



הנחיה מקצועית מס' 1

יוני 2020

המבקר הפנימי כנציב תלונות הציבור ודרכי הטיפול בתלונות

מבוא

מאז מונה מבקר המדינה לנציב תלונות הציבור, קיבל שילוב התפקידים של המבקר הפנימי והממונה על הטיפול בתלונות, תנופה רבה. זאת, בין השאר, כדי להקנות לממונה על הטיפול בתלונות את אי תלותו ואת ראייתו המערכתית של המבקר הפנימי.

שילוב התפקידים מאפשר בירור תלונה בצורה אובייקטיבית, בלתי תלויה ומקצועית. לעיתים, תלונות חושפות ליקויים ונושאים שהם מהותיים לארגון ושילוב התפקידים מקל על הכללת נושאים אלה בתוכנית העבודה של הביקורת הפנימית.

חוק הביקורת הפנימית מאפשר למנות את המבקר הפנימי גם כממונה על תלונות הציבור (או הממונה על תלונות העובדים), "אם מילוי תפקיד נוסף זה כאמור לא יהיה בו כדי לפגוע במילוי תפקידו העיקרי".

חוקים נוספים עוסקים במינוי ממונה על טיפול בתלונות, למשל: "חוק מבקר המדינה", "חוק השיפוט הצבאי - נציב קבילות חיילים", "פקודת המשטרה", "פקודת בתי הסוהר", "חוק ביטוח בריאות ממלכתי", "חוק הרשויות המקומיות (הממונה על תלונות הציבור)", נציב תלונות על שופטים ועוד. לפיכך, מבחינים בין ממונה על טיפול בתלונות על פי חוק, לבין ממונה על טיפול בתלונות, שסמכויותיו ואחריותו מעוגנים בנוהלי הארגון.

החוקים וכללי המקצוע, מחייבים את המבקר הפנימי גם בתפקידו כנציב תלונות הציבור, בשינויים המתחייבים.

הכללים המקצועיים, המפורטים בהנחיה זו, מיועדים להנחות מבקרים פנימיים בדרכי הטיפול בתלונות מאת הציבור, לרבות תלונות עובדים, בתחומים המפורטים להלן:

1. הגדרת תפקיד.
2. הבחנה בין תלונה לבין פנייה.
3. אחריות וסמכות.
4. תפקידים.
5. תלונות שאין לטפל בהן.
6. דרכי הטיפול בתלונות.
7. הגנה על מתלונן.
8. טיפול בתלונה אנונימית.
9. תבחינים לסיווג תלונה כמוצדקת.
10. הבטחת איכות בטיפול בתלונות.
11. דיווח תקופתי.
12. הפקת לקחים מתלונות.
13. מבקר פנימי שאינו מכהן כנציב תלונות.
14. תלונות על שחיתות או פגיעה בטוהר המידות.



1. הגדרת תפקיד

נציב תלונות הוא נושא תפקיד בארגון, המברר, באופן בלתי תלוי, תלונות על מעשה או מחדל הנוגעים לתפקוד הארגון או יחידים בו. עליו להביא מענה לבעיה פרטנית של מתלונן ולהגיש המלצות לשיפורים מערכתיים.

2. הבחנה בין תלונה לבין פנייה

- 2.1 **תלונה** - היא טענה על מעשה או מחדל של הארגון או מי מטעמו. בתלונה יש מרכיב של מחלוקת, ערעור ו/או תביעה. נושא התלונה, יכול שיהיה על הימנעות מפעולה או על פעולה, שהינה בניגוד לחוק, או ללא סמכות חוקית, או בניגוד למחויבות של הארגון, או בניגוד לנוהל הארגון, או בניגוד למנהל תקין.
- 2.2 **פנייה** - היא בקשה למידע או סיוע, אשר הטיפול בה אינו מצריך תהליך פורמלי של בירור או בדיקה.
- 2.3 חוק הביקורת הפנימית וחוק הרשויות המקומיות (הממונה על תלונות הציבור) מתירים למבקר הפנימי לעסוק בבירור תלונות. פנייה שאין בה מרכיב של תלונה תועבר לטיפול הגורם המתאים בארגון.

