



משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

נציבות תלונות הציבור

נוהל בירור תלונות

מהדורה מעודכנת
התשפ"ו - 2026

תוכן העניינים

3	כללי	.1
4	מי רשאי להגיש תלונה	.2
4	דרך הגשת התלונה	.3
5	בחינה מקדמית של התלונה	.4
6	הליך בירור התלונה - עקרונות כלליים	.5
7	הליך בירור התלונה - הקשר עם הנילון	.6
8	הליך בירור התלונה - הקשר עם המתלונן	.7
9	הליך בירור התלונה - שונות	.8
9	הודעה למתלונן	.9
10	הודעה לנילון	.10
10	הצבעה לפני נילון על ליקוי הטעון תיקון ומעקב אחר ביצוע התיקון	.11
11	בירור תלונות של עובדי ציבור הטוענים כי נפגעו עקב חשיפת מעשי שחיתות	.12
12	בירור תלונות של חברי כנסת	.13
12	בירור תלונות בעלות מאפיינים מיוחדים	.14
14	טיפול בתלונות בדרך של גישור	.15
18	שונות	.16
19	יישום הוראות התקנות לעידוד טוהר המידות בשירות הציבור	.17

נוהל בירור תלונות¹

1. כללי

(א) נציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה (להלן - הנציבות) מבררת תלונות מאת הציבור על גופים ובעלי תפקידים (להלן - הנילו) בהתאם לסמכויותיה על פי הוראות הפרק השביעי בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן - החוק).

(ב) הנציבות מבררת תלונה על מעשה, לרבות מחדל או פיגור בעשייה, הפוגע במישרין במתלונן² או מונע ממנו במישרין טובת הנאה, והמעשה הוא בניגוד לחוק או ללא סמכות חוקית או בניגוד למינהל תקין, או שיש בו משום נוקשות יתרה או אי-צדק בולט³.

(ג) אם בירור התלונה מעלה כי היא מוצדקת, תודיע הנציבות על כך בהודעה מנומקת למתלונן ולנילו, ובמקרים המתאימים תצביע על הצורך בתיקון הליקוי שהעלה הבירור ועל הדרך והמועד לתיקונו. במסגרת זו נותנת הנציבות למתלונן סעדים שונים בהתאם לחוק ועל פי העניין שבו עוסקת התלונה ותוצאות בירורה.

(ד) אם הבירור מעלה שהתלונה אינה מוצדקת, תודיע הנציבות על כך בהודעה מנומקת למתלונן ולנילו.

(ה) הנציבות פועלת להנגשת פעילותה לקבוצות אוכלוסייה שונות, ובפרט לאלה שאינן מודעות די הצורך לפעילותה, ובכלל זה מאפשרת לדוברי שפות שונות להגיש תלונות בשפתם⁴.

1 נהל זה מנוסח בלשון זכר לשם נוחות הקריאה בלבד, אך הוא מיועד לנשים ולגברים כאחד.

2 אשר לחריגים לכלל כי רשאי להתלונן רק מי שנפגע במישרין ממעשה (או ממחדל) הרשות, ראו להלן סעיף 2(ב).

3 סמכות הבירור כפופה לסייגים שונים הקבועים בחוק; ראו בעיקר סעיפים 37 - 40 לחוק.

4 ראו סעיף 5(ז).

2. מי רשאי להגיש תלונה

(א) כל אדם, ובכלל זה חבר בני אדם ותאגיד⁵, רשאי להגיש תלונה לנציבות, בין שהוא תושב בין לאו, בין שהוא נמצא בארץ בין לאו⁶.

(ב) נושא לתלונה יכול שיהיה מעשה הפוגע במישרין במתלונן עצמו. לפיכך רשאי להגיש תלונה כל מי שנפגע במישרין ממעשה של נילון. החריגים לכלל זה הם⁷:

(1) מייצג רשאי להגיש לנציבות תלונה בעניינו של אדם אחר בגין מעשה שפגע במישרין באותו אדם. זאת בלבד שהמייצג קיבל את הסכמתו של אותו אדם להגיש תלונה בעניינו באופן שהניח את דעתו של נציב תלונות הציבור (להלן - הנציב). ככלל, מתבקש המייצג להמציא לנציבות את ההסכמה בכתב.

עורכי דין ורואי חשבון הפונים לנציבות בשמם של אחרים מתבקשים להמציא ייכוי כוח.

(2) חבר כנסת רשאי להגיש תלונה לנציבות גם בגין מעשה הפוגע במישרין באדם אחר (לברור תלונות של חברי כנסת ראו להלן סעיף 13).

3. דרך הגשת התלונה

(א) תלונה תוגש לנציבות בכתב⁸. תלונה בכתב אפשר לשלוח בדואר רגיל, בדואר אלקטרוני, בטופס ייעודי באתר האינטרנט של הנציבות או בפקס.

(ב) מתלונן יכול להגיש גם תלונה בעל פה באחת הלשכות לקבלת קהל של הנציבות. אם המתלונן מעוניין להגיש תלונה בעל פה, ירשום עובד הנציבות את התלונה מפיו ויחתים אותו על טופס התלונה⁹.

(ג) ככלל, הנציבות אינה מבררת פנייה שקיבלה שלא בדרכים האמורות לעיל, והיא מנחה מתלוננים שהגישו פניות כאלה להגיש את תלונתם בכתב באחת הדרכים שצוינו בסעיפים קטנים (א) ו-(ב). ואולם במקרים חריגים, למשל אם המתלונן הוא אדם עיוור, או כאשר פנייה טלפונית לנציבות מעלה כי המקרה דחוף ביותר וכי אין הפונה יכול להגיש את תלונתו בכתב (לדוגמה: אם מדובר באסיר הטוען כי פניותיו בכתב לנציבות אינן מועברות אליה או כי הוכנס לבידוד או אם מדובר במצב חירום), יכין עובד הנציבות תרשומת של שיחת הטלפון, ובאישור הנהלת האגף יטפל בפנייה כתלונה שהוגשה בכתב.

