרך שתיראה לה, והיא אינה כפופה להוראות שבסדר הדין או בדיני הראיות. ככלל, 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 שהועלו 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 בעניינין של תלונות שנמצאות מתאימות לכך. הטיפול בתלונות בדרך זו יעיל בעיקר כאשר היחסים בין שני הצדדים מתמשכים (דוגמת יחסי עבודה), כאשר מדובר 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 על פניית הנציבות אליו.

תוצאות הבירור

אם מצאה הנציבות בתום הבירור כי התלונה מוצדקת, היא מודיעה על כך למתלונן ולנילון ומציינת את הנימוקים לכך. הנציב יכול לציין בהודעתו לנילון כי יש צורך בתיקון הליקוי, וכן לציין כיצד יש לתקנו ועד מתי⁴. על הנילון להודיע לנציבות על הצעדים שנקט לתיקון הליקוי.

לא אחת מעלה בירור תלונה ליקוי כללי באופן פעולת הרשות. במקרים אלה עומדת הנציבות על כך שהנילון יתקן 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.

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 להקנות למתלונן או לכל אדם אחר זכות או סעד בבית משפט שלא הוקנו להם לפני כן או למנוע מהם לממש זכות אחרת השמורה להם או לבקש סעד אחר שהם זכאים לו.

¹ HTTP://WWW.MEVAKER.GOV.IL/HE/OMBUDSMAN/PAGES/COMPLAINTTOMEVAKER.ASPX

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

³ על תלונות שהופנו להליך גישור ראו בפרק "הטיפול בתלונות באמצעות גישור" בעמ' 204.

⁴ חוק מבקר המדינה, סעיף 43(א).

⁵ שם, סעיף 45.

” 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

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 בשירות המדינה ושל עובדים בגופים מבוקרים 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 מבוקר על פגיעה בו בעקבות חשיפת מעשי שחיתות, על הפרה חמורה של חיקוק ועל פגיעה חמורה בסדרי מינהל תקין, 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 בהם, אלא אם כן יש סיבה מיוחדת המצדיקה את הברור.

קשרים
בין-לאומיים

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; אשר למדינת ישראל, שיתוף פעולה זה תורם לחיזוק הקשרים הדיפלומטיים בינה ובין מדינות אחרות 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 לחבר בוועד 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 תתואר הפעילות הבין-לאומית בתחום תלונות הציבור בשנת 2017:

במאי 2017 ביקרה בישראל משלחת של 50 שופטים פדרלים בכירים מברזיל. מטרת הביקור - להכיר לעומק את מערכת המשפט בישראל ואת רשויות השלטון השונות במדינה. המשלחת התארחה גם במשרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור ונפגשה עם מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור השופט (בדימוס) יוסף חיים שפירא. עו"ד אורלי-לוינזון סלע, סגנית מנהל נציבות תלונות הציבור, עו"ד שי מזרחי, מנהל אגף בכיר, ועו"ד ד"ר יצחק בקר, עוזר בכיר ליועץ המשפטי למבקר המדינה, הרצו לפני האורחים על מעמדו החוקתי של משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, על ביקורת המדינה ועל נציבות תלונות הציבור.

נוסף על הביקור במשרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור ביקרה המשלחת בבתי משפט, בכנסת ישראל ובמשרד החוץ.

ביוני 2017 השתתפו נציגי משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור ניצב (בדימוס) עמיחי שי, יועץ בכיר לתפקידים מיוחדים, ועו"ד רונית זנדברג, סגנית היועצת המשפטית לנציב תלונות הציבור, בכנס אקדמי בין-לאומי בנושא ההגנה על חושפי שחיתות, שהתקיים באוסלו, נורבגיה. את הכנס ארגנו אוניברסיטת מידלסקס מאנגליה וארגון FAFO הנורבגי, העוסק בזכויות אדם וחוקר בין היתר את נושא זכויות העובדים באירופה.



מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור ונציגי משרדו עם חברי משלחת השופטים מברזיל

בכנס השתתפו כ-50 נציגים ממדינות רבות, ובהן בריטניה, נורבגיה, הולנד ואוסטרליה, וההרצאות שנישאו בו עסקו בהיבטים פסיכולוגיים, משפטיים וחברתיים של ההגנה על חושפי השחיתות.

משתתפי הכנס הביעו עניין רב בפעילותו של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור בכל הנוגע להגנה על חושפי שחיתות ולסיוע להם, ומהשיחות שהתקיימו עמם עלה כי למבקר המדינה ונציב תלונות הציבור הישראלי סמכויות ביצוע נרחבות בתחום ההגנה על חושפי שחיתות, וכי בהשוואה למדינות אחרות הוא עושה בהן שימוש רחב היקף.

בכנס בלטה במיוחד מדיניותו של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור להרחיב את היקף ההגנה על חושפי שחיתות, בין היתר באמצעות מתן סיוע נפשי וליווי לחושפי השחיתות ולבני משפחותיהם.

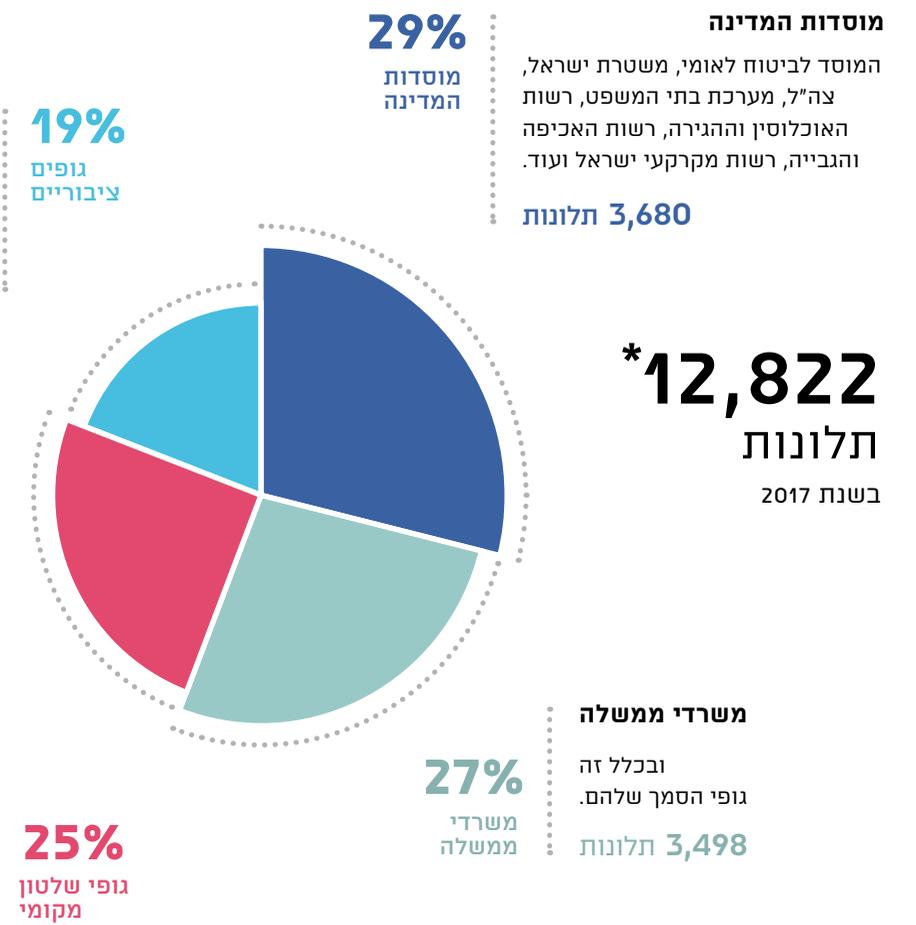
02

נתונים על התלונות בשנת 2017

התפלגות התלונות לפי סוגי הגופים הנילונים

בשנת 2017 התקבלו בנציבות 12,822 תלונות על גופים נילונים ועוד 751 תלונות על גופים שהנציבות אינה מוסמכת לברר תלונות עליהם, ובסך הכול 13,573 תלונות.

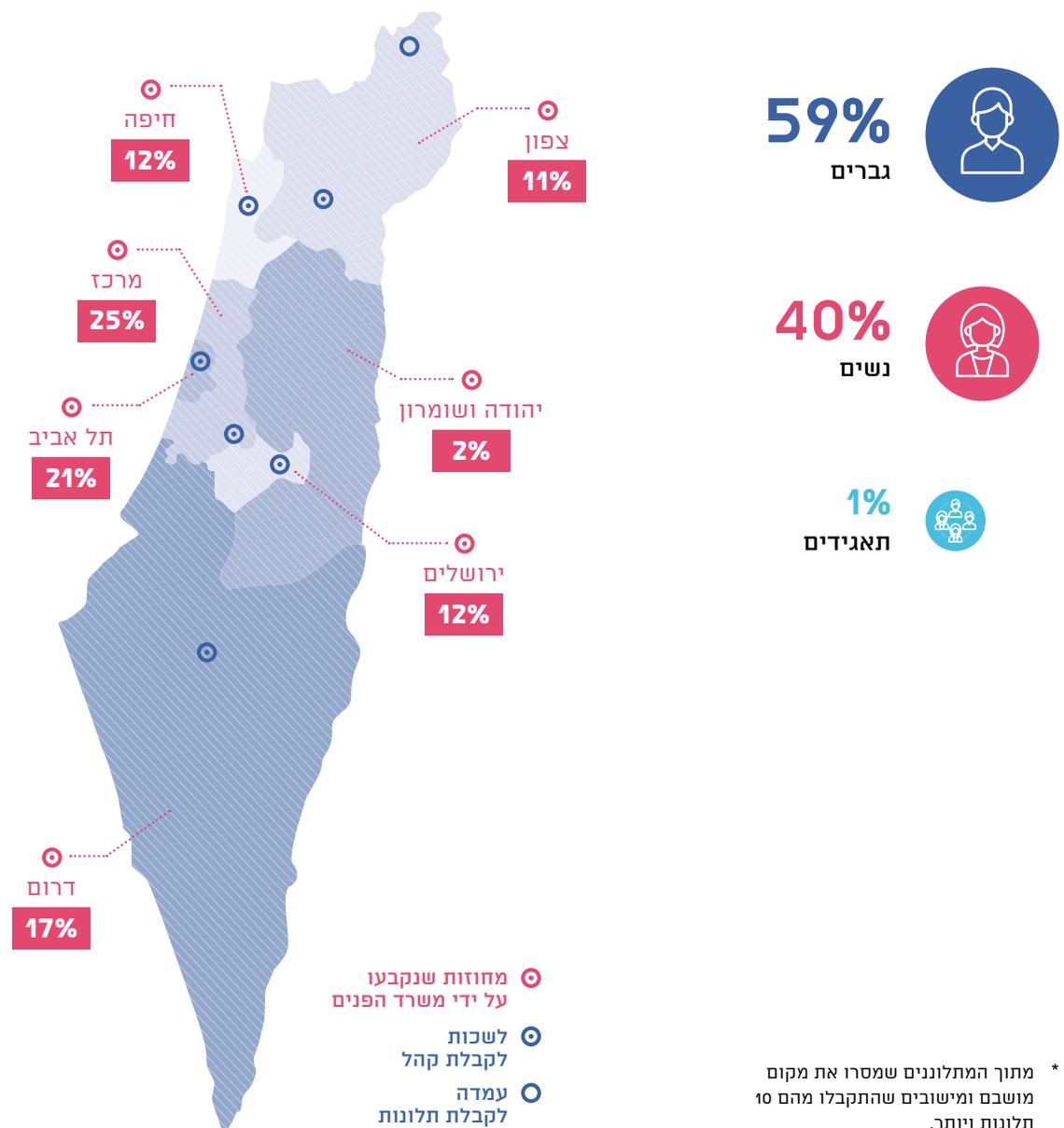
בלוח שלהלן מובאת התפלגות התלונות לפי סוגי הגופים הנילונים:



* מספר זה אינו כולל 751 תלונות שהוגשו על גופים לא נילונים כגון בנקים וחברות טלפון.

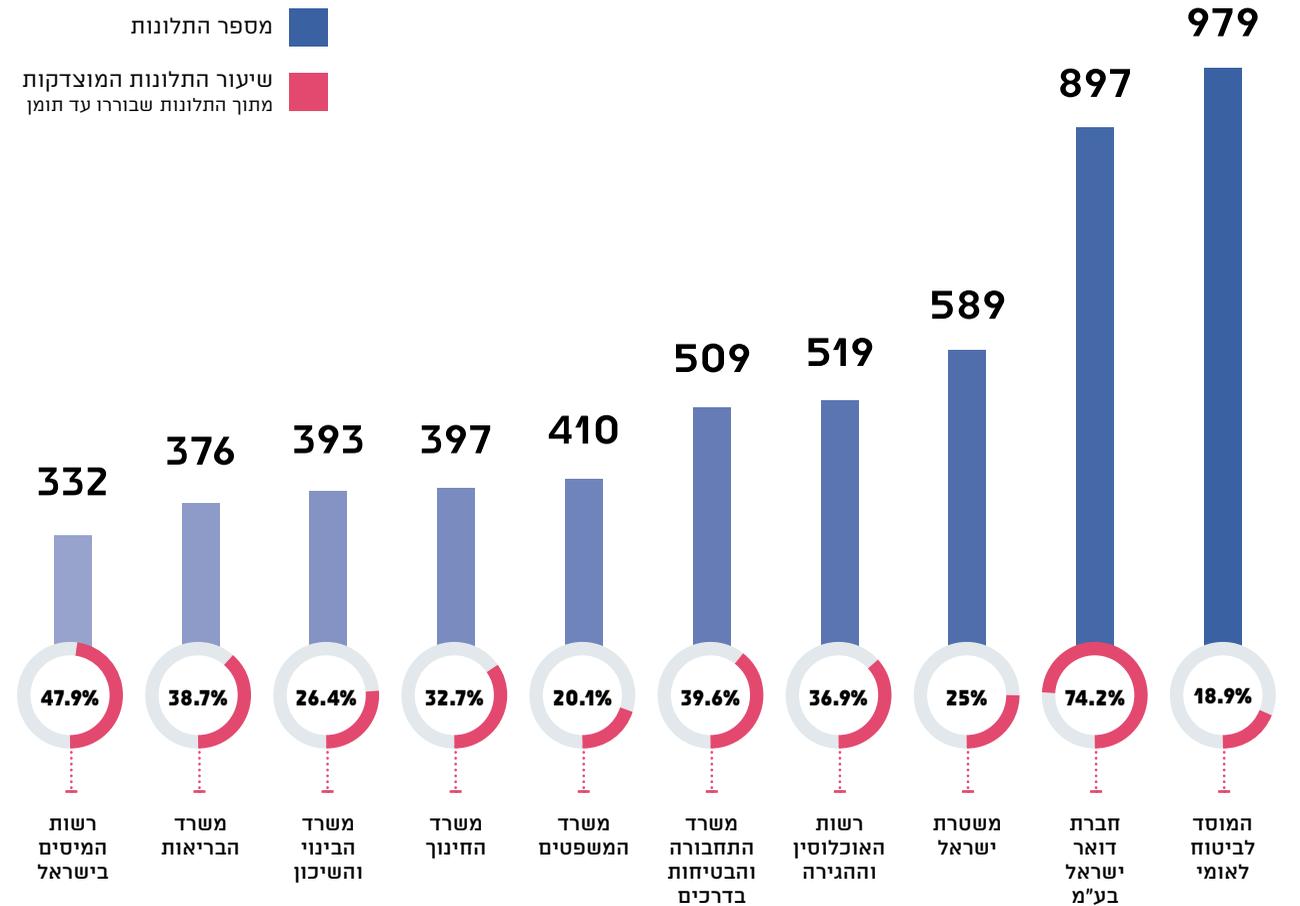
מאפייני המתלוננים

בלוחות שלהלן מובאים נתונים על התפלגות התלונות לפי סוגי המתלוננים ולפי מקום מושבם, * בחלוקה למחוזות:



הגופים שהתקבלו עליהם התלונות הרבות ביותר

להלן יוצגו עשרת הגופים שמספר התלונות עליהם שהתקבלו בשנת 2017 היה הגדול ביותר וכן שיעור התלונות המוצדקות על אותם גופים.



כפי שניתן ללמוד מהטבלה, בין הגופים שמספר התלונות עליהם השנה היה רב במיוחד ושיעור התלונות המוצדקות עליהם היה גדול מהשיעור הכללי של התלונות המוצדקות, בולטים חברת דואר ישראל - שהיא גם "שיאנית" התלונות המוצדקות, רשות האוכלוסין וההגירה ומשרד התחבורה והבטיחות בדרכים. התלונות על גופים אלה יוצגו בפרק "השירות לציבור" בעמ' 106.

יצוין, עם זאת, כי אין בהכרח קשר ישיר בין מספר התלונות המתקבלות על גוף מסוים לבין מספר האנשים הנזקקים לשירותיו או לשיעור התלונות המוצדקות עליו. דוגמה מובהקת לכך היא המוסד לביטוח לאומי; אף שמדי שנה בשנה מספר התלונות המוגשות עליו הוא הגדול ביותר, יחסית לגודל האוכלוסיה שהוא משרת - כל תושבי המדינה - מספר התלונות עליו מועט במיוחד. יתרה מזו, שיעור התלונות המוצדקות עליו נמוך מהשיעור הכללי של התלונות המוצדקות.

התפלגות התלונות לפי נושאים

בלוח שלהלן מוצגת התפלגות התלונות שהתקבלו בשנת 2017 לפי עשרת נושאי התלונות העיקריים, מספר התלונות שהתקבלו בכל נושא, שיעורן מכלל התלונות שהתקבלו השנה וכן שיעור התלונות המוצדקות בכל אחד מהנושאים*.

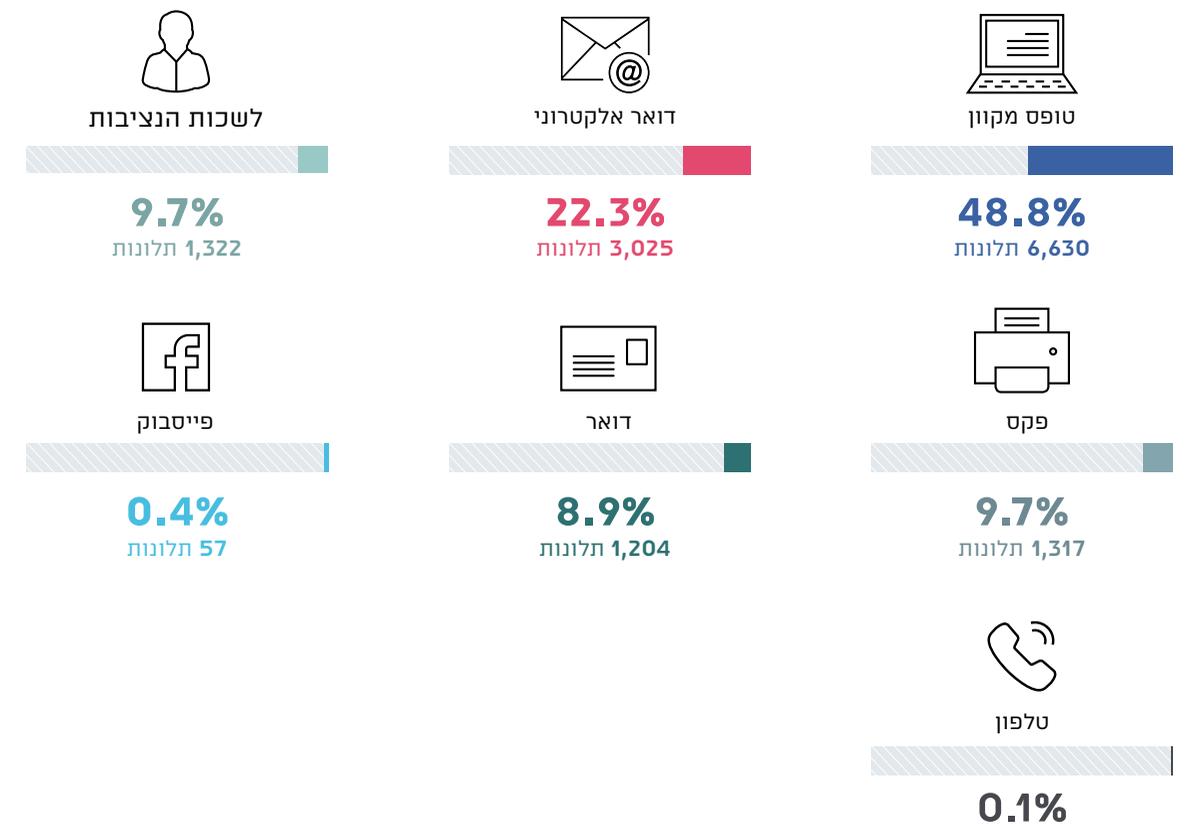


* מתוך התלונות שבוררו עד תומן בכל נושא והוחלט אם הן מוצדקות.

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, ובפייסבוק. 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 2017 לפי דרך קבלתן*:

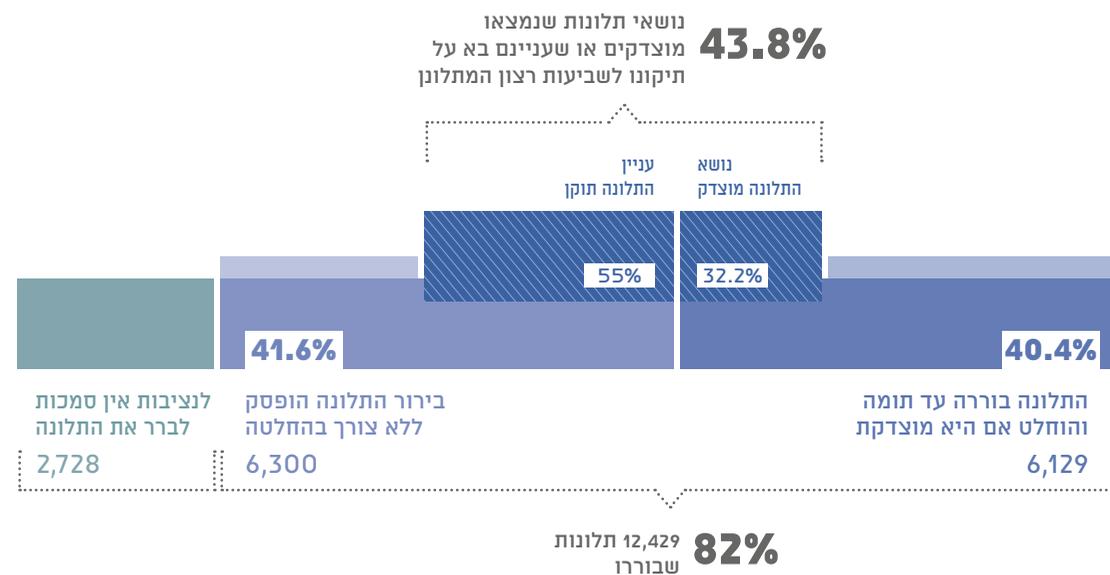


גם בשנה זו נמשך הגידול בשיעור התלונות שהוגשו באמצעים דיגיטליים. נראה כי הגורם לכך הוא הקלות היחסית של השימוש באמצעים אלה ונגישותם הרבה, לעומת שיטות הפנייה הוותיקות יותר דוגמת הדואר הרגיל והפקס.

* בכלל זה תלונות על גופים לא נילונים.

תוצאות הטיפול בתלונות

בשנת 2017 הסתיים הטיפול ב-15,157 תלונות. בלוח שלהלן מוצגות תוצאות הטיפול בנושאים אלה:



כפי שעולה מהלוח לעיל, הטיפול בתלונה יכול להסתיים לאחר שיתקיים בירור ממצה בעניינה ויוחלט אם היא מוצדקת. 32.2% (1,973) מהתלונות שטופלו בדרך זו נמצאו מוצדקות. לעיתים קרובות די בפניית הנציבות לנילון בעקבות קבלת התלונה כדי שהנילון יבחן שוב את עניין התלונה וייתן למתלונן את מבוקשו, ולעתים מטפל הנילון ביוזמתו בעניין התלונה גם ללא התערבות הנציבות. במקרים כאלה, שבהם עניין התלונה בא על תיקונו, מופסק בירור התלונה בלא שמתקבלת החלטה בעניין צדקתה. כך קורה גם אם התלונה טופלה בהליך גישור שהסתיים בהצלחה. אלו הסיבות לסיום הטיפול בכ-55% מכלל התלונות שבירורן הופסק. 43.8% (5,438) מכלל התלונות שטופלו השנה נמצאו אפוא מוצדקות או נקבע שעניינן בא על תיקונו לשביעות רצונו של המתלונן. כמו כן, הנציבות תפסיק את בירורה של תלונה אם מתלונן ביטל את התלונה או אם מתברר כי מתקיימת אחת העילות שבגינן לא היה מקום לפתוח בבירור מלכתחילה (לדוגמה, המתלונן פנה לערכאות).

תלונה תידחה על הסף ללא בירור כלל אם מתברר שלנציבות אין סמכות לברר את התלונה: הנילון אינו נמנה עם הגופים שאפשר להגיש לנציבות תלונה עליהם, המתלונן לא נפגע במישרין, או מתקיימת אחת העילות האחרות הקבועות בחוק המונעות את בירור התלונה.

” 43.8% (5,438) מכלל התלונות שטופלו השנה נמצאו מוצדקות או נקבע שעניינן בא על תיקונו לשביעות רצונו של המתלונן

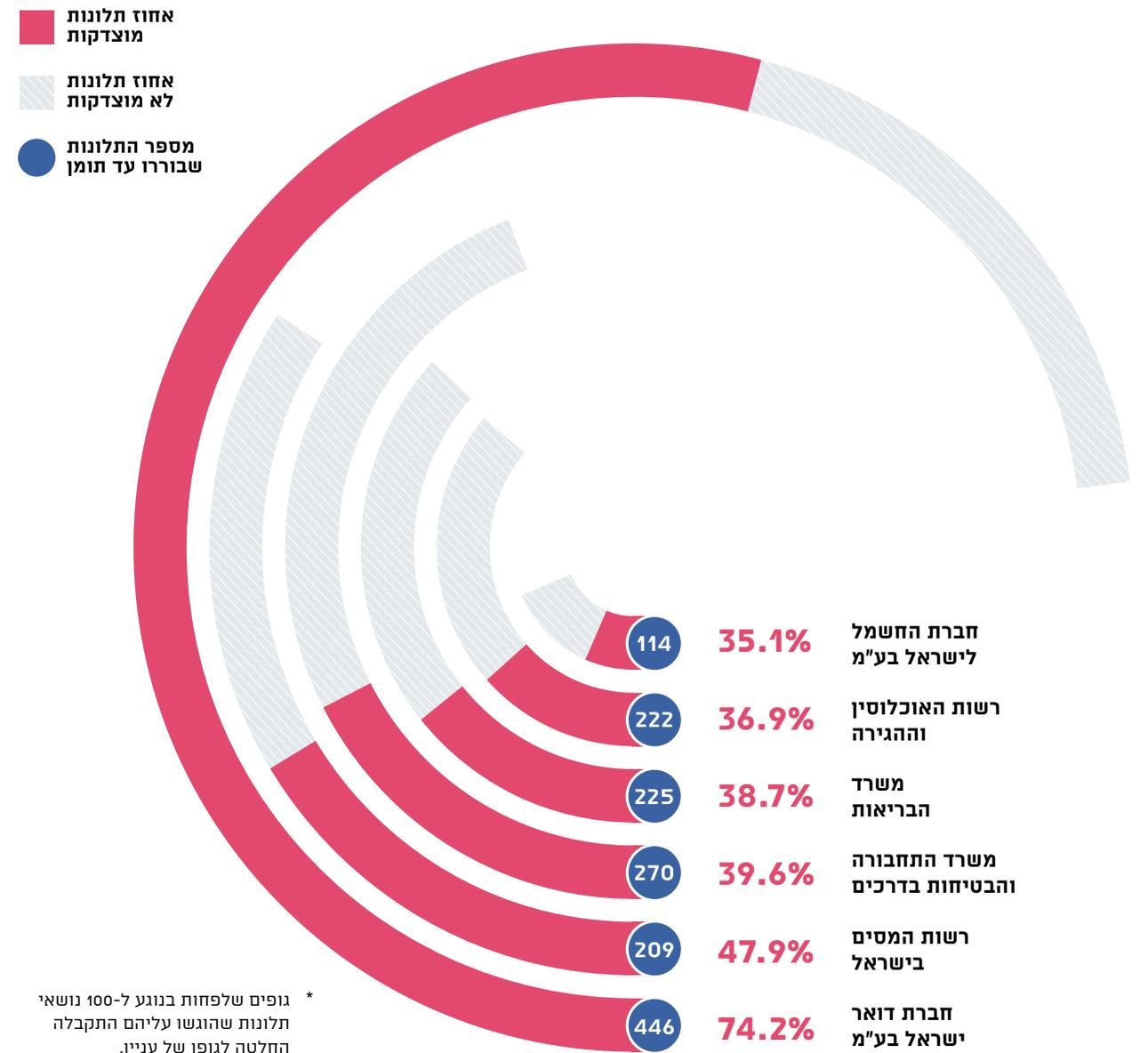


תלונות שהגישו חברי כנסת בשמם של מתלוננים

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 2017 הגישו חברי כנסת 11 תלונות. להלן שמות חברי הכנסת שהגישו את התלונות ומספר התלונות שהגיש כל אחד מהם:

[4]	קארין אלהרר
[4]	שלי יחימוביץ
[1]	ישראל אייכלר
[1]	זהבה גלאון
[1]	יוליה מלינובסקי
11	סה"כ

הגופים ששיעור התלונות המוצדקות עליהם* היה גדול מהשיעור הכללי של התלונות המוצדקות (32.2%)



נושאי תלונות נבחרים

ההגנה על זכויות האדם

ההגנה על זכויות חברתיות

זכויות אנשים עם מוגבלות

השירות לציבור

גמלאות ומענקים

זכויות עובדים

ההגנה על חושפי שחיתות

גביית תשלומים, חובות וקנסות

הטיפול בתלונות באמצעות גישור

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

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

"(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, תשי"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 2017 לא העבירה הרשות לנציבות תלונות. הנציבות קוראת לרשות לממש את האפשרות הקבועה בחוק להעביר לה תלונות על מעשים הקשורים לתחומי פעולתה.

ההגנה על זכויות האדם



נציב תלונות הציבור כנציב זכויות האדם

האחריות למימוש זכויות האדם הוטלה, בראש ובראשונה, על רשויות השלטון, ובתי המשפט פועלים לאכיפת זכויות אלה ולקידומן. ואולם משנות השבעים - ובייחוד משנות התשעים - של המאה העשרים, 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 שונות 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 האומבוסמן ברחבי העולם. מוסדות אלה, המבררים את תלונות הציבור, נוסדו בעיקר כדי לשמור על כללי מינהל תקין, למנוע ניצול לרעה של כוח השררה ולהגביר את האחריות של עובדי הציבור. ואולם משנות השמונים של המאה העשרים התאימו עצמם מוסדות 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 מהמדינות' השתנה בבירור 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 ביותר 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 ישראל².

למוסד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור יש תפקיד מרכזי במשטר הדמוקרטי במדינת ישראל, והמהפכה החוקתית בנוגע לזכויות האדם וכן השינוי המשמעותי במעמדן הנורמטיבי של זכויות אלה משפיעים גם עליו. בהיעדר גורם ממלכתי ייעודי במדינת ישראל המתמקד בהגנה על זכויות האדם ובקידומן, רואה עצמו מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור כמי 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

¹ למשל ניו זילנד, הונג קונג, אוסטרליה, אירלנד, בריטניה, נורווגיה והולנד.

² ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי, מט(4) 221, 352-355 (1995).

תפקידו של מבקר המדינה הוא לבדוק את פעולות הגופים המבוקרים בכל הנוגע לפגיעה בזכויות החוקתיות³.

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

הנציבות קבעה בנוגע לחלק מהתלונות שביצרה בשנה זו כי נפגעו שלא כדין זכויות יסוד של המתלוננים, ובהן הזכות לשוויון וזכויות המוקנות למעורבים בהליכים פליליים. בפרקים שלהלן יוצגו כמה תלונות כאלה:

פגיעה בזכות לשוויון בהקצאת דירות הדיור הציבורי

עקרון השוויון הוא עקרון יסודי בשיטת המשפט הישראלית ומתואר לעתים קרובות כנשמת אפו של המשטר החוקתי. "תחושת חוסר השוויון היא מהקשה שבתחושות. היא פוגעת בכוחות המאחדים את החברה. היא פוגעת בזכות העצמית של האדם"⁴. ההגנה החוקתית על הזכות לשוויון מושתתת על ערך כבוד האדם, המעוגן בסעיפים 2 ו-4 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, ומכוחה של זכות זו מחויבת כל רשות ציבורית שלא להפלות בין בני אדם.

ההבחנה בין בני אדם על בסיס השתייכות לאומית או דתית היא מן ההבחנות הגנריות⁵ הפוגעות בשוויון ומשמשות בסיס להפליה אסורה ולפגיעה בכבוד לפי חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.

בעקבות בירור תלונה של בן מיעוטים הזכאי לדיור ציבורי, מצאה הנציבות שבמשרד הבינוי והשיכון (משרד השיכון) הייתה נהוגה פרקטיקה של הקצאת דירות הדיור הציבורי באופן לא שוויוני - על בסיס מפלה של השתייכות לאומית. ואלה הם פרטי התלונה:

המתלונן, אב לשישה ילדים, התגורר עם משפחתו בדירת שיכון ציבורי של שני חדרים בעיר לוד. הוא פנה למשרד השיכון בבקשה לקבל דירת ארבעה חדרים שתתאים למשפחתו, אשר הוא זכאי לה נוכח מספרם של בני משפחתו.

בירור התלונה העלה כי אף שהמתלונן היה בראש התור של הממתינים לדירת ארבעה חדרים בעיר לוד ודירה כאמור התפנתה לאכלוס, היא לא הוצעה לו מאחר ששכנה ברחוב בעל צביון יהודי, וזאת משום שהוא בן מיעוטים. הדירה הוצעה למשפחה יהודית שהייתה השנייה בתור הממתינים.

בדיקתה של הנציבות העלתה כי ממועד פרוץ המהומות בעכו בשנת 2008 החל המשרד לנקוט פרקטיקה של התחשבות בקריטריון של "צביון" הרחוב שבו



נציבות תלונות הציבור רואה בנורמות החוקתיות והחוקיות בדבר זכויות האדם במדינת ישראל אבן יסוד בכל הנוגע לבירור תלונות

[1] משרד הבינוי והשיכון

נמצאת הדירה במסגרת הקצאת דירות בדיור הציבורי. כלומר, אם הדירה הפנויה נמצאת ברחוב שבו לא מתגוררים תושבים בני הלאום של הזכאי העומד בראש תור הממתינים, "מדלג" עליו משרד השיכון והדירה מוצעת לזכאי שנמצא אחריו בתור שהלאום שלו תואם את צביון הרחוב. משרד השיכון מסר כי בשנת 2016 הוא "דילג" בתל אביב-יפו על 87 זכאים בני מיעוטים ואכלס במקומם זכאים יהודים, וכי בחיפה אכלס 49 דירות תוך "דילוג" על 53 בני מיעוטים. יצוין כי בדיקת משרד השיכון העלתה שבאותה שנה הוקצתה בחיפה דירה אחת לבן מיעוטים תוך "דילוג" על שמונה זכאים יהודים.

נמצא כי מה שכונה "דילוג" בפי נציגי משרד השיכון היה למעשה מנגנון של קיפוח זכות, המבוסס על ההשתייכות הלאומית של הזכאי לדיור. בעניינו של המתלונן הדבר בא לידי ביטוי בדחיית מועד שיכנוו בדירת ארבעה חדרים ובאי-מימוש זכותו לדיור הולם - זכות שהוקנתה לו לפי אמות המידה הענייניות המנויות בנוהל "הקצאת דירות בשכירות בשיכון הציבורי"⁶ (הנוהל), וזאת רק משום שהמתלונן הוא בן מיעוטים והדירה שהתפנתה שוכנת ברחוב בעל צביון יהודי.

לאחר בחינת העניין הודיע מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור (הנציב) לשר הבינוי והשיכון שאי-הענקת דירה לאדם בשל השתייכותו לקבוצת המיעוט הערבי בישראל והענקת אותה הדירה ממש לאחר, בשל השתייכותו לקבוצת הרוב היהודי, היא בגדר החלטה מינהלית מפלה הפוגעת בכבוד האדם. סמכותו של משרד השיכון להקצות את דירות הדיור הציבורי לזכאים נועדה להשיג תכליות חשובות שעיקרן הענקת קורת גג הולמת למי שידם אינה משגת לרכוש דירה בכוחות עצמם. השיקולים הרלוונטיים להבחנה בין הזכאים לשאינם זכאים נוגעים למצב הכלכלי-חברתי-בריאותי של הזקוקים לשירותי הדיור הציבורי, כגון מספר בני המשפחה ונכות. השתייכותו הלאומית של הזכאי אינה רלוונטית לעניין זכאותו לדיור ציבורי. יהודים כערבים חפצים במקום מגורים הולם למשפחתם בהקדם האפשרי. המתלונן, המתגורר עם ששת ילדיו בדירת שני חדרים, שואף, ובצדק, לאפשר למשפחתו מגורים בדירת ארבעה חדרים ההולמת את צורכי המשפחה ועולה בקנה אחד עם זכאותו כפי שנקבעה בנוהל. הידיעה כי חל עיכוב ניכר במימוש זכותו לשכן את משפחתו בדירה ההולמת את צרכיה בשל כך שאדם אחר, יהודי, יקבל את הדירה המרווחת המיועדת לו לפי הנוהל, יש בה מסר פוגעני ומשפיל שאין להסכין עמו.

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

4 בג"ץ 953/87 פורז נ' עיריית תל אביב-יפו, פ"ד מב(2) 309, 332 (1988).

5 הפליה גנרית - הפליית אדם בשל עצם השתייכותו לקבוצה מסוימת, כגון הפליה מטעמי גזע, דת, מין ולאום.

” הנציב מצא כי המשרד לא הוסמך בחוק או לפיו להפלות דיירים על רקע לאומם, כי לא הוכח שיש תכלית ראויה להפליה, וכי לא הונחה תשתית עובדתית שעל בסיסה ניתן להצדיק מדיניות של הפרדה בין המשתכנים בדיור הציבורי על בסיס לאום

הנציב קבע אפוא כי אכלוס זכאים לדיוור על בסיס לאומם הוא בגדר הפליה גנרית הפוגעת בכבוד האדם.

סעיף 8 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו קובע כי "אין פוגעים בזכויות שלפי חוק יסוד זה אלא בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש, או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו". הנציב מצא כי המשרד לא הוסמך בחוק או לפיו להפלות דיירים על רקע לאומם, כי לא הוכח שיש תכלית ראויה להפליה, וכי לא הונחה תשתית עובדתית שעל בסיסה ניתן להצדיק מדיניות של הפרדה בין המשתכנים בדיוור הציבורי על בסיס לאום.

מעבר לפגיעה בזכויותיו החוקתיות של המתלונן, בירור התלונה העלה כי משרד השיכון פעל, מכמה היבטים, באופן שאינו מתיישב עם כללי המשפט המינהלי. בין השאר נמנע המשרד מלחשוף את הפרקטיקה האמורה לפני ציבור הזכאים, והיא הובאה רק לידיעתם של עובדי המשרד האמונים על מלאכת האכלוס של דירות בדיוור הציבורי. זאת ועוד, מאחר שפרקטיקה זו לא הייתה מוסדרת בנוהל, התקשה המשרד לספק תשובות לגבי היקף השימוש בה ואופן יישומה בפועל.

לנוכח עמדתו האמורה של הנציב הודיע המשרד כי בוטלה לאלתר הפרקטיקה ולפיה דירות של הדיוור הציבורי מוקצות למבקשים על בסיס מפלה של השתייכות לאומית. כמו כן הודיע המשרד כי רכש דירת ארבעה חדרים בעיר לוד עבור המתלונן לשבעות רצונן, והיא עתידה להימסר לו בשנת 2018. (1014250)

מעקב והתפתחויות - מחיקת תגובות מדפי פייסבוק של אנשי ציבור וחסימת הגישה אליהם

בשנים האחרונות הזירה המרכזית שבה מתקיימים דיונים ציבוריים ופומביים ערים היא הזירה הווירטואלית, וזאת בעיקר במסגרת הרשתות החברתיות. אנשי ציבור וגופים ציבוריים רבים מרבים להשתמש ברשתות החברתיות על מנת להעביר מסרים ולשתף במידע הנוגע לתפקידם הציבורי.

בדוח קודם של נציב תלונות הציבור⁷ פורסמה עמדת הנציב בעניין הסוגיה התקדימית שנדרש לה - מחיקת תגובות מדפי פייסבוק של אנשי ציבור ושל גופים ציבוריים וחסימת הגישה לדפים אלה. הנציב קבע שיש להחיל את כללי היסוד של המשפט הציבורי על דפי פייסבוק ציבוריים, וכי מחיקת תגובות מדפים אלה וחסימת הגישה אליהם הן בגדר פגיעה בזכות החוקתית לחופש הביטוי. מאחר שהפגיעה בחופש הביטוי מותרת רק בהתאם לפסקת ההגבלה שבסעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, בודקת הנציבות אם מחיקת התגובות או חסימת הגישה נעשו לתכלית ראויה ואם מידת הפגיעה בחופש הביטוי לא עלתה על הנדרש לשם



השגת התכלית. הנציב הדגיש כי מניעת הניסיון למתוח ביקורת לא נוחה על איש הציבור או הגוף הציבורי אינה בבחינת תכלית ראויה בהקשר זה.

עוד קבע הנציב כי על הגוף הציבורי או איש הציבור המפעיל דף פייסבוק ציבורי לפרסם מדיניות בדבר השימוש בדף ולקבוע בתקנון נהלים בדבר אופן הטיפול הסביר והראוי בתגובות של הציבור המתפרסמות בדף הפייסבוק. על נוהלי השימוש בדפי הפייסבוק לעלות בקנה אחד עם הזכות לחופש הביטוי ולכלול אמצעי תגובה מידתיים שיינקטו נגד המפרים את מדיניות השימוש בדף.

פרסום עמדת הנציב והכללים שקבע זכה להדים נרחבים בתקשורת, ומאז חלו התפתחויות בנושא בזירה המשפטית והציבורית. למשל, הוגשה עתירה מינהלית נגד עיריית חדרה וראש העירייה בגין חסימת מגיבים בדפי הפייסבוק שלהם, ועלתה הטענה שראש העירייה אינו מיישם את הכללים האמורים שקבע הנציב בעניין זה⁸. כמו כן, הציבור דרש מחברי הכנסת ליישם בדפי הפייסבוק שלהם ובחשבונות הטוויטר שלהם את הכללים והעקרונות שקבע הנציב. חלק מחברי הכנסת פעלו בהתאם לכך וניסחו תקנון עבור דף הפייסבוק שלהם. כמו כן, בארצות הברית הוצא פסק דין פדרלי ובו נקבע שמחיקת תגובות וחסימת אדם מלהגיב בדף הפייסבוק של נבחרת ציבור מקומית הן בגדר פגיעה בזכות החוקתית לחופש הביטוי⁹.

מאז פורסם הדוח האחרון התקבלו בנציבות תלונות נוספות בנושא, והיא מבררת אותן תוך שימת דגש על ההגנה על הזכות החוקתית לחופש הביטוי בכלל ולחופש הביטוי הפוליטי בפרט.

”
בדוח קודם של נציב
תלונות הציבור
פורסמה עמדת
הנציב כי מחיקת
תגובות מדפי פייסבוק
ציבוריים וחסימת
הגישה אליהם הן
בגדר פגיעה בזכות
החוקתית לחופש
הביטוי. פרסום עמדת
הנציב זכה להדים
נרחבים בתקשורת

8 עת"מ (חי') 52592-08-17 עו"ד-דורן נ' ראש עיריית חדרה. לאחרונה הצהירו העירייה וראש העירייה, במסגרת הסכם פשרה שניתן לו תוקף של פסק דין, כי יפעלו בהתאם לכללים שקבע הנציב.

9 BRIAN C. DAVISON V. LOUDOUN COUNTY BOARD OF SUPERVISORS, ET AL NO. 1:2016CV00932 - DOCUMENT (E.D. VA. 2017). יצוין כי הוגש ערעור על פסק הדין. במועד כתיבת דוח זה הערעור עדיין תלוי ועומד. ב-30.3.18 ניתן בארה"ב פסק דין פדרלי נוסף באותו עניין, שבו הובעה עמדה שונה: MORGAN V. BEVIN, 3:17-cv-00060-gfvvt (E.D. KY. MAR. 30, 2018).

7 נציב תלונות הציבור, דוח שנתי 43 (2016), עמ' 39.



פגיעה בזכות הקניין במהלך פעולה משטרתית

זכות הקניין היא זכות יסוד המעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו¹⁰. על פי חוק היסוד, יש להתיר פגיעה בזכות זו רק אם הפגיעה מתבצעת לתכלית ראויה, מכוח הסמכה מפורשת בחוק ובמידה שאינה עולה על הנדרש. לעתים נאלצת משטרת ישראל (המשטרה) לנקוט, במסגרת ביצוע תפקידיה, פעולות הפוגעות ברכוש, למשל תפיסת חפץ או פריצה לבית.

משימות רבות מוטלות על המשטרה, 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"¹¹.

להלן יוצגו כמה תלונות שבהן הלינו המתלוננים על פגיעה בזכות הקניין בעקבות פעולות שנקטה המשטרה:

פריצה בטעות לדירה

בבניין מגוריו של המתלונן התרחש אירוע דקירה (להלן - האירוע), ובנינו הוזעקה המשטרה למקום. השוטרים שהגיעו למקום ביקשו לפרוץ לדירה שבה התרחש האירוע, אך פרצו בטעות לדירתו של השכן - המתלונן, אשר שהה בחו"ל באותה העת - באמצעות שבירת אחד מחלונות הדירה. השוטרים שאירו פתק על דלת דירתו של המתלונן, ובו ציינו כי המשטרה היא שביצעה את הפריצה, וכי הוא מוזמן להגיע לתחנת המשטרה.

המתלונן סר לתחנת המשטרה עם שובו ארצה, וביקש לקבל שיפוי על הנזק שנגרם לו. ואולם שוטרי התחנה, שלא הכירו את פרטי האירוע, סירבו לבקשה. המתלונן הופנה לקצין בכיר, והלה הציע למתלונן לסכם בכתב את פרטי המקרה ולהשאיר את פרטיו. המתלונן עשה כן, אך לא קיבל מענה מהמשטרה.

[2]
משטרת
ישראל

10 חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, טע"ף 3.

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

בתחילת הברור דאגה הנציבות בראש ובראשונה לכך שהמשטרה תיצור עם המתלונן קשר ישיר. בהמשך הברור, ורק בעקבות פניותיה התכופות של הנציבות לתחנת המשטרה ולגורמים בכירים במחוז, קיבל המתלונן מכתב תשובה מהמשטרה, ובו הוסבר לו הרקע לאירוע הפריצה ונאמר לו כי המשטרה מקבלת עליה את האחריות לאירוע. כמו כן הובהר למתלונן כי עליו לתקן את הנזק ולהמציא למשטרה אישור על ביצוע התיקון, קבלה ופרטי חשבון לשם שיפוי בגין הנזק שנגרם לו. המתלונן המציא למשטרה את כל המסמכים המבוקשים, ובעקבות כך הוחזר לו סך הוצאות התיקון.

לנוכח האמור לעיל העירה הנציבות למשטרה על שלא יצרה קשר עם אזרח שרכשו הפרטי ניזוק בשל פעולותיה ולא השאירה לו פרטים להתקשרות עמה לשם קבלת מידע בנושא. כמו כן העירה הנציבות למשטרה כי בגין מחדליה חל עיכוב בלתי סביר בשיפוי המתלונן, ובסופו של דבר ניתן השיפוי האמור רק בשל מעקבה ההדוק של הנציבות אחר הטיפול בעניין. (1023595)

השבת עירבון כספי למפקיד

תקנות סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים), התשנ"ו-1996, קובעות כי קצין ממונה רשאי לשחרר חשוד בערובה ולקבוע תנאי שחרור בערובה. על פי התקנות, הערובה ותנאי השחרור בערובה יתבטלו אם לא יוגש כתב אישום נגד החשוד בתוך 180 ימים, אלא אם כן בית המשפט יאריך את תקופת הערובה ואת תנאיה.

המתלונן נחשד בביצוע עבירה, ובמהלך חקירתו שוחרר בערובה ונדרש להפקיד במשטרה עירבון כספי בסך 500 ש"ח. תיק החקירה נסגר כשנה וחצי לאחר מכן והערובה בוטלה, אולם לא נודע למתלונן שהוא זכאי להחזר של כספי העירבון ולכן לא ביקש לקבלם. רק לאחר שפנה המתלונן לנציבות, ובעקבות התערבותה, השיבה המשטרה למתלונן את העירבון הכספי.

הנציבות לא הסתפקה בכך שהוחזרו למתלונן כספי העירבון ובדקה את הליך שחרור כספי העירבון הנהוג במשטרה. הברור העלה כי המפקיד את העירבון מקבל מהמשטרה דף מידע המביא לידיעתו כי הוא זכאי לקבל החזר של כספי העירבון. כמו כן נמצא כי הודעה על הזכאות לקבל החזר של הכספים נשלחת במסרון למכשיר הטלפון הנייד של המפקיד, וכספי העירבון מועברים לבנק הדואר על מנת שהמפקיד ימשוך אותם משם. אם המפקיד אינו מושך את הכספים בתוך ארבעה חודשים, הם מוחזרים למשטרה.

כמו כן עלה כי לאחרונה פעלה המשטרה לטיוב הליך השבת כספי העירבון למפקיד, וזאת באמצעות משלוח התראה במסרון בדבר תפוגת תוקף הערובה בחלוף 150 ימים ממועד ההפקדה וכן באמצעות משלוח התראה נוספת 20 יום לאחר מכן. כמו כן הוחלט להטמיע התראה על תפוגת התוקף של הערובה גם במערכת החקירות

[3]
משטרת
ישראל

הממוחשבת, וזאת על מנת שיחידות החקירות יוכלו לבצע מעקב תקופתי אחר מועד פקיעת תוקף הערבות כדי לקבוע אם לדחותו או להשיב את הכספים למפקיד.

הנציבות בירכה על הפעולות שעשתה המשטרה כדי להביא לידיעתם של מפקידים רבים ככל האפשר שהם זכאים להחזר של כספי העירבון. עם זאת, הנציבות העמידה את המשטרה על הצורך לנקוט צעדים נוספים כדי להבטיח שהמפקיד יקבל את הודעת המשטרה במסרון בדבר השבת כספיו, למשל במקרים שבהם החליף את מספר הטלפון או שהה בחו"ל. כמו כן היא העמידה את המשטרה על הצורך לבצע מעקב אחר הכספים שלא נמשכו והוחזרו לה, על מנת שיושבו בסופו של דבר למפקיד.

המשטרה הודיעה לנציבות כי היא פועלת לפיתוח מערכת החקירות הממוחשבת לצורך טיפול בליקויים שבגינם כספי הערובה אינם מוחזרים למפקידים.

הנציבות עוקבת אחר התקדמות פעולותיה של המשטרה בנושא. (1015899)

סירוב לתת אסמכתה לתפיסת חפץ על ידי המשטרה

המתלונן השאיר את רכבו לטיפול במוסך, וכששב לקחתו נתקל בשוטרים שביקשו לתפוס את הרכב בטענה שהיה מעורב בביצוע עבירה פלילית. המתלונן שיתף פעולה עם המשטרה, נהג בעצמו ברכבו לתחנת המשטרה, נחקר בדבר האירוע הפלילי, וכשביקש להשיב את רכבו לרשותו נענה בשלילה.

המתלונן ביקש אסמכתה לתפיסת הרכב על ידי המשטרה ולסירובה לשחררו, אך זו לא נענתה לבקשתו.

המשטרה תפסה את רכבו של המתלונן למשך שישה ימים, ומדי יום ביומו סר המתלונן לתחנת המשטרה בבקשה לקבל אישור בדבר החזקת רכבו בתחנה, אך הבקשה נדחתה, ובדיקת אחד משוטרי התחנה העלתה כי במערכת הממוחשבת של המשטרה לא הוזן מידע ולפיו הרכב "תפוס".

המשטרה מסרה לנציבות כי בקשותיו של המתלונן לקבל אישור בדבר תפיסת רכבו לא נבחנו כלל משום שהמתלונן לא הגישן בכתב. עוד טענה המשטרה כי המתלונן רשאי היה להגיש בקשה להחזרת הרכב התפוס בערכאות, והמשטרה הייתה משיבה לבקשה בגדרי ההליך המשפטי.



”
המשטרה הודיעה לנציבות כי היא פועלת לפיתוח מערכת החקירות הממוחשבת לצורך טיפול בליקויים שבגינם כספי הערובה אינם מוחזרים למפקידים

” הנציבות מצאה כי לא ניתן הסבר מניח את הדעת לכך שהמשטרה השיבה בשלילה לבקשותיו החוזרות והנשנות של המתלונן לקבלת אישור לכך שהיא מחזיקה ברכושו הפרטי. הנציבות אף סברה שלא היה מקום להפנות את המתלונן לערכאות שיפוטיות לשם קבלת אסמכתה לכך שהמשטרה תפסה את הרכב.

בתפיסת חפץ על ידי המשטרה יש משום שלילה של זכות יסוד של הפרט - זכות הקניין, והוראות הדין מסמיכות את גורמי אכיפת החוק לתפוס חפץ בין היתר כאשר יש יסוד סביר שבאותו חפץ נעברה עבירה¹². הנציבות הודיעה למשטרה כי נוכח הפגיעה בזכות הקניין של בעל החפץ, עליה למסור לו אסמכתה לתפיסת החפץ שלו, וכי הליך התפיסה צריך להיות מוסדר בנהלים ומתועד באמצעות טופס מובנה.

לנוכח הודעת הנציבות, הפיץ רמ"ד חקירות הנחיה חדשה לכלל היחידות, ולפיה יש למסור לבעל חפץ שנתפס אישור בדבר תפיסת החפץ. באישור יצוינו פרטים חיוניים (כגון פרטיהם של התופס ושל בעל החפץ) והודעה על זכותו לערור על התפיסה. עוד הודיעה המשטרה לנציבות כי היא פועלת להטמעת טופס מובנה במערכת החקירות הממוחשבת, לשימושן של כלל יחידות המשטרה, וכי הטופס יימסר לכל מי שחפציו נתפסו. (1033920)

”
הנציבות הודיעה למשטרה כי נוכח הפגיעה בזכות הקניין של בעל החפץ, עליה למסור לו אסמכתה לתפיסת החפץ שלו, וכי הליך התפיסה צריך להיות מוסדר בנהלים ומתועד באמצעות טופס מובנה

12 לעניין פירוט העילות לתפיסת חפץ ראו סעיף 32(א) לפקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחפוש) [נוסח חדש], התשכ"ט-1969.



זכויות המעורבים בהליכים פליליים

ההגנה על זכויות חשודים, עצירים ואסירים

"כלל יסוד בשיטתנו מכתוב כי 'בכל מקרה שבו מבקשת רשות שלטונית לפגוע בזכויותיו של הפרט, עליה לקיים הליך הוגן שבגדרו תתברר ההצדקה לפגיעה האמורה (אהרון ברק, "כבוד האדם", המשפט, כרך ז 517, 863)"¹³. הזכות להליך הוגן מתבססת על הזכות לכבוד ועל הזכות לחירות המעוגנות בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו¹⁴, והיא נועדה להבטיח שהפגיעה בזכויותיו של אדם מהרגע שהוא נחשד בביצוע עבירה ועד תום ההליך המשפטי תעוגן בחוק או תתבצע מכוח החוק, לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש.

במסגרת ההליך הפלילי מוסמכות רשויות השלטון לעצור חשודים בביצוע עבירות, לחקור אותם ולהחזיקם במשמורת. סמכויות אלה הן מהסמכויות הפוגעניות ביותר המוקנות לגופי אכיפת החוק במדינה דמוקרטית¹⁵. כליאתו של אדם פוגעת מטבע הדברים בזכויות יסוד שלו, ובראשן זכותו לחירות, וכן 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"¹⁶. ההגנה על זכויות הכלואים מחייבת את המשטרה ואת שירות בתי הסוהר להבטיח קיום בסיסי בכבוד של הכלואים הנמצאים בחזקתם, ובכלל זה לייעד להם מקום ראוי לשהות ולישון בו, לשמור על פרטיותם במידת האפשר, לספק להם מזון ומשקה וכן 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 הסמיך לכך, יעבירנה - בלי שיפתחנה - אל נציב תלונות הציבור"¹⁷.

הנציבות מבררת בכל שנה תלונות של חשודים, עצורים ואסירים המלינים על הפרת זכויותיהם, ובכלל זה הזכות להליך הוגן וזכויות הנוגעות לתנאי המעצר והכליאה.

במסגרת בירור התלונות מעיינת הנציבות לפי הצורך בתיקי חקירה במשטרה וכן בתיקים המינהליים, הרפואיים והסוציאליים של מתלוננים שהם אסירים או עצורים, והיא אף מבקרת בבתי סוהר או בבתי מעצר.

להלן יתואר הטיפול בכמה תלונות של חשודים, עצורים ואסירים:

פשפי מיטה במתקני הכליאה

במסגרת ביקוריהם של עובדי הנציבות במתקני כליאה בחנה הנציבות את טיפול שירות בתי הסוהר (שב"ס) בפשפי מיטה הטורדים את מנוחתם של האסירים והעצורים - בעיה נפוצה ששבה והתעוררה במסגרת בירור תלונות של אסירים ועצורים.

למשל, במהלך סיור בבית הסוהר "אלה" בדרום הארץ נשמעו תלונות רבות של האסירים על הפשפים. לדבריהם, הפשפים עוקצים אותם בשנתם, גורמים להם סבל וכאב, לאדמומיות, לגירודים - לעתים עד זוב דם - וככלל לאי-נוחות רבה. בחלק מקירות התאים אף ניתן היה לראות סימני דם של הפשפים שאותם הרגו האסירים.

אף בביקור שקיימו אנשי הנציבות בבית המעצר תל אביב נשמעו טענות בדבר הימצאם של פשפי מיטה במקום. שב"ס ציין כי הוא בהליך שיפוץ של בית המעצר, וכי הדבר יביא לשיפור בתנאי המעצר, לרבות לעניין תופעת הפשפים.

עוד מסר שב"ס כי הוא פועל למיגור התופעה, ובין היתר הוא מבצע הדברה בהתאם לנוהל "פעילות מונעת להתרבות חרקים" - הדברה באמצעות קיטור בלחץ ושימוש במזרקים המכילים חומר הדברה מסוג "פליט".

הנציבות העירה לשב"ס כי אין בצעדים הננקטים כדי למגר את תופעת פשפי המיטה במתקני הכליאה. הנציבות ציינה כי נוהל "פעילות מונעת להדברת מזיקים" נוגע להדברת מזיקים בכלל, ואינו נוגע לפשפי מיטה, שהטיפול בהם שונה, וכי השימוש בקיטורים בלבד אינו מספק אלא פתרון זמני לבעיה.

עוד הבהירה הנציבות כי שב"ס מחויב לספק לאסירים ולעצורים תנאים הולמים, ובכלל זה לשמור על בריאותם. לכן, ולנוכח מאפייני המפגע ושכיחותו, עליו לבחון באופן מעמיק את הנושא במישור המערכתי, ובכלל זה לנטר את המקומות הנגועים, לבחון בשיתוף מומחים דרכי טיפול בבעיה ושיטות הדברה, להגביר את המודעות לנושא בקרב הסוהרים והמפקדים ולקבוע נוהלי דיווח לצורך טיפול מונע ומיגור הנגע באיבו.

13 בג"ץ 7385/13 איתן מדיניות הגירה ישראלית ואח' נ' ממשלת ישראל (פורסם במאגר ממוחשב, 22.9.14).

14 שם, פסקה 170 לפסק דינו של השופט פוגלמן.

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

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

[5]

שירות בתי הסוהר

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



בעקבות הערות הנציבות הודיע שב"ס כי הוא עושה מאמצים רבים למיגור התופעה במישור המערכתי והמקומי. למשל, סופקה למתקני הכליאה מערכת של קיטוריות ושואבי אבק לצורך ביצוע פעולות ניקוי תכופות (ובפרט במקומות שבהם הנגע חמור). כמו כן, הוחלט לטפל בצידוד האישי של אסירים ועצורים באמצעות פעולות כיבוס או ייבוש בטמפרטורה של 70 מעלות לפחות, וכן לאטום חריצים וסדקים בקירות התאים ובמיטות הברזל. שב"ס הוסיף כי הוא פועל להעמקת הידע המקצועי של עובדי התמיכה הלוגיסטית בנושא ההדברה, ובין היתר אפיין לומדה שתעסוק בסוגי המזיקים השונים ובאופן הטיפול בהם, וקבע כי ההדברה תיחשב לתחום מקצועי שעובדי תחום התמיכה הלוגיסטית יידרשו להיבחן בעניינו.

הנציבות ממשיכה לעקוב אחר הפעולות ששב"ס נוקט כדי להתמודד עם תופעת פשפשי המיטה במתקני הכליאה. (1023595)

תנאי החקירה של נער בתחנת משטרה

בנה של המתלוננת, קטין בן 15, חילק עלונים ברחוב לפרסום עסקו של אחיו. הוא הניח עלון על שמש רכב ועקב כך החלה אזעקת הרכב לפעול. בעלת הרכב הזעיקה את המשטרה, ושוטרים שהגיעו למקום דרשו מבנה של המתלוננת תעודת זהות. ואולם, בשל גילו הצעיר, לא הייתה ברשותו תעודת זהות ולפיכך הוא נלקח לתחנת המשטרה. שוטרי התחנה יצרו קשר עם המתלוננת והודיעו לה שבנה עצור, אך סירבו לספק לה פרטים נוספים ולא קראו לה להשתתף בחקירתו. בנה של המתלוננת הוחזק בתחנה שעתיים ואחרי כן הועבר לתחנה אחרת, ובה הוחזק ללא אוכל ושתייה עד אשר שוחרר ב-22:00.

בירור התלונה העלה כי בנה של המתלוננת עוכב לצורך חקירה בתחנת המשטרה מאחר שנחשד בניסיון פריצה לבית מגורים ולאחר שבחיפוש בכליו נמצא כלי חשוד המשמש לפריצה.

הנציבות לא סברה כי יש מקום שתתערב בעניין פעולות העיכוב והחקירה שבוצעו במקרה זה, אך העירה למשטרה כי היה מקום להציע לנער אוכל ושתייה במהלך שעות שהותו בתחנה.

[6]
משטרת
ישראל

לנוכח הערת הנציבות הופצה בקרב תחנות המשטרה האזוריות ההנחיה לתת אוכל ושתייה למעוכבים ולעצורים, ולתעד זאת בכתב.

אשר לטענת המתלוננת כי לא הוזמנה לנוכח בחקירתו של בנה - אמנם הנציבות מצאה כי ההחלטה שלא לזמן את האם לחקירת בנה הייתה סבירה, וזאת בשל החשד שגם אחיו של הנער היה מעורב בניסיון הפריצה, ואולם הנציבות העירה למשטרה על שלא תיעדה - כדרישת החוק¹⁸ ולצורך השמירה על זכותו של הנער להליך הוגן - את הנימוקים לקבלת החלטתה לקיים את חקירת הנער ללא נוכחות הוריו. לנוכח הערתה האמורה של הנציבות הדגישה המשטרה לפני מפקדי התחנות האזוריות את חשיבות התיעוד של כל פעולה ופעולה המתבצעת במהלך חקירות, על אחת כמה וכמה חקירותיהם של בני נוער. (1019926)

תנאי מאסר לקויים

1. המתלונן, אסיר באגף טעוני הגנה, טען כי בתא המאסר שבו הוא שוהה אין אסלה אלא שירותי כריעה, והדבר גורם לו סבל רב משום שהוא אינו מסוגל לכופף את רגלו.

בירור הנציבות העלה כי המתלונן שוהה באגף שבשום תא מתאי המאסר שבו לא הותקנו אסלות.

הנציבות הפנתה את תשומת לבו של שב"ס למצבו הרפואי של המתלונן, ובתגובה על כך הודיע לה שב"ס כי שיפץ את תא המאסר של המתלונן והתקין בו אסלה. (1031412)

2. מתלונן אחר, אסיר באגף הפרדות, הלין על תנאי כליאה ירודים. המתלונן ציין כי מיטתו החלידה, כי אין מושב באסלה שבתאו, וכי בקשתו לקבל כלי בישול לתאו נענתה בשלילה.

בעקבות התערבות הנציבות קיבל המתלונן כלי בישול כמבוקשו, המיטות בתאו נצבעו והותקן מושב לאסלה שבתאו. (1040962)

שלילת זכות של קרובת משפחה לבקר אסיר

אמו של אסיר הגיעה לבקרו בבית הסוהר בשעות הביקור המיועדות לכך. כיוון שתעודת הזהות שברשותה הייתה בלויה וקרועה, נדחתה בקשתה להיכנס לבית הסוהר בנימוק שלא עלה בידה להציג מסמך מזהה ברור. המתלוננת הציעה לשוב לביתה, להביא את הדרכון שלה ולהציגו כמסמך מזהה, אך הסוהר האחראי סירב להצעתה. לטענת המתלוננת, היא הביעה את תסכולה לפני הסוהר ואמרה לו "הלוואי שהשבת שלך תהיה טובה כמו שהיא הולכת להיות לי".



[7]
שירות
בתי הסוהר

[8]
שירות
בתי הסוהר

18 הוראות פרק ג' לחוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971.

שב"ס מסר גרסה אחרת לדברים שאמרה המתלוננת וסבר כי היה בהם איום על הסוהר, ובעקבות דבריה נפסלה כניסתה של האם לבית הסוהר לשלושה חודשים ואף הוגשה נגדה תלונה במשטרה (אשר נסגרה כעבור ימים ספורים). המתלוננת לא קיבלה הודעה על איסור כניסתה לבית הסוהר כאמור, ורק לאחר שתיאמה ביקור נוסף והגיעה לבית הסוהר הובהר לה כי כניסתה למקום נאסרה.

הנציבות פנתה לשב"ס בבקשה להבין מדוע נאסרה כניסתה של המתלוננת לבית הסוהר במועד הביקור ובמשך שלושת החודשים שלאחר מכן, ומדוע לא קיבלה הודעה רשמית על כך מבעוד מועד וקודם שהטריחה את עצמה לבית הסוהר, וזאת אף שתיאמה ביקור כנדרש.

בירור התלונה העלה כי לנוכח התנהגותה של המתלוננת והאיום המרומז על הסוהר הוחלט למנוע את הביקור ביום האירוע וכן לשלול ממנה את האפשרות לבקר בבית הסוהר במשך שלושה חודשים. נמצא שהמתלוננת לא קיבלה כל הודעה בדבר ההחלטה ולפיה היא מנועה מלבקר את בנה במשך שלושה חודשים, אם כי לטענת שב"ס הדבר נמסר בעל פה לבנה האסיר.

הנציבות מצאה כי התנהגותה הווכחנית של המתלוננת וכן דברים שהשמיעה ואשר הובנו כאיום מרומז כלפי הסוהר היו בבחינת עילה מספקת לפסילת ביקורה באותה עת. עם זאת, הנציבות קבעה שההחלטה לאסור את כניסתה לבית הסוהר ובעקבות כך למנוע ממנה לבקר את בנה במשך שלושה חודשים הייתה לא מידתית, והיא העירה על כך לשב"ס.

עוד העירה הנציבות לשב"ס על שהליך ההודעה על החלטה לשלול ביקורים ועל האפשרות לבקש לבטל את ההחלטה אינו מוסדר, ושב"ס הודיע כי הוא פועל לתיקון פקודת נציבות בתי הסוהר על מנת להסדיר את הנושא. הנציבות תבצע מעקב בנושא כדי לוודא כי הפקודה תתוקן. (1030686)

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 היא¹⁹.