3. אחריות וסמכות

- 3.1 החוק, הקוד האתי, התקנים והכללים המקצועיים של לשכת המבקרים הפנימיים IIA ישראל מחייבים את המבקר הפנימי גם בתפקידו כנציב תלונות.
- 3.2 הסמכות והאחריות של המבקר הפנימי, המכהן כנציב התלונות, תעוגן בכתב האמנה (צ'רטר), אשר יגדיר גם את סמכויותיו ותוארו.
- 3.3 על נציב התלונות להפעיל סגל עובדים ברמה מקצועית נאותה בתחום הטיפול בתלונות, בעל ידע וניסיון בתחומי הפעילות השונים של הארגון ובעלי תכונות אישיות מתאימות.
- 3.4 בסמכותו של נציב התלונות לדרוש ולקבל לצורך ביצוע תפקידו, כל מסמך וכל מידע, ולהיות בעל גישה לכל מאגר נתונים ומידע רגיל או ממוחשב, כאמור בחוק הביקורת הפנימית ובחוק הרשויות המקומיות (הממונה על תלונות הציבור).
- 3.5 נציב התלונות רשאי להיעזר במהלך בירור תלונה במומחים מתוך הארגון או מחוצה לו, כאמור בכללים ובתקנים המקצועיים.

4. תפקידים

- 4.1 להוות כתובת נגישה, אמינה ואובייקטיבית לטיפול בתלונות הציבור, ולייצג את הפונים אליו ואת הארגון באופן מקצועי, בלתי תלוי, וללא משוא פנים.
- 4.2 להביא לידיעת הציבור מידע על קיום נציבות התלונות ועל הדרכים להגשת תלונה.
- 4.3 לקבוע אם בידו הסמכות והיכולת לברר תלונה שהועברה לטיפולו.
- 4.4 לברר תלונות עפ"י כל דין ובהתאם לכללים ולתקנים המקצועיים של לשכת המבקרים הפנימיים IIA ישראל.
- 4.5 למצות את כל הדרכים לקבלת מידע שלם, אמין ומדויק הנדרש לבירור תלונה.
- 4.6 בתום כל בירור של תלונה – לגבש מסקנה מקצועית, בהתבסס על ראיות תומכות ומספקות.
- 4.7 ליישם תהליך הפקת לקחים מערכתיים, העולים מהטיפול בתלונות.
- 4.8 להגיש דוח תקופתי בראייה כוללת על הטיפול בתלונות.



5. תלונות שאין לטפל בהן

- בתלונות אלה לא יתקיים או יופסק הבירור, אלא אם מצא נציב התלונות שיש סיבה, אשר לדעתו מצדיקה את המשך בירורן:
- 5.1 נושא התלונה אינו מהותי.
 - 5.2 תלונה על פעולה שיפוטית או מעין שיפוטית.
 - 5.3 תלונה בעניין התלוי ועומד בבית משפט או בבית דין, או שבית משפט או בית דין הכריע בו לגופו.
 - 5.4 תלונה הנמצאת בהליך חקירת משטרה או מצ"ח או רשות חוקרת אחרת, אלא אם נקבע אחרת בתיאום עם הממונה על המבקר הפנימי ו/או עם הרשות החוקרת.
 - 5.5 תלונה שהוגשה לאחר שעבר ממועד האירוע, פרק הזמן שנקבע בנוהל נציב התלונות או בכתב האמנה (צ'רט).
- במקרים אלה יודיע נציב התלונות למתלונן בכתב, שלא יטפל בתלונה, ויציין, אם מצא לנכון, את הנימוקים לכך.