⁵ סעיף 1 לפקודת הפרשנות [נוסח חדש] קובע: "אדם - לרבות חברה או התאחדות או חבר בני אדם, בין שהם מואגדים ובין שאינם מואגדים".

⁶ סעיף 33 לחוק.

⁷ סעיף 37 לחוק.

⁸ סעיף 34 לחוק.

⁹ פרטי קבלת הקהל בלשכות הנציבות מצוינים באתר המשרד במרשתת <https://www.mevaker.gov.il/visit-us>

4. בחינה מקדמית של התלונה

(א) עם קבלת תיק התלונה ייבחן, בין היתר:

(1) אם בסמכותה של הנציבות לברר את התלונה לפי סעיפים 34, 36, 37, 38, 39 ו-40 לחוק.

(2) אם התעורר ספק לגבי נושא התלונה או לגבי כוונת המתלונן כי הנציבות תברר את תלונתו או כי הנציבות תפנה לגוף הנילון לצורך בירור התלונה ותביא את התלונה לידיעתו, יתקיים בירור מקדמי (טלפוני) בעניין עם המתלונן.

(3) האם התלונה בעלת מאפיינים מיוחדים כאמור בסעיפים 12 - 13 לנוהל.

(4) אם יש מקום לברר את התלונה באמצעות גישור (סעיף 14 לנוהל).

(5) אם מגיש התלונה הוא אפוטרופוס, קטין או אדם שמונה לו אפוטרופוס, על הנציבות לשקול, לפי הנסיבות, אם יש מקום להודיע לקטין או לאדם שמונה לו אפוטרופוס (אם המתלונן הוא האפוטרופוס) או לאפוטרופוס (אם המתלונן הוא קטין או אדם שמונה לו אפוטרופוס) על הגשת התלונה ולשתפו בהליך הבירור.

(ב) **תלונת מייצג ללא ייפוי כוח** - ככלל, אם מייצג של מתלונן הגיש תלונה ונשלחה למייצג תזכורת בעניין המצאת ייפוי כוח או הסכמה בכתב של המתלונן לבירור התלונה, אולם המייצג לא העביר את המסמכים כאמור בתוך 14 יום ממועד משלוח התזכורת – ייסגר תיק התלונה ללא בירור.

(ג) **הטיפול בתלונה בהעתק** - ככלל, הנציבות לא תטפל בפנייה שנשלחה אליה כהעתק של מסמך אשר הופנה במקור לגוף אחר. ייתכן שתישלח למגיש הפנייה הודעה בכתב המאשרת את קבלת העתק.

(ד) **הטיפול בתלונה על גוף לא נילון (הכוונה לגוף שהנציבות לא מוסמכת לברר עליו תלונות, להלן - "גל")** - התקבלה פנייה המופנית במישרין לנציבות והיא עוסקת בגוף או באדם שהם גל", יקבל הפונה מכתב ולפיו אין בסמכות הנציבות לברר תלונה על הגוף או האדם שבו עוסקת הפנייה, והמכתב יפנה אותו, במידת האפשר, לגוף שייתכן כי הוא מוסמך לטפל בעניינו.

(ה) **הטיפול בפנייה לביקורת** - התקבלה פנייה שתוכנה תלונה בנושא כללי שאינו נוגע לפגיעה במישרין במתלונן, שאינה תלונה כמשמעה בסעיף 37 לחוק, תועבר הפנייה ללשכת מבקר המדינה.

(ו) **תלונה שלא ניתן לבררה בהיעדר פרטים חיוניים או בשל אי-מיצוי הליכים ("תחילת תלונה")** - ככלל, אם חסרים בתלונה פרטים או מסמכים החיוניים לבירורה (למשל, תלונה כללית על אי-קבלת מענה על פניות לגוף נילון שלא פורטו בה מועדי הפניות או לא צורף

אליה העתק שלהן) או אם לא מוצו הליכים (למשל, אם מתלונן הליון בנציבות על שהרשות המקומית אינה מפנה את האשפה, אף שהוא כלל לא פנה בעניין לרשות המקומית), תימסר למתלונן הודעה בדבר הצורך בהשלמת הפרטים הנדרשים או במיצוי ההליכים.

לא המציא המתלונן לנציבות את הפרטים הנדרשים לבירור התלונה או לא מוצו ההליכים, תימסר למתלונן הודעה כי לא ניתן לברר את התלונה והתיק ייסגר, וכי הוא יכול להגיש שוב את התלונה בכל עת בצירוף כל הפרטים והמסמכים הנדרשים או לאחר מיצוי ההליכים העומדים לרשותו.

(ז) טיפול בפנייה במקביל - התקבלה פנייה שהופנתה בד בבד לכמה גופים נילונים רלוונטיים, ובהם הנציבות, ותוכנה הוא בגדר תלונה, תטופל הפנייה כדלקמן:

(1) תישלח למתלונן הודעה כי מאחר שפנה לגופים נוספים, ראוי שימתין לממצאי בדיקתם, וכי הוא יוכל לשוב ולהפנות את פנייתו לנציבות אם גופים אלה לא יטפלו בפנייתו בתוך זמן סביר או אם הוא לא יהיה שבע רצון מטיפולם בפנייתו או מתשובתם בעניינה. לאחר שליחת ההודעה למתלונן, ייסגר תיק התלונה. אם המתלונן ישוב ויפנה לנציבות בעניין התלונה באותה שנת עבודה¹⁰, ייפתח תיק התלונה ויועבר לטיפול האגף הרלוונטי. אם ישוב המתלונן ויפנה לנציבות בעניין התלונה לאחר תום שנת העבודה, ייפתח תיק תלונה חדש.