בסעיף 3 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971, נקבע כי המשטרה "תעסוק במניעת עבירות ובגילויין, 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.

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



”

אף 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

בסעיפים 58 ו-59 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, מעוגנת זכותו של כל אדם להגיש תלונה על עבירה שבוצעה, וכן מעוגנת בהם חובתה של המדינה לפתוח בחקירה כל אימת שנודע לה על ביצוע עבירה. לפי סעיפים 63 ו-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 בעניין, והמתלונן רשאי לערור עליה לפני הגורמים המתאימים.

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 רבות על אופן טיפולה של המשטרה בתלונות, ובעיקר על אי-טיפול בתלונות ועל שיהוי ניכר בביצוע חקירות, שבגינן מתקשה המשטרה לאתר עבריינים, להעמידם לדין ולהגן על מתלוננים מפני פגיעה בזכויותיהם.

להלן יוצגו כמה תלונות בנושא זה שבוררו השנה:

ליקוי בחקירת גניבה של מכשירי טלפון נייד

המתלונן נכנס לבית קפה עם שני מכשירי טלפון נייד, השאירם לרגע קט על הדלפק ויצא מבית הקפה. כששב לבית הקפה כדי לקחת את מכשירי הטלפון כבר לא מצאם במקום שהניח אותם. פניותיו לבעל בית הקפה ולעובדיו הושבו ריקם, ולפיכך סר המתלונן מיד לתחנת המשטרה הסמוכה לבית הקפה והגיש תלונה על גניבת רכשו. לטענת המתלונן, שוטרי התחנה לא סרו לאלתר לבית הקפה כדי לנסות להתחקות בזמן אמת אחר המכשירים, ומהלך החקירה התארך זמן רב אף שהמתלונן סייע למשטרה והציג לפניו ראיות בדבר מקום הימצאם של מכשיריו. המתלונן הלין על שהמשטרה לא חקרה כראוי את תלונתו ולא קידמה את הליך החקירה, אף שהוא עצמו טרח והציג ראיות למקום שבו נמצאו מכשיריו.

[9] משטרת ישראל

בירור התלונה העלה כי המשטרה הוציאה צווים לקבלת נתוני תקשורת²⁰ לשם איתור המכשירים וזימנה חשודים פוטנציאליים לחקירה, אך אלה לא התייצבו בתחנת המשטרה. עוד נמצא כי אף שהמתלונן הציג לפני המשטרה מידע ומסמכים בדבר זהותו ומקום הימצאו של החשוד במעשה הגניבה, נגנזה חקירת האירוע כמה חודשים לאחר פניית המתלונן. זאת בנימוק שזהות העבריין לא נודעה ו"הטיפול בתיק חסר כל פרופורציה ביחס לעבירת הרכוש הנבחנת, כך שיש לסיים חקירתו".

המתלונן ביקש לפתוח את תיק החקירה והזכיר למשטרה כי השיג בעצמו מידע בדבר זהות החשוד ומקום מכשירי הטלפון, והתיק נפתח בשנית. כעבור זמן קצר, לאחר שהוצאו צווי תקשורת נוספים ונעשו ניסיונות ליצור קשר טלפוני עם מעורבים פוטנציאליים, שב ונגנז התיק.

בשלב זה פנה המתלונן למפקד המרחב והתיק נפתח בשלישית ובעקבות כך נגבתה עדות נוספת מן המתלונן והוצגו ראיותיו. כמה חודשים לאחר מכן, לאחר שהנציבות עיינה בתיק החקירה וביקשה לעקוב אחר התקדמותה, הוצא צו לביצוע חיפוש בכתובת שמסר המתלונן עוד בתחילת החקירה, ובעקבות כך אותר אחד המכשירים בביתו של עובד בבית הקפה, והעובד הודה בלקיחתו. המכשיר הושב למתלונן, כשהוא שבור ומקולקל. בתום הליכי החקירה האחרונים הועבר התיק ללשכת התביעות והוגש כתב אישום נגד החשוד.

בד בבד פעלה המשטרה לאיתור המכשיר השני, לאחר שאיכונו אֶפְשָׁר לגלות את מקום הימצאו, ואף זימנה אדם לחקירה בעניין, אך המכשיר עצמו לא אותר.

הנציבות העירה למשטרה על שסגרה וגנזה את תיקי החקירה, ועל שאיתרה את אחד ממכשירי הטלפון של המתלונן יותר משנתיים לאחר מועד האירוע, ואף זאת רק בשל התעקשותו של המתלונן.

הנציבות ציינה כי היא ערה לעומס הרב המוטל על המשטרה ולחובתה לתעדף את הטיפול בתיקי החקירה השונים בהתאם לשיקולים מקצועיים ותקציביים. עם זאת, הנציבות מצאה שבנסיבות המקרה המתואר התרשלה המשטרה בטיפול בתלונה, וזאת לנוכח העובדה שהמתלונן הציג למשטרה ראיות ממשיות המעידות כי חשוד מסוים ביצע את העבירה, ובדיקה יעילה הייתה מאפשרת להשלים את החקירה במהירות (למשל - באמצעות חקירת עובדי בית הקפה, הצלבת פרטיהם עם הנתונים שבידה והוצאת צו חיפוש לכתובת שמסר המתלונן בסמוך לאירוע). [1039132]

שיהוי חמור בהליכי חקירה

המתלוננת הגישה למשטרה תלונה ולפיה עובד רכבת ישראל (הרכבת) תקף אותה בתוך משרדו באוקטובר 2012. לדבריה, תיק החקירה נסגר חודשים ספורים לאחר מכן בלא שבוצעו פעולות חקירה בסיסיות. לאחר שהגישה ערר על סגירתו של התיק, הוא נפתח לחקירה מחדש בשנת 2013. המתלוננת ביקשה כי הנציבות תבדוק כיצד פעלה המשטרה לחקירת תלונתה.

הנציבות מצאה כי תיק החקירה נגנז לראשונה כשבעה חודשים לאחר שהוגשה התלונה על אירוע התקיפה הנטען. אמנם המשטרה חקרה את מרבית העדים הרלוונטיים, אך היא לא אספה את הסרטים שצולמו במצלמות האבטחה במסוף הרכבת הרלוונטי.

המתלוננת הגישה ערר על סגירת התיק, והוא נפתח להשלמת חקירה ביולי 2013, בתוך שהודגש כי החקירה בתיק לא מוצתה, וכי ההנחיות שניתנו בעניינו לא בוצעו. כמו כן הודגש כי מדובר בתיק ישן, וכי נוכח ההשתהות בטיפול בתיק יש להאיץ את הליכי החקירה, להשלימם ולסכם את תיק החקירה על בסיס חומר הראיות הקיים. כשנה לאחר מכן נגנז התיק שנית לנוכח החשש כי פרק הזמן הארוך שעבר מאז התרחש האירוע (כמעט שנתיים) השפיע על זיכרוןם של העדים, וכן לנוכח העובדה שהסרטים שצולמו במצלמות האבטחה בסביבת האירוע לא נשמרו.

בתחילת שנת 2015, לנוכח פנייה נוספת של המתלוננת למשטרה, שב ונפתח התיק בדרישה לחקור עד נוסף, ולאחר שנחקר נגנז התיק סופית מחמת היעדר ראיות.

הנציבות העירה למשטרה על שהליכי החקירה התבצעו בעצלתיים ומוצו רק כשנתיים וחצי לאחר הגשת התלונה. כמו כן העירה הנציבות למשטרה על שהשתתה באיסוף הסרטים שצולמו במצלמות באזור שבו התרחש האירוע, אף שידוע כי הם נשמרים לפרק זמן מוגבל, ואף שיתכן שהיה בהם כדי לשפוך אור על נסיבות האירוע. [1033384]

[10]

משטרת
ישראל

”

הנציבות העירה
למשטרה על שהליכי
החקירה התבצעו
בעצלתיים ומוצו רק
כשנתיים וחצי לאחר
הגשת התלונה

20 צו שניתן לפי חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - נתוני תקשורת), התשס"ח-2007, ומורה לחברות התקשורת למסור את הנתונים הדיגיטליים השמורים במאגריהן לרשות החוקרת, בהתאם לצרכיה.

ההגנה על זכויות חברתיות

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 האדם.¹

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 לחינוך.² בשנת 1991 אשררה מדינת ישראל אמנה זו.

המחוקק הישראלי עיגן בסדרה של חוקים את זכויותיהם החברתיות של תושבי המדינה.³ 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 יצחק 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.

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' 297, 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, פס" 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) 289, 340 (1998).

6 פס"ד סלאח חסן, ה"ש 4 לעיל, פס' 28 לפסק דינה של הנשיאה בייניש.

7 פסק דין סלאח חסן, ה"ש 4 לעיל, פס" 2 לפסק דינה של השופטת ארבל.

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

"לצד האחזיות 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 הבין-לאומי. דינים אלה מחייבים את רשויות השלטון להגשים את כבוד האדם באשר הוא אדם".⁸

הנציבות מבררת תלונות רבות הנוגעות לפגיעה בזכויות חברתיות, וכן תלונות הנוגעות לפגיעה בזכויות אנשים עם מוגבלות. בפרק יובאו תלונות הנוגעות לפגיעה בזכויות חברתיות: הזכות לדיור ציבורי, הזכות לחינוך והזכות לבריאות. תלונות הנוגעות לפגיעה בזכויות אנשים עם מוגבלות יובאו בפרק נפרד.



ברצוני להביע את מלוא הערכתי ולהודות לך, על כך שלווית אותנו כל הדרך, והאמנת בצדקתנו, תודה שהשקעת שעות מזמנך, כשלנגד עיניך מטרה אחת: לתת ולעזור, לא חסכת במאמץ, השקעתך הראויה לשבח. קיבלנו את המגיע לנו בחזרה, שוב אומר מילה אחת ויחידה, תודה!!!



מניסיוני ולצערך, חוויית ההתנהלות מול משרדי ממשלה מאופיינת בניכור מהול בחוסר יעילות.

בפנייתי זו נוכחתי לדעת כי לא תמיד כך הם פני הדברים: זכיתי למענה אישי, אכפתי ויעיל לכל אורך הדרך תוך השמת האדם במרכז ולא מעטפות הבירוקרטיה. בנוף השירות הציבורי, חווייתי שירות יוצא דופן באיכותו ובמחויבות ועל כך מודה מכל הלב.

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".¹

בשנת 1991 אשררה מדינת ישראל את האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות משנת 1966 (INTERNATIONAL COVENANT ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS), אשר קובעת בין היתר כי מדינות יכירו "בזכות כל ליהנות מרמת הבריאות הגופנית והנפשית הגבוהה ביותר שאפשר להשיגה".² בעקבות אשרור 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 (חוק ביטוח בריאות ממלכתי), המעגן את הזכות של תושבי ישראל לבחור בקופת החולים שאליה הם מעוניינים להשתייך ולקבל שירותי בריאות באיכות סבירה, בתוך פרק זמן סביר ובמרחק סביר ממקום מגוריהם.

בנציבות תלונות הציבור מתקבלות בכל שנה תלונות רבות בתחום הבריאות. התלונות מוגשות על גופים המספקים שירותי בריאות - קופות החולים, בתי החולים הציבוריים ומגן דוד אדום בישראל - על משרד הבריאות המפקח עליהם וכן על משרדי ממשלה ורשויות מקומיות, האחראים אף הם, כל אחד בתחומו, לבריאות הציבור.

התלונות נסבות בין היתר על טיב השירות הניתן לפונים לגופים האמורים; על חיובים כספיים המושגים בגין קבלת שירותי בריאות;⁴ על טיפול בבקשות לרישוי מקצועות רפואיים ופרה-רפואיים; על שיקום נכי נפש; ועל הספקה ומימון של מכשירי שיקום וניידות.

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

במשרד הבריאות פועלת גם נציבות קבילות הציבור לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, המוסמכת לברר קבילות של מבוטחים שעניינן מימוש זכויותיהם לקבלת שירותי בריאות על פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי.

להלן כמה תלונות שביררה השנה הנציבות בתחום 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' 437 - 531.
- 2 סעיף 12 לאמנה.
- 3 סעיף 1 לחוק.
- 4 כגון חיוב בתשלום אגרות למוקד חירום רפואי ולחדר מיון, חיוב בתשלומים עבור תרופות ואשפוז סיעודי, חיוב בתשלומים עבור שירותים הניתנים במסגרת שירותי בריאות נוספים (שב"1), חיוב בתשלום עבור הסעה באמבולנס וחיוב בתשלומי השתתפות עצמית עבור בדיקות ורכישת מכשירים רפואיים.



ליקויים קשים בתפקוד היחידה לקנביס רפואי שבמשרד הבריאות

מחקרים רבים⁵ מצביעים על יעילות השימוש בקנביס לשם טיפול במחלות אונקולוגיות ונוירולוגיות, בפוסט-טראומה, בכאב ועוד. חולים רבים שלא הצליחו במשך שנים למצוא מזור לסבלם, מעידים כי הקנביס מאפשר להם לחזור למסלול חיים תקין.



פקודת הסמים המסוכנים [נוסח חדש], התשל"ג-1973, מאפשרת שימוש בקנביס לצרכים רפואיים, בכפוף לקבלת רישיון מתאים. הרישיון ניתן כיום על ידי היחידה לקנביס רפואי שבמשרד הבריאות [יק"ר], אשר הוקמה באפריל 2013 לאחר שהביקוש לקנביס רפואי נסק⁶, ונדרשה אסדרה של גידול, הספקתו והשימוש בו. לצורך אסדרה כאמור נקבע "נוהל רישיונות לשימוש בקנביס", המפרט את התנאים לקבלת רישיון לשימוש בקנביס למטרות רפואיות, את דרכי המעקב אחר השימוש ברישיון שניתן, את דרכי הגשת הבקשות לקבלת רישיון או לחידושו ועוד. כיום על המבקש להשתמש בקנביס לצרף לבקשתו המלצה מהרופא המומחה המטפל בו. הבקשה נבחנת ביק"ר, על פי הקריטריונים שנקבעו בנוהל שצוין לעיל, ואם היא מאושרת, מונפק למטופל רישיון שמאפשר לו לקבל קנביס מהספק. את הרישיון יש לחדש בכל כמה חודשים.

מאז הוקמה יק"ר התקבלו בנציבות מאות תלונות על תפקודה, ובכלל זה על טיפולה בבקשות לקבלת קנביס. מהתלונות ניכר כי המטופלים נתקלים במהמורות בירוקרטיות רבות בנוגע לקבלת הקנביס. בתלונות חזרו ונשנו טענות על אי-קליטת בקשות שנשלחו ליחידה, על עיכוב ניכר בקליטת בקשות ובטיפול בהן, על אובדן מסמכים, על אי-טיפול בבקשות שלא כללו מסמכים תומכים ועל אי-יידוע המבקשים על שלב הטיפול בבקשתם. עוד נטען בתלונות כי יק"ר אינה משיבה על פניות בכתב, וכי המוקד הטלפוני שלה אינו זמין כלל או שזמן ההמתנה למענה הוא בלתי סביר. 83% מהתלונות שהוגשו בשנת 2017 על יק"ר נמצאו מוצדקות או שעניין התלונה תוקן בעקבות התערבות הנציבות⁷. יצוין שהתערבותה של הנציבות היא שאיפשרה לא פעם למתלוננים להתגבר על החסמים הבירוקרטיים שהציבה בפניהם היחידה ולקבל את הטיפול שלו הם זקוקים.

להלן תיאורן של חלק מהתלונות:

עיכובים בטיפול בבקשות לקבלת רישיון שימוש בקנביס רפואי, בהנפקת הרישיון ובחידושו

מתלוננים רבים הלינו על עיכובים בטיפול בבקשות לקבלת רישיון שימוש בקנביס, בהנפקת הרישיון ובחידושו. להלן דוגמאות:

1. בתלונה שהתקבלה בנציבות באוקטובר 2017 הלין המתלונן, נכה סיעודי, על עיכוב בחידוש רישיונו לשימוש בקנביס, שפקע ביולי אותה שנה. המתלונן הוסיף כי עקב כך הוא אינו מקבל את הטיפול שהוא כה זקוק לו. המתלונן ציין כי ניסה ליצור קשר טלפוני עם יק"ר כדי לברר את פשר העיכוב, אולם ניסיונותיו עלו בתוהו, וגם פקסים ששלח לא נענו. הנציבות העירה ליחידה על העיכוב בחידוש רישיונו של המתלונן, על שלא השיבה על פניותיו ועל אי-זמינות המענה הטלפוני ביחידה, ובעקבות כך חודש רישיונו של המתלונן בנובמבר 2017, קרי ארבעה חודשים לאחר פקיעת תוקף הרישיון הקודם. (1048310)

2. בתלונה שהתקבלה בנציבות בסוף אוקטובר 2017 הלינה המתלוננת על שמשרד הבריאות לא העביר לספק הקנביס את רישיונה, אף שבקשתה לקבל קנביס אושרה יותר מחודש קודם לכן. בשל כך לא יכלה המתלוננת לקבל את הקנביס שלו היא כה זקוקה ולהקל באמצעותו את כאביה. בירור הנציבות העלה כי בקשתה של המתלוננת לקבל קנביס אכן אושרה יותר מחודש קודם שהגישה את תלונתה, אולם חל עיכוב בהדפסת הרישיון, בחתימה עליו ובהעברתו לספק. הנציבות העירה על כך ליק"ר, ועניינה של המתלוננת הוסדר. (1047722)

אובדן מסמכים

מתלוננים רבים טענו כי אף ששלחו את בקשתם בפקס ליק"ר כמה פעמים, ואף שיש בידם אסמכתה על משלוח הפקס, מסר להם המוקד הטלפוני ביחידה שבקשתם לא התקבלה, ועליהם לשוב ולשלוח אותה. לעתים נאלצה הנציבות לשלוח בעצמה את הבקשות, כדי לחלף מתלוננים מהמבוך שאליו נקלעו. להלן דוגמאות בעניין זה:

1. אחד המתלוננים הלין על שנאלץ לשלוח את בקשתו לחידוש הרישיון שלו להשתמש בקנביס ארבע פעמים עד שנקלטה ביק"ר. המתלונן הוסיף כי בהתאם להוראות היחידה היה עליו להמתין בכל פעם עד שיעברו שבועיים ממועד המשלוח, ורק אז לוודא את הגעת הפקס עם המוקד הטלפוני. עקב כך לא חודש רישיונו של המתלונן במועד, והרצף הטיפולי שלו נקטע. בעקבות התערבות הנציבות טופלה הבקשה והרישיון חודש. (1047839)

5 ראו בעניין זה חוזר של המשנה למנהל הכללי של משרד הבריאות, "IMC-GCP קנביס רפואי - חוברת מידע ומדריך רפואי עדכון טיוטה 2 (דצמבר 2017). חוזר זה מוכר יותר בשמו "הספר הירוק".

6 בשנת 1993 ניתן רישיון לשימוש בקנביס למטופל אחד בלבד, לעומת כ-32,000 מטופלים המחזיקים כיום ברישיון כאמור.

7 כמעט כפליים משיעור התלונות בנושאים אחרים שנמצאו מוצדקות או שעניינן תוקן.

83% מהתלונות שהוגשו בשנת 2017 על היחידה לקנביס רפואי נמצאו מוצדקות או שעניין התלונה תוקן בעקבות התערבות הנציבות. התערבותה של הנציבות היא שאיפשרה לא פעם למתלוננים להתגבר על החסמים הבירוקרטיים שהציבה בפניהם היחידה ולקבל את הטיפול שלו הם זקוקים



תלונות בנושאי בריאות אחרים

סירוב קופת חולים מאוחדת לשאת בעלות בדיקת MRI

המתלוננת הלינה על סירוב קופת חולים מאוחדת (מאוחדת) להשיב לה 8,500 ש"ח ששילמה עבור בדיקת MRI (דימות תהודה מגנטית) שנעשתה לה במרכז הרפואי תל-אביב ע"ש סוראסקי (איכילוב). המתלוננת ציינה כי לפני בדיקת ה-MRI היא עברה באיכילוב צנתור אבחנתי, וכי מאחר שבבדיקה נדרשה מסיבות שונות נוכחותה של הרופאה שביצעה בה את הצנתור, היא ביקשה לבצע אותה דווקא באיכילוב. המתלוננת הוסיפה כי מאחר שהבדיקה הייתה דחופה הוקדם תורה, וכי כשיצרה קשר טלפוני עם סניף מאוחדת וביקשה לקבל התחייבות, הסבירה לה מנהלת הסניף כי ההתחייבות אינה ניתנת מיידית והנחתה אותה לתת בינתיים כרטיס אשראי כפיקדון, וכך עשתה. ואולם לאחר שביצעה המתלוננת את הבדיקה הודיעה לה מאוחדת כי אף שהיא מכירה בצורך הרפואי לבצע את הבדיקה, היא אינה מאשרת את ביצועה באיכילוב, שכן בית החולים אינו נמנה עם ספקיה לצורך ביצוע הבדיקה האמורה, ולכן לא תיתן למתלוננת את ההתחייבות.

הנציבות פנתה למאוחדת ודרשה לקבל הסברים לסירוב לתת למתלוננת את ההתחייבות. בעקבות פניית הנציבות החליטה מאוחדת לתת למתלוננת את ההתחייבות נוכח הנסיבות המיוחדות של המקרה, והמתלוננת לא נדרשה לשלם עבור הבדיקה. (1032251)

תוספת כוח אדם למחלקת הדיאליזה בבית החולים ע"ש יוספטל באילת

המתלונן, תושב אילת המטופל במחלקת הדיאליזה בבית החולים ע"ש יוספטל בעיר, הלן לפני הנציבות על מחסור בכוח אדם במחלקה. המתלונן הדגיש כי הצוות הקיים במחלקה עושה עבודת קודש, אך המחסור בכוח אדם פוגע בשירות הניתן למטופלים.



בעקבות פניית הנציבות ביצע משרד הבריאות ביקורת במחלקה, וזו העלתה שהעומס במחלקה גדול ביותר, שכן היא משרתת גם נופשים באילת הזקוקים לדיאליזה. כן עלה שמתן השירות לנופשים כאמור תורם כלכלית לבית החולים, אך בעקבותיו גובר העומס על המחלקה, בלי שניתן לכך ביטוי בתקינת

[12]
קופת חולים
מאוחדת

[13]
בית החולים
ע"ש יוספטל

”

הליקויים הקשים
בתפקוד יק"ר מקשים
על החולים להיעזר
בקנביס, ובכך גורמים
להמשך סבלם שלא
לצורך

2. המתלונן, המטופל בקנביס זה יותר משנתיים, ביקש לחדש את רישונו להשתמש בקנביס, ולצורך כך היה עליו לצרף את המלצת הרופא המטפל. בשל העומס אצל הרופא לא עלה בידי המתלונן לקבוע תור אלא לאחר אוקטובר 2017, המועד שבו היה אמור לפקוע התוקף של רישונו, ועקב כך הוא הגיש ליק"ר כבר ביוני 2017 בקשה להארכה מינהלית⁸ של רישונו עד למועד הביקור אצל הרופא. ואולם טופס הבקשה אבד כמה פעמים, וגם לאחר שהתקבל לא טופלה הבקשה במהירות הנדרשת, ובינתיים פקע תוקף רישונו. בייאוש פנה המתלונן לנציבות, וזו סייעה לו מיד להסדיר את ההארכה המינהלית. (1047454)

אי-טיפול בבקשות שלא צורפו להן המסמכים או החתימות הנדרשים

מתלוננים טענו כי התברר להם בדיעבד שהטיפול בבקשתם לא קודם, מאחר שלא צורפו לבקשה כל המסמכים הנדרשים, או שהרופא המטפל לא חתם על הבקשה. הנציבות מצאה כי במקרים רבים הן מגיש הבקשה והן הרופא המטפל לא קיבלו הודעה על המסמכים או החתימות החסרים, וממילא לא יכלו להמציא מסמכים וחתימות אלה ולקדם בכך את הטיפול בבקשות.

זמני המתנה ממושכים לקבלת מענה מהמוקד הטלפוני

מרבית המתלוננים הלינו על שנאלצו להמתין שעות לקבלת מענה מהמוקד הטלפוני של יק"ר. המתלוננים ציינו כי אין אפשרות להשאיר במוקד את מספר הטלפון כדי לקבל שיחה חוזרת, כמקובל כיום בגופים רבים. אחד המתלוננים, שנקבעו לו 100% נכות, הלן על שנאלץ להמתין למענה ארבע עד חמש שעות בכל פנייה למוקד הטלפוני. המתלונן הוסיף שגם לאחר שהצליח לבסוף להשיג את המוקד, התנתקו השיחות לא פעם. בירור הנציבות העלה כי זמני המתנה אינם סבירים, וכי מדובר בהפרה בוטה של כללי המינהל התקין.

משרד הבריאות שוקד בימים אלה על הגדלת מספר הרופאים שיוורשו לאשר שימוש בקנביס רפואי⁹ וכן על שיפור תפקוד המוקד הטלפוני של יק"ר. ואולם בינתיים הביקוש לקנביס גדל, והבעיות הבירוקרטיות שבהן נתקלים המטופלים הולכות ומחריפות, כפי שהוצג לעיל. הליקויים הקשים בתפקוד היחידה מקשים על החולים להיעזר בקנביס, ובכך גורמים להמשך סבלם שלא לצורך.

נוסף על סיועה הפרטני של הנציבות לפונים אליה בנושא השימוש בקנביס, העלתה הנציבות לפני משרד הבריאות את מכלול הליקויים שנמצאו בעת בירור התלונות בנושא זה, ודרשה כי יינקטו צעדים לתיקונם. הנציבות תמשיך לעקוב אחר פעולות משרד הבריאות בנושא חשוב זה.

8 הארכה שהיחידה נוהגת לתת למטופל שתורו לרופא נקבע למועד שבו רישיון הקנביס שלו כבר לא יהיה בתוקף.

9 בהתאם להחלטת הממשלה 1587 מ-26.6.16.



כוח האדם שלה. לפיכך המליץ משרד הבריאות להעסיק במחלקה עוד כוח אדם, על מנת לאפשר לאחיות לתת טיפול איכותי לתושבי אילת המטופלים בה, בד בבד עם מתן טיפול לנופשים הנזקקים לכך.

בעקבות המלצת משרד הבריאות הוסיף בית החולים למחלקה כוח אדם מינהלי, כוח עזר ואחות. מעקב הנציבות העלה כי על אף הקושי בגיוס כוח אדם רפואי באילת, פועל בית החולים לגיוס כוח אדם רפואי נוסף. (1022588)

אי-יידוע אב גרוש על הטיפולים שניתנו לבתו

המתלונן הוא גרוש, ובתו אובחנה כאוטיסטית וטופלה במכון להתפתחות הילד במרכז הרפואי ע"ש חיים שיבא - תל השומר (שיבא). המתלונן טען כי המכון לא שיתף אותו בתהליך האבחון שנעשה לבתו, והוסיף כי גם לאחר שאובחנה בתו כאוטיסטית לא שיתף אותו המכון ברוב תהליכי הטיפול בה.



בחוזר מנכ"ל משרד הבריאות בנושא "מיסוד הקשר בין הורים לבין מערכת הבריאות ביחס לילדיהם" נקבעו הוראות בנוגע ליידוע הורים גרושים על הטיפול בילדיהם הקטינים ובנוגע לקבלת הסכמתם לטיפול. בין היתר נקבע כי "יש לעשות מאמץ לקבל את הסכמת שני ההורים" לטיפול שאינו שגרת. בבירור הנציבות הועלה בין השאר כי בתו של המתלונן עברה תהליך טיפולי לשם אבחון אוטיזם. ואולם המכון לא יידע את המתלונן על התהליך, וממילא לא קיבל את הסכמתו לביצועו, אלא קיים קשר בעניין זה רק עם גרושתו. רק בשלב שבו נזקקה הבת לטיפולים במכון, הזמין המכון את המתלונן לשיחת עדכון. נוסף על כך הועלה כי כאשר ביקש המתלונן לקבל את סיכומי הטיפול בבתו, הערים המכון קשיים על כך.

הנציבות מצאה כי התלונה מוצדקת והעירה לשיבא על הצורך לתקן את הליקויים שעלו מבירור התלונה, באופן שיבטיח כי יישמרו זכויותיהם של הורים גרושים בעת מתן טיפול לילדם. הנציבות ממשיכה לעקוב אחר פעולותיו של שיבא בעניין.

(1029332)

[14]
המרכז הרפואי
ע"ש חיים שיבא -
תל השומר

הפסקת אשפוז סיעודי בבית אבות

המתלונן, בן 58, עבר כמה תאונות, ובעטיין הפך לסיעודי ואושפז בבית אבות בטייבה באמצעות קוד אשפוז סיעודי¹⁰ זמני מטעם משרד הבריאות. לאחר כעשרה חודשים קבע משרד הבריאות כי המתלונן אינו עומד בקריטריונים לקבלת קוד אשפוז סיעודי קבוע, ועקב כך נאלץ המתלונן לעזוב את בית האבות. המתלונן הציג לפני משרד הבריאות שלל מסמכים מגורמים רפואיים שונים ולפיהם הוא נזקק לאשפוז בבית האבות, אולם משרד הבריאות דחה את בקשתו לאשפוז כאמור. בצר לו פנה המתלונן לנציבות.

בעקבות התערבות הנציבות התבקש המתלונן להמציא למשרד הבריאות מסמכים נוספים. לאחר שהמציא המתלונן את המסמכים בחן משרד הבריאות שוב את בקשתו לאשפוז בבית האבות, והפעם אישר את הבקשה. המתלונן הודה בחום לנציבות. (1033409)

ראיתי לנכון להודות: לעו"ד שהתקשרה אליי פעמיים וטיפלה בפניה ברצינות ובצורה אחראית. לאגף המטפל שעשה הכל לטפל בפניה שלי. למזכירה הבכירה שהייתה חתומה על המכתב אליי... ולכל מי שתרום וטיפל בפניה שלי.

בטוחני שאתם המשרד המתאים ביותר לעשיית הצדק שמטפל בתלונות הציבור.



אי-מתן הנחה עבור שירותי בריאות

המתלונן הליון על שמכבי שירותי בריאות (מכבי) אינה נותנת לו הנחה בתשלום עבור שירותי הבריאות שנזקק להם, חרף בקשות שהגיש בעניין במשך שנים ובהן פירט את מצבו הכלכלי הקשה. בתגובה על פניית הנציבות הסבירה מכבי כי ההנחה שביקש המתלונן לקבל ניתנת למי שהמוסד לביטוח לאומי (הביטוח הלאומי) קבע שהוא זכאי לגמלת השלמת הכנסה והעביר למכבי קוד זיהוי ממוחשב עבורו. מכבי הוסיפה כי הביטוח הלאומי העביר לה קוד זיהוי עבור רעיית המתלונן בלבד, וכשביררה את הסיבה לכך מסר לה הביטוח הלאומי כי לפי רישומיו, בני הזוג אינם מתגוררים יחד ולמתלונן יש הכנסות נוספות, ולפיכך הוא אינו עומד בתנאים לקבלת גמלת השלמת הכנסה וממילא אינו זכאי לקבלת קוד הזיהוי.

בעקבות תשובת מכבי קיימה הנציבות בירור עם הביטוח הלאומי, וזה ציין לפנייה לאחר בדיקה נוספת ברישומיו כי בני הזוג מתגוררים יחדיו וזכאים לגמלת השלמת הכנסה¹¹. ואולם הביטוח הלאומי טען כי פעל כדין כשהעביר קוד זיהוי רק עבור רעיית המתלונן, מאחר שהרעיה מקבלת את גמלת השלמת הכנסה עבור שני בני הזוג, כתוספת לקצבת הזקנה שלה.

[15]
משרד
הבריאות

[16]

מכבי
שירותי בריאות
המוסד לביטוח לאומי

¹⁰ קוד אשפוז סיעודי הוא אישור שנותן משרד הבריאות לסיוע במימון האשפוז הסיעודי. הקוד ניתן על פי מצבם הכלכלי של החולה ובני משפחתו.

¹¹ גמלת השלמת הכנסה היא גמלה המחושבת על פי הכנסות המשפחה כולה.

מכבי ציינה כי מכל מקום, מאחר שהביטוח הלאומי לא העביר לה קוד זיהוי עבור המתלונן, המערכת הממוחשבת שלה אינה מאפשרת לה לתת לו את ההנחה שביקש.

הנציבות ומכבי לא הרפו, עד שבסופו של דבר מצא הביטוח הלאומי כי שגה בהגדרת המתלונן במערכת הממוחשבת שלו, ולכן לא העביר למכבי קוד זיהוי עבורו. הביטוח הלאומי תיקן את הגדרת המתלונן והעביר למכבי קוד עבורו, ובעקבות כך החל המתלונן לקבל הנחה בתשלום עבור שירותי הבריאות שנזקק להם. נוסף על כך קיבל המתלונן החזר למפרע עבור שירותים שצרך ממועד תחילת זכאותו להנחה, שנת 2013, ועד לשנת 2017, המועד שבו התגלתה לראשונה, בעקבות שיתוף הפעולה בין מכבי לנציבות תוקנה הטעות בהגדרת המתלונן. (1028154)

סירוב שירותי בריאות כללית לאפשר לאישה שנייה לבצע טיפולי הפריה חוץ-גופית

המתלוננת, המבוטחת בשירותי בריאות כללית (הכללית), היא אישה שנייה לבן המגזר הבדואי, ואין להם ילדים משותפים. המתלוננת פנתה למרכז הרפואי האוניברסיטאי סורוקה בבקשה לבצע טיפולי הפריה חוץ-גופית (טיפולי IVF), אך המרכז הרפואי השיב לה כי אינו מבצע טיפולים כאמור לאישה שנייה. המתלוננת פנתה למרכז הרפואי אסף הרופא, וזה השיב לה כי אם ברצונה לקבל החזר כספי עבור הטיפולים, עליה להמציא התחייבות מהכללית. ואולם הכללית טענה שמשרד הבריאות אינו מאשר מימון טיפולי IVF לאישה שנייה, ולכן לא תיתן למתלוננת התחייבות למימון הטיפולים. לפיכך נאלצה המתלוננת לשלם עבור ביצוע הטיפולים כ-9,000 ש"ח.

בירור הנציבות העלה כי סירוב הכללית לממן את הטיפולים היה בניגוד לחוק, לפסיקה ולהנחיות בנושא. בחוק ביטוח בריאות ממלכתי נקבעה הזכות של בני זוג "שלהם אין ילדים בנישואיהם הנוכחיים" למימון טיפולי IVF לצורך לידת ילד ראשון ושני. בשנת 2006 קבע משרד הבריאות כי אין בסיס משפטי או הצדקה עניינית לשלול זכות לטיפולי IVF מטעמי נישואי כפל (ביגמיה). בערכאות משפטיות שונות נקבע כי הזכות להורות היא זכות חוקתית¹², וכי בהיעדר נימוקים כבדי משקל המדינה והחברה אינן מוסמכות להתערב בשאלות האינטימיות הנוגעות להבאת ילד לעולם, ובכלל זה בחירת בן הזוג למטרה זו¹³. בשנת 2011 קבע היועץ המשפטי לממשלה כי מאחר שבחוק ביטוח בריאות ממלכתי לא צוין כי חובתן של קופות החולים לממן טיפולי IVF אינה כוללת מקרים של נישואי כפל, הקופות אינן יכולות להתערב מחובתן לממן טיפולי IVF במקרה של נישואים כאלה.

בעקבות התערבות הנציבות ולאחר התכתבויות רבות בנושא ופגישה בין המתלוננת לכללית, הושג פתרון ההולם את רוח החוק, הפסיקה וההנחיות. במסגרת הפתרון אושרו למתלוננת מימון של ארבעה טיפולי IVF וכן החזר בגין הטיפולים שכבר ביצעה על חשבונה. סכום החזר, כ-6,000 ש"ח, שני שלישים מהסכום ששילמה המתלוננת עבור הטיפולים, נקבע לפי התעריף הציבורי לטיפולי IVF.

[47]
שירותי
בריאות כללית



הנציבות העירה לכללית על הליקוי שבאי-מימון טיפולי IVF לאישה שנייה ועל הצורך לתקנו. נוסף על כך חידדה הנציבות לפני משרד הבריאות, בתפקידו כמאסדר של תחום הבריאות, את הצורך להנחות את בתי החולים ואת קופות החולים כי יש לבצע טיפולי IVF גם במקרה של נישואי כפל, וכן את הצורך לרענן את הנהלים בנושא זה. (1027419)

חיוב אישה בהיריון לעבור במכשיר לגילוי מתכות (מגנומטר)

המתלוננת, אישה בהיריון, טענה כי מאבטחי רכבת ישראל בע"מ אילצו אותה לעבור במגנומטר, למרות הסכנות שיש במעבר במגנומטר לנשים בהיריון.



בבירור נמצא כי המגנומטרים המוצבים בכניסה לתחנות הרכבת, וכן בכניסות רבות לבניינים פרטיים וממשלתיים, פולטים קרינה בלתי מייננת בעוצמה נמוכה העומדת כנראה בתקן הבין-לאומי בנושא. עם זאת, לעתים יש להימנע מחיוב לעבור במגנומטר (כגון כאשר הנבדק הוא אדם עם קוצב לב או אדם המחזיק במכשור רפואי נישא). עוד נמצא כי משרד הבריאות עדיין לא בחן באופן מעמיק את השפעת הקרינה הבלתי מייננת הנפלטת ממגנומטרים על נשים הרות.

בתגובה על פניות הנציבות הבהיר משרד הבריאות כי עמדתו היא שראוי לחייב גופים המשתמשים במגנומטרים לפרסם באתרי האינטרנט שלהם מידע בדבר סוגי המגנומטרים שהם משתמשים בהם והקרינה הנפלטת מהם. כמו כן הביע משרד הבריאות את עמדתו כי יש ליידע נשים בהיריון על זכותן להיבדק ידנית, במקום לעבור במגנומטר.

הנציבות הצביעה לפני משרד הבריאות על הצורך לקיים דיון מקצועי מעמיק ולגבש הנחיות ברורות בנושא המגנומטרים, לרבות לגבי היקף הפרסום הנדרש בנוגע למקומות שבהם מוצבים מגנומטרים.

משרד הבריאות עדיין לא פועל בשיתוף המשרד להגנת הסביבה לגיבוש הנחיות בנושא. הנציבות ממשיכה לעקוב אחר פעולותיו בעניין זה. (1029628)

התמודדות הרשויות עם תופעת הכלבים המשוטטים

בשנתיים האחרונות התקבלו בנציבות תלונות של תושבים בירושלים, בית שמש וביישובי עוטף עזה על טיפולן של הרשויות המקומיות בתופעת הכלבים המשוטטים.



מהתלונות שהוגשו לנציבות התברר כי התושבים באזורים אלה סובלים ממטרד חמור ומתמשך של כלבי בר משוטטים. הכלבים נעים בלהקות, פוגעים באיכות חייהם של התושבים, גורמים להם פחד וחרדה ולעתים גם פוגעים בהם פיזית. למשל, כמה מתושבות בית שמש ציינו כי בעקבות מקרי תקיפה של

¹² ראו בג"ץ 2458/01 משפחה חדשה נ' הוועדה לאישור הסכמים לנישואי עוברים, פ"ד נז(1) 419, 447 (2002), שבו נקבע כי "הזכות להורות היא ביסוד-כל-היסודות, בתשתית-כל-התשתיות, היא קיומו של המין האנושי, היא שאיפתו של האדם - בוודאי שאיפתה של אישה". כן ראו דנ"א 2401/95 נחמני נ' נחמני, פ"ד נ(4) 661, 726 (1996), שבו נקבע כי "זכות יסוד היא לאדם - גבר או אישה - לבחור אם להיות הורה אם לאו".

¹³ ראו למשל, ה"פ (י-ם) 25340-04-11 פלונית נ' מדינת ישראל-שר הבריאות (פורסם במאגר ממוחשב, 6.6.11).

[48]
משרד
הבריאות

[49]
עיריית ירושלים
עיריית בית שמש
מועצה אזורית
שדות נגב
משרד החקלאות
ופיתוח הכפר



כלבים משוטטים הן חוששות לצאת להליכה בשעות הבוקר המוקדמות. התושבות ציינו כי הכלבים גם הפחידו הורים וילדים שהגיעו למעון ילדים בשכונת מגוריהן, וכי פניותיהן למוקד העירוני בעניין זה לא טופלו.

תושב המושב יושיביה שבתחום השיפוט של המועצה האזורית שדות נגב התלונן כי במושב משוטטים כלבים רבים באופן חופשי וללא כל סימני זיהוי. המתלונן הוסיף כי הכלבים המשוטטים תוקפים את העוברים והשבים ומפחידים אותם, וכי הוא עצמו הותקף כמה פעמים על ידי שני כלבים משוטטים. המתלונן ציין כי פנה לגורמים שונים במועצה האזורית, אך המטרד לא טופל.

במסגרת הבירור שקיימה הנציבות טענו לפני הרשויות המקומיות שבתחום שיפוטן משוטטים הכלבים כי מדובר בבעיה ארצית רחבת היקף ומורכבת שאין ביכולתן להתמודד עמה לבדן. לדבריהן, הטיפול בתופעה צריך להיות מערכתי ולהתבצע על ידי המדינה, בשיתוף הרשויות המקומיות.

משעמדה הנציבות על היקף התופעה ומורכבותה, היא יזמה דיון בהשתתפות נציגי רשויות המדינה הקשורות לנושא, ובהם נציגי משרד החקלאות ופיתוח הכפר (משרד החקלאות), נציגי רשות הטבע והגנים, נציגי המינהל האזרחי ונציגי ארגון הרופאים הווטרינרים ברשויות המקומיות.

בדיון התברר כי טיפולן של הרשויות המקומיות בתופעה אינו אחיד, אלא תלוי ביכולותיה ובתקציבה של כל רשות. נוסף על כך התברר כי אין מדיניות כוללת וסדורה לטיפול בבעיה, ואין שיתוף פעולה בין כל הגורמים הקשורים לנושא. כל המשתתפים בדיון היו תמימי דעים שלבעיית הכלבים המשוטטים יש השפעות נרחבות על שלומן, בריאותו ובטיחותו של הציבור כולו (החשש העיקרי הוא שהכלבים יפיצו את מחלת הכלבת), ולכן הטיפול בה צריך להיות כלל-ארצי, ולא להיות מוטל רק על הרשויות המקומיות שבתחום שיפוטן משוטטים הכלבים. הנציבות הדגישה בדיון כי מאחר שלרוב מדובר בכלבים שנזנחו על ידי בעליהם, ועקב כך הם סובלים מרעב ומצויים בסיכון גבוה לחלות ולהיפצע, יש חשיבות רבה למציאת פתרון מוסרי והומני לבעיה שבתחומה תופחת הפגיעה בכלבים ככל האפשר. הנציבות ציינה שעל הגורמים הנוגעים בדבר לשתף את הארגונים הפועלים לרווחת בעלי החיים בבחינת דרכי הפעולה המתאימות למיגור התופעה המדאיגה.

ב-7.2.17 וב-25.7.17 קיימה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת (הוועדה) דיונים בעניין דוח מבקר המדינה משנת 2010 שבו צוינו ממצאים בנוגע לטיפולן של המחלקות הווטרינריות ברשויות המקומיות בכלבים ובחתולים משוטטים¹⁴. בדיונים השתתפו נציגים של הנציבות ושל החטיבה במשרד מבקר המדינה שביצעה את מטלת הביקורת, וכן נציגים של מגוון גופים שאחראים לטיפול בנושא הכלבים והחתולים המשוטטים הן ברמה הארצית והן ברמה המקומית.

לאחר ששמעה סקירות מאנשי מקצוע התרשמה הוועדה שמשרדי החקלאות והפנים מגלים אוזלת יד בטיפול בבעלי חיים חסרי בית. הוועדה ביקשה מהמשרדים האמורים לגבש מדיניות כוללת לטיפול בבעיית הכלבים המשוטטים, הן ברמה המקומית והן ברמה הארצית.

הנציבות קראה למשרדי הממשלה השונים לפעול למציאת פתרון מקיף לבעיית הכלבים המשוטטים, וכשהבחינה שלא ננקטות פעולות לגיבוש פתרון כזה, קראה למשרד החקלאות לכנס דיון בהשתתפות כל הגורמים הנוגעים בדבר, לשם קביעת מדיניות לטיפול בבעיה זו. ביולי 2017 הודיע משרד החקלאות לנציבות ולוועדה על הקמת צוות בין-משרדי בראשותו שיעסוק בנושא. משרד החקלאות ציין כי בצוות חברים נציגיו שלו, נציגים של מרכז השלטון המקומי ונציגים של ארגון הרופאים הווטרינרים ברשויות המקומיות.

הצוות גיבש תכנית פעולה רב-שנתית לפתרון הבעיה. התכנית כוללת בין היתר ביצוע מחקר, בשיתוף האוניברסיטה העברית בירושלים, להערכה של היקף הבעיה ולהכנת תכנית מתאימה להתמודדות עמה; הסברת החשיבות של מניעת התרבות הכלבים באמצעות עיקור או סירוס של כלבי הבית; עידוד הרשויות המקומיות והארגונים הפועלים למען רווחת בעלי החיים למסור כלבים לאימוץ; תקצוב הקמת כלביות חדשות והרחבתן של כלביות קיימות.

כדי להתמודד עם הבעיה נעשו גם תיקוני חקיקה, כמפורט להלן: (א) בתקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (החזקה שלא לצרכים חקלאיים), התשס"ט-2009, נקבע כי כלבים חסרי בעלים יחוסנו ויעוקרו, וכן יוצמד להם שבב לפני מסירתם לאימוץ; (ב) החוק להסדרת הפיקוח על כלבים, התשס"ג-2002, תוקן ונקבע בו כי על שר החקלאות, בהתייעצות עם השר להגנת הסביבה, לקבוע הוראות לצמצום ההתרבות של כלבים משוטטים באזורים שבהם תועדו מקרי כלבת. כן נקבע בחוק זה כי למימון הפעולות הנדרשות לצמצום ההתרבות כאמור יוקצה תקציב שנתי של כ-4.5 מיליון ש"ח.

מעורבותה הפעילה של הנציבות הביאה לשינוי ההתייחסות לבעיה זו: במקום להטיל את ההתמודדות עמה על הרשויות המקומיות בלבד, נרתמים מעתה גופי הממשל השונים למצוא פתרון לבעיה ולהוציאו אל הפועל.

הנציבות ממשיכה לעקוב אחר ביצוע התכנית הרב-שנתית שגיבש הצוות הבין-משרדי. (1024442, 1024037, 1028438, 1006406)

¹⁴ מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010 (פורסם בשנת 2011), בפרק "הטיפול בכלבים ובחתולים על ידי המחלקות הווטרינריות ברשויות המקומיות", עמ' 437 - 471.



תחזוקת חול בגני ילדים – מעקב



בשנת 2016 טענה המתלוננת כי עיריית מודיעין-מכבים-רעות אינה מקיימת את ההנחיות של משרד הבריאות ושל משרד החינוך בעניין תחזוקת החול בגני הילדים, ובכלל זה בעניין חובת החלפתו של החול. כמו כן טענה המתלוננת כי הנחיות שני המשרדים בעניין זה אינן תואמות זו את זו. בירור התלונה העלה כי אכן, יש אי-התאמה בין הנחיות שני המשרדים, בפרט בנושא חובת החלפת החול.¹⁵

נציגי משרדי הבריאות והחינוך מסרו לנציבות כי בעקבות דיון שקיימה הוועדה המיוחדת לזכויות הילד של הכנסת ב-3.1.17 בנושא "חול מזוהם בגני הילדים", החלה הידברות בנושא זה. עוד מסרו הנציגים כי על הוועדה הבין-משרדית לתכנן מוסדות חינוך (הוועדה הבין-משרדית) הוטל לדון גם בנושא האמור. בפגישה שהתקיימה במשרדי הנציבות ב-12.2.17 נפגשו לראשונה הגורמים האחראים לנושא במשרדי הבריאות והחינוך וציינו כי יפעלו להתאמת ההנחיות של שני המשרדים בנושא תחזוקת החול, ובכלל זה החלפתו של החול, לצורך האחדת עמדת המדינה בעניין.

משעלה כי העניין טרם הוסדר ביקשה הנציבות בספטמבר 2017 מהמנכ"לים של משרדי החינוך והבריאות לפעול להאחדת ההנחיות. המעקב אחר התקדמות דיוני הוועדה הבין-משרדית העלה כי הוועדה גיבשה הסכמה לגבי תכנון ארגז החול בגני הילדים, אך לא דנה בתחזוקת ארגז החול.

בעקבות פנייה חוזרת של הנציבות הוקמה ועדה בין-משרדית נוספת של משרדי החינוך והבריאות, על מנת לדון בנושא תחזוקת ארגזי החול בגני הילדים, ובכלל זה החלפת החול.

לאחרונה עודכנה הנציבות כי הוועדה הבין-משרדית הנוספת קבעה הנחיות אחידות למשרד הבריאות ולמשרד החינוך בנושא תחזוקת ארגזי החול בגני הילדים; בהנחיות, שקיבלו גם את הסכמת מרכז השלטון המקומי בישראל, נקבעה בין היתר חובת החלפתו של החול לפחות פעם בשנה. עוד עודכנה הנציבות כי בעקבות האחדת ההנחיות יתוקנו חוזרי המנכ"לים של משרד הבריאות ומשרד החינוך בנושא, וכי המשרדים יפצו הנחיות אלה ויבצעו בקרה על יישומן. (913431)

חינוך והשכלה

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, 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, והחתייה 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 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 חנים 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 - הגנים ובתי הספר. פעילותו מתמקדת בחקיקה, בתכנון שירותי החינוך וההשכלה, ברישוי בעלי מקצוע בתחום החינוך וההוראה, בפיקוח על מוסדות החינוך ועוד.

בנציבות תלונות הציבור מתקבלות תלונות רבות בענייני חינוך והשכלה. התלונות מוגשות בעיקר על משרד החינוך, על רשויות מקומיות ועל מוסדות להשכלה גבוהה. חלק ניכר מן התלונות מתקבלות מהורים של תלמידים, אולם מתקבלות תלונות

1 בג"ץ 5373/08 אבו לבדה ואח' נ' שרת החינוך ואח', פס' 24 - 28 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה (פורסם במאגר ממוחשב, 6.2.11).

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

3 בג"ץ 1554/95 עמותת "שוחרי גיל"ת" נ' שר החינוך התרבות והספורט, פ"ד נ(3), 2, 22 (1996).

4 בג"ץ 5373/08 ה"ש 1 לעיל.

5 בג"ץ 7426/08 טבקה משפט וצדק לעולי אתיופיה נ' שרת החינוך (פורסם במאגר ממוחשב, 31.8.10).

15 נציב תלונות הציבור, דוח שנתי 43 (2016), עמ' 82 - 83.

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 והסעות לבתי הספר. הנציבות בוחנת את התלונות נוכח החקיקה הנרחבת הקיימת בתחום החינוך ופסקי הדין בנושא וכן נוכח הנקבע בחוזרי מנכ"ל משרד החינוך.

להלן תיאור הטיפול במבחר תלונות בענייני חינוך והשכלה:

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 ולחטיבות הביניים יהיה בהתאם למקום מגוריו של התלמיד או לבית הספר הקודם שבו למד. אשר לחטיבה 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 בתי ספר ומגמות ייחודיים⁶. נוסף על כך, חלק מהרשויות המקומיות מיישמות את תכנית "אזורי בחירה מבוקרת", המאפשרת לתלמידים לבחור את בית הספר שבו ילמדו ולפתח את הייחודיות של בית הספר, בד בבד עם שמירה על איזון בין בתי הספר בכל הנוגע למספר התלמידים בהם.

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.

הורים המבקשים לשנות את השיבוץ שנקבע לילדם, רשאים להגיש לרשות החינוך המקומית בקשה להעברה למוסד חינוך אחר. אם הבקשה נדחית, יכולים ההורים להגיש למנהל המחוז במשרד החינוך ערעור על הדחייה⁷. בחלק מהרשויות המקומיות פועלות ועדות ערר פנימיות, וההורים יכולים לערור לפניהן על החלטה לדחות בקשה להעברה, לפני הגשת ערעור למנהל המחוז.

מדי שנה בשנה, לקראת פתיחת שנת הלימודים, מתקבלות בנציבות תלונות בנוגע לשיבוץ תלמידים במוסדות חינוך. להלן תיאור שתי תלונות שהתקבלו השנה:

6 הכנסת, מרכז המחקר והמידע, מיון מועמדים על-פי הישגים וכישורים בקבלה לבתי-ספר (2013).

7 תקנות חינוך ממלכתי (העברה), התשי"ט-1959.



אי-פרסום אמות המידה לשיבוץ בבתי ספר וטיפול לקוי בבקשות העברה

המתלונן, תושב רמת השרון, הלן על שעיריית רמת השרון לא שיבצה את בתו בכיתה א' בבית הספר שבו לומד אחיה. לטענתו, בקשת העברה שהגיש לוועדת ההעברות העירונית נדחתה, וערעור על דחיית הבקשה שהגיש לוועדת העררים העירונית, נדחה אף הוא.



בירור התלונה העלה כי שיבוץ תלמידי כיתות א' בבתי הספר בעיר, ובכלל זה שיבוץ בתו של המתלונן, התבצע בהתאם לאמות המידה לשיבוץ תלמידים במוסדות החינוך שקבעה העירייה⁸.

עם זאת העלה הבירור כי העירייה לא פרסמה לציבור אמות מידה אלה, על מנת שההורים יוכלו לפרט בעת ההרשמה, בעת הגשת בקשה להעברה או בעת הגשת ערר או ערעור על השיבוץ שנקבע לילדם, אילו אמות מידה מתקיימות לדעתם לגביהם ולגבי ילדם ולגבות את טענותיהם במסמכים.

עוד נמצא כי בהודעות ששלחו ועדת ההעברות העירונית וועדת העררים העירונית למתלונן לא צוינו הנימוקים לדחיית בקשתו להעברה ולדחיית הערר שהגיש בעקבות כך, וכן לא צוינו אמות המידה שעל פיהן נבחנו הבקשה והערר.

נוסף על כך נמצא כי בהודעות הדחיה ששלחה ועדת ההעברות העירונית להורים לא צוינה האפשרות לערור על החלטתה לפני ועדת העררים העירונית, אלא רק האפשרות להגיש ערר למשרד החינוך.

הנציבות ציינה לפני העירייה כי עליה ליידע את התושבים המתגוררים בשטח שיפוטה בעוד מועד על אמות המידה לשיבוץ שקבעה, כמתחייב מעקרונות השקיפות וההגינות, וכן עליה ליידע את התושבים על קיומה של ועדת העררים העירונית ועל האפשרות לערור לפניה על החלטות ועדת ההעברות העירונית לפני הגשת הערעור למשרד החינוך.

הנציבות הטעימה כי על ועדת ההעברות העירונית וועדת העררים העירונית לנמק את החלטותיהן לדחות בקשות להעברה ועררים שהוגשו בעקבות דחיות כאמור,

[21]
עיריית
רמת השרון

8 אמות המידה כוללות בעיות רפואיות של התלמיד, קשיים חברתיים, הימצאות אחים בוגרים בבית הספר, נכות של ההורים ועוד.

כמתחייב מתקנות חינוך ממלכתי (העברה), התשי"ט-1959, ומהחוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1958.

העירייה פעלה בהתאם להערות הנציבות והציגה לפניו ניהול מתוקן שבו מפורטות אמות המידה לשיבוץ, וכן מצוינת האפשרות לערוך לפני ועדת העררים העירונית על החלטת ועדת ההעברות לפני הגשת ערעור למנהל המחוז. העירייה ציינה כי תפרסם ניהול זה לתושבים המתגוררים בשטח שיפוטה לקראת שנת הלימודים הבאה.

מאחר שהתקבלו עוד תלונות שבהן נטען כי הרשות המקומית לא ציינה בהודעות על דחיית בקשות להעברה את הנימוקים לכך ואת האפשרות לערוך על הדחייה לפני ועדת העררים העירונית, ביקשה הנציבות ממוסד החינוך שירענן לרשויות המקומיות את חובותיהן בעניין זה. ואכן, משרד החינוך הודיע לנציבות שבהנחיות לרישום לגני ילדים ולכיתה א' לקראת שנת הלימודים התשע"ט⁹, הובהרו לרשויות המקומיות החובות האמורים. (1044846)

ביטול קבלה לבית ספר סמוך לפתיחת שנת הלימודים

בתו של המתלונן התקבלה לכיתה ט' בבית ספר תיכון עיוני בית יעקב במרכז הארץ ונרשמה אליו. במכתב מ-30.8.16, ערב פתיחת שנת הלימודים, הודיע מנהל בית הספר למתלונן על ביטול קבלתה של הבת לבית הספר. המנהל ציין כי הבת לא תוכל ללמוד בבית הספר משום שאחותה הגדולה נרשמה ללימודי מחשבים במוסד חרדי המעניק תואר אקדמי, דבר הסוטה מהקו החינוכי שקבעו הרבנים שבית הספר פועל על פיהם.



המתלונן פנה בעניין למשרד החינוך, וזה הנחה אותו להגיש ערר על ביטול קבלתה של הבת לבית הספר סמוך לתחילת שנת הלימודים, ולאחר שכבר נמסרה לה הודעה על קבלתה. ב-15.9.17 הודיעה ועדת הערר במחוז החרדי של משרד החינוך (המחוז החרדי) על החלטתה לקבל את הערר והורתה על קבלת בתו של המתלונן לבית הספר. לאחר שבית הספר לא קיים את הוראת ועדת הערר זומן מנהלו לביורר לפני מנהל המחוז החרדי, ונוכח הטענות שהעלה זומן לוועדת הערר לצורך מסירת הבהרות. ב-29.9.16 הודיעה ועדת הערר על החלטתה להותיר על כנה את החלטתה הקודמת. רק ב-5.10.16, יותר מחודש לאחר פתיחת שנת הלימודים, החלה בתו של המתלונן ללמוד בבית הספר.

הנציבות ביקשה ממשרד החינוך להבהיר מדוע הנחה את המתלונן להגיש ערר על ביטול קבלתה של בתו לבית הספר, ולא ראה בביטול הקבלה הרחקה הטעונה קיום הליכים לפי ניהול שקבע המשרד בעניין זה⁹. לפי הנוהל, ניתן להרחיק תלמיד ממוסד חינוך רק לאחר מיצוי הליכים הכוללים זימון של ההורים להשמעת טענותיהם ויידועם בדבר זכותם לערוך על החלטת לפני ועדת שימוע.

בתגובה טען משרד החינוך כי מדובר בביטול קבלה לבית הספר, ולא בהרחקה, שכן בתו של המתלונן טרם החלה ללמוד בבית הספר. ואולם עמדת הנציבות הייתה כי יש לראות בביטול קבלתה של הבת ערב פתיחת שנת הלימודים, לאחר שכבר נמסרה לה הודעה על הקבלה - הרחקה שלה מבית הספר. יצוין כי גם מהחלטות ועדת הערר בעניין עולה כי היא ראתה בביטול הקבלה - הרחקה.

הנציבות העירה למשרד החינוך על שלא ראה בביטול קבלת הבת לבית הספר - הרחקה ממנו, כנדרש; כאמור, בעקבות ביטול קבלתה הפסידה הבת כחודש משנת הלימודים.

הנציבות אף הצביעה לפני משרד החינוך על הצורך לקבוע בנהליו הנחיות מפורשות לגבי ביטול קבלה של תלמיד למוסד חינוך.

בעקבות הערת הנציבות הודיע לה משרד החינוך כי תיקן את נוהל המחוז החרדי בעניין הליכי קבלה, רישום ושיבוץ לקראת שנת הלימודים התשע"ט. משרד החינוך ציין כי לנוהל נוסף סעיף, ולפיו מוסד חינוך המבקש לבטל קבלה של תלמיד טרם פתיחת שנת הלימודים ולאחר שכבר נמסרה לתלמיד הודעה על קבלתו, יעשה זאת רק בהתקיים נסיבות חריגות שיש בהן כדי להוות עילה ממשית לביטול הקבלה (למשל, מסירת פרטים כוזבים, הטעיה והפרה ברורה של תקנון המוסד), ובכפוף למתן זכות טיעון בעל פה ובכתב להורי התלמיד לפני ההחלטה על ביטול הקבלה. (1026933)

החזרת תלמידים נושרים לבתי הספר

חלק מהתלונות המתקבלות בנציבות עוסקות במקרים שבהם תלמידים אינם מבקרים בבית הספר באופן סדיר, בין היתר מאחר שאינם משתלבים בו כהלכה. הנציבות רואה חשיבות רבה בטיפול דחוף בתלונות כאלה וחותרת להחזרה מהירה של התלמיד לבית הספר. למשל, התערבות הנציבות הביאה לכך שתלמיד כיתה י' מיישוב בצפון שלא ביקר בבית ספר כמה חודשים שולב בבית ספר ביישוב שבו הוא מתגורר. במקרה אחר הלינה אם ממרכז הארץ כי בתה בת ה-11 אינה משתלבת כהלכה בבית הספר שבו היא לומדת, ועקב כך אינה מבקרת בבית הספר באופן סדיר תקופה ממושכת. הנציבות פעלה להשגת שיתוף פעולה של המתלוננת עם רשויות החינוך והרווחה, לשם שילוב מוצלח של הבת בבית הספר ומתן מענה לצרכיה. המתלוננת דיווחה כי בעקבות התערבות הנציבות חל שיפור ניכר ביחס כלפי בתה בבית הספר (1031427, 1045102).

”

הנציבות רואה חשיבות רבה בטיפול דחוף בתלונות בעניין תלמידים נושרים וחותרת להחזרה מהירה של התלמיד לבית הספר

—

[23]

”

בעקבות הערת הנציבות הודיע משרד החינוך כי תיקן את נוהל המחוז החרדי בעניין הליכי קבלה, רישום ושיבוץ

9 ספטמבר 2018 - אוגוסט 2019.

10 "נוהל הרחקה לצמיתות של תלמיד ממוסד חינוך והעברתו למוסד חינוך אחר" (נוהל 9-2.4).

הסעות תלמידים למוסדות חינוך והשתתפות הרשויות במימון

ההסעות לבתי הספר מסייעות ליישום חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, לגבי תלמידים שבית הספר רחוק מביתם. כמו כן, ההסעות הן חלופה להקמת בתי ספר ביישובים קטנים שאין הצדקה פדגוגית וכלכלית להקים בהם בתי ספר. ההסעות גם מאפשרות לתלמידי החינוך המיוחד ללמוד בבתי ספר העונים על צרכיהם הייחודיים¹¹.

אף שבית המשפט העליון קבע כי "הזכות לחינוך חנם איננה כוללת זכות למימון תחבורה לבית הספר", משרד החינוך והרשויות המקומיות משתתפים במימון הסעות ונסיעות למוסדות חינוך. הזכאות להסעה למוסד חינוכי ולהשתתפות משרד החינוך והרשות המקומית במימונה נקבעת בין היתר על פי סוג החינוך שהמוסד החינוכי שייך אליו (רגיל או מיוחד), שכבת הגיל של התלמידים, המוסד החינוכי שאליו משויכים התלמידים על פי המיפוי ואזורי הרישום שנקבעו, המרחק מבית התלמיד לבית הספר ומעמדו של המוסד החינוכי (רשמי או מוכר שאינו רשמי).

הרשות המקומית אחראית לארגון הסעות התלמידים המתגוררים בתחום שיפוטה למוסדות חינוך רשמיים¹². משרד החינוך משתתף במימון הוצאות הרשויות המקומיות בגין ההסעות, בשיעור של בין 40% ל-90% מן העלות. ככלל, הסעה מאורגנת תתבצע רק במקרה שלא ניתן להגיע למוסד החינוכי בקווי תחבורה ציבורית.

מדי שנה בשנה מתקבלות בנציבות תלונות על ליקויים שונים הנוגעים להסעות ולנסיעות למוסדות חינוך, והבירור שמבצעת הנציבות מקדם את תיקונם של ליקויים אלה. להלן פירוט בעניין זה:

1. הורים תושבי בני ברק שילדיהם לומדים בגנים של החינוך המיוחד הלינו בתלונות רבות שהגישו לנציבות על שההסעות לגנים מבוצעות באוטובוסים המיועדים להסעת 30 ילדים ויותר, במקום ברכבי הסעה קטנים המיועדים לכל היותר לשבעה ילדים, כפי שנעשה בעבר. ההורים טענו כי השימוש באוטובוסים מגביר את הסיכונים הבטיחותיים לילדים, וכי לעתים תכופות הם נופלים ונחבלים בזמן הנסיעה; כי עקב השימוש באוטובוסים מתארכת הנסיעה ונמשכת יותר משעה; וכי האוטובוסים אינם עוצרים בסמוך לבתי המגורים, ובשל כך נדרשים הילדים ללכת ברגל אל תחנת העצירה וממנה. לדברי ההורים, באחד הימים הורידה המלווה ילד מההסעה והותירה אותו ברחוב ללא השגחה, משום שלא הבחינה שהוריו אינם ממתנים לו בתחנה.

עיריית בני ברק אישרה בתגובה על התלונות כי 35 ילדים הלומדים בגנים של החינוך המיוחד מוסעים באוטובוס אחד, בליווי שתי סיעות. לטענתה, הדבר נעשה כחוק.

[24]
עיריית בני ברק

¹¹ חוזר מנכ"ל משרד החינוך בעניין "הסעות תלמידים ועובדי הוראה למוסדות חינוך רשמיים": [HTTP://CMS.EDUCATION.GOV.IL/EDUCATIONCMS/APPLICATIONS/MANKAL/ETSMEDORIM/3/3-3/HORAOTKEVA/K-2013-1-2-3-3-6.HTM](http://cms.education.gov.il/educationcms/applications/mankal/etsmedorim/3/3-3/horaotkeva/k-2013-1-2-3-3-6.htm)

¹² כן אחראית הרשות המקומית לארגון הסעות תלמידי החינוך המיוחד המשתייכים לחינוך המוכר שאינו רשמי.



בירור שעשתה הנציבות במשרד החינוך העלה כי הנוהג הקיים הוא שאין מסייעים ילדים עם מוגבלות באוטובוס, וכי העירייה הונחתה בהתאם אולם סירבה לקיים את ההנחיה, בטענה כי הדבר אינו מעוגן בחוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא ההסעות. משרד החינוך הודיע לנציבות כי בחוזר מנכ"ל עדכני שנמצא בתהליכי כתיבה תפורסם הנחיה ברורה בעניין הסעת ילדים עם מוגבלות באוטובוס.

בעקבות התערבות הנציבות נפגשו נציגי משרד החינוך עם ראש העירייה לשם ליבון הסוגיה. בעקבות הפגישה הודיעה העירייה כי תפסיק להסיע את תלמידי החינוך המיוחד באוטובוס ותעבור לשימוש ברכבי הסעה קטנים. מעקב שקיימה הנציבות העלה כי מראשית שנת 2018 העירייה אכן מסיעה את תלמידי החינוך המיוחד ברכבים קטנים. (1044988)

2. המתלוננת, המתגוררת בשכונה שהועברה מתחום השיפוט של עיריית מודיעין עילית לתחום השיפוט של המועצה האזורית מטה בנימין, הלינה על אי-קבלת החזר כספי בגין נסיעות בתה לבית ספר על-יסודי חרדי בירושלים המשתייך לחינוך המוכר שאינו רשמי. יצוין כי את הכספים למימון הנסיעות לבתי ספר יסודיים במגזר החרדי שבבעלות מרכז החינוך העצמאי ומרכז מעיין החינוך התורני בארץ-ישראל מעביר משרד החינוך לשני מרכזים אלה¹³, והמרכזים מעבירים את הכספים להורים; את כספי מימון הנסיעות לבתי ספר חרדים על-יסודיים המשתייכים לחינוך המוכר שאינו רשמי המשרד מעביר לבתי הספר, ובתי הספר הם שמעבירים את הכספים להורים.

במודיעין עילית קיים הסדר מיוחד ולפיו העירייה, ולא בית הספר, היא שמקבלת ממשרד החינוך את הכספים למימון נסיעותיהם של תלמידי החינוך החרדי, והיא שמעבירה להורים את החזר הכספי עבור הנסיעות.