6. דרכי הטיפול בתלונות

- 6.1 דרכי קבלת תלונות, כגון: בכתב, בפנייה בעל פה, בטלפון, באינטרנט, בדואל, בפקס, לרבות תלונות אנונימיות, יעוגנו בנוהל ו/או בכתב האמנה (צ'רט).
- 6.2 ככלל, תלונה שהוגשה בכתב, תיענה בכתב. תלונה שנמסרה בעל פה תירשם מפי המתלונן ותהווה התלונה שאותה יש לברר. גם תלונה כזו תיענה בכתב.
- 6.3 נציב תלונות יקיים רישום של התלונות המתקבלות (לרבות ערעורים על טיפול קודם בתלונות), ותוך פרק זמן קצר ישלח למתלונן הודעה ובה אישור על קבלת התלונה. אם התלונה תועבר לבירור של גורם אחר בארגון, יובא הדבר לידיעת המתלונן ונציב התלונות יקיים מעקב אחר בירור התלונה, ככל שניתן. אם מדובר בערעור על טיפול קודם בתלונה, אין להעביר את הבירור לגורם אחר בארגון.
- 6.4 רצוי שפרק הזמן עד לסיום בירור התלונה יעוגן בנוהל או בכתב האמנה (צ'רט).
- 6.5 כאשר בירור התלונה מתמשך מעל פרק זמן שייקבע, ישלח נציב התלונות למתלונן, תשובת ביניים, רצוי מנומקת.
- 6.6 נציב תלונות הציבור יקבע, לפי שיקול דעתו, את דרכי הטיפול בתלונה, כגון: בחינה של מסמכי מקור, סיור בשטח, קבלת חוות דעת מקצועית לרבות משפטית, התייחסות לאמור בתלונה של הגורמים הנוגעים בדבר (לרבות הנילון) והאחראים לתחום עליו נסבה התלונה.
- 6.7 נציב תלונות הציבור ישקול את האפשרות והצורך לבצע בתחילה (ככל האפשר) את בירור התלונה בדרך סמויה, במיוחד בתלונה על עובד בארגון; זאת, כדי למנוע פגיעה מיותרת במי שעליו נסבה התלונה וכדי למנוע שיבוש הליכים.
- 6.8 תלונה שיש בה טענה על חשד למעשה פלילי של עובד הארגון והוחלט להרחיב את בדיקתה, תלווה בייעוץ משפטי.
- 6.9 אם באחד משלבי בירור התלונה יעלו ממצאים שיש בהם כדי להצביע על חשד לכאורה לביצוע של עבירה פלילית, יועבר המידע על כך לממונה, כאמור בחוק הביקורת הפנימית. במקרה כזה, רצוי שממצאי הבדיקה יועברו לידיעת היועץ המשפטי של הארגון והמשך הטיפול יתואם איתו. אם הבירור העלה חשד לעבירה פלילית של הממונה על המבקר הפנימי בגוף ציבורי על פי חוק הביקורת הפנימית, יובא העניין לידיעתו של מבקר המדינה.



- בתאגידים אחרים לידיעתו של יו"ר הדירקטוריון ו/או גוף מקביל לו.
- 6.10 תלונה על עבירת משמעת, שאין בה חשד לעבירה פלילית, רצוי שתטופל בתיאום עם יחידת משאבי אנוש של הארגון.
- 6.11 אם יעלו בבדיקת התלונה ממצאים המחייבים פעולות תיקון ושיפור, יוגש דיווח בכתב על ממצאי הבדיקה והמלצות על פעולות התיקון והשיפור המתחייבות.
- 6.12 העלה בירור תלונה כי היא מוצדקת, מוסמך נציב התלונות להצביע על הצורך בתיקון הליקוי ועל הדרך והמועד לתיקונו ולהמליץ בפני הגוף הנוגע בדבר על סעד למתלונן לפי העניין.
- 6.13 לפי שיקול דעתו, נציב תלונות הציבור, יודיע על תוצאות בירור התלונה למתלונן, עם העתק למנהל הגוף הנילון.
- 6.14 במענה לתלונה על מעשה שאינו פוגע במתלונן, יצוין (ייכתב) כי התלונה התקבלה, תיבדק ותטופל על פי ממצאי הבדיקה. המתלונן לא יקבל מידע מפורט על תוצאות בירור התלונה ועל הפעולות שננקטו בעקבות כך, אלא אם החליט נציב התלונות אחרת.