(2) עם זאת, לעיתים ייפתח בירור. בהחלטה אם לפתוח בבירור, יש להתחשב בין היתר בחומרת התלונה, במידת דחיפותה ובגופים שאליהם הפנה המתלונן את תלונתו ומהי מידת הרלוונטיות של גופים אלה לטיפול בנושא התלונה, אם נושא התלונה נכלל בתחום סמכויותיו של מי מהם, ואם עולה מהתלונה כי המתלונן פנה לגוף הנילון לפני שהגיש את תלונתו לנציבות ונתן לו הזדמנות להשיב על פנייתו.

(ח) הטיפול בפנייה בעילום שם - ככלל, התקבלה פנייה בעילום שם, או התקבלה תלונה שהמתלונן חתם עליה אולם ביקש שלא לגלות לנילון את זהותו, שלפי תוכנה היא תלונה על גוף נילון, תועבר הפנייה לביקורת.

5. הליך הבירור - עקרונות כלליים

(א) הבירור מתבצע באמצעות ליבון הסוגיות שמעלה התלונה, קביעת ממצאים, הכרעה אם התלונה מוצדקת או לא, קביעה אם היה ליקוי בפעולת הנילון, אם ניתן להביא לתיקונו וכיצד ראוי לעשות זאת.

¹⁰ שנת עבודה בנציבות היא שנה קלנדרית לפני הלוח הגרגוריאני.

(ב) בסעיף 41(א) לחוק נקבע כי הנציב "רשאי לברר את התלונה בכל דרך שיראה, ואינו קשור להוראות שבסדר דין או בדיני ראיות". הבירור כולל בדרך כלל בדיקה עובדתית וקביעת ממצאים עובדתיים וכן בדיקה משפטית, שנועדה לקבוע בין היתר אם חרגה פעולת הנילון מהנורמה החלה על העניין, ואם לא חרגה - אם יש בפעולת הנילון משום אי-צדק בולט או נוקשות יתרה.

(ג) במהלך הבירור נבדק גם הסעד שהמתלונן מבקש, תוך חתירה, במידת האפשר ולפי הנסיבות, להבאת העניין שבתלונה על תיקונו, אם נראה לכאורה שהתלונה מוצדקת. כמו כן על המברר לשקול אם ניתן ורצוי, בנסיבות המקרה, לטפל בתלונה באמצעות גישור¹¹.

(ד) אם העלה הבירור כי הליקוי בפעולת הנילון שממנו נפגע המתלונן פגע גם באנשים אחרים (להלן - ליקוי כללי), תצביע הנציבות על הצורך שהנילון יתקן את הליקוי הכללי, כדי שלא ייפגעו ממנו אנשים אחרים.

6. הליך הבירור - הקשר עם הנילון

(א) ככלל, עם פתיחת תיק התלונה תישלח לנילון פנייה בכתב לקבלת תגובתו על התלונה. הנילון יתבקש להמציא לנציבות בתוך 14 יום את תגובתו המפורטת על האמור בתלונה.

(ב) על פי סעיף 41(ב) לחוק, על הנציבות להביא את התלונה **לידיעת מי שהתלונה עליו**, ואם הוא עובד של הגוף הנילון, על הנציבות להביא את התלונה **גם** לידיעת הממונה על אותו עובד.

(ג) לאחר קבלת תגובת הנילון, אם יש צורך בבירור נוסף עם הנילון בעל פה או בכתב, ייקצב לנילון פרק זמן של 14 יום נוספים.

(ד) פנייה טרום-הצבעה

(1) העלה הבירור כי נפל ליקוי לכאורה בפעולת הנילון, יישקל אם להביא סיכום בכתב של ממצאי הבירור ושל המסקנות הלכאוריות העולות מהם לפני הגורם הבכיר בגוף הנילון ולבקש את תגובתו בכתב על האמור, **לפני שתתקבל החלטה בעניין התלונה** (להלן - **פנייה טרום-הצבעה**).

(2) כדי לקבוע אם יש מקום לשלוח פנייה טרום-הצבעה יישקלו, בין היתר, השיקולים האלה: חומרת הליקוי לכאורה, השפעותיו הכלליות האפשריות, המורכבות המשפטית או העובדתית של הסוגיה והדרך הנשקלת לתיקון הליקוי.

(3) בפנייה טרום-הצבעה יש לציין את המועד האחרון למתן תגובה, שככלל לא יחרוג מ-21 יום.

¹¹ ראו סעיף 14 לנוהל.

(4) אם הנילון לא הגיב על הפנייה במועד שנקבע, ניתן יהיה לשקול במקרים המתאימים מתן ארכה של 14 יום נוספים לקבלת תגובתו. בתזכורת יש להבהיר כי אם לא תתקבל תגובה בתוך פרק זמן זה, תשקול הנציבות לקבל החלטה על בסיס החומר שלפנייה.

(5) אם הנילון לא הגיב על מכתב טרום-ההצבעה, תקבל הנציבות החלטה בעניין התלונה.

(ה) פגישה עם הנילון

(1) פגישה עם הנילון היא אחת הדרכים לבירור תלונה.

(2) אם במסגרת בירור תלונות הקשורות לנילון מתעוררים בעיות כלליות, קשיים או שאלות עקרוניות או רוחביות, תקיים הנציבות דיונים בנושא, בשיתוף עם הגורמים המוסמכים בגוף הנילון, כאשר הדבר נדרש.

7. הליך הבירור - הקשר עם המתלונן

(א) ככלל, עם פתיחת הבירור ייצור המברר במידת האפשר קשר טלפוני עם המתלונן.

(ב) המברר ישלח למתלונן הודעה על פתיחת הבירור. בהודעה ניתן לבקש מהמתלונן שיודיע לנציבות אם יחולו התפתחויות בעניין התלונה, או אם עניינה יבוא על תיקונו.

(ג) במהלך בירור התלונה יקבל המתלונן מפעם לפעם, הודעה בכתב או בשיחת טלפון, ובה יעודכן כי הבירור טרם הסתיים. בהודעה תפורט, במידת האפשר, הסיבה לכך שהבירור טרם הסתיים.