המועצה האזורית מסרה בתגובה על התלונה כי בעקבות מעבר הדרגתי של השכונה לתחום השיפוט שלה, שהחל בשנת 2015 והסתיים בשנת 2016, לא הגישה עיריית מודיעין עילית בפרק זמן זה בקשות להחזר כספי עבור הנסיעות של התלמידים מהשכונה שבה מתגוררת המתלוננת, וגם בית הספר שבו לומדת בתה של המתלוננת לא הגיש בקשה להחזר כזה. המועצה האזורית הוסיפה כי

¹³ על פי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, תאגיד מרכז החינוך העצמאי ותאגיד מרכז מעיין החינוך התורני בארץ-ישראל "יתוקצבו בתקציב משרד החינוך והתרכות למטרות חינוך בלבד... על פי קריטריונים ענייניים אחידים ושוויוניים כמו לכלל ילדי ישראל".

[25]
המועצה האזורית
מטה בנימין



ביקשה ממשרד החינוך לאפשר לה להגיש בקשות למימון נסיעות התלמידים המתגוררים בשכונה האמורה, אולם משרד החינוך סירב לכך.

בעקבות בירור התלונה ובהתחשב במצוקת תושבי השכונה החליטה המועצה, לפני משורת הדין, לממן מתקציבה את נסיעות תלמידי השכונה לבתי הספר, והמתלוננת קיבלה החזר כספי עבור נסיעות בתה. [1029460]

3. מתלונן שבתו היא תלמידת החינוך המיוחד בירושלים הלין על שרכב ההסעה אוסף את ילדי הגן שבו היא לומדת כמחצית השעה לפני סיום פעילותו של הצהרון המתקיים בגן. בעקבות התערבות הנציבות, ואף שהזכאות להסעה היא בתום יום הלימודים בגן ולא בתום פעילות הצהרון, הודיעה עיריית ירושלים לחברות ההסעה כי ההסעות יצאו רק בסיום פעילות הצהרון. נוסף על כך הנחה מינהל החינוך בעירייה את הגננות שלא להוציא את הילדים מהגן לפני שעת סיום הפעילות של הצהרון, גם לא לבקשת נהג ההסעה. [1027645]

תלונות על מוסדות להשכלה גבוהה

המועצה להשכלה גבוהה (המל"ג) היא הגוף הממונה על המוסדות להשכלה גבוהה. תפקידיה הם בין היתר פיקוח על הקמת מוסדות חדשים להשכלה גבוהה, אישור תארים אקדמיים ופיקוח על הענקתם והעברת כספי ממשלה למוסדות להשכלה גבוהה. המועצה פועלת על פי חוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958, ושר החינוך הוא היו"ר שלה.

התלונות על מוסדות להשכלה גבוהה מתקבלות מסטודנטים, מועמדים ללימודים, תלמידי מכינות קדם-אקדמיות ואנשי סגל. תלונות רבות עסקו בנושאים כספיים: חישוב שכר לימוד; גביית דמי ביטול לימודים ושיעורם של דמי הביטול; וגביית תשלומים שונים, כגון דמי שמירה או תשלום עבור אישור לימודים. תלונות אחרות נסבו על אי-קבלה ללימודים או למסלול לימוד מסוים וכן על אי-אישור מעבר לשנת הלימודים הבאה. בעוד תלונות הלינו סטודנטים כי מבחנים או עבודות שהגישו נבדקו באופן לא הוגן או לא תקין.

קבוצות שונות של סטודנטים ושל מועמדים ללימודים זכאיות להתאמות ולהקלות: בעלי מוגבלויות זכאים להסדרי נגישות; הסובלים מלקויות למידה זכאים להתאמות שונות; וסטודנטים הנעדרים מהלימודים בשל שירות מילואים או בשל היריון, טיפולי פוריות או לידה זכאים להקלות ולהטבות שונות. ההתאמות וההקלות נועדו לתת הזדמנות שווה לכל סטודנט ומועמד ללימודים לרכוש השכלה גבוהה.

בשנת 2017 ביררה הנציבות תלונות של סטודנטים ומועמדים ללימודים שטענו כי לא נעשו לגביהם ההתאמות הנדרשות. כן בוררו תלונות שבהן טענו סטודנטים ומועמדים ללימודים כי לא ניתנו להם ההקלות המגיעות להם על פי דין או על פי תקנון המוסד האקדמי שלמדו בו, או שהמוסדות האקדמיים שלמדו בהם קבעו תנאים לא סבירים לקבלת הקלות. נוסף על כך בוררו תלונות שבהן טענו סטודנטים ומועמדים ללימודים כי בקשתם לקבל תוצאות אבחון שנעשה להם נתקלה בסירוב.

שכר הלימוד והתשלומים האחרים שרשאים המוסדות להשכלה גבוהה לגבות נמצאים בפיקוח ונקבעו בהתאם לכללים שהותוו בדוח הוועדה הציבורית לקביעת גובה שכר הלימוד ומפעלי הסיוע לסטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה, שפורסם בשנת 1996¹⁴ (דוח מלץ). הנציבות בודקת אם המוסדות להשכלה גבוהה עומדים בכללים שנקבעו בדוח מלץ. עם זאת, בדוח מלץ אין התייחסות לסוגים רבים של תשלומים הקיימים כיום, וכאשר מתקבלות תלונות על תשלומים כאלה בודקת הנציבות אם התשלומים תואמים את הכללים שקבעו המוסדות בתקנונים שלהם, וכן אם הסכום הנדרש הוא סביר. להלן תיאורן של שתי תלונות על דרך פעולתם של מוסדות להשכלה גבוהה:

גביית תשלום מופרז עבור אישור באנגלית על קבלת תואר אקדמי

המתלונן הלין על שנדרש לשלם לאוניברסיטה העברית 70 ש"ח עבור אישור באנגלית על קבלת תואר אקדמי. האוניברסיטה טענה בתגובה על התלונה כי היא פועלת בהתאם לנקבע בדוח מלץ, ולפיו היא רשאית לקבוע תשלום עבור מתן אישור באנגלית לפי שיקול דעתה. האוניברסיטה הסבירה כי התשלום נקבע בהתאם להיקף העבודה הנדרשת לשם מתן האישור והעלויות הכרוכות בהכנתו. עם זאת הודיעה האוניברסיטה כי היא מוכנה להעלות את הסוגיה לדיון מחודש בהנהלה שלה.

הבירור העלה כי בדוח מלץ צוין במפורש כי התשלום עבור אישור באנגלית על קבלת תואר אקדמי צריך להיות 20 ש"ח, בתוספת הצמדה למדד המחירים לצרכן. במועד שבו ביקש המתלונן לקבל את האישור היה סכום התשלום בתוספת הצמדה למדד כ-30 ש"ח בלבד. הנציבות הפנתה את תשומת לבה של האוניברסיטה לכך, ובעקבות כך הודיעה האוניברסיטה כי התשלום עבור האישור הופחת מ-70 ש"ח ל-30 ש"ח, וכי המתלונן יוכל לקבל החזר כספי בהתאם. [1039914]



קבוצות שונות של סטודנטים ושל מועמדים ללימודים זכאיות להתאמות ולהקלות

[27]

האוניברסיטה העברית

14 הדוח אמנם התייחס לשנות הלימודים התשנ"ז - התשס"א (אוקטובר 1996 - אוקטובר 2001), אך הכללים שנקבעו בו תקפים גם כיום.



הארכת מועד להגשת עבודה לצורך קבלת תואר אקדמי

המתלונן למד לתואר ראשון במסגרת תכנית ייחודית בפיקוחו של בית הספר לחינוך של אוניברסיטת בר-אילן. הלימודים התקיימו במכון להכשרת מורים (המכון).

עבודות שהגישו כמה סטודנטים, ובהם המתלונן, במסגרת הלימודים אבדו, והמכון ביקש מהאוניברסיטה לאשר הגשה חוזרת של העבודות. האוניברסיטה נענתה לבקשת המכון והורתה לסטודנטים שעבודותיהם אבדו להגיש שוב את העבודות עד לאפריל 2016. לטענתה ביקש המתלונן להגיש את העבודה רק ביוני אותה שנה, לאחר המועד שנקבע, ולכן היא סירבה לקבלה.

המתלונן הלך על סירוב האוניברסיטה לקבל את העבודה, וטען שעקב כך הוא אינו זכאי לתואר. לדבריו, הוא הגיש שוב את העבודה עוד בפברואר 2016, דהיינו לפני המועד האחרון שנקבע, ויש לו אסמכתה לכך. ואולם האוניברסיטה מסרה בתגובה כי העבודה לא הגיעה למזכירות בית הספר לחינוך או למרצה הקורס.

בעקבות פניית הנציבות, ומאחר שהיה מדובר במטלה האחרונה שנותרה למתלונן לצורך השלמת התואר, אישרה לו האוניברסיטה, לפני משורת הדין, להגיש את העבודה. בהמשך הוכרה זכאות המתלונן לתואר, והוא הודה מאוד לנציבות על עזרתה. (1019886)

אני רוצה להוקיר תודה על המאמצים שהשקיע עו"ד... במטרתו לעזור לי ולילדיי...לבד לא הייתי מצליחה. מודה לך עורך דין ולפני הכול מלאך עם לב זהב שנמצא שם לעזור לי ולילדיי.



הדיר הציבורי

הזכות החוקתית לקיום אנושי בכבוד כוללת גם את הזכות לדיר, שכן "אדם המתגורר בחוצות ואין לו דיר, הוא אדם שכבודו כאדם נפגע". הזכות לתנאי מחיה הולמים, ובכלל זה לדיר נאות, מעוגנת גם באמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (INTERNATIONAL COVENANT ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS).

בית המשפט העליון ציין כי "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 [לכל אדם]... מקום מגורים שבו יוכל לממש את פרטיותו ואת חיי המשפחה שלו ולחסות מפגעי מזג האוויר".

משרד הבינוי והשיכון (משרד השיכון) מופקד על מתן סיוע בדיר לזכאים, בדגש על אוכלוסיות נזקקות. הסיוע לאוכלוסיות אלו ניתן בשתי דרכים עיקריות: סיוע במימון שכר דירה למי שאינם בעלי כושר השתכרות, למשפחות המתקיימות מקצבאות קיום, למשפחות בעלות הכנסה נמוכה ולעולים חדשים; והקצאת דירות השייכות למערך הדיר הציבורי למי שמצויים במצוקה כלכלית ותפקודית. יוער כי הקצאת דירות כאמור לעולים חדשים היא באחריות משרד העלייה והקליטה (משרד הקליטה).

בבעלות המדינה מאגר של דירות, בעיקר בפריפריה, והיא מקצה אותן לזכאים תמורת דמי שכירות מוזלים. משרד השיכון קובע את תנאי הזכאות לדיר ציבורי ואת היקף הסיוע שיינתן לכל משפחה, לפי מאפייניה ולפי מקום הדירה. חברות לדיר ציבורי אשר פועלות מטעם משרד השיכון אחראיות לניהול הדירות ולתחזוקתן.

חוק זכויות הדייר בדיר הציבורי, התשנ"ח-1998, מחייב את המדינה "להתחיל בביצוע תיקון של ליקוי בדירה ציבורית... בדחיפות המתחייבת, ולא יאוחר מ-60 ימים מיום שנודע לה על הצורך בתיקון, ולהשלימו בתוך זמן סביר". נוסף על כך נקבעה בתקנות שהותקנו מכוח חוק זה רשימה של פריטים שעל החברות להחליף או לתקן בהתאם לצורך, ובכללם פריטים הקשורים למערכת המים הדירית, לאינסטלציה הסניטרית, למערכת החשמל, לדלתות הכניסה ולחלונות החיצוניים⁴. למרות האמור, מדי שנה בשנה מתקבלות בנציבות תלונות הציבור תלונות רבות הנסבות על תחזוקת הדירות השייכות למערך הדיר הציבורי, ובכלל זה על אי-ביצוע התיקונים הנדרשים בהן⁵.

נוסף על תלונות כאמור מוגשות לנציבות בכל שנה תלונות רבות הנסבות על דחיית בקשות לקבלת דירות השייכות למערך הדיר הציבורי, על משך ההמתנה לקבלת

”

משרד הבינוי והשיכון מופקד על מתן סיוע בדיר לזכאים, בדגש על אוכלוסיות נזקקות

1 רע"א 4905/98 גמזו נ' ישעיהו, פ"ד נה(3) 375, 360 (2001).

2 בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר, פ"ד ס(3) 482, 464 עד 483 (2005).

3 כגון עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ, עמיגור - ניהול נכסים בע"מ ושקמונה - חברה ממשלתית-עירונית לשקום הדיר בחיפה בע"מ.

4 למעט זוגיות.

5 ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 2009, בפרק "ליקויים משמעותיים בתחזוקת הדיר הציבורי", עמ' 327 עד 379. בדוח צוין כי ב-30 מ-35 הדירות שנבדקו נמצאו ליקויי תחזוקה ובנייה, וכי במרביתן (ב-25 מהן) נמצא יותר מליקוי אחד. הליקויים שנמצאו במרבית הדירות נבעו מתחזוקה ירודה הן של הדיירים והן של חברות האכלוס או מבנייה לקויה.

דירות כאלה ועל דחיית בקשות של מי שכבר מתגוררים בדירות כאמור להחלפת דירותיהם, לצורך שיפור תנאי מגוריהם.

אשר לתלונות שהגישו דיירים בשכירות בשוק הפרטי, הן נסבו על דחיית בקשות לקבלת סיוע בתשלום שכר הדירה, על מתן סיוע בסכומים שאינם מספקים, על אי-מתן הסיוע במועד ועל הפסקתו ללא מתן התראה מראש.

להלן תיאורן של כמה תלונות בנושא הדיור שבוררו השנה. תלונה בעניין הפליה מחמת לאום בהקצאת דירה השייכת למערך הדיור הציבורי מובאת בפרק "ההגנה על זכויות האדם" בעמ' 38.

סירוב להעלות בקשות לוועדת חריגים

אדם המעוניין לקבל ממשרד השיכון סיוע בדיור, נדרש להגיש למשרד השיכון בקשה בעניין, באמצעות ספק שירותי שכר דירה⁶. משרד השיכון מחליט בנוגע לבקשות כאלה בהתאם לכללים הקבועים בנהלים; בקשות שאינן עומדות בכללים אלה מועלות לדיון בוועדת חריגים. ועדת החריגים דנה בנסיבות האישיות של מבקש הסיוע ובודקת אם יש מקום לחרוג מן הכללים הקבועים בנהלים. להלן תיאור שתי תלונות בעניין זה:

1. המתלוננים, זוג קשישים ניצולי שואה, עלו ארצה בשנת 1994. כעבור כמה חודשים קיבלו המתלוננים הלוואות ומענקים ממשרד השיכון, רכשו בעזרתם דירה והתגוררו בה עם בתם וחתנם. בשנת 2015 העבירו המתלוננים ללא תמורה את זכויותיהם בדירה על שם הבת ועברו להתגורר בשכירות. בספטמבר 2016 הגישו המתלוננים למשרד השיכון בקשה לקבלת סיוע בשכר דירה. משרד השיכון הודיע למתלוננים כי קבלת הסיוע מותנית בהמצאת אישור מהבנק ולפיו הם החזירו את ההלוואות שקיבלו בשנת 1994 לשם רכישת הדירה, וכי המשכנתא על הדירה שרכשו סולקה. התברר למתלוננים כי נותר להם לשלם עוד כ-200,000 ש"ח כדי להחזיר את ההלוואות שקיבלו.

המתלוננים טענו שהוצאותיהם על שכירת דירה בשוק החופשי הן רבות, ועקב כך אין באפשרותם לגייס סכום זה.

הנציבות ביררה מדוע לא הועלתה בקשתם של המתלוננים לדיון בוועדת חריגים. נציגת משרד השיכון מסרה לנציבות כי אין מניעה להעלות את הבקשה לדיון בוועדה כאמור, אולם הוועדה ממילא תתנה את אישור הבקשה בהמצאת האישור על סילוק ההלוואות שניתנו למתלוננים.

הנציבות הבהירה למשרד השיכון כי על פי הפסיקה⁷, אל לו לדחות בקשה המונחת לפניו רק על סמך מדיניות כללית שקבע, אלא עליו לבחון אותה לגופה ולבדוק אם יש הצדקה לסטות בעניינה מהמדיניות שקבע. לכן על משרד השיכון

[29]
משרד
הבינוי והשיכון



להביא את הבקשה של המתלוננים לפני ועדת חריגים ולהנחות אותה לבחון בלב פתוח ובנפש חפצה את נסיבותיה המיוחדות של הבקשה, ובין היתר להביא בחשבון את פרק הזמן שעבר ממועד קבלת ההלוואה ועד מועד הגשת הבקשה, את גילם של המתלוננים, את הכנסותיהם ואת העובדה שהם ניצולי שואה.

בהתאם להבהרת הנציבות העביר משרד השיכון את הבקשה לוועדת חריגים, וזו החליטה לאשר לבני הזוג סיוע בשכר דירה, בלי לדרוש מהם אישור על פירעון ההלוואות שקיבלו בעבר ממשרד השיכון.

משהתבררו המתלוננים על החלטת ועדת החריגים הם שלחו לנציבות מכתב תודה. (1028549)

אנו רוצים להודות מכל הלב לעו"ד... הוא עשה דבר בלתי אפשרי ועזר לנו לקבל סיוע בשכר דירה שלא קיבלנו שנים רבות. הוא פעל בצורה מקצועית ביותר, ומעבר למקצועיותו גילינו אדם אכפתי וטוב לב.



2. המתלונן, הזכאי לגמלת נכות כללית, פנה בשנת 2017 לעמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ (עמידר) בבקשה לקבל סיוע בשכר דירה נוכח מצבו הכלכלי הקשה. בקשתו נדחתה על ידי ועדות חריגים שונות של משרד השיכון, לרבות הוועדה הציבורית לערעורים בנושאי אכלוס (הוועדה הציבורית). דחיית הבקשה נומקה בכך שהמתלונן מכר דירה בינואר 2016, ולפי נוהל משרד השיכון בנושא "השתתפות בתשלום שכר דירה"⁸, אדם אינו זכאי לסיוע בשכר דירה אם הייתה בבעלותו דירה בעשר השנים שקדמו למועד הגשת הבקשה לקבלת סיוע כאמור.

המתלונן טען כי האדם שהוא מכר לו את הדירה (הקונה) הונה אותו ולא שילם לו עבור הדירה, והוסיף כי הגיש במשטרה תלונה על כך נגד הקונה.

6 כגון עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ, חברת מילגם בע"מ ואלונים מקבוצת מ.ג.ע.ר.

7 בג"ץ 4382/98 גבאי נ' שר הבריאות, פ"ד נב(3) 418, 423 (1998).



שלושה שבועות לאחר שדחתה הוועדה הציבורית את בקשתו של המתלונן, החליטה פרקליטות מחוז דרום להגיש כתב אישום נגד הקונה, בגין קבלת דבר במרמה בנסיבות מחמירות. כאשר נודע למתלונן על הגשת כתב האישום, הוא פנה לעמידר וביקש ממנה להעלות שוב את בקשתו לפני ועדת חריגים של משרד השיכון. ואולם נציגי עמידר מסרו לו כי בהתאם לנוהלי משרד השיכון, אין באפשרותו להגיש ערעור על החלטת הוועדה הציבורית לדחות את בקשתו, כל עוד לא עברו 12 חודשים מיום קבלת ההחלטה.

הנציבות הסבה את תשומת לב משרד השיכון לכך שהגשת כתב האישום נגד הקונה מהווה שינוי נסיבות, וביקשה ממשרד השיכון להסביר מדוע נוכח שינוי הנסיבות אין מקום להעלות שוב את בקשתו של המתלונן לדיון בוועדת חריגים. בעקבות הערת הנציבות הועלתה הבקשה לדיון בוועדה כאמור, וזו החליטה לאשר למתלונן סיוע בשכר דירה.

הנציבות הודיעה למשרד השיכון כי עליו לחדד את הנהלים בקרב עובדיו ובקרב ספקי שירותי שכר דירה, ובכלל זה להבהיר בנהלים כי על ועדת חריגים לדון בבקשות שהנסיבות לגביהן השתנו, גם אם עדיין לא עברו 12 חודשים מיום קבלת ההחלטה בעניינן. (1036141)

החלפת חדר לקשישה במעונית (הוסטל)

המתלוננת, קשישה בת 81 הנעזרת במקל הליכה, מתגוררת זה כעשור במעונית שמנהלת חברת עמיגור - ניהול נכסים בע"מ (עמיגור). המתלוננת זכאית להתגורר במעונית מכוח נהלים של משרד הקליטה. בעקבות הידרדרות שחלה במצבה הבריאותי פנתה המתלוננת לעמיגור ולמשרד הקליטה בבקשה להחליף את החדר שבו היא מתגוררת. לטענתה, חדרה אינו ראוי למגורים: אין בו מזגן, אין בו זרימת אוויר, וצמוד לו פועלת משאבת מים. בבקשתה נדחתה לאחר שנציגי משרד הקליטה ועמיגור ביקרו בחדר וקבעו כי אין בו כל פגם והוא ראוי למגורים.

נוכח טענותיה של המתלוננת ביקר נציגי הנציבות בחדר, בנוכחות נציגי משרד הקליטה ועמיגור. בביקור התברר כי מדובר בחדר שלא נבנה למטרת מגורים, אלא הוסב למטרה זו. עוד התברר כי חלקו של החדר ממוקם מתחת למפלס המדרכה, וכי יש בחדר רטיבות קשה אשר בעטייה אופפים אותו ריחות עובש. כמו כן התברר

[30]
משרד העלייה
והקליטה
משרד הבינוי
והשיכון

כי המתלוננת, שכאמור נעזרת במקל הליכה, מתקשה להיכנס לחדר ולצאת ממנו, שכן הגישה אליו מחייבת עלייה וירידה של ארבע מדרגות.

מאחר שעמיגור אינה גוף שהנציבות מוסמכת לברר עליו תלונות, הפנתה הנציבות את משרד השיכון (האחראי לפיקוח על הדירות השייכות למערך הדיור הציבורי) ואת משרד הקליטה לממצאי הביקור. בתגובה הציע משרד הקליטה למתלוננת לעבור למעונית אחרת המצויה באחריותו. ואולם המתלוננת ציינה כי נוכח קשרי החברות שלה עם דיירים אחרים במעונית שבה היא מתגוררת, היא מעוניינת להישאר בה, וכל שהיא מבקשת הוא לעבור לחדר אחר.

הנציבות שבה והפנתה את משרד השיכון לממצאי הביקור בחדרה של המתלוננת, ובעקבות התערבותו החליטה עמיגור כי המתלוננת תשוכן בחדר אחר במעונית שבה היא מתגוררת, מיד כשיתפנה. ואכן, לאחר כמה חודשים עברה המתלוננת לחדר אחר באותה מעונית, לשביעות רצונה. (1022184)

שלחתי הרבה תלונות לכל המנהלים אבל לא עזרו. רק אתה והעוזרים שלך לחצו על עמיגור שהם יחליפו את החדר שלי לחדר נורמלי... שאני יכולה להתקיים בתנאים טובים.



דרישה שלא כדין לוותר על זכאותו של ילד להיות "דייר ממשיך"

המתלוננת ובן זוגה גרו בדירת עמידר יותר מארבע שנים, מכוח זכאותו של בן הזוג לדירה השייכת למערך הדיור הציבורי. לאחר מותו של בן הזוג באוגוסט 2015 ביקשה המתלוננת להמשיך להתגורר בדירה כדיירת ממשיכה⁹, עם בתה בת ה-17, ולצורך כך נדרשה לחתום על חוזה עם עמידר. לחוזה צורף נספח סטנדרטי, ובו צוין שידוע לדייר הממשיך שקרוב משפחתו לא יהיה זכאי בעתיד להיחשב דייר ממשיך שלו בדירה. המתלוננת סירבה לחתום על חוזה השולל מבתה זכאות כאמור, ועקב כך סירבה עמידר לבצע תיקונים וטיפולים בדירה, ובכלל זה תיקונים וטיפולים שנדרש לבצע בדחיפות, כגון תיקון חלונות שבירים וטיפול ברטיבות בקירות. עמידר ציינה לפני המתלוננת כי התיקונים לא יבוצעו עד שתחתום על החוזה ובו הנספח האמור.

בחוק זכויות הדייר בדיור הציבורי, התשנ"ח-1998 (חוק זכויות הדייר), נקבע שדייר ממשיך שמוקנית לו זכות לדירה השייכת למערך הדיור הציבורי, "יראו אותו כמי שבא בנעלי הזכאי לכל דבר ועניין". לכן ילדו או בן זוגו של דייר ממשיך זכאי להיחשב בתנאים מסוימים כדייר ממשיך בעצמו. יצוין כי בפסיקה נאמר כי אחת מתכליותיו של חוק זכויות הדייר היא להבטיח את מעמדם של דיירים ממשיכים ולהקל עליהם במגעייהם עם החברות לדיור ציבורי¹⁰. הנציבות הפנתה את תשומת



[31]

עמידר, החברה
הלאומית לשיכון
בישראל בע"מ

9 בהתאם להוראות סעיף 1 לחוק זכויות הדייר בדיור הציבורי, התשנ"ח-1998, דייר ממשיך הוא בן זוג של זכאי שנפטר או של זכאי שעבר להתגורר במוסד סיעודי, לרבות הידוע בציבור כבן זוג, וכן ילדו של זכאי, נכדו, הורה או מי שהזכאי היה האפוטרופוס שלו, "ובלבד שהוא התגורר עם הזכאי ילדו של זכאי, נכדו, הורה או מי שהזכאי היה האפוטרופוס שלו, "ובלבד שהוא התגורר עם הזכאי בדירה הציבורית תקופה של שלוש שנים לפחות בסמוך למועד פטירת הזכאי או למועד שבו עבר הזכאי להתגורר במוסד הסיעודי".

10 עת"מ (י-ם) 22353-10-11 חיה רוזנמן נ' משרד הבינוי (פורסם במאגר ממוחשב, 29.11.12).

לב עמידר לכך שדרישתה מהמתלוננת לוותר על זכויותיה העתידיות של בתה כדיירת ממשיכה אינה מתיישבת עם הוראת חוק זכויות הדייר שצוינה לעיל.

בעקבות התערבות הנציבות מחקה עמידר מהנספח הסטנדרטי שעליו חתמה המתלוננת את הסעיף ולפיו קרוב משפחתו של דייר ממשיך לא יוכל להיחשב בעתיד דייר ממשיך. זאת ועוד, עמידר מסרה לנציבות כי תסיר סעיף זה מהנספח הסטנדרטי בכל החוזים שאמורים להיחתם עם דיירים ממשיכים.

עוד מסרה עמידר כי תיקנה את הליקויים בדירתה של המתלוננת, ובכלל זה אטמה את החלונות, החליפה את דלת הכניסה וטיפלה בבעיית הרטיבות. (1019810)



אין מילים בפי שיכולות לתאר את התודה שלי אליכם על הטיפול המהיר והאישי שקיבלתי ממכם! 30 שנה אני חי בסוג של מחסן ופתאום אחרי כל כך הרבה זמן התחילו לשפץ לי את הבית בזכותכם.

גביית חובות שהתיישנו

אמה של המתלוננת הלכה לעולמה בשנת 2000, והמתלוננת ירשה את דירתה. בשנת 2015 ביקשה המתלוננת להעביר את הזכויות בדירה על שמה, אולם עמידר הודיעה לה כי העברת הזכויות תיעשה בתנאי שתשלם חוב של כ-1,900 ש"ח שהיה לאמה בגין תיקונים וטיפולים הקשורים לדירה.

נוכח טענת המתלוננת כי אמה נפטרה שנים רבות קודם לכן, וכי היא כלל לא ידעה על החוב, הובא עניינה לפני ועדה בין-משרדית לעניין הסדרי חוב, בצירוף המלצה למחיקת החוב בשל התיישנותו ובשל היעדר מקור חוקי לגבות אותו. ואולם הוועדה החליטה להשאיר את החוב על כנו.

בירור שקיימה הנציבות העלה כי בשנת 2003 הקפיאה עמידר את החוב ללא ידיעת המתלוננת, וכי כאשר ביקשה המתלוננת להעביר את הזכויות בדירה על שמה, החליטה עמידר להפשיר את החוב ודרשה ממנה לשלמו.

הנציבות הבהירה לעמידר כי החוב האמור נוצר לפני יותר משבע שנים - ולכן התיישן. עוד הבהירה הנציבות כי אין בהקפאה של החוב כדי לעצור את התיישנותו.

בעקבות הבהרה זו של הנציבות החליטה ועדה שדנה בנושא מחדש למחוק את החוב, לשביעות רצונה של המתלוננת. (1020448)

דרישה פסולה לחתום על המחאת זכויות כתנאי להגדלת סיוע בשכר דירה

המתלוננת היא עולה חדשה שמתגוררת במקבץ דיור שמנהלת חברה מטעם הסוכנות היהודית לארץ ישראל (הסוכנות). בתלונתה טענה המתלוננת בין היתר כי אינה מקבלת תוספת לסיוע בשכר דירה שמעניק משרד השיכון (תוספת).



משרד השיכון אישר כי המתלוננת אינה מקבלת תוספת בסך 400 ש"ח שאמורה להיות משולמת לה על פי מצבה ומקום מגוריה. לדברי משרד השיכון, משרד הקליטה, שהוא הקובע את התנאים לקבלת התוספת, הנחה אותו שלא לשלם את התוספת לזכאי שמסרב לחתום על מסמך ולפיו הוא ממקח לחברה שמנהלת מקבץ דיור מטעם הסוכנות את הזכות לקבל את התוספת.

משרד הקליטה טען כי הוא דורש לחתום על מסמך כזה בהתבסס על הסכמים בינו לבין חברות כאמור, שנועדו לאפשר לחברות לקבל את התוספת במקום דייר הזכאי לה במקרה שהדייר מסרב לשלם שכר דירה, ובכך להימנע מהצורך לנקוט הליכים משפטיים נגד הדייר. עוד טען משרד הקליטה כי בהחלטת הממשלה על מתן התוספת צוין כי מקבל התוספת ימחה את הזכות לקבלתה לסוכנות.

ואולם הנציבות ציינה לפני משרד הקליטה כי המתלוננת אינה צד לחוזה בינו לבין החברות המנהלות מקבצי דיור, ועקב כך חוזה כאמור אינו יכול לשמש בסיס להטלת חיובים עליה. זאת ועוד, בהחלטת הממשלה נקבע כי מקבל הסיוע הכספי רשאי להמחות את הזכות לקבלת התוספת לסוכנות, משמע, הוא אינו חייב לעשות כן.

משרד הקליטה הודיע לנציבות כי בעקבות הערתה הוא בחן שוב נושא זה והחליט שקבלת התוספת לא תותנה עוד בחתימה של מקבל הסיוע על מסמך בדבר המחאת זכויותיו לחברה המנהלת מקבץ דיור. (1031829)

אי-אספקה סדירה של מים קרים לנכה

המתלונן, נכה סיעודי בשיעור 100% המרותק לכיסא גלגלים וסובל ממוגבלות שכלית, מתגורר בבית השייך למערך הדיור הציבורי ברחובות. אחיו של המתלונן פנה לנציבות וטען כי בעת פתיחת ברז המים הקרים בביתו של המתלונן זורמים מהברז מים חמים, ורק לאחר זמן רב מתחילים לזרום מים קרים. זאת מאחר שהצינור המזרים מים אל הבית (הצינור) נמצא על פני הקרקע וחשוף לשמש. האח ציין כי הדבר מפריע מאוד למתלונן, עד כדי כך שהוא נאלץ להסיעו למקום אחר שבו יוכל להתקלח בנוחות. האח הוסיף כי הבאר השלישית - תאגיד מים וביוב בע"מ (תאגיד המים) מסרה לו שהאחריות לטיפול בצינור היא של עמידר - החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ (עמידר), ואילו עמידר מסרה לו שתאגיד המים הוא שאחראי לכך.

בירור התלונה העלה כי הצינור הוא באחריותו של תאגיד המים, וכי הוא אינו טמון מתחת לפני הקרקע, כנדרש. בעקבות התערבות הנציבות הטמין התאגיד את הצינור מתחת לפני הקרקע, ובכך הוסדרה אספקת המים הקרים לבית המתלונן.

עוד העלה הבירור כי לצורך ביצוע העבודות במקום הזיז תאגיד המים את גדר ביתו של המתלונן, אך לאחר שסיים את העבודות לא החזיר אותה למקום. בעקבות התערבות הנציבות החזיר התאגיד את הגדר למקומה. (1044401)

[32]

עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ

[34]

הבאר השלישית - תאגיד מים וביוב בע"מ

[33]

משרד העלייה והקליטה משרד הבינוי והשיכון

11 בוועדה היו חברים נציגי משרד האוצר, משרד השיכון ועמידר.

זכויות אנשים עם מוגבלות

”

שילובם של אנשים עם מוגבלות בחברה מחייב לוודא כי הם יוכלו להשתלב בחברה בכל תחומי החיים ולממש את זכויותיהם

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 (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 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 מחייב לוודא כי הם יוכלו להשתלב בחברה בכל תחומי החיים ולממש את זכויותיהם. כדי להשיג מטרה זו רשויות המדינה חייבות ליישם את העקרונות והכללים שנקבעו בדין בעניין זה, לחוקק חוקים, לקבל החלטות פרטניות ולנקוט צעדים מעשיים, גם אם נקיטת הצעדים כרוכה בעלות כספית ניכרת.

נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (נציבות השוויון), שהיא יחידה במשרד המשפטים, פועלת לשמירה על זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות, למניעת אפלייתם לרעה 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 העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (משרד הרווחה) אחראי להענקת תעודות עיוור ולהפעלת שירותים למען ילדים ומבוגרים המצויים על המקשת האוטיסטית (הספקטרום האוטיסטי); המוסד לביטוח לאומי (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 (משרד התחבורה) אחראי להקצאת תווי חניה לנכים; ואגף שיקום נכים במשרד הביטחון (אגף השיקום) מופקד על שיקומם של נכי צה"ל, על השבתם לתפקוד פיזי ונפשי מיטבי ועל שילובם בחברה ובתעסוקה.

1 חוק השוויון, סעיף 2.

2 שם, סעיף 5.

בנציבות תלונות הציבור מתקבלות מדי שנה בשנה תלונות רבות ומגוונות הנוגעות לאנשים עם מוגבלות. להלן כמה תלונות בנוגע למימוש זכויותיהם של אנשים כאמור בתחומים שונים, כגון נגישות, חינוך ותעסוקה:

הזכות לנגישות של הסביבה הציבורית

זכאותם של אנשים עם מוגבלות לנגישות למקום ציבורי ולשירות הציבורי היא עקרון יסודי³ הנובע 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 (התאמות נגישות לשירות), התשע"ג-2013, קובעות כיצד יש להתאים את המבנים שבהם ניתן שירות ציבורי לאנשים עם מוגבלות; כן קובעות התקנות כיצד יש להנגיש לאנשים אלה את המידע ואת שירותי האינטרנט שמספקים הגופים הציבוריים⁴.

בנציבות התקבלו תלונות של אנשים עם מוגבלות בעניין הנגשת הסביבה הציבורית עבורם. להלן תיאורן של כמה תלונות:

הנגשת מרכז למסירת דברי דואר

נכה צה"ל הפגוע ברגליו ובעמוד השדרה שלו הלן על שמרכז למסירת דברי דואר שאליו הופנה ממוקם בקומה השנייה של מבנה ללא מעלית, ועקב כך אינו נגיש לו.

חברת דואר ישראל בע"מ (חברת הדואר) מסרה לנציבות כי ברחבי הארץ נותרו כחמישה מרכזי מסירה שאינם מונגשים, ובכללם מרכז המסירה שעליו הלן המתלונן. חברת הדואר הוסיפה כי היא פועלת למצוא חלופות למרכזי מסירה אלה ולסגור אותם עד סוף שנת 2018. אשר למרכז המסירה שעליו הלן המתלונן ציינה חברת הדואר כי כפתרון ביניים יכול אדם עם מוגבלות לקבל שירות בקומת הקרקע שלו, והדבר אף מצוין בשלטים המצויים במקום. בעקבות התערבות הנציבות ציינה חברת הדואר לפני המתלונן כי יוכל לקבל שירות גם בסניף סמוך, שבו יהיה ניתן להקצות לו תא דואר מונגש. (1035820)

3 שם, סעיף 19ב.

4 על פי תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), התשע"ג-2013, מאפשר משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור לכל אדם עם מוגבלות לקבל מהמשרד שירות ומידע בדרך המותאמת למוגבלותו. כמו כן פועל משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור להנגשת המידע המצוין באתר האינטרנט שלו לאנשים עם מוגבלות.

תודה רבה על כל העזרה. בזכותכם יש לי חניה שמורה שתקל עלי עם אימא נכה. כן ירבו אנשים כמוכם. אז רוב תודה על הכול ויום מקסים.



מקום החנייה החדש של המתלונן

ביצוע עבודות העלולות לפגוע במקום המיועד לחניית נכה

המתלונן, המתגורר בשדרות, הוא נכה המוגבל בניידות. בתלונתו טען המתלונן כי עיריית שדרות מבצעת עבודות ברח' ירושלים בעיר, וכי עבודות אלה עלולות לפגוע במקום המיועד לחניית רכבו.

הנציבות פנתה לעירייה בעניינו של המתלונן, וזו מסרה לה כי הכינה תכנית למיתון התנועה ברח' ירושלים, וכי יישום התכנית אכן עלול לפגוע במקום המיועד לחניית רכבו של המתלונן. הנציבות פנתה שוב לעירייה בעניין, וזו הודיעה לה כי שינתה את התכנית והקצתה במסגרתה מקום חניה לרכבו של המתלונן. מעקב הנציבות העלה כי העירייה אכן הקצתה מקום חניה כאמור ואף הציבה במקום תמרור המצוין זאת. (1034099)

הצבת עמוד חשמל במקום המפריע למעבר אנשים עם מוגבלות

חברת החשמל לישראל בע"מ הציבה עמוד חשמל על מדרכה בעיר סח'נין. המתלונן, המתגורר בסמוך למקום שבו הוצב עמוד החשמל, הבחין כי העמוד מקשה על אנשים עם מוגבלות את המעבר במדרכה, ועקב כך הם נאלצים לרדת לכביש.

בעקבות פניית הנציבות הודיעה לה חברת החשמל כי היא ועיריית סח'נין החליטו להציב את העמוד במקום אחר, כדי שלא יפריע למעבר במדרכה. המתלונן הודיע לנציבות כי העמוד אכן הוצב במקומו החדש והודה לה על כך במילים חמות. (1034652)

אין לך מושג כמה זה משמח. רציתי לשתף ולהודות לכל מי שהיתה לו יד בעשייה הטובה.



[36] עיריית שדרות

[37] חברת החשמל לישראל בע"מ

[38]
שירות בתי הסוהר

הנגשת תאי השירותים למבקרים בבית הסוהר צלמון

המתלוננת, המוגבלת בניידות ומתניידת בכיסא גלגלים, הגיעה לבית הסוהר צלמון (בית הסוהר) כדי לבקר את בנה. לדברי המתלוננת, תאי השירותים המיועדים למבקרים בבית הסוהר אינם מונגשים לאנשים עם מוגבלות, ולכן היא לא הצליחה להיכנס לתא השירותים עם כיסא הגלגלים. בביקור של צוות הנציבות בבית הסוהר נמצא כי פתחי הכניסה לתאי השירותים צרים ואינם מאפשרים מעבר עם כיסא גלגלים. זאת ועוד, ספק רב אם אדם המוגבל בניידות יכול להשתמש בשירותים אלה באופן עצמאי ומכובד, גם אם אינו נעזר בכיסא גלגלים.

שירות בתי הסוהר מסר לנציבות כי הסוגיה מוכרת לו, וכי במחצית הראשונה של שנת 2018 צפויות להתבצע בבית הסוהר - באזור הכניסה הראשית, בחדר ההתייחדות ובמתחם המבקרים - עבודות להנגשת תאי השירותים למבקרים.

הנציבות עוקבת אחר ביצוע העבודות להנגשת תאי השירותים למבקרים בבית הסוהר. (1034047)

[39]
רכבת ישראל בע"מ

העלאת אופניים לקרון המיועד להעלאת כסאות גלגלים

בשנים האחרונות גדל מספרם של האנשים עם מוגבלות שנוסעים ברכבת. לפיכך קבעה רכבת ישראל בע"מ (רכבת ישראל) כי בכל רכבת יהיה קרון שיועד למתניידים בכיסאות גלגלים (קרון ייעודי). המתלונן, נכה המתנייד בכיסא גלגלים, הלן על שנוסעים ברכבת מעלים לקרון הייעודי את אופניהם. לטענתו, הדבר מפריע להעלות לקרון כיסאות גלגלים ומגביל את תנועתם של הכיסאות בקרון.

בעקבות פניית הנציבות הודיעה רכבת ישראל כי פקחיה החלו לבצע אכיפה נגד נוסעים המעלים את אופניהם לקרון הייעודי. רכבת ישראל הוסיפה כי היא מחלקת דפי מידע שבהם מצוין כי הנוסעים מתבקשים לשמור על מעבר פנוי עבור המתניידים בכיסאות גלגלים ולא להעלות אופניים לקרון הייעודי. הרכבת ציינה כי הכניסה לשימוש קרון ייעודי שבו שטח פנוי גדול יותר המאפשר לאנשים עם מוגבלות תנועה נוחה יותר, והודיעה כי בחודשים הבאים יוכנסו לשימוש עוד קרונות כאלה. (1041105)



הורדת עיוור מהאוטובוס לפני התחנה המתאימה

נער בן 13 שהוא לקוי ראייה ובעל תעודת עיוור נסע באוטובוס של חברת תחבורה ציבורית (החברה המפעילה) בצפת. נהג האוטובוס לא השלים את מסלול הנסיעה, אלא הוריד את הנער, שהיה הנוסע האחרון באוטובוס, בתחנה המרכזית של צפת, שתי תחנות לפני התחנה הסופית, שהייתה יעדו של הנער. הנהג אמר לנער כי מאחר שממילא הוא אינו משלם עבור הנסיעה, הוא אינו חייב להסיע אותו עד ליעדו. החברה המפעילה אינה גוף שהנציבות מוסמכת לברר עליו תלונות ולהעיר לו בענייניו, ולכן פנתה הנציבות לרשות הארצית לתחבורה ציבורית שבמשרד התחבורה (הרשות הארצית) וביקשה ממנה לפעול למניעת הישנות מקרים דומים.

הרשות הארצית השיבה לנציבות כי שלחה לכלל מפעילי התחבורה הציבורית מכתב ובו ריעננה את הנהלים בעניין הסעת נוסעים עם מוגבלות בתחבורה ציבורית. הרשות הארצית הוסיפה כי כתבה לחברה המפעילה כי היא רואה את המעשה של הנהג בחומרה, וכי אם הנהג עדיין מועסק בחברה המפעילה, היא מתבקשת להעמיד אותו לדין משמעתי ולהודיע לרשות הארצית על תוצאות ההליך. החברה המפעילה השיבה לרשות הארצית כי זימנה את הנהג לשיחת בירור, נזפה בו על התנהגותו והזהירה אותו לבל תישנה. החברה הוסיפה כי הנהג הביע חרטה על מעשיו, התנצל והתחייב כי התנהגותו זו לא תישנה. (1023011)

אי-הקצאת מקומות חניה לאנשים עם מוגבלות וחיוכם לשלם עבור חניה בחניון ציבורי

בדברי חקיקה שונים נקבעו הוראות שמטרתן לאפשר חניה נגישה לאנשים עם מוגבלות. בין השאר נקבע כי יש להקצות מכלל מקומות החניה בבניין ציבורי מספר מסוים של מקומות חניה לאנשים עם מוגבלות. עוד נקבע כי "מקום ציבורי שהגישה הנגישה היחידה אליו לאדם עם מוגבלות היא דרך חניה במקום הציבורי הכרוכה בתשלום, תחול על המפעיל או המחזיק של המקום הציבורי חובה לשלם בעד חניה במקום האמור, בשל האדם עם המוגבלות, ככל שנדרש לאדם כאמור מקום חניה"⁵.

להלן יתוארו כמה תלונות בנושא זה:

[40]
משרד התחבורה
והבטיחות בדרכים -
הרשות הארצית
לבטיחות בדרכים



חניית המתלונן לאחר ההתאמה

חניית המתלונן לפני ההתאמה

התאמת מקום החניה לגודל הרכב

[43]
עיריית רמלה

עיריית רמלה הקצתה לאביה של נערה המתניידת בכיסא גלגלים חניית נכים. האב טען שהעירייה סירבה לבקשתו להתאים את גודל החניה שהוקצתה לו לגודל הרכב שלו.

נמצא שהחניה שהוקצתה לאב התאימה למידותיו של רכב קטן, אך לא למידותיו של רכבו הגדול של האב. בעקבות התערבות הנציבות התאימה העירייה את מידות החניה למידות רכבו של האב. (1050390)

חיוב אנשים עם מוגבלות לשלם עבור חניה בחניון בירושלים

[44]
מכבי שירותי בריאות

בנציבות התקבלה תלונה ולפיה נדרשים מבוטחי מכבי שירותי בריאות (מכבי) המחזיקים בתג חניה לנכה (תג נכה) לשלם עבור החניה בחניון "מרכז כלל" בירושלים. בתלונה צוין כי רק לאחר שמבוטח כאמור משלם עבור החניה בחניון ומוסר באחד מסניפי מכבי או בעמדת אל-תור של הקופה קבלה מקורית על התשלום הוא מקבל את החזר הסכום ששילם. עוד צוין בתלונה כי הליך זה מכביד על מבוטחים כאמור, ועקב כך הם עלולים להימנע מלדרוש את החזר הכספי המגיע להם.

בנוהל של מכבי בעניין מימון חניה לאנשים עם מוגבלות נקבע כך: "במידת האפשר, רצוי שכל מחוז יגיע להסדר בין מכבי לבין מפעיל החניון במתקן המזכה, שיאפשר לאנשים עם מוגבלות לקבל לידיהם אישור שיאפשר להם לצאת מן החניון ללא תשלום, כאשר ההתחשבות בין מכבי לבין מפעיל החניון תיעשה במרוכז". כלומר, על פי הנוהל יש לאפשר לאנשים עם מוגבלות לצאת מחניון ללא תשלום, ואין לדרוש מהם לשלם ואחר כך לפנות למכבי לקבלת החזר. הנציבות פנתה למכבי וביקשה ממנה לבחון אם ההליך שתואר לעיל עולה בקנה אחד עם הוראת נוהל זו.

בעקבות התערבות הנציבות הודיעה מכבי כי הושג הסדר בינה לבין חניון "מרכז כלל", ולפיו ממאי 2017 יוכל כל מבוטח מכבי המחזיק בתג נכה לקבל בדלפק מזכירות הסניף הנותן לו שירות מדבקה, להדביק אותה על כרטיס החניה ולצאת מהחניון ללא תשלום.



[41]
עיריית עפולה

אי-הקצאת כמות מספקת של מקומות חניה לנכים במרכז העיר עפולה

בתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות למקום ציבורי שהוא בניין קיים), התשע"ב-2011, נקבעה כמות מקומות החניה הנגישים שיש להקצות במקום ציבורי מכלל מקומות החניה הקיימים בו. עוד נקבעה כמות מקומות החניה הנגישים שיש להקצות במקום ציבורי לאנשים עם מוגבלות בעלי רכב רגיל (בעלי רכב רגיל) וכמות מקומות החניה הנגישים שיש להקצות לאנשים עם מוגבלות בעלי רכב גבוה (בעלי רכב גבוה).

אישה עם מוגבלות פנתה לנציבות וטענה שבמרכז העיר עפולה אין מספיק מקומות חניה נגישים לאנשים עם מוגבלות. בירור הנציבות העלה כי בחניונים רבים בעפולה מספר מקומות החניה הנגישים קטן מהמספר הנדרש לפי התקנות. להלן כמה דוגמאות:

בחניון א' יש 100 מקומות חניה, שניים מהם הונגשו והוקצו לבעלי רכב רגיל. לפי התקנות, יש להקצות בחניון כזה שני מקומות חניה נגישים גם לבעלי רכב גבוה, אולם בחניון לא הוקצו מקומות חניה לבעלי רכב כאמור.

בחניון ב' יש 16 מקומות חניה, אחד מהם הונגש והוקצה לבעלי רכב גבוה. לפי התקנות, יש להקצות בחניון כזה מקום חניה נגיש אחד גם לבעלי רכב רגיל, אולם בחניון לא הוקצה מקום חניה לבעלי רכב כאמור.

בחניון ג' יש 80 מקומות חניה, שלושה מהם הונגשו והוקצו לבעלי רכב רגיל. לפי התקנות, יש להקצות בחניון כזה שני מקומות חניה נגישים לבעלי רכב רגיל ושניים לבעלי רכב גבוה. ואולם בחניון לא הוקצו כלל מקומות חניה לבעלי רכב גבוה.

הנציבות פנתה לעיריית עפולה בעניין זה, ובתגובה הודיע מהנדס העירייה כי העירייה תשכור את שירותיהם של מתכנן תנועה ויועץ נגישות, ואלה יכינו תכניות לסימון מקומות חניה נגישים נוספים ויגישו אותן לאישור רשות התמרור המקומית. המהנדס הוסיף כי מיד לאחר האישור יבוצעו הסימונים ויוצבו התמרורים הנדרשים.

הנציבות עוקבת אחר פעולות העירייה בעניין. (1038965)

[42]
שירותי בריאות כללית

אי-הקצאת מקומות חניה לנכים במרפאה ברמלה

המתלוננת פנתה לנציבות בטענה שאין מקומות חניה נגישים לנכים במרפאת שירותי בריאות כללית (הכללית) ברח' הרצל ברמלה.

בעקבות פניית הנציבות הודיעה הכללית כי ביקשה מעיריית רמלה להקצות שני מקומות חניה לנכים בכניסה למרפאה. עיריית רמלה הקצתה שני מקומות כאלה. (1033244)



מכבי אף הודיעה לנציבות כי בכוונתה להגיע להסדרים דומים עם חניונים הסמוכים למרפאות, למכונים ולמתקנים אחרים שלה שלא הוקצו בהם מקומות חניה נגישים ללא תשלום. (1032016)

חיוב אדם עם מוגבלות לשלם עבור חניה בחניון מתחם התחנה בתל אביב

המתלונן הוא נכה ומחזיק בתג נכה עם סמל משולש (תג משולש). בתלונתו הלין המתלונן על שחויב לשלם עבור חניה בחניון מתחם התחנה בתל אביב. המתלונן טען כי אין לחייבו לשלם עבור החניה בחניון זה, מאחר שהגישה הנגישה היחידה למתחם היא דרך החניון.

בתגובה על פניית הנציבות בעניין טענה אחוזות החוף בע"מ (אחוזות החוף), החברה המפעילה את החניון, כי אין עליה חובה שבדין לפטור אדם עם מוגבלות מלשלם עבור החניה בחניון מתחם התחנה. אחוזות החוף הוסיפה כי עם זאת, עיריית תל אביב-יפו פוטרת לפנים משורת הדין נכים המחזיקים בתו נכה עם סמל כיסא גלגלים (תג כיסא גלגלים) מתשלום דמי חניה בחניון מתחם התחנה, עקב התחשבות בצרכים המיוחדים שלהם. לדברי אחוזות החוף, מאחר שהמתלונן מחזיק בתג משולש ולא בתג כיסא גלגלים, הוא אינו פטור מלשלם דמי חניה כאמור.

הנציבות שבה ופנתה לאחוזות החוף בעניין זה, ואחוזות החוף אישרה כי הגישה הנגישה היחידה למתחם התחנה היא דרך החניון. אחוזות החוף גם ציינה כי ידוע לה שלפי סעיף 4ב לחוק חניה לנכים, התשנ"ד-1993, אם הגישה הנגישה היחידה למקום ציבורי היא דרך חניון ציבורי שהחניה בו היא בתשלום, תחול חובת התשלום בעד חניה של אדם עם מוגבלות בחניון כאמור על המפעיל או המחזיק של המקום הציבורי. אחוזות החוף מסרה כי דנה בנושא זה עם עזרה ובצרון חברה לשיכון בע"מ, שהיא החברה המפעילה את מתחם התחנה, וכי זו הסכימה לשאת בתשלום הן עבור חניית נכים בעלי תג משולש והן עבור חניית נכים בעלי תג כיסא גלגלים בחניון מתחם התחנה. (1024679)

[45]
אחוזות החוף בע"מ

דחיית בקשות לקבלת תג נכה

חוק חניה לנכים, התשנ"ד-1993, קובע כי 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; ולמי שזקוק לרכב כאמצעי תנועה בשל רגליו הנכות.

הבקשות לקבלת תג נכה מתקבלות ביחידה לטיפול במוגבלי ניידות במשרד התחבורה. היחידה מפנה אותן לרופאי אגף הרישוי במשרד התחבורה (אגף הרישוי), והם בוחנים את התאמתן לקריטריונים שנקבעו בחוק. בנציבות מתקבלות מדי שנה בשנה תלונות רבות על החלטות רופאי אגף הרישוי בעניין הבקשות. הנציבות אינה מעמידה את שיקול דעתה מעל שיקול דעתו המקצועי של רופא אגף הרישוי. 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 לדחות בקשות לקבלת תג נכה:

1. המתלוננת חולה בשחמת הכבד ומועמדת לניתוח השתלת כבד. בשל מצבה הרפואי אישר לה רופא אגף הרישוי תג נכה לשלוש שנים, מאפריל 2014 עד אפריל 2017. המתלוננת הגישה בקשה להאריך את תוקף תג הנכה שלה, אולם רופא אגף הרישוי דחה את בקשתה. מאחר שבחוות הדעת הרפואית שצירפה המתלוננת לבקשתה לא הייתה התייחסות למגבלות הניידות שלה, ציינה לפנייה הנציבות שעליה להמציא חוות דעת רפואית בעניין מגבלות אלה. המתלוננת הגישה עוד בקשה להארכת תוקף כאמור וצירפה מסמכים מרופא מומחה בין היתר בעניין מגבלות הניידות שלה, אך בקשתה נדחתה שוב.

הנציבות ביקשה מאגף הרישוי שרופא מטעמו יבדוק שוב את הבקשה והסבה את תשומת לבו של האגף למסמכים הרפואיים שצירפה המתלוננת ולפיהם היא סובלת מאי-ספיקה ורידית ברגליים, דבר המגביל אותה בניידות.

רופא אגף הרישוי בחן שוב את הבקשה והחליט לאשר את הארכת תוקף תג הנכה של המתלוננת בשלוש שנים. (1041628)

2. המתלוננת חולה במחלת ריאות חסימתית כרונית (COPD), ונוסף על כך עברה כריתה של חלק מהריאה בעקבות גידול ממאיר - ובשל כל אלה היא סובלת משיעולים קשים ומקשיי נשימה בהליכה. נוסף על כך, המתלוננת סובלת מעוויתות בפנים על רקע נוירולוגי ונעזרת במקל הליכה. נוכח מצבה הרפואי פנתה המתלוננת לאגף הרישוי בבקשה לקבל תג נכה, אך בקשתה נדחתה.

[46]

משרד התחבורה
והבטיחות בדרכים -
אגף הרישוי



הנציבות הטעימה לפני אגף הרישוי כי נוכח מצבה הרפואי של המתלוננת נראה שהיא מוגבלת בניידות, וביקשה מהאגף שרופא מטעמו יבחן שוב את בקשתה לקבל תג נכה. ואכן, רופא אגף הרישוי בחן שוב את הבקשה ואישר למתלוננת תג נכה לצמיתות. (1044970)

3. המתלוננת, ניצולת שואה בת 79, סובלת מבעיות אורתופדיות רבות, ובעקבותיהן היא מתקשה בהליכה ממושכת. בשנת 2011 אושר למתלוננת תג נכה. תוקף התג פקע, ובשנת 2017 פנתה המתלוננת לאגף הרישוי בבקשה לחדשו, אך בקשתה נדחתה. המתלוננת הלינה לפני הנציבות על דחיית בקשתה, אף שלטענתה החמיר מצבה הבריאותי מאז אושר לה התג בשנת 2011.

הנציבות פנתה לאגף הרישוי וביקשה שרופא מטעמו יבחן שוב את הבקשה בהתחשב בבעיות האורתופדיות של המתלוננת ובעובדה שבשנת 2011 כבר אושר לה תג נכה, ומאז לא השתפר מצבה, וייתכן שאף החמיר. עוד ביקשה הנציבות כי אם יחליט הרופא לדחות את הבקשה, הוא ינמק את החלטתו.

בעקבות פניית הנציבות בחן רופא אגף הרישוי שוב את הבקשה ואישר את הארכת תוקף תג הנכה של המתלוננת בשלוש שנים. (1047149)

4. המתלונן, ניצול שואה בן 77, הוא חולה סרטן, סובל מבעיה אורתופדית במפרקים וזקוק לניתוח להחלפת מפרק ברך. המתלונן הגיש בקשה לקבלת תג נכה, אולם רופא אגף הרישוי דחה את בקשתו בנימוק שלמתלונן אין מניעה ללכת. הנציבות ביקשה מאגף הרישוי שהרופא יבחן את הבקשה שוב בהתחשב בבעיות האורתופדיות של המתלונן. הרופא בחן שוב את הבקשה, אך דחה אותה בנימוק שלא מצא שלמתלונן יש מגבלות בניידות.

הנציבות ביקשה מהמתלונן להמציא מסמכים רפואיים בעניין מגבלות הניידות שלו, ובעקבות כך מסר המתלונן מסמך שקיבל מאורתופד ובו נכתב שכאבי הברכיים שלו החמירו. עוד נכתב במסמך כי אף שהמתלונן זקוק לניתוח להחלפת מפרק ברך, הוא אינו יכול לעבור את הניתוח בשלב זה עקב כמות נמוכה מאוד של טסיות דם. למרות האמור במסמך דחה הרופא את הבקשה גם הפעם בנימוק של "שינויים ניווניים בברך בטיפול ללא מניעה מהליכה".

הנציבות פנתה שוב לאגף הרישוי בעניינו של המתלונן, ובעקבות פנייתה פנה האגף לרופא וציין לפניו את היותו של המתלונן ניצול שואה. נוסף על כך ציין האגף לפני הרופא כי מאחר שהמתלונן אינו יכול לעבור ניתוח להחלפת מפרק ברך בשל כמות נמוכה מאוד של טסיות דם, הוא מוגבל בניידות. הפעם אישר הרופא את הבקשה וקבע כי למתלונן יינתן תג נכה לצמיתות. (1031570)

אי-מתן זכות לשלם אגרת רישוי רכב מופחתת

1. המתלונן הוא אב במשפחת אומנה לילדה בת שבע. הילדה היא בעלת צרכים מיוחדים, ומשרד התחבורה אישר עבורה תג נכה לשני רכבים: רכבם של הוריה הביולוגיים ורכבם של הורי האומנה.



המתלונן הלן על שמשרד התחבורה קבע תשלום אגרת רישוי רכב מופחתת רק עבור הרכב של ההורים הביולוגיים ולא עבור הרכב של הורי האומנה, אף שברוב הזמן הרכב של הורי האומנה הוא שמשמש את הילדה.

תקנה 272 לתקנות התעבורה, התשכ"א-1961, קובעת כי אגרת רישוי מופחתת תשולם עבור רכב הרשום על שמו של הנכה, על שם בן זוגו או על שם האפוטרופוס שלו.

מאחר שהמתלונן אינו האפוטרופוס של ילדת האומנה, הוא אינו זכאי על פי תקנה זו לשלם אגרת רישוי מופחתת.

הנציבות פנתה אל מחלקת הייעוץ המשפטי של משרד התחבורה והטעימה לפניו כי התקנה האמורה אינה מקנה להורי אומנה לילד נכה את הזכות לשלם אגרת רישוי מופחתת, אף שבמקרים רבים הרכב שלהם הוא שמשמש את הילד הנכה ולא הרכב של ההורים הביולוגיים. מחלקת הייעוץ המשפטי השיבה לנציבות כי משרד התחבורה החל בהליך לתיקון התקנה, ולפיו גם הורי אומנה לילד נכה שאושר עבורו תג נכה ישלמו אגרת רישוי מופחתת.

הנציבות עוקבת אחר פעולות משרד התחבורה בעניין. (1048882)

2. המתלונן הוא אב לבן נכה. בשנת 2015 הכיר משרד התחבורה בזכאותו של המתלונן להחזיק בתג נכה ולשלם אגרת רישוי רכב מופחתת. הביטוח הלאומי הכיר בנכותו של הבן עוד בדצמבר 2013. האב פנה אל משרד התחבורה וטען כי היה זכאי לשלם אגרה מופחתת מהמועד שבו הכיר הביטוח הלאומי בנכותו של בנו, דצמבר 2013, וביקש לקבל החזר של הכספים ששילם ביתר מאותו מועד. בספטמבר 2016 שלח משרד התחבורה למתלונן מכתב ובו הודיע לו כי בהתאם למדיניות המשרד יוחזרו לו הכספים ששילם ביתר בשנה שקדמה למועד שבו הוכרה זכאותו של הבן לתג נכה (השנה הקודמת), 1,495 ש"ח, וכי סכום זה יופקד בחשבון הבנק של המתלונן בתוך 45 יום. בדצמבר 2016 פנה המתלונן לנציבות והלן על שלא קיבל כל החזר.

משרד התחבורה מסר תחילה לנציבות כי המתלונן אינו זכאי להחזר עבור השנה הקודמת. הנציבות הסבה את תשומת לב משרד התחבורה לכך שהוא עצמו הודיע למתלונן בכתב שיקבל החזר עבור אותה שנה.

[47]

משרד התחבורה
והבטיחות בדרכים -
אגף הרישוי

[48]

משרד התחבורה
והבטיחות בדרכים -
אגף הרישוי

בעקבות פניית הנציבות הודיע משרד התחבורה כי הפקיד את סכום ההחזר עבור השנה הקודמת בחשבון הבנק של המתלונן. ואולם המתלונן שב ופנה לנציבות וטען כי לא קיבל את ההחזר. הנציבות פנתה שוב למשרד התחבורה, והתברר שהתשלום הופקד בחשבון ישן של המתלונן ולא בחשבון שציין המתלונן בבקשת ההחזר. בעקבות התערבות הנציבות הפקיד משרד התחבורה את ההחזר בחשבון שציין המתלונן בבקשת ההחזר, ואף שלח למתלונן מכתב התנצלות על התקלות שאירעו בטיפול בעניינו. (1030598)

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".

בשנים האחרונות גדלה ההכרה בחובתה של המדינה להעניק חינוך חינוך 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. האמנה בדבר שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, שאשררה 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 כזה. עוד קובע החוק כי מוסד חינוך וגן ילדים יבצעו התאמות נגישות בעבור תלמיד עם מוגבלות הלומד בהם, וכן יבצעו התאמות כאלה בעבור תלמיד העתיד ללמוד בהם מיד לאחר המועד שבו נודע להם לראשונה על רישומו של התלמיד.⁶

"ביסוד החינוך המיוחד עומדת ההכרה ביכולתם של כל הילדים ללמוד וזכותם ללימודים, מתוך הכרה וקבלה של שונות בין בני אדם כמרכיב בסיסי וטבעי".⁷ הכרה זו מעוגנת בחוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988, אשר נועד לאפשר לילדים עם צרכים מיוחדים לפתח את הכישורים והיכולות שלהם, לשפר את תפקודם הגופני, השכלי, הנפשי וההתנהגותי, להקנות להם ידע, מיומנות והרגלים ולסגל להם התנהגות מקובלת בחברה, במטרה להקל את שילובם בה ובמעגל העבודה.⁸

בנציבות תלונות הציבור התקבלו תלונות רבות של הורים לתלמידים עם מוגבלות, ובכלל זה לתלמידים בחינוך המיוחד. להלן תיאורן של כמה תלונות בנושא זה:



היעדר מעלית בבית ספר שבו לומד תלמיד נכה ואי-הקצאת מקום בסמוך לבית הספר להורדת נכים והעלאתם

המתלוננת היא אם לילד עם נכות פיזית הלומד בבית ספר ביבנה. בתלונתה הלינה המתלוננת על אי-נגישותו של בית הספר שבו לומד בנה: כיתת הלימוד של הבן נמצאת בקומה השלישית, ובבית הספר אין מעלית; ולא הוקצה מקום ליד בית הספר המיועד להורדת נכים והעלאתם.

הנציבות פנתה בעניין לעיריית יבנה, ובעקבות פנייתה סימנה העירייה בסמוך לבית הספר מקום חניה לנכים. העירייה מסרה לנציבות כי גם פרסמה מכרז להתקנת מעלון עבור הילד הנכה, וכי עד להתקנתו יתקיימו כל השיעורים שבהם הילד משתתף בקומת הקרקע של בית הספר. (1036297)

עיכוב בהנגשה אקוסטית של כיתת לימוד בבית ספר בירושלים

בתו של המתלונן שהיא לקוית שמיעה למדה בשנת הלימודים התשע"ז בכיתה א'. כמה חודשים לפני תחילת שנת הלימודים הגיש המתלונן לבית הספר שבו הייתה הבת אמורה ללמוד בקשה להנגשה אקוסטית של כיתת הלימוד שלה. בית הספר מסר למתלונן כי נציגי עיריית ירושלים ביצעו מדידות בכיתה לצורך ביצוע ההנגשה, וכי כחודש לפני תחילת שנת הלימודים הודיעה לו העירייה כי היא מקווה שהעבודות יסתיימו לפני תחילת הלימודים, ראשית ספטמבר 2016. באוקטובר 2016 פנה המתלונן לנציבות וטען כי ההנגשה עדיין לא בוצעה.

בירור הנציבות העלה כי עקב טעות לא טיפלה העירייה בבקשת המתלונן ולא ביקשה ממשרד החינוך אישור תקציבי לביצוע ההנגשה. רק בעקבות פניית הנציבות לעירייה היא פנתה בנובמבר 2016 למשרד החינוך בעניין, קיבלה ממנו אישור תקציבי וביצעה את ההנגשה. (1026180)

6 כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל, התוכנית הלאומית לחינוך (2005), עמ' 107.

7 חוק השוויון, סעיף 19לד(א).

8 שם, סעיף 19לד(ד).

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

10 חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988, סעיף 2.

[49]
עיריית יבנה

[50]
עיריית ירושלים



עיכוב בהגשה אקוסטית של כיתת לימוד בבית ספר ברמלה

בנה של המתלוננת שהוא לקוי שמיעה החל ללמוד בשנת הלימודים התשע"ח¹² בכיתה א' בבית ספר ברמלה. כבר ביוני 2016, יותר משנה לפני תחילת שנת הלימודים האמורה, הגישה המתלוננת לעיריית רמלה בקשה להגשה אקוסטית של הכיתה שבה ילמד בנה, אולם באוגוסט 2017 טרם אושרה ההגשה. המתלוננת פנתה לנציבות והלינה על אי-הנגשת הכיתה.

בירור התלונה העלה כי העירייה העבירה את הבקשה למשרד החינוך כבר בשנת 2016, אך עקב טעות אנוש לא הכליל משרד החינוך את הבקשה של המתלוננת בקובץ הבקשות לתקצוב לשנת 2017. בשל כך החל הבן ללמוד בכיתה שאינה מוגשת, והדבר הסב לו אי-נוחות רבה. בעקבות פניית הנציבות בעניין שלח משרד החינוך לעירייה התחייבות לביצוע ההגשה, והעירייה ביצעה את ההגשה בדצמבר 2017. (1044055)

התאמות לא מספיקות במבחן ריענון נהיגה

בנה של המתלוננת הוא לקוי למידה וכן סובל מהפרעת קריאה (דיסלקציה) ומהפרעות קשב וריכוז. כעבור חמש שנים מהמועד שבו קיבל הבן רישיון נהיגה, דרש ממנו משרד התחבורה להשתתף בקורס ריענון נהיגה שבסיומו מתקיימת בחינה בכתב. הבן השתתף בקורס, ובעקבות הליקויים שמהם הוא סובל נערכה לו בחינה בעל פה. ואולם הבן נכשל בה וכן נכשל בבחינה חוזרת שנערכה במקום אחר. המתלוננת פנתה לנציבות וטענה שנוכח הליקויים הרבים של בנה אין די בכך שתיערך לו בחינה בעל פה, וכדי לתת לו הזדמנות הוגנת להצליח בבחינה יש להתאים אותה לליקויים שהוא סובל מהם.

