

סקירה כללית

סמכויותיו ותחומי פעולתו של נציב תלונות הציבור

מבקר המדינה ממלא את תפקידו כנציב תלונות הציבור באמצעות נציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות), המבררת תלונות על גופים הנתונים לפי החוק לביקורתו של מבקר המדינה: משרדי ממשלה, רשויות מקומיות, מפעלים או מוסדות של המדינה וחברות ממשלתיות, וכן עובדיהם (להלן - גופים נילונים).

תלונות הנוגעות לפעולותיהם של גופים ציבוריים, שהנציבות אינה מוסמכת לפי החוק לברר תלונות עליהם, כמו בנקים, חברות ביטוח או גורמים לא ממלכתיים אחרים המשרתים את הציבור, מועברות לעתים לגופים המפקחים עליהם לפי החוק, כמו המפקח על הבנקים, המפקח על הביטוח או הממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון.

ככלל, תלונה ניתנת לבירור על ידי הנציבות אם נושא התלונה הוא מעשה - לרבות מחדל או פיגור בעשייה - הפוגע במישרין במתלונן עצמו או מונע ממנו במישרין טובת הנאה; והמעשה הוא בניגוד לחוק או ללא סמכות חוקית או בניגוד לכללי מינהל תקין, או יש בו משום נוקשות יתרה או אי-צדק בולט. חברי הכנסת רשאים להתלונן גם על פעולה שפגעה באחר.

משהוגשה תלונה, פותחת הנציבות בבירור התלונה אלא אם נמצא שהיא אינה עומדת בתנאים שנקבעו בחוק לבירור תלונות, או שהיא קנטרנית או טרדנית, או שנציב תלונות הציבור (להלן - הנציב) סבר שהוא אינו הגוף המתאים לבירור התלונה.

הנציב רשאי להפסיק בירור של תלונה, אם נוכח שהתקיימה אחת העילות המצדיקות שלא לפתוח בבירורה, או שהעניין שעליו נסבה התלונה בא על תיקונו, או שהמתלונן ביטל את תלונתו או לא השיב לפניית הנציבות אליו.

לנציב סמכות לברר תלונות בדרך שתיראה לו, והוא אינו כפוף להוראות שבסדר דין או דיני ראיות; הוא רשאי לשמוע כל אדם, אם יראה תועלת בדבר, וכן לדרוש מכל אדם או גוף להשיב על שאלותיו ולתת לו כל מסמך או ידיעה שלדעתו יש בהם כדי לסייע בבירור תלונה.

חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן - החוק או חוק מבקר המדינה), קובע באילו נושאים לא יהיה בירור, וכן על אילו גופים ונושאי תפקידים לא יבוררו תלונות. לפי החוק לא יבוררו תלונות על נשיא המדינה, על הכנסת

וועדותיה או על חבר כנסת; 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. כמו כן לא יבוררו תלונות על פעולות שיפוטיות או מעין שיפוטיות וכן תלונות בעניינים תלויים ועומדים בבית משפט או בבית דין, או בעניינים שבית משפט או בית דין הכריע בהם לגופם.

לנציבות אין סמכות לברר תלונות של חיילים, שוטרים וסוהרים בעניינים הנוגעים לסדרי השירות, לתנאי השירות או למשמעת; ותלונות של עובדי מדינה ושל עובדים בגופים מבוקרים אחרים בעניינים הנוגעים לשירותם כעובדים, לא יבוררו אלא אם כן עניינן הוא חריגה מהוראות חוק, מתקנות, מתקנון שירות המדינה, מהסכמים קיבוציים או מהסדרים כלליים דומים. חריג לאמור לעיל מובא בסעיפים 45א-45ה לחוק מבקר המדינה, הנוגעים לביורר תלונה של עובד בגוף מבוקר או של מבקר פנימי על פגיעה בהם בתגובה על חשיפת מעשי שחיתות (ראו להן).

הנציבות לא תברר תלונה בעניין שניתנה בו החלטה שאפשר, או היה אפשר, על פי דין להגיש עליה השגה, ערר או ערעור, וכן תלונה שהוגשה לאחר שעברה שנה מיום המעשה שעליו נסבה או מהיום שהמעשה נודע למתלונן, אלא אם מצא הנציב סיבה מיוחדת המצדיקה את הביורר.

מצא הנציב עם תום הביורר שהתלונה מוצדקת, תודיע על כך הנציבות למתלונן ולנילון ותציין את הנימוקים לכך. הנציב רשאי להצביע לפני הנילון על הצורך בתיקון ליקוי שהעלה הביורר ועל הדרך והמועד לתיקונו. על הנילון להודיע לנציבות על הצעדים שנקט לתיקון הליקוי בעקבות הצבעת הנציב.

מצא הנציב שהתלונה אינה מוצדקת, תודיע על כך הנציבות למתלונן ולמי שהתלונה עליו ותציין את הנימוקים לכך.