(ד) אם במהלך הבירור מתעורר צורך בהשלמה של פרטים, עובדות או מסמכים מאת המתלונן או מתעורר צורך למסור למתלונן את עיקרי תגובת הנילון, לשם קבלת תגובתו עליה, תימסר למתלונן הודעה כי עליו לעשות כן בתוך זמן קצוב. במידת הצורך תימסר למתלונן תזכורת בעניין, ובמקרים המתאימים תינתן לו ארכה נוספת, קצובה בזמן, לעשות כן.

(ה) לא התקבלה תגובת המתלונן, יישקל כיצד להמשיך לטפל בתלונה (המשך בירור ללא תגובת המתלונן או הפסקת הבירור מפאת היעדר אפשרות להשלימו ללא שיתוף פעולה של המתלונן).

(ו) נוסף על האמור בסעיפים קטנים 7(א)-(ד) לעיל, בכל עת במהלך הבירור יישקל אם יש צורך ביצירת קשר נוסף עם המתלונן, בכתב או בעל פה.

8. הליך הבירור - שונות

(א) צד שלישי

סבר המברר כי יש במסקנות שעלו מהבירור כדי לפגוע במישרין בצד שלישי (כגון מתחרה של המתלונן או זוכה במכרז שעליו הוא מלין), יביא המברר, באישור מנהלת הנציבות, את ממצאי הבירור ואת המסקנות המסתמנות ממנו לידיעת הצד השלישי באמצעות פנייה בכתב, ותינתן לו הזדמנות להגיב עליהם.

(ב) בירור המעלה חשש לעבירה פלילית או משמעתית

העלה הבירור חשש שנעברה עבירה פלילית או משמעתית, יועבר העניין לטיפול הלשכה המשפטית, להמשך טיפול כאמור בסעיף 43(ד) לחוק.

(ג) ביקור במקום

(1) ביקור במקום הוא כלי נוסף לבירור תלונות. לצורך כך יישקל לפי העניין הנושא שעליו נסבה התלונה, השאלות שהתלונה מעוררת, וכן יישקל אם התלונה מעלה בעיות עובדתיות מיוחדות או מורכבות.

(2) נמצא כי יש מקום שהנילון או המתלונן או שניהם יחד יהיו נוכחים בביקור, יתואם עימם מועד הביקור.

(ד) פנייה למומחה מקצועי

בירור תלונה עשוי לכלול התייעצות עם מומחים בתחומים שונים החורגים מתחום מומחיותה של הנציבות (התייעצות בתחומים כלכליים, הנדסיים, רפואיים ועוד), כמו גם ביקור במקום של המומחה, שיתקיים לפי האמור בס"ק (ה) לעיל.

9. תוצאות הבירור - הודעה למתלונן

(א) אם בירור התלונה מעלה כי היא מוצדקת, תודיע הנציבות על כך בהודעה מנומקת למתלונן.

(ב) אם הבירור מעלה שהתלונה אינה מוצדקת, תודיע הנציבות על כך בהודעה מנומקת למתלונן.

(ג) על פי סעיפים 43(א) - 43(ג) לחוק, אם הסתיים הבירור בהכרעה בדבר צדקתה או אי-צדקתה של התלונה, רשאית הנציבות לציין גם את תמצית ממצאי הבירור. סייגים לתוכן ההודעה נקבעו בסעיף 44 לחוק.

(ד) אם הופסק בירור התלונה לאחר שהתקיימה אחת העילות המצדיקות שלא לפתוח בבירור או שעניין התלונה תוקן או שהמתלון ביטל את תלונתו, תישלח הודעה על כך למתלונן¹².

(ה) הודיע מתלונן לנציבות בשיחת טלפון כי עניין התלונה בא על תיקונו או ביקש לבטל את התלונה והודיע כי הוא מוותר על תשובה בכתב, ככלל לא תשלח הנציבות למתלונן הודעה בדבר הפסקת בירור התלונה.

10. תוצאות הבירור - הודעה לנילון

(א). אם הבירור מעלה שהתלונה אינה מוצדקת, תמסור הנציבות לנילון הודעה על כך.

(ב). אם הופסק בירור התלונה מאחר שהתקיימה אחת העילות המצדיקות שלא לפתוח בבירור או שעניין התלונה תוקן או שהמתלון ביטל את תלונתו, תישלח לנילון הודעה על כך¹³.

11. הצבעה לפני נילון על ליקוי הטעון תיקון ומעקב אחר ביצוע התיקון

מצא הנציב שהתלונה מוצדקת, הוא רשאי להצביע לפני הנילון על הצורך בתיקון הליקוי שנמצא ועל הדרך והמועד לתיקונו. על הנילון להודיע לנציב על ביצוע ההצבעה¹⁴, כמפורט להלן:

(א) בהודעה ייקבע פרק הזמן שבמסגרתו על הנילון לתקן את הליקוי שהנציבות הצביעה עליו ולדווח לנציבות על ביצוע התיקון. במקרים שאינם דחופים יודיע הנילון בתוך 45 ימים על הצעדים שנקטו לתיקון הליקוי. במקרים דחופים ייקצב פרק זמן קצר יותר לתיקון הליקוי, בשים לב למכלול נסיבות התלונה. פרק זמן ארוך מ-45 ימים ייקצב רק במקרים חריגים - מורכבים או רגישים - שבהם יש להניח כי לא די ב-45 ימים לתיקון הליקוי שהנציבות הצביעה עליו.

(ב) לא תוקן הליקוי או שההודעה בדבר תיקון הליקוי לא מניחה את הדעת תישקל האפשרות לפנות לשר הממונה או לוועדה לענייני ביקורת המדינה.

¹² סעיף 42 לחוק.

¹³ סעיף 42 לחוק.

¹⁴ סעיף 43 לחוק.