הנציבות פנתה למשרד התחבורה, ובעקבות פנייתה בחן מנהל אגף הרישוי במשרד את עניינו של הבן והחליט לפטור אותו, באופן חריג, מהבחינה, נוכח הליקויים המורכבים שלו והקשיים הרבים הנגרמים לו עקב כך. (1034191)

[51]

משרד החינוך

[52]

משרד התחבורה
והבטיחות בדרכים -
אגף הרישוי

טיפול בילדים עם אלרגיה

תגובה אלרגית למזון היא תגובת יתר של מערכת החיסון למרכיבים חלבוניים בו. התגובה האלרגית יכולה להיגרם ממגע עם האלרגן או מבליעתו, ויש לה דרגות שונות - החל בתגובה קלה של מערכת מסוימת בגוף (בדרך כלל מערכת העיכול או מערכת הנשימה), דרך תגובות עוריות (עקצוץ, נפיחות בשפתיים, כבדות בפה) ועד התקפים אנפילקטיים, שהם מסכני חיים. התקפים אנפילקטיים כוללים נפיחות ובצקת בדרכי הנשימה ומחייבים הזרקה מיידית של אדרנלין לשריר באמצעות מזרק "אפיפן".

חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשע"ח/1 מ-19.17.9 קובע הנחיות לבתי ספר, גנים וצהרונים לשם הבטחת בריאותם של תלמידים הסובלים מאלרגיה למוצרי מזון. מטרת ההנחיות היא לאפשר לתלמידים הסובלים מאלרגיה מסכנת חיים להשתלב, למרות המגבלות שלהם, בכל הפעילויות של המוסד החינוכי.

המדינה מתקצבת סייעות רפואיות¹³ לתלמידים הסובלים מאלרגיה, כדי לאפשר לתלמידים אלה לממש את זכותם ללמוד. את הבקשה לקבלת סייעת רפואית מגישים הורי התלמיד באמצעות אגף החינוך ברשות המקומית הרלוונטית. משרד החינוך מרכז את כלל הבקשות, והן נדונות בוועדה בין-משרדית של משרד החינוך ומשרד הבריאות.

בנציבות מתקבלות תלונות רבות הנוגעות להתאמת הסביבה החינוכית לתלמידים הסובלים מאלרגיה. להלן תיאורן של שלוש תלונות לגבי ילדים הסובלים מאלרגיה לחלב:

1. **סירוב להקצות סייעת לתינוק הסובל מאלרגיה לחלב:** המתלוננת מתגוררת בבני ברק, ולבנה התינוק יש אלרגיה לחלב, עד כדי סכנת חיים. המתלוננת ביקשה לרשום את בנה למעון יום של משרד הרווחה, והנהלת המעון מסרה לה כי הבן לא יוכל לשהות בו ללא סייעת. ואולם משרד הרווחה סירב להקצות לבן סייעת בנימוק של היעדר תקציב.

משרד הרווחה מסר לנציבות כי באוגוסט 2017 פרסם מנכ"ל המשרד חוזר מיוחד¹⁴, ובו צוין כי עד 31.12.17 יש להקצות סייעת לפעוטות הסובלים מאלרגיה מסכנת חיים. משרד הרווחה הוסיף כי בעקבות פרסום החוזר הוא הפנה את המתלוננת למחלקה לשירותים חברתיים בעיריית בני ברק, כדי שתקצה סייעת לבנה. ואולם כשפנתה המתלוננת למחלקה נמסר לה כי המחלקה עדיין לא קיבלה ממשרד הרווחה את החוזר, ולכן היא אינה יכולה להקצות את הסייעת.

הנציבות פנתה למשרד הרווחה וביקשה את התערבותו הדחופה, ובעקבות התערבותו הוקצתה לבנה של המתלוננת סייעת. (1043836)

”

בנציבות מתקבלות תלונות רבות הנוגעות להתאמת הסביבה החינוכית לתלמידים הסובלים מאלרגיה

[53]

משרד העבודה,
הרווחה והשירותים
החברתיים

¹³ מאחר שרוב העוסקים במקצוע זה הם נשים, ננקטה בהקשר זה לשון נקבה. יצוין כי הסייעת הרפואית אינה בעלת מקצוע בתחום הבריאות, אולם הכשרתה מאפשרת לה ללוות תלמיד עם צרכים רפואיים ייחודיים.

2. **סירוב להקצות סיעת מחליפה לילד הסובל מאלרגיה לחלב:** בנה של המתלוננת הלומד בכיתה ג' הוא נכה בשיעור 100%, סובל מבעיות נשימה קשות, ויש לו אלרגיה לחלב. הבן נעזר בסייעת רפואית. מאחר שהסייעת הייתה צפויה לצאת לחופשה של ארבעה ימים, פנתה המתלוננת לעיריית ירושלים בבקשה להקצות לבנה סיעת מחליפה לאותם ימים, אך העירייה השיבה לה בשלילה.

בתגובה על פניית הנציבות מסרה העירייה כי על פי נוהלי משרד החינוך, על הרשות המקומית למנות ממלאת מקום לסייעת רפואית רק אם הסייעת נעדרת זמן רב. עם זאת הודיעה העירייה כי תקצה לבן סיעת מחליפה עקב מצבו המיוחד ולפנים משורת הדין. (1031078)

3. **הוצאת ילד הסובל מאלרגיה לחלב ממשפחתו:** המתלוננים מתגוררים בבני ברק, ובשנת הלימודים התשע"ז החל בנם לבקר במשפחתו מוכר. ב-2.11.16 לקה הבן בהתקף אלרגיה בשל חשיפה לחלב, ובעקבות כך החליטה מנהלת המשפחתון להוציאו מהמשפחתון באופן זמני. ב-9.11.16 נפגשה רכזת המשפחתונים בעיריית בני ברק עם המתלוננים והבהירה להם כי עקב האלרגיה שממנה סובל בנם לא ניתן להחזיקו במשפחתון. יצוין כי המתלוננים לא קיבלו כל הודעה בכתב על הוצאת בנם מהמשפחתון.

המתלוננים פנו לעירייה ולמשרד הרווחה וביקשו מהם לשבץ את בנם במסגרת מתאימה, אך לא קיבלו מענה. לאחר חודש וחצי שבו שהתה האם עם הבן בבית, נאלצו המתלוננים לשכור לבן מטפלת פרטית במחיר שהיה גבוה במידה ניכרת מהמחיר ששילמו עבור שהיית הבן במשפחתון.

העירייה מסרה לנציבות כי בפגישה שהתקיימה עם המתלוננים בנובמבר 2016 הובהר להם שבנסיבות העניין אי אפשר להחזיק את בנם במשפחתון, והם הודיעו כי אינם רוצים להכריח את מנהלת המשפחתון לעשות זאת. אשר לרכזת המשפחתונים בעירייה, היא טענה כי דיווחה על המקרה טלפונית לאגף למעונות יום ומשפחתונים במשרד הרווחה (האגף). ואולם הרכזת לא ביצעה תרשומת של השיחה הטלפונית וכן לא ביצעה תרשומת של פגישתה עם המתלוננים מ-9.11.16. לאחר שהמתלוננים מסרו לרכזת מסמכים רפואיים בעניין האלרגיה שממנה סובל בנם, פנתה הרכזת ב-23.11.16 לאגף בדואר אלקטרוני לקבלת הנחיותיו בנוגע למתלוננים, אך לא קיבלה מענה ענייני.

בנהלים בנושא מעונות יום ומשפחתונים נקבע כי אין להפלות ילד הסובל מאלרגיה בכל הקשור לקבלה למעון או למשפחתון, ואין להרחיק ילד כאמור מהמעון או מהמשפחתון בשנת הלימודים. אם רכז המשפחתונים סבור ששילוב הילד במעון או במשפחתון יעמיד את הילד בסכנה ממשית, עליו לפנות בכתב בעוד מועד למנהל האגף לקבלת הנחיותיו¹⁵.

[54]

עיריית ירושלים

[55]

עיריית בני ברק
משרד העבודה,
הרווחה והשירותים
החברתיים

15 משרד הכלכלה והתעשייה, קובץ רענון נהלי הפעלה למעונות יום / משפחתונים לשנה"ל תשע"ז, סעיף 11. יצוין כי באוגוסט 2016 הועבר האגף למעונות יום ומשפחתונים לאחריות משרד הרווחה.



הנציבות העירה לעירייה כי גרמה בדרך פעולתה להפליית בנם של המתלוננים בשל האלרגיה שממנה הוא סובל, ובכך פעלה בניגוד לנהלים האמורים, וכי לא בחנה את האפשרות לשלבו במסגרת מוכרת אחרת. עוד העירה הנציבות לעירייה כי עליה לבצע תרשומות של פגישות ושיחות, כמתחייב מעקרון המינהל התקין.

הנציבות העירה לאגף על שלא בחן את נסיבות הוצאת בנו של המתלונן מן המשפחתון, ועל שלא בדק אם הוצאתו תואמת את הנהלים בנושא מעונות יום ומשפחתונים, וזאת חרף פניות העירייה לאגף לקבלת הנחיותיו.

האגף מסר לנציבות כי אילו ידע שהעירייה הוציאה את הילד מהמשפחתון, הוא היה מתערב בעניין ומנסה למצוא פתרון מתאים. ואולם יצוין כי הנציבות הודיעה לאגף על כך בפברואר 2017, אך הוא השיב לנציבות רק ביוני אותה שנה, סמוך לסיומה של שנת הלימודים התשע"ז, כשכבר לא היה ניתן לסייע למתלונן בנוגע לאותה שנת לימודים.

האגף הודיע לנציבות כי החל, באמצעות מגן דוד אדום, בפעילות מאומצת להכשרת צוותי המסגרות המוכרות, לשם התמודדות עם התקפי אלרגיה ומניעתם. האגף הוסיף כי זה תקופה ארוכה יושבת על המדוכה ועדה בין-משרדית, בראשות משרד הבריאות, שתפקידה להסדיר את שילובם של ילדים אלרגיים במסגרות החינוכיות. (1031787)

העסקת אנשים עם מוגבלות

פיטורי עובדים לקויי ראייה שהגיעו לגיל פרישה ממפעלים מוגנים

הוראה 6.10 לתקנון עבודה סוציאלית קובעת כי עיוורים ולקויי ראייה בני 18 ומעלה המתקשים להשתלב בשוק העבודה החופשי, זכאים לתעסוקה במפעלים מוגנים. העבודה במפעל המוגן תהיה מותאמת למוגבלותם של העובדים ותקנה להם גמול כספי.

שלושה מתלוננים לקויי ראייה פנו לנציבות והלינו על שפוטרו מהמפעלים המוגנים שבהם עבדו, מאחר שהגיעו לגיל פרישה.

”

הנציבות העירה לעירייה כי גרמה בדרך פעולתה להפליית בנם של המתלוננים בשל האלרגיה שממנה הוא סובל, ובכך פעלה בניגוד לנהלים

—

[56]

משרד העבודה,
הרווחה והשירותים
החברתיים



משרד הרווחה הסביר לנציבות כי העסקת עובדים לקויי ראייה שהגיעו לגיל פרישה במפעלים מוגנים עשויה לפגוע בהעסקת עובדים חדשים בגיל העבודה במפעלים אלה. הנציבות ביקשה ממשרד הרווחה לבדוק אם החזרת המתלוננים לעבודה במפעלים שבהם עבדו אכן תפגע בהעסקת עובדים חדשים בגיל העבודה באותם מפעלים. בעקבות פניית הנציבות בחן משרד הרווחה את העניין והעלה כי במפעלים המוגנים שבהם הועסקו המתלוננים יש די מקום הן לעובדים בגיל העבודה והן לעובדים שהגיעו לגיל פרישה. המשרד הודיע לנציבות כי בעקבות כך הוא ימשיך לתקצב את העסקתם של המתלוננים במפעלים אלה.

בירור הנציבות העלה כי המתלוננים שבו לעבוד במפעלים המוגנים. [1026195, 1033748, 1036823]

השמת צעירה הנמצאת על המקשתת האוטיסטית והסובלת ממוגבלות שכלית והתפתחותית במסגרת שיקום תעסוקתית

בתה בת ה-21 של המתלוננת נמצאת על המקשתת האוטיסטית וכן סובלת ממוגבלות שכלית והתפתחותית. המתלוננת הלינה על שמשרד הרווחה אינו מספק לבתה מסגרת שיקום תעסוקתית המותאמת למגבלותיה.

בירור התלונה העלה כי משרד הרווחה הודיע למתלוננת כי באפשרותו להציע לבתה מסגרת שיקום המתאימה לנמצאים על המקשתת האוטיסטית ומסגרת שיקום אחרת המתאימה לסובלים ממוגבלות שכלית והתפתחותית, אך אינו יכול להציע מסגרת שיקומית אחת למי שסובל מכל המוגבלויות יחד. הנציבות פנתה לגורמים בכירים במשרד הרווחה והפנתה את תשומת לבם לצורך למצוא לבתה של המתלוננת מסגרת שתתאים למכלול מוגבלויותיה. בעקבות התערבות הנציבות בחן משרד הרווחה ביסודיות את מצבה הייחודי של הבת והפנה אותה לפרויקט שיקומי חדש התואם את מצבה. המתלוננת הביעה את שביעות רצונה מהפתרון שנמצא לבתה. [1031934]

קבלת צעירה עם מוגבלות למוסד תעסוקתי וטיפולי

המתלוננת, המתגוררת בלוד, היא אם לצעירה בת 23 הסובלת מ"תסמונת רט"¹⁶. המתלוננת לא הייתה מעוניינת במסגרת שהציעה עיריית לוד לבתה, שכן לדבריה, המסגרת אינה מספקת לבתה את הצרכים שהיא זקוקה להם, ולפיכך ביקשה מעיריית רמלה לאפשר לה לבקר במוסד תעסוקתי וטיפולי מסוים בעיר, כדי לבדוק אם הוא מתאים לבתה. ואולם העירייה סירבה לאפשר למתלוננת לבקר במוסד, דבר שגרם לעיכוב רב בהשמת בתה במסגרת מתאימה. בעקבות התערבות הנציבות אישרה העירייה למתלוננת לבקר במוסד, ובתחילת ספטמבר 2017 ביקרה בו המתלוננת ולאחר מכן ביקשה מהעירייה כי תבוא בדברים עם הנהלת המוסד בעניין קבלת בתה אליו. בנובמבר 2017 התכנסה ועדת קבלה¹⁷ והחליטה לקבל את הבת למוסד. מעקב הנציבות העלה כי הבת נקלטה במוסד. [1038392]

[58]

עיריית רמלה

[57]

משרד העבודה,
הרווחה והשירותים
החברתיים

16 תסמונת גנטית הפוגעת בהתפתחות המוחית וגורמת לירידה ביכולת התנועה והתקשור.

17 ועדה שהייתה מורכבת מנציג משרד הרווחה, נציג המוסד ועובדת סוציאלית של עיריית רמלה.



השירות לציבור

”

איכותו של השירות
שנותנות רשויות
השלטון משפיעה על
רווחתו של הפרט
וגם על אמון הציבור
ברשויות אלה

לנוכח מעורבותן הרבה של רשויות השלטון - משרדי הממשלה וגופי הסמך שלהם, הרשויות המקומיות, מוסדות המדינה וגופים ציבוריים רבים אחרים - בחיי הפרט, נודעת להן השפעה רבה על חיי היום-יום שלו. רשויות השלטון מספקות לציבור שירותים רבים ומגוונים הנוגעים לכל היבטי חיו - שירותים בתחום הבריאות, החינוך, הרווחה, התשתיות והביטחון, והן אף מעורבות - כל רשות בהתאם לתחום פעילותה ולהיקף סמכויותיה - בפעילות הכלכלית והחברתית במדינה. איכותו של השירות שנותנות רשויות השלטון משפיעה על רווחתו של הפרט וגם על אמון הציבור ברשויות אלה. אם השירות שנותן גוף ציבורי לפונים אליו אינו ראוי, נפגע אמון הציבור לא רק בו, אלא בשירות הציבורי כולו, ועקב כך גובר הניכור בין הפרט לרשויות השלטון. איכות השירות לציבור אינה נוגעת אפוא רק לפרט מסוים שמקבל שירות בנסיבות מסוימות, אלא היא בעלת השפעה עמוקה וארוכת טווח על תדמיתו של המינהל הציבורי בעיני הציבור ועל מידת האמינות המיוחסת לו.

בחוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1958, נקבעו הוראות שונות בנושא השירות שנותן המינהל הציבורי לציבור, ובהן חובתו להשיב במועד על פניות הציבור, לנמק מדוע בקשה שהוגשה לו לא נענתה בחיוב ולהודיע למבקש שבקשתו נדחתה אם הוא זכאי להגיש ערר או ערעור על ההחלטה. בתקנון שירות המדינה (תקשי"ר) נקבעו הוראות נוספות רבות שעניינן השירות לציבור, בין השאר בנושאים האלה: סדרי קבלת קהל, התנהגות בעת קבלת קהל, מתן תשובה על פנייה בכתב, ניסוח מכתבים וטיפול בתלונות.

”

יותר משליש
מהתלונות שהתקבלו
בנציבות תלונות
הציבור בשנת 2017
עניינן השירות לציבור,
וכ- 42.3% מהתלונות
שבוררו בנושא זה
נמצאו מוצדקות

באחד מפסקי הדין של בית המשפט העליון הוא נדרש לתופעה של רשויות שאינן נותנות מענה על פניות הציבור וקבע כי תופעה נפוצה זו "היא בגדר רעה חולה". בית המשפט העליון הוסיף כי יש לשרש תופעה זו באמצעות הדרכה והסברה נאותות ואף באמצעות נקיטת הליכי משמעת 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 שגוף ציבורי אינו נעתר לבקשתו, הנוגעת לנושא שבתחום סמכותו של הגוף, או מערים קשיים על מילויה - כל אלה אינם נוהגים לפנות לערכאות משפטיות בבקשת סעד. בנסיבות אלה הגשת תלונה לנציבות היא אמצעי זמין, זול ויעיל לקבלת מענה איכותי ומהיר מהגוף הנלוו. ואכן, יותר משליש מהתלונות שהתקבלו בנציבות תלונות הציבור בשנת 2017 עניינן השירות לציבור, וכ- 42.3% מהתלונות שבוררו בנושא זה נמצאו מוצדקות. שיעור זה גדול מהשיעור הממוצע של כלל התלונות לשנת 2017 שנמצאו מוצדקות, שהוא 32.2%.

התלונות שמקבלת הנציבות בנושא השירות לציבור נוגעות להיבטים שונים של הקשר בין הפרט ובין הרשות הציבורית, ובעיקר להערמת קשיים על מבקשי השירות, לאי-טיפול בפניות או להשתהות בטיפול בהן. תלונות רבות אחרות נסבות על יחס לא ראוי של עובדי הציבור כלפי הפונים אליהם ועל טיפול לקוי בתלונות.

בפרק זה יוצגו מקצת התלונות בנושא השירות לציבור שטופלו השנה. בתחילה יוצגו תלונות בנושאים כלליים הנוגעים לשירות לציבור, ובהמשך - תלונות על חברת דואר ישראל, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, משרד הבריאות ורשות האוכלוסין וההגירה - גופים ששיעור התלונות המוצדקות עליהם בתחום השירות לציבור היה גדול משיעורן של כלל התלונות המוצדקות. יצוין כי גם שיעור התלונות המוצדקות על רשות המסים, שרובן עסקו בנושא השירות לציבור, היה גדול מהשיעור של כלל התלונות המוצדקות; התלונות על גוף זה יוצגו בפרק "גביית תשלומים, חובות וקנסות" בעמ' 184.

עיכובים ושיהוי בפעולותיהן של רשויות

רשות מינהלית מחויבת לפעול בתוך פרק זמן סביר למימוש סמכויותיה. חובה זו מקורה בחובות ההגנות, הנאמנות והסבירות המוטלות על כל רשות ורשות.² אפשר ללמוד על חובה זו גם מסעיף 11 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981, הקובע כי "הסמכה או חיוב לעשות דבר, בלי קביעת זמן לעשייתו - משמעם שיש סמכות או חובה לעשותו במהירות הראויה".

בשנת 2017 התקבלו תלונות רבות שבהן נטען כי הרשויות לא פעלו בתוך פרק זמן סביר ההולם את נסיבות המקרה. להלן יוצגו כמה מהן:

שיהוי בקבלת מענה לבקשה לקבל תעודת עיוור

מתלונן שהגיש לשירות לעיוור במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים בקשה לקבלת תעודת עיוור לא זומן לבדיקה במשך כמה חודשים, ושום גורם בשירות לא יצר אתו קשר. זאת רק מאחר שהוא לא ציין בבקשה את מספר הטלפון שלו. רק בעקבות פניית הנציבות נשלח למתלונן זימון לבדיקה. (1040918)

[59]

משרד העבודה,
הרווחה והשירותים
החברתיים

”
בשנת 2017 התקבלו
תלונות רבות שבהן
נטען כי הרשויות
לא פעלו בתוך פרק
זמן סביר ההולם את
נסיבות המקרה



עיכוב בקבלת חותמת אפוסטיל³ בשל היעדר מורשי חתימה

המתלונן נזקק לאישור מסוים מנציבות שירות המדינה (נש"ם) לצורך הצגתו בחו"ל, ולאחר שקיבל אותו הוא ביקש ממשרד החוץ להטביע חותמת אפוסטיל על המסמך. אולם משרד החוץ הודיע למתלונן שעובד נש"ם שחתם על האישור אינו מצוין ברישומיה כמי שמוסמך לתת אישורים רשמיים בשם נש"ם, ולכן הוא אינו יכול להטביע חותמת אפוסטיל על האישור. התברר כי שני עובדי נש"ם שצוינו ברישומי משרד החוץ כמוסמכים לחתום על אישורים אינם עובדים עוד בנש"ם, אולם טרם מונו מורשי חתימה אחרים. לאחר שישה חודשי המתנה לאישור המיוחד פנה המתלונן לנציבות.

רק לאחר שהנציבות העירה בחומרה לנש"ם על השירות הלקוי שהיא נותנת לפונים אליה הודיעה נש"ם כי מינתה שני מורשי חתימה חדשים, ובעקבות כך קיבל המתלונן את האישור המבוקש. (1037717)

עיכוב במתן החלטה בעניינן של בקשות לקבלת קצבת שארים

בהתאם להוראות סעיף 28(א) לחוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970, בן זוגו או בת זוגו של עובד או עובדת שהיו מבוטחים בביטוח פנסיה תקציבית ונפטרו לאחר שפרשו לגמלאות, ולדיו היתומים וגורמים נוספים עשויים להיות זכאים לקבל קצבת שארים ממינהלת הגמלאות במשרד האוצר (מינהלת הגמלאות).

בשתי תלונות שהתקבלו בנציבות הלינו מתלוננות על עיכוב בקבלת החלטה בעניינן של בקשות לקבלת קצבת שארים שהגישו למינהלת הגמלאות במשרד האוצר:

קשישה ניצולת שואה שהתאלמנה מבעלה, גמלאי של שירות המדינה, טענה כי הגישה למינהלת הגמלאות בקשה לקבלת קצבת שארים עבור בנה, שהוא אדם עם נכות בשיעור 100%, אך במועד הגשת התלונה - כמה חודשים לאחר מכן - עדיין לא התקבלה החלטה בעניין בקשתה.

רק בעקבות התערבות הנציבות שלחה מינהלת הגמלאות למתלוננת - תשעה חודשים לאחר הגשת בקשתה - מכתב בדבר ההחלטה בעניינה.

מתלוננת אחרת, ידועה בציבור של גמלאי, התלוננה כי היא ממתינה יותר מתשעה חודשים לסיום הטיפול בבקשתה להכיר בה כבת זוגו של הגמלאי ולקבל קצבת שארים.

[60]

נציבות
שירות המדינה

[61]

משרד האוצר -
מינהלת הגמלאות

3 אימות מסמכים ציבוריים שהנפיקו רשויות ומשרדי ממשלה בישראל - תעודות נישואין, דיפלומות או אישורים שונים - לצורך הכרה בתוקפם בחו"ל.

2 בג"ץ 5931/04 חגי מזורסקי ו-82 אה' נ' מדינת ישראל, משרד החינוך, פ"ד נט (3) 769, 782-3 (2004).



בעקבות פניית הנציבות למינהלת הגמלאות התברר כי תיקה של המתלוננת אבד, ומינהלת הגמלאות נדרשה לשחזר אותה. מינהלת הגמלאות הוסיפה כי כדי להחליט אם להכיר במתלוננת כבת זוגו הידועה בציבור של הגמלאי עליה לעשות בדיקות נוספות שאורכות זמן.

רק לאחר שהנציבות הסבה את תשומת לבו של מנהלת הגמלאות לכך שלפי חוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970, די בכך שלזוג נולד ילד משותף כדי שייחשבו לבני זוג, הכירה מנהלת הגמלאות במתלוננת - שנה וארבעה חודשים לאחר הגשת הבקשה - כזכאית לקצבת שארים.

הנציבות העירה למינהלת הגמלאות שעליה להאיץ את הטיפול בבקשות לקבלת קצבת שארים. (1027668, 1035360)

עיכובים בטיפול אגף השיקום במשרד הביטחון בתביעות ובבקשות

אגף שיקום נכים במשרד הביטחון (אגף השיקום) מופקד על שיקומם של נכי צה"ל, על השבתם לתפקוד פיזי ונפשי מיטבי ועל שילובם בחברה ובתעסוקה. אגף השיקום פועל בהתאם להוראת חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959 (חוק הנכים), לתקנות שהותקנו על פיו ולנוהלי העבודה שנקבעו מכוחו. חוק הנכים קובע כי הליך ההכרה בנכה צה"ל נחלק לשני שלבים: (א) קביעת קצין התגמולים אם יש קשר סיבתי בין שירותו הצבאי של חייל משוחרר או חייל בשירות קבע לבין מחלה או החמרת מחלה או חבלה שגרמו לנכותו; (ב) קביעת דרגת הנכות של זכאי על ידי ועדה רפואית שמונתה לפי חוק הנכים.

בפסיקה נקבע כי על אגף השיקום לדון בבקשה להכרה כנכה צה"ל בלא דיחוי בכל אחד משלבי בדיקתה - החל בשלב קבלתה, עבור דרך שלב זימונו של התובע לבדיקות ולישיבות של הוועדות הרפואיות וכלה בשלב קביעת דרגת הנכות - ולהחליט בהקדם האפשרי אם לאשר את הבקשה.

בשנת 2017 התקבלו בנציבות תלונות שבהן הלינו המתלוננים על עיכובים בטיפול אגף השיקום בתביעתם להכיר בהם כנכי צה"ל ובתביעות להגדלת שיעורי הנכות,

וכן על עיכובים בטיפול בבקשות להטבות או למענקים. בירור התלונות העלה שחלו עיכובים בלתי סבירים בטיפול אגף השיקום בתביעות ובבקשות כאמור⁴.

אגף השיקום טען לפני הנציבות כי העיכובים נגרמו מעומס עבודה כבד, והנציבות העירה לו כי אין בעומס העבודה כדי להצדיק היעדר פעולה לשיפור תהליכי העבודה. הנציבות קראה לאגף השיקום לפעול לזירוז הטיפול בתביעות ולשכלול המנגנונים לאיתור תיקים שחל שיהיו רב בטיפול בהם. להלן כמה דוגמאות לתלונות על עיכובים כאמור:

1. בשנת 2014 הגיש המתלונן לאגף השיקום תביעה להכיר בו כנכה צה"ל, אך במועד הגשת תלונתו לנציבות, מרץ 2017, עדיין לא התקבלה החלטה בנוגע לבקשתו. הבירור העלה כי אגף השיקום לא טיפל בתביעה במשך יותר משנתיים, מאוקטובר 2014 ועד מרץ 2017, מועד הגשת התלונה לנציבות.

בעקבות הבירור התנצל אגף השיקום לפני המתלונן על אי-טיפולו בתביעתו במשך פרק זמן כה ממושך והודיע כי הוא פועל לזירוז הטיפול בתביעה. ב-17.7.16 קיבל האגף החלטה בנוגע לתביעה והודיע על החלטתו למתלונן. (1035316)

2. בפברואר 2016 הגיש המתלונן לאגף השיקום תביעה להכיר בו כנכה צה"ל. ביוני 2017 פנה המתלונן לנציבות והלין על שיהיו רב בטיפול אגף השיקום בתביעתו. הבירור העלה כי בין אוגוסט 2016 ליוני 2017 לא טיפל אגף השיקום כלל בתביעה. הנציבות העירה לאגף השיקום על השיהוי הרב בטיפול בתביעה.

ב-2.8.17, כחודש וחצי בלבד לאחר פניית המתלונן לנציבות, שלח אליו אגף השיקום את החלטתו בעניין התביעה. (1038839)

3. ביוני 2013 הגיש המתלונן לאגף השיקום תביעה להכיר בו כנכה צה"ל, אך במועד הגשת תלונתו לנציבות, יולי 2017, עדיין לא קיבל תשובה בעניין.

בירור התלונה העלה כי ביולי 2013 ביקש אגף השיקום מהמתלונן לפנות לקופת החולים שבה הוא חבר כדי לקבל את התיק הרפואי שלו ולמסרו לאגף השיקום. אגף השיקום הסביר לנציבות כי בנובמבר 2014 הוא חתם על הסכם עם קופת החולים שבה חבר המתלונן ולפיו היא תעביר את התיקים הרפואיים ישירות לאגף. ואולם לפני חתימת הסכם זה היה על הפונה לבקש מקופת החולים את תיקו הרפואי ולמסור אותו לאגף.

עוד העלה הבירור כי ב-21.7.13 שלח אגף השיקום למתלונן מכתב ובו ביקש ממנו למסור לאגף את תיקו הרפואי. ואולם למכתב צורף מכתב של אגף השיקום לקופת החולים, ולפיו היא מתבקשת למסור לאגף את התיק הרפואי. המתלונן היה יכול אפוא להבין שאין צורך שיפנה לקופת החולים כדי לקבל את התיק הרפואי, מאחר שהאגף עצמו פנה לקופה בעניין.

4 בדוח שפרסם משרד מבקר המדינה במרץ 2018 נמתחה ביקורת על התמשכות הטיפול של הוועדות הרפואיות בקביעת דרגת הנכות של נכי צה"ל. בדוח נכתב בין השאר כי על אגף השיקום לבחון את הסיבות להתמשכות הטיפול כאמור ולנקוט את כל האמצעים הנדרשים כדי למנוע עיכובים מיותרים בטיפול, לרבות קביעת לוחות זמנים מחייבים בנוגע לכל שלב בו וביצוע בקרה שוטפת כדי לוודא שהוועדות יעמדו בלוחות הזמנים שייקבעו. ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 68 (2018), בפרק "היבטים מינהליים בעבודת הוועדות הרפואיות לקביעת זכויותיהם של נכי צה"ל, עמ' 91 - 106.

עוד עלה כי ב-12.9.13 פנה המתלונן למוקד הטלפוני של אגף השיקום וביקש לדעת אם התקבלו ארבעה מסמכים רפואיים ששלח בפקס, ואם די בהם לצורך דיון בתביעתו. כעבור זמן מה ניסתה נציגת השירות במוקד ליצור קשר עם המתלונן בטלפון כדי להודיע לו כי המסמכים לא התקבלו, וכי עליו למסור את תיקו הרפואי כולו, אולם הדבר לא עלה בידה. לאחר ניסיון זה לא הודיע האגף למתלונן, לא בכתב ולא בעל פה, כי עליו למסור את תיקו הרפואי כולו.

נוסף על כך העלה הברור כי אף שההסכם בין אגף השיקום לבין הקופה נחתם בנובמבר 2014, לא פנה האגף לקופה מאותו מועד ועד מרץ 2017, במשך כשנתיים וחצי, בבקשה לקבל את תיקו הרפואי של המתלונן, וכי רק בעקבות פנייה טלפונית של המתלונן לאגף במרץ 2017 פנה האגף לקופה בבקשה כאמור. בעקבות פנייה טלפונית נוספת של המתלונן ביוני 2017 שב ופנה האגף לקופה בבקשה שתמסור לו את התיק.

הנציבות העירה לאגף השיקום על העיכוב הרב בטיפול בעניינו של המתלונן וביקשה מהאגף לפעול לקבלת התיק הרפואי של המתלונן בהקדם האפשרי. הנציבות גם העמידה את אגף השיקום על הצורך לשפר את תהליכי העבודה לשם איתור תיקים שלא טופלו במשך זמן רב. עוד העירה הנציבות לאגף השיקום כי כאשר אינו יכול ליצור קשר טלפוני עם הפונים אליו, עליו להשיב להם באמצעות דרכי התקשורת אחרות, וכי במכתבים שבהם הוא מבקש מהפונים לפנות לקופת החולים שבה הם חברים לשם קבלת התיק הרפואי שלהם יש להבהיר שהוא עצמו אינו פונה לקופה בעניין.

אגף השיקום הודיע לנציבות כי קיבל מקופת החולים מסמכים רפואיים הנוגעים למתלונן, וכי הוא מקדם את הטיפול בבקשתו. (1041392)

4. לפני שנים הוכר המתלונן כאדם עם נכות בשיעור 57%. בתלונתו טען כי הוא ממתין כשלוש שנים לקבלת החלטה בעניין בקשתו להגדלת שיעורי הנכות שלו בשל פגימה נוספת שהוא סובל ממנה.

אגף השיקום מסר בתגובה על התלונה כי לכל נכה באגף יש תיק רפואי פיזי שאינו סרוק, ובו מתועדים כל ההליכים שהתקיימו בעניינו וכן מסמכים רפואיים ואחרים. כל אימת שננקט הליך כלשהו בעניינו של נכה - למשל כאשר מתכנסת ועדה רפואית או ננקט הליך משפטי - מועבר התיק הפיזי לגורם שמטפל בהליך. לכן תכופות אי אפשר לקיים בד בבד שני הליכים וצריך להמתין לסיום הליך אחד כדי להתחיל בנקיטת הליך אחר.

כך קרה גם בעניינו של המתלונן. התיק הרפואי שלו היה ברשות גורמים מטעם אגף השיקום שטיפלו בהליכים משפטיים שניהל המתלונן בנוגע לפגימות אחרות שהוא סובל מהן. רק לאחר שהתקבלו החלטות סופיות במסגרת הליכים אלו החל הטיפול בבקשתו של המתלונן להגדלת שיעור הנכות שלו. הטיפול



בבקשה זו כלל, בין היתר, דיון של שתי ועדות שונות מטעם אגף השיקום בעניינו של המתלונן, היות שהמתלונן הגיש ערעור על החלטת הוועדה הראשונה שדנה בעניינו.

מאחר שהעניין שבו עוסקת התלונה הועלה בתלונות רבות, העירה הנציבות לאגף השיקום שעליו למצוא דרך לטפל בעת ובעונה אחת בבקשות בנוגע לפגימות שונות במקום לטפל בהן בזו אחר זו, כדי למנוע המתנה ארוכה של הפונים. הנציבות הטעימה כי עצם העובדה שמדובר בתיק פיזי ולא סרוק אין בה כדי להצדיק עיכוב כה ממושך בטיפול בבקשה להכרה בנכות, וכי עיכובים מסוג זה גורמים, בין היתר, לפגיעה בזכויות הנכה וביכולתו לממשן ומערערים את אמונו של ציבור הנכים באגף השיקום. (1034852)

5. ביולי 2017 פנה המתלונן לנציבות וטען כי אגף השיקום טרם השיב על בקשתו ממרץ 2017 לקבל מימון ללימודים אקדמיים. רק בספטמבר 2017, חצי שנה לאחר הגשת הבקשה, השיב האגף למתלונן בעניינה.

הוראת אגף השיקום (מס' 71.01, סעיף 75) בעניין מימון לימודים לנכים קובעת כך:

"על מנהל המחוז לוודא השלמת הטיפול בבקשה ומשלוח ההודעה לפונה - בתוך מסגרת זמן שלא תעלה על 21 יום ממועד המצאת כל המסמכים ע"י הפונה".

הנציבות העירה לאגף השיקום על שהשיב למתלונן רק חצי שנה לאחר הגשת בקשתו, אף שעל פי הוראת האגף היה עליו להשיב לו בתוך 21 יום. (1041141)

6. בתחילת שנת 2011 הגיש המתלונן תביעה להכרה בנכותו. לאחר שאגף השיקום דחה את תביעתו, הגיש המתלונן ערעור לבית המשפט. בנובמבר 2016 קיבל בית המשפט את הערעור וקבע כי תנאי השירות של המתלונן גרמו להחמרה בשיעור 50% בדרגת הפגימה הנפשית שהוא סובל ממנה, וכי על אגף השיקום לזמן את המתלונן לישיבה של ועדה רפואית כדי שהיא תקבע את שיעורי נכותו. ואולם, הברור העלה כי במשך יותר משלושה חודשים המתין תיקו של המתלונן

”

הנציבות העירה לאגף השיקום שעליו למצוא דרך לטפל בעת ובעונה אחת בבקשות בנוגע לפגימות שונות במקום לטפל בהן בזו אחר זו, כדי למנוע המתנה ארוכה של הפונים



”

בשנת 2017 הוגשו
לנציבות 897 תלונות
על חברת הדואר,
גידול של 31% לעומת
התלונות שהוגשו
בשנת 2016

החזרת דברי דואר בעילה "לא נדרש" ללא משלוח שתי הודעות לנמען

תלונות רבות נסבו על אובדן דברי דואר שנשלחים הן באמצעות שירותי הדואר הבין-לאומי והן באמצעות שירותי הדואר הפנים-ארצי. רוב דברי הדואר שמועברים באמצעות החברה נשלחים במסגרת השירות הרגיל, שאינו כולל הליכי תיעוד ומעקב, ולכן כלל לא ניתן לאתר דבר דואר רגיל שאבד. יצוין שככלל, חוק הדואר, התשמ"ו-1986, פוטר את החברה מאחריות לאובדן דבר דואר רגיל.

עם זאת, המעקב אחר העברת דבר דואר רשום לנמען אמור להיות מתועד. במסגרת הבירור של תלונות על אובדן דבר דואר רשום בוחנת הנציבות את האסמכתאות המתעדות את העברתו לנמען, ותכופות נמצא שתיעוד ההעברה של דבר הדואר פסק ללא הסבר, וכי דבר הדואר נעלם. עוד עלה כי הטיפול בחלק מדברי הדואר מתועד באופן חלקי או אינו מתועד כלל; ולעתים התבסס התיעוד על דיווח של הדוורים שבוצע בדיעבד שעות ואף ימים לאחר הפעולה.

במסגרת בירור התלונות בנושא זה הועלו ספקות בנוגע לתקינותו ולאמינותו של התיעוד שמבצעת חברת הדואר בעניין הליך העברת דברי הדואר וכן הועלה חשש לפגיעה בלקוחות החברה עקב הליקויים האמורים בשירותיה.

הבעיה חמורה במיוחד כאשר דברי דואר מוחזרים לשולח בעילה "לא נדרש", כמתואר להלן:

חלק מדברי הדואר (כגון חבילות, דואר רשום, דואר גדול) אינם נמסרים תמיד בבית הנמען אלא ליחידות דואר מסוימות, וחברת הדואר אמורה לשלוח לנמענים אלה הודעה כי דבר הדואר הגיע ליחידת הדואר והם מוזמנים לאספו. אם לאחר כמה ימים נמצא כי הנמען לא אסף את דבר הדואר, נשלחת אליו הודעה נוספת (להלן - הודעה ראשונה והודעה שנייה, בהתאמה). בהודעה מוזהר הנמען כי אם לא יגיע לאסוף את דבר הדואר, הוא יוחזר לשולח בעילה "לא נדרש". כיום רבות מההודעות לנמענים נשלחות באמצעות מסרון, אולם אם אין לחברת הדואר את מספר הטלפון של הנמען או ששליחת ההודעה נכשלה, נשלחות אליו ההודעות ככל דבר דואר רגיל.

בפרקליטות המחוז כדי שזו תשקול אם להגיש ערעור על פסק הדין, אף שלפי החוק אפשר לערער על פסק הדין רק בתוך 45 ימים.

בפברואר 2017 הוחזר התיק של המתלונן לאגף השיקום, אך רק כעבור כארבעה חודשים התבקש המתלונן להגיש מסמכים רפואיים נוספים, ורק בספטמבר 2017 הוא זומן להופיע לפני ועדה רפואית.

הנציבות העירה לפרקליטות על שלא קיבלה במועד את ההחלטה בעניין הגשת הערעור על פסק הדין של בית המשפט ובכך עיכבה את החזרת התיק של המתלונן לאגף השיקום להמשך טיפול, כפי שהורה בית המשפט. כמו כן ציינה הנציבות לפני אגף השיקום כי מחובתו לדון בלא דיחוי בכל בקשה המוגשת לו ולקבל בהקדם החלטה בעניינה, וכי עליו לעקוב אחר אופן הטיפול בתיקים הנמצאים בפרקליטות, כדי למנוע עיכוב מיותר בטיפול בעניינם. (1034675)

ליקויים בטיפול של חברת דואר ישראל בע"מ בדברי דואר ובמענה ללקוחות

חברת דואר ישראל בע"מ (חברת הדואר) היא חברה ממשלתית, אשר מחזיקה ברישיון להספקת שירותי דואר שונים בארץ. אף שחלק משירותי הדואר פתוחים לתחרות וגם חברות אחרות נותנות אותם (לדוגמה, שירותי שליחים ודואר כמותי), חברת הדואר היא החברה היחידה המחויבת לספק - מכוח רישיונה - את שירותי הדואר הבסיסיים בכל רחבי הארץ, לרבות באמצעות הפעלת סניפי דואר בפריפריה ויחידות דואר נע ביישובים קטנים ומרוחקים.

בשנים האחרונות חל גידול מואץ במספר התלונות על חברת הדואר שהוגשו לנציבות. בשנת 2017 הוגשו לנציבות 897 תלונות על חברת הדואר, גידול של 31% לעומת התלונות שהוגשו בשנת 2016 (681 במספר). למעשה, משנת 2012 חל גידול של 254% במספר התלונות על חברת הדואר שהוגשו לנציבות. שיעור התלונות המוצדקות על חברת הדואר מקרב כלל התלונות שבוררו עד תומן והתקבלה החלטה בעניינן הסתכם בשנת 2017 ב-74.2%; בשנים האחרונות זהו הגוף הנילון ששיעור התלונות המוצדקות עליו הוא הגדול ביותר.

הגידול במספר התלונות על חברת הדואר וכן רחשי לבו של הציבור שבאו לידי ביטוי במסגרת הליכי שיתוף הציבור שקיים משרד מבקר המדינה⁵ מעידים כי הציבור אינו שבע רצון מאיכות השירותים שמספקת חברת הדואר, ובד בבד חלק מהלקוחות מרגישים שהם "לקוחות שבויים" של החברה ואין תחליף לשירותיה, שכן אין שום גורם שמספק שירותי דואר באותו אופן ובאותו היקף.

להלן יפורטו הנושאים העיקריים של התלונות שהתקבלו בשנת 2017:

[63]
חברת דואר
ישראל בע"מ

5 מ-2.7.17 עד 16.7.17 פרסם משרד מבקר המדינה קול קורא לשיתוף הציבור ובו בקשה להשבה על שאלון מקוון. על השאלון השיבו כמעט 10,000 איש.

שיעור התלונות
המוצדקות על חברת
הדואר מקרב כלל
התלונות שבוררו
עד תומן והתקבלה
החלטה בעניינן
הסתכם בשנת 2017
ב-74.2%

בתלונות רבות שהתקבלו בשנים האחרונות טענו מתלוננים כי לא קיבלו מחברת הדואר הודעות ולפיהן עליהם לאסוף דבר דואר שנשלח אליהם, ולכן לא ידעו כי התקבל ולא אספו אותו. בירורן של כמה מהתלונות האמורות העלה כי אין לחברת הדואר אסמכתה המתעדת את הפקת ההודעות על דבר הדואר, או כי תועדה הפקתה של הודעה אחת בלבד.

עוד העלה בירור התלונות כי ביישובים המקבלים שירותי דואר בקווי דואר נע העברת דברי הדואר מתועדת באופן ידני, בלא שהנתונים מוזנים למערכת הממוחשבת הכללית, ובלא שמתקיימת בקרה מלאה על הליך העברת דברי הדואר לנמענים.

חברת הדואר טענה בתגובה על תלונות אלה כי ההודעות נשלחות לנמענים כדבר שבשגרה, אף שלעתים שלבי המשלוח אינם מתועדים. יתרה מזו, חברת הדואר טענה כי כלל לא חלה עליה החובה לשלוח ולתעד שתי הודעות; כי לעתים לא ניתן לתעד את הפקתן; וכי מכל מקום אם תמלא את הדרישה לתעד את שתי ההודעות יוטל עליה נטל בלתי סביר.

ואולם הנציבות חזרה והטעימה לפני חברת הדואר כי חשוב ביותר לתעד את משלוח ההודעות לנמענים, שכן כאשר דבר דואר מוחזר לשולח בעילה "לא נדרש" עלולות להיות לכך השפעות ניכרות: למשל, אם הנמען לא קיבל מוצר שהזמין באמצעות סחר מקוון והמוצר מוחזר לשולח, מפסיד הנמען הן את המוצר והן את התשלום ששילם תמורתו; כאשר רשות שלטונית שולחת לנמען בדואר רשום דרישה לתשלום חוב או קנס, ודבר הדואר מוחזר לשולח כ"לא נדרש", עלול הדבר להיחשב להמצאת דבר הדואר כדיון, ועקב כך ייתכן שהנמען יחויב בתשלום קנסות וריבית בגין אי-תשלום או יחמיץ הליך משפטי שזומן אליו.

נוכח האמור לעיל, ולאחר שבוצעה בחינה מעמיקה של ההוראות החלות על חברת הדואר, קבע נציב תלונות הציבור כי הפקת הודעות, הן ההודעה הראשונה והן ההודעה השנייה, היא דרישה בסיסית החיונית להבטחת תקינותו של הליך ההעברה, ובהיעדרה לא ניתן לוודא שהנמען ער לכך שדבר דואר ממתין עבורו. הנציב הודיע לחברת הדואר כי עליה לתעד את הליך העברתם של דברי דואר רשומים, ובכלל זה את כל השלבים העיקריים של הליך ההעברה, לרבות שלב הפקת ההודעות.

הנציב הוסיף כי חברת הדואר אינה יכולה להחזיר לשולח דברי דואר בעילה "לא נדרש" בלא שיש בידה אסמכתאות המעידות על הפקת שתי הודעות לנמען. לכן לפני שחברת הדואר תחזיר לשולח דבר דואר בעילה זו, עליה לוודא כי הפיקה את שתי ההודעות האמורות.

עוד הודיע הנציב לחברת הדואר כי כאשר בירור פניות הציבור יעלה כי לא נמצאה אסמכתה המעידה על משלוח שתי הודעות, עליה לשלוח לפונים מכתב המאשר שאין ברשותה אסמכתה כאמור.

”

הנציב קבע כי חברת הדואר אינה יכולה להחזיר לשולח דברי דואר בעילה "לא נדרש" בלא שיש בידה אסמכתאות המעידות על הפקת שתי הודעות לנמען

—

חברת הדואר הודיעה כי תיישם את הנחיית הנציב במלואה. בהנחיות החדשות שהפיצה החברה בקרב עובדיה היא הדגישה כי יש לשלוח לנמען שתי הודעות לפחות ולתעד זאת, וכי פריט יוחזר בעילה "לא נדרש" רק לאחר שנשלחו לנמען שתי הודעות בדבר קבלתו.

עוד הודיעה החברה שכאשר לקוח יפנה אליה בטענה כי לא קיבל דבר דואר והבירור בנושא יעלה שלא תועדה הפקת שתי הודעות ללקוח זה, יצויד הלקוח במכתב ולפיו אין בידי החברה האסמכתאות המעידות כי הופקו ההודעות הנדרשות, והוא יוכל להציג מכתב זה לשולח בעת הצורך. (1016491)

שיבושים בשירותי דואר שליחים

שירות דואר שליחים נחשב לשירות מהיר-אקספרס, הוא נכלל במסגרת השירותים העסקיים והוא אינו שירות בסיסי. שירות השליחים כולל מסירת דואר למשלוח או איסוף הפריט מהלקוח על ידי שליח ומסירתו לנמען במועד ובמקום הנוחים לו ללא צורך בהגעה לסניף, וזאת תוך פרק זמן קצר של יום או יומיים. בשנת 2017 התקבלו תלונות רבות שנסבו על שירותי דואר שליחים, ולהלן יוצגו כמה מהן לדוגמה:

1. בעל בית דפוס שלח ללקוח באמצעות דואר שליחים חבילה שהכילה 80 זמירונים של "סדר ליל שבת" שהוזמנו לשבת חתן. החבילה לא הגיעה ליעדה במועד המובטח וגם לא למחרת. למתלונן נאמר שהחבילה נעלמה ולא ידוע היכן היא. על מנת שלא לפגוע באירוע ולגרום עוגמת נפש למשפחה החוגגת, נאלץ המתלונן להדפיס מחדש את הזמירונים ולשלוח אותם שוב, על חשבונו. בעקבות פניית הנציבות פיצה דואר ישראל את המתלונן. (1049591)

2. בעל עסק לממכר ציוד לאופנועים קיבל הודעה ולפיה חבילת מוצרים שהזמין למכירה הגיעה ותימסר לו בדואר שליחים. המתלונן תיאם מועד למסירת החבילה, אך השליח לא הגיע. המתלונן תיאם מועד נוסף וביקש שהשליח יגיע לחנות לאחר השעה 9:30, שהיא שעת פתיחתה של החנות. למרות זאת, בשעות הבוקר של היום המיועד הגיע לחנותו של המתלונן עובד מחנות סמוכה ומסר לו את החבילה שהשליח השאיר עבורו. החבילה התקבלה כשאריותה פתוחה וחלק מתכולתה חסר.

נמצא שהשליח פעל שלא בהתאם לנהלים בכך שמסר את החבילה לאדם זר. זאת ועוד, השירות שניתן למתלונן היה לקוי, הן מאחר שהשליח לא הגיע במועד המסירה הראשון, והן מאחר שבמועד המסירה השני הוא לא מסר את החבילה בשעה שסוכם עליה. מאחר שהנזק לחבילה נגרם בשל מסירה לקויה, בעקבות התערבות הנציבות פיצתה חברת הדואר את המתלונן בסך 209 ש"ח. (1043123)



3. המתלוננת קיבלה חבילה ותיאמה במוקד השליחים (המוקד) מועד למסירתה על ידי שליח. למחרת קיבלה חבילה נוספת, ולכן פנתה למוקד וביקשה ששתי החבילות יימסרו באותו המועד. השליח לא הגיע במועד שתואם, וכשהמתלוננת יצרה קשר עם המוקד נמסר לה שהשליח כלל לא יצא למשלוחים באותו היום. היא תיאמה מועד חדש למסירה, אך גם במועד זה השליח לא הגיע. הפעם נאמר לה במוקד כי חלה תקלה כללית, וכי כל הנמענים קיבלו באמצעות מסרון הודעה על כך, אולם היא טענה כי לא קיבלה מסרון כזה.

המתלוננת תיאמה מועד נוסף, ושוב השליח לא הגיע. הפעם נאמר לה שרכב השליחויות התקלקל. כאשר התעקשה הבטיחו שיעשה מאמץ למסור לה את החבילה עוד באותו היום, אך השליח שוב לא הגיע. למחרת הגיע השליח, במועד שלא תואם מראש, אבל הביא עמו חבילה אחת בלבד. רק למחרת נמסרה למתלוננת החבילה השנייה.

הנציבות העירה לחברת הדואר על התקלות החוזרות ונשנות בהליך המסירה, על אי-ההגעה במועדים שתואמו ועל אי-עדכון הלקוחה בנושא. (1043400)

תקלות במשלוח דברי דואר

שירות משלוח דברי דואר פנים-ארציים ודברי דואר בין-לאומיים הוא אחד השירותים הבסיסיים והעיקריים שמספקת חברת הדואר לציבור.

בשירות הדואר הפנים-ארצי מבצעת החברה הן את האיסוף והן את המסירה, ואילו בשירות הדואר הבין-לאומי חברת הדואר מעבירה את דבר הדואר עד לגבול או עד למקום היציאה מהארץ, ומשם משונעים הפריטים ליעדים ברחבי העולם על ידי מנהלי דואר זרים, על פי ההסכמים עמם ובהתאם לאמנות הבין-לאומיות. חשוב לציין כי כל מנהלי הדואר, ובכלל זה חברת הדואר, אחראים כלפי השולח ולא כלפי הנמען. גם בתחום זה חלות לא מעט תקלות, ועקב כך דברי דואר אינם מגיעים ליעדם. עלה כי לא כל המידע הרלוונטי בנושא דואר בין-לאומי מפורסם לציבור. להלן יתוארו שתי תלונות בנושא זה:

1. המתלונן עמד לטוס לחו"ל לפרק זמן ארוך ושלח לעצמו חבילה בדואר ים, מתוך ציפייה שהוא יקבל אותה בחו"ל, וזאת לאחר שנאמר לו בסניף הדואר שהחבילה תגיע ליעדה בתוך 90 יום. כשהמתלונן נוכח כי החבילה לא הגיעה הוא פנה למוקד חברת הדואר, ובמוקד נאמר לו שמשלוח בדואר ים מגיע ליעדו בתוך שלושה עד חמישה חודשים.

חברת הדואר מסרה בתגובה על התלונה כי עובדי החברה אומרים ללקוחות שדבר הדואר יגיע ליעדו כשלושה חודשים לאחר שנשלח. אולם עובד הנציבות שפנה באופן אנונימי למוקד בשאלה דומה נענה שהמשלוח יגיע בתוך שלושה חודשים.

חברת הדואר מסרה כי זמני ההגעה של חבילות בדואר ים תלויים בגורמים מורכבים - זמני הפלגות, זמינות ספינות, מקום בספינות וזמני שהייה משתנים בנמלים, אך למרות זאת נציגי השירות אכן מציינים לפני הלקוחות כי המשלוח יגיע בתוך שלושה חודשים, ללא כל הסתייגות והבהרה שעלול לחול עיכוב שלא תלוי בחברת הדואר.

בעקבות הערת הנציבות הנחתה חברת הדואר את העובדים להסביר ללקוחות המשתמשים בשירותי דואר ים כי זמן ההגעה האמור של המשלוח הוא מוערך, וכי החברה אינה יכולה להתחייב על מועד המסירה המדויק. (1025344)

2. המתלונן הלין כי דבר דואר ששלח לנמען שמתגורר ברשות הפלסטינית לא נמסר לנמען. לדבריו מדובר במוצר שמכר באתר סחר מקוון, והוא נאלץ להחזיר לקונה את הכסף בשל אי-המסירה.

מהבירור עלה שהטיפול בדברי דואר שנשלחים מישראל לשטחי הרשות הפלסטינית מוסדר בהסכם ייעודי, ובו נקבע בין היתר כי דברי דואר יימסרו לנציג הרשות הפלסטינית והוא יאשר את קבלתם, ומרגע זה אין חברת הדואר

”

חשוב לציין כי כל מנהלי הדואר, ובכלל זה חברת הדואר, אחראים כלפי השולח ולא כלפי הנמען



חברת הדואר אישרה שמחלק הדואר הפר את הנהלים בכך שהשליח את הדואר בחצר הבית ולא הניחו בתיבת המכתבים. בעקבות הבירור נציג חברת הדואר התנצל ישירות לפני המתלונן והסביר לו מדוע המחלק השליח את הדואר בחצרו. כמו כן הונחה המתלונן למלא דוח נזק לצורך קבלת פיצוי מחברת הדואר. (1046986)

3. המתלוננת גילתה במסגרת מעקב אחר פריט באתר המרשתת של חברת הדואר כי חבילה שהמתינה לה כבר נמסרה. לדבריה היא לא קיבלה את החבילה, והחתימה על אישור המסירה אינה חתימתה. מהבירור עלה כי כאשר הדוור הגיע לבניין מגוריה של המתלוננת ניגש אליו אדם ששהה בסוכת אבלים בחצר הבניין. אותו פלוני שאל את הדוור אם יש משהו עבור דירה 12, טען שהוא מתגורר באותה דירה, והדוור מסר לו את החבילה בלא שווידא את זהותו. בעקבות הבירור התקיימה שיחת הבהרה עם הדוור והוסבר לו שמסירה זו אינה תקינה. ניסיון לאתר בבניין את האדם שלו נמסרה החבילה עלה בתוהו, והמתלוננת הופנתה להגיש תלונה במסגרת. (1048290)

4. המתלונן שלח שני מכתבים ללשכת הגיוס בתל השומר. על המעטפות נכתב כי עיר המען היא קריית אונו, כמצוין באתר המרשתת של לשכת הגיוס. שני המכתבים הוחזרו למתלונן. הסיבה להחזרה - "לא ידוע במען", כלומר, לשכת הגיוס לא נמצאת במען שצוין על המכתבים. חברת הדואר טענה כי לשכת הגיוס נמצאת ברמת גן, ומאחר שהשולח כתב מען שגוי לא נמסרו המכתבים.

הנציבות העירה לחברת הדואר שלשכת הגיוס בתל השומר היא מען ידוע ומוכר לכול, וגם אם כתובת המשלוח לא הייתה מלאה או מדויקת, ברור היה לחלוטין מיהו הנמען ומהי כתובת המשלוח והיה עליה לבצע את המסירה. (1042646)

5. עמותה קיבלה במשך שנים, בקביעות, ארבע או חמש מעטפות החזר (גוביינה) בחודש שנשלחו לנמעניה. מדובר בשירות שבו נשלחת לנמענים פנייה בצירוף מעטפה משולמת מראש להחזרה לשולח, לקבלת תרומה או תגובה. לאחר שנוכחה העמותה כי במשך פרק זמן ארוך היא לא קיבלה מנמעניה מעטפות החזר, היא פנתה לסוכנות הדואר ונענתה שלא קיבלה מעטפות כאלה. רק כאשר נציג העמותה הגיע לסוכנות וחיפש שם בעצמו, הוא מצא מעטפות עבור העמותה, ומקצתן הכילו המחאות שנשלחו מזמן ולפיכך כבר פג תוקפן.

מעורבת במסירה. עוד נקבע בהסכם שדבר דואר שלא נמסר לנמען יוחזר לחברת הדואר בצירוף מסמך שמציין את סיבת אי-המסירה.

אולם בירור התלונה העלה כי עניין זה לא הובא לידיעת הציבור באמצעות פרסומו במדריך הדואר⁶, ובעקבות הבירור הוסף במדריך סעיף המבהיר את אופן מסירת דברי הדואר לרשות הפלסטינית והמציין שמסירה לנציג נחשבת למסירה כדין⁷. (1030246)

תקלות בחלוקת דברי דואר ובמסירתם לנמענים

חלוקת דואר ומסירתו לנמענים הן שירות בסיסי נוסף שמספקת חברת הדואר. זהו שירות שחברת הדואר מחויבת לספק בכל רחבי הארץ, המבוצע באמצעות חלוקה ישירות לבתי הנמענים או באמצעות הנחת דברי הדואר בתאי דואר במרכזי חלוקה. הציבור הרחב נעזר בשירות זה הן לשמירה על קשר עם רשויות וגופים ממשלתיים וציבוריים ועם גופים עסקיים, לשם קבלת מידע אישי וכללי, חשבונות, קבלות, זימונים ועוד; והן על מנת לקבל מוצרים ודברי דואר שהוזמנו ונשלחו מהארץ ומחו"ל, וזאת במסגרת מגמת הגידול המואץ בהיקפי הסחר המקוון.

מטבע הדברים ליקויים באספקת שירות זה, כגון עיכוב בקבלת דברי דואר או זמן העברה ארוך מכפי שנקבע ברישיון החברה בכל סוגי השילוח - רגיל, רשום, "דואר 24" ושירותי אקספרס, בין-לאומי ופנים-ארצי - או תקלות אחרות בחלוקה גורמים נזקים ניכרים לציבור הלקוחות. להלן יתוארו כמה תלונות בנושא זה:

1. בנציבות התקבלה תלונה בדבר אי-חלוקה של דברי דואר ביישוב מוכר בפזורה הבדואית, שבו מתגוררים בני שני שבטים עיקריים. במסגרת הבירור שוחח עובד הנציבות עם מחלק הדואר ביישוב, והוא מסר שאינו מחלק דואר לשבט שאינו משתייך אליו. משפנתה הנציבות בעניין לחברת הדואר, מסרה החברה כי מחלק הדואר מחלק דברי דואר לבני השבט השני, אולם רק לתושבים שהוא מכיר ויודע היכן הם מתגוררים.

התלונה העלתה, ולא לראשונה, את הבעייתיות שבחלוקת דברי דואר המתבססת בעיקר על היכרותו של מחלק הדואר עם המקום ועם תושביו. הדברים אמורים בעיקר ביישובים קטנים, ביישובים בפריפריה וביישובים של בני מיעוטים שבהם הסדרת שמות רחובות ומספרי הרחובות לוקה בחסר, וביישובים שבהם התושבים נושאים שמות משפחה דומים. ביישובים כאלה יש קשיים רבים בחלוקת דברי הדואר, והדבר גורם לפגיעה הן בנמענים והן בשולחים. הנציבות ממשיכה במעקב אחר הנושא. (1034764)

2. המתלונן טען שמחלק הדואר השליח בחצר ביתו דבר דואר שנשלח אליו במקום להניחו בתיבת המכתבים. לדבריו, בחצר שוכן כלב (כפי שאף מצוין בשלט בכניסה לבית), והכלב לעס את האריזה וגרם נזק לדבר הדואר; וחמור מכך, המתלונן טען שהדבר היה עלול לגרום לחנק של הכלב או לפגיעה בבריאותו.

6 מדריך אשר מפרט את כללי העבודה, ההגדרות והתעריפים שלפיהם ניתנים שירותי חברת דואר ישראל. המדריך מתפרסם באתר חברת דואר ישראל.

7 מדריך הדואר, חלק ב', פרק ג', סעיף 15.

מהבירור עלה כי הסוכן שהפעיל את הסוכנות והדוור שחילק את הדואר לא היו ערים להסדר הגובינה ולכן לא נמסרו המעטפות לעמותה. בעקבות הבירור נדרש הדוור לרכז את המעטפות עבור העמותה ולהעבירן לסוכנות הדואר המתאימה לצורך מסירתן לעמותה באופן נאות. (1039753)

ליקויים בשירות שנותן מוקד השירות 171

תלונות רבות מאוד נסבו על ההמתנה הממושכת בתור לקבלת שירותי המוקד, אשר לפי דיווחי המתלוננים ארכה עשרות דקות ואף יותר משעה, על אי-מתן שירותי תשובה חוזרת ללקוח שהשאיר הודעה במוקד (במסגרת שירות CALLBACK), וכן על תשובות לא ברורות, מוטעות ומטעות שנתנו נציגי המוקד לפונים. לרבים מהפונים הובטח כי פניותיהם יועברו למחלקת שירות לקוחות לשם מתן מענה בעניינן, אולם בסופו של דבר הם לא קיבלו כל מענה. הבירורים העלו כי משרד התקשורת, הגורם המאסדר שאמור לפקח על שירותי חברת הדואר, עדיין לא קבע מדדי שירות - לרבות משך ההמתנה המרבי למתן מענה טלפוני אנושי או למתן מענה ענייני בכתב. לנציבות נמסר כי הדבר נמצא בבחינה.

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים - ליקויים בטיפול אגף הרישוי ברישיונות נהיגה ורכב ובתגי חניה לנכים

אגף הרישוי במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (אגף הרישוי) אמון, בין היתר, על הנפקת רישיונות נהיגה ורכב וכן על חידושם ועל מתן תגי חניה לנכים. מדי שנה בשנה מתקבלות תלונות רבות על האגף. להלן יוצגו כמה תלונות בנושא השירות שהוא נותן לציבור:

1. המתלונן, שאינו מתגורר בארץ, התלונן כי לא קיבל את טופס חידוש רישיון הנהיגה ששלח אליו אגף הרישוי. המתלונן ציין כי כתובתו למשלוח דואר בארץ המצוינת במרשם האוכלוסין היא "אצל משפחת...". אגף הרישוי השמיט פרט זה במכתב שנשלח אליו, ולכן הוא לא נמסר ליעדו והוחזר לשולח.

בתחילה טען אגף הרישוי כי לא חלה עליו החובה לציין במכתבים שהוא שולח כתובת המוגדרת "אצל משפחת...", ולאחר מכן מסר כי אין במערכת המחשוב שלו שדה המאפשר הזנת פרטי כתובת כזאת. אולם, הנציבות העירה לאגף כי רישומי מרשם האוכלוסין הם רישומים מחייבים, ולכן בעיות מחשוביות-טכניות אינן מצדיקות פגיעה בזכותו של הציבור לקבל כסדרם הודעות ומסמכים שהאגף שולח אליו.



בעקבות כך הודיע אגף הרישוי לנציבות כי ביצע שינוי במערכת המחשוב שלו באופן שהנתון בדבר "אצל משפחת..." יוטמע כשדה רלוונטי נוסף למשלוח דואר. נתון זה יודפס על הרישיון ועל מכתבים שהוא שולח לכל מי שכתובתו רשומה כך במרשם האוכלוסין. במסגרת זו עודכנה גם הכתובת למשלוח דואר של המתלונן. (1008754)

2. המתלונן, תושב חוזר, שב לארץ באוקטובר 2014 וביקש להמיר את רישיון הנהיגה הזר שלו ברישיון נהיגה ישראלי. אגף הרישוי התנה את המרת הרישיון בכך שהמתלונן יעמוד בהצלחה במבחן שליטה ברכב וישלים את הליך ההמרה בתוך שנה ממועד חזרתו לארץ, כלומר עד אוקטובר 2015. המתלונן נכשל במבחן השליטה שניגש אליו, ובעקבות כך ביקש מאגף הרישוי בנובמבר 2015 כי תינתן לו ארכה לביצוע מבחן חוזר, אך בקשתו נדחתה.



המתלונן פנה לנציבות באמצע שנת 2016, והנציבות ביקשה מאגף הרישוי למסור את תגובתו בנושא. אגף הרישוי השיב לנציבות כי למתלונן הייתה שהות מספקת לבצע את המבחן, ולכן הוא אינו מוצא מקום להיענות לבקשתו. אולם הנציבות הפנתה את תשומת לבו של אגף הרישוי לכך כי בפקודת התעבורה (נוסח חדש), התשכ"א-1961, בתקנות התעבורה, התשכ"א-1961, או בנוהלי משרד התחבורה לא נקבעה הגבלת זמן לביצוע מבחן השליטה. לפי תקנות התעבורה, הגבלת הזמן של שנה חלה רק על הגשת בקשה להמרה⁸, ובהיעדר הגבלה לגבי פרק הזמן שבמהלכו ניתן לבצע המרת רישיון נהיגה, לא הייתה עילה לסירובו של האגף לתת למתלונן ארכה לביצוע מבחן נוסף.

בעקבות כך איפשר אגף הרישוי למתלונן לגשת למבחן נוסף, בהתאם לבקשתו. המתלונן עדכן את הנציבות כי הוא עמד בהצלחה במבחן. (1016163)



3. אגף הרישוי סירב להאריך את תוקף רישיון הנהיגה של המתלונן אשר שוהה זה כמה שנים בחוץ לארץ, מאחר שלא השתתף בקורס ריענון נהיגה כנדרש. המתלונן טען כי הדרישה להגיע ארצה במיוחד כדי לעבור קורס של 12 שעות אינה סבירה.