7. הגנה על מתלונן

- 7.1 נציב התלונות ינקוט באמצעים מתאימים לנסיבות העניין, כדי למנוע פגיעה במתלונן, לרבות עובד הארגון, לקוח או ספק.
- 7.2 נציב התלונות ישמור, בנסיבות העניין, על סודיות פרטי המתלונן וחסיון מידע היכול להביא לזיהוי המתלונן.
- 7.3 נציב התלונות רשאי במהלך בירור תלונה, או לאחר סיום הטיפול בה, להמליץ לארגון לא לנקוט בצעד, שירע את מצבו של המתלונן בעניין נשוא התלונה.

8. טיפול בתלונה אנונימית

- 8.1 נציב התלונות יקבע לפי שיקול דעתו, האם יש מקום לברר תלונה אנונימית, זאת על סמך המידע הנכלל בה ומידע נוסף, אם קיים. שיקול הדעת יתייחס, בין היתר, להיבטים הבאים: מהותיות נושא התלונה, בתלונה נכללות עובדות הניתנות לבדיקה, והבדיקה הסמויה מורה שיש בסיס לכאורה בתלונה.
- 8.2 נציב התלונות יתעד את הטיפול בתלונות אנונימיות.

9. תבחינים לסיווג תלונה כמוצדקת

תלונה תיחשב כמוצדקת בהתקיים אחד מאלה:

- 9.1 מעשה או מחדל שהוא בניגוד לדין.
- 9.2 מעשה או מחדל שהוא בניגוד לנוהלי הארגון, או לקוד האתי של הארגון, או בניגוד לאמנת שירות שבין הארגון ללקוחותיו.
- 9.3 מעשה או מחדל הפוגע בארגון, או במנהל תקין, או שיש בו משום אי צדק בולט.
- 9.4 בכל מקרה אחר, על פי החלטה מנומקת של נציב התלונות.

10. הבטחת איכות בטיפול בתלונות

- נציב התלונות יקבע ויישם תכנית להבטחת איכות הטיפול בתלונות, כאמור בתקן 1300 של ה IIA.
- 10.1 לצורך כך, רצוי שנציב התלונות יגדיר מדדי איכות כגון:
שיעור התלונות שטופלו בפרק הזמן שנקבע בנוהל הארגון.



- 10.2 שיעור התלונות שסווגו ע"י נציב התלונות כבלתי מוצדקות ולאחר השגה של המתלונן סווגו על ידו כמוצדקות.
- 10.3 שיעור התלונות אשר בדיקתן הושלמה: כל הנושאים שצוינו בתלונה נבדקו וניתנה עליהם תשובה למתלונן.
- 10.4 שיעור יישום המלצות נציב תלונות הציבור.

11. דוח תקופתי

- נציב התלונות יגיש לממונה עליו- דוח תקופתי על הטיפול בתלונות.
- 11.1 הדוח יכלול, בין היתר, מידע כמפורט להלן:
- 11.1.1 האחריות והסמכות של נציב התלונות;
- 11.1.2 הפקת לקחים מבירור תלונות;
- 11.1.3 עמידה ביעדי האיכות;
- 11.1.4 נתונים סטטיסטיים, כגון: נושאים עיקריים, שיעור התלונות המוצדקות, השוואה בין יחידות ארגוניות ובין נושאים, שיעור התלונות המופנות ישירות לארגון לעומת אלו המופנות אל הארגון באמצעות גורמי חוץ (כגון: נציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה, הפיקוח על הבנקים, הממונה על שוק ההון ביטוח וחסכון, הממונה על תלונות הציבור במשרד הבריאות).
- 11.2 נציב התלונות יזום דיון באשר לאמור בדוח.
- 11.3 מבקר פנימי שמכהן גם כנציב תלונות, ידווח לוועדת הביקורת אודות היקף המשאבים שהושקעו על ידו בטיפול בתלונות, הן במסגרת תוכנית עבודה שנתית והן במסגרת דוח על פעילות הביקורת הפנימית.

12. הפקת לקחים מתלונות

במקביל לבירור פרטני של תלונה ומתן מענה למתלונן, יש להפיק לקחים מהממצאים העולים מבירור תלונות. המבקר הפנימי, על פי שיקול דעתו, ישלב בתוכנית העבודה מטלות ביקורת בנושאים (ספציפיים ו/או בעלי השלכות רחב) שעלו מבירור תלונות.

נציב תלונות הציבור (המבקר הפנימי שמברר תלונות הציבור) יערוך מעקב אחר תיקון ליקויים שהועלו בתלונות המוצדקות שבירר.

13. מבקר פנימי שאינו מכהן כנציב תלונות

מבקר פנימי שאינו מכהן כנציב תלונות, יפעל לפי שיקול דעתו ובהתאם לנוהלי הארגון בו הוא מכהן כמבקר פנימי. מבקר פנימי שאינו מכהן כנציב תלונות ינהג, לגבי תלונות שהופנו אליו, ככל הניתן, לפי האמור בהנחיה זו.

14. תלונות על שחיתות או פגיעה בטוהר המידות

בחודש יולי 2007 התקבל בכנסת תיקון לחוק לעידוד טוהר המידות בשירות הציבור, תשנ"ב-1992. החוק חל על מבקרים פנימיים בגופים ציבוריים ו/או מבוקרים ע"י מבקר המדינה. החוק קובע כי המבקר הפנימי בגופים אלו חייב לבדוק תלונה שהוגשה לו על ידי עובד ציבור ונטען בה על מעשה שחיתות או על פגיעה אחרת בטוהר המידות שבוצעו במקום עבודתו של המתלונן. המבקר הפנימי



נדרש בחוק לתעד את הבדיקה שערך.

אם העומד בראש הגוף בו הוגשה התלונה, הסמיך את המבקר הפנימי לדווח למתלונן בכתב על ממצאי בדיקתו, עליו לדווח כאמור לעיל, באותם מקרים בהם נמצאה התלונה מבוססת. במקרים אלה יש למסור למתלונן תעודת ממצאים כמפורט בסעיף 3 לחוק לעידוד טוהר המידות בשירות הציבור, תשנ"ב-1992.

ככלל, המבקר הפנימי בכל ארגון אמור לבדוק כל תלונה שהגיעה לידי, או שהועברה לבדיקתו ע"י גורם מוסמך, ואשר עניינה פגיעה בחוק, שחיתות, או פגיעה בטוהר המידות. עם זאת, החוק לעידוד טוהר המידות בשירות הציבור, מרחיב בכך שהוא מחייב מבקר פנימי שפועל על-פי החוק, לדווח על ממצאי הבדיקה למתלונן גם אם הוא אינו הגורם הממונה או הגורם המבוקר.

14.1 מבקרים פנימיים עליהם חל החוק

החוק חל רק על מבקרים פנימיים העובדים בגופים ציבוריים כמשמעם בחוק העונשין תשל"ז-1977, לרבות מבקרים פנימיים של גוף מבוקר כמשמעו בחוק מבקר המדינה תשי"ח-1958 [נוסח משולב].

14.2 תנאי סף לטיפול בתלונה

המבקר הפנימי יטפל בתלונה, מכוח החוק לעידוד טוהר המידות בשירות הציבור, תשנ"ב-1992, רק אם מולאו כל התנאים הבאים:

- (1) התלונה עוסקת בשחיתות או פגיעה אחרת בטוהר המידות.
- (2) התלונה הינה של עובד ציבור, על אירועים במקום עבודתו.
- (3) המתלונן הגיש את התלונה בתום לב ועל פי נהלים תקינים.
- (4) התלונה הוגשה למבקר הפנימי ע"י המתלונן, או שהעומד בראש הגוף, בו הוגשה התלונה, העביר את התלונה לבדיקתו של המבקר הפנימי.

רצוי שבנוהלי עבודת הדירקטוריון וועדותיו ייקבע, כי המבקר הפנימי יקבל עותק מכל תלונה שהוגשה על פי חוק זה, וכי יועבר למבקר הפנימי העתק מכל תעודת ממצאים שנמסרה למתלונן, כמתחייב מהחוק.

14.3 הטיפול בתלונה

14.3.1 משוב למתלונן

המבקר הפנימי, המטפל בתלונה מכוח החוק, יודיע למתלונן ויאשר בכתב, כי הוא קיבל את התלונה ובודק את האמור בה, וכי אם תלונתו תימצא מבוססת, הוא יהיה זכאי לקבל תעודת ממצאים.

14.3.2 בירור ראשוני

כדי להגיע להחלטה על דרך בדיקת התלונה, על המבקר הפנימי לערוך בירור ראשוני, במטרה לאמת או לשלול את החשש העולה מהאמור בתלונה. אם



העובדות המפורטות בתלונה נמצאו על פניו מבוססות, תורחב הבדיקה בהתאם לתקנים המקצועיים.

14.3.3 דרך הטיפול בתלונה

המבקר הפנימי יברר תלונה על פגיעה בחוק, שחיתות, או פגיעה אחרת בטוהר המידות- בכלים ובדרך בה הוא עורך ביקורת פנימית וכמתחייב מהדין, מהתקינה המקצועית ומנהלי הארגון.

14.4 דיווח

14.4.1 דיווח למבקר המדינה - נציב תלונות הציבור

ע"פ סעיף 3 לחוק, העומד בראש הגוף בו הוגשה התלונה, נדרש לדווח למבקר המדינה - נציב תלונות הציבור, אחת לשנה ולא יאוחר מ-ל' בתשרי, על תלונות שהתקבלו ותעודות ממצאים שהוגשו למתלוננים.

14.4.2 דיווח לממונה, לדירקטוריון ולוועדת הביקורת

המבקר הפנימי ידווח באופן מיידי לממונה, לדירקטוריון ולוועדת הביקורת על תלונה שנמצאה מבוססת. בנוסף לדיווח מיידי כאמור, מומלץ, כי המבקר הפנימי ידווח אחת לתקופה במסגרת דוח הביקורת הפנימית השנתי או התקופתי, על התלונות בהן טיפל על פי החוק, על תעודות ממצאים שמסר למתלוננים, על הממצאים, המסקנות וההמלצות, ועל מצב יישומן.

14.4.3 דיווח למתלונן

המבקר הפנימי ימציא תעודת ממצאים למתלונן שאת תלונתו בדק ומצא שהיא מבוססת.

רצוי שתעודת הממצאים תכלול את המידע הבא:

- פרטי המתלונן ועיקרי התלונה;
- תיאור כללי של ממצאים, תוצאות ומסקנות;
- ככל שהדבר נכון בנסיבות המקרה, יינתן אזכור כללי של פעולות שננקטו בעקבות ביסוס האמור בתלונה.

14.5 סייגים

תוכן תעודת הממצאים לא ישמש, על פי החוק, ראיה בהליך משפטי. עם זאת, מכיוון שהאמור בתעודת ממצאים, עשוי להתייחס לנושאים שהוראות הדין הפלילי חלות עליהן, יש לנהוג בזהירות המתאימה, ורצוי לתאם את האמור בתעודת הממצאים עם גורמים, כגון: רשויות החוק והיועץ המשפטי של הארגון - כל מקרה לגופו.