(ג) הודיע הנילון כי הליקוי שעליו הצביעה הנציבות תוקן, תישלח הודעה לנילון כי התקבלה הודעתו בדבר תיקון הליקוי.

12. בירור תלונות של עובדי ציבור הטוענים כי נפגעו

עקב חשיפת מעשי שחיתות¹⁵

על פי סעיפים 45א-45ה לחוק מוסמך הנציב ליתן כל צו, לרבות צו זמני, להגנה על עובדי ציבור המתלוננים כי מעסיקם כגע בהם בתגובה על כך שחשפו מעשי שחיתות, הכרה חמורה של חיקוק או פגיעה חמורה במינהל תקין (להלן - מעשי שחיתות) שבוצעו במקום עבודתם. סמכות זו כוללת גם הגנה על מבקרים פנימיים בגופים נילונים מפני מעשים הננקטים נגדם בתגובה על פעולותיהם במסגרת מילוי תפקידם.

(1) עלה חשש שזכויותיו, תפקידו, מעמדו או סמכויותיו של המתלונן ייפגעו במהלך הבירור, תישקל נקיטתן של אחת משתי דרכי הפעולה המפורטות להלן:

(א) המלצה למתן צו הגנה זמני למתלונן, בכפוף לכך שמכלל החומר נמצא קשר סיבתי לכאורי בין חשיפת מעשה השחיתות ובין המעשים שנקט נגדו הגוף הנילון. הצו יכול להתייחסות למשך תחולתו של הצו הזמני, נוכח הצפי לסיום הבירור ולמכלול הנסיבות.

(ב) שליחת הודעה לנילון ולפיה הנציב מצפה כי זכויותיו של המתלונן לא ייפגעו במהלך הבירור. אם עוד קודם לכן נתן הנילון את הסכמתו לכך שזכויותיו של המתלונן לא ייפגעו במהלך הבירור, תעוגן הסכמה זו במכתב האמור.

(2) הפרות צו: כל אימת שניתן צו הגנה זמני, יש לציין במכתב הלוואי המיועד לנילון ולמתלונן את הוראת סעיף 45ג(ד) לחוק, ולפיה צו הגנה מחייב את הממונה על העובד ואת העובד עצמו, והמפר אותו עובר עבירת משמעת; ואולם אין באחריותם בשל עבירת משמעת כדי לגרוע מאחריותם הפלילית בשל הפרת הצו.

לעיתים פונה המתלונן לנציבות בטענה שהופר הצו, או שהמעסיק טוען שהעובד מנצל לרעה את הצו. יש להביא בחשבון, בין השאר, את העובדה שתידרש תקופת הסתגלות לתנאים שנקבעו בצו. אם נמצא מקום לברר טענה על הפרה של הצו או על שימוש לרעה בו, יש לקבל את תגובת המעסיק או העובד על כך, לפי העניין. אם העלה הבירור כי מדובר בהפרת הצו או בשימוש לרעה בו, תישקל בין היתר האפשרות לפנות בעניין זה ליועץ המשפטי לממשלה.

(3) ככלל, כל אימת שנמצא כי יש מקום לפתוח בבירור תלונה של עובד שמבקש צו הגנה, תישקל האפשרות להפנות את המתלונן אל העובדת הסוציאלית בנציבות המלווה את המתלוננים מבקשי צו ההגנה.

¹⁵ הוראות הנהלה יחולו על בירור התלונות לפי סעיף זה, בכפוף להוראות סעיף זה.

(4) מתווה הבירור:

- (א) הליך בירור של תלונות מסוג זה יושלם, בהתאם לנסיבות המקרה, בהקדם האפשרי.
- (ב) מתווה בירור יכלול במקרים המתאימים תשאול וכן בדיקות משפטיות ופעולות אחרות כגון ביקור במקום וזימון גורמים חיצוניים נוספים לתשאול.
- (ג) אם מתקיים תשאול יוכן פרוטוקול, והמתושאל יידרש לחתום עליו. הפרוטוקול יוכן לצורך בירור התלונה, ולפיכך לא יועבר למתושאל העתק שלו. חל איסור להקליט את ישיבות התשאול.
- (ד) ככלל, אם ממצאי הבירור מתבססים, בין היתר, על הקלטה, יש לקבל ממוסר ההקלטה גם תמליל שלה ואת ההקלטה במלואה.
- (ה) בתום הבירור ישלח מכתב טרום-החלטה לצד הצפוי להיפגע מההחלטה, ובו יפורט ממצאי הבירור הלכאוריים.
- (ו) בקשות לעיון במידע שנאסף במהלך בירור התלונה (תרשומות של תשאולים, הקלטות וכיו"ב) לצורך מימוש זכות הטיעון יועברו אל הלשכה המשפטית בנציבות.
- יודגש לפני מקבל המידע כי המידע מועבר לידין לצורך מימוש זכות הטיעון והעיון בלבד, וכי אין לפרסם או למסור את המידע, לרבות חלקים ממנו, או את תוכנו, ללא נטילת רשות לכך מאת מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור.
- (ז) לאחר קבלת התגובה או התגובות על מכתב טרום-ההחלטה, ישקל הצורך בנקיטת פעולות נוספות, כגון השלמת הבירור.
- (ח) עם סיום הבירור, תובא החלטת הנציב לידיעת הצדדים.
- (ט) עותק של צו הגנה קבוע ישלח למתלונן, ועותק נוסף ישלח לנילון. מכתב הלוואי יכלול הוראות כאמור בסעיף 12(2) לעיל והטיפול בהפרת צו הגנה קבוע יהיה בהתאם למפורט באותו סעיף.

13. בירור תלונות של חברי כנסת

(א) כל אחת מאלה תיחשב לתלונה של חבר כנסת:

(1) תלונה שהגיש חבר כנסת או מי מלשכתו בשמו של חבר הכנסת, שעניינה מעשה הפוגע במישרין בזולת או המונע ממנו במישרין טובת הנאה;

(2) תלונה שהגיש אדם, שעניינה מעשה הפוגע בו במישרין או המונע ממנו במישרין טובת הנאה, ולאחר הגשתה פנה חבר כנסת או מי מלשכתו בשמו לנציבות באותו עניין.