בתחילה טענן אגף הרישוי כי אי אפשר להאריך את תוקף רישיון הנהיגה של המתלונן אם לא ישתתף בקורס הנדרש. אולם הנציבות הפנתה את תשומת לבו של האגף לכך שתקנות התעבורה קובעות כי אדם אשר ציין נימוק סביר לאי-יכולתו לבצע ריענון נהיגה במועד שבו הוא אמור לבצעו, רישיונו יחודש לפרק זמן של עד שנתיים בכל פעם עד שיבצע את הריענון⁹.

בעקבות הערת הנציבות, ולאחר שהמתלונן המציא, לבקשת אגף הרישוי, אסמכתה מרשות האוכלוסין בנוגע למועדי שהייתו בחוץ לארץ, הנפיק אגף הרישוי למתלונן רישיון נהיגה כמבוקש. (1033300)

זה הזמן להודות לך על המאמץ הגדול מצדך להסדיר את נושא רישיון הנהיגה... אני יודע שלא היה לך קל וכאן תפילתי שתצליחי בכל מעשה ידיך ותמשיכי להיות חזקה ולא פשרנית בכל תלונה המונחת לשולחןך



משרד הבריאות - ליקויים בתפקוד המכון הרפואי לבטיחות בדרכים והאגף לרישוי מקצועות רפואה

מדי שנה בשנה מבוררות נבציבות תלונות רבות בתחום שירותי הבריאות, ובכלל זה תלונות על משרד הבריאות. משרד הבריאות נושא באחריות לתחום הבריאות של כלל תושבי המדינה. הוא קובע את המדיניות בתחום שירותי הבריאות והרפואה, ומפקד על התכנון, הפיקוח, הבקרה, הרישוי והתיאום בנושא השירותים של מערכת הבריאות; עוסק בארגון, בהפעלה ובאספקה של שירותי מניעה, אבחון, טיפול, שיקום ומחקר במישרין או באמצעות מוסדות רפואיים; ומספק שירותי

בריאות בתחום האשפוז והרפואה המונעת, וכן מבטח את האוכלוסייה בתחומי בריאות הנפש, גריאטריה, בריאות הציבור ומכשירי שיקום¹⁰.

בשנת 2017 בלטו במיוחד תלונות על השירות לציבור במכון הרפואי לבטיחות בדרכים (מרב"ד) וביחידה לקנביס רפואי (יק"ר). כמו כן התקבלו תלונות על האגף לרישוי מקצועות רפואיים (האגף לרישוי). בפרק זה יוצגו התלונות על מרב"ד ועל האגף לרישוי מקצועות רפואיים. התלונות על יק"ר יוצגו בפרק "ההגנה על זכויות חברתיות - בריאות" בעמ' 58.

המכון הרפואי לבטיחות בדרכים

מרב"ד הוא יחידה במשרד הבריאות העוסקת ברפואה ובפסיכולוגיה תעבורתית, וכן בבחינת כשירותם של אנשים לקבל או להחזיק רישיון נהיגה.

מרב"ד נותן שירות למשרד התחבורה והבטיחות בדרכים, ובוחן מדי שנה בשנה אלפי בקשות לקבל רישיון נהיגה או להמשיך להחזיק בו. בשל הגידול המתמשך באוכלוסיית הנהגים במדינה (שמקורו בין היתר בהתארכות תוחלת החיים), מספר הבקשות שעובדי מרב"ד נדרשים לטפל בהן גדל מדי שנה בשנה.

בשנת 2017 התקבלו בנציבות תלונות על משכי טיפול ארוכים מאוד בבקשות שהוגשו למרב"ד, לדוגמה, על חודשים ארוכים של המתנה לזימון לבדיקה או לקבלת החלטה בעניינה של בקשה.

בירור התלונות העלה כי משך הטיפול בבקשות רבות במרב"ד אינו סביר. מטבע הדברים, הדבר גורם לפגיעה ניכרת בציבור רחב של נהגים המתקשים להתנייד ללא רכב.

נוכח התלונות הרבות בנושא אופן תפקודו של מרב"ד הגורם לפגיעה קשה בציבור הנבדקים, נפגשו עובדי הנציבות עם מנהל מרב"ד והסבו את תשומת לבו לבעיה האמורה. מנהל מרב"ד סקר לפני הנציבות את הגורמים למצב ואת הפעולות הננקטות לשיפורו. לטענת מנהל מרב"ד, על אף הגידול המתמיד במספר הפונים למכון ובמספר המורשים לנהוג, בעשרים השנים האחרונות לא חלו שינויים בתקינת עובדי המכון, ועקב כך מספר מוגבל של עובדים נדרש לטפל בעשרות אלפי פניות שהולכות ומצטברות, ואף זאת בשיטות עבודה מיושנות אשר אינן הולמות את ההתפתחויות הכלליות והטכנולוגיות שחלו בשוק העבודה.

נוסף על האמור, הליך בחינת הבקשות נעשה מורכב יותר, בין היתר נוכח הגידול במספר הבקשות של חולים כרוניים לקבל אישור לנהוג, הגידול במספר הפניות למרב"ד באמצעות עורכי דין והביקורת המשפטית של משרד התחבורה על הליכי העבודה במרב"ד.

[65]
משרד הבריאות -
המכון הישראלי
לבטיחות בדרכים

מנהל מרב"ד מסר כי מרב"ד נוקט פעולות שיאפשרו לו להתמודד עם העומס הכבד ולשיפור השירות לציבור, וכי הוחל בנקיטת הליכים להתקשרות עם גורמים חיצוניים לביצוע חלק מהבדיקות שמתבצעות כיום במרב"ד. נוסף על כך, מוטמעים במרב"ד הליכי עבודה ממוחשבים כדי להחיש את הטיפול בפניות הציבור ולייעל את השירות הניתן לפונים.

נציבות תלונות הציבור מוסיפה לעקוב אחר פעולות המכון לשיפור השירות לכלל הציבור ומסייעת, במידת האפשר, למתלוננים שמלינים על שירותי מרב"ד.

האגף לרישוי מקצועות רפואיים

האגף לרישוי אחראי ליישום מדיניות המשרד בתחום הרישוי וההכרה במעמד המקצועי של העוסקים במקצועות הבריאות. כמו כן הוא אחראי לקביעת סטנדרטים בכל הנוגע לרישוי מקצועי של עובדי הבריאות בארץ, ובכלל זה להכשרה, להתמחות, למומחיות, לבחינות ולהשתלמויות לקבלת הזכאות.

בנציבות התקבלו כמה תלונות של סטודנטים שלמדו בחו"ל שטענו כי האגף לרישוי לא השיב על בקשתם להיבחן בבחינות הסמכה בישראל, כדי לאפשר להם לעסוק במקצוע שלמדו. להלן יוצגו שתי תלונות בעניין זה:

1. שני אחים שלמדו יחד רפואה באוניברסיטה הממלכתית בארמניה הגישו לאגף לרישוי בינואר 2017 את כל המסמכים הנדרשים לדיון בבקשתם להיבחן בבחינות הסמכה בישראל. במאי 2017 קיבל אחד האחים הודעה כי הוא זכאי לגשת לבחינת הסמכה, ואולם האח השני לא קיבל מהאגף כל תשובה, ואף התזכורות ששלח עורך דין מטעמו לא הועילו.

באוקטובר 2017 פנה האח השני לנציבות בתלונה על אי-קבלת התשובה. בעקבות פנייתו קיימה הנציבות בירור עם האגף לרישוי ולא הרפתה עד שהמתלונן קיבל אישור לגשת לבחינת הסמכה. הנציבות העירה למשרד הבריאות הן על פרק הזמן הבלתי סביר שעבר מהמועד שבו הגיש המתלונן את בקשתו להיבחן ועד שקיבל את האישור לכך (כמעט שנה) והן על אי-המענה על פניותיו של עורך הדין מטעמו. (1047100)

2. מתלוננת שלמדה רוקחות הגישה ביוני 2015 לאגף לרישוי בקשה להיבחן בבחינות הסמכה לרוקחות, אך לא קיבלה תגובה על בקשתה. בדצמבר 2016 פנתה המתלוננת לנציבות בבקשת עזרה. בתגובה על פניית הנציבות מסר האגף לרישוי כי בנובמבר 2016 (שנה וחצי לאחר הגשת הבקשה) נשלח אל המתלוננת מכתב, ובו צוין כי היא עסקה ברוקחות בישראל ללא רישיון ובניגוד לחוק, דבר שהוא בבחינת עבירה פלילית, וכי היא מתבקשת לתת הסבר על כך. המתלוננת טענה שלא קיבלה מכתב זה (האגף לא ידע לאיזו כתובת נשלח המכתב), והוסיפה כי כשהתקשרה



[66]
משרד הבריאות -
האגף לרישוי
מקצועות רפואיים

למוקד הטלפוני במשרד הבריאות כדי לברר מה עלה בעניין בקשתה להיבחן, לא נמסר לה דבר בעניין. לאחר התערבות הנציבות, ומשנודע למתלוננת על דבר המכתב האמור, היא הסבירה לאגף לרישוי כי עסקה ברוקחות בישראל רק במסגרת ההתמחות וכחלק מלימודיה, ובעקבות כך אושרה במאי 2017 זכאותה להיבחן בבחינות הסמכה.

הנציבות העירה לאגף לרישוי על העיכוב הרב בטיפול בבקשת המתלוננת (עיכוב של כשנתיים, ובכלל זה פרק זמן של שנה וחצי שבו הבקשה כלל לא טופלה), שבגינו נבצר ממנה להיבחן ולעסוק במקצוע שלמדה. כמו כן העירה הנציבות לאגף על שלא הביא לידיעת המתלוננת כראוי את הנדרש ממנה לצורך המשך הטיפול בבקשתה.

לאחר שקיבל האגף לרישוי את הערות הנציבות הוא הודיע כי שינה את הנוהל הקיים וקבע בו כי אם לא יגיב הנמען על מכתב שנשלח אליו בתוך פרק זמן סביר, על האגף לוודא עמו באמצעות שיחה בטלפון או באמצעות מסרון כי קיבל את המכתב. (1028979)

רשות האוכלוסין וההגירה - תקלות ושיבושים בעקבות המעבר לתיעוד ביומטרי

רשות האוכלוסין וההגירה (רשות האוכלוסין) הוקמה בשנת 2008 לצורך טיפול במגוון רחב של נושאים הנוגעים להסדרת מעמדם של אזרחים, תושבים, תיירים ומהגרי עבודה בישראל, לניהול מרשם האוכלוסין על פי חוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965, וכן להנפקת תעודות זיהוי, מסמכי נסיעה, אשרות כניסה לישראל ושהייה בה ועוד.

התלונות המתקבלות בנציבות נוגעות לאופן הטיפול של הרשות בנושאים אלה וכן להחלטותיה בענייני מעמד אזרחי וכניסה לישראל. שלא כבשנים עברו, בשנת 2017 הוגשו לנציבות תלונות רבות מאוד שנגעו להנפקה של מסמכי זיהוי בעקבות השלמת המעבר לתיעוד ביומטרי בהתאם לחוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגרי מידע, התש"ע-2009 (החוק).

בעקבות חקיקתו של החוק בשנת 2009 הונהגו בישראל מסמכי זיהוי ונסיעה ביומטריים. תחילה הופעל פרויקט ניסיוני בלבד¹¹ שבמסגרתו הונפקו מסמכים ביומטריים עבור אלה שהתנדבו להשתתף בפרויקט והסכימו להוסיף את נתוניהם האישיים למאגר הביומטרי המיוחד שהוקם לשם כך¹². בתחילת יוני 2017 עברה ישראל לשימוש מלא בתיעוד ביומטרי, ועקב כך הופסקה הנפקת מסמכי זיהוי שאינם ביומטריים.

הליך הנפקתו של מסמך ביומטרי ארוך ומורכב יותר מהליך הנפקת מסמכים "רגילים"; הליך הזיהוי של המבקש ארוך יותר: עליו להגיע ללשכת רשות האוכלוסין;

[67]
רשות האוכלוסין
וההגירה

11 ראו משרד מבקר המדינה, תיעוד לאומי ביומטרי - תקופת המבחן (2015).

12 ראו, למשל, צו הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגרי מידע (תקופת מבחן), התשע"א-2011.



הוא מצולם במקום (להבדיל מההליכים שהיו נהוגים קודם לכן, שבמסגרתם המבקש הביא עמו תמונות מוכנות), לוקחים ממנו טביעות אצבע, ונוסף על כך מסבירים לו שהוא רשאי לסרב למסור את טביעות האצבע שלו לצורך הוספתו למאגר הנתונים הביומטריים, וכן מבהירים לו כיצד ישפיע סירובו להוסיף למאגר (על פי הקבוע בחוק, הדרכון שיקבל יהיה תקף חמש שנים במקום עשר שנים).

נוסף על כך, החוק החדש נכנס לתוקף בתחילת עונת התיירות ובסמוך לחופשת הקיץ בבתי הספר, פרק זמן שממילא מאופיין בעומסי עבודה גדולים בלשכות הרשות.

בשל כל אלה, מיד עם החלת החוק נוצרו בלשכות הרשות עומסי עבודה כבדים, שגרמו הלכה למעשה לקריסתו המוחלטת של מערך העבודה היום-יומי של הרשות ולפגיעה של ממש באלפי תושבים ואזרחים שביקשו לקבל שירות בלשכות. לא זו בלבד שלשכות רבות לא הצליחו לתת שירות לכל הבאים אליהן בשעות קבלת הקהל, אלא שלשכות רבות לא יכלו להכיל בתחומן את כל מבקשי השירות, והן נאלצו לסגור את דלתותיהן לפנייהם.

על מנת להתמודד עם הבעיות האמורות נקטה הרשות כמה וכמה צעדים, ובהם הרחבת מעגל הזכאים לקבלת שירותים באמצעות לשכת הרשות בנתב"ג¹³, מתן אפשרות לקבל שירות בכל לשכה ברחבי הארץ ללא קשר למקום המגורים והוספת שעות קבלת קהל. לאחר שנוכחה הרשות שצעדים אלו לא צלחו, היא הנהיגה הסדר ולפיו תורים ייקבעו מראש (באמצעים השונים שהעמידה הרשות לשם כך - תחילה קביעת תור בטלפון ובהמשך קביעתו באמצעות אתר האינטרנט), וכמו כן הוגבלו השירות בלשכות העמוסות ביותר רק למי שהסדיר מבעוד מועד את בואו ללשכה¹⁴. בד בבד הוחלט כי מבקש שירות שדרכונו הוזמן באמצעות אחת הלשכות ולא הונפק במועד, או לא התקבל בדואר אצל המזמין, יוכל לקבל דרכון זמני באמצעות

לשכת נתב"ג, בכפוף לתשלום אגרה רגילה וללא צורך לשאת בעלות הגבוהה של האגרה שבה כרוך השירות בנתב"ג בדרך כלל.

אמצעים אלה הקלו במקצת את המצב שנוצר, אך למעשה גם כיום רשות האוכלוסין כורעת תחת עומס עבודה חריג, וכל העת צצות בעיות חדשות וסוגיות הטעונות הסדרה. חלק מהבעיות מובאות לטיפול של הנציבות במסגרת תלונותיהם של אזרחים שנזקקו לשירותי הרשות ולא קיבלו אותם או של אלה שקיבלו שירות שלא לשביעות רצונם. מיוני 2017 ביררה הנציבות תלונות רבות מאוד הנוגעות לפגיעה בזכויות לקבלת דרכונים, תעודות זהות ותעודות מעבר ביומטריים. מתלוננים הלינו על בעיות בקביעת תור לקבלת שירותי החלפה או חידוש של מסמכי נסיעה (כגון: היעדר אפשרות ליצור קשר עם הרשות בדרכים שפורסמו לציבור, קבלת תור לצורך הנפקה או חידוש של מסמכי נסיעה במועד מאוחר מהיציאה המתוכננת לחו"ל); על תשלום אגרות שלא לצורך (כגון: אגרות עבור הדרכונים הזמניים שהונפקו באמצעות לשכת נתב"ג לאחר שדרכון ביומטרי שהוזמן באמצעות לשכה רגילה לא הונפק או לא התקבל במועדו; אגרות ששילמו מי שהיו זכאים בעת הזמנת התור לפטור מתשלום אגרה, אך עד שתורם הגיע בוטל הפטור); ועל עיכובים בהנפקה של מסמכי הזיהוי הביומטריים שהוזמנו או בהגעתם לידי המזמינים. הדברים יפורטו להלן:

תורים, סירוב לקבל קהל, עיכוב בקבלת דרכונים חדשים

בימים הראשונים של המעבר לשימוש במסמכים הביומטריים (בתחילת יוני 2017) התקבלו בנציבות עשרות רבות של תלונות של אנשים שהגיעו ללשכות רשות האוכלוסין ונאלצו להמתין שעות רבות בתור, או שלא אפשרו להם להיכנס ללשכות (בעת שחלקן סגרו את הדלתות לפני מי שהגיעו אליהן בלא שקבעו תור מראש), או שעובדי הלשכות הנחו אותם לפנות ללשכת נתב"ג לצורך קבלת דרכון זמני משום שהדרכון הביומטרי שלהם לא יהיה מוכן עובר לטיסתם המתוכננת לחו"ל (תלונות מסוג זה הוגשו בעיקר לפני שרשות האוכלוסין אפשרה לקבל דרכון זמני בלשכת נתב"ג בעלות זהה לזו של הנפקת דרכון בלשכה ולא בעלות הגבוהה שבה כרוכה, בדרך כלל, קבלת דרכון בלשכת נתב"ג).

תלונות אחרות התקבלו ממי שהשלימו את תהליך הזיהוי וההזמנה של הדרכון הביומטרי, אולם לא קיבלו את הדרכונים החדשים עובר לטיסה מתוכננת לחו"ל, או לא קיבלו אותם בתוך עשרה ימי עבודה (פרק זמן שנקבע בעבר בנוהלי רשות האוכלוסין למשלוח דרכון רגיל לאחר הזמנתו באחת הלשכות), ואף לא בתוך 21 ימי עבודה (פרק זמן הדרוש, לטענת הרשות, להנפקת מסמך זיהוי ביומטרי). במקרים אלה נאלצו מבקשי השירות להזמין דרכון זמני רגיל בלשכת נתב"ג (דרכון שתוקפו שנה אחת) ולשלם אגרה נוספת עבור הנפקת הדרכון הזמני.

¹³ לשכת הרשות בנתב"ג מנפיקה, ככלל, במקרים חריגים בלבד דרכונים למי שעומדים לצאת לחו"ל בטיסה מנתב"ג בתוך 48 שעות לכל היותר ממועד הפנייה ללשכה זו. הנפקת דרכון בנתב"ג כרוכה בתשלום אגרה גבוהה בהרבה מהאגרה הרגילה שבה מחויב השירות הניתן בלשכה הסמוכה למקום מגוריו של המבקש.

¹⁴ במקרים דחופים ובמקרים הומניטריים נותרה בעינה האפשרות לקבל שירות בלשכות ללא קביעת תור מראש.

רשות האוכלוסין הודיעה לנציבות כי היא נכונה להיענות בחיוב לבקשות של פונים להשיב להם את האגרות ששילמו עבור הנפקת דרכונים זמניים מאחר שהזמינו דרכונים ביומטריים מבעוד מועד אך לא קיבלו אותם לפני שיצאו לחו"ל. הרשות מסרה כי בעקבות משא ומתן ארוך שניהלה עם משרד האוצר הוא אישר להחזיר לאזרחים את אגרת הדרכון הזמני ששילמו, בתאריכים שהוגדרו ובתנאי שקדמה לקבלת הדרכון הזמני הגשת בקשה לדרכון ביומטרי באחת הלשכות. כמו כן מסרה הרשות כי היות שבפרק הזמן האמור היא הנפיקה אלפי דרכונים זמניים, הוחלט לפתח מערכת מחשוב ייעודית כדי לבדוק אם בעלי הדרכונים עומדים בקריטריונים המזכים, על פי החלטתו של משרד האוצר, בהחזר האגרה. הפעלתה של המערכת הייעודית צפויה להתבצע באמצע שנת 2018. [1041262]

אי-קבלת פטור מאגרה בגין עיכוב בקבלת שירות

עד 10.7.17 קבעו תקנות הדרכונים, התש"ס-1980, כי המבקש להחליף לדרכון ביומטרי דרכון רגיל שבמועד הגשת הבקשה היה תקף למשך שנתיים ויותר, יהיה פטור מתשלום אגרה עבור ההחלפה. הפטור בוטל בעקבות תיקון לתקנות¹⁵. הנציבות קיבלה כמה תלונות שהעידו על ליקויים בטיפול בבקשותיהם של אזרחים שפנו לרשות האוכלוסין עד תחילת יולי 2017 בבקשות להחליף את הדרכונים שלהם ושל בני משפחתם לדרכונים ביומטריים. מהתלונות האמורות עולה כי עקב עומסי העבודה בלשכות לא הצליחו המתלוננים לקבל את השירות, ונקבעו להם מועדי ביקור בלשכות חודש וחצי-חודשיים לאחר מכן; אולם כשהגיעו ללשכות במועד שנקבע הם גילו כי עליהם לשלם אגרות עבור החלפת הדרכונים.

המתלוננים טענו כי ביקשו לקבל את השירות לפני 10.7.17, וכי הם הסתמכו על המידע שהציגה רשות האוכלוסין בכתב (באתר האינטרנט שלה) ובעל פה, ולפיו השירות פטור מתשלום אגרה. לטענתם לא הוגן לחייבם בתשלום האגרות רק מפני שהרשות לא הצליחה להעניק את השירות לפני היום הקובע מפאת אילוצים שאינם קשורים בהם.

רשות האוכלוסין טענה בתגובה על התלונות כי ביום שהשינוי בתקנות נכנס לתוקף, היא הייתה מחויבת לגבות את האגרות. היא הוסיפה כי המתלוננים לא היו חייבים לקבל את השירות ולשלם את האגרה, שכן היה באפשרותם להשתמש בדרכוניהם שהיו תקפים, כאמור, עוד שנתיים ימים לפחות. עם זאת, הרשות הודיעה כי בעקבות פניית הנציבות היא תבחן מחדש את עמדתה בנושא. [1047532, 1043133]

הפנייה ללשכת נתב"ג כדי להנפיק דרכון זמני

המתלונן ביקש לצאת לחופשה משפחתית בסיני דרך מעבר הגבול בטאבה ופנה ללשכת רשות האוכלוסין באזור מגוריו בבקשה להנפיק דרכון זמני עבור בתו הקטינה. הלשכה הפנתה אותו לקבלת השירות בלשכת נתב"ג, שכן לדבריה רק בלשכה זו הוא יוכל להנפיק את הדרכון הזמני. המתלונן הלך על שהוטרח לנסוע במיוחד לנתב"ג, ועל שחויב בתשלום אגרה בסכום גדול תמורת הנפקת הדרכון עבור בתו.

מתגובת רשות האוכלוסין על התלונה - ולפיה המתלונן לא היה צריך לנסוע במיוחד לנתב"ג לצורך הנפקת הדרכון, והיה באפשרותו לקבל את השירות של לשכת נתב"ג ביום הטיסה לחו"ל - עלה כי עובדי הרשות לא היו ערים לכך שהמתלונן ובני משפחתו כלל לא התכוונו לצאת לחו"ל מנתב"ג.

ואולם, בין שהרשות הייתה אמורה לשאול את המתלונן אם בכוונתו לטוס מנתב"ג ובין לאו, הבירור העלה שלפי נוהל הרשות בעניין הנפקת דרכונים שאינם ביומטריים, הלשכות מוסמכות לטפל בבקשה להנפקת מסמך נסיעה זמני עבור מי שאמור לצאת מישראל כחלק מתא משפחתי (הורים וילדים קטינים), והוא היחיד שאין בידו מסמך נסיעה תקף. כלומר, המתלונן היה יכול לקבל את הדרכון הזמני לא רק בלשכת נתב"ג אלא גם בלשכה שפנה אליה. יתרה מזו, אילו המתלונן היה מקבל את השירות בלשכה שאינה לשכת נתב"ג הוא היה פטור מתשלום אגרה.

רשות האוכלוסין הסכימה שהתלונה מוצדקת, התנצלה לפני המתלונן והודיעה כי תשיב לו את האגרה ששילם. [1046435]

משלוח מסרונים בשם שר הפנים

שני מתלוננים הלינו על שרשות האוכלוסין שלחה להם מסרון זה: "שר הפנים, אריה מכלוף דרעי, שמח לעדכן - תחילת חוק הביומטריה". לטענתם המסרון הוא לכאורה בבחינת הודעת ספאם לקידום עצמי של שר הפנים.

הרשות מסרה בתגובה על התלונות כי המטרה שלשמה נשלחו המסרונים הייתה אינפורמטיבית גרידא - המסרונים נועדו להביא לידיעת הציבור כי החוק האמור נכנס לתוקף, אולם היועץ המשפטי לממשלה בחן את הנושא וקבע שאין לפרסם מסרון במימון ממשלתי שכולל פנייה אישית לציבור מטעמו של שר. הרשות הודיעה לנציבות כי הנחיית היועץ המשפטי הוטמעה, וכי בעתיד לא ישלחו עוד מסרונים בנוסח זה. [1038532, 1038461]

ההתייחסות שלך ושל עמיתך מעודדת מאוד ונותנת תחושה שלא כדאי לוותר, ושיש מי שיכול לעזור ל"אדם הקטן" מול מנגנוני הבירוקרטיה והסחבת. מעריך מאוד את עבודתכם החשובה והמקצועית.



עזרת לנו מאוד ואין לנו מילים לתאר את הערכתנו לעבודתך הנפלאה ומשרד מבקר המדינה שעושה עבודתו נאמנה ועל כך תבורכו ויישר כוח גדול ייאמר לכם!!!



¹⁵ תקנות הדרכונים (הוראת שעה), התשע"ז-2017, פורסמו בק"ת 7837 ב-10.7.17.

גמלאות ומענקים



”

בנציבות מתקבלות
מדי שנה מאות
תלונות על הרשויות
המשלמות גמלאות
ומענקים; מרבית
התלונות הן על
הביטוח הלאומי,
שהוא משלם
הגמלאות העיקרי
במדינה

בנציבות תלונות הציבור מתקבלות מדי שנה בשנה מאות תלונות על הרשויות המשלמות גמלאות ומענקים לפי חוק; מרבית התלונות נסבות על המוסד לביטוח לאומי (הביטוח הלאומי), שהוא משלם הגמלאות העיקרי במדינת ישראל. כמו כן 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 ולשאריתם; משרד הרווחה, המשלם מענקים ותשלומים שונים לעיוורים, לאנשים עם צרכים מיוחדים, למשפחות אומנה ולזכאים נוספים; ורשות המסים בישראל, המשלמת מענק עבודה לבעלי הכנסה נמוכה מעבודתם.

מאחר שכאמור הביטוח הלאומי הוא הגוף העיקרי המשלם גמלאות, מרבית התלונות שיוצגו להלן עוסקות בו. כמו כן יוצגו תלונות על מחלקות הרווחה והשירותים החברתיים ברשויות מקומיות הנוגעות לתשלומי אומנה ותוצג תלונה על הרשות לזכויות ניצולי שואה במשרד האוצר.

הלוואה לרכישת רכב עבור אדם עם מוגבלות בניידות השווה במוסד

הביטוח הלאומי מעניק הלוואה לרכישת כלי רכב לאדם עם מוגבלות בניידות העומד בתנאים שנקבעו בהסכם הניידות¹. ההלוואה מיועדת למימון מלא או חלקי של המסים המוטלים על הרכב. לפי הסכם הניידות, הטבה זו ניתנת למי שעומד לרכוש רכב אף אם אין ברשותו רישיון נהיגה תקף, בתנאי שוועדה רפואית של משרד הבריאות קבעה לו מוגבלות בניידות בשיעור 60% לפחות, כי יש לו צרכים יום-יומיים שלסיפוקם יש הכרח להסיעו באופן קבע, ויש לו מורשה נהיגה שמסוגל ומתחייב להסיעו באורח קבע למען צרכיו היום יומיים.

להלן יוצגו שתי תלונות בעניין מתן הלוואה לרכישת רכב לאדם עם מוגבלות בניידות השווה במוסד:

המתלוננת, אם לילד נכה המקבל קצבת ניידות ושווה במוסד, התלוננה שהביטוח הלאומי דחה את בקשתה לקבלת הלוואה לרכישת רכב המותאם למגבלותיה של בנה. הביטוח הלאומי טען בתגובה על התלונה כי אי אפשר להחיל על האם את ההגדרה "מורשה נהיגה" שנקבעה בהסכם הניידות, מאחר שהיא מתגוררת במרחק של יותר מ-1,500 מטרים מהמוסד שבו שווה בנה.

בתלונה אחרת טען מתלונן כי המוסד שבו שווה אחיו, שהוא אדם עם מוגבלות שכלית מלידה וכן עם מוגבלות בניידות, מרוחק ממקום המגורים של משפחתו. בני משפחתו של האח נוהגים להוציאו מהמוסד מדי שבוע לאירוח בביתם, והמתלונן ביקש מהביטוח הלאומי הלוואה לרכישת רכב עם אביזרים מתאימים לצורך הסעת האח לבית המשפחה. בקשתו של המתלונן נדחתה בנימוק שבית המשפחה מרוחק מהמוסד, ולכן אי אפשר להחיל על האח את ההגדרה "מורשה נהיגה".

[68]

המוסד
לביטוח לאומי

1 תלונות נוספות יובאו בפרק "השירות לציבור"; תלונה על עיכוב בקבלת תגמולים ממינהלת הגמלאות במשרד האוצר (בעמ' 109) וכן תלונה על עיכוב בקבלת מענק מאגף שיקום במשרד הביטחון (בעמ' 113).

2 הסכם שנחתם בין משרד האוצר למוסד לביטוח לאומי ומסדיר את ההטבות שלהן זכאים אנשים עם מוגבלות בניידות.

הנציבות הפנתה את תשומת לבו של הביטוח הלאומי לפסקי דין של בית הדין הארצי לעבודה³ ולפיהם ניתן במקרים מסוימים להכיר בבית ההורים כבית מגוריו של אדם עם מוגבלות בניידות, אף אם הוא מתגורר במוסד, בתנאי שיוכח כי אדם זה גר בקביעות בבית הוריו, ולו בהיקף חלקי.

בעקבות כך מסר הביטוח הלאומי כי הוא בחן מחדש את עניינה של המתלוננת שנדחתה בקשתה לרכישת רכב עבור בנה והחליט לאשר לה מתן הטבות לרכישת רכב. אשר למתלונן שאחיו שוהה במוסד המרוחק מבית המשפחה, לאחר שהמשפחה מסרה לביטוח הלאומי פרטים נוספים על תכיפות ביקוריו של האח בבית המשפחה, הוחלט לאשר למתלונן הלוואה עומדת⁴ לצורך רכישת רכב מתאים עבור אחיו.

הביטוח הלאומי מסר גם כי בכוונתו לפרסם נוהל אחיד בדבר אופן הטיפול בבקשות להלוואה לצורך רכישת רכב עבור אנשים עם מוגבלות בניידות השוהים במוסד. (1011631, 1022164)

עדכון מובטל חוזר בדבר מספר הימים שנותרו לו לקבלת דמי אבטלה

הביטוח הלאומי משלם דמי אבטלה למי שהיה עובד שכיר אשר רשום בשירות התעסוקה כמחוסר עבודה ומתייצב בלשכת שירות התעסוקה כדי לדרוש עבודה. על פי חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה-1995, מובטל שעדיין לא מלאו לו 40 שנה אשר מגיש יותר מתביעה אחת לדמי אבטלה בתוך ארבע שנים (מובטל חוזר) יקבל דמי אבטלה מופחתים למשך תקופה מקוצרת⁵.

בנציבות התקבלו כמה תלונות על המידע שמוסר הביטוח הלאומי למובטל חוזר בנוגע למספר ימי האבטלה שנותרו לו:

המתלונן, מובטל חוזר, טען כי בעת שקיבל את דמי האבטלה בפעם הראשונה נהג הביטוח הלאומי לעדכן אותו מדי חודש בכתב בדבר מספר ימי האבטלה שנותרו לו. אולם לאחר שאושרה תביעתו החוזרת לדמי אבטלה לא שלח אליו הביטוח הלאומי עדכונים כאמור, וכדי לקבל את המידע הוא נאלץ להתקשר בכל פעם למוקד הטלפוני של הביטוח הלאומי.

מתלונן אחר הלין על האופן שבו צוין מספר ימי האבטלה למובטל חוזר באתר המידע האישי של הביטוח הלאומי במרשתת (האינטרנט). לטענתו, באתר צוין מידע מטעה על מספר ימי האבטלה שעומדים לרשותו כמובטל חוזר, שלא תאם את מספר ימי האבטלה שהיה זכאי להם.

תלונה אחרת עסקה באופן שבו אי-עדכון המובטל החוזר בכתב בדבר מספר ימי האבטלה שעומדים לרשותו משפיע על ההטבות שהוא מקבל מגופים שונים.

[69]
המוסד
לביטוח לאומי

3 עב"ל המוסד לביטוח לאומי נ' פלוני ואלמונית 28047-09-13 [פורסם במאגר ממוחשב, 1.3.15]; בג"ץ 1901/15 המוסד לביטוח לאומי נ' בית הדין הארצי לעבודה [פורסם במאגר ממוחשב, 17.5.15].

4 הלוואה עומדת ניתנת לאדם עם מוגבלות בניידות הקונה רכב חדש, פרטי או מסחרי או רכב לאבזרים מיוחדים לפי בחירתו, לשם מימון מלא או חלקי של המסים החלים על הרכב.

5 פרטים נוספים ניתן למצוא באתר הביטוח הלאומי בכתובת: [HTTPS://WWW.BTL.GOV.IL/BENEFITS/UNEMPLOYMENT/PAGES/SUBMIT.ASPX](https://www.btl.gov.il/benefits/unemployment/pages/submit.aspx).



המתלוננת טענה כי רשמה את בנה למעון יום וביקשה לקבל מאגף מעונות יום ומשפחתונים במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים השתתפות בעלות שכר הלימוד שלו במעון. לצורך קביעת דרגת ההשתתפות בשכר הלימוד, האגף למעונות יום מביא בחשבון את מספר ימי האבטלה שלהם זכאי אחד ההורים. לטענת המתלוננת, האגף סירב לאשר לה מראש את דרגת ההשתתפות בשכר הלימוד מאחר שלא המציאה לו אישור בכתב מהביטוח הלאומי בדבר מספר הימים שנותרו לבעלה - שהוא מובטל חוזר - לקבלת דמי אבטלה. בשל כך היא נאלצת לשלם מדי חודש שכר לימוד מלא, וההשתתפות בשכר הלימוד ניתנת לה למפרע בכפוף להמצאת אישור מהביטוח הלאומי על מספר ימי האבטלה שנוצלו באותו החודש.

במענה של הביטוח הלאומי על פניות הנציבות בנושא נמסר כי מאחר שמדובר בחישוב מורכב, הוא אינו שולח למובטלים חוזרים מכתבים ובהם מפורטים ימי האבטלה שנותרו כדי למנוע אי-הבנות בנושא. עם זאת, נוכח פניית הנציבות, מתחילת 2018 מפרט הביטוח הלאומי את המידע האמור במכתבים שהוא שולח למובטלים חוזרים. הביטוח הלאומי הוסיף כי פעל לכך שהמידע הנוגע למובטל חוזר אשר נכלל באתר המידע האישי יהיה מדויק ומעודכן. (1048892, 1045378, 1037300)

תוספת ותק לקצבת אזרח ותיק

הביטוח הלאומי משלם, בתנאים מסוימים, תוספת ותק בשיעור 2% בגין כל שנת ביטוח (עד לשיעור מרבי של 50%) לקצבה הבסיסית של אזרח ותיק, וזאת בהתאם למספר שנות הביטוח שצבר המבוטח. להלן תיאורן של שתי תלונות שעניינן תוספת ותק לקצבת אזרח ותיק:

1. המתלוננת זכאית לקצבת אזרח ותיק החל מאפריל 2004. לטענתה, בשנת 2004 פנתה לביטוח הלאומי וציינה כי הועסקה כשכירה בחברה מאוקטובר 1980 ועד פברואר 1989, ובפרק הזמן האמור שולמו עבורה דמי ביטוח, אולם הביטוח הלאומי הודיע לה כי על פי רישומיו לא שולמו עבורה דמי ביטוח בתקופה זו. המתלוננת המציאה לביטוח הלאומי תלושי שכר, ובהתאם לכך הוא הכיר בכל תקופת עבודתה בחברה לעניין מתן התוספת לקצבה, למעט 13 חודשי עבודה בשנים 1982-1980 מאחר שלא היו ברשותה תלושי השכר של חודשים אלה.

[70]
המוסד
לביטוח לאומי



המתלוננת טענה כי בכל התלושים מצוין כי התחילה לעבוד בחברה באוקטובר 1980, ועל הביטוח הלאומי להכיר במלוא פרק הזמן המתחיל במועד זה לעניין צבירת שנות ביטוח.

בעקבות התערבות הנציבות ניאות הביטוח הלאומי להסתפק באישור מקרן הפנסיה בדבר ההפקדות שבוצעו בזמן עבודתה של המתלוננת בחודשים האמורים. לאחר שהמתלוננת המציאה לביטוח הלאומי את המסמך הנדרש, הוא הכיר בחודשים אלו לעניין מתן התוספת לקצבה.

זאת ועוד, מאחר שהתברר כי המתלוננת פנתה לביטוח הלאומי בעניין זה פעמים רבות אך מעולם לא נמסר לה כי באפשרותה להציג אישור מקרן הפנסיה, אושרה זכאותה לתוספת ותק של שבע שנים למפרע. (1027169)

2. המתלוננת פנתה לנציבות בטענה כי הביטוח הלאומי לא הביא בחשבון, לעניין חישוב תוספת הוותק לקצבת אזרח ותיק המשולמת לה, את החודשים שבהם שהתה בתקופות לידה והורות (חופשות לידה).

בתגובה על התלונה מסר הביטוח הלאומי כי עד אוקטובר 1994 הכנסה מדמי לידה הייתה פטורה מניכוי דמי ביטוח, ולכן לא ניתן לצרף את החודשים שבהם שהתה בחופשות לידה לחודשים המזכים אותה בתוספת הוותק מאחר שהיא לא הייתה מבוטחת בתקופה זו.

עם זאת, הביטוח הלאומי הוסיף כי על פי נוהל עבודה פנימי הוא מכיר באישה שמקבלת דמי לידה כמבוטחת לעניין קצבת אזרח ותיק אם בתום חופשת הלידה היא חזרה לעבוד אצל אותו מעסיק. בבדיקה שנעשתה בעניינה של המתלוננת, בעקבות התערבות הנציבות, נמצא כי בתום אחת מחופשות הלידה שלה (בשנת 1990) היא חזרה לעבוד אצל אותו מעסיק. בהתאם לכך הוסיף הביטוח הלאומי לחודשי הלידה שצברה המתלוננת שני חודשים שבהם שהתה בחופשת לידה. חודשים אלו השלימו שנת ותק נוספת, ותוספת עבור שנה זו שולמה לה למפרע. (1022712)



צבירת תקופת אכשרה לעניין תשלום דמי לידה

הביטוח הלאומי משלם דמי לידה לאישה עובדת שיצאה לתקופת לידה והורות. הזכאות לדמי לידה מרביים - עבור 15 שבועות - תינתן אם שולמו עבור העובדת דמי ביטוח לאומי במשך 10 מ-14 החודשים שקדמו ליום הפסקת העבודה, או במשך 15 מ-22 החודשים שקדמו ליום הפסקת העבודה.

לפני שילדה המתלוננת את בנה היא עבדה במשך עשרה חודשים, מינואר 2016 ועד אוקטובר 2016. הביטוח הלאומי סירב לשלם לה דמי לידה מלאים בטענה כי לא עבדה בכל עשרת החודשים שקדמו להפסקת העבודה. זאת מאחר שתלוש השכר הראשון שקיבלה הוא עבור החודשים ינואר ופברואר ביחד, ומכאן אפשר להסיק כי עבדה תשעה חודשים בלבד. המתלוננת נדרשה להמציא תלוש נפרד עבור ינואר, אך לדבריה המעסיק טען כי אין באפשרותו להמציא לה תלוש שכזה.

בעקבות התערבות הנציבות שב ובדק הביטוח הלאומי את תלוש השכר שהמציאה לו המתלוננת. מאחר שצוין בו כי תאריך תחילת העסקתה של המתלוננת היה בינואר, וכי בחודש זה עבדה שישה ימים, החליט הביטוח הלאומי לאשר את התביעה לדמי לידה מלאים. (1031230)

מסירת מידע שגוי במוקד הטלפוני של הביטוח הלאומי

הביטוח הלאומי מפעיל מוקד טלפוני ארצי שבאמצעותו ניתן לקבל מגוון שירותים, ובכללם שירותים של קבלת מידע כללי ואישי, הזמנת אישורים ותשלום חובות. בנציבות מתקבלות לעתים תלונות בדבר מידע שגוי שמוסרים נציגי המוקד, ולהלן יתוארו שתיים מהן:

1. ב-21.3.17 התקבל בכנסת תיקון לחוק הביטוח הלאומי שמכוחו בן זוגה של יולדת זכאי לשהות בחופשת לידה עם בת הזוג במשך שבעה ימים רצופים ולקבל דמי לידה עבור פרק זמן זה. ימים אלה ינוכו מהשבוע האחרון של תקופת הלידה וההורות של האם. התיקון חל על לידות החל מ-2.4.17.

[71]
המוסד
לביטוח לאומי

[72]
המוסד
לביטוח לאומי



מתלוננת שילדה את בנה ב-28.3.17 טענה כי לאחר שנודע לה על תיקון החוק, היא פנתה למוקד הטלפוני של הביטוח לאומי על מנת לבדוק אם בעלה זכאי לדמי לידה. בתשובת המוקד נמסר לה כי בעלה זכאי לכך.

בעלה של המתלוננת פעל בהתאם לתשובת המוקד ושהה עמה בחופשת לידה של שבעה ימים. לאכזבתה הרבה של המתלוננת, תביעתה לקבלת דמי לידה עבור בעלה בתום חופשת הלידה נדחתה בטענה כי התיקון חל רק על לידות שמ-2.4.17 ואילך.

בתגובת אגף שירות הלקוחות של הביטוח הלאומי על התלונה נמסר כי מבדיקה שנעשתה בעניין עלה כי בשל טעות אנוש נמסר למתלוננת מידע שגוי. עוד נמצא כי המידע שפורסם באתר של הביטוח הלאומי במרשתת היה מטעה. הביטוח הלאומי פעל לתקן את המידע באתר והדגיש את מועד התחולה של תיקון החקיקה. כמו כן, נציגי המוקד השתתפו בתדרוך בנושא השינויים שחלו בחוק הביטוח הלאומי בעקבות תיקון החקיקה.

הביטוח הלאומי התנצל על הטעות שבגינה נגרם נזק למתלוננת ושילם לה פיצוי על כך. (104089)

2. חברה שהקים וניהל מתלונן נקלעה לקשיים כלכליים. המתלונן פנה למוקד הטלפוני של הביטוח הלאומי כדי לבדוק אם יהיה זכאי לדמי אבטלה אם ייאלץ לסיים את עבודתו בחברה. לטענתו, במהלך השיחה עם נציגת המוקד הדגיש המתלונן כי הוא בעל שליטה בחברה, אך הנציגה מסרה לו כי אין בכך כדי לשלול את זכאותו לדמי אבטלה והנחתה אותו כיצד יש להגיש את התביעה.

המתלונן התפטר מעבודתו בחברה והגיש תביעה לדמי אבטלה בהתאם להנחיות הנציגה. ואולם, הביטוח הלאומי דחה את התביעה בעילה שהמתלונן אינו מוגדר כעובד שכיר ובשל כך אינו זכאי לדמי אבטלה.

הביטוח הלאומי הסביר כי תביעת המתלונן לדמי אבטלה נדחתה בדיון; אמנם הוא היה שכיר בחברה שהקים, אך בהתאם לפקודת מס הכנסה יש לראות בו "בעל שליטה בחברת מעטים" שאינו זכאי לדמי אבטלה.

6 חברה שמניותיה והשליטה בה נמצאות בידי קבוצה קטנה של יחידים.

אשר למידע שמסרה הנציגה למתלונן, אגף שירות הלקוחות של הביטוח הלאומי מסר כי בירר את העניין עם הנציגה ומצא כי היא פעלה בהתאם לנהלים. האגף שלל את האפשרות שנמסר למתלונן מידע שגוי.

נוכח המחלוקת שהתגלעה בעניין העובדות הנוגעות לתלונה, פנתה הנציבות למתלונן כדי לבדוק אם יש ברשותו הקלטה של השיחה עם נציגת המוקד. המתלונן המציא לנציבות את ההקלטה, ומהאזנה לה עלה כי נציגת המוקד אכן מסרה למתלונן כי אין בהיותו בעל שליטה בחברת מעטים כדי לשלול את זכאותו לדמי אבטלה.

לאחר שהאזין אגף שירות הלקוחות של הביטוח הלאומי להקלטת השיחה, הוא הודה כי נציגת השירות מסרה למתלונן מידע שגוי. האגף הבהיר כי לנוכח ממצאי בדיקת הנציבות רועננו הוראות החוק בנושא בקרב כלל הנציגים וכן בוצעו תיקונים במערכת ניהול הידע של המוקד.

כמו כן מסר האגף כי עניינו של המתלונן הועבר לבדיקה חוזרת באגף אבטלה. הבדיקה העלתה כי לפי דוח שהתקבל מרשם החברות, החברה שבה עבד המתלונן אינה "חברת מעטים" ועל כן יש לראות בו שכיר רגיל שזכאי לדמי אבטלה. לנוכח זאת התקבלה תביעתו של המתלונן לדמי אבטלה. (1026154)

חישוב שגוי של הכנסות לצורך מתן דמי פגיעה

הביטוח הלאומי משלם דמי פגיעה לעובד שנפגע בעבודה בעד פרק הזמן שבו לא עבד ונזקק לטיפול רפואי. לפי חוק הביטוח הלאומי, דמי הפגיעה מחושבים לפי הכנסת המבוטח שעבורה שילם דמי ביטוח בשלושת החודשים שקדמו ליום שבו החלה תקופת זכאותו לדמי פגיעה.

בעל שליטה בחברה שבה הוא עובד, אשר נפגע בעבודה, התלונן כי הביטוח הלאומי חישב את דמי הפגיעה שהוא זכאי להם בהתאם לבסיס הכנסה נמוך מזה שעליו דיווח לביטוח הלאומי ושעבורו שילם דמי ביטוח.

הביטוח הלאומי הבהיר כי ההכנסה לעניין תשלום גמלאות נבחנת לפי ההכנסה ששולמה בפועל. לצורך חישוב דמי הפגיעה שלהם זכאי המתלונן, הוא התבקש להמציא לביטוח הלאומי תדפיס של דפי חשבון הבנק שלו וכן את כרססת החיובים והזיכויים של הנהלת החשבונות של החברה שבה עבד. לטענת הביטוח הלאומי, מכרססת הנהלת החשבונות שהמציא המתלונן עלה כי אין התאמה בין השכר שעליו דיווח לבין השכר שקיבל בפועל.

הביטוח הלאומי ציין כי רואה החשבון של המתלונן טען שהמתלונן נאלץ לדחות משיכה של חלק מהמשכורות שהוא זכאי להן עקב הלוואת בעלים שנתן לחברה, וכי כספים אלו הושבו לו לאחר מכן ולכן יש לראות בהם שכר עבודה, אך המתלונן

לא מסר כל אסמכתה לכך. מנגד, המתלונן טען כי המציא לביטוח הלאומי את כל האסמכתאות שביקש.

בעקבות התערבות הנציבות המציא רואה החשבון של המתלונן לביטוח הלאומי את החלק הרלוונטי בכרטסת החיובים והזיכויים של החברה שבה צוינה הלוואת הבעלים שנתן המתלונן לחברה. בדיקת הכרטסת העלתה כי השכר שקיבל המתלונן בפועל אכן תואם את השכר שעליו דיווח למוסד. בהתאם לכך שולמה למתלונן יתרת דמי הפגיעה. (1024807)

תשלום קצבת שאירים לאלמנה שאין ברשותה תעודת זהות

המתלוננת, אם לשלושה ילדים, נולדה בירדן, התגוררה בטול כרם ונישאה לאחר מכן לאזרח ישראל שנפטר לפני כמה שנים. מעמדה של המתלוננת מוסדר בהדרגה מול משרד הפנים. המתלוננת הלינה על עיכובים בטיפול הביטוח הלאומי בתביעתה לקבלת קצבת שאירים.

בתגובה על התלונה הבהיר הביטוח הלאומי כי לא ניתן לרשום את המתלוננת ברישומי, מאחר שאין ברשותה תעודת זהות ועקב כך נבצר ממנו לאמת את זהותה. המתלוננת מסרה לנציבות כי מסיבות שונות אין באפשרותה להמציא העתק של תעודת הזהות שלה.

הנציבות הזמינה את המתלוננת ללשכתה בבאר שבע, ובפגישה עמה היא המציאה העתק של תעודת הנישואין שברשותה, תצלום של תעודות הזהות של ילדיה והיתר שהייה זמני ממשרד הפנים הכולל מספר מזהה ותמונה (היתר שהייה).

הנציבות שלחה את המסמכים האמורים למשרד הראשי של הביטוח הלאומי, ובעקבות זאת החליט הביטוח הלאומי להעניק למתלוננת מספר זיהוי זמני למשך חצי שנה, כדי שבפרק זמן זה היא תוכל לאתר את תעודת הזהות המקורית שלה.

בעקבות רישומה של המתלוננת ברישומי הביטוח הלאומי אושרה זכאותה לקצבת שאירים החל במועד שבו קיבלה את היתר שהייה. בהתאם לכך שולמה לה קצבת שאירים למפרע לפרק הזמן האמור.

בחלוף חצי שנה, הודיעה המתלוננת לנציבות כי תשלום הקצבה הופסק. הנציבות פנתה פעם נוספת לביטוח הלאומי וביקשה שיבהיר מדוע אינו מתבסס על היתר שהייה כדי לאמת את זהותה. בתגובה הודיע הביטוח הלאומי כי החליט לחדש את תשלום הקצבה החודשית, והיא תשלום למתלוננת כל עוד היתר שהייה שלה יהיה בתוקף. (1036200)

שלילת זכאות לתוספת השלמת הכנסה עקב חישוב הכנסה שגוי

הביטוח הלאומי משלם תוספת השלמת הכנסה למקבלי קצבאות שונות שאין להם הכנסות נוספות או לבעלי שכר נמוך כדי להבטיח להם הכנסת קיום מינימלית. חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980, מגדיר מה נחשב להכנסה. להלן תיאורן של שלוש תלונות בנושא חישוב הכנסה לעניין בחינת הזכאות לתוספת השלמת הכנסה: שתי תלונות עוסקות באופן שבו יש להביא בחשבון כספים שהתקבלו ממכירת דירה, והתלונה השלישית עוסקת בחישוב הכנסה על בסיס שער מטבע חוץ שגוי.

1. מתלונן קיבל מהביטוח הלאומי גמלת השלמת הכנסה נוסף על קצבת שאירים. המתלונן מכר את דירתו ועבר לגור בשכירות. הביטוח הלאומי ביטל את זכאותו לתוספת השלמת הכנסה נוכח התמורה שקיבל בעד מכירת הדירה, ועקב כך פחת סכום הקצבאות החודשי שקיבל המתלונן מהביטוח הלאומי מ-3,000 ש"ח ל-1,200 ש"ח. המתלונן טען כי ההפחתה שביצע הביטוח הלאומי אינה הוגנת, מאחר שבפועל לא חל שינוי במצבו הכלכלי בעקבות מכירת הדירה.

במענה על פניית הנציבות השיב הביטוח הלאומי כי לפי חוק הבטחת הכנסה, לצורך בדיקת זכאות לגמלת השלמת הכנסה יש לבחון את הכנסותיו ונכסיו של מבקש הגמלה. בכלל הכנסות אלה לא מובא בחשבון - ממועד מכירת הדירה ובמשך 12 חודשים - סכום שהתקבל ממכירת דירת מגורים. זאת בהתבסס על ההנחה שסכום זה אמור לשמש לרכישת דירת מגורים חדשה ולא לשיפור רמת החיים של המבוטח, שכן דירה שמשמשת למגורים אינה נחשבת להכנסה לעניין בחינת הזכאות לגמלת הבטחת הכנסה.

הבירור העלה כי המתלונן מכר את דירתו בספטמבר 2016, ולפיכך היה זכאי לקבלת גמלת השלמת הכנסה עד ספטמבר 2017. אולם הביטוח הלאומי קבע כבר בדצמבר 2016 כי זכאותו של המתלונן לגמלה תישלל למפרע החל מספטמבר 2016. בעקבות התערבות הנציבות חודשה זכאותו של המתלונן לגמלה והושבו לו כספי הגמלה שנשללו ממנו בסך 9,620 ש"ח. (1040610)

2. המתלוננת מקבלת מהביטוח הלאומי קצבת אזרח ותיק וכן תוספת השלמת הכנסה. לאחר פטירת בעלה היא מכרה את דירת מגוריה לצורך מחייתה. הביטוח הלאומי הביא בחשבון את מלוא סכום התמורה שהתקבלה עבור מכירת הדירה במסגרת חישוב הכנסותיה של המתלוננת לעניין בחינת זכאותה לגמלת השלמת הכנסה. בהתאם לסכום שהתקבל הפחית הביטוח הלאומי את שיעור תוספת השלמת הכנסה ששולמה למתלוננת.

[75]

המוסד
לביטוח לאומי

7 קצבה חודשית שמשלם הביטוח הלאומי לשאירים של נפטר (אלמן, אלמנה, או יתומים) בתנאים מסוימים.

המתלוננת טענה כי בצוואתו של בעלה המנוח נקבע כי 50% משווי הדירה שייך לבתה, ועל כן אין לזקוף לזכותה את מלוא התמורה שהתקבלה עבור הדירה לעניין חישוב זכאותה לגמלת השלמת הכנסה.

הביטוח הלאומי טען כי הצוואה המדוברת נמסרה בעל פה, ועל כן לא ניתן להתחשב בה. לפיכך ביקשה הנציבות מהביטוח הלאומי לפעול בהתאם לחוק הירושה המגדיר את החלק בירושה שלו זכאי כל יורש. הביטוח הלאומי הודיע לנציבות כי כך אכן יעשה.

מאחר שלפי הדין מחצית הדירה שייכת למתלוננת, בעלה המנוח היה יכול להוריש רק את המחצית השייכת לו, ולפי חוק הירושה התמורה בעד מחצית הדירה שהוריש הבעל תחולק שווה בשווה בין המתלוננת ובין בתה.

בעקבות כך, בעת שהביטוח הלאומי חישב את הכנסותיה של המתלוננת לעניין בחינת זכאותה לגמלת השלמת הכנסה, הוא הביא בחשבון רק 75% מהתמורה שהתקבלה ממכירת הדירה (החצי שהיה שלה בתוספת הרבע שירשה). חישוב זה העלה כי סכומה של גמלת השלמת הכנסה ששילם הביטוח הלאומי למתלוננת היה קטן מהנדרש, וחשבונה זוכה ביתרת הגמלה. (1038972)

3. הביטוח הלאומי משלם למתלונן גמלת אזור ותיק בתוספת השלמת הכנסה ליחיד. המתלונן פנה לנציבות לאחר שגילה כי הביטוח הלאומי קבע שהוא חב לו כספים - בטענה שלא היה זכאי למלוא התשלום שקיבל כהשלמת הכנסה נוכח סכום הפנסיה שקיבל מרוסיה - וכי הביטוח הלאומי ניכה חוב זה מהקצבאות שקיבל המתלונן בשנים 2015 ו-2016. המתלונן טען כי החישוב שביצע הביטוח הלאומי שגוי, מאחר ששער החליפין שלפיו חושב הרובל לעומת השקל לא היה מעודכן. לדבריו, אם תחושב הכנסתו מהפנסיה לפי שער החליפין הנכון, יימצא כי היא קטנה מהסכום שחישב הביטוח הלאומי, ועל כן הוא זכאי לתוספת השלמת הכנסה שקיבל.

בעקבות התערבות הנציבות חישב הביטוח הלאומי מחדש את סכום הפנסיה שקיבל המתלונן ואת סכום השלמת הכנסה שהיה זכאי לה, ובעקבות כך מצא לנכון לתת למתלונן זיכוי בסך 1,977 ש"ח. המתלונן אישר את קבלת הזיכוי והודה על הטיפול בתלונתו. (1027746)



היווצרות חוב עקב אי-תיאום בין מערכות מחשב

המתלוננת מקבלת מהביטוח הלאומי קצבת אזור ותיק בתוספת השלמת הכנסה, וכן היא מקבלת ממנו דמי מזונות*. לדבריה, אחת לכמה חודשים היא מקבלת מהביטוח הלאומי דרישה לתשלום חוב בטענה כי שולמה לה גמלת השלמת הכנסה ביתר.



הביטוח הלאומי מסר כי בדיקת התלונה העלתה שהחוב נוצר כל אימת שקצבת אזור ותיק בתוספת גמלת השלמת הכנסה משולמת לפני המועד הקבוע לכך בשל חג שחל בסמוך למועד זה, ובהתעלם מכך שהמתלוננת אמורה לקבל דמי מזונות כמה ימים לאחר מכן. דמי מזונות נחשבים להכנסה המשפיעה על שיעורה של הגמלה; ומאחר שהם אינם מובאים בחשבון כאשר מוקדם תשלום גמלת השלמת הכנסה, עשויה אישה הזכאית לדמי מזונות לקבל גמלת השלמת הכנסה ביתר.

בעקבות התלונה מסר הביטוח הלאומי כי מערכת המחשב שלו תתוקן, וכי במועדים שבהם יוקדם מועד מתן הגמלאות תחושב הזכאות להשלמת הכנסה בהתאם לתשלום דמי המזונות בחודש הקודם, ובכך תימנע היווצרות חוב בגין תשלום סכומי יתר של גמלה. (1029801)

מתן מענק לימודים למפרע

בתחילת כל שנת לימודים משלם הביטוח הלאומי מענק לימודים למשפחות שבראשן הורה עצמאי (משפחות חד-הוריות) בתנאים מסוימים. סכום המענק - 1,003 ש"ח לכל ילד.

אם עצמאית טענה כי רק בשנת 2016 נודע לה לראשונה כי היא זכאית למענק לימודים מהביטוח הלאומי. לדבריה, הביטוח הלאומי טען כי הודיע לה על זכותה להגיש בקשה לקבלת המענק כבר בשנת 2011, ומאחר שהגישה בקשה רק בשנת 2016, אישר לה הביטוח הלאומי מענק עבור השנים 2015 ו-2016 בלבד, בהתאם לסעיף 296 לחוק הביטוח הלאומי המתיר לשלם גמלאות למפרע עבור 18 חודשים לכל היותר.

[76]
המוסד
לביטוח לאומי

[77]
המוסד
לביטוח לאומי

8 אישה תושבת ישראל זכאית לקבל מהמוסד לביטוח לאומי דמי מזונות בתנאי שיש ברשותה פסק דין למזונות והיא אינה מקבלת אותם מהחייב במזונות.



המתלוננת עמדה על כך שלא קיבלה בשנת 2011 הודעה על זכותה לקבלת מענק, ועל כן טענה כי היא זכאית לקבל מענק עבור פרק הזמן שממועד גירושה בשנת 2008.

בעקבות פנייתה הודיע הביטוח הלאומי לנציבות כי החליט לאשר למתלוננת, לפני משורת הדין, מענק עבור שנתיים נוספות (השנים 2013 ו-2014). זאת מאחר שנשלח אליה מכתב אחד בלבד בעניין המענק, ונוכח הוראות נוהל תשלומים רטרואקטיביים בגמלאות המתיר במקרים מסוימים מתן גמלאות למפרע עבור ארבע השנים שקדמו למועד הגשת הבקשה. (1040822)

הכרה בפגיעה מעבודה

המתלונן, פועל בניין אשר מתגורר בשטחי הרשות הפלסטינית, הלן כי הביטוח הלאומי מעכב את הטיפול בתביעתו להכרה בפגיעה שאירעה לו בעת עבודתו כפגיעה מעבודה. לטענתו הוא אינו מבוטח בביטוח בריאות ממלכתי, ולכן הוא נדרש לשלם חוב בסך 150,000 ש"ח בגין הוצאות אשפוזו הארוך בבית החולים. יתרה מזו, עקב מצבו הכלכלי הוא אינו יכול לשלם עבור טיפולים רפואיים נוספים שהוא נדרש לבצע.

המתלונן טען כי לו הכיר בו הביטוח הלאומי כנפגע מעבודה, הוא היה פטור מתשלום הוצאות הטיפולים הרפואיים והאשפוז וכן היה זכאי לקבל גמלת קיום.

הבירור העלה כי המתלונן נפגע קשות כהולך רגל בתאונת דרכים. המתלונן הגיש לביטוח הלאומי תביעה לנכות מעבודה, אולם הטיפול בתביעתו עוכב עד לסיום חקירת המשטרה בתיק, בהתאם לנוהלי הביטוח הלאומי ולפיהם תביעה אשר מתקיימת בעניינה חקירה במשטרה תעוכב עד לסיום החקירה וקבלת הממצאים מחקירת המשטרה.

בעקבות התערבות הנציבות, ונוכח דחיפות העניין, החליט הביטוח הלאומי שלא לעכב את הטיפול בתביעה וביקש מהמשטרה למסור לו את חומר החקירה בנושא, אף שזו טרם הסתיימה.



[78]
המוסד
לביטוח לאומי
משטרת ישראל

הביטוח הלאומי טען כי ניסיונותיו לקבל מידע מתיק החקירה במשטרה לא נשאו פרי, ולפיכך החליט לאשר את תביעתו של המתלונן להכיר בו כנפגע מעבודה והודיע למתלונן כי אם ממצאי חקירת המשטרה לא יעלו בקנה אחד עם החלטה זו, תשונה ההחלטה בהתאם לכך.

כדי לקדם את הטיפול בעניינו של המתלונן פנתה הנציבות למשטרה. המשטרה מסרה כי הסיבה לכך שלא אישרה את בקשתו של הביטוח הלאומי לעיין בחומר החקירה היא שבקשה זו לא הוגשה בהתאם להוראות שקבע פרקליט המדינה. בעקבות התערבות הנציבות אישרה המשטרה לביטוח הלאומי לעיין בחומרי החקירה.

יצוין כי זו אינה התלונה הראשונה שממנה עולה שחילופי המידע בין המשטרה לבין הביטוח הלאומי אינם מתקיימים באופן המיטבי. הנציבות הסבה את תשומת לבו של ראש אגף החקירות במשטרה לצורך לרענן בקרב כל הגורמים במשטרה אשר נוגעים בדבר את ההנחיות לטיפול בבקשות של הביטוח הלאומי לעיין בחומרי חקירה והטעימה כי ראוי שימונה גורם קבוע מטעמה שיקשר בינה לבין הביטוח הלאומי. (1035106)

תשלומים למשפחת אומנה

בדוח השנתי לשנת 2016⁹ פורסם כי בירור תלונה בנציבות תלונות הציבור הביא לכך שמשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים העביר למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות הנחיות ולפיהן משפחות אומנת קרובים אשר קלטו את קרוביהם הקטינים במסגרת הליך של השמת חירום יקבלו ממשרד הרווחה תשלום זהה לתשלום שמקבלות משפחות קלט חירום ואומנה, וזאת החל ביום הראשון שבו קלטו את הקטין בסיכון. יודגש כי לפני שהתערבה הנציבות בנושא, התשלום שניתן למשפחות לא היה אחיד, והוא נקבע בכפוף לתקציב המחלקות לשירותים חברתיים של כל רשות מקומית וניתן למשפחות זמן רב לאחר שנקלט בהן הקטין. ואולם מתלונות שהתקבלו בנציבות עלה כי חלק מהמחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות לא מסרו כנדרש למשפחות אומנת קרובים את התשלומים שהן זכאיות להם.

להלן תיאורן של שתי תלונות על עיריית באר שבע בעניין זה:

1. סבתה של פעוטה בת שנה שנמצאה בסיכון ממשי והועברה לחזקתה טענה כי זה למעלה משנה היא לא קיבלה מהמחלקה לשירותים חברתיים בעיריית באר שבע שום תשלום עבור החזקת הפעוטה. במענה על פניית הנציבות מסרה העירייה כי הוסבר למתלוננת שהליך ההכרה במשפחתה כמשפחת אומנה ימשך זמן רב, ולאחר שזו תוכר כמשפחת אומנה יועבר אליה התשלום שמשפחת אומנה זכאית לו, ותשלום זה יחושב על פי פרק הזמן המתחיל במועד ההכרה ולא במועד קליטת הפעוטה בפועל.

⁹ נציב תלונות הציבור, דוח שנתי 43 (2017) בפרק "גמלאות ומענקים", עמ' 132.

[79]
עיריית באר שבע



בעקבות התערבות הנציבות, האגף הממונה על כך במשרד הרווחה הבהיר לעירייה כי עליה לשלם למתלוננת את הכספים בהתאם להנחיותיו. העירייה פעלה בהתאם לכך, חישבה את התשלום שהמתלוננת זכאית לו עבור פרק הזמן שהתחיל במועד קליטת הפעוטה במשפחה והעבירה למתלוננת את התשלום. (1025731)

2. קטין שהיה בסיכון הועבר לחזקתם של דודיו. דודתו פנתה לנציבות בטענה שהתשלום שקיבלה עבור החזקתו מהמחלקה לשירותים חברתיים בעיריית באר שבע היה עבור חודשיים בלבד, אף שהקטין היה בחזקתה במשך חודשים רבים.

הבירור העלה כי העירייה שילמה למשפחה רק עבור פרק הזמן המתחיל במועד ההכרה בה כמשפחת אומנה, שלא לפי ההנחיות של משרד הרווחה שפורטו לעיל. כמו כן, נמצא כי התשלום שניתן היה חלקי, וכי חל עיכוב בהעברת כספים נוספים שהמשפחה זכאית להם.

בעקבות התערבות הנציבות הועבר למשפחה מלוא הסכום שהיא זכאית לו עבור פרק הזמן המתחיל ביום שבו קלטה את הקטין. (1028909)

אישור בקשה לקבלת מענק שנתי לניצולת שואה

המתלוננת, קשישה ניצולת שואה, שלחה ב-21.12.15 בדואר רשום לרשות לזכויות ניצולי שואה בקשה לקבלת מענק שנתי - מענק הניתן לניצולי שואה שאינם מקבלים קצבה חודשית - לשנת 2015. הרשות דחתה את בקשתה בטענה כי קיבלה את הבקשה רק ב-3.1.16 ועל כן המתלוננת אינה זכאית למענק עבור השנה הקודמת. המתלוננת טענה כי העיכוב שחל במשלוח הבקשה בדואר אינו באשמתה ועל כן היא זכאית למענק.

בתגובה על פניית הנציבות המציאה הרשות אסמכתאות משפטיות לכך שאת הבקשות למענק שנתי עליה לקבל בפועל באותה השנה שעברה מבוקש המענק. עם זאת, בעקבות פניית הנציבות החליטה הרשות להסתפק באישור בדבר משלוח הבקשה בדואר הרשום בשנת 2015 ואישרה את מתן המענק לשנה זו. (1035933)



זכויות עובדים

[80]
הרשות לזכויות
ניצולי שואה

נקודת המוצא של משפט העבודה היא שלרוב היחסים בין עובד למעסיק כרוכים באי-שוויון מובנה, ולכן יחסי העבודה אינם יכולים להיות תלויים רק ברצונם של הצדדים לחוזה העבודה. לנוכח תפיסה זו מעוגנים יחסי העבודה בישראל במערך של חוקי מגן 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. זכויות עובדי המגזר הציבורי - שירות 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. לקבוצות עובדים מסוימות – כגון נשים, מהגרי עבודה, אנשים עם מוגבלות, בני נוער, עובדים של קבלני שירותים או של חברות כוח אדם - ניתנו זכויות מיוחדות מכוח הוראות החוק או מכוח הסדרים מיוחדים.

חלק מהוראות ההסכמים הקיבוציים הוחלו מכוח צווי הרחבה גם על מעסיקים או על עובדים שההסכמים הקיבוציים אינם חלים עליהם במישורין.