תלונות של עובדים על פגיעה בהם בעקבות חשיפת מעשי שחיתות

סמכותו של נציב תלונות הציבור למתן צו הגנה

סמכותו של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור לברר תלונות של עובדים המתלוננים על פגיעה בהם בעקבות חשיפת מעשי שחיתות בגוף שבו הם עובדים, ולהוציא צווים כדי להגן על זכויות עובדים אלה, נקבעה בסעיפים 45א-45ג לחוק מבקר המדינה. סמכות זו כוללת גם הגנה על מבקר פנימי בגוף מבוקר מפני מעשים שננקטים נגדו בתגובה על פעולותיו במילוי תפקידו.

יצוין כי המחוקק הגביל את סמכות הנציב לברר תלונות בענייני עובדים (כאמור בסעיף 38(8) לחוק), משום שסבר שאין זה נכון וראוי שהנציב יתערב ביחסי עבודה. עם זאת, נוכח החשיבות שבהגנה על עובדים חושפי שחיתות, הסמיך המחוקק את הנציב לברר תלונות של עובדים אלה.

הוראות החוק בנושא ההגנה על חושפי שחיתות מאזנות בין זכותו של המעביד לקבל החלטות ניהוליות בנוגע לעובדיו (קידום, פיטורים, העברה מתפקיד וכדומה) לבין הצורך להגן על עובדים החושפים מעשי שחיתות ונתקלים עקב כך בתגובות חריפות של מעבידיהם.

כדי שתלונה כאמור תהיה כשירה לבירור עליה לעמוד בכמה תנאים מצטברים הקבועים בסעיף 45א לחוק, כדלקמן:

1. תלונה של עובד חושף שחיתות:

א. התלונה היא של עובד בגוף מבוקר על מעשה שעשה הממונה עליו במקום עבודתו בתגובה על כך שהוא הודיע על מעשי שחיתות שבוצעו בגוף שהוא עובד בו.

ב. המעשה האמור פגע במישרין במתלונן, והוא מנוגד לחוק או נעשה ללא סמכות חוקית או מנוגד לכללי מינהל תקין או שהיו בו משום נוקשות יתרה או אי-צדק בולט.

ג. המתלונן הודיע על מעשי השחיתות שנעשו בגוף שהוא עובד בו.

ד. ההודעה האמורה נעשתה בתום לב ועל פי נהלים תקינים. תום לב לעניין זה פירושו שהעובד האמין כי מעשי השחיתות שעליהם הודיע אכן נעשו, והיה לו לכאורה יסוד סביר להאמין בכך. ואולם לפי סעיף 45ב לחוק, אם מצא הנציב סיבה המצדיקה זאת, הוא רשאי לברר את התלונה אף אם העובד הודיע על מעשי שחיתות שלא על פי נהלים תקינים.

ה. המעשה שמדובר בו בתלונה נעשה בתגובה להודעה האמורה על מעשי שחיתות, כלומר נמצא כי היה קשר סיבתי בין המעשה שנעשה כלפי המתלונן לבין הודעתו על מעשי השחיתות.

2. תלונה של מבקר פנימי:

א. התלונה היא על מעשה שעשה מי שממונה על המבקר הפנימי, ובלבד שמדובר במעשה החורג מהוראות חוק, תקנות, תקשי"ר, הסכם קיבוצי או הסדרים כלליים, או בהעברת המבקר הפנימי מתפקידו.

ב. המעשה האמור נעשה בתגובה על פעולותיו במילוי תפקידו כמבקר פנימי.

רק בהתקיים כל התנאים האמורים לעיל, ובייחוד התנאי בדבר הקשר הסיבתי שבין התנכלות הממונה לבין ההודעה על מעשי השחיתות או פעולות הביקורת הפנימית, יוציא נציב תלונות הציבור צו להגנת המתלונן בהתאם לסמכותו הקבועה בסעיף 45 לחוק.

המחוקק העניק לנציב שיקול דעת רחב לגבי תוכן צו ההגנה, והוא רשאי לתת כל צו שימצא לנכון ולצורך כדי להגן על זכויות העובד בשים לב לצורך בשמירה על התפקוד התקין של המערכות הציבוריות ומניעה של שיבושים בפעולתן.

אם הייתה התלונה של עובד שפוטר, רשאי הנציב להורות על ביטול הפיטורים; ואם סבור הנציב שהחזרת העובד לעבודה עלולה לפגוע בתפקודו התקין של הגוף שהוא עובד בו, הוא רשאי להורות על מתן פיצויים מיוחדים לעובד, בכסף או בזכויות. הנציב אף רשאי להורות על העברת העובד למשרה אחרת בשירות מעבידו.

יש שהנציב מוציא צו הגנה זמני שתוקפו עד סיום בירור התלונה, או מתן החלטה אחרת, כדי למנוע פגיעה נוספת במתלונן במהלך הבירור, או מקבל התחייבות מהגוף הנילון שלא לפגוע בזכויות המתלונן עד סיום הבירור.