(ב) ההתכתבות בעניין תלונת חבר כנסת תתקיים עם חבר הכנסת. אולם אם נדרשים פרטים או הבהרות, רשאי המברר לפנות ישירות לקבלת המידע לאדם שבעניינו פנה חבר הכנסת.

(ג) אם תלונת חבר הכנסת עוסקת בעניינו של אדם אחר, שהוא עובד ציבור הטוען כי נפגע עקב חשיפת מעשי שחיתות כאמור בסעיף 12 לנוהל, יפנה המברר עם תחילת הבירור לאדם שבעניינו פנה חבר הכנסת ויבקש את הסכמתו לבירור.

(ד) אם פנה חבר הכנסת לנציבות בעניינו של אדם אחר, ואותו אדם פנה גם הוא ישירות לנציבות, תודיע הנציבות לחבר הכנסת כי הנפגע עצמו הגיש תלונה בעניין שבגינו פנה, ותביא לידיעתו כי בתום הבירור יישלח אליו העתק של התשובה למתלונן. תלונה כזאת תיחשב, כאמור, לתלונת חבר הכנסת.

14. בירור תלונות בעלות מאפיינים מיוחדים

(א) בירור תלונות שהוגשו באמצעות הרשות לקידום מעמד האישה

(1) על פי סעיף 6(א) לחוק הרשות לקידום מעמד האישה, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק הרשות לקידום מעמד האישה), אם קיבלה הרשות לקידום מעמד האישה תלונה של אדם על מעשה הקשור בתחום מתחומי פעולתה, היא רשאית להעביר את התלונה לנציב תלונות הציבור, אם הסכים לכך אותו אדם.

(2) לפי סעיף 6(ב) לחוק הרשות לקידום מעמד האישה, תודיע מנהלת הנציבות לוועדה לקידום מעמד האישה של הכנסת על קבלת התלונה ועל תוצאות הבירור.

(3) על פי סעיף 6(ג) לחוק הרשות לקידום מעמד האישה, על הנציב למסור לכנסת דוח שנתי המפרט את כל התלונות שנמסרו לו בעניין הפליית נשים ואת מסקנות הנציבות בעניין של תלונות אלה. הנציבות כוללת דיווח זה בדוח השנתי שלה. כמו כן, הנציבות מדווחת בדוח השנתי שלה על תלונות שקיבלה במישרין שעניינן הפליית נשים, אם קיבלה תלונות כאלה.

(ב) בירור תלונות על מכרזים¹⁶

(1) התקבלה בנציבות תלונה על פגמים שנמצאו במכרז ונקבע כי יש מקום לברר את התלונה, המברר יודיע למתלונן כי הנציבות אינה מוסמכת להוציא צו לעיכוב הליכי מכרז, וכי אין בפנייה לנציבות או בבירור תלונה בנציבות כדי להאריך מועדים שנקבעו בחיקוק או למנוע טענת שיהוי שייתכן שתועלה נגדו אם יבחר בהמשך לפנות לבית המשפט¹⁷.

(2) ככלל, בבירור תלונה על מכרז על המברר לעיין במסמכי המכרז, בהצעות הרלוונטיות, בפרוטוקולי הדיונים של ועדת המכרזים ובכל מסמך אחר הנוגע להליך המכרז.

(3) המברר יקפיד הקפדה יתרה על מילוי הוראת סעיף 13(א) לנוהל, שעניינה זכות הטיעון.

(ג) בירור תלונות דחופות

בכל שלב משלבי הטיפול בפנייה שהתקבלה בנציבות ייתכן שיימצא כי הפנייה מחייבת טיפול דחוף משום שיעלה ממנה כי הפגיעה בפונה חמורה או כי הוא עלול להיפגע בקרוב באופן חמור או מכל סיבה אחרת. בהתאם לכך תטופל התלונה באופן מואץ, ובכלל זה יקוצרו לוחות הזמנים שנקבעו בנוהל.

(ד) בירור תלונות רגישות

כאשר מתקבלת בנציבות תלונה שיש בה רגישות מיוחדת או שאינה שגרתית, אם מבחינת נושא התלונה ואם מבחינת זהות המתלונן או הנילון, למשל תלונה על עובד ציבור בכיר שמועלות בה טענות שיש בהן כדי להטיל בו דופי אישי, תיחשב התלונה לרגישה, והבירור שלה יתבצע בליווי משפטי.

15. טיפול בתלונות באמצעות גישור

(א) כללי

(1) בסעיף 41(א) לחוק נקבע שהנציב רשאי לברר תלונה בכל דרך שיראה לנכון. אפשר לברר תלונה, בין היתר, באמצעות גישור.

(2) הליך הגישור מאפשר לצדדים, באמצעות המגשר, להביא לידי ביטוי את מכלול האינטרסים הרלוונטיים מבחינתם לעניין המחלוקת ובכך להביא לידי יישוב מיטבי ומהיר יחסית של הסכסוך בתוך פגישה אחת או מספר פגישות מצומצם בלי להידרש להכרעה

¹⁶ הוראות הסעיף יחולו, בשינויים המחויבים, על כל סוגי המכרזים, לרבות מכרזים לאיוש משרות.

¹⁷ בבג"ץ 453/84 איתורית שירותי תקשורת בע"מ נ' שר התקשורת, נקבע כי "לעניין דיני השיהוי דין הזמן העובר בטיפולו של הנציב כדין כל זמן אחר שעובר ושיש בו כדי לבסס שיהוי". "פ"ד לח(4), 617, בע' 625.

בדבר צדקתה או אי-צדקתה של התלונה. הליך הגישור במהותו צופה פני עתיד ובכך מסייע לא אחת לביסוס אמון ולשיפור מערכת יחסים קודמת.