רוב זכויות העובדים הן זכויות מחייבות (קוגנטיות); המעסיק אינו יכול להתנות את הקנייתן בתנאים מסוימים והעובד אינו יכול לוותר עליהן.

אשר למעסיקים, ככלל למעסיק יש זכות - פררוגטיבה ניהולית - שרואים בה חלק מהסכם העבודה, שמכוחה הוא יכול לנהל את מקום העבודה לפי הבנתו, כדי לקדם את השגת מטרותיו. במסגרת זו הוא יכול לבצע שינויים, לנייד עובדים ממקום למקום ומתפקיד לתפקיד ולשנות את אופן חלוקת העבודה בין עובדיו¹. ואולם "ככלל, פררוגטיבה ניהולית אינה פרוצה לכל רוח ולא תהא נתונה לגחמה של המנהל"². היא כפופה למגבלות החוק, להסכמים הקיבוציים החלים על המעסיק ולהסכמי העבודה עם עובדיו וכן לכללים השונים ולהלכות שנקבעו בפסיקת בתי המשפט ובתי הדין לעבודה, ובהן חובת המעסיק לנהוג כלפי עובדיו בתום לב ובהגינות.

המחוקק הגביל את סמכותו של נציב תלונות הציבור לברר תלונות של עובדים. בסעיף 38(8) לחוק מבקר המדינה נקבע כי לא תבורר 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.

בנציבות פועל אגף מיוחד שמטפל בתלונות של עובדים. התלונות נסבות בעיקר על ליקויים במכרזי כוח אדם, הן מכרזים פומביים לקבלת עובדים והן מכרזים פנימיים לאיוש משרות שונות; אי-הקניית זכויות או שלילת זכויות, הליכי פיטורים לא תקינים והתנכלות עקב חשיפת מעשי שחיתות. במסגרת בירורן של תלונות

”
יחסי העבודה בישראל
מעוגנים במערך של
חוקי מגן המסדירים
את היחסים בין
העובדים למעסיקים



אלה בודקת הנציבות אם החלטה שקיבל מעסיק בעניין עובד עולה בקנה אחד עם החוקים, התקנות, ההסכמים וההסדרים האחרים החלים על עבודתו; כמו כן היא בודקת אם ההחלטה התקבלה בהליך תקין, שבמסגרתו נבחנו כלל העובדות והנסיבות הרלוונטיות ונשקלו כל השיקולים הנדרשים, ואם היא מנומקת כדבעי ומתועדת כדי שניתן יהיה להעמידה לביקורת.

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

ליקויים בהליכי קבלת החלטות בנוגע לזכויות עובדים

הפחתת כונוניות

המתלוננת, עובדת רשות החברות הממשלתיות (הרשות), התלוננה על החלטת הרשות להפחית את מספר הכונוניות שלה מארבע בחודש לשתיים.

הרשות מסרה בתגובה על התלונה כי משרד האוצר ביקש שתבחן אם אכן יש צורך בכונוניות של העובדים. על פי חוות דעת משפטית שקיבלה, הכונוניות אינן זכות המוקנית לעובד אלא רכיב שכר שאינו קבוע והוא נקבע בהתאם לצורכי המערכת ולהחלטות הדרג הניהולי. משכך, מנהל הרשות מוסמך לקבוע מעת לעת את מכסת הכונוניות הניתנת לעובדים.

הרשות הוסיפה כי לאחר שבחנה את הנושא החליטה להפחית לארבעה עובדים - ובהם המתלוננת - שתיים מארבע הכונוניות שנקבעו להם בעבר. מספר הכונוניות של שמונה עובדים אחרים שנקבעו להם כונוניות נותר ללא שינוי.

לדברי הרשות, נחיצות הכונוניות נשקלה לנוכח כמה פרמטרים ובהם המשימות שהרשות מופקדת עליהן, היקף האחריות המוטלת על העובד, המלצות הממונים ומידת נחיצותו של העובד שלא במסגרת שעות העבודה.

ואולם הבירור העלה כי הפרמטרים שנקבעו לא נבדקו באופן סדור לגבי כלל העובדים, ואין אסמכתאות המעידות כי התקיימו דיונים בעניין למעט אסמכתאות

¹ ראו לדוגמה ע"ע (ארצי) 674/05 אהרון ויזנר-רשות השידור (פורסם במאגר ממוחשב, 28.3.07).

² ע"ע (ארצי) 1159/01 ד"ר אבנר כרמי נ' מדינת ישראל - מינהל המחקר החקלאי (פורסם במאגר ממוחשב, 05.11.02).



המעידות על קבלת ההחלטה עצמה. נמצא כי הרשות הסתפקה בכך ששאלה בעל פה את הממונים אם צריך לשנות את מספר הכוננויות של עובדיהם, ואין בנמצא פרוטוקול של דיון שממנו ניתן להבין מדוע הוחלט להותיר בעינו את מספר הכוננויות של שמונה מהעובדים ולהפחית את מספר הכוננויות של ארבעה עובדים אחרים.

הנציבות הפנתה את הרשות להוראת פסקה 27.505 לתקשי"ר ולפיה "כל שינוי בהקצאת כוננויות ילווה בהנמקה וירשם בטבלת הכוננויות", והעירה לה על שלא עמדה בחובת ההנמקה הספציפית שקבועה בסעיף בנוגע לשינוי בהקצאת הכוננויות לכל העובדים ועל אי-תיעוד הדיונים שהתקיימו בעניין הפחתת הכוננויות. כמו כן הפנתה הנציבות את הרשות לפסק דינו של בית המשפט העליון³ שבו נקבע כי "כל החלטה של רשות מנהלית צריך שתתבסס על מלוא התשתית העובדתית הרלוונטית לשם קבלתה. לאחר איסוף התשתית על הרשות לבחון ולעבד את הנתונים שנאספו, ובסוף הליך זה לסכם ממצאיה ומסקנותיה בהחלטה מנומקת... ההקפדה על תקינותו של ההליך המנהלי אינה טכנית גרידא, והיא נועדה להגדיל את הסיכוי שההחלטה תהיה ראויה גם לגופה".

אשר למתלוננת, אחד הנימוקים שניתן בדיעבד להפחתת הכוננויות שלה היה שהוועדה שהיא שימשה רכזת שלה אינה פועלת עוד, ולכן תשומות הזמן הנדרשות ממנה נמוכות. ואולם עלה כי הוועדה חזרה לפעול, ולפיכך היה מקום לבחון אם יש להחזיר את מספר הכוננויות שנקבעו למתלוננת מלכתחילה.

עמדת הנציבות הייתה שבנסיבות אלה על הרשות לבטל את החלטתה להפחית את מספר הכוננויות של המתלוננת, מאחר שהתקבלה בהליך שאינו תקין, ולשלם לה למפרע עבור הכוננויות שנשללו ממנה, בהתחשב בין השאר בגידול שחל בהיקף עבודתה. הנציבות הדגישה לפני הרשות כי אם היא עומדת על כך שברצונה לעשות שינויים בהקצאת הכוננויות, עליה לקיים הליך מסודר, מתועד ומנומק, שבו ייבחן הצורך בהקצאת כוננויות לכלל העובדים המשמשים כוננים לרבות המתלוננת, לפי פרמטרים שוויוניים ואחידים.

בעקבות הצבעת הנציבות החליטה הרשות להותיר בעינו את מספר הכוננויות שנקבעו למתלוננת מלכתחילה. (1013484)

ליקויים בתהליך קבלת ההחלטה לשלול מעובדת את הרכב הצמוד שניתן לה

המתלוננת עובדת כמהנדסת ברפאל - מערכות לחימה מתקדמות בע"מ (רפאל) זה כ-15 שנה. תלונתה נסבה על החלטת רפאל ליטול ממנה את רכבה הצמוד שמשמש אותה מתחילת עבודתה בחברה. המתלוננת טענה שבעבר הובטח לה רכב צמוד כדי לשכנעה לעבוד בחברה, וכיום - כשהיא מתקרבת לגיל 60 ותתקשה למצוא עבודה חדשה - נוטלים ממנה את הרכב.

רפאל מסרה בתגובה על התלונה כי בעקבות מחסור בכלי רכב צמודים, הנחה אגף משאבי אנוש בחברה כי כלי הרכב הצמודים של עובדים שרמת הניידות בתפקידם פחתה או התייתרה יועברו לעובדים אשר תפקידם דורש רמת ניידות גבוהה. אמות המידה שלפיהן קבע אגף משאבי אנוש אם העובד זכאי לרכב היו: רמת הניידות הנדרשת בתפקיד; חשיבות זמינותו וניידותו של העובד לתפקידו בחברה; מקומו של העובד בהיררכיה הניהולית; הצטיינות העובד; מקום מגורי העובד ונסיבות מיוחדות כגון מצבו הבריאותי או היותו קרוב לגיל פרישה.

בסוף הליך הניוד הוחלט להעביר את הרכב הצמוד של חמישה עובדים לעובדים שנקבע שהם זקוקים לו. רפאל הוסיפה כי לשלושה מחמשת העובדים האמורים ניתן פיצוי בעד לקיחת הרכב הצמוד. העובד הרביעי לא קיבל פיצוי כלשהו ואילו למתלוננת הובהר שיש קושי לשלם לה פיצוי מתוך תקציב קידום השכר של רפאל, שכן יהיה בכך כדי לפגוע ביכולת החברה לשמר ולעודד עבודה איכותית וביצועים גבוהים בקרב עובדיה.

עוד טענה רפאל כי בהסכם ההעסקה של המתלוננת נקבע מפורשות כי הזכות לרכב אינה זכות אישית של העובד אלא קשורה לתפקידו, וכי החברה רשאית להחליט כי תפקידו אינו מזכה ברכב צמוד. בהתאם לנוהלי החברה, היא רשאית לקחת רכב צמוד מעובד לפי שיקול דעתה, מטעמים עניינים ולאחר שלעובד ניתנה זכות התגובה. רפאל הוסיפה כי המתלוננת לא נזקקה מעולם לרכב לצורך ביצוע עבודתה והרכב שימש אותה לנסיעות פרטיות בלבד.

המתלוננת טענה בתגובה לאמור לעיל כי הסעיף בהסכם העסקתה הוא סעיף סטנדרטי שמופיע בכל הסכמי ההעסקה בחברה, וכי הובהר לה במועד קבלתה לעבודה שכל עוד לא תרד ברמת התפקיד, הרכב האישי לא יילקח ממנה.

לאחר בחינת תגובת החברה ונימוקיה, העירה הנציבות לרפאל על כמה ליקויים בהחלטה שקיבלה בעניינה של המתלוננת שמצדיקים בחינה מחודשת של ההחלטה:

1. תפקידה של המתלוננת לא היה מעולם כרוך בנסיעות, ואין חולק שהרכב לא שימש אותה ככלי עבודה. לפיכך, לא ייתכן שההחלטה לקחת ממנה את רכבה התבססה על העילה שקבועה בהסכם ההעסקה ללקיחת הרכב הצמוד - שינוי בתפקיד. בנסיבות אלה ונוכח השנים הרבות שבהן השתמשה המתלוננת ברכב,

³ בג"ץ 8082/15 עמותת הל"ה העמותה למען הקשיש נ' משרד הרווחה והשירותים החברתיים (פורסם במאגר ממוחשב, 10.7.16).

נראה כי הזכות לשימוש ברכב הפכה לחלק מתנאי עבודתה. הנציבות הפנתה את רפאל לכמה פסקי דין שבהם נקבע כי צד לחוזה עבודה אינו רשאי לשנות אחד מתנאיו באופן חד-צדדי⁴; כי הזכאות לרכב צמוד לשימוש עצמי ולהטבות הכספיות הכרוכות בכך עשויה להפוך בנסיבות מסוימות לתנאי בהסכם ההעסקה, ולכן המעסיק אינו רשאי להחליט חד-צדדית על ביטול הזכאות לרכב צמוד⁵. זאת ועוד, רפאל אינה יכולה להתבסס על נוהל החברה, שכן בפס"ד בעניין אלמוג⁶ קבע בית הדין לעבודה שקשה שלא לראות ברכב הצמוד אחד מתנאי עבודתו של התובע, גם אם הוא חתום על מסמך ובו התחייב "להחזיר את הרכב במקום ובמועד שיקבע המשרד".

2. הגם שרפאל טענה כי הליך העברת הרכב בוצע בהתאם להליך עבודה סדור המבוסס על אמות מידה שנקבעו מראש, מהמסמכים שהומצאו לנציבות לא ניתן היה ללמוד כיצד נבחן אם העובדים שהרכב נלקח מהם עומדים באמות המידה האמורות, בייחוד בשים לב לכך שהמתלוננת עמדה בכמה מאמות המידה המצדיקות את השארת הרכב ברשותה: מקום מגוריה מרוחק ממקום העבודה, ולטענתה היא אינה יכולה להגיע לעבודה בתחבורה ציבורית, וכמו כן היא קרובה לגיל פרישה.

3. שלושה מחמשת העובדים בחטיבה שהשיבו את רכבם קיבלו פיצוי ניכר. לעומת זאת, למתלוננת לא הוצע כל פיצוי.

לאחר ששקלה בדבר הודיעה רפאל לנציבות כי הציעה למתלוננת להעלות את שכרה כפיצוי על נטילת הרכב. (1035653)

4 בג"ץ 239/83 מילפלדר נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד מא(2) 210 (1987).

5 ע"ע (ארצי) 7549-12-13 אורט ישראל - מירי רז (פורסם במאגר ממוחשב, 10.9.15).

6 ס"ע (חי') 29343-02-12 משה אלמוג - מ"י - משרד החקלאות (פורסם במאגר ממוחשב, 27.8.15).



אי-תיעוד דינוי ועדת פרישה

הליך הפרישה של עובד הוראה ממשרד החינוך מתחיל בהגשת בקשה לוועדת פרישה מטעם מנהל המחוז והמפקח על בית הספר שבו מלמד המורה שיש כוונה להפסיק את העסקתו. בחוזר נש"ם 01/2017 שעניינו פרישת מורים וגננות נקבעו שני מסלולי פרישה, וכל מסלול חל על סוגים מסוימים של מורים. עקרונית, תנאי הפרישה של המורים במסלול א' טובים יותר. ההחלטה אם לאשר את הבקשה ובהתאם לאיזה מסלול מתקבלת לאחר דיון פרטני בנסיבותיו של כל מורה שעניינו מובא לפני הוועדה.

המתלוננת עבדה כמורה במשך 38 שנים והוחלט בהסכמה על פרישתה לגמלאות. תלונתה נסבה על סירובו של משרד החינוך לאשר לה לפרוש בהתאם לתנאי הפרישה של מסלול א'. לטענתה, במקרה שלה ההפרש בין התשלום הניתן לפורשים במסלול א' ובין התשלום לפורשים במסלול ב' מסתכם בסך של כ-20,000 ש"ח.

משרד החינוך מסר בתגובה על התלונה כי מנהל המחוז שבו מלמדת המתלוננת והמפקחת המליצו לאשר לה פרישה לפי מסלול ב'. ועדת הפרישה בחנה את ההסברים שהונחו לפניה והחליטה לקבל את המלצת המחוז.

משביקשה הנציבות לקבל פרוטוקול של ישיבות הוועדה, התברר כי הוועדה אינה מתעדת את ישיבותיה. המסמך היחיד שהומצא לנציבות היה טבלה ובה שמות המורים הפורשים ומסלול הפרישה שנקבע להם.

אף שלא נמצאה עילה שבדין להתערבותה של הנציבות בהחלטת הוועדה שהמתלוננת תפרוש במסלול ב' ולא במסלול א', העירה הנציבות למשרד על שלא תועד כלל הדיון שקיימה הוועדה, ועל שהחלטותיה לגבי מסלול הפרישה של כל מורה ומורה אינן מנומקות. זאת למרות חובת ההנמקה שכל גוף ציבורי מחויב בה בעת קבלת החלטות בעניינים שבסמכותו, ואף שבחוזר נש"ם נקבע מפורשות כי על הוועדה לקיים דיון פרטני בכל אחת מהבקשות המוגשות לה, ואף שהמשרד מסר לנציבות כי התקיים דיון כאמור⁷. (1038174)

7 תלונה נוספת, שעניינה אי-תיעוד דינוי ועדת בוחנים, ראו להלן בעמ' 163.

[83]
משרד החינוך



פגיעה בזכויות עובדים

שיהיו בתשלום שכר תוך הפרת חוק הגנת השכר, התשי"ח - 1958

המתלוננת, שהועסקה כעובדת הוראה (מדריכה/גננת) במשרד החינוך (המשרד), הלינה על עיכוב בתשלום שכר עבודתה לשנת הלימודים התשע"ו (ספטמבר 2015 - אוגוסט 2016).

המשרד מסר כי המתלוננת אמנם החלה לעבוד ב-1.9.15, אך מאחר שבמועד זה עוד לא היו בידה כל אישורי ההשכלה הנדרשים, כלל לא ניתן היה לקלוט אותה לעבודה ולהוציא לה כתב מינוי. רק בנובמבר 2015, לאחר שקיבל את כל האישורים, הוציא המשרד כתב מינוי למתלוננת. עם זאת, מאחר שבפועל היא הועסקה כבר מספטמבר, המשרד הביא את עניינה לפני ועדת חריגים וזו החליטה, באפריל 2016, להוציא לה כתב מינוי מתחילת ספטמבר 2015. על אף האמור לעיל, רק בינואר 2017 שילם משרד החינוך למתלוננת מקדמה לשכרה בסך 3,000 ש"ח, ורק באפריל 2017 שולם לה מלוא השכר בעד התקופה שמתחילת העסקתה. משרד החינוך טען כי מקור האיחור בתשלום הוא קשיים טכניים בהזנת שעות עבודתה של המתלוננת במערכת הממוחשבת.

אף שעניין התלונה הוסדר העירה הנציבות למשרד על ליקויים בטיפולו במתלוננת: משהוצא למתלוננת כתב מינוי בנובמבר 2015, היה עליו לשלם לה את השכר המגיע לה ממועד זה ואילך ולא לדחות את תשלום שכרה הכולל עד להסדרת מעמדה בחודשים ספטמבר - אוקטובר 2015. יתרה מזו, גם לאחר שהוסדר מעמדה של המתלוננת חל עיכוב ממושך ולא מוצדק בתשלום שכרה מאפריל 2016 ועד ינואר 2017.

אמנם המשרד הסביר כי העיכוב בתשלום שכרה של המתלוננת מקורו בקשיים טכניים בהזנת דיווחי השעות של המתלוננת במערכת הממוחשבת, אולם אין הצדקה לעיכוב כה ממושך (כעשרה חודשים) בהסדרת נושא שכר העבודה שלה. זאת ועוד, לא התקבל הסבר מניח את הדעת לכך שיתרת השכר שולמה רק באפריל 2017 שעה שכבר בינואר 2017 הוסדר עניין הזנת דיווחי השעות. (1031102)

החזר תשלומי יתר ששולמו לעובד

לעתים מעסיק טועה בחישוב שכרו של עובד; הוא אינו משלם לו את מלוא השכר המגיע לו, ולחלופין משלם שכר עודף או אינו מנכה מהשכר ניכויים שהוא מחויב לנכות לפי חוק. אם שולמו לעובד תשלומי יתר, עולה השאלה אם יש למעסיק זכות לדרוש ולקבל החזר מהעובד או לנכות סכום זה מתשלומי השכר השוטפים של העובד.

לפי חוק הגנת השכר, התשי"ח-1958, רשאי מעסיק לנכות משכר העובד תשלומים שונים, אולם הם אינם כוללים לכאורה החזרי תשלומי יתר ששולמו לעובד עקב טעות של המעסיק. מעסיק שסבור שיש לעובד חובות כלפיו, יכול להגיש נגד העובד תביעה להשבת תשלומי היתר ששולמו לו. בתי הדין לעבודה שדנים בתביעות אלה בוחנים את נסיבותיו של כל מקרה, ובעיקר את מידת התרומה של כל אחד מהצדדים לטעות: מצד אחד - מידת התרשלותו של המעסיק לגבי ביצוע הטעות, לרבות פרק הזמן שבו לא גילה אותה, ומצד אחר - תום לבו של העובד, השאלה אם ידע או היה עליו לדעת על דבר הטעות (ולא הודיע עליה למעסיק), מידת הסתמכותו על סכום היתר שקיבל והשאלה אם השבתו עלולה לשנות את מצבו לרעה.

אשר לעובדים בשירות המדינה, בהוראת תכ"מ 13.6.0.2, שעניינה החזר חובות בגין תשלומי יתר ששולמו לעובדים (ההוראה), נקבע ההליך שיש לנקוט כאשר נמצא כי שולם תשלום יתר לעובד. יצוין כי ההליך שבהוראה אינו חל על תשלום יתר אשר שולם לעובד באופן חד-פעמי ואשר התגלה בתוך זמן סביר מיום ביצוע התשלום. במקרה זה ינוכה תשלום היתר בלא דיחוי, בתשלום אחד בלבד.

לפי ההוראה, יש להביא לידיעת העובד כי התגלתה טעות בחישוב שכרו, להעמידו על מהות הטעות ומקורה, ולהבהיר לו שהתשלום העודף מופסק מיד. לאחר חישוב סך תשלומי היתר יש להודיע לעובד מהו סכום החוב, להביא לידיעתו כי הוא זכאי להעלות בכתב את טענותיו בעניין החובה להחזיר את החוב, בין היתר לצורך קבלת ההחלטה בעניין מחיקה חלקית של החוב ואת חובתו להסדיר את החזר החוב.

כאשר העובד מכיר בכך ששולם לו תשלום יתר (אם מיד לאחר שנודע לו דבר החוב ואם לאחר שנשמעו טענותיו), יגיע עמו חשב המשרד, לפי הכללים שנקבעו בהוראה, להסדר פריסת תשלומי החוב שיעמוד בהוראות חוק הגנת השכר, התשי"ח-1958, האוסרות על ניכוי של יותר מרבע משכרו של העובד בכל חודש בגין החוב שנוצר.

אם העובד אינו מכיר בחוב, או מכיר בו אך מבקש לבטלו או למחוק חלק ממנו, יועבר העניין להחלטת ועדה משרדית או להחלטת הוועדה לטיפול בחובות עובדים באגף החשב הכללי בהתאם לאמור בהוראה. הוועדות בוחנות כל מקרה לפי נסיבותיו והן מוסמכות למחוק באופן מלא או חלקי את החוב. הוועדה לטיפול בחובות עובדים רשאית להעביר את הטיפול בגביית החוב לערכאות משפטיות.

לא אחת מתקבלות בנציבות תלונות בנושא זה, הן על עצם הדרישה להחזר תשלומי יתר והן על כך שהמעסיק פעל שלא על פי ההוראה⁸. להלן יוצגו שתי תלונות כאלה על משרד החינוך:

1. המתלונן, עובד הוראה, הועסק בבית ספר במשרת אב שמוגדרת כ-22 שעות שבועיות (ש"ש), התבקש לעבוד שעה שבועית נוספת עקב צורכי בית הספר. במשך שנת הלימודים קיבל המתלונן תשלום עבור שעה זו, אולם בתום השנה הודיע לו משרד החינוך כי מי שעובד במשרת אב אינו יכול לעבוד שעות נוספות, ולכן המשרד גבה ממנו את התשלום ששולם לו במהלך השנה עבור השעה הנוספת בסך 2,650 ש"ח.

מנהלת בית הספר אישרה כי המתלונן עבד 23 ש"ש, וזאת בהתאם לצורכי המערכת. מנגד, גף כוח אדם בהוראה במשרד החינוך טען, בהתבסס על פסק דין של בית הדין לעבודה, כי המתלונן אינו זכאי לשכר מעבר למשרת אב⁹. הנציבות הטעימה לפני משרד החינוך כי בפסק הדין נקבע כי תשלום "תוספת אם" הוא זכות יתר המוענקת לעובדות הוראה בלבד במסגרת העדפה מתקנת מותרת, אולם הנסיבות שבפסק הדין שונות מאלה שבתלונה: בענייננו מדובר במקרה מיוחד, שבו במשך כל שנת הלימודים עובד הוראה עבד שעות נוספות באישור של מנהליו הישירים, על פי מצג ולפיו הוא רשאי לעבוד שעות נוספות תמורת תשלום.

יתרה מזו, נמצא גם כי משרד החינוך לא פעל בהתאם להנחיות הקבועות בהוראה¹⁰, בין השאר בכך שלא שלח למתלונן הודעה על החוב עובר לגבייתו ולא איפשר לו להגיב על ההחלטה לגבות ממנו את השכר ששולם לו לכאורה ביתר.

הנציבות הביאה את עמדתה האמורה לידיעת הלשכה המשפטית של משרד החינוך ובהמשך הודיעה סגנית בכירה ליועצת המשפטית לנציבות כי לאחר שנבחנו כלל נסיבות המקרה הוחלט להשיב למתלונן את הסכום שנגבה ממנו. זאת, בין היתר, בשל הטעות שמקורה בכך שאפשרו לו לעבוד שעה נוספת ולקבל עבורה שכר ומאחר שהמתלונן הסתמך על הטעות ועבד בהתאם לכך.

הנציבות העירה למשרד החינוך על הצורך להקפיד על ביצוע ההליך הקבוע בהוראה בנוגע לגביית תשלומי יתר, בייחוד בעניין זכות התגובה המוקנית לעובד, שאמורה לאפשר לו להציג לפניו נסיבות מיוחדות כדי שייבחנו לעומק. (1011614)

[85] משרד החינוך

8 לתיאור תלונה נוספת בנושא זה ראו נציב תלונות הציבור, דוח שנתי 43 (2016), תלונה 79 בעמ' 138.

9 ע"ע (ארצי) 547/08 מ"י- משרד החינוך - שלמה לוי (פורסם במאגר ממוחשב, 27.2.13).

10 בסעיף 1.29 לתקנון שירות עובדי הוראה יש הנחיות בנוגע לסכומים שמותר לנכות ממשכורת העובד להשבת תשלומי היתר.

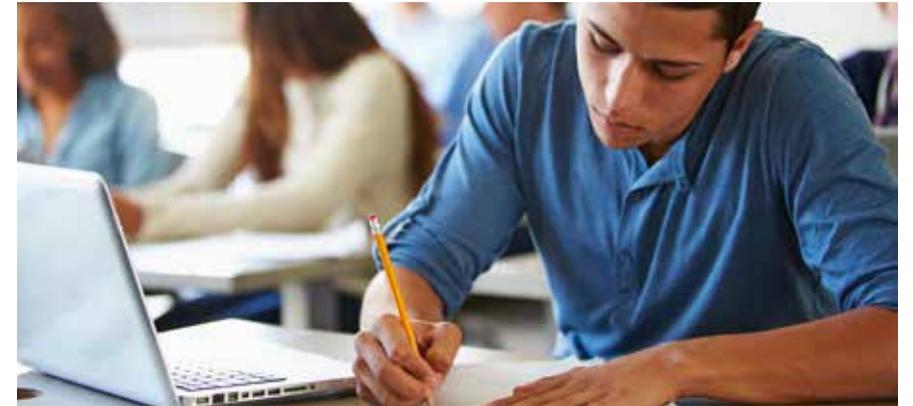


2. המתלונן, המועסק כעובד הוראה, התלונן על שקוזזו משכרו כמה אלפי שקלים בנימוק שמדובר בסכומי יתר ששולמו לו. לטענתו, סכומים אלה נגבו בלי שהתקיים ההליך שנקבע בהוראה: לא ניתנה לו הודעה מוקדמת על החוב וקוזזו משכרו סכומים של יותר מ-25% משכרו.

במענה על התלונה השיב משרד החינוך כי מדובר בחוב של כ-1,000 ש"ח שנוצר מקיזוז מקדמות ששולמו למתלונן על חשבון הוצאות נסיעה ודמי ביטוח שהעביר משרד החינוך למוסד לביטוח לאומי על מנת לשמר את זכויות המתלונן בעת ששהה בחל"ת. המשרד הסביר כי אמנם בתלושי השכר שהונפקו למתלונן צוין כל פעם סכום החוב הכולל, אך המשרד לא ניכה את החוב כמה פעמים אלא רק פעם אחת.

תחילה טען המשרד כי לפי ההוראה אין חובה לקיים את ההליך שנקבע בה אם מדובר בתשלום יתר ששולם לעובד באופן חד-פעמי ואשר התגלה בתוך זמן סביר מיום ביצוע התשלום, וכי בנסיבות אלה ינוכה תשלום היתר מיד ובתשלום אחד בלבד. המשרד הוסיף כי מאחר שמדובר בחובות שנוצרו מאוקטובר 2015 ועד יוני 2016 ונוכו במשכורת ספטמבר 2016, הוא היה רשאי לפעול כפי שפעל.

ואולם בהמשך, קיבל משרד החינוך את עמדת הנציבות ולפיה בענייניו של המתלונן אין מדובר בתשלום חד-פעמי שהתגלה בתוך פרק זמן סביר ולכן לא ניתן היה לנכות את חובו של המתלונן בלי לקיים את ההליך שנקבע בהוראה. המשרד הוסיף כי בעקבות בירור התלונה הוא חידד את נוהלי ההוראה בקרב הגורמים הנוגעים בדבר. (1037587)



ליקויים בהליכים לקבלה לעבודה ובמכרזים

בחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, בכללי שירות המדינה (מינויים) (מכרזים, בחינות ומבחנים), התשכ"א-1961, ובתקשי"ר נקבעו ההסדרים בדבר קבלת עובדים לשירות המדינה באמצעות מכרז. הוראות דומות נקבעו גם בעניין קבלת עובדים ברשויות המקומיות¹¹. קבלה לעבודה באמצעות מכרז מיועדת להבטיח כי למשרות המתפרסמות במכרזים ייבחרו הטובים והמתאימים ביותר, תוך שמירה על שוויון הזדמנויות ועל היעדר שרירות ומשוא פנים, תוך התעלמות משיקולים בלתי ענייניים ומהקשרים פוליטיים¹². איושם של תפקידים מיוחדים בשירות המדינה או בגופים ציבוריים אחרים מתבצע בפטור ממכרז או באמצעות ועדות איתור.

כל המועמדים למכרז מסוים שעומדים בדרישות שנקבעו בפרסום המכרז (תנאי הסף), מוזמנים להופיע לפני ועדת בוחנים. בחלק מהמכרזים קודמים לריאיון לפני ועדת הבוחנים שלבי מיון נוספים (בחינות ומרכזי הערכה).

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

בבג"ץ 3751/03 יוסי אילן נ' עיריית תל-אביב-יפו¹³ (פרשת אילן) נקבעו עקרונות מרכזיים בעבודת ועדת הבוחנים: על חבר ועדת בוחנים לדווח על קשריו האישיים או המשפחתיים עם אחד או יותר מהמועמדים או על היכרותו המוקדמת עם מועמד; על הוועדה מוטלת החובה לרשום פרוטוקול אשר ישקף את עיקרי המידע שהובא לפנייה ואת ההחלטות שהתקבלו בהשפעת אותו מידע; פרוטוקול הוועדה, בכפוף לחריגים המקובלים כגון פגיעה בצנעת הפרט, יהיה פתוח לעיונם של כל המועמדים.

כאמור, תלונות רבות נסבות על תקלות בהליכי קבלה לעבודה או על איוש משרות באמצעות הליך שאינו תקין. להלן יוצגו כמה תלונות בנושאים אלה:

[86] נציבות שירות המדינה

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

12 בג"ץ 154/98 הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' מדינת ישראל, פ"ד נ"ב (5) 111, 123 (1998).

13 פ"ד נט (3) 817 (2004).

תקלות במבחני מיון

המתלונן נבחן במכון מיון במסגרת הליכי מיון במכרזים למשרות בשירות המדינה. לטענתו, עובדי המכון הרעישו במהלך המבחן והדבר הקשה עליו להתרכז בביצועו. יום לאחר המבחן פנה המתלונן לנציבות שירות המדינה (נש"ם), דיווח על העניין וביקש להיבחן שנית ובמכון אחר. נש"ם דחתה את בקשתו בנימוק שהמכון הכחיש את הדברים.

תלונתו נסבה בעיקר על האופן שנש"ם בדקה את תלונתו. המתלונן ציין כי אחד הנבחנים ניגש לעובדי המכון וביקש מהם לשמור על השקט, וכי במבחן השתתפו נבחנים מעטים ולפיכך ניתן לברר את הדברים עמם, אולם נש"ם הסתפקה בקבלת תגובת המכון ותו לא.

נש"ם מסרה בתגובה על התלונה כי מכוני המיון מתבקשים לתעד כל מקרה חריג, ובכלל זה רעש חריג בכיתות הבחינה, והמכונים מקפידים על תיעוד כאמור. ככלל, כשמתקבלות תלונות מאת מועמדים למשרות בשירות המדינה, מתבקשים הגורמים המינהליים במכון להגיב עליהן באופן מסודר, תוך התייחסות לטענות המועמד. יתר על כן, באגף הבחינות בנש"ם מתועדים תקלות ופגמים רבים אשר מכוני המיון דיווחו עליהם ביוזמתם ואף הציעו פתרונות הולמים להסדרתם.

עוד הבהירה נש"ם כי אינה יכולה לתשאל מועמדים אחרים שנבחנו, בין היתר מאחר שבחדר הבחינה נבחנים מועמדים ממקומות עבודה אחרים ויקשה עליה לאתרם. לדבריה, היא עושה בקרות שונות בנוגע להליכי המיון.

מכל מקום, נש"ם מסרה כי מאחר שלא ניתן היה להסיק בוודאות מתגובת המכון שלא היה רעש חריג במהלך המבחן, ומאחר שהמתלונן פנה לנש"ם מיד לאחר המבחן - הוחלט כי המתלונן יורשה להיבחן שוב אך רק במסגרת מכרזים עתידיים.

הנציבות שבה ופנתה לנש"ם ועמדה על כך שתקיים בירור עם שאר המועמדים שנבחנו באותו היום, בייחוד בהתחשב בעובדה שמדובר במבחן קוגניטיבי הרעש. ואכן, לנוכח בקשת הנציבות התקשרה נש"ם למועמדים שנכחו בכיתת הבחינה והם ציינו כי מנהל המכון ניהל ויכוח קולני עם אחד העובדים בחדר סמוך. המועמדים ביקשו כמה פעמים שישמרו על השקט אבל הוויכוח נמשך עוד דקות ארוכות.

בעקבות ממצאי הבירור שלחה נש"ם למכון המיון מכתב ובו העירה לו כי פעל באופן מאוד לא מקצועי, בייחוד בהתחשב בעובדה שמדובר במבחן קוגניטיבי אשר דורש ריכוז וזמן ביצוע קצוב. נש"ם הוסיפה כי הדבר חמור במיוחד לנוכח העובדה שהמכון התבקש פעמיים לבדוק את טענות המתלונן ותשובותיו לא העידו כי נמצאו ליקויים כלשהם בהליך המבחן. (1032368)

[87] נציבות שירות המדינה



הנציבות העירה לעירייה כי לא זו בלבד שתקנות העיריות מחייבות זימון בכתב לריאיון שמקיימת ועדת הבוחנים, אלא שספק אם בשיחת טלפון של 14 שניות הספיקה רכזת המכרזים להציג את עצמה, למסור את כל הפרטים בנוגע לריאיון - המועד והמקום שבהם יתקיים - וגם לקבל את תגובת המתלונן. יתרה מזו, כפי שצוין לעיל, המתלונן שלח לעירייה הודעת דואר אלקטרוני ביום שקדם למועד הריאיון שלכאורה זומן אליו ובו ביקש לקבל פרטים על התקדמות ההליך. הדעת נותנת שלו המתלונן אכן זומן לריאיון, הוא לא היה שולח לעירייה יום לפני הריאיון הודעה שכזאת.

הנציבות ציינה כי הליקויים בהליך גרמו נזק ממשי למתלונן, שכן אילו היה מקבל זימון כדין לריאיון של ועדת הבוחנים ומתייצב לריאיון, ייתכן שהוועדה הייתה בוחרת בו למשרה. בנסיבות אלה, עמדת הנציבות הייתה שעל העירייה לפצות את המתלונן על הליקויים כאמור.

בעקבות הצבעת הנציבות ולאחר דין ודברים בין העירייה למתלונן ובאת כוחו, שילמה העירייה למתלונן פיצוי בסך 10,000 ש"ח בגין הליקויים בהליכי המכרז.

העירייה הודיעה לנציבות כי מעתה תקפיד לפעול לפי תקנות המכרזים - היא תזמן מועמדים לריאיון לפני ועדת הבוחנים גם בטלפון וגם בהודעת דואר אלקטרוני, וזאת לפחות 14 יום לפני מועד הריאיון. (1016110)

קבלה לעבודה של מועמדת שלא עמדה בתנאי הסף

המתלוננת, שהועסקה כמזכירה במחלקת הרווחה במועצה האזורית הגלבוץ (המועצה), התלוננה על אי-בחירתה במכרז פומבי למשרה שמילאה בפועל (המועצה). המתלוננת העלתה טענות שונות נגד תקינות הליך המכרז, וטענתה העיקרית הייתה שהזוכה במכרז לא עמדה בתנאי הסף "ניסיון מקצועי מוכח כמזכירה בארגון, מוסד או ברשות מקומית למשך שנה לפחות" ו"ניסיון עבודה מול גורמים שונים במשרדי ממשלה".

[89]
מועצה אזורית
גלבוץ

[88]
עיריית חיפה

תקלות בזימון מועמדים לוועדות בוחנים

המתלונן הגיש מועמדות למכרז לתפקיד אחראי אתר אינטרנט במרכז צעירים, רשות נוער וצעירים, מערכת חינוך, תרבות, שירותים חברתיים וקהילה בעיריית חיפה. המתלונן זומן למיונים במרכז הערכה, השתתף במיונים וכמה ימים לאחר מכן שלח הודעה בדואר אלקטרוני לעירייה ובו הבהיר כי הוא מעוניין מאוד במשרה וברצונו לברר אם עבר בהצלחה את שלב המבחנים ונמצא מתאים לעבור לשלב הבא - ההתייצבות לפני ועדת הבוחנים. הוא המתין כחודשיים לתשובת העירייה, ומשנוכח כי זו מתבוסשת לבוא פנה שוב לעירייה. להפתעתו הודיעה לו העירייה כי ועדת הבוחנים התכנסה זה מכבר (יום אחרי ששלח את הודעת הדואר האלקטרוני לעירייה), וכי כיוון שהוא לא התייצב לפני ועדה זו לאחר שזומן אליה ראתה בו העירייה מועמד שוויתר על מועמדותו. יתרה מזו, משלא נבחר זוכה במכרז פורסם המכרז שנית, הוועדה התכנסה כמה ימים לפני פנייתו החוזרת של המתלונן ואף בחרה בזוכה.

המתלונן הלן על שלא זומן לריאיון ועל שהעירייה החשיבה אותו כמי שהסיר את מועמדותו.

לפי תקנה 25(ד) לתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), התש"ס-1979 (תקנות המכרזים), זימון לריאיון לפני ועדת בחינה צריך להתבצע בכתב ולהישלח למועמד לפחות 14 ימים לפני המועד שנקבע לריאיון.

בתגובה על התלונה טענה העירייה כי הממונה על מחלקת המכרזים במחלקת שירותי הפרט בעירייה (רכזת המכרזים) התקשרה למתלונן בטלפון תשעה ימים לפני הריאיון, זימנה אותו לריאיון ומסרה לו את התאריך והשעה שבהם יתקיים.

נמצא אפוא כי העירייה הפרה פעמיים את הוראות התקנה. ראשית, בכך שזימנה - כך לטענתה - את המתלונן בטלפון לריאיון לפני ועדת הבוחנים במקום לזמנו בכתב; ושנית, בכך שזימנה אותו לריאיון תשעה ימים לפני מועד הריאיון ולא 14 יום כנדרש בתקנות.

יתרה מזו, המתלונן הכחיש כי מי מעובדי העירייה זימן אותו בטלפון לריאיון, וכשהתבקשה העירייה להציג ראיות לזימונו של המתלונן, היא המציאה תרשומת בכתב יד שהכינה רכזת המכרזים, ובה נרשמה לצד שם המועמד השעה שאליה זומן וצוין אם אישר את הגעתו. ליד שמו של המתלונן מופיע הסימן v והמילה "אישר". כמו כן המציאה העירייה את פלט שיחות הטלפון שקיימה רכזת המכרזים ביום שבו לטענת העירייה זומנו המועמדים לריאיון. מפלט השיחות עולה כי השיחה למתלונן ארכה 14 שניות בלבד, ואילו שאר השיחות שהתקיימו בסמוך לשיחה זו נמשכו בין דקה ל-2 דקות ו-46 שניות.



בתגובת המועצה נטען כי בעת שהתייצבה הזוכה לפני הוועדה היא הצהירה כי היא עומדת בתנאי הסף הואיל ועסקה "בעבודת מזכירות על כל סוגיה". עוד טענה המועצה כי התלונה לנציבות הוגשה בשיהוי ניכר, שכן תוצאות המכרז נודעו למתלוננת לכל המאוחר ביוני 2016 אך היא הגישה את התלונה רק במאי 2017.

הנציבות העירה למועצה כי, ככלל, הבדיקה בדבר עמידתו של מועמד בתנאי הסף צריכה להתבצע לפני הדיון של ועדת הבוחרים. כך נקבע בסעיף 50 לצו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), התשל"ז-1977, ולפיה "לא יוזמן מועמד למבחנים ולבחינות אם הנתונים האישיים שלו אינם עונים על תנאי המכרז". ואולם שלא בהתאם להוראות הצו, המועמדות זומנו להתייצב לפני הוועדה בלי שנבדק אם הן עומדות בתנאי הסף.

חמור מכך, נראה כי הזוכה כלל לא עמדה בתנאי הסף של ניסיון מקצועי, שכן לפי תנאי המכרז לא די בניסיון בעבודת מזכירות אלא נדרש ניסיון מקצועי מוכח כ"מזכירה בארגון, מוסד או ברשות מקומית למשך שנה לפחות", ואילו הזוכה הצהירה כי ניסיונה כמזכירה מקורו בעבודתה כעצמאית.

הנציבות ציינה לפני המועצה על שקבלתה לעבודה של זוכה שלא עמדה בתנאי הסף הוא בגדר ליקוי היורד לשורשו של הליך המחייב את ביטולו. הנציבות הוסיפה כי אף שהתלונה הוגשה בשיהוי ניכר, ובדרך כלל יש בכך כדי לשלול מתן סעד של ביטול החלטת הוועדה, הרי שלפי ההלכה הפסוקה, אם הפגם האמור הוא אי-עמידה בתנאי הסף, ניתן בנסיבות מסוימות להורות על ביטול החלטת ועדת הבוחרים גם כעבור זמן ניכר¹⁴.

בעקבות הערת הנציבות הודיעה המועצה כי תקיים מכרז חדש לאיוש התפקיד. (1036445)

14 ראו לדוגמה ע"ע (ארצי) 11365-03-14 ח'ורי - התנועה למען איכות השלטון בישראל (פורסם במאגר ממוחשב, 17.12.14), בית הדין הארצי ביטל מכרז שהזוכה בו לא עמד בתנאי הסף שש שנים לאחר שהחל בעבודתו.

ליקויים ברישום פרוטוקול של ועדת בוחרים

המתלונן, עובד באגף ההנדסה בעיריית בת ים (העירייה), העלה השגות על תקינות הליך מכרז פנימי למשרת מפקח בכיר וסגן מנהל מחלקת פיקוח על הבנייה באגף ההנדסה בעירייה (המכרז). המתלונן ומועמד נוסף נגשו למכרז והמועמד השני זכה בתפקיד¹⁵. המתלונן טען, בין היתר, שהזוכה אינו עומד בתנאי הניסיון וההשכלה שנקבעו במכרז, וכי הפרוטוקול המתעד את דיוני ועדת הבוחרים אינו מנומק.

הבירור העלה כי הזוכה עמד בתנאי הסף של המשרה. אשר לפרוטוקול ועדת הבוחרים, עלה כי הוא מתעד בקצרה את הריאיון שהתקיים עם שני המועמדים, אך אינו מתעד את הדיון שקיימו חברי הוועדה או את הנימוקים לבחירת הזוכה.

בתגובה על התלונה טענה העירייה כי פרוטוקול דיוני הוועדה אכן אינו מנומק, אך בדיונים אלה השתתף הממונה על המועמדים, והוא מסר לחברי הוועדה חוות דעת מפורטת עליהם וציין כי הזוכה מתאים יותר לתפקיד.

הנציבות העירה לעירייה כי הליך המכרז, ככל הליך מינהלי, כפוף לעקרונות השוויון והשקיפות. עקרונות אלה מחייבים, בן היתר, רישום פרוטוקול שיתעד את ההליך באופן שיאפשר להתחקות אחר אופן ביצועו. חובת רישומו של פרוטוקול חשובה במיוחד כאשר הרשות פועלת באמצעות ועדה, שלהחלטתה קדם דיון של חבריה. הרישום נועד להבטיח את תקינות ההליך ומאפשר בעת הצורך לקיים ביקורת בעניינו. בהיעדר הנמקה, לא ניתן לקיים ביקורת על ההליך¹⁶.

הנציבות הטעימה כי בג"ץ כבר עמד על חשיבותו של פרוטוקול הדיונים בוועדת המכרזים כאשר קבע כדלקמן:

"חובה היא המוטלת על הוועדה להעניק למועמדים שוויון הזדמנויות לזכות במכרז, ועל כך אין חולקים. עוד ראינו כי במכרז פנימי לאיוש משרה אין אפשרות ליישם בקפדנות את הכללים הקובעים בסוגיה של משוא פנים. על רקע דברים אלה לא נותר לנו - וגם על כך עמדנו - אלא להגביר את הפיקוח והבקרה על התנהלותה של הוועדה, שאם לא נעשה כן נימצא מסכלים במוידינו את ייעודו של המכרז. פיקוח ובקרה אלה יהיו אפקטיביים רק אם נדאג מראש לדיווח מהימן וראוי באשר להליכי קבלת ההחלטות בוועדה, ותרגום צורך זה לענייננו יחייב מעצמו עריכתו של פרוטוקול אשר ידבר בעד עצמו ויספק מידע נדרש וראוי לביקורת ולפיקוח על עבודת הוועדה, להבטחה כי פעלה כהלכה וכי העניקה שוויון הזדמנויות לכל המועמדים שהופיעו לפניה"¹⁷.

גם בדוחות מבקר המדינה ובהחלטות נציב תלונות הציבור הודגשה החשיבות שבכתיבת פרוטוקול המאפשר להתחקות על הנימוקים לבחירת הזוכה¹⁸. לכן, העובדה שפרוטוקול ועדת הבוחרים אינו כולל כל נימוק להעדפתו של הזוכה על פני המתלונן מעידה על ליקוי בהליך המכרז.

[90]

עיריית בת ים

15 יצוין כי המתלונן הגיש תלונה דומה על מכרז קודם לאותו תפקיד, ובעקבות ממצאי בירורה בוטל המכרז והתקיים המכרז שבו עוסקת תלונה זו. ראו נציב תלונות הציבור, דוח שנתי 43 (2016), תלונה 81 בעמ' 143.

16 ראו בין השאר יצחק זמיר, הסמכות המנהלית (2011), עמ' 1036.

17 פרשת אילן, ה"ש 13 לעיל, בע' 837.

18 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, "מינויים והתקשרויות על רקע זיקה פוליטית או אישית ברשויות מקומיות לאחר בחירות 2013" (פורסם בנובמבר 2016).

יצוין כי היעדר הנמקה כשלעצמו אינו ליקוי המחייב מיניה וביה את ביטול החלטת הוועדה, ועל הגורם המבצע את ההליך לשכנע כי החלטתו התקבלה משיקולים ענייניים. מאחר שהעירייה הציגה לפני הנציבות, אמנם בדיעבד, את הנימוקים להעדפת הזוכה על פני המתלונן ונמצא כי שיקולי הוועדה היו ענייניים, לא נמצאה עילה שבדין לביטול החלטת הוועדה. (1031155)

סירוב להמציא פרוטוקול של דיוני ועדת בוחנים

לא אחת מתקבלות בנציבות תלונות על סירובה של ועדת בוחנים לתת למועמד שלא זכה במשרה המוצעת במכרז העתק של פרוטוקול דיוני הוועדה. כך קרה גם בעניינו של מתלונן שהגיש מועמדות במכרז פומבי למשרת גזבר בעיריית טבריה (העירייה) ולא נבחר למשרה. המתלונן הלן על שלא זכה בתפקיד ועל שפרוטוקול ועדת הבחינה לא הועבר אליו למרות בקשותיו. לטענתו, התעלמות העירייה מבקשתו לקבל העתק של הפרוטוקול אינה מאפשרת לו להבין מדוע נדחתה מועמדותו.

הבירור העלה כי המכרז האמור היה מכרז שלישי לתפקיד לאחר שבשני המכרזים הראשונים - שגם בהם התמודד המתלונן - לא מצאה ועדת הבחינה מועמד מתאים. לאחר המכרז הראשון פנה המתלונן לבית הדין לעבודה בבקשה שיאסור על העירייה לבצע מכרז נוסף (בקשה שחזר בו ממנה בהמשך). עוד ביקש שבית הדין יורה לעירייה להמציא לעיונו את פרוטוקול דיוניה של ועדת הבחינה. המתלונן ציין בבקשה כי כבר ביקש מהעירייה לעיין בפרוטוקול, אולם בקשתו לא נענתה. בית הדין הורה לעירייה להמציא לעיונו את קטעי הפרוטוקול של הדיון העוסקים בעניינו תוך הסתרת שמות הדוברים, והעירייה פעלה בהתאם להוראת בית הדין. ואולם כאשר ביקש המתלונן מהעירייה את פרוטוקול הדיון של ועדת הבחינה במכרז השני שאליו ניגש, העירייה התעלמה מהפנייה, אף שכבר היה עליה לדעת, לאור החלטת בית הדין במכרז הקודם, שעליה להמציא לו את הפרוטוקול.

אשר לתקינות הליכי המכרז שהמתלונן השתתף בו, לא נמצאה עילה שבדין להתערבות הנציבות. הוועדה שמעה את דברי המועמדים, הכינה פרוטוקול שכלל את עיקרי הריאיון עמם, ולאחר שבחנה את הדברים היא התרשמה (בשני המכרזים הראשונים), ששום מועמד אינו מתאים לאיוש המשרה. יובהר כי בדומה לבתי המשפט, הנציבות אינה מתערבת בשיקול הדעת של הוועדה כל עוד מתבצע הליך תקין ושיקולי הוועדה ענייניים.

עם זאת, נמצא ליקוי בכך שהעירייה לא מסרה למתלונן העתק של פרוטוקול הדיון של ועדת הבחינה שהתקיים במסגרת המכרז השני שאליו ניגש, בכפוף להגבלות שנקבעו לכך בפסיקה, זאת למרות ההחלטה המפורשת של בית הדין המורה לעירייה להמציא את פרוטוקול ועדת הבחינה במסגרת המכרז הראשון.



הנציבות ציינה לפני העירייה על כך שעליה למסור למתלונן את פרוטוקול הוועדה, בכפוף למחיקת פרטים העשויים לפגוע בפרטיות המועמדים, שכן "על זכותו של מתמודד במכרז לקבל פרוטוקול ועדת המכרז, אין חולק"¹⁹. הנציבות הוסיפה כי אמנם לפי תקנה 31 לתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), התש"ס-1979, "דיוני ועדת הבחינה, מסמכיה ומסקנותיה יישמרו בסוד ואין להביאם לידיעת אחרים אלא באישור ראש העירייה"; אולם בתי הדין לעבודה שנדרשו לא אחת לפרשנות של תקנה זו או של הוראות דומות לה²⁰ קבעו כי את הוראת החיסיון יש לקרוא "ביחד עם החובה הכללית של הרשות המקומית לחשוף מסמכים בפני אזרחים (וקל וחומר - בפני מועמדים שנבחנו על ידי ועדת הבחינה) כל עוד אותם מסמכים אינם פוגעים בזכות לפרטיות של המועמדים האחרים (כשברור שחשיפת מסמכים המלמדים על השכלה, מקצוע וכד' אינם יכולים להיחשב כפגיעה בזכות לפרטיות)"²¹. (1026466)

עיכוב ממושך במינוי נציב קבילות שוטרים וסוהרים

בסמוך למאי 2012 הגיש המתלונן מועמדות למשרת נציב קבילות שוטרים וסוהרים (המשרה). ביוני 2017 פנה המתלונן לנציבות בתלונה על כך שטרם הסתיים הליך איתור המועמדים למשרה.

הבירור העלה כי במאי 2012 פרסמו נציבות שירות המדינה (נש"ם) והמשרד לביטחון פנים (המשרד) הודעה על הקמת ועדה לאיתור מועמדים למשרה (הוועדה). באוקטובר 2012, בטרם הספיקה הוועדה לבחור מועמדים, הוחלט להקפיא את פעילותה נוכח הבחירות לכנסת שהתקיימו בינואר 2013. לאחר הבחירות התעכב הליך איתור המועמדים לפרק זמן של שנה מסיבות שאינן תלויות בנש"ם, לכן רק בפברואר 2014 נבדקו המועמדות שהוגשו עם פרסום המשרה במאי 2012. בשלב זה התעוררו חילוקי דעות בנוגע לפרשנות של אחד מתנאי הסף, ובמרץ 2014 חיוותה הלשכה המשפטית בנש"ם את דעתה לגבי האופן שבו יש לפרש את תנאי הסף.

הבירור העלה כי רק בספטמבר 2014 התכנסה הוועדה, ונוכח הזמן הרב שעבר מאז פרסום ההליך החליטה הוועדה שיש לבטלו כדי לאפשר למועמדים נוספים להגיש את מועמדותם ובכך להגדיל את מספר המועמדים הפוטנציאליים.

[92]

נציבות שירות המדינה

¹⁹ ראו פסק דין אחד מני רבים, פ"ה (חי') 15-08-40937-08 עבד אלרחמאן אבו עקל - מועצה מקומית ערערה (פורסם במאגר ממוחשב, 26.8.15), בהן את הוראת סעיף 81 לצו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), התשל"ז-1977. סעיף זה זהה לתקנה 31 לתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), התש"ס-1979.

²⁰ הערה 19 לעיל.

²¹ ס"ע [נצ'] 10-10-98 זרייק - המועצה המקומית טורעאן (פורסם במאגר ממוחשב, 22.10.10).

בסמוך לאחר הפרסום החדש הוחלט על הקדמת הבחירות לכנסת. לפיכך, ונוכח הנחיית היועץ המשפטי לממשלה על הקפאת מינויים באמצעות ועדות לאיתור מועמדים, הוקפאה שנית פעילות הוועדה.

גם לאחר הבחירות שהתקיימו במרץ 2015 חל עיכוב בהליך איתור המועמדים, שכן נציב שירות המדינה החליט להשהות את ההליך עד שייבחר מנכ"ל למשרד. נוסף על כך, באוגוסט 2015 פנה המשרד לנש"ם בבקשה למנות כמינוי קבע למשרה את מי שמילאה בפועל את התפקיד, והבקשה הועברה לבחינת הלשכה המשפטית בנש"ם. כעבור חמישה חודשים נוספים החליטה הלשכה המשפטית שלא לאשר את הבקשה.

במרץ 2016 ביקש המשרד לבטל את ההליך הבחירה, נוכח התמשכות ההליכים, ולהקים ועדת איתור חדשה. כמו כן התעוררו קשיים הנוגעים לניסוחו של תנאי הסף שבעניינו ניתנה בעבר חוות הדעת המשפטית. בספטמבר 2016 הורה נציב שירות המדינה על ביטול ההליך אולם רק בינואר 2017 פורסמה המשרה פעם נוספת. במועד הגשת התלונה, יוני 2017, ועדת האיתור טרם התכנסה.

הנציבות העירה בחומרה לנש"ם על כך שחמש שנים לאחר שהתעורר לראשונה הצורך באיוש קבע של המשרה, שהיא משרה סטטוטורית, טרם נבחר הזוכה המתאים לאיושה²², ועל ליקויים ניכרים בהליך איתור המועמדים למשרה. הנציבות ציינה כי הגם שחלק מהעיוכים נגרמו מנסיבות שאינן בשליטת נש"ם, עלה כי חלק ניכר מהעיוכים רובץ לפתחה, בעיקר מאחר שלא פעלה בשקידה הראויה כדי לקדם את הליכי איתור המועמדים. לדוגמה, אף שכבר ביוני 2013 התעורר הצורך להחליף את אחת מחברות הוועדה, רק בתום שיהוי שאינו סביר - בסוף ינואר 2014 - נחתם כתב המינוי של המחליפה. זאת ועוד, אף שבמרץ 2014 ניתנה חוות הדעת המשפטית אשר אמורה הייתה לסלול את הדרך לכינוסה של הוועדה, התכנסה הוועדה רק בספטמבר 2014.

על האמור יש להוסיף עיוכים לא מוצדקים נוספים כגון המתנה של חמישה חודשים לקבלת חוות דעת משפטית בעניין איוש המשרה באופן קבוע על ידי מי שמילאה בפועל את התפקיד, וקבלת החלטות סותרות של הלשכה המשפטית בנוגע לאחד מתנאי הסף, אשר האריכו אף הן שלא לצורך את ההליכים.

הנציבות העירה לנש"ם גם שאיוש משרה במילוי מקום למשך פרק זמן כה ארוך אינו עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין, ויש בכך כדי לפגוע פגיעה ממשית בעקרון שוויון. (1027409)

ההגנה על חושפי שחיתות



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

כדי לעודד עובדים להתריע על מעשי שחיתות במקום עבודתם, חשוב שיהיו מנגנוני הגנה על עובדים כדי למנוע פגיעה בזכויותיהם. עמד על כך בית המשפט העליון בקבעו באחד מפסקי הדין כי "בצד העידוד לחשיפת התנהלות הסוטה מן השורה, יש לתת הגנה לעובדים המוכנים לחשוף ליקויים במקום עבודתם תוך סיכון מעמדם המקצועי ויציבות פרנסתם. החוק מבקש לפרוש את הגנתו על חושפי שחיתות מקרב 'אנשי פנים' במקומות העבודה, מהם עשויה לצמוח תרומה ממשית לגילוי עיוותים בהתנהלות הרשויות הציבוריות... הסכנה האורבת ל'אנשי פנים' מחשיפת עיוותים 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, לפגיעה בשמו הטוב, ולנזק לפרנסתו וליכולתו לקיים את משפחתו בכבוד".

לצורך כך נקבעו בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (חוק מבקר המדינה), ובחוק הגנה על עובדים (חשיפת עבירות ופגיעה בטוהר המידות או במינהל התקין), התשנ"ז-1997, מנגנונים שנועדו לפרוש רשת הגנה רחבה על עובדים החושפים ליקויים חמורים ומעשי שחיתות במקומות העבודה. מנגנונים אלה, השומרים על מעמדו של החושף מפני פגיעה והתנכלות מצד המעסיק, מקדמים את חשיפת הליקויים בפעילותם של מקומות העבודה.

סמכותו של נציב תלונות הציבור לתת צווי הגנה

למבקר המדינה בתפקידו כנציב תלונות הציבור (הנציב) הוקנו סמכויות אופרטיביות לתת צו הגנה - זמני או קבוע - לעובדים חושפי שחיתות הזכאים לכך. זאת במסגרת הליך המתבצע לפי סעיפים 45 - 45 לחוק מבקר המדינה, שעניינו בירור תלונה של עובד בגוף מבוקר הטוען שנפגע עקב כך שחשף בתום לב ולפי נהלים תקינים מעשי שחיתות, הפרה חמורה של חיקוק או פגיעה חמורה במינהל התקין במקום עבודתו או עקב כך שסייע למי שפעל כאמור. כמו כן נקבעה בסעיפים אלה סמכותו של הנציב להגן על עובד שהוא מבקר פנימי בגוף מבוקר מפני צעדים שונקטים נגדו בתגובה על פעולות שביצע במסגרת תפקידו.



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

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

- התלונה היא של עובד ולא של ממלא תפקיד או נושא משרה (כדוגמת דירקטור או נבחר ציבור).
- העובד מועסק בגוף מבוקר. אם הגוף שעליו הוגשה התלונה אינו מבוקר אך ניתן להחיל עליו את ביקורת המדינה ואת האפשרות לברר תלונות מהציבור, ישקול הנציב אם לעשות כן לצורך בירור התלונה.

”
כדי לעודד עובדים להתריע על מעשי שחיתות במקום עבודתם, חשוב שיהיו מנגנוני הגנה על עובדים כדי למנוע פגיעה בזכויותיהם

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

1 בג"ץ 6825/06 צור נ' מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור (פורסם במאגר ממוחשב, 24.6.09).

✓ העובד חשף או סייע לחשוף מעשי שחיתות, הפרה חמורה של חיקוק או פגיעה חמורה במינהל התקין במקום עבודתו. יובהר כי, ככלל, הנציבות אינה בודקת את הטענות בדבר מעשי השחיתות עצמם. טענות אלה מועברות לידיעת הגורמים האמונים על חקירת מעשים אלה, לפי העניין (משטרת ישראל, המבקר הפנימי של הגוף שבו עובד המתלונן, משרד מבקר המדינה וכו').

✓ החשיפה נעשתה בתום לב ועל פי נהלים תקינים. כדי לעודד חשיפה לא נדרש שהתלונה שהגיש העובד תימצא מוצדקת. תכלית ההגנה היא לעודד עובד לחשוף מעשים שאינם תקינים בלא לחשוש שאם יגיש תלונה על מעשים כאלה והיא לא תימצא מוצדקת הוא יהיה חשוף לפגיעה בזכויותיו². 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 תלונת על פי נהלים תקינים משמעה שהעובד חשף את המעשים לפני המנגנונים הפנימיים בארגון - ההנהלה או גורמי הביקורת הפנימית, או לפני מבקר המדינה או רשויות האכיפה. אולם אם יש הצדקה נאותה לסטייה מן הנהלים, מוסמך הנציב להושיט סעד למתלונן אף אם ההודעה על מעשה השחיתות הייתה שלא בהתאם לנהלים (סעיף 45 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 ההתנכלות באה לידי ביטוי בצעד קיצוני כפיטורי המתלונן. לעתים מרוקנות סמכויותיו מתוכן, הוא ממודר מטיפול בנושאים שונים, אינו מוזמן לשיבות הרלוונטיות לתפקידו, מופסק תשלום תוספות שכר ששולמו לו כדבר שבשגרה, בקשותיו לצאת להשתלמויות או לחופשות נדחות, הוא סובל מנידוי חברתי ומפעולות פוגעניות נוספות.

✓ הצעד הפוגעני ננקט בתגובה על החשיפה. בהיעדר קשר סיבתי בין הפגיעה לחשיפת השחיתות נשמט הבסיס למתן צו הגנה למתלונן, שכן הפגיעה בו אינה תולדה של חשיפת שחיתות. עם זאת, העובד אינו נדרש להוכיח כי המעשה הפוגעני בוצע אך ורק בעקבות התלונה שהגיש. די בכך שהוא יראה כי "התלונה כשלעצמה, או בנוסף לשיקולים אחרים, השפיעה השפעה ממשית או ניכרת על הפגיעה בתנאי העבודה"³. עשה כן העובד, מוטלת על המעסיק החובה להוכיח כי היו לו טעמים ענייניים כבדי משקל המצדיקים את הפעולות שנקט כלפי העובד.

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

הליך הבירור

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

השלבים העיקריים בבירור תלונה של חושף שחיתות*:



מתן צו הגנה ותוכנו

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, רשאי הנציב לתת צו הגנה למתלונן, על פי סמכותו שנקבעה בסעיף 45 לחוק.

צו הגנה זמני

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

” בהתקיים כל התנאים שנקבעו בסעיף 45 לחוק, ובייחוד התנאי בדבר הקשר הסיבתי בין חשיפת מעשי השחיתות ובין ההתנכלות, ייתן הנציב צו הגנה למתלונן

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

2 ע"ע (ארצי) 10-10-61646 בן שמעון - מדינת ישראל (פורסם במאגר ממוחשב, 11.3.13).

3 ע"ע (ארצי) 11-11-17365 סויסה - עיריית יהוד (פורסם במאגר ממוחשב, 5.3.14).



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

תוכן צו ההגנה

המחוקק הקנה לנציב שיקול דעת רחב בנוגע לתוכן צו ההגנה. הנציב 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. לפיכך אם מי שהגיש את התלונה היה עובד שפוטר, רשאי הנציב להורות על ביטול הפיטורים; על מתן פיצויים מיוחדים לעובד, בכסף או בזכויות או על העברת העובד למשרה אחרת בשירות מעסיקו.

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

לעתים מתברר לנציב כי השארת המתלונן חושף השחיתות במקום העבודה תפגע קשות בתפקודו השוטף של הנילון ואין מנוס מלקבוע כי יינתן לו סעד חלופי. במקרים כאלה, או כאשר העובד מבקש שלא להישאר במקום העבודה נוכח המחיר האישי הכבד שהוא משלם, מעניק לו הנציב סעד כספי. תכופות מדובר בפיצויים גדולים מאוד, שלא נועדו רק לפצות את העובד על הנזקים הישירים והעקיפים שנגרמו לו, אלא גם להרתיע מעסיקים פוטנציאליים מהתנכלות לחושפי שחיתות.

הפרת צו הגנה

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

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

בשנת 2017 פנה הנציב ליועץ המשפטי לממשלה כדי שיבחן את האפשרות לפתוח בהליכים פליליים נגד בכירים בעיריית שדרות שהפרו צו הגנה זמני שניתן לגזבר עיריית שדרות⁴.

הרחבת היקף ההגנה על חושפי שחיתות

הנציב ציין לא אחת כי חייהם של חושפי שחיתות אינם קלים בלשון המעטה. הניסיון מלמד כי חושף השחיתות, הפועל מתוך יושר ועל פי צו 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. עובדים המחליטים, למרות הכול, להיות 'מתריעים בשער' הם אפוא נדבך רב חשיבות בחומת ההגנה על טוהר המידות בשירות הציבורי. על כן, רואה הנציב בהגנה עליהם אינטרס לאומי. במסגרת סמכויותיו פועל הנציב כמיטב יכולתו להרחבתה ולביצורה של ההגנה על חושפי השחיתות, וזאת הן במהלך הבירור, הן במסגרת קבלת ההחלטה בדבר הסעד שיינתן לחושף השחיתות והן בטיפול בהפרות צווי ההגנה.

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

- הניסיון המצטבר מלמד כי לא די בהגנה על זכויותיהם של חושפי השחיתות במישור יחסי העבודה. לחשיפת השחיתות ולהגשת תלונה על התנכלות בעקבות החשיפה, על כל הכרוך בכך, נלווים קשיים רבים ובהם בידוד וניכור חברתי, לחץ נפשי, קשיים כלכליים ובעיות בריאות. לרוב לקשיים אלה השפעה לא רק על העובד אלא גם על בני משפחתו. צוות עבודה מיוחד שמינה הנציב

”
עובדים המחליטים,
להיות 'מתריעים
בשער' הם נדבך
רב חשיבות בחומת
ההגנה על טוהר
המידות בשירות
הציבור

4 תיאור התלונה יובא בהמשך הפרק, בעמ' 179.

פיתח מודל הוליסטי לטיפול בחושפי שחיתות, ובמסגרתו נותנים פסיכולוגים ועובדים סוציאליים שירותי תמיכה וליווי לחושפים ולבני משפחותיהם, ללא קשר להליך בירור התלונה ולתוצאותיו.

בסוף שנת 2017 הסתיימה בהצלחה הפעלה נסיונית של המודל שנמשכה שנתיים. תוצאותיו מעידות שאנשי המקצוע שמלווים את חושפי השחיתות ואת בני משפחתו תורמים תרומה ניכרת לשיפור איכות חייהם ולהעצמת יכולתם להתמודד עם התהליך. בעקבות הצלחת המהלך החליט הנציב לגייס עובדת סוציאלית לשם ליווי החושפים ובני משפחותיהם.

יצוין כי ביוני 2017 התקיים באוסלו שבנורבגיה כנס אקדמי בין-לאומי בנושא ההגנה על חושפי שחיתות, ומשתתפי הכנס - ובהם נציגים משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור - גילו עניין רב בפעילותו של נציב תלונות הציבור להגנה על חושפי שחיתות ולסיוע להם, ובייחוד במסגרת המודל ההוליסטי לטיפול בחושפי שחיתות ובבני משפחותיהם⁵.

■ מתלוננים חושפי שחיתות סובלים לעתים מאיומים על חייהם ועל רכושם ואף מפגיעה בגוף וברכוש בעקבות חשיפת השחיתות. מאחר שאין לנציבות כלים להתמודד עם תופעות כאלה, הסכימה הרשות להגנה על עדים לבחון את הצורך לסייע במקרים המתאימים גם למתלוננים חושפי שחיתות שסובלים מאיומים או מפגיעה. יצוין כי עובדים חושפי שחיתות יכולים להיחשב עדים מאוימים כהגדרתם בחוק להגנה על עדים, התשס"ט-2008.

■ 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, והסעד הכספי שמעניק הנציב לחושף השחיתות אינו ממלא את הצורך של העובד לעבוד ולהתפרנס. הנציב רואה בעניין זה משימה לאומית ולשם ביצועה הוא מבקש לגייס גורמים נוספים - ובהם נציב שירות המדינה, מנהל שירות התעסוקה, מפכ"ל המשטרה וראש הרשות להגנת עדים - שיחברו אליו לביצוע משימה חשובה זו, כדי שייסיעו לחיזוק הביטחון האישי והתעסוקתי של חושפי השחיתות.

■ המעסיק מקבל ייצוג משפטי - פנימי או חיצוני - כדי להתמודד עם התלונה נגדו, ולעומת זאת פעמים רבות ידו של המתלונן אינה משגת לממן שירותים כאלה. כדי לסייע למתלוננים בהתמודדות עם המעסיק המיוצג, שיתף הנציב פעולה עם משרד המשפטים, לתיקון חוק הסיוע המשפטי, התשל"ב-1972, וכיום אפשר לתת סיוע משפטי למתלוננים חושפי שחיתות ללא צורך בבדיקה של רמת נזקקותם הכלכלית. תיקון החוק הוא בגדר מהפכה של ממש, והוא מקל במידה רבה על חושפי השחיתות מאחר שהוא מאפשר להם לקבל ייצוג



משפטי מהמדינה בלי שיידרשו לשאת בעלות הכלכלית של שכירת שירותים משפטיים. בשנה שעברה הידקה נציבות תלונות הציבור את הקשר עם האגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים, ומאז יותר ויותר מתלוננים חושפי שחיתות מממשים את זכותם לקבל סיוע משפטי מהמדינה ללא תשלום.

■ לפי חוק מבקר המדינה, לא כל העובדים החושפים שחיתות יכולים לקבל צו הגנה מאת הנציב, בין משום שמדובר בעובדים בגופים שלא ניתן לפי החוק לברר תלונות עליהם - כגון ארגוני עובדים ואיגודים מקצועיים, ובין משום שמדובר בבעלי תפקידים אשר הנציב מנוע מלברר תלונות שלהם - כגון שוטרים, סוהרים או חיילים. הנציב פנה בשעתו לוועדה לענייני ביקורת המדינה וביקש כי תשקול לתקן את חוק מבקר המדינה באופן שתוקנה לנציב הסמכות לברר תלונות גם על ארגוני עובדים ואיגודים מקצועיים וכן לתת צווי הגנה לחושפי שחיתות בגופים אלה. טרם בוצע בחוק מבקר המדינה תיקון בעניין זה, אך הנציב ממשיך לפעול להביא לשינוי החוק כאמור. זאת ועוד, נוכח החשיבות הרבה שמייחס הנציב 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. למשל, אף שלא הייתה לנציב סמכות לברר את תלונתה של עובדת הסתדרות העובדים הלאומית שחשפה אי-סדרים חמורים 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 שייסיעו לה.

5 עוד בעניין הכנס באוסלו ראו בפרק "קשרים בין-לאומיים", בעמ' 20.



דיווח על "תעודות ממצאים"

לפי החוק לעידוד טוהר המידות, על העומד בראש גוף שהוגשו לו תלונות על מעשי שחיתות או על פגיעה אחרת בטוהר המידות למסור לנציב, מדי שנה בשנה, דוח על מספר התלונות שהוגשו לו ועל 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 ובו מרוכזים הדיווחים שנמסרו לו. משנת 2007, השנה שבה נוסף סעיף זה לחוק, התקבלו בנציבות תלונות הציבור דיווחים מעטים מאוד על תעודות ממצאים שהוענקו לחושפי שחיתות. בשנת 2017 לא התקבלו כלל דיווחים של גופים מבוקרים על הוצאת תעודת ממצאים.

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור נתן שלוש תעודות ממצאים לבעלי תפקידים שמידע שמסרו למשרד מבקר המדינה תרם להכנת דוחות הביקורת שלו.

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

תלונות של חושפי שחיתות שטופלו השנה

בשנת 2017 הוגשו 48 תלונות של עובדים שטענו כי הממונים עליהם פגעו בזכויותיהם בעקבות כך שחשפו מעשי שחיתות, ארבע מהן הוגשו על ידי מבקרים פנימיים.

השנה הסתיים הטיפול ב-49 תלונות (ובהן תלונות שהוגשו בשנים קודמות). להלן תוצאות בירור התלונות:

20 (40.81%) מכלל העובדים שבירור תלונתם הסתיים קיבלו סעדים שונים מאת הנציב: שישה עובדים קיבלו צווי הגנה קבועים; ובמסגרת בירורן של 14 התלונות האחרות יושבו המחלוקות בין הצדדים בסיוע הנציב או שהצדדים הסמיכו את הנציב לקבל החלטה בעניינם.

6 אחת מהן קיבלה צו הגנה; אשר למתלונן נוסף, לנציב לא הייתה סמכות לברר את תלונתו מאחר שהוא שוטר. עם זאת, הנציב פעל רבות כדי לסייע לו שלא באמצעות מתן צו הגנה.

הגברת המודעות לתרומתם של חושפי שחיתות

הניסיון המצטבר בטיפול בעובדים חושפי שחיתות, בארץ ובעולם, מלמד על היחס השלילי כלפיהם - לא אחת הממונים על עובדים אלה ועמיתיהם לעבודה מגדירים אותם כ"בוגדים". קשה לשנות את היחס השלילי כלפי עובדים אלה בלי להגביר את המודעות - בקרב כלל הציבור ובקרב הגופים המבוקרים - לתרומתם של חושפי השחיתות לשמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי, עד כדי נכונות לסכן 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 (החוק לעידוד טוהר המידות). לפי הוראות החוק, אם עובד ציבור התלונן לפני גוף בודק על מעשה שחיתות או על פגיעה אחרת בטוהר המידות במקום עבודתו, על הגוף הבודק להודיע לעובד כי אם תלונתו תימצא מבוססת, הוא יהיה זכאי לקבל "תעודת ממצאים" - תעודה המעידה שהמידע שנחשף נבדק ואומת. עובד שקיבל "תעודת ממצאים" אף עשוי להיות מועמד לקבל מנשיא המדינה תעודת הוקרה על פועלו.

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

ביולי 2017 התקיים במשכן הנשיא טקס ובמסגרתו העניקו נשיא המדינה ושרת המשפטים תעודות הוקרה לחושפי שחיתות. שניים ממקבלי התעודות פנו בעבר למבקר המדינה ונציב תלונות הציבור בבקשה שיגן על מעמדם וימנע פגיעה בהם בשל כך שחשפו מעשי שחיתות.⁶

שמונה מתלוננים ביטלו את התלונה בשלבים שונים של הברור; תשע תלונות לא בררו מסיבות שונות, ו-12 תלונות נמצאו לא מוצדקות.

בשנת 2017 נתן הנציב 11 צווי הגנה זמניים לעובדים שהגישו תלונות על התנכלות בעקבות חשיפת מעשי שחיתות, שנועדו למנוע פגיעה בהם עד לסיום הברור.

להלן יוצגו ארבע תלונות אשר העובדים שהגישו אותן קיבלו צו הגנה⁷:

התנכלות לסגנית מהנדסת עיר

המתלוננת, סגנית מהנדסת העיר בעיריית רמת גן (העירייה) שעסקה בעיקר בתחום הפיקוח על הבנייה, טענה כי לאחר שסייעה למשרתת ישראל (המשטרה) ומסרה לה מידע המעורר חשד כי עובדים בעירייה ביצעו עבירות פליליות, הוחלט לזמנה לשימוע לקראת פיטורים.

עם קבלת התלונה נתן הנציב למתלוננת צו הגנה זמני, ובו הורה לעירייה שלא לקיים את השימוע למתלוננת ולא לפגוע בתפקידה, במעמדה, בסמכויותיה ובזכויותיה כעובדת.

העירייה טענה בתגובה על התלונה כי זימונה של המתלוננת לשימוע מבוסס על טעמים ענייניים, על רקע המלצת יועץ ארגוני לבטל את משרתה של המתלוננת. עוד טענה כי הצטברו ממצאים חמורים המעידים על תפקודה הלקוי והמתמשך - לעתים עד כדי עבירות משמעת. העירייה הטעימה כי במועד שבו זומנה המתלוננת לשימוע היא כלל לא ידעה שהמתלוננת מוסרת מידע למשטרה ולכן לא ייתכן קשר סיבתי בין הסיוע למשטרה ובין זימונה של המתלוננת לשימוע. העירייה הוסיפה כי מכל מקום, מהנדסת העיר, שנכנסה לתפקידה זמן קצר קודם לכן, היא שהחליטה לנקוט הליכי משמעת נגד המתלוננת, והמתלוננת לא מסרה למשטרה מידע עליה.

ברור התלונה העלה כי המתלוננת מסרה למשטרה מידע על מנהל מחלקה בעירייה שקיים קשרי חברות עם המהנדסת. עוד עלה כי גורמים רבים בעירייה חשדו שהמתלוננת מסייעת למשטרה, שקיימה באותה העת חקירה סמויה בעירייה, וכי יומיים בלבד לאחר שהפכה חקירת המשטרה לגלויה ואומתו החשדות שהמתלוננת משתפת פעולה עם המשטרה, היא זומנה לשימוע לקראת פיטורים.

כמו כן הופרכו הטעמים שהעלתה העירייה להצדקת סיום העסקתה של המתלוננת; הוכח כי היועץ הארגוני לא המליץ על ביטול משרתה של המתלוננת אלא על שינוי מתכונת התפקיד. יתרה מזו, בדיקת היועץ הארגוני בוצעה חודשים רבים לפני הזימון לשימוע, אך רק לאחר שהפכה חקירת המשטרה לגלויה, מצאה העירייה לנכון להסתמך על ממצאיו. כמו כן, טענות העירייה בדבר תפקוד מקצועי לקוי של המתלוננת לא התיישבו עם מכתב המלצה שנתן לה הממונה הקודם חודשיים בלבד

[93] עיריית רמת גן

לפני הזימון לשימוע, ועם דברים אשר עובדים ונבחר ציבור בעירייה מסרו לצוות הברור. גם לעבירות המשמעת שביצעה לכאורה המתלוננת לא נמצאו תימוכין.

נוכח כל האמור לעיל קבע הנציב כי התקיימו התנאים למתן צו הגנה קבוע למתלוננת. לאחר שקלול כלל נסיבות העניין קבע הנציב כי היא תמשיך את עבודתה בעירייה. (920054)

התנכלות לגזבר של רשות מקומית

המתלונן, גזבר עיריית שדרות (העירייה), טען כי בעקבות הודעות שמסר במשטרה על מעשים לא תקינים שנעשו לטענתו בעירייה; ומאחר שבמסגרת תפקידו כשומר סף סירב לשתף פעולה עם מעשים לא תקינים בעירייה, ובכלל זה ביקש להפסיק התקשרויות ולא לאשר תשלומים שהוא סבר שאינם תקינים, הוחלט לזמנו לשימוע לקראת פיטורים.

בסמוך למועד קבלת התלונה הוציא הנציב צו הגנה זמני שימנע את קיום השימוע למתלונן או פגיעה אחרת במעמדו או בזכויותיו.

בתגובה על התלונה טענה העירייה כי כלל לא ידעה שהמתלונן הגיש תלונה במשטרה, וכי רצתה לפטרו בשל ליקויים בתפקודו כגזבר ובסדרי העבודה שלו וכן בשל התנהגותו כלפי עמיתיו לעבודה וכלפי גורמי חוץ.

לאחר ברור ארוך ומורכב החליט הנציב כי הגם שנמצאו ליקויים בתפקודו של הגזבר קודם לזימונו לשימוע, התמלאו התנאים הקבועים בחוק מבקר המדינה למתן צו הגנה קבוע למתלונן; הנציב לא שוכנע שהליקויים בתפקודו של המתלונן היו המניע היחיד לפיטוריו, וקבע כי הצעד שביקשה העירייה לנקוט - פיטורי המתלונן - לא היה מידתי בהתחשב בליקויים שהתגלו בעבודתו באותה העת.

הנציב קבע כי העירייה לא הציגה תשתית ראייתית מספקת לאישוש גרסתה ולפיה זימונו של המתלונן לשימוע לפני פיטורים לא נבע - ולו באופן חלקי - מפניותיו למשטרה ומעמידתו כשומר סף נאמן המבקש להתריע על מעשים בעירייה שנתפסו בעיניו כלא תקינים.

עם זאת, הנציב התרשם כי אין באפשרות הצדדים לקיים יחסי עבודה תקינים, בשל חוסר אמון ביניהם וחשדנות הדדית, וכי הותרו של המתלונן בתפקיד הגזבר עלולה לגרום לפגיעה בתפקודה הראוי של העירייה וביכולתה לפעול לטובת העיר ותושביה. הנציב קבע אפוא כי אם תחליט העירייה להפסיק את העסקת המתלונן כגזבר, בכפוף להוראות כל דין, תינתן למתלונן האפשרות לבחור בין תפקיד חלופי שהוצע לו, שבמסגרתו יישמרו כל תנאי השכר שלו וכל הזכויות שהיה זכאי להן אילו נשאר בתפקידו כגזבר, ובין קבלת פיצוי מיוחד מהעירייה בסך 650,000 ש"ח, נוסף על פיצויי הפיטורים וכל זכות נלווית אחרת המגיעה לו בעקבות סיום העסקתו בעירייה.

⁷ ההחלטות בעניין של התלונות שלהלן ושל תלונות נוספות מתוארות בפירוט באתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור בכתובת:
HTTP://WWW.MEVAKER.GOV.IU/HE/OMBUDSMAN/NTZABOUT/PAGES/HACHLATOTNTZ.ASPX

[94] עיריית שדרות

כמו כן קבע הנציב כי העירייה הפרה את הצו הזמני אשר ניתן למתלונן עם תחילת הבירור בעניינו, ולכן העביר את העניין לבדיקת היועץ המשפטי לממשלה.

יצוין כי המתלונן, שלא היה שבע רצון מהחלטת הנציב שלא להותיר אותו בתפקיד הגזבר, הגיש לבג"ץ עתירה נגד ההחלטה. העתירה תלויה ועומדת. [1009060]

התנכלות למהנדס עיר

המתלונן, מהנדס העיר קריית שמונה, טען כי בתגובה על סירובו לשתף פעולה עם מעשי שחיתות ואי-סדרים בפעילות עיריית קריית שמונה והוועדה המקומית לתכנון ובנייה (העירייה והוועדה המקומית) שאליהם נחשף, התנכלו לו הממונים עליו בדרכים שונות כדי להביא להפסקת עבודתו בעירייה.

המתלונן טען בין היתר כי הוא נאלץ להתמודד עם גורמים שונים בעירייה כדי למנוע קבלת החלטות ומתן היתרים שלא כחוק, וכי הגורמים האמונים על הפיקוח על הבנייה לא פעלו לאכיפת חוקי הבנייה, ובכך אפשרו להמשיך שימוש במבנים והפעלת עסקים ללא היתרים. לדבריו, לנוכח הודעותיו על מעשים ומחדלים אלה, החל מנכ"ל העירייה לשלוח לו מכתבים ולפיהם לנוכח חוסר תפקודו ועבירות המשמעת שביצע, הוא מודר מטיפול בחלק מהנושאים שהיה אחראי להם. כמו כן, הוא קיבל איומים מרומזים ומפורשים בנוגע להמשך העסקתו בעירייה אם ימשיך במעשיו אלה.

עם קבלת התלונה נתן הנציב למתלונן צו הגנה זמני, ובו הורה לעירייה לאפשר למתלונן למלא את תפקידו כמהנדס העיר, ולא לפגוע בתפקידו, במעמדו, בסמכויותיו ובזכויותיו כעובד.

העירייה הכחישה את כל טענות המתלונן. לטענתה, המתלונן אינו מקצועי, אינו מתאים לתפקיד וגורם נזק לעיר ולתושביה. העירייה הוסיפה כי המתלונן הגיע לעירייה עם "אג'נדה", פועל מטעמו של יזם מסוים כדי לפגוע בעסקיו של יזם מתחרה, ולצורך כך הוא מנצל לרעה את סמכויותיו ואת כוחו כמהנדס העיר. עוד נטען שהמתלונן מבצע אכיפה בררנית ומוטה ופועל כלפי מקורבי ראש העירייה משיקולים זרים.

בירור התלונה העלה שהמתלונן התריע לפני ראש העירייה וגורמים נוספים בעירייה ומחוצה לה על מעשים בלתי תקינים שהתבצעו בעירייה ובוועדה המקומית ומנע אותם. עקב כך החלו הגורמים הבכירים ביותר בעירייה לנקוט נגדו פעולות, ואלה הלכו והחריפו ככל שהמתלונן המשיך במעשי החשיפה ועמד בסירובו להיכנע ללחצים.

הנציב קבע כי העירייה לא הוכיחה שהסיבה העיקרית לפגיעה במתלונן הייתה חוסר מקצועיותו ואי-התאמתו לתפקיד, וכי היא החלה להעלות טענות נגדו



לאחר שהודיע על מעשי השחיתות ובעקבות כך. כמו כן, לא נמצא בסיס לטענות העירייה כי המתלונן נקט אכיפה בררנית ומוטה או כי הוא מקורב ליזם מסוים ופעל בשליחותו ומתוך שיקולים זרים.

לפיכך קבע הנציב כי התקיימו התנאים הקבועים בסעיף 45א(1) לחוק מבקר המדינה למתן צו הגנה למתלונן.

לקראת סיום בירור התלונה הודיע המתלונן לנציב כי נוכח מסכת ההתנכלות הקשה שעבר, המחיר האישי שהוא ומשפחתו נאלצו לשלם ותחושתו כי לא יוכל לשנות את תהליכי העבודה בעירייה שעליהם התריע, גמלה בלבו ההחלטה לסיים את עבודתו בעירייה.

נוכח הודעת המתלונן כאמור לעיל, ולאחר שבחן את כל נסיבות העניין, ובכלל זה את העובדה שהמתלונן שימש בתפקיד סטטוטורי של מהנדס עיר, את הצעדים הפוגעניים שנקטה נגדו העירייה במשך תקופת תחולתו של הצו הזמני ואת נסיבות הפסקת העסקתו, ציווה הנציב מתוקף סמכותו לפי סעיף 45 לחוק מבקר המדינה, כי העירייה תשלם למתלונן פיצוי מיוחד בסך 700,000 ש"ח. פיצוי זה יתווסף לתשלום פיצויי פיטורים ולכל זכות נלווית אחרת המגיעה למתלונן בעקבות סיום העסקתו בעירייה. [928688]

[95]
עיריית
קריית שמונה

[96]
המוסד
לביטוח לאומי

כוונה לפטר מנהל אגף במוסד לביטוח לאומי

המתלונן שימש מנהל אגף גבייה ממעסיקים במינהל ביטוח גבייה וחקירות במוסד לביטוח לאומי (הביטוח הלאומי). בתלונתו טען כי בתגובה על כך שהודיע לגורמים שונים בביטוח הלאומי ובמשרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור על מעשי שחיתות שאליהם נחשף במקום עבודתו, התנכלו לו הממונים עליו בדרכים שונות ששיאן היה ההחלטה לפטרו מחמת אי-התאמה.

בתחילת בירור התלונה הסכים הביטוח הלאומי כי ההחלטה בדבר פיטורי המתלונן לא תיכנס לתוקף עד שתתקבל החלטה סופית בעניין התלונה. אולם ברוב פרק הזמן שבו התקיים הבירור בעניין התלונה שהה המתלונן בחופשה בשכר.

הביטוח הלאומי טען בתגובה על התלונה כי הסיבה לצעדים שננקטו נגד המתלונן הייתה שהוא יושב בחדרה של עובדת במשך שעות רבות ושלא לצורך ובכך מפר את הנחיות הממונים עליו.

ואולם הבירור העלה כי אף שהביטוח הלאומי מתח ביקורת חריפה על המתלונן בעניין זה, לא ננקטו נגדו במשך זמן רב צעדים של ממש בנושא. רק לאחר ששמו של המתלונן נקשר בחשיפתן של שלוש פרשות שניתן לראותן כמעשי שחיתות, והוא נחשב למי שהעלה את הפרשות לפני הגורמים הרלוונטיים בביטוח הלאומי ובמשרד מבקר המדינה, או יזם את העלאתן, החל הממונה עליו לנקוט הליך משמעותי מזורז בנוגע לקשריו עם העובדת, ולימים הפך ההליך האמור להליך פיטורים מחמת אי-התאמה לתפקיד. ההליך החל כשנתיים לאחר שהועלו נגד המתלונן לראשונה הטענות בעניין ישיבותיו הממושכות בחדרה של העובדת ושבעה חודשים לאחר שהוער לו בנושא, ובסמיכות זמנים מובהקת למועד שבו נחשפו שלוש הפרשות.

הנציב קבע כי גם אילו ניתן היה לקבל - ולו בדוחק - את טענת הביטוח הלאומי ולפיה השיקולים לזימון המתלונן לשימוע בנוגע לקשריו עם העובדת היו ענייניים ולא קשורים לחשיפת השחיתות, לא עלה בידי הביטוח הלאומי להסביר מדוע הוקצנו הפעולות שננקטו נגד המתלונן ולא הוסבר באופן מניח את הדעת מדוע הוחלט להפוך את ההליך המשמעותי נגד המתלונן לשימוע שעניינו ליקויים בתפקודו המקצועי עד כדי אי-התאמה לתפקיד. עוד העלה הבירור כי בד בבד עם הליך השימוע, החלו גורמים בביטוח הלאומי להעלות נגד המתלונן טענות בדבר הטרדות מיניות שביצע לכאורה בעבר. אף שהנציב לא נקט עמדה לגבי גופם של המעשים שיוחסו למתלונן, הרי שהיקף הפעולות שננקטו נגדו, זהות הגורמים שהיו מעורבים בביצוע פעולות אלה ובעיקר העיתוי שלהן - כל אלה מעידים שהמניעים לביצוע הפעולות הללו לא היו ענייניים.

סמיכות הזמנים בין העלאת הפרשות והעובדה כי לא עלה בידי הביטוח הלאומי לנמק באופן ענייני מדוע החל לנקוט הליכים נגד המתלונן בעיתוי האמור ביססו אפוא קשר סיבתי אפשרי בין הדברים.

בתום הבירור קבע הנציב כי לא עלה בידי הביטוח הלאומי לשכנעו כי עילות הפיטורים - אי-התאמה לתפקיד, תפקוד לקוי, יחסי אנוש גרועים ואי-קבלת מרות - מצדיקות את פיטוריו של מנהל העובד בביטוח הלאומי 30 שנה, ללא בעיות תפקוד רציניות או בעיות משמעת חמורות. הנציב קבע כי הטעם לפיטורי העובד היה הרצון לבוא חשבון עמו מאחר שדיווח על אי-תקינות בפעילותם של כמה גורמים בכירים או מאחר שנחשד במעורבות בדיווח עליהם.

נוכח כל האמור לעיל הוציא הנציב לעובד צו הגנה קבוע ולפיו ההחלטה על פיטוריו תבוטל, והוא ימשיך למלא את תפקידו אלא אם כן תימצא לו משרה ראויה שתניח את דעתו של הנציב, באופן שמעמדו של העובד, תנאי העבודה שלו וזכויותיו לא ייפגעו.

בהמשך, לפי בקשת הביטוח הלאומי ונוכח כלל נסיבות העניין, קבע הנציב כי המתלונן ישוב לתפקיד מנהל אגף אחר בביטוח הלאומי, על פי מתווה מפורט שנקבע לשילובו ולהכשרתו. אולם מאחר שמעמדו ותנאי עבודתו נפגעו בעקבות כך, קבע הנציב כי הביטוח הלאומי ישלם למתלונן 450,000 ש"ח, נוסף על כל סכום שהוא זכאי לו כדין. הנציב מקיים מעקב שוטף אחר אופן ביצוע המתווה. (930125)

למעלה משנתיים שחשתי שאני לבד במאבקי.

שנייה לפני השבירה הסופית, נכנסתן אתן לתמונה. פתאום הרגשתי שיש עם מי לדבר, שיש תקווה, שיש מי שמבין אותך. אוהב אתכן ומודה לכן בשמי ובשם משפחתי.



אם ישנו איזה לינק או מייל שבו אפשר "להתלונן" עליך שאתה חריג בנוף הישראלי - ממשלתי, שמח מאוד אם אוכל לקבל כתובת כזו, כדי שאוכל באמת להודות לכם על השירות המצוין האדיב והמתחשב והיסודי. הנכם זן אחר ובלתי מוכר לי בין העובדים הממשלתיים הרבים שנתקלתי בהם בחיי הקצרים.





”

דיני המס מקנים לרשויות סמכויות רחבות בנוגע לקביעת שיעורם של תשלומי החובה, מתן הנחות ופטורים מתשלום ונקיטת הליכים, לעתים פוגעניים, כדי לגבות חובות וקנסות. על הרשויות להקפיד להשתמש בסמכויותיהן על פי הדינים הכלליים של המשפט החוקתי והמינהלי ולפעול בסבירות ובמידתיות

המינהל הציבורי מטיל מסים, היטלים, אגרות ותשלומים אחרים על הציבור כדי לממן את פעילותו. חלק מהתשלומים, כגון מס הכנסה, ארנונה או דמי ביטוח לאומי, מוטלים בכפייה, והמשלם אינו מקבל עבורם תמורה ישירה או שווה ערך; אשר לחלק אחר מהתשלומים, דוגמת היטלים שונים ואגרות, הרשות השלטונית מספקת תמורתם שירות, ונדרשת התאמה מסוימת בין סכום התשלום לשירות הניתן בגינו.

מאחר שהטלת תשלומי חובה וגבייתם פוגעת בזכויות יסוד של הפרט, ובהן הזכות לקניין, היא טעונה הסמכה חוקית מפורשת. ביטוי לתפיסה זו ניתן בסעיף 1(א) לחוק יסוד: משק המדינה, ולפיו "מסים, מילואות 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, ולפיו רשות מינהלית מוסמכת לבצע רק פעולות שהדין הסמיך אותה לעשות, לרבות בנוגע לגביית כספים.

דיני המס מקנים לרשויות סמכויות רחבות בנוגע לקביעת שיעורם של תשלומי החובה, מתן הנחות ופטורים מתשלום ונקיטת הליכים, לעתים פוגעניים, כדי לגבות חובות וקנסות. מאחר שפעולות אלה כרוכות בפגיעה בזכויות יסוד של הפרט, על הרשויות להקפיד לבצע אותן על פי הדינים הכלליים של המשפט החוקתי והמינהלי ולפעול בסבירות ובמידתיות.

בכל שנה מתקבלות בנציבות תלונות הציבור תלונות רבות על גופים ורשויות הגובים תשלומים מהציבור, ובהם רשות המסים בישראל (רשות המסים), המוסד לביטוח לאומי (הביטוח הלאומי), הרשויות המקומיות, תאגידי המים והביוב ומגן דוד אדום בישראל. התלונות נסבות בעיקר על חוקיות דרישות התשלום, על גובה התשלומים, על אי-מתן הנחות בתשלומים או פטור מהם ועל ההליכים לגביית חובות שלא שולמו. מאחר שכאמור, בהטלת תשלומי חובה וגבייתם יש פגיעה בזכויות הפרט, בודקת הנציבות בקפדנות אם הרשויות פעלו בעניין זה בגדרי סמכותן ועל פי הכללים. להלן דוגמאות לתלונות בנושאים אלה:

אי-מתן הנחה בארנונה וליקויים בצו הארנונה

לפי הוראות הדין, רשות מקומית רשאית לקבוע בצו הארנונה שלה מתן הנחה בארנונה למחזיק בנכס שיש לו בת או בן נכים (ילד נכה) הזכאים לגמלת ילד נכה. כן רשאית רשות מקומית לתת הנחה כאמור למחזיק בנכס שיש לו ילד נכה מעל גיל 18, המקבל גמלה מהביטוח הלאומי, ובלבד שעד שהגיע לגיל 18 התקבלה בעבורו גמלת ילד נכה.



רשות מקומית הנותנת הנחה זו אינה רשאית להתנות אותה בהגשת בקשה, וכן אינה רשאית, בניגוד להנחות אחרות בארנונה, להתנות אותה בעמידה של המבקש במבחנים הנוגעים למצבו החומרי.

[97]

עיריית עפולה

גביית תשלומים,
חובות וקנסות

עיריית עפולה נהגה לתת הנחה בארנונה למחזיק בנכס שיש לו ילד נכה. לגבי מחזיק בנכס שיש לו ילד נכה מעל גיל 21 שמקבל גמלה מהביטוח הלאומי והתקבלה בעבורו בעבר גמלת ילד נכה, נהגה העירייה לתת את ההנחה רק כנגד הגשת בקשה בכל שנה והצגת מסמכים בדבר מגורי הנכה בנכס, ובתנאי שהכנסותיהם של שני ההורים יחד אינן עולות על השכר הממוצע במשק. הבקשות היו מוגשות לוועדת ההנחות שבעירייה, וזו הייתה בוחנת אותן ומחליטה בעניינן, לעתים זמן רב לאחר שהוגשו.

המתלונן הוא אב לבן בגיר המתגורר עמו. לבן נכות צמיתה בשיעור 100%, הוא מקבל גמלה מהביטוח הלאומי, ועד שהגיע לגיל 18 התקבלה בעבורו גמלת ילד נכה. המתלונן פנה לנציבות וטען שעל העירייה להעניק לו את ההנחה בארנונה באופן אוטומטי, בלי שיצטרך להגיש מדי שנה בשנה בקשה לקבלתה ולהמציא מסמכים על הכנסותיו.

הבירור העלה את הליקויים האלה: העירייה לא ציינה בצו הארנונה שלה את מתן ההנחה בארנונה למחזיק בנכס שיש לו ילד נכה בן יותר מ-18; על פי הדין, ועדת ההנחות אינה מוסמכת כלל לדון בבקשות לקבלת הנחה כאמור, והעירייה פועלת אפוא בניגוד לדין כשהיא מעבירה לוועדה בקשות כאלה; התניית קבלת ההנחה בהכנסות אינה עולה בקנה אחד עם הוראות הדין, ולפיהן אין להתנות את מתן ההנחה במצבו החומרי של המבקש.

הבירור העלה ליקויים גם בצו הארנונה של העירייה, שכנראה אושר מדי שנה בשנה בלי שעודכן. למשל, הצו מפנה לתקנות ישנות שכבר אינן בתוקף בעניין גמלת ילד נכה, וכתוב בו שההנחה היא בשיעור 25%, אף שההנחה שהעירייה מעניקה היא בשיעור 33%, השיעור המירבי הקבוע בדין.

הנציבות הצביעה לפני העירייה על הליקויים שהעלה הבירור, ובתגובה מסרה העירייה כי תפעל לתיקונם, ובכלל זה לתיקון צו הארנונה שלה ולהתאמת שיעור ההנחה המצוין בו לשיעור שניתן בפועל. עוד מסרה העירייה שעדכנה את ועדת ההנחות שלה בדבר סמכויותיה על פי דין. (1031234)

גביית מסי ועד מקומי בניגוד לחוק

המתלונן מתגורר במושב רמות נפתלי (המושב), ומכיוון שהוא מקבל מהביטוח הלאומי קצבת נכות, הוא נמצא זכאי להנחה בארנונה שגובה המועצה האזורית מבואות החרמון (המועצה האזורית). המתלונן ביקש לקבל הנחה גם בארנונה שגובה הוועד המקומי רמות נפתלי (הוועד המקומי), אולם כל בקשותיו מהוועד המקומי בעניין זה נתקלו בסירוב. המתלונן פנה למועצה האזורית בעניין, אולם זו טענה שהוועד המקומי אינו גובה כלל ארנונה, וממילא בקשתו של המתלונן להנחה כאמור אינה רלוונטית.

[98]

המועצה האזורית מבואות החרמון הוועד המקומי רמות נפתלי



מהבירור עלה שבשנת 2008 אצלה המועצה האזורית לוועד המקומי סמכויות לפעול בתחומים מוניציפליים שונים. כמו כן, מדי שנה בשנה אישרה המועצה האזורית לוועד המקומי תקציב מאוזן שצוינו בו גם הכנסות מארנונה, אף שהוועד המקומי לא קיבל אישור להטלת ארנונה, וממילא לא הטיל ארנונה ולא גבה אותה כנדרש בדין.

עוד עלה בבירור שהאגודה השיתופית של המושב גבתה מכל התושבים, לרבות אלה שאינם חברים באגודה, תשלום חודשי של 300 ש"ח לנכס כ"מסי ועד מקומי", ללא קשר לשטח הנכס. כספים אלה, שלא נגבו כארנונה בהתאם להוראות הדין, הועברו בין היתר לוועד המקומי ושימשו אותו במימון השירותים המוניציפליים שנתן לתושבי המושב, ולא התקיימה לגביהם מערכת חשבונאית נפרדת כנדרש בדין.

בעקבות התערבות הנציבות נקטו המועצה האזורית והוועד המקומי את ההליכים הנדרשים לקבלת אישור ראשוני להטלת ארנונה על תושבי המושב, והתקבל אישור שרי הפנים והאוצר להטלה ראשונה של ארנונה על ידי הוועד המקומי משנת 2018. (1026421)

גביית דמי כניסה לפארק ציבורי בניגוד לחוק

לפי סעיף 249(8) לפקודת העיריות (נוסח חדש) (הפקודה), עירייה מוסמכת להקים גנים ציבוריים ולהסדיר מקומות מרגוע או נופש בתחום שיפוטה, אך נאסר עליה לגבות דמי כניסה אליהם. לפי הפקודה, שר הפנים רשאי להתיר לגבות דמי כניסה לגנים ציבוריים במקרים חריגים, "ולפי כללים שקבע באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת". עד כה לא קבע שר הפנים כללים כאלה, ולכן לא ניתנים היתרים לגביית דמי כניסה לגנים ציבוריים.¹



בקריית אתא פועל פארק עירוני גדול בשם ספורטק (הפארק). הפארק מגודר ויש בו מדשאות, שבילים, אמפיתיאטרון, מגרשי ספורט ומתקני שעשועים. עיריית קריית אתא גבתה דמי כניסה לפארק ממי שאינם תושבי קריית אתא, לכאורה בניגוד לפקודה. עמותה הפועלת בקרב הציבור הערבי בישראל בין היתר בתחומים של

[99]

עיריית קריית אתא

1 בדיון בעתירה שהוגשה לבג"ץ נגד שר הפנים, הודיע משרד הפנים שלאחרונה הוכנה טיוטת תקנות חדשה לגבי מתן היתרים לגביית דמי כניסה לגנים ציבוריים (בג"ץ 3055/16 - עיריית קריית אתא נ' שר הפנים - משרד הפנים).

בריאות הציבור ואיכות הסביבה עתרה לבית המשפט בעניין זה, ובפסק דין שניתן ב-14.9.14 נקבע שעל העירייה לחדול מגביית דמי הכניסה לפארק, מאחר שהדבר מנוגד לחוק².

העירייה הגישה לבית המשפט העליון ערעור על פסק הדין וביקשה לעכב את ביצועו, אולם בקשתה נדחתה. בהמלצת בית המשפט העליון מחקה העירייה את הערעור.

העמותה שצוינה לעיל פנתה לנציבות וטענה שלמרות פסק הדין של בית המשפט, העירייה ממשיכה לגבות דמי כניסה לפארק.

העירייה טענה שהיא גובה תשלום עבור השימוש במתקנים שבפארק, והוסיפה שהתשלום נגבה רק ממי שמודיע בכניסה לפארק שהוא מעוניין להשתמש במתקנים. לטענת העירייה, רובו של הפארק מיועד לפעילות ספורט ולא לנופש או פיקניק, והמתקנים שבו הם מתקני ספורט מיוחדים שהפעלתם כרוכה בהוצאות, ולפי פסק הדין מותר לגבות תשלום עבור השימוש בהם. לדוגמה, אחד המתקנים האמורים הוא מתקן לילדים המתנשא לגובה רב, ויש צורך לנווט בו את הילדים לפי גילים ולשמור על הסדר, דבר הנעשה באמצעות שני מדריכים המוצבים במתקן.

העירייה ציינה כי יש בעיר פארקים ציבוריים אחרים שהיא אינה גובה דמי כניסה אליהם או תשלום עבור השימוש במתקנים שבהם, והדבר מעיד על הייחודיות של הפארק כמתחם ייעודי לספורט.

עובדי הנציבות ביקרו בפארק כמה פעמים ומצאו שהוא מגודר. עוד נמצא שבכניסה לפארק יש שומר ומוצבות קופות, וכן מוצבים שלטים שבהם כתוב שהכניסה היא בתשלום למי שמשתמש במתקנים שבפארק. כמו כן נמצא שהמתקנים שבפארק הם מתקנים רגילים שאינם תואמים את ההגדרה שנקבעה בפסק הדין לגבי מתקנים שניתן לגבות תשלום בגין השימוש בהם, וכי הפארק כולל מדשאות ומקומות למרגוע. נוסף על כך נמצא שהעירייה גובה דמי כניסה לפארק גם ממי שאינו מודיע שבכוונתו להשתמש במתקנים שבו.

הנציבות הודיעה לעירייה שגביית דמי כניסה לפארק היא הפרה של הפקודה ושל פסק הדין שצוין לעיל, ועל העירייה לחדול מכך. בתגובה מסרה העירייה שהיא אינה גובה עוד דמי כניסה לפארק. בביקורים של עובדי הנציבות במקום עלה שהעירייה אכן הפסיקה לגבות דמי כניסה, וכי השלטים בעניין התשלום הוסרו. (929435)

² עת"מ (חי') 27088-07-13 אגודת הגליל - האגודה הערבית הארצית למחקר ושירותי בריאות נ' עיריית קריית אתא (פורסם במאגר ממוחשב, 14.9.14).



חיוב מתנגד להיתר בנייה בהשתתפות בשכר טרחת מומחה חיצוני

המתלונן מתגורר בבניין דירות בטבריה. אחד משכניו בבניין הגיש לוועדה המקומית לתכנון ובנייה טבריה (הוועדה המקומית) בקשת היתר להוספת קומה לבניין. המתלונן ודיירים אחרים בבניין הגישו התנגדות לבקשה, ולפי דרישת הוועדה המקומית צירפו להתנגדות חוות דעת של מומחה מטעמם, שבה צוין כי לא ניתן להוסיף קומות לבניין בלי לבצע לפני כן פעולות לביסוס יציבותו. בתגובה הגיש השכן לוועדה חוות דעת ולפיה ניתן לבנות עוד קומה בבניין, אך לא צירף חישובים עדכניים ואישורים המעידים על יציבות הבניין.



הוועדה המקומית קבעה שלא הוכח שהבנייה עלולה לפגוע ביציבות הבניין, והחליטה למנות מומחה חיצוני מטעמה שיכריע בסוגיה (המומחה). הוועדה קבעה שהצדדים יישאו בשכר טרחת המומחה בחלקים שווים והבהירה למתלונן שאם לא ישלם את חלקו בשכר טרחת המומחה, היא תוציא היתר בנייה על בסיס חוות הדעת שהגיש השכן.

בלית ברירה שילם המתלונן את חלקו בשכר טרחת המומחה. בחוות הדעת של המומחה נקבע שהבניין אינו יכול לשאת את העומסים הכרוכים בבנייתה של קומה נוספת.

המתלונן פנה באמצעות בא כוחו לנציבות והלין על החלטת הוועדה המקומית למנות את המומחה ועל חיובו לשלם חצי משכר הטרחה שלו. הוועדה המקומית טענה שמכיוון שהוגשו לה שתי חוות דעת סותרות, היה צורך במינוי מומחה ניטרלי. הוועדה הוסיפה כי היה ניתן לממן את שכר טרחתו של המומחה מכספי הציבור או לחלק את המימון בין שני הצדדים למחלוקת, ועמדתה הייתה שלא יעלה על הדעת שהציבור יממן חוות דעת שניתנה עקב מחלוקת בין שני גורמים פרטיים.

לאחר בחינת הדברים מצאה הנציבות שלפי הוראות חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, הוועדה המקומית אמורה לקבל החלטות לגבי בקשות להיתרי בנייה על סמך עמדת הגורמים המקצועיים שלה (כמו מהנדס הוועדה ומתכנן המחוז), ולא לבקש חוות דעת של מומחה חיצוני, ודאי כאשר מדובר בסוגיה שהיא בתחום

[100]
הוועדה המקומית
לתכנון ובנייה טבריה

המומחיות של חברי הוועדה. זאת להבדיל מוועדת ערר לתכנון ובנייה, שלה ניתנה הרשאה מפורשת בחוק האמור לקבל חוות דעת של מומחה חיצוני, בין ביוזמתה ובין בעקבות בקשה של הצדדים למחלוקת.

זאת ועוד, על מבקש ההיתר להוכיח שתוספת הבנייה המבוקשת לא תפגע ביציבות הבניין. אם נזקקה הוועדה המקומית לחוות דעת של מומחה, משמעות הדבר היא שחוות הדעת שהגיש השכן שביקש את ההיתר לא הייתה משכנעת מספיק. במצב כזה היה על הוועדה לדחות את בקשתו ולא להידרש לחוות דעת של מומחה חיצוני ולהטיל על המתלונן לשאת בחצי מעלותה. בחיוב המתלונן לשאת בחצי מהעלות סייעה הוועדה לשכן במימון קבלת חוות הדעת, שאותה היה אמור להגיש מלכתחילה ולשאת בעלותה המלאה.

הנציבות הצביעה לפני הוועדה המקומית על הליקויים האמורים ועל הצורך להשיב למתלונן את הסכום שנאלץ לשלם למומחה, והוועדה המקומית אכן השיבה למתלונן את הסכום האמור. (1022463)

חיוב שלא כדין בתשלום עבור חלקת קבר

בנו של המתלונן, תושב בית שמש, עבר ללמוד בירושלים וזמן קצר לאחר מכן נפטר בנסיבות טרגיות. משפחתו של הנפטר ביקשה להביאו לקבורה בבית שמש. חברה קדישא שליד המועצה הדתית בית שמש (חברה קדישא) דרשה מהמשפחה לשלם 11,100 ש"ח עבור קבר כפול בבית העלמין בעיר; לטענתה של חברה קדישא, האפשרות היחידה לקבורת הבן באותו המועד הייתה בקבר כפול.

המתלונן טען שחברה קדישא גבתה ממנו כספים שלא כדין עבור חלקת הקבר.

לפי חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה-1995, הביטוח הלאומי משלם לחברות הקבורה בגין טיפולן בקבורתו של אדם שנפטר בישראל או של תושב ישראל שנפטר בחו"ל.

לפי הדין, קבורה במקום מגוריו של הנפטר היא ללא תשלום. חברות קדישא מוסמכות לגבות תשלום עבור קבורה בארבעה מקרים בלבד: קבורה בבית עלמין סגור; קבורה בחלקה חריגה; רכישת חלקת קבר בחיים בהתאם לקבוע בחוק שירותי הדת היהודיים (נוסח משולב) התשל"א-1971 (החוק); קבורת תושב חוץ.

מבירור התלונה במועצה הדתית בית שמש ובביטוח הלאומי עלה שלמתלונן נמכר קבר שלא נמצא בחלקה חריגה בבית העלמין, אלא בשטחי קבורה הפטורים מתשלום. עמדת הביטוח הלאומי הייתה שמאחר שחברה קדישא הסכימה להביא את הנפטר לקבורה בבית העלמין בבית שמש (אף שהנפטר לא התגורר בעיר), היא ככלל אינה רשאית לגבות תשלום עבור חלקת קבר בשטחי הקבורה הפטורים מתשלום.



לפי החוק, הייתה חברה קדישא רשאית לכל היותר להתייחס למכירת חלקת הקבר הכפולה למתלונן כרכישת חלקת קבר בחיים, ולגבות ממנו את המחיר שנקבע בחוק לחלקה כזאת.

בעקבות התערבות הנציבות השיבה חברה קדישא למתלונן את הכספים שנגבו ממנו ביתר. (925885)

חיוב עבור צריכת מים על סמך אומדן שגוי

למתלונן היה בית עסק בירושלים, ולטענתו, רוב צריכת המים שבו הייתה עקב השימוש בשירותים. חשבונות המים התקופתיים ששלחה חברת הגיחון בע"מ (תאגיד המים) למתלונן עבור צריכת המים בבית העסק התבססו לעתים על קריאה של מד המים, ולעתים, כאשר לטענת תאגיד המים לא הייתה גישה למד המים - על אומדן צריכה. החיוב הממוצע לכל תקופת חיוב (כחודשיים) היה כ-40 ש"ח, עבור צריכה ממוצעת של כ-2 מ"ק.

תאגיד המים לא הצליח לבצע קריאה במשך שלוש תקופות חיוב רצופות. עקב כך ביצע מהנדס התאגיד למתלונן אומדן צריכה, ובעקבותיו חייב אותו התאגיד בתשלום של כמעט 800 ש"ח, על פי צריכה של 58 מ"ק לתקופת חיוב, זאת אף שהצריכה לפי האומדן הייתה גבוהה בהרבה מהצריכה הממוצעת.

בסופו של דבר ביצע תאגיד המים קריאה של מד המים, ונמצא שאומדן הצריכה היה גבוה בהרבה מהצריכה בפועל. המתלונן ביקש שתאגיד המים ישלח לו חשבון מתוקן, אולם התאגיד עמד על כך שהמתלונן ישלם את החשבון הקיים, אף שהיה ברור שנערך על בסיס אומדן שגוי, וציון שהתיקון יתאפשר רק במועד עריכת החשבון לתקופת החיוב הבאה (לאחר כחודשיים). משלא שילם המתלונן את החשבון, נקט תאגיד המים נגדו הליכים לגביית החוב, ובכלל זה הטיל עיקול על חשבון הבנק שלו וחייב אותו בהוצאות הגבייה ובריבית שהצטברה עקב אי-תשלום החוב.

בעת עריכת החשבון הבא תיקן תאגיד המים את חיובי העבר שהושתו על המתלונן וזיכה אותו ב-633 ש"ח; סכום זה קוזז מחשבונות המים הבאים שלו. לאחר ששילם המתלונן את החשבון המתוקן, שכלל גם הוצאות גבייה ותשלומי ריבית, הסיר תאגיד

[101]
המועצה הדתית
בית שמש

[102]
חברת הגיחון
בע"מ

המים את העיקול על חשבון הבנק שלו. עם זאת סירב תאגיד המים לבטל את החיוב של המתלונן בהוצאות הגבייה ובריבית, וטען שהיה עליו לשלם את החשבון המקורי שנערך על סמך האומדן, וכי הדבר הובהר לו.

הבירור העלה שתאגיד המים לא פעל לפי הכללים, שבהם נקבע שעל תאגיד מים להביא בחשבון בביצוע האומדן את הנתונים בנוגע לצריכה הרגילה של הצרכן. לגבי המתלונן, אף שצריכתו הרגילה לפי הנתונים של תאגיד המים היא כ-2 מ"ק בממוצע לכל תקופת חיוב, חייב אותו התאגיד לשלם על פי צריכה של 58 מ"ק לתקופה. אם ביקש התאגיד לכלול באומדן סנקציה על המתלונן בשל אי-הנגישות של מד המים שלו, היה עליו להטיל את הסנקציה הקבועה בכללים, כלומר להשית על המתלונן את עלות הביקור של נציג התאגיד, ולא לקבוע סנקציה אחרת על דעת עצמו.

עוד נקבע בכללים שכאשר אין גישה למד המים במשך יותר מתקופת חיוב אחת, על תאגיד המים לנסות ולתאם עם הצרכן מועד לביקור, ורק אם לא הצליח במאמץ סביר לעשות זאת, יבצע מהנדס התאגיד אומדן צריכה. הנציבות מצאה שהמתלונן היה תמיד נכון לתאם ביקור בבית העסק, ולכן לא היה צריך מהנדס תאגיד המים לבצע אומדן של הצריכה.

הנציבות קבעה שהאומדן הגבוה הביא לכך שחובו של המתלונן תפח לממדים שהצדיקו נקיטת הליכי גבייה. יתר על כן, העיקול הוטל כשבוע לפני שתוקן חשבון של המתלונן, כאשר תאגיד המים כבר ידע שנתוני הצריכה שעל פיהם הופק החשבון לפני התיקון אינם תואמים את נתוני הצריכה בפועל. בנסיבות אלו קבעה הנציבות שהעיקול הוטל שלא כדין, ובעקבות כך הודיע תאגיד המים ששייב למתלונן את אגרת העיקול בסך 131 ש"ח. (1023152)

הפקדת החזר מס לחשבון שגוי

המתלונן ואשתו (בני הזוג), שהיו נשואים בעבר לאחרים, פנו לפקידת השומה בפתח תקווה (פקידת השומה) בבקשה להחזר מס. בבקשה ציינו בני הזוג את מספר חשבון הבנק שלהם.

פקידת השומה מצאה שיש להחזיר לבני הזוג 3,731 ש"ח, אך הפקידה סכום זה בחשבון הבנק של המתלונן וגרושתו, שהיה מעודכן במערכת הממוחשבת של רשות המסים, במקום בחשבון הבנק שציינו בני הזוג בבקשה. לאחר שהדבר נודע פנתה פקידת השומה לבנק בבקשה שיחזיר לה את הסכום שהופקד בחשבון. ואולם הבנק מסר שכדי לעשות זאת נדרשת הסכמת השותפה בחשבון - גרושתו של המתלונן - והיא מסרבת לכך.

בנסיבות אלו סירבה פקידת השומה להחזיר לבני הזוג את הכסף. הפקידה טענה שאף שבני הזוג ציינו בבקשה את פרטי חשבון הבנק שלהם, הם לא צירפו אסמכתה

לגבי פרטי החשבון, כגון צילום המחאה מבוטלת או אישור ניהול חשבון בנק, ולכן היא פעלה כדין כאשר הפקידה את סכום החזר בחשבון שהיה מעודכן במערכת הממוחשבת של רשות המסים.

בדיקת הנציבות העלתה שלפי הוראות הדין, מס ששולם ביתר יוחזר לנישום על ידי זיכוי חשבונו בבנק, ועל הנישום לצרף לבקשת החזר שהוא מגיש לפקיד השומה את פרטי חשבון הבנק שלו. לפי הכללים שקבעה רשות המסים, נישום המבקש לעדכן את פרטי חשבון הבנק שמצוינים בתיקו, יצרף לבקשה אסמכתאות מתאימות, כגון צילום של המחאה מבוטלת. אם פרטי חשבון הבנק שציין הנישום בבקשה אינם זהים לפרטי החשבון המעודכנים במערכת הממוחשבת של רשות המסים, על פקיד השומה לעדכן את פרטי החשבון במערכת הממוחשבת על פי הפרטים שצוינו בבקשה.

עוד נקבע בכללים שאם לא צירף הנישום לבקשת החזר אסמכתאות לגבי פרטי חשבון הבנק שלו, יש לבקש ממנו להשלים את האסמכתאות החסרות, ואין לבצע החזר עד לקבלתן.

הנציבות קבעה שגם אם לא צירפו בני הזוג לבקשת החזר אסמכתה מתאימה, כטענת פקידת השומה, היה על הפקידה לפנות אליהם בעניין ולהשהות את החזר עד לקבלת האסמכתה, וודאי שהיה עליה להימנע מלהפקיד את הכסף בחשבון שפרטיו שונים מאלו שציינו בני הזוג בבקשה. יתרה מזאת, הפקדת הכסף שלא בחשבון שציינו בני הזוג פגעה לא רק במתלונן, אלא גם באשתו, שאינה שותפה בחשבון שבו הופקד הכסף והייתה אף היא זכאית להחזר המס.

נוכח עמדת הנציבות הודיעה רשות המסים שתפצה את בני הזוג בסכום החזר. לאחר שהתחייב המתלונן לשתף פעולה עם הרשות כדי להביא להשבת הכסף שהופקד בחשבון שלו ושל גרושתו, הפקידה רשות המסים את סכום החזר בחשבון בני הזוג. נוסף על כך הודיעה רשות המסים שחידדה בקרב עובדיה את ההוראה, ולפיה כאשר נישום מבקש החזר כספים לחשבון בנק השונה מהחשבון המעודכן במערכת הממוחשבת, אין לבצע את החזר עד להמצאת אסמכתה מתאימה לגבי פרטי החשבון. (1036006)

[103]
רשות המסים



גביית חובות ישנים בניגוד לנהלים

לנציבות הגיעו כמה תלונות, ולפיהן הביטוח הלאומי מנכה מתשלומים שהוא משלם לזכאים חובות שנוצרו לפני יותר משבע שנים. לדוגמה, באחת התלונות ציינה המתלוננת כי הגישה בשנת 2015 תביעה לדמי אבטלה. ואולם עם קבלת התשלום היא הופתעה לגלות שהביטוח הלאומי קיזז ממנו סכום של 3,729 ש"ח, בגין חוב שהיה לה עקב קבלת גמלת הבטחת הכנסה ביתר בשנת 2000.

בסעיף 315 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, הוסמך הביטוח הלאומי לנכות מכל תשלום שהוא משלם חובות שנוצרו בשל תשלום ביתר. בחוזר של הביטוח הלאומי משנת 2005 נקבע בין היתר שהביטוח הלאומי לא יגבה חובות שנוצרו בשל תשלום גמלה ביתר, אם לא ננקטו צעדים לגבייתם יותר משבע שנים.

הנציבות פנתה לביטוח הלאומי והעירה לו כי הקיזוז שביצע אינו עולה בקנה אחד עם האמור בחוזר. בעקבות פניית הנציבות מסר לה הביטוח הלאומי כי יבקש מהוועדה למחיקת חובות הפועלת בו לבחון את האפשרות למחוק את החוב של המתלוננת ולהחזיר לה את הסכום שקיזז. הביטוח הלאומי מסר שיפעל כך גם לגבי מתלוננים אחרים.

עוד מסר הביטוח הלאומי לנציבות שההגבלות שנקבעו בחוזר יוטמעו במערכת הממוחשבת שלו עד סוף הרבעון הראשון של שנת 2018. עקב כך לא תאפשר עוד המערכת לקזז חובות שלא ננקטו צעדים לגבייתם יותר משבע שנים, אלא אם כן נוצרו החובות בשל מעשה מרמה. (1043692)



סירוב לפרוס חוב לתשלומים

באוגוסט 2016 נכנסו לתוקף תקנות בעניין מתן שירותי בריאות בקופות החולים לתושבי יהודה ושומרון המחזיקים בהיתר שהייה בישראל. בתקנות נקבע שבעלי היתר כזה זכאים לקבל שירותי בריאות הניתנים לתושבי ישראל (למעט שירותי בריאות הניתנים לתושבי ישראל השהים בחו"ל), ולצורך כך עליהם להירשם באחת מקופות החולים ולשלם דמי ביטוח בריאות.

בתקנות נקבע כי בעלי היתר שהייה כאמור ישלמו דמי ביטוח בגין פרק הזמן שעבר מיום קבלת ההיתר ועד למועד הרישום בקופת החולים, וכן תשלום חודשי ממועד הרישום ואילך. עוד נקבע בתקנות שעל קופת החולים לאפשר לבעל היתר לפרוס את דמי הביטוח שהוא חייב בהם לעד עשרה תשלומים שווים.

המתלונן, שנשוי לתושבת ישראל וקיבל היתר שהייה בישראל, נרשם בשירותי בריאות כללית (הכללית) ונדרש לשלם לכללית דמי ביטוח בסך 8,000 ש"ח. החיוב



[104]
המוסד
לביטוח לאומי

כלל את החוב שנוצר למתלונן ממועד קבלת ההיתר ועד למועד הרישום בכללית וכן ארבעה תשלומים חודשיים. המתלונן ביקש מהכללית לפרוס את החוב לעשרה תשלומים ולשלם כל תשלום במזומן. ואולם הכללית הודיעה לו שהיא יכולה לפרוס חוב שמשולם במזומן לשלושה תשלומים בלבד, וכי תוכל לפרוס את חובו לעשרה תשלומים רק אם ישלם את החוב באמצעות הוראת קבע בנקאית או כרטיס אשראי.

המתלונן טען שאין באפשרותו לשלם סכום כה גבוה בשלושה תשלומים, והוא גם אינו יכול לשלם את החוב באמצעות הוראת קבע או כרטיס אשראי.

הנציבות הפנתה את תשומת לב הכללית לכך שלפי התקנות, בעל היתר שהייה רשאי לפרוס את תשלום חובו לעד עשרה תשלומים שווים, ללא הגבלה על אמצעי התשלום.

בעקבות התערבות הנציבות נעתרה הכללית לבקשת המתלונן לפרוס את תשלום חובו והודיעה לו כי יהיה זכאי לקבל ממנה שירותים כבר לאחר ביצוע התשלום הראשון, וכל עוד ישולמו דמי הביטוח כסדרם.

כמו כן יידעה הכללית את כל סניפיה על האפשרות לפרוס חובות של בעלי היתר שהייה בישראל לעשרה תשלומים, ללא קשר לאמצעי התשלום, וכן הכינה דפי מידע ועדכנה את אתר האינטרנט שלה בנושא. (1047490)

חיוב שלא כדין בקנס בעקבות הגשת השגה על שומת מס רכישה

לפי חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה) התשכ"ג-1963 (חוק מיסוי מקרקעין), אדם הרוכש דירה חייב לדווח על כך לרשות המסים, להגיש לרשות בתוך זמן קצוב הצהרה ובה פרטים על העסקה, ובכלל זה התמורה ששולמה וסכום מס הרכישה המגיע בגינה (הצהרה), ולשלם את מס הרכישה במועד.



אם הגיש הרוכש לרשות המסים הצהרה שחסרים בה פרטים, רואה אותו הרשות כאילו לא הגיש הצהרה כלל, ובמקרה כזה תקבע הרשות בעצמה, באמצעות שומה שתערוך, את סכום המס שעליו לשלם (שומה לפי מיטב השפיטה). אם לא הגיש הרוכש הצהרה במועד, יוטל עליו קנס מצטבר עד למועד שבו ישלם את המס בפועל.

[106]
רשות המסים

המתלוננת רכשה דירה והגישה לרשות המסים הצהרה לא מלאה. רשות המסים דרשה מהמתלוננת כמה פעמים להשלים את הפרטים החסרים בהצהרה, אולם המתלוננת לא עשתה זאת. עקב כך הודיעה רשות המסים למתלוננת כי נקבעה לה שומה לפי מיטב השפיטה, וכי המס שעליה לשלם לפי השומה הוא 40,000 ש"ח. סכום זה כלל קנסות וריביות בשל אי-הגשת ההצהרה במועד.

מאחר שהמתלוננת לא שילמה את המס, הטילה רשות המסים עיקול על חשבון הבנק שלה וגבתה את המס באמצעות העיקול.

המתלוננת הגישה השגה על השומה שנקבעה לה. בהתאם לסעיף 87(ב) לחוק מיסוי מקרקעין דרשה ממנה רשות המסים לכלול בהשגה גם את ההצהרה שהייתה צריכה להגיש בעת רכישת הדירה, והמתלוננת עשתה כן.

רשות המסים דחתה את ההשגה וצירפה להודעה על הדחייה דרישה לתשלום קנס נוסף של 6,407 ש"ח עבור פרק הזמן שבין תשלום מס הרכישה (שכאמור נגבה באמצעות הטלת עיקול על חשבון הבנק של המתלוננת) ובין הגשת ההצהרה במסגרת ההשגה, זאת בגין אי-הגשת הצהרה במועד (הקנס הנוסף). רשות המסים טענה שרק עם הגשת ההצהרה המלאה במסגרת ההשגה מילאה המתלוננת את חובתה לפי החוק להגיש את ההצהרה. המתלוננת שילמה את הקנס הנוסף "תחת מחאה" והגישה בקשה לביטולו ולהחזר הכספים ששילמה, אך בקשתה נדחתה.

רשות המסים טענה בתגובה על התלונה כי פעלה כדין כשחייבה את המתלוננת בקנס הנוסף, מאחר שלעמדתה, אי-הגשת הצהרה במועד היא עבירה מתמשכת, ועד שהצהרה מוגשת ניתן להמשיך ולקנוס את הנישום.

לאחר בחינת הדברים קבעה הנציבות כי מרגע שנקבעה למתלוננת שומה לפי מיטב השפיטה, אין להמשיך ולחייבה בקנס בגין אי-הגשת הצהרה במועד. יתרה מזאת, הקנס הנוסף הוטל על המתלוננת בעקבות ההשגה שהגישה, והמשמעות היא שהגשת השגה על שומה לפי מיטב השפיטה גוררת אחריה באופן אוטומטי סנקציה כספית. דבר זה אינו סביר ואינו עולה בקנה אחד עם תכלית הוראות חוק מיסוי מקרקעין.

הנציבות פנתה בעניין ליועץ המשפטי של רשות המסים, ובתגובה הודיעה הרשות שהיא מקבלת את עמדת הנציבות ולפיה החיוב בקנס על אי-הגשת הצהרה במועד ייפסק עם קביעת השומה לפי מיטב השפיטה. הרשות הוסיפה שתפעל לתיקון החיוב של המתלוננת ותנחה את משרדי המיסוי בהתאם. [921769]



הטלת קנס ללא הצדקה

המתלוננת קיבלה מעיריית חולון הודעת תשלום קנס בסך 320 ש"ח, בגין השלכת אשפה שלא במיכל אשפה. המתלוננת טענה כי פנתה לעירייה וציינה שהיא מתגוררת בלוד ולא ביקרה בחולון זה 12 שנים. המתלוננת הוסיפה כי במועד שבו נטען כי השליכה את האשפה היא הייתה מאושפזת בבית חולים. המתלוננת אף צירפה לבקשתה סיכום אשפוז ועותק מתלונה שהגישה במשטרה על גניבת זהותה, אולם התובעת העירונית, שהיא המוסמכת לבטל את הקנס, הודיעה לה שעם כל ההבנה לטיעונים שהעלתה, אין בהם עילה לביטול הקנס.

הנציבות פנתה לתובעת העירונית וביקשה שתשוב ותבחן את המקרה, נוכח טיעוני המתלוננת והמסמכים שצירפה, והתובעת העירונית הודיעה לנציבות כי החליטה לבטל, לפנים משורת הדין, את הקנס שניתן למתלוננת. המתלוננת הודתה לנציבות על השירות המקצועי, המהיר והאדיב שקיבלה.

הנציבות העירה לתובעת העירונית שהמתלוננת שטחה בפנייתה לעירייה את אותן הטענות ששטחה בתלונתה לנציבות, ולכן ראוי היה שהתובעת תבטל את הקנס גם ללא התערבות הנציבות. [1035737]

סירוב שלא כדין לאפשר משיכת כספים מחשבון מעוקל

לפי חוק הגנת השכר, התשי"ח-1958 (חוק הגנת השכר), לא ניתן לעקל כספי משכורת המופקדים בחשבון בנק עד לסכום השווה לגמלת הבטחת הכנסה שהייתה משולמת לבעל החשבון אילו היה זכאי לכך, בהתאם להרכב המשפחתי שלו, או עד לסכום השווה ל-80% מהמשכורת, הנמוך מביניהם. לפי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב] התשנ"ה-1995, קצבת הילדים מוגנת מעיקול.

המתלוננת, אם לחמישה ילדים, ביקשה למשוך כספים מחשבונה בבנק הדואר. מכיוון שהחשבון היה מעוקל, איפשר לה הבנק למשוך רק כ-50% מיתרת הזכות שהייתה בו באותה עת; היתרה כללה את כספי קצבת הילדים שקיבלה המתלוננת ואת חלק מכספי המשכורת שלה.

המתלוננת טענה שהסכום המוגן מעיקול גדול יותר מהסכום שהתיר לה הבנק למשוך.

[107]

עיריית חולון



[108]

בנק הדואר

הבירור העלה כי הבנק איפשר למתלוננת למשוך את מלוא קצבת הילדים כדין, אולם איפשר לה למשוך מכספי המשכורת שלה סכום השווה לסכום גמלת הבטחת הכנסה המשולמת ליחיד ללא ילדים, אף שלמתלוננת כאמור יש חמישה ילדים, דבר שאינו עולה בקנה אחד עם הנקבע בחוק הגנת השכר. הבנק טען שהמתלוננת לא עדכנה אותו לגבי ההרכב המשפחתי שלה.

הנציבות הפנתה את תשומת לב הבנק לכך שבמועד משיכת הכספים משכה המתלוננת גם את כספי קצבת הילדים שלה. לכן היה על הבנק לברר עם המתלוננת במעמד המשיכה מהו ההרכב המשפחתי שלה, לפני שהגביל את סכום המשיכה מהמשכורת שלה לסכום הגמלה המשולמת ליחיד ללא ילדים.

בעקבות התערבות הנציבות איפשר הבנק למתלוננת למשוך עוד 2,350 ש"ח מחשבונה, בהתאם להרכבה המשפחתי ולפי חוק הגנת השכר, התשי"ח-1958. נוסף על כך הודיע הבנק לנציבות כי כדי למנוע את הישנותם של מקרים דומים בעתיד הוא יפעל לשיפור תהליך עדכון המצב המשפחתי של לקוחותיו שהחשבונות שלהם מעוקלים. הבנק ציין כי שיפור התהליך מצריך פיתוח מחשובי נרחב. (1033608)

נקיטת הליכי גבייה מכוח פקודת המסים

פקודת המסים (גביה) משנת 1929 (פקודת המסים) מאפשרת לרשויות המדינה לנקוט הליכי גבייה מינהליים נגד חייבים, לשם גביית חובות שונים. רשות הפועלת מכוח פקודת המסים פטורה מהצורך לפנות לערכאות לשם הוכחת החוב וקבלת אישור לגבייתו, זאת כדי לאפשר גבייה יעילה של חובות בהליך מקוצר.

מאחר שהליכי הגבייה פוגעים בזכויות יסוד של החייבים, נדרשות הרשויות לבצע אותם כדין, ובכלל זה להקפיד על יישום מלא של כל ההוראות שנקבעו בפקודת המסים, וכן לפעול בריסון, במידתיות ובהגינות ולהתאים את הליכי הגבייה לנסיבות העניין³. הרשויות אינן רשאיות לנקוט הליך מינהלי לגביית חובות שהתיישנו או שחל שיהיו בגבייתם. בשנת 2012 פרסם היועץ המשפטי לממשלה הנחיה לרשויות⁴, ובה כללים מפורטים לגבי גביית חובות לפי פקודת המסים; בהנחיה נקבעו בין היתר כללים בעניין מידתיות הליכי הגבייה, חובות שחל שיהיו בגבייתם וגבייה פסיבית⁵. תלונות רבות המגיעות לנציבות נסבות על ליקויים בנוגע לגביית חובות מכוח פקודת המסים. להלן כמה דוגמאות:

- יצוין כי לאחרונה קבע בית המשפט שפעולות גבייה באמצעות חברות גביה פרטיות הן אצילת סמכות אסורה, וכי יש להסדיר זאת בחקיקה מסמיכה מפורשת בתוך שנה.
- ראו בג"ץ 4113/13 לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים נ' שר הפנים (פורסם במאגר ממוחשב, 26.3.18).
- הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 7.1002 בעניין "הפעלת הליכי גבייה מנהליים לפי פקודת המסים (גביה)" (פברואר 2012).
- מצב שבו הרשות אינה פועלת באופן אקטיבי לגביית החוב, אלא ממתנה שהאזרח יהיה זכאי לתגמול ממנה או שיצטרך שתיתן לו אישור או תבצע עבורו פעולה, ואז מתנה את התגמול, האישור או הפעולה בתשלום החוב.