הסיבות לאי-מתן צו הגנה

בנציבות מתקבלות תלונות רבות של עובדים המתלוננים על כך שמעבידם פגע בהם משום שחשפו מעשי שחיתות במקום עבודתם. לא תמיד הנציב מוציא צו הגנה בעניינם, ויכולות להיות לכך מספר סיבות:

1. הסיבה העיקרית שבגינה אין הנציב מוציא צו הגנה, אף שהתלונה מבוררת לפי סעיפים 45-א-45ה, היא אי-עמידה בקריטריונים שנקבעו למתן הצו:

(א) בירורן של חלק מהתלונות העלה שהעובד לא הודיע על מעשי שחיתות, או שהמעשים שנעשו לטענתו, ועליהם הודיע, אינם בגדר מעשי שחיתות, אלא לכל היותר מעשים המעידים על אי-תקינות מינהלית (וכאמור, הנציב הוסמך להוציא צווי הגנה רק כשמדובר בחשיפת מעשי שחיתות).

יצוין כי בירור התלונות אינו עוסק בשאלה אם מעשי השחיתות שהמתלונן הודיע עליהם אמנם נעשו, אלא בשאלה אם המתלונן האמין בתום לב שהם נעשו, והיה לו לכאורה יסוד סביר להאמין בכך. את הבדיקה אם אמנם נעשו מעשים אלה עושים האגפים העוסקים בביקורת המדינה.

(ב) בחלק ניכר מהתלונות העלה הבירור כי אין קשר סיבתי בין המעשים שנעשו כלפי המתלונן - פיטורי המתלונן או פגיעה אחרת בזכויותיו כעובד - לבין הודעתו על מעשי שחיתות. מדובר, למשל, בתלונות של עובדים שהודיעו על מעשי השחיתות לאחר שהחלו נגדם בהליכי פיטורים או בהליכים משמעתיים וכיו"ב. מתלוננים אלה ביקשו לנצל את ההגנה שנותן החוק לחושפי שחיתות וטענו שהסיבה לפיטוריהם היא חשיפת שחיתות, ידיעה על מעשי שחיתות או מניעת שחיתות.

יצוין כי סעיף 45ה לחוק קובע כי הגשת תלונה כאמור בסעיפים 45א או 45ב לחוק שלא בתום לב או מתוך קנטרנות, היא עבירת משמעת.

2. סיבה נוספת לאי-מתן צו הגנה והפסקת בירור התלונה היא פנייה של המתלונן לבית המשפט או לבית הדין לעבודה באותו העניין; על פי סעיף 38(5) לחוק מנועה הנציבות לברר תלונה בעניין התלוי ועומד בבית משפט או בבית דין או שבית משפט או בית דין הכריע בו לגופו.

3. צו הגנה גם אינו ניתן אם מתברר שהמתלונן והמעביד הגיעו להסדר ביניהם במהלך בירור התלונה, דבר המייתר את הצורך במתן הצו.

תלונות שהוגשו בשנת 2006

בשנת 2006 פנו לנציב תלונות הציבור 35 מתלוננים שטענו כי נפגעו בשל חשיפת מעשי שחיתות בגוף שהם עובדים בו. לא כל התלונות האלה בוררו לפי הוראות סעיף 45 לחוק; כמה מהמתלוננים חזרו בהם מהתלונה, חלק מהתלונות נסברו על גופים שאינם נתונים לביקורת הנציב, וחלקן לא עמדו בקריטריונים שנקבעו בחוק לבירור תלונות (למשל, משום שהמתלונן כבר פנה לבית המשפט או לבית הדין לעבודה באותו העניין), או בקריטריונים לבירור תלונות של חושפי שחיתות (למשל, משום שמנספחים שצירף המתלונן לתלונה עלה שבשל חששו מפיטורים הוא החל לבלוש אחר הממונים עליו ואחר חבריו לעבודה כדי לנסות לגלות מעשי שחיתות).

לאחר בחינת התלונות הוציא נציב תלונות הציבור עשרה צווי הגנה - שמונה מהם צווים זמניים, שתוקפם עד סיומו של בירור התלונה או עד מתן צו או החלטה אחרת על ידי הנציב, ושני צווי הגנה קבועים.

ברוח זה מובא תיאורן של שתי תלונות שבעקבות הגשתן ניתנו צווי הגנה קבועים: תלונה 30, בעמ' 163 ותלונה 48, בעמ' 219.

התוצאות של מתן צו הגנה

עד היום בוצעו כל צווי ההגנה שנתן נציב תלונות הציבור. על פי סעיף 45 לחוק, היועץ המשפטי לממשלה, נציב שירות המדינה או העומד בראש הגוף הנילון רשאים לבקש מהנציב לעיין מחדש בהחלטתו. אם הנילון משיג על תוצאות הבירור או על עצם מתן הצו, או מוסר לנציבות מידע חדש שלא היה לפניה בעת בירור התלונה, מובאת ההשגה לפני הנציב כדי שישקול אם יש מקום לבחון שוב את העניין; והוא הדין אם מתלונן משיג על החלטתו של הנציב שלא ליתן צו הגנה.

המצב שבו עובד צריך לחזור ולעבוד עם המעביד שעליו התלונן אינו קל לשני הצדדים. עם זאת, על פי רוב הצדדים חוזרים לעבוד בשיתוף פעולה. אם אין הדברים כן, באפשרות המתלונן לשוב ולפנות לנציבות, והנציבות תברר גם פנייה זו.

יצוין כי כמה הצעות חוק המונחות כיום על שולחן הכנסת מבקשות להוסיף לחוק הוראות שיגבירו את ההגנה על עובדים שחשפו מעשי שחיתות.

דרך הגשת התלונות

כל אדם רשאי להגיש תלונה לנציבות. הפנייה אינה כרוכה בתשלום אגרה כלשהי, והפונה נדרש רק לחתום על התלונה ולציין את שמו ומענו.

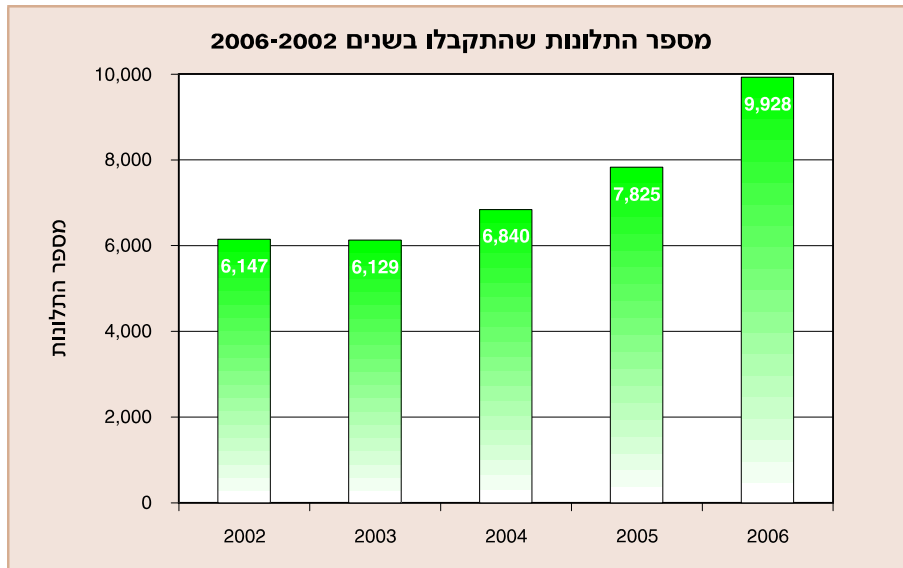
אל נציבות תלונות הציבור אפשר לפנות בכמה דרכים: בכתב - באמצעות הדואר, הפקסימיליה, ואף הדואר האלקטרוני - או באמצעות פנייה בעל פה ללשכות לקבלת תלונות שבמשרדי הנציבות בירושלים, בתל אביב, בחיפה, בבאר שבע ובנצרת.

בעמ' 237 שבנספחים אפשר למצוא את כתובות משרדי הנציבות ואת שעות קבלת הקהל בלשכות לקבלת תלונות, וכן את מספרי הפקסימיליה וכתובת הדואר האלקטרוני שאפשר לשגר אליהם תלונות.

נתונים על מספר התלונות ותוצאות בירורן

מספר התלונות שהתקבלו

בשנת 2006 התקבלו בנציבות 9,928 תלונות, שכללו 10,420 נושאים¹.

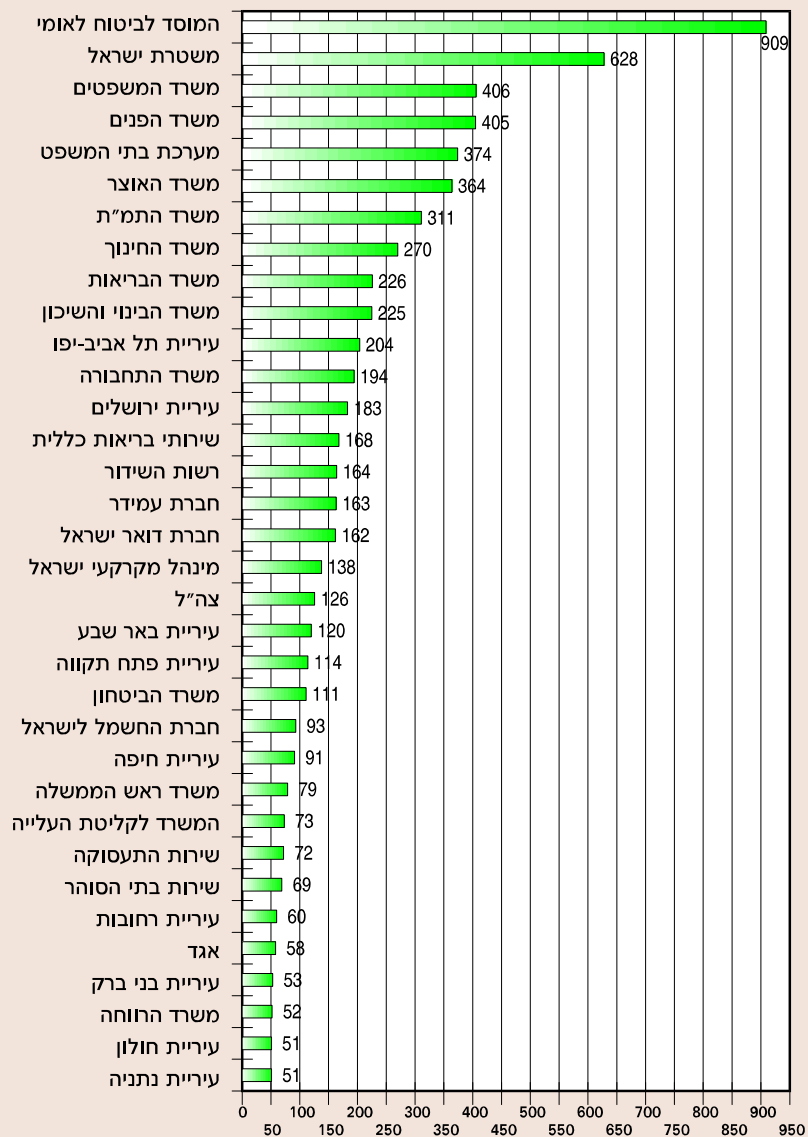


משנת 2004 חלה עלייה מתמדת במספר התלונות שהתקבלו בנציבות בכל שנה ובשיעור הגידול במספרן: בשנת 2004 גדל מספרן ב-11.6% לעומת שנת 2003, בשנת 2005 גדל מספרן ב-14.4% לעומת שנת 2004, ובשנת 2006 גדל מספרן ב-26.9% לעומת שנת 2005. בסך הכול חלה עלייה של כ-62% במספר התלונות שהתקבלו בנציבות בין שנת 2003 לשנת 2006.

להלן בתרשים רשימת הגופים שעל כל אחד מהם התקבלו בנציבות בשנת 2006 יותר מ-50 תלונות:

1 הנתון הבסיסי במערכת הנתונים של הנציבות הוא "נושא התלונה". המספר הכולל של נושאי התלונות גדול ממספר התלונות מאחר שבחלק מהתלונות יש יותר מנושא אחד. מספר הנושאים גדול בכ-5% ממספר התלונות.

גופים שהתקבלו עליהם יותר מ-50 תלונות בשנת 2006



מספר התלונות שבוררו

בשנת 2006 טיפלה הנציבות ב-13,546 תלונות, בכללן 3,618 תלונות שנשארו לבירור משנת 2005, והסתיים הטיפול ב-9,800 (72.3%) מהתלונות.

התפלגות הבירור בתלונות בשנים 2006-2002

מספר התלונות שהיו בטיפול במשך השנה	מספר התלונות שהבירור בהן הסתיים	מספר התלונות שהבירור בהן לא הסתיים	באחוזים	באחוזים	שנה
7,711	5,891	1,820	76.4	23.6	2002
7,949	6,378	1,571	80.2	19.8	2003
8,411	5,969	2,442	71.0	29.0	2004
10,267	6,649	3,618	64.8	35.2	2005
13,546	9,800	3,746	72.3	27.7	2006

הטבלה מלמדת על גידול של כ-76% בין שנת 2002 לשנת 2006 במספר התלונות שהיו בטיפול בנציבות בכל שנה.

למרות הגידול הניכר במספר התלונות שהתקבלו בנציבות בשנת 2006 ובמספר התלונות שביררה הנציבות באותה השנה, בשונה מהמגמה שהסתמנה בשנתיים שקדמו לשנת 2006, שיעור התלונות שנותרו לבירור בסוף שנת 2006 היה נמוך במידה ניכרת משיעור התלונות שנותרו לבירור בסוף שנת 2005; כ-91% מתלונות אלה התקבלו בשנת 2006, כ-46% מהן התקבלו ברבע האחרון של השנה.

תוצאות בירור התלונות

9,800 התלונות שבירוך הסתיים בשנת 2006 כללו 10,210 נושאים. להלן בטבלה תוצאות הבירור בנושאים אלה:

נושאים שבוררו בשנת 2006		תוצאות הבירור
באחוזים	במספרים	
47.8	4,878	התקבלה הכרעה לגופו של עניין*
27.9	2,847	הבירור הופסק**
24.3	2,485	התלונה נדחתה על הסף***
100.0	10,210	סך כל הנושאים שהסתיים בירורם

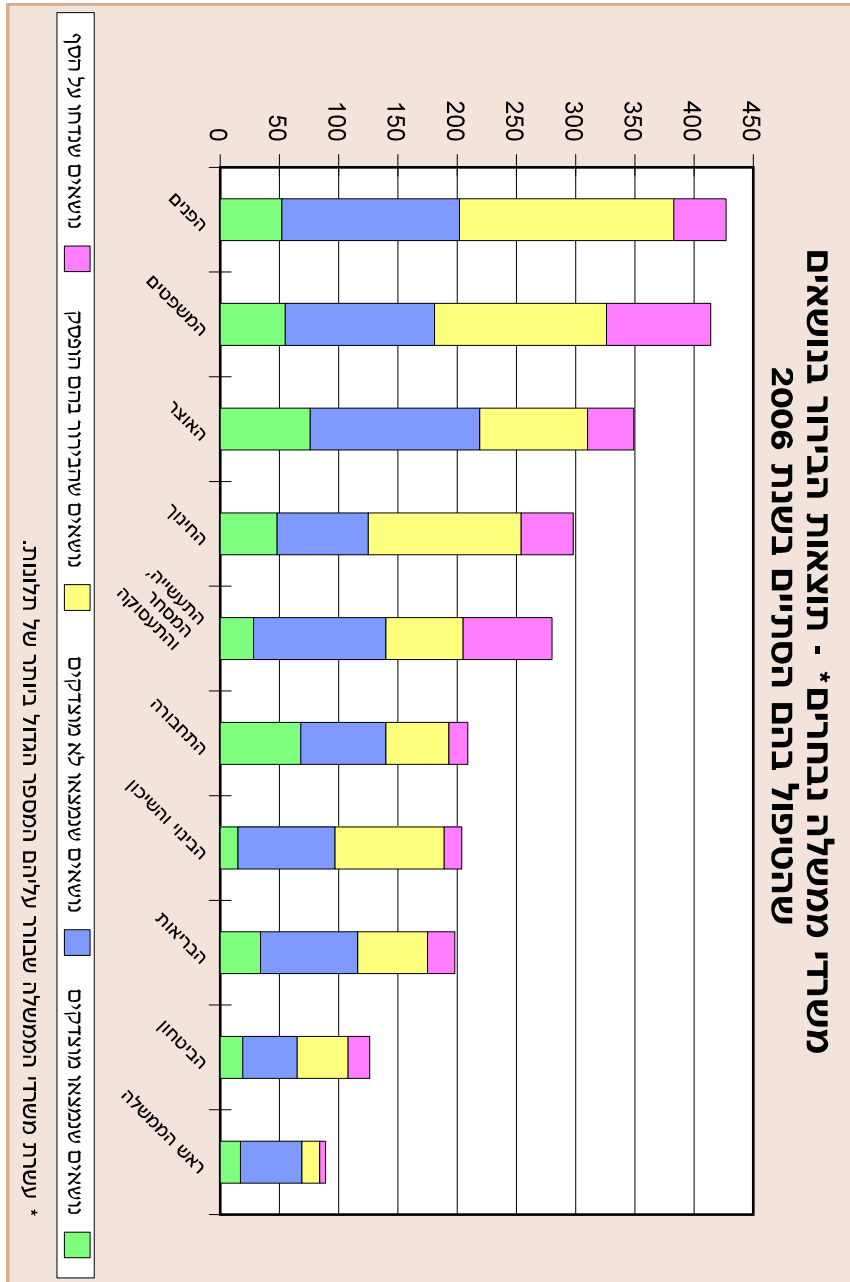
* ונקבע אם התלונה מוצדקת אם לאו.

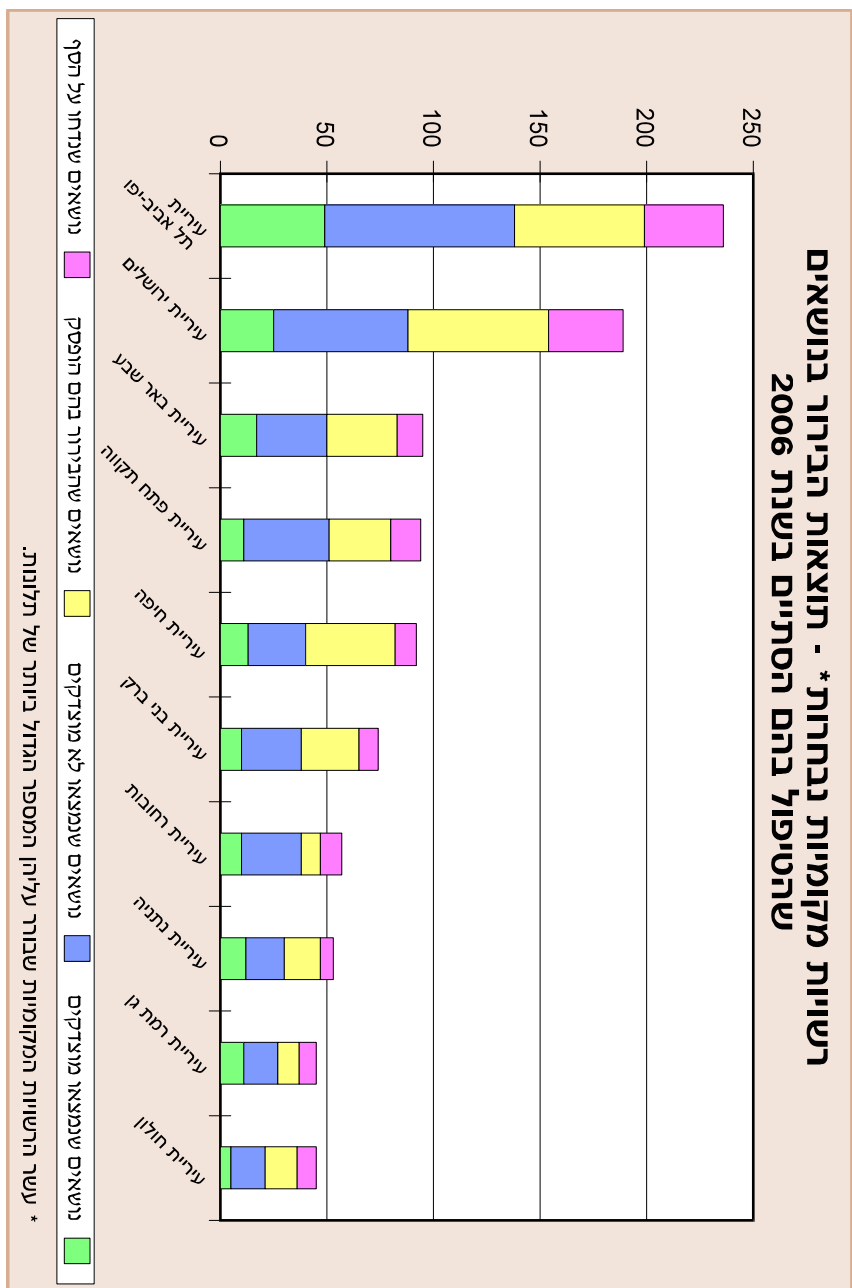
** הבירור הופסק בשלבים שונים של הטיפול אם התברר שהתקיימה אחת העילות הקבועות בחוק המצדיקות שלא לפתוח בבירור התלונה, או מכיוון שהעניין שהועלה בתלונה בא על תיקונו, או מכיוון שהמתלונן ביטל את תלונתו או לא הגיב על פניות הנציבות אליו, או מכיוון שהנציב סבר שהנציבות אינה הגוף המתאים לבירור התלונה.

*** נושא התלונה נדחה על הסף משום שנמצא שלא התקיימו בו הוראות סעיפים 36 ו-37 לחוק, הקובעות על מי אפשר להגיש תלונה לנציבות ובאילו נושאים, או משום שהוא נמנה עם העניינים שפורטו בסעיפים 38, 39 ו-40 לחוק, הקובעים אילו תלונות לא יבוררו.

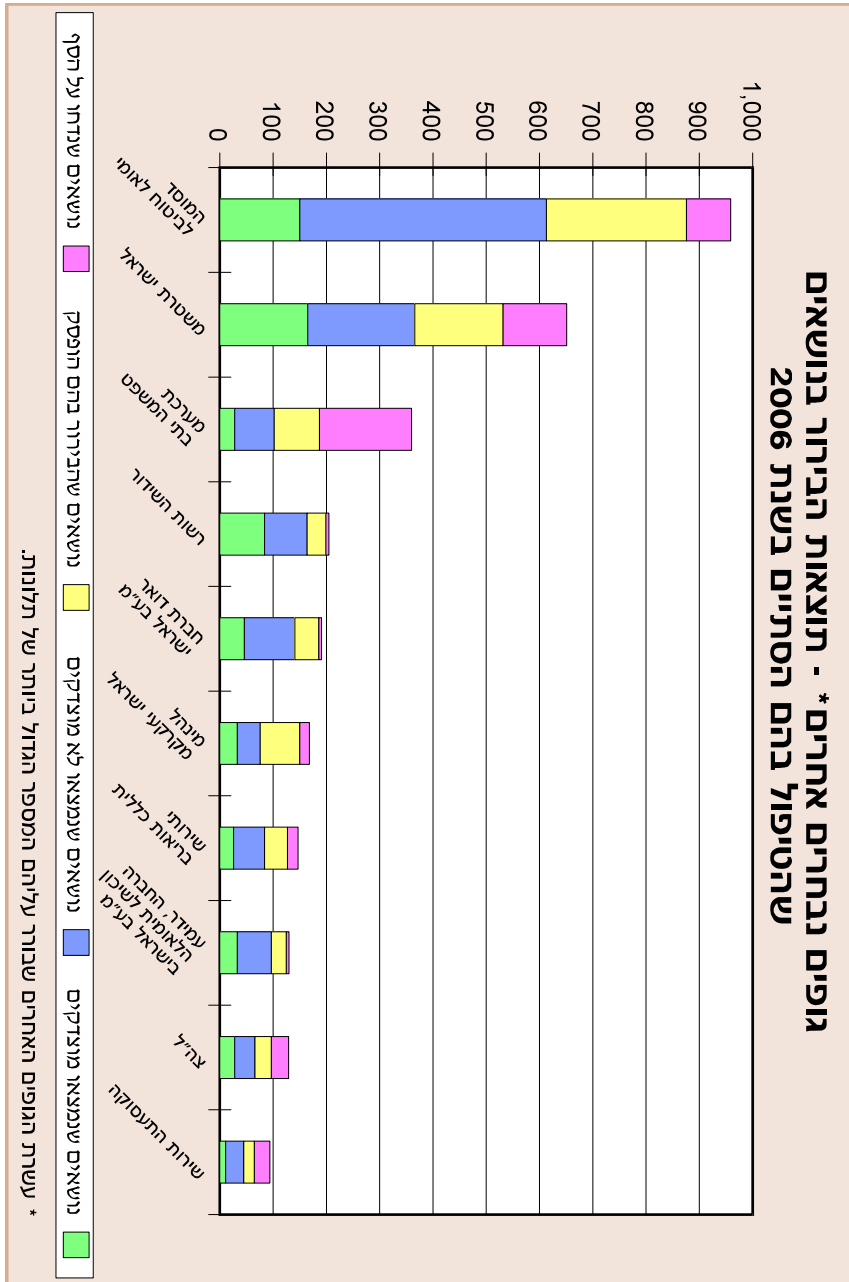
להלן בתרשימים נתונים בדבר התפלגות הנושאים לפי הגופים הנילונים ולפי תוצאות בירורם. הטבלאות ערוכות לפי משרדי ממשלה, רשויות מקומיות וגופים אחרים, ובכל אחת מהן עשרת הגופים שבורר עליהם מספר התלונות הגדול ביותר:

משרדי ממשלה נבחרים * - תוצאות הבירור בנושאים שהטיפול בהם הסתיים בשנת 2006





גופים נבחרים אחרים* - תוצאות הבירור בנושאים שהטיפול בהם הסתיים בשנת 2006



תלונות מוצדקות

ב-1,569 (32.2%) מ-4,878 הנושאים שהתקבלה בהם הכרעה לגופו של עניין נמצא שהתלונה מוצדקת.

גם בשנת 2006 נמשכה המגמה של ירידה בשיעור הנושאים שהתלונה בהם הייתה מוצדקת, כמוצג בטבלה שלהלן:

שיעור הנושאים שהתלונה בהם הייתה מוצדקת	
36.5%	2002
35.7%	2003
33.9%	2004
32.7%	2005
32.2%	2006

להלן בטבלה רשימת הגופים שביותר מ-100 מנושאי התלונות עליהם התקבלה הכרעה לגופו של עניין ושיעור הנושאים שהתלונה בהם נמצאה מוצדקת:

שם הגוף	נושאים שהוכרע בהם לגופו של עניין	שיעור הנושאים המוצדקים (באחוזים)
המוסד לביטוח לאומי	613	24.5
משטרת ישראל	366	45.1
משרד האוצר	219	34.7
משרד הפנים	202	25.7
משרד המשפטים	181	30.4
רשות השידור	164	51.2
חברת דואר ישראל בע"מ	141	32.6
משרד התחבורה	140	48.6
משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה	140	20.0
עריית תל אביב-יפו	138	35.5
משרד החינוך	125	38.4
משרד הבריאות	116	29.3
מערכת בתי המשפט	102	27.5

מהנתונים שבטבלה עולה שמספר רב של תלונות על גוף לאו דווקא מעיד שהשירות שהוא מספק לקוי. מספר תלונות גדול עשוי לנבוע מתדירות המגעים שבין אותו הגוף לאזרחים, והמדד הנכון לבחינת טיב השירות שהוא מספק הוא שיעור התלונות עליו שנמצאו מוצדקות. לדוגמה: בשנת 2006 התקבלו בנציבות 909 תלונות על המוסד לביטוח לאומי, שהוא הגוף שמתקבל עליו בכל שנה המספר הגדול ביותר של תלונות. הנציבות סיימה את בירורן של 877 תלונות על המוסד, שכללו 959 נושאים לבירור, וב-613 מהנושאים התקבלה הכרעה לגופו של עניין. ואולם רק ב-150 (כ-24.5%) מ-613 הנושאים האלה נמצא שהתלונה מוצדקת. שיעור זה נמוך מהשיעור הממוצע של כלל התלונות בנושאים שהתלונה בהם נמצאה מוצדקת, שבאותה שנה היה 32.2%. על משטרת ישראל, לעומת זאת, התקבלו 628 תלונות בשנת 2006, והנציבות סיימה לברר 628 תלונות, שכללו 651 נושאים. ב-366 מהנושאים האלה התקבלה הכרעה לגופו של עניין, ומהם ב-165 (45.1%) נמצא שהתלונה מוצדקת. שיעור זה הוא גבוה ומעיד על הצורך בשיפור השירות שנותנת המשטרה לציבור.