(ב) הגישור - עקרונות כלליים

מאפייני הגישור

- (1) חופש הבחירה - הליך הגישור הוא הליך רצוני המבוסס על הסכמת הצדדים. בכל שלב יכולים הצדדים לחזור בהם מהסכמתם ובכך להביא לסיום ההליך.
- (2) סודיות ומידור - הצדדים והמגשרים לא יעבירו את המידע שהובא לידיעתם במהלך הגישור לצד ג' או למברר התלונה אלא בהסכמת הצדדים.
- (3) הגישור עשוי להתנהל על ידי מגשר אחד או שניים מהנציבות (להלן - צוות הגישור).

(ג) העברת התלונה לטיפול באמצעות גישור

- (1) עם פתיחת תיק התלונה ייבחן אם התלונה מתאימה לבירור באמצעות גישור.
- (2) בכל שלב של בירור התלונה אפשר להמליץ לבררה באמצעות גישור בין הצדדים.

(ד) תלונות המתאימות לבירור באמצעות גישור

תלונות המתאימות לבירור בדרך של גישור הן, בין היתר:

- (1) תלונות הנוגעות לצדדים שמערכת היחסים ביניהם ממושכת.
- (2) תלונות שבירורן באמצעות הליך רגיל עלול להחריף את הסכסוך בין המתלונן ובין הגוף הנילון ואף לסכל את האפשרות של שיתוף פעולה עתידי ביניהם.
- (3) תלונות שביסודן מונחת בקשה להכרה בפגיעה רגשית שנגרמה למתלונן או בקשה להתנצלות.
- (4) תלונות שעניינן סכסוך בעניינים טכניים או מורכבים, שיישובו מצריך מומחיות מיוחדת.
- (5) תלונות הנוגעות לסכסוך מורכב או רב-צדדי אשר המתלונן "נופל בין הכיסאות" במסגרת טיפולן של הרשויות השונות בעניינו, או תלונות הנוגעות לסכסוך שבירורו במסגרת הליך רגיל צפוי להימשך זמן רב.
- (6) תלונות אשר מידע רב הנוגע להן אינו גלוי, או אשר יש קושי להציג ממצאים עובדתיים בעניינן.

(ה) הליך הגישור

(א) קבלת הסכמת הצדדים לגישור

ככלל, הנציבות תפנה תחילה למתלונן לקבלת הסכמתו לגישור ולאחר מכן תפנה ליתר משתתפי הגישור לקבלת הסכמתם להליך. עם זאת, ייתכנו מקרים שבהם הנציבות תפנה תחילה לגוף הנילון, לקבלת הסכמתו לגישור, ורק לאחר מכן תפנה למתלונן לקבלת הסכמתו, בהתאם לנסיבות המקרה.

(1) הקשר עם המתלונן

א. הנציבות תשלח למתלונן מכתב ובו תבקש את הסכמתו לבירור תלונתו באמצעות גישור, והמתלונן יתבקש להגיש את תשובתו על כך בתוך 14 יום. רצוי גם שהנציבות תקיים שיחת טלפון עם המתלונן כדי להבהיר לו את מאפייני ההליך ואת יתרונותיו.

ב. סירב המתלונן להשתתף בהליך גישור, תועבר התלונה לבירור בהתאם לסעיף 5.

(2) הקשר עם הנילון

א. ניתנה הסכמת המתלונן לבירור התלונה באמצעות גישור, תשלח הנציבות מכתב לנילונים, בבקשה לקבל את הסכמתם להליך, והנילונים יתבקשו להגיש את תשובתם על המכתב בתוך 14 יום (קביעת זהות משתתפי ההליך מסורה לשיקול דעת הנציבות).

ב. רצוי גם כי הנציבות תקיים שיחת טלפון עם הנילון כדי להבהיר לו את מאפייני ההליך ואת יתרונותיו.

ג. אם בתוך 14 יום לא התקבלה הסכמת הנילון לביצוע הליך הגישור או אם הנילון סירב להשתתף בגישור, תועבר התלונה לבירור בהתאם לסעיף 5.

ד. במקרים המתאימים ניתן לשקול מתן ארכה קצובה נוספת לקבלת תשובת הנילון, שלא תחרוג מ-14 יום נוספים.

(3) תלונות שמעורב בהן אדם או גורם פרטי

כאשר בתלונה מעורב אדם או גוף פרטי נוסף על המתלונן רשאי צוות הגישור לפנות ישירות לאותו הגורם, וזאת מכוח סמכות הנציבות המעוגנת בסעיף 41(ג) לחוק, ולקבל את הסכמתו להשתתף בגישור.

(ב) תיאום הפגישה והקצאת צוות גישור

(1) ניתנה הסכמת הצדדים לביצוע הליך הגישור, יתואם עם המתלונן והנילון או הנילונים, לפי העניין, מועד מוסכם לקיום פגישה משותפת.

(2) הפגישה תיקבע באחת מלשכות הנציבות. עם זאת, במקרים מסוימים ניתן לקיים את הפגישה במשרדי הגוף הנילון או במקום שעליו נסבה התלונה או במקום אחר או בגישור מקוון (On line Dispute Resolution) או גישור טלפוני, הכל בהתאם לנסיבות.

(ג) פגישת הגישור

(1) פגישה משותפת

א. בתחילת הפגישה יפרט צוות הגישור לפני המשתתפים את תפקידיו וסמכויותיו של משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור.

ב. צוות הגישור ישוב ויבהיר למשתתפים את מאפייני הליך הגישור (לרבות היותו מבוסס על רצון המשתתפים בו והצורך לשמור על סודיות המידע בעניינם) וכפועל יוצא מכך יובהר כי מתקיימת הפרדה בין צוות הגישור ובין מברר התלונה.