סיהוי בגביית חוב ישן

המתלונן הוא ניצול שואה, ובשל מצבו הכלכלי הקשה הוא מקבל מעיריית נצרת עילית (העירייה) פטור מלא מארנונה. בשנת 2016 דרשה העירייה מהמתלונן בהתאם לפקודת המסים לשלם חוב ישן של אגרת שמירה.

המתלונן פנה לנציבות וטען שבשנת 2010 דרשה ממנו העירייה לשלם את החוב ואף הטילה עיקול על חשבון הבנק שלו. המתלונן הוסיף כי נפגש בעקבות הדרישה והעיקול עם ראש העירייה ועל פי סיכום ביניהם שילם חלק מהחוב, והעירייה הסירה את העיקול. לדבריו, מאז לא פנתה אליו העירייה בעניין יתרת החוב, ולכן סבר כי אין לו חוב לעירייה.

מהבירור עלה שהחוב נוצר בשנת 2007 בעקבות אי-תשלום אגרת שמירה, שנגבתה לפי חוק עזר שהיה אז בתוקף. בשנת 2010 הטילה העירייה עיקול על חשבון הבנק של המתלונן בגין החוב, שהיה באותו זמן 976 ש"ח. בעקבות פגישתו של המתלונן עם ראש העירייה, שילם המתלונן לעירייה 403 ש"ח, והעירייה הסירה את העיקול. עם זאת לא מחקה העירייה את יתרת החוב.

בסוף שנת 2012 שלחה העירייה למתלונן התראה בהתאם לפקודת המסים על יתרת החוב. בהתראה לא צוינו פרטים מהותיים לגבי החוב (נכתב שמדובר בחוב של 522 ש"ח בגין "שירותים נוספים"). ואולם המתלונן טען שלא קיבל כלל את ההתראה. זאת ועוד, נמצא כי גם אילו קיבל המתלונן את ההתראה, הוא לא היה יכול להבין שהיא נוגעת לחוב, מאחר שכאמור לא צוינו בה פרטים מהותיים לגביו.

כעבור יותר משלוש שנים, בשנת 2016, שלחה העירייה למתלונן דרישה לתשלום החוב, שהיה באותו מועד 667 ש"ח; בדרישה זו צוין במפורש שמדובר בחוב בגין אי-תשלום אגרת שמירה.

העירייה טענה לפני הנציבות שעקב התחשבות במצבו של המתלונן הוסר בזמנו העיקול על חשבון הבנק שלו. אשר לשנים שלאחר הסרת העיקול טענה העירייה כי לא נקטה בהן נגד המתלונן פעולות גבייה, נוכח מדיניותה באותה תקופה ולפיה לא יינקטו פעולות כאלה לגבי חובות מתחת לסכום מסוים. לכן נשלחו למתלונן באותן שנים רק הודעות דרישה. העירייה הוסיפה שהחוב צוין גם בחשבונות הארנונה של המתלונן, אך לא היה ברשותה עותק של החשבונות האמורים.

לפי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה שצוינה לעיל, ככלל, על רשות שגובה חוב לפי פקודת המסים לנקוט הליכי גבייה עד שלוש שנים מהיום שבו היה החוב ניתן לגבייה, אחרת תהיה מנועה מלגבות את החוב עקב סיהוי. עוד נקבע בהנחיות שרשות יכולה להחליט להקפיא הליכי גבייה בשל מצבו הכלכלי או הבריאותי של החייב, וכי הגזבר, המנכ"ל והיועץ המשפטי של הרשות מוסמכים לקבוע את תנאי ההקפאה. רשות שמחליטה להקפיא הליכי גבייה חייבת לתעד את ההחלטה,

[109]

עיריית נצרת עילית



לשלוח לחיוב הודעה על ההקפאה ולשלוח לו בכל שנתיים הודעת תזכורת על החוב - ואם תנהג כך לא יראו בתקופה שבה הוקפאו הליכי הגבייה תקופה שבה חל שיהוי בנקיטת הליכים אלה. יצוין כי דיני השיהוי הם גמישים ומאפשרים בחינה פרטנית של כל עניין לפי נסיבותיו.

לאחר בחינת עניינו של המתלונן קבעה הנציבות כי חל שיהוי בפעולות הגבייה שנקטה לגבי העירייה, ולכן היא מנועה מלגבות את החוב, כמוסבר להלן:

בשנת 2010 החל מירוץ התיישנות מחודש לגבי החוב, מכיוון שבמועד זה נקטה העירייה נגד המתלונן פעולת גבייה מינהלית (הטלת עיקול), והמתלונן ידע באותו מועד על החוב ואף שילם את חלקו. לאחר ששילם המתלונן חלק מהחוב לא נקטה העירייה נגדו כמעט שש שנים פעולות גבייה, למעט משלוח ההתראה בשלהי שנת 2012, שיש ספק רב אם המתלונן קיבל אותה ואם הבין שהיא נוגעת לאי-תשלום החוב. בשנת 2016, יותר משלוש שנים לאחר משלוח ההתראה, נשלחה למתלונן עוד דרישה לתשלום החוב.

אשר לטענת העירייה כי החוב צוין בחשבונות הארנונה של המתלונן, העירייה לא הציגה את חשבונות הארנונה, וגם אילו הייתה מציגה אותם, אין בכך עדות כי פעלה לגביית החוב, מאחר שהכללת חוב בחשבון הארנונה אינה נחשבת פעולה לגביית חוב, ורק נקיטת הליכים לפי פקודת המסים נחשבת פעולה כזאת. כמו כן, גם אם צוין החוב בחשבונות הארנונה של המתלונן, ייתכן שהוא לא היה מודע לחוב, מאחר שיש לו פטור מארנונה. כלומר, בהכללת החוב בחשבונות הארנונה אין כדי לעצור את מירוץ ההתיישנות שלו.

מהאמור לעיל עולה שהעירייה לא פעלה בעניין הקפאת הליכי הגבייה כנדרש בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה, ובכלל זה לא שלחה למתלונן הודעת תזכורת בכל שנתיים. בנסיבות אלה היה המתלונן רשאי לסבור שהוא אינו חייב לעירייה דבר.

זאת ועוד, הנציבות נתנה את דעתה על העובדה שמשנת 2009 חדלה העירייה ממילא לחייב באגרת שמירה, ולכן יש לתת משקל מועט לאינטרס הציבורי לגבות חוב שנוצר בגין אי-תשלום אגרה כאמור.

נוסף על כך נתנה הנציבות את דעתה על היותו של המתלונן ניצול שואה המצוי במצב כלכלי רעוע, וכן הביאה בחשבון את העובדה שמאחר שמדובר בחוב שאינו גבוה, לא ייגרם נזק לקופת העירייה בעקבות אי-גבייתו.

הנציבות הציגה את מכלול השיקולים שצוינו לעיל לפני העירייה, וזו החליטה כי חובו של המתלונן ייבחן בוועדה למחיקת חובות. הוועדה האמורה דנה בחוב והחליטה למחוק אותו וביקשה את אישורו הסופי של משרד הפנים לכך. (1017386)

דרישה לתשלום חוב ארנונה ונקיטת הליכים לגבייתו שלא כדין

המתלוננים הם בעלים של קרקע חקלאית ברחובות, שאותה רכשו בשנת 1960. בשנת 1995 בוטל מס הרכוש על קרקע שאינה מעובדת, ועם ביטולו הטילה עיריית רחובות (העירייה) על המתלוננים ארנונה בגין הקרקע, בהנחה שמדובר בקרקע מעובדת.

הועלה שהעירייה שלחה את חשבונות הארנונה לכתובת ישנה של המתלוננים ברחובות, אף שכבר משנת 1976 הם התגררו בעיר אחרת וכתובתם במרשם האוכלוסין הייתה מעודכנת. עקב כך לא ידעו המתלוננים כלל על חוב הארנונה, וזה הלך ותפח. רק בשנת 2001 קיבלו המתלוננים לראשונה לכתובתם המעודכנת דרישה לתשלום חוב ארנונה, ללא פירוט מקור החוב.

עם קבלת הדרישה לתשלום החוב פנו המתלוננים לעירייה וביקשו לברר את פשר החוב. לאחר שהובהר להם שמדובר בחוב בגין הקרקע שבבעלותם, טענו המתלוננים שהקרקע אינה מעובדת, ולכן לא היה מקום לחייבם בארנונה בגינה. רק לאחר כשנתיים דרשה העירייה מהמתלוננים להביא לה אישור מהוועדה החקלאית הפועלת לצד העירייה שהקרקע אינה מעובדת, ורק בשנת 2006 הצליחו המתלוננים להשיג אישור כזה מהוועדה החקלאית. הוועדה החקלאית טענה כי היא מוסמכת להעניק אישור כזה רק לתקופה של שבע שנים למפרע, ולכן האישור ניתן רק עבור השנים 1999 עד 2005.

על בסיס האישור של הוועדה החקלאית החליטה העירייה בשנת 2006 לבטל את החוב רק לגבי השנים שאליהן נוגע האישור - 1999 עד 2005 - ולהותיר על כנו את החוב לשנים 1995 עד 1998, אף שמדובר בחוב ישן מאוד, ואף שקיים ספק רב לגבי חוקיותו. העירייה המשיכה עד שנת 2008 לנקוט הליכים לגביית החוב לפי פקודת המסים, לרבות הטלת עיקולים על חשבונות הבנק של המתלוננים ורישום הערת שעבוד על הקרקע בלשכת רישום המקרקעין.

הועלה כי בשנים 2008 עד 2015 לא נקטה העירייה הליכים לגביית החוב, וכי בשנים אלה היו התכתבויות בין המתלוננים לעירייה בעניין זה. בסוף שנת 2015 חידשה העירייה לפתע את נקיטת הליכי הגבייה, ובכלל זה הטילה עיקולים חדשים על חשבונות המתלוננים.

[110]

עיריית רחובות

בשלב זה פנו המתלוננים לנציבות, וזו קבעה שנפלו ליקויים רבים בדרך פעולתה של העירייה: היא הטילה ארנונה על קרקע שעל פי כל הראיות אינה מעובדת, בלי לתת הסבר מניח את הדעת לכך; היא לא שלחה למתלוננים הודעות המבהירות מהו סכום הארנונה שעליהם לשלם ועל סמך איזה חישוב הוא נקבע; רק בשנת 2001 היא שלחה לראשונה לכתובתם של המתלוננים המעודכנת במרשם האוכלוסין דרישת תשלום. אילו שלחה העירייה את דרישת התשלום לכתובת המעודכנת של המתלוננים כבר בשנת 1995, המועד שבו החלה העירייה לחייבם לשלם ארנונה בגין הקרקע, היה באפשרותם לפנות כבר באותה שנה לוועדה החקלאית ולקבל ממנה אישור שהקרקע אינה מעובדת.

נוסף על כך, העירייה לא בדקה את טענותיהם כבדות המשקל של המתלוננים בקשר לחוקיות החוב, אף שהם פעלו כמיטב יכולתם להעלותן לפניה, ונקטה נגד המתלוננים הליכי גבייה שלא בהתאם להוראות פקודת המסים ובאופן לא מידתי - היא הטילה עיקולים על חשבונות הבנק של המתלוננים, לא הודיעה להם על רישום השעבוד על הקרקע, וגם לאחר שנגבה החוב לא פעלה לביטול אחד העיקולים והערת השעבוד; רק בעקבות התערבות הנציבות הסירה העירייה את העיקול וביטלה את הערת השעבוד. כמו כן, היא עיקלה בשנת 2015 את חשבונות הבנק של המתלוננים, אף שעברו יותר משלוש שנים מפעולת הגבייה האחרונה שביצעה, ובכך פעלה בניגוד להנחיות היועץ המשפטי לממשלה בדבר ביצוע הליכים לגביית חובות שחל שיהיו בגבייתם. אשר לוועדה החקלאית, היא השתתה במתן האישור הנדרש למתלוננים, ועקב כך לא כלל האישור שנתנה את כל השנים שאליהן נגע החוב.

הנציבות קבעה שעל העירייה להשיב למתלוננים את הכספים שנגבו מהם שלא כדין בסך 4,055 ש"ח, בצירוף הפרשי הצמדה וריבית כחוק וכן לשלם להם 10,000 ש"ח בגין ההוצאות ועוגמת הנפש שנגרמו להם עקב דרך פעולתה של העירייה. העירייה פעלה על פי קביעת הנציבות. (1009828)

גביית חוב אגרת אמבולנס שהתיישן

בפברואר 2008 הוזמן אמבולנס לאמה של המתלוננת, קשישה ניצולת שואה. צוות האמבולנס הגיע, ולמרבה הצער קבע את מותה של האם במקום ולא נדרש לפנותה.

לפי הוראות הדין, יש לשלם אגרה בגין קריאה לשירותי פינוי חירום, בין היתר במקרה שהקריאה לא הסתיימה בפינוי עקב טיפול רפואי בזירת האירוע. בהתאם לכך שלח מגן דוד אדום בישראל (מד"א) לכתובת האם המנוחה דרישת תשלום אגרה, אך האגרה לא שולמה. מהבירור עלה שבשנים 2008 עד 2010 שלח מד"א לכתובתה של המנוחה כמה דרישות תשלום. באוקטובר 2010 התברר למד"א שכשנה לאחר פטירת המנוחה הוצא צו ירושה, ולפיו למנוחה יש כמה יורשים, והמתלוננת היא



אחת מהם. בעקבות זאת שלחו עורכי הדין מטעמו מכתבי התראה לנמענים שונים שמד"א סבר שהם יורשים של המנוחה, אך התברר שהם אינם יורשים שלה.

רק במאי 2016, יותר משמונה שנים לאחר פטירת המנוחה ויותר מחמש שנים לאחר המועד שבו התברר למד"א שקיים צו ירושה לגבי העיזבון שלה, קיבלה המתלוננת לכתובתה הרשומה במרשם האוכלוסין מכתב דרישה לתשלום החוב והתראה לפני נקיטת הליכי גבייה לפי פקודת המסים. המתלוננת פנתה לנציבות וטענה שהחוב התיישן, ולכן אין הצדקה לדרוש ממנה לשלמו ולנקוט נגדה הליכי גבייה.

הנציבות קבעה שבהתאם לסעיפים 99 ו-134(ב) לחוק הירושה, התשכ"ה-1965, היה רשאי מד"א לדרוש את תשלום החוב מהיורשים, ובכללם המתלוננת. זאת ועוד, מכיוון שהיורשים לא פרסמו לפני חלוקת העיזבון מודעה שמזמינה את נושי העיזבון להגיש תביעות בנוגע אליו, היה רשאי מד"א לתבוע מהם את תשלום החוב גם לאחר חלוקת העיזבון.

עם זאת מצאה הנציבות שהתלונה מוצדקת. לפי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, ככלל, רשות המשתתה בגביית חוב יותר משלוש שנים ללא הצדקה, תהיה מנועה מלגבותו. מכיוון שלמד"א היה ידוע כבר בשנת 2010 שהמתלוננת היא אחת היורשים, ומאחר שכתובתה של המתלוננת לא השתנתה, היה יכול מד"א לאתרה כבר באותו מועד ולדרוש ממנה את תשלום החוב, ומכל מקום לא הייתה הצדקה להשתתה בעניין זה עד שנת 2016.

בעקבות ממצאי הבירור הודיע מד"א לנציבות שהחליט להפסיק את ההליכים שנקט לגביית החוב מהמתלוננת. (1019985)

[111]

מגן דוד אדום
בישראל

הטיפול בתלונות באמצעות גישור



”

לנוכח יתרונותיו של הליך הגישור, מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור שם לו למטרה להגדיל בהתמדה את מספר התלונות שיטופלו בנציבות באמצעות הליך זה

”גישור אינו רק מקצוע. זו פילוסופיית חיים. ביסודו מונחת הגישה, לפיה בבסיס חיינו - האישיים, הלאומיים, הבינלאומיים - מונחת ההסכמה. היא הבסיס המשותף המאפשר חיים משותפים... בין דרישות הצדדים קיימות נקודות השקה מספיקות, אשר בראייה כוללת, מאפשרות פתרון מוסכם של הסכסוך... הפתרון המוסכם מבוסס על התנהגות אנושית רציונלית, בבחינת ”אדם לאדם - אדם“. תפישה זו של הגישור מעמידה אותו ביסוד הסדר החברתי... אכן, הגישור אינו רק טכניקה. זו תרבות של חיים משותפים. זו תופעה חברתית המשפיעה על התרבות הבינ-אישית... עדיף לחיות בחברה שההסכמה בה מחליפה את האלימות (המילולית והפיזית). עדיף לחיות בחברה, אשר תרבותה החברתית מבוססת על נכונות להבין את הצד האחר. עדיף לחיות בחברה שבה החברתיות גוברת על הלעומתיות. לכל אלה תורם הגישור תרומה משמעותית“.

הגישור הוא אחת הדרכים ליישוב סכסוכים שלא באמצעות פנייה לערכאה שיפוטית. הוא הליך המתבצע מרצונם של הצדדים לסכסוך, ובמסגרתו הם נעזרים במגשר נטול פניות כדי ליישב את המחלוקות ביניהם מתוך הבנה והסכמה. תפקידו של המגשר הוא לסייע לצדדים לחשוף את האינטרסים והמאווים העמוקים שלהם הנוגעים לנושא השנוי במחלוקת, ולעתים אף להעלות סוגיות עמוקות יותר ובכך לאפשר להם להציע דרכים אפשריות, מגוונות ויעילות יותר, ליישוב הסכסוך.

לנוכח יתרונותיו של הליך הגישור, מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור שם לו למטרה להגדיל בהתמדה את מספר התלונות שיטופלו בנציבות באמצעות הליך זה. את הליכי הגישור מנהלים עובדי הנציבות שהשתתפו בהכשרה מקצועית ייעודית, ובראשם מרכזת הגישור.

תלונות המתקבלות בנציבות מטופלות במסגרת הליך גישור במקרים האלה:

- כאשר מתקיימת מערכת יחסים מתמשכת בין הצדדים;
- כאשר בירור התלונה בהליך רגיל עלול להחריף את הסכסוך בין מתלונן ובין הרשות השלטונית שעליה התלונן ואף לסכל אפשרות של שיתוף פעולה עתידי ביניהם;
- כאשר ביסוד ההליך מונחת בקשה של המתלונן כי הרשות השלטונית תכיר בפגיעה שנגרמה לו או תתנצל לפניו;
- כאשר הסכסוך נסב על עניינים טכניים או מורכבים ויישובו מצריך מומחיות מיוחדת;
- כאשר מדובר בסכסוך מורכב או רב-צדדי או בסכסוך שביורו במסגרת הליך רגיל צפוי להימשך זמן רב;
- כאשר מידע רב הנוגע לתלונה אינו גלוי, או כאשר קשה להציג ממצאים עובדתיים;

1 דברים שנשא השופט בדימ' פרופ' אהרון ברק בטקס קביעת שם המוסד הארצי לגישור ע"ש דוד רוטלוי ז"ל (ב-2.7.01).

ההחלטה אם להפנות תלונה להליך של גישור יכולה להתקבל מיד עם קבלתה בנציבות או בזמן בירורה, כאשר מתחזורת יותר מהות הסכסוך.

הליך הגישור בנציבות מתבצע בהתאם לכללים המקובלים החלים על ההליך, אך המייחד אותו הוא מאפייני הצדדים: אין מדובר במחלוקת בין שני פרטים, אלא במחלוקת בין אדם או גוף פרטי ובין רשות שלטונית. עם זאת, המפגש הבלתי אמצעי המתבצע במסגרת הגישור בין האדם הפרטי ובין האדם נציג הרשות מאפשר לא אחת לגבש דרכים יצירתיות ליישוב סכסוכים מורכבים וממושכים. בכך תורם הגישור להפחתת הניכור שחש הפרט כלפי מערכות השלטון והבירוקרטיה ולהגברת האמון שלו בהן.

אחד ממאפייניו של הליך הגישור הוא חסיון ההליך; החיסיון מאפשר לצדדים לעבור משיח לעומתי לשיח כן ופתוח. בכדי להבטיח את חסיון ההליך, יש הפרדה ומידור בין בירור התלונות בדרך "הרגילה" ובין הליכי הגישור. כפועל יוצא מכך, עובד הנציבות שהשתתף בבירור תלונה שהוחלט להעבירה להליך גישור לא ישתתף בהליך הגישור בעניינה, ולהפך. כמו כן, מידע שנמסר לעובדי הנציבות במסגרת הליך הגישור נשמר כמידע חסוי ואינו מועבר לגורם אחר בנציבות.

בכל שלב של הגישור יכול כל אחד מהצדדים לבקש כי ההליך יופסק והתלונה תבורר (או תחזור להתברר) בהליך רגיל.

בשנת 2017 טופלו בנציבות יותר מ-100 תלונות באמצעות גישור. להלן יוצגו כמה מהן.²

הסרת מפגעים בטיחותיים ומטרדים

לעתים קרובות מוגשות לנציבות תלונות על מטרדים שונים (כגון מטרדי רעש) ועל מפגעי בטיחות. המתלוננים מתארים בתלונותיהם לא רק את הקושי שגורם להם המטרד או המפגע ואת השפעתו על אורח חייהם, אלא גם את אי-שביעות רצונם מאופן טיפולן של הרשויות השונות בבעיה.

בתלונות בנושאים אלה שמטופלות בהליך גישור מנסה הנציבות להביא לכך שהצדדים יגבשו פתרון המוסכם על שניהם, שמצד אחד יקל את מצוקתו של המתלונן, ומצד אחר יהיה מקובל על הרשות ויתחשב במכלול האילוצים והשיקולים שהיא מחויבת לפעול לפיהם. מפגשי הגישור, שבמהלכם משמיע כל צד את דברו, "מולידים" לא אחת פתרונות יצירתיים לסילוק המפגע או המטרד לשביעות רצון הצדדים. להלן דוגמאות לשני הליכי גישור מוצלחים:

2 בשל החיסיון שחל על ההליך, שמות הצדדים אינם מוזכרים (למעט בתלונות שברור מתיאור התלונה מיהו הנילון).



1. המתלוננת ובעלה מתגוררים בסמוך לבית ספר שבתחומו מגרש משחקים מגודר. לדברי המתלוננת, זה כמה שנים היא פונה לעירייה בתלונות על הרעש ממגרש המשחקים שנגרם בעיקר מפגיעות של כדורים בגדר המגרש, אך העירייה מתעלמת מפניותיה ומסרבת לטפל במפגע הרעש. המתלוננת טענה כי הרעש מטריד את מנוחתה ומנוחת בעלה בכל שעות היום, לרבות בסופי שבוע.

ניכר היה מהתלונה כי המתלוננים נפגעו מאוד מיחסה של העירייה כלפיהם, ונראה היה כי הידברות ישירה בין הצדדים - במעורבות הנציבות - במסגרת הליך גישור יכולה לסייע ליישוב הסכסוך המתמשך ביניהם.

לפני מפגש הגישור ביקר צוות הגישור במקום עם הצדדים. במהלך הסיוור התלהט מאוד הוויכוח בין הצדדים והוא התקיים בצעקות ובטונים גבוהים עד שהתעורר חשש שלא ניתן יהיה לקיים את הליך הגישור. רק לאחר שעובדי הנציבות הצליחו להרגיע את הרוחות ניתן היה להתחיל בהליך.

הקשר הבלתי אמצעי בין הצדדים והשימוש בכלי גישור יצרו תקשורת עניינית ולא לעומתית ביניהם. למתלוננת ניתנה האפשרות לבטא את כל שעל לבה, והיא פירטה באריכות את טענותיה כלפי העירייה ואת המצוקה שגורם לה מטרד הרעש. נציגי העירייה הקשיבו לדבריה של המתלוננת והתרשמו מכנותם.

בזכות הליך הגישור הגיעו הצדדים לידי הסכמות ולפיהן תוחלף הגדר של מגרש המשחקים ויוצב במקום שלט המגביל את שעות הפעילות במגרש. כמו כן, ניתנו למתלוננת ולבעלה מספרי טלפון ליצירת קשר עם נציגי העירייה אם יימשך המטרד. יצוין כי הפגישה הסתיימה ברוח טובה ובאווירה חיובית. (1020063)

2. המתלונן מתגורר בעיר בצפון הארץ. בתלונתו טען כי הורים המסיעים את ילדיהם לפעילויות שונות בבית הספר הסמוך לביתו חונים על המדרכות שלא כחוק ובכך מסכנים את הולכי הרגל. לטענתו, הוא התריע על כך אין ספור פעמים לפני העירייה והמשטרה במרוצת שש השנים האחרונות, אך לא נעשה דבר בעניין.

[113]

[112]



המכתבים שהחליפו המתלוננת ומד"א וצורפו לתלונה כללו התבטאויות קשות מצדה, וניכר כי נוצר "קצר בתקשורת" בין הצדדים. לנציבות היה ברור כי במסגרת ברור "רגיל" של התלונה - פנייה למד"א לקבלת תגובה בכתב על טענות המתלוננת - לא יתאפשר למתלוננת לפרוק את המטען הרגשי המכביד עליה. התלונה הופנתה אפוא למסלול של גישור.

בפגישת הגישור תיארה המתלוננת את רצף האירועים לפני הפינוי ובמהלכו, והתאפשר לה להציג לנציגי מד"א שאלות שהטרידו אותה ועדיין לא קיבלה מענה עליהן, כגון: מדוע הגיעה למקום ניידת רגילה ולא ניידת טיפול נמרץ, ומדוע צוות מד"א התכוון לפנות את בעלה לבית החולים הקרוב ולא לבית החולים שבו הוא מטופל בדרך כלל. המתלוננת ציינה כי רק לאחר שעמדה על כך שבעלה יפונה לבית החולים שבו הוא מטופל, ניאות צוות מד"א לפנותו לשם.

נציגי מד"א הקשיבו למתלוננת באופן סבלני ואמפתי וענו על כל שאלותיה. הם הסבירו את הנהלים, ההנחיות והשיקולים שעמדו בבסיס כל פעולה ופעולה שלהם, ובייחוד הדגישו לפניה את העובדה שבמסגרת פינוי עקב חשש לאירוע מוחי, השיקול המכריע שיש להביא בחשבון - שחשיבותו רבה משל כל שאר השיקולים הרפואיים - הוא מהירות ההגעה לבית החולים, וצוות מד"א מחויב לפעול בהתאם לכך. נציגי מד"א גילו נכונות לסייע למתלוננת בכל עניין עתידי.

לאחר שהמתלוננת קיבלה את התשובות על השאלות שהטרידו אותה וכן הכרה בקשייה וברגשותיה, היא חשה הקלה והביעה את שביעות רצונה מההליך. (1019216)

2. המתלוננת, קשישה ניצולת שואה, נוהגת לבקר במועדון עירוני לקשישים, [115] שחלק מהמשתתפים בפעילויותיו הם ניצולי שואה. בתלונתה טענה כי במהלך אחת ההרצאות במועדון ציינה המרצה שניסיונות בבני אדם שביצע ד"ר יוזף מנגלה במלחמת העולם השנייה תרמו לקידום מדע הרפואה. לטענתה, היא יצאה נסערת מההרצאה ולא הצליחה לישון במשך כמה לילות.

הנציבות הציעה לעירייה ולמשטרה להשתתף בהליך גישור, והעירייה נענתה בחיוב להצעה. מטעם העירייה השתתף בגישור נציג מחלקת פניות הציבור, והוא קיים במקום בדיקה עניינית ומקיפה כהכנה לפגישה.

בפגישת הגישור העלה המתלונן את טענותיו ושיתף את הנוכחים במצוקתו הרבה. נציג העירייה הסביר לו את מדיניות העירייה בתחום החניה ואת הפעולות שהיא נוקטת להקצאת מקומות חניה לתושבי העיר ולסימון המדרכות בהתאם לכך.

בפגישה הסכימה העירייה להוסיף מעקות בטיחות לאורך הרחוב שהמתלונן גר בו, ואף הציעה לו להצטרף לסיור במקום עם מנהל מחלקת התכנון ובו יוכל להעלות את הנושאים שהתלונן עליהם. כמו כן הבטיחה העירייה להגביר את פעולות האכיפה ברחוב ומסרה כי תפנה למנהל בית הספר בבקשה שישתף פעולה עם הניסיון לצמצם במידת האפשר את המפגע הבטיחותי.

הגישור הסתיים באווירה חיובית של שיתוף פעולה הדדי בין הצדדים, לשביעות רצונו של המתלונן. (1033382)

פגיעה ברגשות בעקבות יחס לא ראוי

הבירוקרטיה היא חלק בלתי נפרד ממדינת הרווחה המודרנית. מעורבותן של הרשויות בחיי היום-יום של הפרט רבה, וכל אדם נדרש לעמוד בקשר עם גופים ציבוריים שונים. לעתים נוצר חיכוך בין הפרט ובין הרשות הציבורית, ובעקבות כך חווה הפרט חוויה שלילית ורגשותיו נפגעים. תלונות רבות עוסקות ב"חיכוכים" או ב"קצרים בתקשורת" וביחס פוגעני שחווה הפרט במגעיו עם נציגי רשות ציבורית.

בדרך כלל, במסגרת הטיפול בתלונות אלה במסלול הבירור "רגיל", לא מתאפשר למתלונן לקבל מהגוף הנילון הכרה בפגיעה ברגשותיו. אם מדובר בקשר מתמשך בין הפרט לרשות, עלול האירוע השלילי לפגוע במרקם היחסים בין הצדדים ולגרום לפגיעה נוספת מלבד הפגיעה ברגשות, עד כדי אובדן האמון ברשות. גם אם מדובר באינטראקציה חד-פעמית, לא ניתן להקל ראש בפגיעה בפרט ובהשפעותיה הצפויות על מגעיו העתידיים עם אותה רשות. נמצא כי בירור תלונה בהליך של גישור עשוי במקרים רבים להפיג את הרגשות השליליים ולאפשר לצדדים לקיים תקשורת יעילה. להלן יובאו כמה דוגמאות לכך:

1. צוות מגן דוד אדום בישראל (מד"א) פינה את בעלה של המתלוננת לבית חולים בשל חשש לאירוע מוחי. המתלוננת הגישה לנציבות תלונה על האופן שבו פעל צוות מד"א באותו אירוע. לדבריה, בעקבות האירוע היא איבדה את האמון במד"א והיא חוששת מכל אינטראקציה עתידית עמו, בייחוד לנוכח מצבו הרפואי של בעלה שבעטיו סביר שיזדקק לשירותי מד"א בעתיד. [114]

בעקבות האירוע, שהשפיע עליה קשות, ביקשה המתלוננת ממנהלת המועדון להפסיק את הרצאותיה של המרצה במועדון (מדובר במרצה אשר מרבה להרצות במועדון). מנהלת המועדון סירבה לבקשתה, ולכן המתלוננת הדירה את רגליה מהמועדון בימים שבהם הגיעה המרצה למועדון.

התלונה הועברה להליך גישור ובו השתתפו המתלוננת, המרצה ומנהלת המועדון מטעם העירייה. במפגש הגישור קיבלה המתלוננת את התנצלותה הכנה של המרצה (אף כי המרצה כבר התנצלה בעבר לפני המתלוננת, אולם הדבר לא הניח את דעתה), ובעקבות זאת מסרה המתלוננת שכעת תוכל לחזור ולשמע את הרצאותיה במועדון. נוסף על כך סיכמו השתיים על שיתוף פעולה עתידי ביניהן שבמסגרתו ייתנו הרצאות משותפות בנושא השואה. (1029754)

3. המתלונן עבד באחת המסעדות בנתב"ג. באחת המשמרות שלו התפתחה תקרית לא נעימה בינו לבין מנהלי השירות של רשות שדות התעופה (הרשות). התקרית אירעה לאחר שאחד ממנהלי השירות³ ביקש מהמתלונן להעיר לאחד מעובדי המסעדה על שנהג כלפי אחד הלקוחות באופן שאינו שירותי. המתלונן סירב לשותף פעולה עם מנהלי השירות בנימוק שהם אינם המעסיקים שלו, ולכן אינם רשאים להיכנס לתחומי המסעדה ולהורות לו להעיר לעובדים אחרים על התנהגותם. בתגובה על כך קראו מנהלי השירות למנהלת שירות בכירה, ולטענת המתלונן היא איימה לסגור את המסעדה והורתה לשאר העובדים להפסיק לשרת את הלקוחות. יצוין כי מנהלי המסעדה הגיעו למקום זמן קצר לאחר תום האירוע.

בתלונתו ציין המתלונן כי הוא חש מוטרד ופגוע בגין האופן שבו נהגו בו עובדי הרשות בעת התקרית האמורה. בעקבות כך הוא פנה לרשות וביקש לקבל מענה על שאלותיו, בעיקר בנושאים הנוגעים לסמכויות מנהלי השירות, אך התשובות לא הניחו את דעתו.

התלונה הופנתה לטיפול במסגרת גישור. בפגישת הגישור השתתפו המתלונן ונציגת המחלקה המשפטית של הרשות. במהלך הפגישה הובהרו למתלונן סמכויותיה של הרשות כלפי בעלי העסקים (הזכיינים) הפועלים בתחומי שדות התעופה ברחבי הארץ; הובהר כי מכוח הסמכויות שהוקנו לרשות על פי חוק ובהתאם לחוזים הנחתמים עם בעלי העסקים, רשאים מנהלי השירות של הרשות להיכנס לכל מקום בתחומי השדה ולפקח על אופן מתן השירות במקום.

במהלך הגישור התברר כי המתלונן כלל לא היה ער לסמכויות של מנהלי השירות של הרשות. עוד התברר כי בהתאם לחוזה בין הרשות לזכיינים, בכל עסק שפועל במתחם אמור לשהות בכל עת מנהל משמרת שמכיר את הנהלים וההנחיות של הרשות. עלה כי בעת שהתרחש האירוע שבו עוסקת התלונה לא שהה במסעדה כל מנהל משמרת ואף לא הזכייין, ויש להניח שלו אחד מהם היה שם התקרית הלא נעימה הייתה נמנעת.



בעקבות הגישור החליטה הרשות לרענן את נוהלי העבודה של הזכיינים השונים, בין היתר בכל הנוגע לחובת הנוכחות של אחראי משמרת בכל משמרת וכן בנוגע לחובתם של הזכיינים לשותף פעולה עם מנהלי השירות.

במסגרת ריענון הנהלים פרסמה הרשות אוגדן הנחיות חדש ובו מפורטים הנושאים השונים שעל הזכייין להכיר ולהטמיע במסגרת עבודתו בתחומי הרשות, לרבות הדרישות מעובדיו של הזכייין וסמכויותיהם של מנהלי השירות כלפי הזכיינים. (1032612)

4. אדם שבתו מיוצגת על ידי עורך דין מטעם לשכת הסיוע המשפטי התלונן על [117] הלשכה ועל עורכי הדין שמונו מטעמה לייצג את בתו בהליכים המשפטיים שהיא מנהלת בבית המשפט לענייני משפחה. תחילה טען האב שבתו מבקשת להחליף את עורך הדין שמייצג אותה בעורכת דין אישה. לאחר שמונתה עורכת דין לטפל בבתו, לפי בקשתו, היו לאב טענות נוספות על אופי השירות שנותנת עורכת הדין. הנציבות ביררה טענות אלה במסלול ה"רגיל".

לאחר פנייה נוספת של האב - השלישית במספר - לנציבות, בתלונה על עורכי הדין המייצגים את בתו, סברה הנציבות כי כדאי לקיים פגישה משותפת של האב ובתו עם נציגי הלשכה לסיוע משפטי. לאחר שהתקבלה הסכמת הצדדים לכך התקיימה הפגישה, ובה תיארו האב והבת את סיפור חייה האישי המורכב של הבת ואת הצורך שלה בייצוג משפטי.

נציגי הלשכה לסיוע משפטי מסרו כי עורכי הדין שמונו לייצג את הבת טענו שהם מתקשים למלא את תפקידם משום שהאב מקשה עליהם, בין היתר מאחר שאינו משותף פעולה עמם בקידום הטיפול בענייניה המשפטיים של הבת.

בסיומה של הפגישה הגיעו הצדדים לידי הסכמה כי הבת תקבל ייצוג משפטי (במסגרת הליכים המתקיימים בבית המשפט ובלשכות ההוצאה לפועל), וכי רק היא תעמוד בקשר עם עורכי הדין שימונו לה ועם נציגי הלשכה לסיוע המשפטי. האב, אשר היה ברור לכול שהוא פועל מתוך רצון כן לדאוג לבתו, הבטיח כי ימשיך לסייע לבתו ככל הנדרש, אך לא יעמוד בקשר ישיר עם עורכי הדין מטעם לשכת הסיוע המשפטי. (1024892)

3 מנהל שירות אחראי לאכיפת חוזה הזכיינות בין הרשות לבתי העסק שפועלים בשדה התעופה בכל הנוגע לשירות לציבור הנוסעים.



הסדרת חובות כספיים

כאשר נוצר חוב של הפרט לרשות ציבורית, לרוב אין לו הידע המשפטי והכלים המתאימים אשר נדרשים לצורך התמודדות עם הנושא או לצורך סילוק החוב. עקב כך, החוב הולך ותופח ובד בבד מתעצם חוסר האונים של הפרט וגוברים חששותיו לפנות לרשות, להעלות לפניה את הטענות המתאימות ולנהל עמה משא ומתן בנוגע לסכום החוב.

בחלק זה יובאו כמה דוגמאות להליכי גישור שבהם ניהלו הצדדים משא ומתן והגיעו להסכמות בנוגע לסכום החוב (לאחר שנים רבות שבהן תפח) ולאופן סילוקו.

1. עירייה דרשה מהמתלונן ובני משפחתו תשלום חוב של יותר מ-100,000 ש"ח. מקור החוב - היטלי פיתוח שהטילה העירייה בתחילת שנות התשעים של המאה העשרים על נכס שהיה בבעלות אבי המשפחה. [118]

המתלונן טען בין היתר שהחוב התיישן, אך העירייה טענה כי אף שהחוב הוטל לפני שנים רבות הוא שריר וקיים הן מאחר שהמחזיק בנכס נהנה מהשבחתו ומסביבת מגורים משופרת, והן מפני שבמשך השנים ננקטו הליכים לגביית החוב מבני המשפחה שהתגוררו בנכס.

התלונה הופנתה להליך גישור ובו השתתפו מנהלת אגף הכספים בעירייה והמתלונן. בפגישת הגישור הסכים המתלונן להכיר בחוב ובחובתו לשלמו כמי שנהנה מהשבחת הנכס בזכות פעולות העירייה במקום.

נציגת העירייה בחנה לגופן את הטענות שהעלה המתלונן לגבי אופן חישוב החוב וקיבלה חלק מהן. כמו כן, העירייה הסכימה לוותר על הקנסות והריביות שהחוב צבר במרוצת השנים.

לאחר דין ודברים ממושך ומתוך רצון להגיע להסדר סופי של הדברים, הסכימו הצדדים שהמתלונן ישלם לעירייה סך של כ-13,500 ש"ח לצורך סילוק סופי ומלא של החוב. סוכם כי המתלונן יוכל לשלם את הסכום האמור בשישה תשלומים שווים ללא ריבית והצמדה. יצוין כי ההסכמות שאליהן הגיעו הצדדים בעניין מחיקת חלק מהחוב הותנו בקבלת אישור הוועדה למחיקת חובות של

העירייה וכן בקבלת אישורו של הממונה על המחוז במשרד הפנים. האישורים האמורים התקבלו והחוב נמחק. (929875)

2. במשך שנים רבות הייתה המתלוננת דיירת מוגנת בנכס מסחרי שמועצה מקומית (המועצה) קיבלה מרשות מקרקעי ישראל. לעתים המתלוננת השכירה את הנכס בשכירות משנה לאחרים. המועצה הגישה לבית המשפט תביעת פינוי נגד המתלוננת, מכיוון שלא שילמה את מלוא דמי השכירות. בפסק דין משנת 2013 הוציא בית המשפט צו פינוי נגדה, אך קבע שאם היא תשלם למועצה סכום מסוים, הצו לא ייכנס לתוקף. [119]

המתלוננת טענה כי אף ששילמה את הסכום שפסק בית המשפט, מונעת ממנה המועצה להשכיר את הנכס בשכירות משנה. בתגובה על כך, ועל דעת עצמה, היא הפסיקה לשלם למועצה את הארנונה ואת דמי השכירות החודשיים.

בתחילה טופלה התלונה בהליך בירור "רגיל", והמועצה טענה בתגובה על התלונה כי ייעוד השטח שבו שוכן הנכס שונה משטח ציבורי פתוח לשטח מסחרי, ולכן הייתה מחויבת להשיב את הנכס לרשות מקרקעי ישראל לשם שיווקו מחדש. לנוכח זאת טענה המועצה כי היא אינה יכולה להסכים שהמתלוננת תמשיך לשכור את הנכס.

אף שנוכח המצב המשפטי המורכב נראה היה כי ראוי שבית המשפט הוא שיפעל ליישוב הסכסוך, הציעה הנציבות לצדדים לנהל הליך גישור בנוגע לחוב הכספי של המתלוננת למועצה.

בסופו של הליך גישור מורכב הגיעו הצדדים להסכמות ולפיהן, בין היתר, תחזור בה המתלוננת מטענתה לזכות דיירות מוגנת בנכס, בכפוף למחיקת חוב הארנונה ודמי השכירות וקבלת סכום כספי המשקף את עלות רכישת זכות הדיירות המוגנת בנכס. (924705)

תלונות שמעורבים בהן כמה נילונים

לא אחת מתמודד הפרט עם בעיה המצריכה טיפול מתואם ומשולב של כמה גופים ציבוריים. אולם כל גוף ציבורי שאליו הוא פונה מגלגל את האחריות לכך על גוף ציבורי אחר. עקב כך נבצר מהפרט לטפל בבעיה, ונוסף על כך הוא מרגיש תסכול וחוסר אונים לנוכח הבירוקרטיה והיעדר הידיעה למי עליו לפנות.

עמדת הנציבות היא כי ניהול הליך גישור בהשתתפות כל הגורמים הרלוונטיים יכול לקדם, בנסיבות המתאימות, מציאת פתרון כולל למצוקתו של המתלונן, תוך הכרה בצרכיו. להלן יוצגו שתי תלונות כאלה:



מאחר שהבעיות שהעלה המתלונן הן מתמשכות ונוגעות לכמה גופים, הוחלט כי לצורך הטיפול בהן יזומנו לפגישת גישור נציגים מהעירייה, מתאגיד המים, מהשיטור הקהילתי בעיר, מהרכבת ומהחברה הכלכלית.

בפגישה תיארו המתלונן ובת זוגו כיצד איכות חייהם נפגעת עקב עבודות הבנייה בשטח ועקב חוסר הטיפול בשאר תלונותיו של המתלונן.

לאחר דיון ממושך הצליחו הצדדים להגיע לכלל הסכמות שיש בהן כדי להסדיר את הסוגיות שבהן עוסקות התלונות - ניקוז הגשמים, החלפת שעוני המים והחלפת קו הביוב. הנציבות מבצעת מעקב כדי לוודא שההסכמות האמורות מיושמות, תוך קיום קשר מתמיד עם המתלונן ובת זוגו. (1036305)

1. המתלונן, נכה צה"ל העובד באחד מבתי החולים הציבוריים, נאלץ להיעדר מעבודתו לא אחת כדי לקבל טיפולים רפואיים בשל נכותו. לטענתו, הוא מקבל מבית החולים שכר עבור הימים שבהם הוא נעדר מעבודתו רק לאחר שבית החולים מקבל ממשרד הביטחון את מלוא ההחזר עבורם. לטענתו, פרוצדורה זו אורכת זמן לא מבוטל ופוגעת בו מהבחינה הכלכלית.

התלונה הועברה להליך גישור. בפגישת הגישור השתתפו המתלונן, נציגי בית החולים, נציגי משרד הבריאות ונציגי משרד האוצר. במהלך הפגישה גם התקיימה שיחת טלפון עם נציגי משרד הביטחון.

המתלונן סיפר בפגישה כי הוא מרגיש שהוא "נופל בין הכיסאות". לדבריו, הוא אינו צריך לשאת בעלויות של העיכוב בתשלום המשכורת המלאה שהוא זכאי לקבל מבית החולים עד לקבלת ההחזר ממשרד הביטחון.

נציגי בית החולים הסבירו שכל עוד משרד הביטחון אינו מעביר להם את הכספים הם אינם יכולים לשלם למתלונן את מלוא השכר, שכן בנסיבות אלה נדרש בית החולים לממן את ההפרש מתקציבו. לכן העברת הכספים מתבצעת רק לאחר קבלת הכספים ממשרד הביטחון.

בפגישה סוכם כי בית החולים ישלם למתלונן את הסכומים שטרם שולמו לו עד כה.

אשר להיעדרויות עתידיות, סוכם שלהבא המתלונן יקבל את מלוא השכר שמגיע לו ישירות וללא דיחוי מבית החולים. בד בבד, תתבצע התחשבנות בין בית החולים ובין משרד הביטחון.

עוד סוכם כי נושא העברת הנתונים ייבחן באופן מקוון בין המעסיקים הממשלתיים למשרד הביטחון וכן תישקל האפשרות לגבש נוהל מסודר בעניין בשיתוף עם משרד הביטחון. (1027116)

2. המתלונן הוא דייר מוגן בנכס השייך לרכבת ישראל (הרכבת). תלונתו נסבה על כמה נושאים הנוגעים לגופים שונים: במגרש חניה הסמוך לבית מגוריו יש הצפות שמקורן בהיעדר ניקוז של מי גשמים וביוב, ופניותיו למוקד העירוני בנושא אינן מטופלות; עבודות בנייה שמבצעת החברה הכלכלית העירונית בסמוך לבית מגוריו גרמו נזק לגדר שלו, ללכלוך ולפסולת בשטח; תאגיד המים המקומי אינו מחליף את קו הביוב שעובר בשטחו; ומשטרת ישראל אינה מטפלת בתלונות שהוא מגיש נגד העירייה בנושא השגת גבול (בשל עבודות הבנייה שמתבצעות כאמור בסמוך לביתו).

נספח

מספר התלונות שהתקבלו בשנת 2017 ותוצאות הטיפול בהן, בחלוקה לגופים נילונים
רשימת הגופים שתלונות בעניינם מתוארות בדוח

התפלגות התלונות לפי משרדי ממשלה¹ בשנת 2017

הגופים הנילונים							התקבלו בשנה הנסקרת		הסתיים הטיפול בשנה הנסקרת (כולל תלונות שהתקבלו בשנים קודמות)				
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 שהברור בהם הופסק	נושאים שנדחו על הסף	סה"כ תיקי תלונה	סה"כ נושאים ²	סה"כ תיקי תלונה	סה"כ נושאים ²	
397	427	36	37	153	50	103	213	28	397	427	36	37	
משרד החינוך													
36	37	משרד החקלאות ופיתוח הכפר							36	35	10	4	
94	102	משרד הכלכלה והתעשייה							94	123	57	46	
59	65	כללי							59	85	34	36	
21	23	האגף לאיגוד שיתופי							21	24	17	3	
13	13	הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן							13	13	5	7	
389	409	משרד המשפטים							389	432	159	175	
33	39	כללי							33	47	18	11	
95	97	אגף האפוסטרופוס הכללי והכונס הרשמי							95	95	32	50	
19	20	אגף רישום והסדר מקרקעין							19	22	7	11	
12	13	היועץ המשפטי לממשלה							12	17	7	6	
117	116	הסיוע המשפטי							117	113	46	45	
25	29	פרקליטות המדינה							25	35	9	10	
17	18	המחלקה לחקירות שוטרים							17	25	7	8	
33	34	רשות התאגידים							33	36	14	18	
15	16	רשם החברות							15	17	6	11	
11	10	רשם העמותות							11	11	5	2	
324	330	משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים							324	332	153	164	
109	112	כללי							109	121	39	69	
200	203	אגף מעונות יום ומשפחתונים							200	200	111	87	
10	10	אגף לשירותי רווחה ושיקום							10	7	2	5	
74	78	משרד העלייה והקליטה							74	90	46	39	
75	77	משרד הפנים							75	93	32	33	

הגופים הנילונים							התקבלו בשנה הנסקרת		הסתיים הטיפול בשנה הנסקרת (כולל תלונות שהתקבלו בשנים קודמות)				
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 שהברור בהם הופסק	נושאים שנדחו על הסף	סה"כ תיקי תלונה	סה"כ נושאים ²	סה"כ תיקי תלונה	סה"כ נושאים ²	
210	219	36	35	111	86	25	78	30	210	225	36	32	
משרד האוצר													
36	35	כללי							36	36	10	7	
32	36	החשב הכללי							32	30	13	5	
42	44	הרשות לזכויות ניצולי השואה							42	44	11	2	
18	20	מנהל התכנון							18	20	10	6	
78	80	רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון							78	92	32	9	
149	178	משרד הביטחון							149	163	88	71	
38	39	כללי							38	38	13	6	
12	14	אגף משפחות והנצחה							12	12	6	0	
92	118	אגף שיקום נכים							92	105	47	7	
57	60	המשרד לביטחון הפנים							57	57	20	27	
30	28	כללי							30	27	13	1	
19	24	אגף לרישוי כלי יריה							19	24	11	0	
393	428	משרד הבינוי והשיכון							393	388	140	246	
180	205	כללי							180	189	62	124	
192	202	אגף אכלוס							192	178	71	109	
10	10	אגף נכסים ודיוור							10	7	2	0	
376	436	משרד הבריאות							376	469	225	225	
218	234	כללי							218	303	89	135	
39	40	המכון הרפואי לבטיחות בדרכים							39	37	10	7	
74	111	היחידה לקנביס רפואי (יק"ר)							74	79	18	60	
66	70	המשרד להגנת הסביבה							66	53	6	30	
20	25	משרד החוץ							20	24	4	10	

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		הסתיים הטיפול בשנה הנסקרת (כולל תלונות שהתקבלו בשנים קודמות)							
סה"כ תיקי תלונה	סה"כ נושאים ⁴	סה"כ תיקי תלונה	סה"כ נושאים ⁴	נושאים שהוכרעו לגופו של עניין	נושאים שנמצאו מוצדקים	נושאים שנמצאו לא מוצדקים	נושאים שהבירור בהם הופסק	נושאים שנדחו על הסף								
45	47	49	50	21	6	15	24	5	מכס ומע"מ							
17	17	17	17	6	2	4	10	1	בית המכס מרכז							
12	12	24	14	4	1	3	7	3	מס הכנסה ומיסוי מקרקעין							
11	12	9	10	5	0	5	5	0	משרד פקיד שומה אשקלון							
18	18	21	21	11	2	9	10	0	משרד פקיד שומה באר שבע							
15	15	15	15	10	2	8	5	0	משרד פקיד שומה גוש דן							
11	12	12	13	5	3	2	8	0	משרד פקיד שומה כפר סבא							
26	32	30	36	28	21	7	8	0	משרד פקיד שומה פתח תקווה							
111	114	141	138	95	36	59	36	7	רשות השידור הישראלי (בפירוק)							
129	144	150	142	55	13	42	67	20	רשות מקרקעי ישראל							
36	37	38	34	14	4	10	15	5	רשות שדות התעופה							
117	133	125	137	74	13	61	54	9	שירות בתי הסוהר							
127	145	141	158	72	9	63	75	11	שירות התעסוקה							
102	117	116	130	54	8	46	67	9	כללי							
17	18	17	18	11	0	11	7	0	מחוז צפון							
13	14	12	11	4	1	3	6	1	תאגיד השידור הישראלי							
3,680	3,957	3,904	3,989	1,924	511	1,413	1,642	423	סה"כ							

הגופים הנילונים							נתקבלו בשנה הנסקרת		הסתיים הטיפול בשנה הנסקרת (כולל תלונות שהתקבלו בשנים קודמות)							
סה"כ תיקי תלונה	סה"כ נושאים ⁴	סה"כ תיקי תלונה	סה"כ נושאים ⁴	נושאים שהוכרעו לגופו של עניין	נושאים שנמצאו מוצדקים	נושאים שנמצאו לא מוצדקים	נושאים שהבירור בהם הופסק	נושאים שנדחו על הסף								
14	14	14	18	13	2	11	5	0	סניף רמת גן							
29	30	29	32	16	4	12	14	2	סניף תל אביב							
23	23	23	24	12	1	11	12	0	פניות הציבור							
118	119	130	126	23	5	18	37	66	הנהלת בתי המשפט							
18	21	19	17	8	3	5	8	1	הרשות הארצית לכבאות והצלה							
25	29	29	28	19	2	17	8	1	הרשות הממשלתית למים ולביוב							
17	17	17	16	3	0	3	5	8	כנסת ישראל							
7	7	7	8	2	0	2	0	6	כללי							
10	10	10	8	1	0	1	5	2	מינהל הכנסת							
589	630	604	612	260	65	195	268	84	משטרת ישראל							
61	67	57	55	32	18	14	19	4	נציבות שרות המדינה							
216	226	229	220	77	15	62	104	39	צבא ההגנה לישראל							
187	195	200	193	65	13	52	91	37	כללי							
17	18	19	17	5	2	3	11	1	המנהל האזרחי ביהודה ושומרון							
519	573	486	522	222	82	140	271	29	רשות האוכלוסין וההגירה							
165	172	155	156	67	6	61	56	33	רשות האכיפה והגבייה							
47	50	38	38	20	1	19	12	6	כללי							
79	83	78	78	29	1	28	25	24	ההוצאה לפועל							
37	37	37	38	18	4	14	19	1	המרכז לגביית קנסות							
14	17	18	20	8	1	7	8	4	רשות הטבע והגנים							
332	355	375	381	209	100	109	157	15	רשות המיסים בישראל							
24	24	26	20	2	1	1	15	3	כללי							
11	10	11	10	6	2	4	4	0	חטיבת ביקורת פנים ותלונות הציבור							
49	54	54	58	39	28	11	18	1	חטיבת שירות לקוחות							

התפלגות התלונות לפי גופי שלטון מקומי⁵ בשנת 2017

הגופים הנילונים								התקבלו בשנה הנסקרת	הסתיים הטיפול בשנה הנסקרת (כולל תלונות שהתקבלו בשנים קודמות)
מספר תושבים לפי סקר למ"ס בשנת 2016	סה"כ תיקי תלונה	סה"כ נושאים ⁶	סה"כ תיקי תלונה	נושאים שהוכרעו לגופו של עניין	נושאים שנמצאו מוצדקים בהם הופסק	נושאים שהברור בהם הופסק	נושאים שנדחו על הסף	מספר תושבים לפי סקר למ"ס בשנת 2016	סה"כ תיקי תלונה
26,625	24	25	29	31	17	4	13	1	עיריית אופקים
36,536	17	19	22	20	10	1	9	1	עיריית אור יהודה
45,854	15	16	16	20	11	2	8	1	עיריית אלעד
221,591	41	44	39	34	8	1	15	11	עיריית אשדוד
134,454	40	40	37	35	14	3	18	3	עיריית אשקלון
205,810	98	104	109	112	44	6	55	13	עיריית באר שבע
17,587	11	10	11	7	3	1	3	1	עיריית בית שאן
109,762	36	37	46	41	9	1	23	9	עיריית בית שמש
188,964	147	149	142	133	30	15	81	22	עיריית בני ברק
128,904	59	70	58	63	16	5	30	17	עיריית בת ים
58,508	12	13	17	17	9	1	4	4	עיריית גבעתיים
58,914	12	14	14	14	4	2	10	0	עיריית הוד השרון
93,116	33	33	29	29	13	0	10	6	עיריית הרצליה
91,707	41	45	38	36	5	1	23	8	עיריית חדרה
190,838	45	47	79	71	38	14	27	6	עיריית חולון
279,591	149	168	163	171	74	29	68	29	עיריית חיפה
43,148	38	40	41	40	15	13	18	7	עיריית טבריה
20,313	12	12	11	9	1	0	5	3	עיריית טירת כרמל
44,050	10	10	10	10	1	0	7	2	עיריית יבנה
882,652	203	231	235	250	64	32	161	25	עיריית ירושלים
98,981	28	32	29	34	12	4	11	11	עיריית כפר סבא
45,300	13	13	11	11	1	1	5	5	עיריית כרמיאל
73,608	52	45	64	46	23	5	17	6	עיריית לוד
66,847	10	11	10	10	2	1	8	0	עיריית מודיעין עילית
90,013	11	12	10	11	2	0	7	2	עיריית מודיעין-מכבים-רעות
54,903	19	20	15	15	5	0	7	3	עיריית נהריה

5 רשויות מקומיות, ועדות לתכנון ובנייה תאגידי מים וביוב שהתקבלו עליהם 10 תלונות ויותר בשנת הדוח.

6 חלק מתיקי התלונות כוללים יותר מנושא אחד לטיפול.

הגופים הנילונים								התקבלו בשנה הנסקרת	הסתיים הטיפול בשנה הנסקרת (כולל תלונות שהתקבלו בשנים קודמות)
מספר תושבים לפי סקר למ"ס בשנת 2016	סה"כ תיקי תלונה	סה"כ נושאים ⁶	סה"כ תיקי תלונה	נושאים שהוכרעו לגופו של עניין	נושאים שנמצאו מוצדקים בהם הופסק	נושאים שהברור בהם הופסק	נושאים שנדחו על הסף	מספר תושבים לפי סקר למ"ס בשנת 2016	סה"כ תיקי תלונה
75,922	23	22	25	26	7	2	17	2	עיריית נצרת
40,244	19	21	19	21	5	1	14	2	עיריית נצרת עילית
23,684	10	10	12	13	4	2	6	3	עיריית נשר
32,513	27	32	26	30	10	1	20	0	עיריית נתבות
210,834	65	73	69	67	17	3	39	11	עיריית נתניה
47,014	46	53	45	42	15	9	24	3	עיריית עפולה
24,713	10	10	11	11	2	0	6	3	עיריית ערד
236,169	91	97	105	105	32	3	48	25	עיריית פתח תקווה
33,636	26	27	29	31	13	8	9	9	עיריית צפת
56,635	17	17	14	14	4	1	7	3	עיריית קריית אתא
39,294	11	11	11	11	5	2	4	2	עיריית קריית ביאליק
52,585	10	12	14	15	5	1	10	0	עיריית קריית גת
40,750	12	12	9	10	4	2	6	0	עיריית קריית מוצקין
22,948	17	18	24	21	6	2	11	4	עיריית קריית שמונה
45,487	17	22	16	15	2	1	9	4	עיריית ראש העין
247,323	58	63	64	65	30	3	24	11	עיריית ראשון לציון
64,462	19	19	15	14	8	2	6	0	עיריית רהט
135,726	75	80	83	84	37	7	34	13	עיריית רחובות
74,964	33	30	28	25	11	0	12	2	עיריית רמלה
153,674	60	65	70	68	20	5	26	22	עיריית רמת גן
45,066	13	14	13	13	3	0	5	5	עיריית רמת השרון
71,686	12	12	16	13	2	0	5	6	עיריית רעננה
24,016	18	23	24	26	12	5	13	1	עיריית שדרות
40,535	18	23	16	19	4	3	14	1	עיריית שפרעם
438,818	147	170	196	202	111	18	52	39	עיריית תל אביב-יפו
22,660	12	15	14	16	3	2	12	1	המועצה המקומית זכרון יעקב

התפלגות התלונות לפי גופים ציבוריים⁷ אחרים בשנת 2017

הגופים הנילונים							התקבלו בשנה הנסקרת		הסתיים הטיפול בשנה הנסקרת (כולל תלונות שהתקבלו בשנים קודמות)						
נושאים שנדחו על הסף	נושאים שהבירור בהם הופסק	נושאים לא שנמצאו מוצדקים	נושאים שנמצאו מוצדקים	נושאים שהוכרעו לגופו של עניין	סה"כ נושאים ⁸	סה"כ תיקי תלונה	סה"כ נושאים ⁸	סה"כ תיקי תלונה	נושאים שנמצאו מוצדקים	נושאים שהבירור בהם הופסק	נושאים שנמצאו לא מוצדקים	נושאים שנמצאו מוצדקים	נושאים שהוכרעו לגופו של עניין	סה"כ נושאים ⁸	סה"כ תיקי תלונה
13	43	17	10	27	83	80	79	73	3	6	5	17	27	83	80
4	14	2	4	6	24	25	24	24	0	2	2	2	6	24	25
1	9	5	2	7	17	17	17	17	2	3	5	2	7	17	17
6	14	18	9	27	47	46	43	42	2	7	18	9	27	46	43
322	316	115	331	446	1,084	918	1,080	897	2	7	115	331	446	918	897
16	86	74	40	114	216	209	228	212	3	4	74	40	114	209	212
0	10	7	4	11	21	19	13	11	3	4	7	4	11	19	11
6	17	15	5	20	43	41	23	21	3	4	15	5	20	41	21
16	17	12	6	18	51	54	55	54	7	29	12	6	18	54	54
2	26	14	4	18	46	47	32	29	1	8	14	4	18	47	29
45	25	38	5	43	113	109	96	89	6	9	38	5	43	109	89
1	4	1	0	1	6	12	11	10	7	29	1	0	1	12	10
3	11	6	0	6	20	23	23	23	5	22	6	0	6	23	23
3	7	4	2	6	16	15	13	10	2	22	4	2	6	15	10
3	5	3	1	4	12	12	11	11	1	7	3	1	4	12	11
1	6	2	2	4	11	12	10	11	1	1	2	2	4	12	10

7 גופים שעליהם התקבלו 10 תלונות ויותר בשנת הדוח.

8 חלק מתיקי התלונות כוללים יותר מנושא אחד לטיפול.

הגופים הנילונים							התקבלו בשנה הנסקרת		הסתיים הטיפול בשנה הנסקרת (כולל תלונות שהתקבלו בשנים קודמות)								
מספר תושבים לפי סקר למ"ס בשנת 2016	סה"כ תיקי תלונה	סה"כ נושאים ⁸	סה"כ תיקי תלונה	סה"כ נושאים ⁸	נושאים שהוכרעו לגופו של עניין	נושאים שנמצאו מוצדקים	נושאים שהבירור בהם הופסק	נושאים שנדחו על הסף	מספר תושבים לפי סקר למ"ס בשנת 2016	סה"כ תיקי תלונה	סה"כ נושאים ⁸	סה"כ תיקי תלונה	סה"כ נושאים ⁸	נושאים שהוכרעו לגופו של עניין	נושאים שנמצאו מוצדקים	נושאים שהבירור בהם הופסק	נושאים שנדחו על הסף
39,561	15	15	12	12	6	3	5	1	39,561	15	15	12	12	6	3	5	1
19,163	12	12	8	8	2	0	6	0	19,163	12	12	8	8	2	0	6	0
9,500	11	12	14	18	3	2	15	0	9,500	11	12	14	18	3	2	15	0
27,800	13	17	15	19	7	2	12	0	27,800	13	17	15	19	7	2	12	0
63,700	14	13	11	12	2	2	6	4	63,700	14	13	11	12	2	2	6	4
55,100	10	11	11	12	4	3	6	2	55,100	10	11	11	12	4	3	6	2
38,500	15	18	12	14	7	2	6	1	38,500	15	18	12	14	7	2	6	1
	23	26	32	35	17	12	17	1		23	26	32	35	17	12	17	1
	22	23	29	31	15	4	15	1		22	23	29	31	15	4	15	1
	23	25	39	43	29	7	13	1		23	25	39	43	29	7	13	1
	12	15	15	18	8	1	10	0		12	15	15	18	8	1	10	0
	15	14	16	15	9	6	6	0		15	14	16	15	9	6	6	0
	18	21	23	25	15	2	10	0		18	21	23	25	15	2	10	0
	12	12	13	13	9	3	4	0		12	12	13	13	9	3	4	0
	39	43	46	48	22	5	24	2		39	43	46	48	22	5	24	2
	10	12	16	18	14	4	4	0		10	12	16	18	14	4	4	0
	12	12	11	11	7	1	4	0		12	12	11	11	7	1	4	0
	12	16	12	14	7	3	7	0		12	16	12	14	7	3	7	0
	10	12	12	13	5	2	8	0		10	12	12	13	5	2	8	0
	10	13	8	11	1	1	9	1		10	13	8	11	1	1	9	1
סה"כ	3,210	3,507	3,652	3,603	1,324	398	1,771	508		3,210	3,507	3,652	3,603	1,324	398	1,771	508

רשימת הגופים שתלונות בעניינם מתוארות בדוח

שם הגוף	מספרי התלונה/ות בדוח
אוניברסיטת בר-אילן	28
אחוזות החוף בע"מ	45
בית החולים ע"ש יוספטל	13
בנק הדואר	108
האוניברסיטה העברית	27
הבאר השלישית- תאגיד מים וביוב בע"מ	34
הוועדה המקומית לתכנון ובנייה טבריה	100
המוסד לביטוח לאומי	104 ,96 ,78 - 68 ,16
המועצה הדתית בית שמש	101
המרכז הרפואי ע"ש חיים שיבא - תל השומר	14
הרשות לזכויות ניצולי שואה	80
ועד מקומי רמות נפתלי	98
חברת דואר ישראל בע"מ	63 ,35
חברת הגיחון בע"מ	102
חברת החשמל לישראל בע"מ	37
מגן דוד אדום בישראל	111
מועצה אזורית גלבע	89
מועצה אזורית מבואות חרמון	98
מועצה אזורית מטה בנימין	25
מועצה אזורית שדות נגב	19
מכבי שירותי בריאות	44,16
משטרת ישראל	78 ,10 ,9 ,6 ,4 - 2
משרד האוצר- מינהלת הגמלאות	61
משרד הביטחון - אגף שיקום נכים	62
משרד הבינוי והשיכון	33 ,30 ,29 ,1
משרד הבריאות	66 ,65 ,20 ,18 ,15 ,11
משרד החינוך	85 - 83 ,51 ,22 ,20
משרד החקלאות ופיתוח הכפר	19
משרד המשפטים - פרקליטות המדינה	[6]62
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים	59 ,57 - 55 ,53

הסתיים הטיפול בשנה הנסקרת (כולל תלונות שהתקבלו בשנים קודמות)							התקבלו בשנה הנסקרת		הגופים הנילונים
נושאים שנדחו על הסף	נושאים שהבירור בהם הופסק	נושאים שנמצאו לא מוצדקים	נושאים שנמצאו מוצדקים	נושאים שהוכרעו לגופו של עניין	סה"כ נושאים [°]	סה"כ תיקי תלונה	סה"כ נושאים [°]	סה"כ תיקי תלונה	
0	16	20	4	24	40	44	44	40	נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ
55	237	176	38	214	506	478	345	321	עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ
24	20	22	6	28	72	71	47	46	קופת חולים מאוחדת
25	24	8	4	12	61	67	71	69	רכבת ישראל בע"מ
86	77	60	23	83	246	231	201	183	שירותי בריאות כללית
675	1,120	710	521	1,231	3,026	2,832	2,719	2,435	סה"כ

שם הגוף	מספרי התלונה/ות בדוח
משרד העלייה והקליטה	33,30
משרד התחבורה והבטיחות בדרכים	64,52,48 - 46,40
נציבות שירות המדינה	92,87,86,60
עיריית באר שבע	79
עיריית בית שמש	19
עיריית בני ברק	55,24
עיריית בת ים	90
עיריית חולון	107
עיריית חיפה	88
עיריית טבריה	91
עיריית יבנה	49
עיריית ירושלים	54,50,26,19
עיריית מודיעין-מכבים-רעות	20
עיריית נצרת עילית	109
עיריית עפולה	97,41
עיריית קריית אתא	99
עיריית קריית שמונה	95
עיריית רחובות	110
עיריית רמלה	58,43
עיריית רמת גן	93
עיריית רמת השרון	21
עיריית שדרות	94,36
עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ	32,31
קופת חולים מאוחדת	12
רכבת ישראל בע"מ	39
רפאל- מערכות לחימה מתקדמות בע"מ	82
רשות האוכלוסין וההגירה	67
רשות החברות הממשלתיות	81
רשות המיסים	106,103
שירות בתי הסוהר	38,8,7,5
שירותי בריאות כללית	105,42,17