ג. צוות הגישור יבהיר לצדדים כי אין לכתוב פרוטוקול של הדיונים המתקיימים במסגרת הליכי הגישור בנציבות ואין להקליט דיונים אלה.

ד. צוות הגישור יבהיר לצדדים כי במסגרת ההליך מנהל הצוות רישומים פנימיים, כי השימוש ברישומים אלה הוא לצורך הגישור בלבד, וכי אלו לא יועברו לשום גורם פנימי או חיצוני.

ה. צוות הגישור ינהל את פגישת הגישור בהתאם לשיקול דעתו.

(2) פגישות נפרדות

א. בהתאם לשיקול דעתו של צוות הגישור ולנסיבות המקרה ניתן לקיים פגישות נפרדות עם כל אחד מצדדי הליך הגישור.

ב. בפתיחת הפגישה הנפרדת יחזור צוות הגישור וידגיש את סודיות המפגשים, ובסיומה יברר עם המשתתף בפגישה האם ואיזה מידע הוא מסכים להעביר ליתר המשתתפים.

(3) סיום הפגישה

א. הגיעו הצדדים להסכמות יסייע צוות הגישור לצדדים לנסח את הסכמותיהם, ואם הדבר יתאפשר יחתמו הצדדים על הסכם הגישור.

יובהר לצדדים כי ההסכם (כמו כל מסמך במסגרת הליך בירור בנציבות) לא ישמש כראיה בהליך משפטי או משמעותי בהתאם לסעיף 30 לחוק.

ב. הגיעו הצדדים לידי הסכמות ולא היה צורך בניסוח הסכם גישור, יסכם צוות הגישור בכתב את הפגישה.

ג. לא הגיעו הצדדים לידי הסכמות, ייסגר תיק הגישור. במקרים המתאימים ייפתח תיק לבירור בהתאם לסעיף 5.

ד. מי ששימש מגשר בתיק הגישור שהועבר לבירור לא יברר את התלונה.

16. שונות

(א) החלטה להחיל את סמכות בירור התלונות על גוף או אדם שאינו נילון

בכל עת במהלך הטיפול בתלונה עשויה להתעורר השאלה אם אפשר וראוי להחיל את סמכות בירור התלונות על גוף או אדם שאינו מוגדר נילון לפי הוראת סעיף 36(2) לחוק. הלשכה המשפטית תבחן סוגיה זו, לפי נסיבות העניין.

(ב) תלונה המעוררת חשש לשלומו של המתלונן או לשלום אדם אחר

התקבלה תלונה שעולים ממנה איומי התאבדות או חשש אחר לשלומו של המתלונן או לשלום אדם אחר, או שבשיחה שהתקיימה עם גורם כלשהוא מושמעים איומים כאמור, היועצת המשפטית לנציב תעודכן בכך והעניין יופנה מיידית לטיפול משטרת ישראל.

17. יישום הוראות התקנות לעידוד טוהר המידות בשירות הציבור

(א) לפי החוק לעידוד טוהר המידות בשירות הציבור, התשנ"ב-1992 (להלן בסעיף זה - החוק לעידוד טוהר המידות), עובד ציבור שהתלונן בתום לב ועל פי נהלים תקינים על מעשה שחיתות או על פגיעה אחרת בטוהר המידות שבוצעו במקום עבודתו ותלונתו נמצאה מבוססת, זכאי לקבל "תעודת ממצאים" ובה יצוינו ממצאי הבדיקה בעניין התלונה שהגיש או תוצאותיה.

עוד נקבע בחוק לעידוד טוהר המידות כי מי שעומד בראש גוף שהוגשו או הועברו לו תלונות כאמור ימסור מדי שנה לנציב תלונות הציבור דיווח על התלונות שהוגשו לו לפי חוק זה, על נושאיהן ועל תעודות ממצאים שמסר.

(ב) בסעיף 1 לתקנות לעידוד טוהר המידות בשירות הציבור, התשנ"ד-1994 (להלן - התקנות), נקבע מהי "תלונה מבוססת" שהיא תנאי לקבלת תעודת ממצאים לפי החוק לעידוד טוהר המידות. בין היתר נקבע בסעיף האמור כי תלונה מבוססת היא "תלונה שמבקר המדינה מצא אותה מוצדקת לפי הוראות חוק מבקר המדינה".

בסעיף 2ב לתקנות נקבע כדלקמן:

(1) בדק מבקר המדינה תלונה ומצא אותה מבוססת, יבואו דין וחשבון של מבקר המדינה לפי הפרק הרביעי לחוק מבקר המדינה או הודעה למתלונן לפי הפרק השביעי לחוק האמור במקום דין וחשבון לפי תקנה 2 או 2א, לפי העניין.

(2) מבקר המדינה יצרף לדין וחשבון שישלח למתלונן מכתב שיצוין בו כי הוא תעודת ממצאים לפי החוק.

כלומר, לפי התקנות עשויה הודעה למתלונן על תוצאות בירור תלונתו לשמש "תעודת ממצאים" כמשמעה בחוק לעידוד טוהר המידות.

(ג) נוכח האמור לעיל, כאשר מתקבלת תלונה הכשירה לבירור לפי הוראות חוק מבקר המדינה, שלכאורה חלות עליה הוראות החוק לעידוד טוהר המידות, יוחלט אם היא אכן נכנסת לגדריו של החוק ואם יש מקום להודיע למתלונן על זכותו לקבל תעודת ממצאים אם תימצא תלונתו מבוססת.

(ד) אם בתום הבירור יימצא כי מדובר ב"תלונה מבוססת", כמשמעה בחוק לעידוד טוהר המידות, תועבר ההודעה על ממצאי הבירור לאישור הנהלת הנציבות או הלשכה המשפטית. לאחר האישור תימסר ההודעה למתלונן, והעתק שלה יועבר ללשכה המשפטית לצורך ציון דבר מתן תעודת הממצאים בדוח המוגש לכנסת, לפי החוק, בט"ו בשבט מדי שנה.



משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור