



משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור



מדינת ישראל



מסמך קווים מנחים בנושא הגנה על חושפי שחיתות

Best Practice Paper on the Protection of Whistleblowers¹

פתח דבר

הצורך בהגנה על חושפי שחיתות

ביצוע מעשי שחיתות על ידי עובדי ציבור המועסקים בארגונים ציבוריים תוך שימוש לרעה בכוחם פוגע באינטרס הציבור. ההיבט הלא מוסרי שבמעשים אלו מתבטא בכך שבמקום שהאזרחים יהיו כפופים לסמכות השלטונית כפי שראוי, הם הופכים להיות כפופים לרצון הפרטיקולרי של עובד הציבור בעל השררה.

המחוקק הישראלי, המכיר בביטויים השונים של שימוש לרעה בכוח המשרה ומספק הגנה לעובד, מגדיר כמעשה שחיתות גם פגיעה חמורה במינהל תקין או הפרה חמורה של חיקוק. במסמך זה יכוננו כלל המעשים שפורטו לעיל בשם הכללי "שחיתות".

שחיתות היא תופעה קשה לאיתור. הפערים בין המידע שבידי עובדי הארגון לבין זה שבידי האנשים שמחזיקים לו מאפשרים בקלות רבה יחסית לבצע מעשי שחיתות ולהסתירם. אף שמקובל לטפל בסוגיות של מינהל לא תקין ושחיתות במגזר הציבורי באמצעות רגולציה מוגברת ואכיפה קפדנית יותר של החוק, גופים רגילים הפועלים למניעת פשע עשויים להתקשות לטפל בכך ביעילות; זאת לנוכח העובדה שמעשי שחיתות מבוצעים תמיד בחשאיות, בפני מעט עדים או שלא בנוכחות עדים כלל, ובין שותפים מרצון.

תכופות שחיתות מתגלה בזכות עובדים בארגון אשר הידע וההכשרה הרלוונטיים שלהם מאפשרים להם לזהות הליכים שאינם תקינים. הנכונות של יחידים לחשוף עוולות ופגיעות במינהל התקין, הן במגזר הפרטי והן במגזר הציבורי, תורמת תרומה חיונית למאבק נגד שחיתות, לביסוס הדמוקרטיה ולקבלת האחריות, להגבלת מינהל לא תקין, להצלת חיים, להגנה על הסביבה, לקיום שלטון החוק ולהבטחת השימוש הנאות במשאבים ציבוריים. חושפי שחיתות הם מקור למידע בעל ערך ששום מערכת מפקחת אינה יכולה להעמיד לרשות הממשלה או הציבור. זאת מאחר שהם באים מתוך הארגונים, והם המעורים ביותר בנעשה בהם.

לעקרון ההגנה על חושפי שחיתות כמה הצדקות. הגנה על חושפי שחיתות היא בראש ובראשונה אינטרס ציבורי - ההגנה על תקינות פעולתן של המערכות הציבוריות הפועלות למען הציבור.

עובדים המתריעים על מעשי שחיתות הם נדבך חשוב בחומת ההגנה על טוהר המידות בשירות הציבורי, ולפיכך הגנה עליהם היא אינטרס לאומי. חשיפת מעשי שחיתות חיונית לטיפוח תרבות של שקיפות, אחריות ויושרה.

הצדקה אחרת מתבססת על הזכות לחופש הביטוי. מנקודת השקפה זו, פרסום דבר ביצועם של מעשי שחיתות נתפס כמימוש זכותו של העובד לחופש הביטוי.

1 מסמך הקווים המנחים בנושא ההגנה על חושפי השחיתות אומץ על ידי IOI - ארגון האומבדוסמנים הבין-לאומי ופורסם באתר הארגון.

הצדקה נוספת מתבססת על ההכרה בזכות העובד לשמירה על סביבת עבודה נטולת משחיתות; זכות שלפי תפיסה זו אינה נבדלת מזכותו לסביבת עבודה נטולת סיכונים בריאותיים או בטיחותיים.

מסמך קווים מנחים זה - Best Practice Paper (BPP) נועד לרכז את הידע המעשי הנוגע לאופן בירור תלונות של מבקשי הגנה עקב חשיפת מעשה שחיתות. המסמך יתבסס על הניסיון המקצועי הרב שרכש מבקר המדינה ונציגי תלונות הציבור בישראל בבירור תלונות, לצד הכרה בניסיון ובידע בנושא שנצברו גם בקרב מדינות אחרות בעולם, והוא מכוון למוסדות שונים העוסקים בנושא חושפי שחיתות ברחבי העולם או למוסדות שיוסמכו בעתיד לעסוק בנושא זה.

הפרק הראשון במסמך זה יעסוק בהיבטים הנורמטיביים הנוגעים להגנה על חושפי שחיתות תוך התייחסות לנורמות בין-לאומיות ולנורמות הקבועות בחקיקה הישראלית בנושא זה.

הפרק השני יעסוק במסגרת המערכתית שבה פועל האומבודסמן הישראלי וכן למודל היישומי הייחודי שפיתח לבירור בקשות להגנה. בפרק זה נפרט כיצד מתקיים הלכה למעשה בירור תלונה של מבקש הגנה.

הפרק השלישי יעסוק בסוגיית הייצוג המשפטי שלו זכאים מבקשי ההגנה וכן לתמיכה ולליווי שמעניקה למבקשי הגנה עובדת סוציאלית המועסקת במשרד מבקר המדינה ונציגי תלונות הציבור. בפרק זה נפרט את מטרות הליווי ונתייחס למאפייניו המיוחדים, כגון מענה על צרכים שונים ומגוונים שמציג מבקש ההגנה.

הפרק הרביעי יעסוק בהקניית כלים לצוותי הבירור ובתמיכה בהם. נציין כי מהניסיון שנצבר במהלך השנים עלה כי לצוותי הבירור תפקיד מכריע ביצירת מעטפת ההגנה המיטבית על חושפי מעשי שחיתות, ולכן יש לספק להם תמיכה כדי לסייע להם בהתמודדויות המורכבות הכרוכות בתפקידם.

הקשיים שחושפי שחיתות מתמודדים עימם

למרות חשיבותם, חושפי שחיתות נתפסים על ידי החברה באופן אמביוולנטי - "saints or sinners": לצד אלו הרואים את החושף כמי שמבצע מעשה אמיץ לטובת כלל החברה, יש שתופסים את המעשה כבגידה ואת החושף כמי שאינו נאמן לארגון.

פעמים רבות התפיסות השליליות כלפי חושף השחיתות מקבלות ביטוי בפועל בעמדות שליליות בקרב הציבור הרחב או בתגובות של התנכלות ומעשי תגמול מצד ארגונים ועובדיהם, שעלולים לתפוס את החושף כאיום שיש להתגונן מפניו.

על כן לעיתים קרובות חושפי שחיתות מסכנים את פרנסתם, את שמם הטוב, את חייהם ואפילו את חייהם של בני משפחותיהם כדי לחשוף מידע בעל חשיבות ציבורית משמעותית.

מטרות ההתנכלות עשויות אפוא להיות מגוונות ולכלול בין היתר:

- ◆ הפעלת לחץ על החושף כדי שיחזור בו.
- ◆ ערעור אמינותו.
- ◆ בידודו, מניעת גישתו למידע והרחקתו מהארגון.
- ◆ אילוף החושף לעסוק במגננה ובכך להקשות עליו לעסוק בחשיפת השחיתות.
- ◆ הרתעת עובדים אחרים מחשיפת מעשי שחיתות.

סוגי התנכלות

אחת התגובות הנפוצות של ארגונים לחשיפה היא ניסיון לסיים את העסקת העובד או לפגוע בתנאי העסקתו באופן שיובילו לעזוב מרצונו, לכאורה, את מקום העבודה. יש שהפיטורים או הפגיעה בתנאי העסקה לא יתבצעו מייד, כדי שלא ייתפסו כמעשה תגמול. תגובות נפוצות נוספות הן אימים בפעולה משפטית כלפיו או נקיטת פעולה כמו תלונה למשטרה או תביעת דיבה.

מעשי תגמול כלפי חושף שחיתות יכולים להתבטא בכמה אופנים:

פגיעה בפרט המשמעת

- ◆ נקיטת צעדים משמעתיים נגד חושף השחיתות בעילה שהחשיפה היא בגדר הפרת חובות עובד (כגון הפרת חובת הסודיות).
- ◆ איום או נקיטת פעולה משמעתית כלפי החושף בגין נושאים שאינם קשורים לחשיפת השחיתות אשר עלולים לשמש עילה להשעיה או הצדקה לפיטורים.

פגיעה בפרט התעסוקתי

- ◆ מידור מקצועי, כגון אי-זימון לשיבות, ניתוק ממערכות ממוחשבות או ממשאבי עבודה נוספים, גריעה מצניורות המידע בארגון.
- ◆ שינוי לא מוצדק בהסדרי העבודה הרגילים, כגון שלילת אחריות, לעיתים עד כדי הותרת העובד ללא עבודה.
- ◆ "הצפת" העובד במטלות ובמשימות מרובות כדי להכשילו.
- ◆ בידוד פיזי, כגון הרחקת החושף לחלק אחר בבניין או לבניין אחר.
- ◆ מעקב קפדני אחר התנהלות העובד במסגרת העבודה כדי לאתר בהתנהלותו חריגה מנהלים.

פגיעה בפרט הכלכלי

- ◆ פגיעה בשכר ובתנאים נלווים. לדוגמה, הפחתה של היקף המשרה או של רכיבי שכר, קיצוץ או ביטול של מכסת שעות נוספות ושל שעות כונונות.
- ◆ מניעת השתתפותו של העובד בהשתלמויות או בהכשרות שעשויות לזכות אותו בהעלאה בשכר.
- ◆ הורדה בדרגה או עיכוב בקידום.

פגיעה בפרט האישי

יחס פוגעני מצד הממונים עשוי לכלול:

- ◆ השפלה והתעללות בסביבת העבודה - צעקות, עלבונות, הערות מבטלות, לעג וזלזול.
- ◆ התעלמות.
- ◆ דיבור פוגעני על החושף לפני העובדים האחרים.

יחס פוגעני מצד הממונים עשוי לעודד באופן גלוי או באופן סמוי את יתר העובדים לנהוג באופן זה כלפי אותו עובד. גם הימנעותם של הממונים מלהתערב בפעולות מעין אלה של העובדים כלפי החושף היא בבחינת יחס פוגעני.

תכופות החושפים סובלים גם מניכור ונידוי חברתי מצד עמיתיהם לעבודה. זאת בין היתר מהסיבות האלה:

- ◆ חשש מכך שיזהו אותם כתומכים בחושף השחיתות או כמשתפי פעולה עימו.
- ◆ חשש מלהיות מזוהים כעובדים בעייתיים ורצון לשמור על מקום עבודתם.
- ◆ חשש שחשיפת השחיתות תזיק להם בשל היותם עובדי הארגון.

ניצול לרעה של המצב הנפשי של חושף השחיתות

יש ארגונים המטילים דופי ביציבות ובבריאות הנפשית של החושף כדי להתגונן מפני טענותיו על פעולות התנכלות כלפיו. מטרתם היא לשלול את הלגיטימיות של טענות חושף ולהסיט את תשומת הלב מסוגיית השחיתות לעבר מצבו הנפשי של החושף. דבר זה נעשה באמצעות דרכים אלה:

- ◆ העלאת טענות לגבי מצבו הנפשי של החושף בהסתמך על תגובותיו הרגשיות.
- ◆ ניצול מידע על תמיכה נפשית שהחושף מקבל כדי לפעול נגדו.

השפעות ההתנכלות

מחיר חשיפת מעשה שחיתות הוא גבוה במיוחד. התנכלות אפשרית בעקבות חשיפת שחיתות עלולה להשפיע על מעגלי החיים השונים של החושף ועל היבטים חשובים בחייו כגון עבודה, הכנסה, מערכות יחסים עם בני זוג וילדים ורווחה נפשית. לעיתים קרובות פיטורים או פגיעה בשכר ובתנאי ההעסקה גורמים לאובדן הכנסה ניכר, והמצב עלול להחמיר מחמת הוצאות משפטיות או רפואיות בגין החשיפה. גם משפחתו של חושף השחיתות אינה חסינה מפני ההשפעות של חשיפת שחיתות, ולעיתים קרובות התפקוד בתוך המשפחה ובמערכות היחסים הקרובות נפגע.

התנכלות גורמת להיווצרות מצבי דחק מתמשכים, המשפיעים לרעה על בריאותו הפיזית והנפשית של חושף השחיתות. בכל הנוגע לבריאות הפיזית, תופעות נפוצות בעקבות התנכלות הן הפרעות שינה, בעיות בנשימה, לחץ דם גבוה, דפיקות לב, התקפי חרדה, עייפות, כאבי ראש, נשירת שיער ורעד. בכל הנוגע להיבטים רגשיים ונפשיים, חושפים מדווחים תכופות על תחושה של בדידות, חוסר אונים, עצב, פחד, תסכול, בושה, קושי בריכוז, אי-שקט, דריכות, עצבנות, חרדה, דיכאון ועוד. עם הימשכות הקשיים לאורך זמן יש אף שמצבם מידרדר עד כדי ביצוע ניסיונות אובדניים.

פרק ראשון: היבטים נורמטיביים בהגנת חשפי שחיתות

כלים בין-לאומיים

מדינות רבות בעולם ובכללן ישראל מייחסות חשיבות רבה לתקינות פעולתן של הרשויות הציבוריות ולשמירת טוהר המידות בארגון, וכפועל יוצא מכך הן מעודדות עובדים בגופים אלה לחשוף מעשים בלתי תקינים במקום העבודה באמצעות הנחיות שונות. בין ההנחיות הראשונות בנושא ניתן למנות את המלצת הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי - OECD לגבי שיפור ההתנהגות האתית בשירות הציבורי (1998), ובכלל זה העקרונות לניהול אתיקה בשירות הציבורי, וכן המלצות ה-OECD בעניין קווים מנחים לניהול ניגוד עניינים בשירות הציבורי (2003) היו בין הראשונים.

זאת ועוד, ההגנה על חשפי שחיתות מוסדרת בהוראות דין שונות. גם המחוקק הישראלי הסדיר בכמה הוראות חוק את ההגנה על עובדים חשפי שחיתות מפני פגיעה של המעסיק בזכויותיהם.

ההגנה על חשפי שחיתות מוסדרת גם בנורמות בין-לאומיות, ובהן:

1. אמנת האומות המאוחדות נגד שחיתות

אמנת האומות המאוחדות נגד שחיתות אומצה בשנת 2003 על ידי העצרת הכללית של האומות המאוחדות. האמנה יצרה הכרה עולמית בצורך בהגנה על חשפי שחיתות, והיא המסמך המשפטי המחייב הראשון במשפט הבין-לאומי שנועד למנוע שחיתות. האמנה מחייבת את המדינות החתומות ליישם מגוון רחב של צעדים למיגור שחיתות; תוך שינוי חוקים, מוסדות ונהלים. סעיף 33 באמנה עוסק ביצירת אמצעי הגנה מתאימים בחוק עבור אנשים המדווחים לרשויות המוסמכות, בתום לב ועל בסיס מידע מספק, על מעשים בלתי מוצדקים.

2. הנחיה (EU) 2019/1937 (directive) של הפרלמנט האירופי ושל המועצה בנושא ההגנה על אנשים המדווחים על הפרות של דיני האיחוד

ב-23.10.19 אימץ הפרלמנט האירופי הנחיה חדשה שמטרתה להגן על חשפי שחיתות בכל רחבי אירופה, וההנחיה נכנסה לתוקף בדצמבר 2019. למדינות האיחוד הוקצו שנתיים להטמעת הכללים במערכת החוקים המדינתית שלהן. מטרת ההנחיה היא ליצור הגנה יעילה על חושפים כדי למנוע הפרות חוק הגורמות לפגיעה באינטרס הציבורי.

העיקרון המונח בבסיס הנחיה זו הוא כי הגנה יעילה דייה על חשפי שחיתות לא תושג באופן מספק על ידי מדינות הפועלות לבדן באופן לא מתואם, אלא על ידי פעולות ברמת האיחוד שנועדו להתוות סטנדרטים מינימליים משותפים של הגנה על חשפי שחיתות. מצופה שחברות האיחוד יבטיחו כי תספק לחושפי שחיתות הגנה יעודית, מקיפה וקוהרנטית מפני התנכלות.

נוסף על כך החובה להגן על חושפי שחיתות נוספה לאמנות המשפט האזרחי והפלילי בנושא שחיתות של מועצת אירופה², לאמנה הבין-אמריקאית נגד שחיתות³ ולאמנה של האיחוד האפריקאי למניעת שחיתות ולמיגורה⁴.

כמו כן, בשנת 2010 חשיבות ההגנה על חושפי שחיתות אושררה שוב ברמה הבין-לאומית כאשר קבוצת העבודה נגד שחיתות של ה-G20 המליצה על תמיכת מנהיגי ה-G20 ב"עקרונות המנחים לחקיקה על הגנת חושפי שחיתות", שהכין ה-OECD⁵.

משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור סבור שמוסדות האומבודסמן בעולם הם הגוף המתאים ביותר לעסוק בבירור תלונות של "חושפי שחיתות", זאת נוכח הסממנים המיוחדים המאפיינים מוסדות אלה ובהם: עצמאות, אובייקטיביות, היעדר משוא פנים, סמכות חקירה והעסקת כוח אדם מיומן ומקצועי.

ההגנה על "חושפי שחיתות" בישראל

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור הישראלי הוא בעל תפקיד רשמי, עצמאי ואובייקטיבי אשר מחויב במתן דין וחשבון לכנסת בלבד ואינו תלוי בממשלה.

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור הוא גם מוסד הביקורת החיצוני האחראי למינהל התקין

ולטוהר המידות של גופים ציבוריים, וגם אמון בתפקידו כאומבודסמן על בירור תלונות הציבור באמצעות נציבות תלונות הציבור (להלן - הנציבות). שילוב התפקידים הוא ייחודי וגלומים בו יתרונות לא מבוטלים.

תפקיד נציב תלונות הציבור עוגן בחוק בשנת 1971, וזה 50 שנה משמש משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור כתובת לתלונות של כל אדם שנפגע על ידי גוף ציבורי בישראל.

בשנת 1981 תיקנה הכנסת את חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן - חוק מבקר המדינה), כדי להרחיב את סמכותו של נציב תלונות הציבור בישראל להגנה על חושפי שחיתות, תוך אישור הוצאת צווים מחייבים המיועדים להגן על עובדים ציבוריים שזכויותיהם נפגעו לאחר שחשפו מעשי שחיתות או מעשים לא תקינים במקום העבודה.

בישראל שני חוקים מסדירים את ההגנה על חושפי שחיתות:

◆ חוק מבקר המדינה;

◆ חוק הגנה על עובדים (חשיפת עבירות ופגיעה בטוהר המידות או במינהל התקין), התשנ"ז-1997.

במסמך זה נתמקד בחוק מבקר המדינה, שהוא דבר החקיקה הרלוונטי לעבודת הנציבות. מי שמבקש הגנה על פי חוק הגנה על עובדים (חשיפת עבירות ופגיעה בטוהר המידות או במינהל התקין) נדרש לפנות לבית הדין לעבודה. המבקש הגנה כחושף שחיתות יכול לבחור לאן לפנות.

2 Council of Europe Civil Law Convention on Corruption, Article 21; Council of Europe Criminal Law 4.

3 Inter-American Convention against Corruption, Article III(8).

4 African Union Convention on Combating Corruption, Article 5(6).

5 OECD Whistleblower protection: encouraging reporting, July 2012.

הפונים לנציבות תלונות הציבור בבקשה להגנה מכונים "מבקשי הגנה", שכן עצם הקביעה כי הם חושפי שחיתות מסורה להכרעת נציב תלונות הציבור, בסיומו של הליך בירור הבקשה. מבקשי הגנה אינם נדרשים לשלם בעד הטיפול בבקשתם; הם גם אינם זקוקים לייצוג משפטי.

מבקשי הגנה פונים לנציבות לאחר חשיפת השחיתות באמצעות ערוצים פנים-ארגוניים או, בנסיבות מסוימות, גם באמצעות ערוצים חוץ-ארגוניים. אף שבישראל קיימים מנגנונים לדיווח על שחיתות באופן אנונימי, בקשות להגנה מוגשות לנציבות תלונות הציבור כאשר זהות חושף השחיתות מוכרת לארגון, או כאשר הארגון חושד בעובד שחשף שחיתות, והנציבות נדרשת להגן על אותו עובד מפני התנכלות.

יודגש כי אין לנציבות סמכות לברר את טענותיהם של חושפי השחיתות בנוגע לעצם השחיתות. טענות אלו מתבררות בידי גופים אחרים האמונים על כך, אם באמצעות אגפי הביקורת שבמשרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, אם בידי הגופים הרגולטוריים הרלוונטיים ואם בידי המשטרה בהתעורר חשד לפלילים.

לפי חוק מבקר המדינה קבלת הגנה מטעם נציב תלונות הציבור מותנית בכך שמבקש ההגנה יעמוד בכמה תנאים: מבקש ההגנה הודיע בתום לב ועל פי נהלים תקינים על מעשי שחיתות, ועקב כך התנכלו לו ופגעו בו. להלן יפורטו תנאים אלו:

מעשה החשיפה

- 1. הודעה** - העובד נדרש להוכיח כי הודיע, או סייע לאחר להודיע, על מעשי שחיתות שבוצעו במקום עבודתו, לפני הממונה שלו או לפני כל אדם אחר המוסמך לברר טענות על שחיתות, כגון היועץ המשפטי של הגוף, מבקר הפנים, המשטרה. לחלופין, על העובד להוכיח כי סירב לשתף פעולה עם מבצעי מעשים אלה.
- 2. נהלים תקינים** - ככלל, על פי הנהלים, יש להפנות הודעה על מעשה שחיתות לגורם שבסמכותו לבדוק מעשים אלה, ובכלל זה יש להפנותם למנגנונים הפנימיים בארגון או מחוצה לו, כגון למבקר המדינה או לרשויות האכיפה. עם זאת, אם העובד הוכיח כי יש סיבה המצדיקה זאת, ניתן להעניק את ההגנה לחושף השחיתות גם ההודעה נמסרה שלא על פי הנהלים.
- 3. תום לב** - העובד האמין כי מעשי השחיתות שעליהם הוא מדווח אכן בוצעו, והיה לו יסוד סביר להאמין בכך.

התנכלות

מעשה של הממונה או של מי מטעמו כלפי העובד, הפוגע בזכויותיו, בתפקידו או במעמדו, אם באופן אקטיבי ואם באופן פסיבי בהימנעות מפעולה להסרת ההתנכלות.

קשר סיבתי

המעשה הפוגעני בוצע בתגובה על חשיפת השחיתות. כדי לעמוד בדרישות הקשר הסיבתי די בכך שחשיפת השחיתות תרמה משמעותית למעשה הפוגעני. נטל ההוכחה כי חשיפת השחיתות לא תרמה תרומה משמעותית לפגיעה שעליה הלין העובד מוטלת על המעסיק. המעסיק יוכל לעמוד בנטל זה אם יוכיח, למשל, שהיו טעמים ענייניים ומבוססים המצדיקים את המעשה.

בהתקיים התנאים שנמנו לעיל, באמתחתו של הנציב סמכויות למתן סעדים מגוונים הנחוצים לעשיית צדק.

לנציב שיקול דעת רחב בהחלטה בנוגע לסוג הסעד שיינתן ולעיתוי שבו ראוי לתת אותו באופן שיתאים לנסיבות.

ניתן לתת מגוון סעדים לכל אורך הליך הבירור; אם במהלכו, למשל כצו זמני, ואם בסופו - כצו קבוע.

צו הגנה זמני - צו שמטרתו לקבע את המצב הקיים כדי למנוע פגיעה במבקש ההגנה או בזכויותיו במהלך הבירור, אם יש חשש שבתום הבירור לא תתאפשר החזרת המצב לקדמותו. צו זמני ניתן כאשר יש ראיות לכאוריות המעידות על התקיימות התנאים שפורטו לעיל, ומעצם טיבו הוא מוגבל בזמן ואינו מעיד על צדקת הבקשה להגנה. בעת קביעת סעד זה, על הנציב לוודא שהוא לא יפריע להמשך הפעילות התקינה של הגוף הציבורי.

צו הגנה קבוע - צו שניתן בתום הליך הבירור ומטרתו להעניק הגנה למבקש אשר בקשתו נמצאה מוצדקת, כלומר שהתקיימו בעניינו התנאים שפורטו לעיל. במסגרת הצו מוסמך הנציב להעניק סעדים שונים כגון ביטול פיטורים, מתן פיצויים וכן נידוד המבקש למשרה אחרת או לארגון אחר. גם בנסיבות אלה, במסגרת קביעת הסעד חייב הנציב גם לוודא כי הגוף הציבורי ממשיך לתפקד באופן תקין.

לצד זאת, בכל עת במהלך הבירור נתונה בידי הצדדים האפשרות להגיע להסכמה ביניהם שלא במסגרת ההליך. הסכמות אלו עשויות לאפשר המשך יחסי עבודה תקינים או, במקרים המתאימים, את הפסקתם בתנאים המוסכמים על הצדדים, למשל מתן פיצוי כספי. לעיתים מי מהצדדים מעוניין בהליך גישור או בניסיון להגיע להסכמה בחסות הנציב, והוא מבקש זאת בשלב כזה או אחר של הליך הבירור.

הנציב מאפשר לצדדים להגיע להסכמות - בין שההסכמות מושגות במסגרת משא ומתן ולאחר מכן ניתן להן תוקף; ובין שהן מושגות בגישור המתקיים במרכז גישור ייעודי בנציבות בהנחיית צוות שהוכשר לכך.

ניסיון הנציבות נפרש על פני 40 שנה - במהלך שנים אלה בוררו מאות תלונות של עובדים אשר ביקשו את הגנת הנציב וניתנו עשרות צווי הגנה זמניים וקבועים לעובדים. זאת נוסף על החלטות שבהן עוגנו בכתב הסכמות בין הצדדים.

לנוכח הניסיון הרב שצברה כאמור, החליטה הנציבות לפתח מודל ייחודי שמטרתו להעניק למבקש ההגנה את מעטפת ההגנה המיטבית הכוללת הליך בירור מותאם, אפשרות לקבלת ייצוג משפטי ללא עלות כספית, ליווי של תמיכה וסיוע הניתן על ידי עובדת סוציאלית שהיא עובדת הנציבות ומתן הכלים הנדרשים לצוותי הבירור. בתרשים שלהלן יוצג מודל המעטפת שיפורט בשלושת הפרקים הבאים.



פרק שני: מעטפת ההגנה המיטבית - מסגרת מערכתית ומודל יישומי לבירור בקשות להגנה

בפרק זה תוצג המסגרת המערכתית שפיתחה הנציבות לצורך עבודת הבירור, ובכלל זה לצורך בירור בקשות להגנה.

כמו כן יוצגו העקרונות המנחים למודל הבירור המיטבי של בקשות הגנה והמודל שפותח בנושא.

מסגרת מערכתית לעבודת הבירור

בירור תלונות באופן המיטבי מצריך היערכות ארגונית ייעודית. כדי לטייב את הליכי בירור תלונות הציבור ובהן בקשות להגנה פיתחה הנציבות מסגרת עבודה מערכתית שעיקריה הם: שמירה על הידע וניהולו כנדרש, קביעת מתכונת אחידה לבירור התלונות, הנגשת השירות והמידע והכשרה מקצועית מותאמת.

שמירה על הידע וניהולו כנדרש

המידע המתקבל במהלך בירור בקשה להגנה הוא התשתית לקביעת ממצאים עובדתיים ומסקנות משפטיות בהמשך. הכרחי שהמידע שעומד בבסיס ההכרעה יהיה אמין ומדויק ככל שניתן.

לשם כך יש לשמור על הידע ולנהלו ביעילות וכנדרש לכל אורך הליך הבירור. לצורך ניהול הידע באופן המיטבי נדרשת גם יכולת להנגיש את החומרים הנחוצים כדי שיהיה אפשר לאתרם מייד. לרוב בירור בקשות להגנה מאופיין בהתמודדות עם מידע מגוון ובהיקפים גדולים, דבר שהופך את המלאכה למורכבת אף יותר.

הנציבות מקפידה כי בכל שלבי ההליך המידע יישמר ויונהל באופן המיטבי. למשל, גורם מקצועי מקליד את הנאמר בפגישות התשאול כדי לתעד במדויק את החומרים המתקבלים במהלך פגישות הבירור, ובתום הפגישה מתבקש המתושאל לקרוא את הדברים, לבחון אם הם משקפים את שנאמר בפגישה ואם לא - לתקנם כנדרש, ולבסוף לאשר את הפרוטוקול בחתימתו. זאת ועוד, המידע שנמסר ונאסף במסגרת הבירור נשמר במערכת דיגיטלית ייעודית לניהול תיקי בירור באופן המאפשר את זמינותו ונגישותו של המידע, כדי להבטיח שמירה וגיבוי של המידע ומאפשר איתור מהיר של חומרים רלוונטיים מתוכו.

קביעת מתכונת בירור אחידה

הבקשות להגנה רבות ומגוונות. לצד הצורך בהתייחסות מותאמת לנסיבות של כל מקרה חשוב לקיים הליך מובנה שמטרתו להגיע לחקר האמת ולהכרעה צודקת. ההליך המובנה (אשר יוצג בהמשך) מתווה את סדר הבירור ואת הגורמים המשתתפים בו בשלבי השונים. הבניית תהליך העבודה הופכת את מלאכת הבירור לבהירה ויעילה, והדבר משרת הן את עובדי הנציבות המשתתפים בה והן את הצדדים שעניינם מתברר. ניהול העבודה והסטנדרט לכתובת מסמכים, שעומדים לרשות הנציבות, הם מסגרת פעולה שבתוכה יכול צוות הבירור להפעיל שיקול דעת בנוגע לכל מקרה.

נגישות השירות והמידע

חשוב שהציבור יכיר את מוסד האומבודסמן ואת היותו כתובת למבקשי הגנה. נגישות כוללת הכרה של ערוצי הפנייה, העמדת דרכי פנייה מגוונות לרשות הציבור, הסרת חסמים העלולים לעכב או למנוע את קבלת הסיוע והצגת מידע על הליך שהוא משפטי בעיקרו בשפה נהירה לציבור הרחב. כדי להביא את השירות לידיעת הציבור ולהנגישו נוקטת הנציבות צעדים אלה:

- ◆ קיום אירועי הסברה בארגונים שונים.
- ◆ קיום אירועי הסברה בקרב עובדי ציבור אחרים שעשויים להיות חשופים לחושפי שחיתות כגון חוקרי משטרה, עובדי ביקורת, קיום הרצאות באקדמיה ועוד.
- ◆ הצגת הנושא בימי עיון שמקיימת הנציבות הפתוחים לגורמים שונים, לעובדים בגופים מבוקרים, לנציגי המגזר השלישי וכו'.
- ◆ הכנת עלונים המציגים את הנושא לציבור והפצתם.
- ◆ הצבת לשכות הנציבות ברחבי הארץ כדי לאפשר את הנגשתן לקהלים רחבים.
- ◆ הכנת דפי מידע מפורטים בנושא ברור תלונותיהם של מבקשי הגנה עקב חשיפת שחיתות, לצורך חלוקתם לפונים לנציבות בבקשה שיוכרו כחושפי שחיתות.
- ◆ הצעת מגוון אפשרויות להגשת התלונה: אם בפגישות ואם באופן מקוון.
- ◆ לא נדרש ייצוג משפטי בהליך הבקשה להגנה וכן אין הדבר כרוך בתשלום אגרה.

הכשרה מקצועית מותאמת

לנוכח האתגרים המגוונים שעומדים בפנינו צוותי הביור חשוב להעניק להם הכשרה מקצועית מותאמת. צוותי הביור משתתפים בהכשרות במגוון תחומים מקצועיים הרלוונטיים לתפקידם, ובהם:

- ◆ סדנה העוסקת בהבנת מצבי משבר ודחק ובהתמודדות עימם;
- ◆ סדנה העוסקת ברב-תרבותיות ובהבדלים בין-תרבותיים;
- ◆ סדנת תשאול ותחקור;
- ◆ סדנת התמודדות עם התנהגויות מאתגרות של פונים;
- ◆ הכשרות מתודולוגיות העוסקות בהיבטים שונים של החקיקה בנושא;
- ◆ קורס כתיבה וניסוח ייעודי.

העקרונות המנחים למודל בירור בקשות להגנה

ברקע מודל הביור שפותח בנציבות עומדים כמה עקרונות. זאת בהתבסס על התפיסה שהביור הוא כלי שמטרתו לאפשר להגיע לחקר האמת וחשוב לקיימו מתוך הבנה של מורכבות הנושא. בביור הבקשות יש להביא בחשבון הן את הפרטיות של מבקש ההגנה ואת הרגישות הנדרשת בטיפול בעניינו והן את הצורך בראייה רחבה יותר של יחסי העבודה ובהבטחת? המשך תפקודו הראוי של הארגון הציבורי. שני העקרונות המשמעותיים הנובעים מתפיסה זו הם גמישות ופתיחות מחשבתית.

גמישות

בבירור תלונה של מבקש הגנה עקב חשיפת מעשה שחיתות חשוב לנקוט גמישות הן בניהול ההליך והן בקבלת ההחלטה. לצורך כך נתונה לנציב סמכות רחבה לבחון כל היבט בתלונה המונחת לפניו כפי שיראה לנכון ובהתאם לשיקול דעתו. כך, הליך בירור הבקשה אינו כפוף לסדרי דין או לדיני ראיות, הוא אינו תחום באופן המוגבל בהכרח רק לטענות הצדדים, ולנציב סמכות לפנות לכל גוף או אדם ולזמנם למסור מידע. שיקול הדעת הרחב מקנה לנציבות את הגמישות הנחוצה להשגת צדק ולהתאמת סעד לנסיבות של כל מקרה ומקרה.

פתיחות מחשבתית

יש לשמור על פתיחות מחשבתית לכל אורך הליך הבירור ולהיזהר שלא להתקבע בשלב מוקדם של התהליך על תפיסה מסוימת (קונספציה) של תמונת המצב בכללותה. התקבעות מוקדמת של גורמי הבירור על תפיסה מסוימת בנוגע למהלך העניינים ולזהות הצד הצודק עלולה לגרום לפרשנות מוטה של כל המידע שיתקבל לאחר מכן. אם צוות הבירור שבוי בתפיסה מסוימת, ייתכן שהדבר יביא לכך שכל הממצאים שייקבעו לנוכח המידע המוטה יפורשו באופן שישרת את אותה תפיסה (הנחת המבוקש) או יתמוך בה. המטרה היא להימנע מהנחה מוקדמת של הצוות המברר לגבי תוצאת הבירור.

כדי להשיג את תכלית הבירור, שהיא בראש ובראשונה הגעה לחקר האמת, גיבשה הנציבות מודל בירור ייעודי. המודל המוצע כולל מנגנונים (מכניזמים) המתחשבים באופי הליך הבירור כתהליך מתמשך שלכל אורכו מתקיימים מפגשים עם דמויות שונות בארגון ומחוץ לו ומתקבלים מסמכים. כאמור, חומרי הבירור, המתווספים חדשות לבקרים, עשויים לשפוך אור נוסף על הנסיבות ויש בהם כדי לשנות את תמונת המצב שהובנה עד אותה עת.

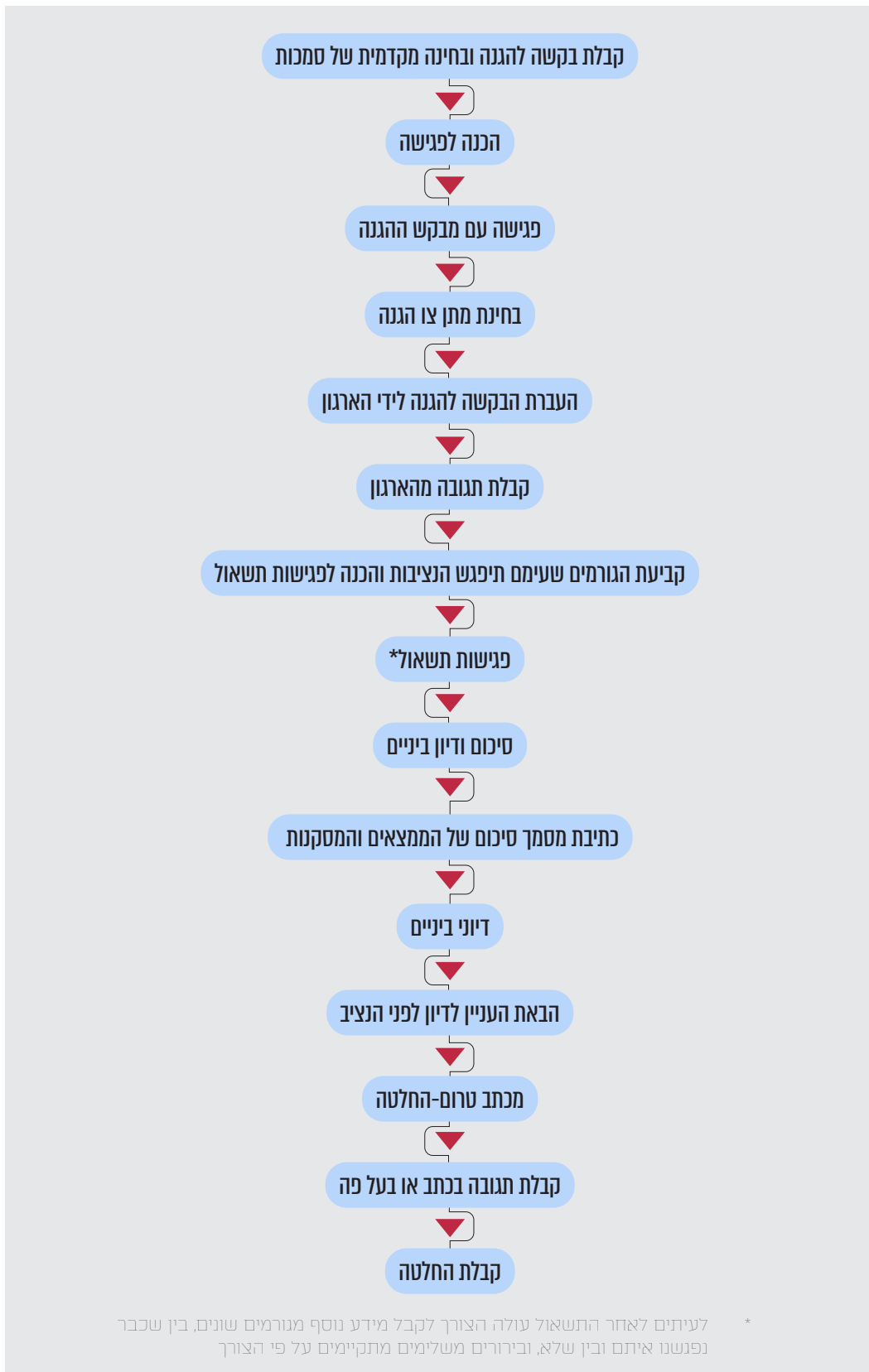
המנגנונים המפורטים להלן נועדו לאפשר גמישות מחשבתית ופתיחות לאופני ראייה שונים ולמגוון עמדות:

- ◆ עבודה בצוותים - צוותי הבירור כוללים שני עורכי דין אשר מטפלים יחד בבקשה לקבלת הגנה. עבודה במתכונת זו מאפשרת לקיים שיח שוטף בין השניים אשר מכירים את המקרה לפרטיו, לשתף זה את זה בהתרשמויות ובתובנות העולות מנקודות המבט השונות ולקיים סיעור מוחות.
- ◆ קיום דיונים - קביעה של צמתים מרכזיים בהליך הבירור שבהם יתקיימו דיונים הכוללים נוסף על צוות הבירור גם נציגים של הלשכה המשפטית, בכירים מהנהלת הנציבות ולעיתים גם הנציב. מטרת דיונים אלה היא לבחון את משמעות המידע שנאסף עד אותה עת ונפקותו, מתוך נקודות מבט נוספות אפשריות של גורמים שאינם מעורבים בהכרח בעבודה השוטפת מתוך פתיחות להשקפות חדשות ושחרור מדפוסי חשיבה מקובעים. בחינת הדברים באופן האמור מאפשרת לגבש קווי פעולה להמשך הטיפול בבירור.
- ◆ מסגרת קבלת הכרעה - בישורת האחרונה של הליך הבירור מתקיימת ישיבה בראשות הנציב בנוכחות כל המעורבים בתיק ובהם צוות הבירור, מנהלת האגף הייעודי, צוות הייעוץ המשפטי, מנהלת הנציבות ועובדי לשכת הנציב. פורום רחב זה מתכנס כדי לאפשר דיון מושכל ועיסוק בסוגיות העולות, אם הועלו, לפני קבלת ההחלטה הסופית. בדיון זה נשקלות אפשרויות שונות ליישוב המחלוקת בין הצדדים, אם בהכרעה לגופו של עניין ואם בכל דרך אחרת, ונבחן סל הסעדים המתאים (המידתי) אשר יגן על החושף וירתיע להבא גופים ציבוריים מביצוע מעשי שחיתות ומאידך גיסא יאפשר את המשך תפקודו הראוי של הגוף הציבורי.

מודל הבירור המיטבי

להלן נציג את מודל הבירור המיטבי של הנציבות - מודל דינמי שיש בו צמתים של בחינה והפעלת שיקול דעת בהתאם להתפתחויות ולכלל הנסיבות. יצוין כי מדובר במודל כללי, ומטבע הדברים ייתכנו מקרים שבהם יאומץ מודל אחר כדי להשיג את המטרות שפורטו לעיל.

מודל בירור



מודל תהליך הבירור

קבלת בקשה ובחינה מקדמית של סמכות

עם קבלת בקשה לקבלת הגנה יש לבצע בדיקה מקדמית של הבקשה כדי לבחון אם מוסד האומבודסמן מוסמך להידרש לעניין. אם עולה מהבדיקה כי אין לנציבות סמכות לברר את הבקשה להגנה, בהתאם להוראות החוק החלות בנושא, הרי שהבקשה תידחה על הסף והודעה מתאימה תישלח למבקש ההגנה. אם הנציבות מוסמכת לטפל בבקשה יחל הליך הבירור לפי מודל זה.

הכנה לפגישה

על פי רוב הליך הבירור ייפתח בפגישה עם מבקש ההגנה. מוצע כי לקראת הפגישה יקיים צוות הבירור ישיבת הכנה לקראת הפגישה בהשתתפות מבקש ההגנה.

הכנה לפגישה עם מבקש ההגנה

מומלץ שישבת ההכנה לקראת הפגישה עם מבקש ההגנה תעסוק בנושאים האלה:

- ◆ זיהוי דמויות המפתח בבקשה להגנה.
- ◆ התוויית ציר כרונולוגי ראשוני של השתלשלות האירועים.
- ◆ איתור של נקודות או היבטים שטעונים הבהרה.
- ◆ בדיקה אם נדרשת השלמה של מסמכים נוספים.
- ◆ ניסוח מתווה שאלות על בסיס עבודת ההכנה.

פגישה עם מבקש ההגנה

לפגישה עם מבקש ההגנה כמה תכליות, ובהן: היכרות, הצגה כללית של מוסד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור (אומבודסמן) כוחו וסמכויותיו, תיאום ציפיות במידת האפשר, וקבלת תמונת מצב מלאה מפי מבקש ההגנה, לרבות הצגת מסמכים שעשויים לתמוך בגרסתו.

בפגישה מציג צוות הבירור לפני המבקש אפשרות להסתייע בעובדת הנציבות (עובדת סוציאלית) אשר מלווה את מבקשי ההגנה בד בבד עם הליך הבירור. כמו כן מודיע צוות הבירור למבקש ההגנה שאין הנציב פועל כמייצג משפטי, סוכן, או עורך דינו של העובד או העובד לשעבר, והוא מייעץ להם בנוגע לסעדים המשפטיים שברשותם, בכלל זה בנוגע לאפשרות לקבל סיוע משפטי מטעם המדינה ללא עלות כספית. אפשרויות אלה הן חלק ממעטפת תמיכה שמציע האומבודסמן הישראלי למבקשי ההגנה. הרחבה על כך תובא בפרק הבא.

תיאום ציפיות

יש להביא בחשבון שעל פי רוב מבקש ההגנה שפונה לנציבות שרוי במצב של חוסר ודאות או דחק גם בשל צבר האירועים שהתרחשו במקום העבודה וגם בשל היעדר היכרות מוקדמת עם הנציבות ועם אופן פעולתה. על כן יש חשיבות רבה לתיאום ציפיות בהיר וסדור בעניין ההליך שבפתחו עומד מבקש ההגנה.

תיאום הציפיות יתמקד בין השאר במרכיבים אלה:

- ◆ הסברה של התנאים המזכים בקבלת הגנה ומסירת "דף מידע למתלונן".
- ◆ הסבר על אודות טיבו של הבירור ומורכבותו.
- ◆ הבהרה שעצם השחיתות הנטענת אינה נבדקת בהליך הבירור.
- ◆ התייחסות למשכי הזמן הכרוכים בהליך זה.
- ◆ מסירת מידע על אופני הבירור המגוונים ובהם פגישות תשאול ודרישה למסמכים.
- ◆ הדגשה שהליך הבירור הוא אובייקטיבי ונייטרלי.
- ◆ החשיבות שבשמירה על אווירת עבודה עניינית בין הצדדים לטובת העניין.

תיעוד פגישות

מומלץ שתיעוד הפגישה, כמו התיעוד של כל פגישות התשאול שיבואו בהמשך, ייעשה באמצעות פרוטוקול שיוקלד על ידי גורם מקצועי שיעסוק אך ורק במטלה זו. בזכות זאת יתפנה צוות הבירור לנהל את הפגישה באופן המיטבי, להיות קשוב למידע הנמסר וכן להיות ער לצורך להשיב על השאלות שעולות מן הדברים או בהבהרת נקודות מהותיות.

בחירת מתן צו הגנה

אם מתעורר חשש לפגיעה בלתי הפיכה במבקש ההגנה בזמן הבירור באופן שימנע את החזרת המצב לקדמותו בתום הליך הבירור, למשל כאשר העובד עומד להיות מפוטר מעבודתו, נשקל הצורך בהוצאת צו זמני.

לעיתים מציעה הנציבות לגוף הציבורי לדחות את הפעולה שעלולה לפגוע במבקש ההגנה, עד לסיום בירור התלונה. אם הגוף מסכים לכך, אין צורך להוציא צו זמני.

לכל אורך הליך הבירור יש לשקול את האפשרות למתן הסעד, בהתאם לנסיבות.

יש להביא בחשבון שלמתן צו זמני השפעה הן על מבקש ההגנה והן על הארגון, ולפיכך מומלץ לתחום את משך הזמן שבו יהיה הצו בתוקף לפרק זמן מוגדר עם אפשרות להאריכו בהתאם לנסיבות.

נוסף על כך מוצע לקבוע בצו הוראות ברורות שעל הצדדים לקיים.

צו זמני

מוצע שהצו הזמני יעסוק בהיבטים האלה:

תיאום הציפיות יתמקד בין השאר במרכיבים אלה:

- ◆ הבסיס הלכאורי המצדיק את מתן הצו.
- ◆ מתן צו הגנה זמני אינו מעיד על צדקת התלונה.
- ◆ אין בצו כדי להקנות למבקש זכויות נוספות על אלה שהיה זכאי להן אילולא הגיש את התלונה (כלומר הצו אינו בבחינת הכרה רשמית בקיום זכויות הגנה קודמות).
- ◆ אין בצו כדי להתיר למבקש שלא למלא את החובות המוטלות עליו כעובד.

דוגמא

לנציבות פנה מבקש הגנה והעלה טענות להתנכלות מצד כמה מנהלים שחלקם ממונים עליו במישרין וחלקם בעקיפין. במהלך הבירור עלה חשש כי הגורמים שהתנכלות יוחסה להם ינסו לחפות זה על זה, וכי זימונו של כל אחד מהמנהלים לפגישה יוביל לשיתוף האחרים בתוכן הפגישה ויפגע ביעילות התשאול. על מנת למנוע מהמנהלים לשתף זה עם זה הפגישה ולתאם ביניהם גרסאות, הוזמן כל אחד מהמנהלים לפגישה תשאול. לצורך כך גויסו אד הוק עובדים נוספים לצוות הבירור ובוצעה עבודת הכנה מקיפה כדי לגבש מתווי תשאול מדויקים עבור כל מנהל. מאמץ זה סייע בגיבוש תמונת מצב מהימנה בנושא האמור.

העברת הבקשה להגנה לידי הארגון

יש להעביר את הבקשה להגנה, על מסמכיה, לגורם העומד בראש הארגון או לגורם בכיר אחר בהנהלתו, בכפוף לדרישות סודיות, ולבקש מהגוף תגובה בכתב על כל הטענות.

למידת מבנה ארגוני

לפני שצוות הבירור יעביר לגוף המעסיק את הבקשה להגנה שהוגשה בעניינו, לקבלת תגובתו עליה, מומלץ שהצוות ינסה להבין את המבנה הארגוני של הגוף האמור. הבנת המבנה הארגוני מסייעת לזהות מיהו הגורם הנושא באחריות לפעולות הגוף (Accountability), המוסמך להשיב בשמו ולייצגו לפני הנציב.

בחינת בקשת ההגנה לפני העברתה

מוצע לעיין בקפידה בבקשה להגנה לפני העברתה לארגון.

כיוון שבקשת ההגנה שכתב המבקש מועברת כלשונה לארגון, חשוב לבחון אם הבקשה מנוסחת באופן פוגעני כלפי בעלי תפקידים בו, וזאת כדי למנוע הסלמה של היחסים במקום העבודה. אם התלונה מנוסחת בשפה פוגענית נאפשר למבקש ההגנה לנסח מחדש את הדברים לפני העברתה לגוף, אם הוא מעוניין בכך.

קבלת תגובה מהארגון

קבלת תגובה מהארגון מהותית להבנת השתלשלות האירועים לכאורה מנקודת המבט שלו. בשלב זה, כשגרסאות שני הצדדים עומדות לרשות צוות הביור, יכול הצוות לשקול אותן ולתכנן את מתווה הביור המיטבי והמתאים ביותר.

עבודת הכנה לפגישות התשאל

יש ללמוד את שתי הגרסאות שמסרו הצדדים במסגרת הכנת מתווה הביור, ובכלל זה:

- ◆ לזהות את דמויות המפתח וציר העניינים הכרונולוגי בכל גרסה.
- ◆ לעמוד על כל הפערים בנרטיבים של הצדדים ולהשוות ביניהם תוך איתור הטענות שלגביהן יש הסכמה לצד אלו השנויות מחלוקת.
- ◆ לרכז טענות או היבטים שטעונים כשלעצמם הבהרה או חידוד.

עבודת הכנה זו תשמש את צוות הביור בהמשך במסגרת הכנת השאלות לפגישות תשאל.

קביעת הגורמים שעימם תיכגש הנציבות והכנה לפגישות תשאל

פגישות תשאל נועדו לאפשר לצוות הביור לדלות מידע רלוונטי שיש בו כדי לסייע להבנת תמונת המצב המלאה. ניתן להזמין לפגישות גורמים מתוך הארגון ומחוץ לו. בחירת הגורמים שיזמנו וקביעת סדר הגעתם נתונים לשיקול הדעת של צוות הביור ובמידת הצורך ייועץ הצוות במנהלת האגף הייעודי. התשאל הוא תהליך דינמי ומתפתח, וייתכן כי על סמך המידע שנמסר בפגישות יעלה צורך בזימון גורמים נוספים שישפכו אור על הדברים.

לפני כל פגישת תשאל על צוות הביור להכין מתווה של מהלך הפגישה ובו סוגיות ונושאים שבדעתו לברר בפגישה.

בחירת המוזמנים וסדר הגעתם

לבחירת הגורמים שיזמנו לתשאול יש משמעות אסטרטגית. בחירה מושכלת של הגורמים שיזמנו וקביעת סדר הגעתם יתרמו לייעול הליך הבירור ולהגעה לחקר האמת.

בין השיקולים שיש להביא בחשבון במסגרת קביעת הסדר:

- ◆ מעמד הגורם המתנכל בארגון ויכולת השפעתו.
- ◆ יחסי כפיפות בין מתושאלים שעשויים להשפיע על מהימנותם (למשל, עובדים זוטרים יותר עלולים לחשוש ממתן עדות שונה מזו של עובד בכיר).
- ◆ חשש לתיאום גרסאות. כאשר קיים חשש מהותי לתיאום גרסאות ניתן לקיים כמה פגישות בירור בד בבד.

הכנת מסמך מקדים

מוצע להכין מבעוד מועד מסמך כתוב המרכז את השאלות ואת סדר הצגתן ומתווה את מהלך הפגישה. תכנון מוקדם מסייע לניהול פגישה מיטבי ולקבלת מידע קוהרנטי וסדור ככל האפשר. בהכנת המתווה יתייחס צוות הבירור לפערים בין הגרסאות ולנושאים הטעונים הבהרה על פני ציר האירועים. מתווה כתוב תורם לניהול יעיל יותר של הפגישה ומסייע לצוות הבירור להתמקד בעיקר ולמצות בעילות את משאב הזמן המוגבל שעומד לרשותו.

דוגמא



לנציבות פנה מבקש הגנה והעלה טענות להתנכלות מצד כמה מנהלים שחלקם ממונים עליו במישרין וחלקם בעקיפין. במהלך הבירור עלה חשש כי הגורמים שהתנכלות יחסה להם ינסו לחפות זה על זה, וכי זימונו של כל אחד מהמנהלים לפגישה יוביל לשיתוף האחרים בתוכן הפגישה ויפגע ביעילות התשאול. על מנת למנוע מהמנהלים לשתף זה עם זה הפגישה ולתאם ביניהם גרסאות, הוזמן כל אחד מהמנהלים לפגישה תשאול. לצורך כך גויסו אד הוק עובדים נוספים לצוות הבירור ובוצעה עבודת הכנה מקיפה כדי לגבש מתווי תשאול מדויקים עבור כל מנהל. מאמץ זה סייע בגיבוש תמונת מצב מהימנה בנושא האמור.

פגישות תשאול

הנציבות מקיימת פגישות תשאול עם כל הגורמים היכולים לשפוך אור על העובדות, ובכללם הגורם העומד בראש הגוף, הממונה שהתלונה הוגשה נגדו ועובדים נוספים בגוף שעליו נסבה התלונה.

פגישות התשאול עשויות להתמשך זמן רב, הן דינמיות ומתפתחות ופעמים רבות נמסר בהן מידע חדש.

על פי רוב פגישה עם הגורם העומד בראש הגוף ומייצגו מתקיימת כבר בשלבים מוקדמים של הבירור. בפגישה זו חשוב לקיים תיאום ציפיות ולעמוד על הנקודות שתוארו לעיל בשיחה עם מבקש ההגנה (ראו: "טיפ - תיאום ציפיות", לעיל). גם כאן מוצע למסור דף מידע המרכז את עיקרי הדברים. בפגישות עם גורמים אחרים יינתן הסבר מתומצת לגבי מהלך פגישה התשאול.

יש להכיר ברגישויות הכרוכות במסירת מידע על ידי עובדים בגוף. עובדים עשויים לחשוש למסור מידע על ההתנהלות במקום העבודה מסיבות שונות, ובהן ההתנכלות שמבקש ההגנה כבר חווה, יחסי כפיפות, סולידריות ארגונית או אישית ואפשרות לכפייה מצד עובדים המואשמים בביצוע העוולה. לפיכך מוסבר בפתח הפגישה כי הפגישה חסויה, וצוות הבירור אינו מעדכן מי מהצדדים על דבר קיומה.

פגישה



חשוב לנהל את הפגישה באופן רציף ככל הניתן כדי להבטיח:

- ◆ שטף דיבור חופשי.
- ◆ מניעת תיאום גרסאות.
- ◆ מניעת בדיקה של הגרסה שנמסרה בהשוואה למידע או למסמכים שלא הוצגו בפגישה.

הליך נקי וענייני

כדי להבטיח הליך בירור ענייני ולמנוע דליפה של מידע מההליך, מוצע:

- ◆ לא לאפשר למתושאל להקליט את מהלך הפגישה.
- ◆ לתעד במדויק את מהלך הפגישה והנאמר בה בפרוטוקול.
- ◆ לשמור על חשאיות הפרוטוקול ולא למוסרו למתושאל או לכל גורם אחר (אלא אם כן הדבר נחוץ בעבור צד נאשם על פי כללי הצדק הטבעי).
- ◆ לבקש מהמתושאל בסוף הפגישה לקרוא את הפרוטוקול ולאשר אותו בחתימתו.
- ◆ ניתן לשקול להוסיף לתחילת הפרוטוקול חלק מובנה שבו יתוארו בקצרה סמכויות הנציבות והכללים הנוגעים לפרוטוקול, כגון אי-מסירתו למתושאל.

טיפ - הנחיות לצוות הבירור

- ◆ יש לומר למתושאל שדבריו יתועדו בפרוטוקול ויתאפשר לו לעבור הדברים שמסר במסגרת הפרוטוקול בתום הפגישה.
- ◆ יש להסביר לו שיתבקש לאשר בחתימתו שהפרוטוקול משקף את דבריו.
- ◆ יש להדגיש שהפרוטוקול הוא לצרכי הבירור הפנימי בלבד ולא יימסר לאיש.
- ◆ יש להתייחס למצב חריג שבו עשויה לחול חובה לחשוף את הפרוטוקול.
- ◆ חשוב לשמור על פתיחות מחשבתית ולא להתקבע על השאלות שהוכנו מראש.
- ◆ חשוב להיות ערים לפערים או לסתירות שעולים ולבררם בזמן אמת.

סיכום ודיון ביניים

בגמר שלב התשאולים על צוות הבירור לנתח ולעבד את המידע שנמסר מהגורמים השונים ואשר עולה מן המסמכים. על הצוות לסקור לפני מנהלת האגף הייעודי את עיקרי הדברים שעלו ולקיים דיון בנוגע להמשך ההליך, בשים לב לנסיבות העניין ומתוך הפעלת שיקול דעת. בדיון זה בוחנים אם יש צורך בהמשך בירור, ואם כן - באילו אופנים, או אם יש תשתית עובדתית ומשפטית מספקת כדי לגבש המלצה.

הסכמות

האפשרות לבקש להגיע להסכמות עומדת תמיד לרשות הצדדים בכל שלב. אם לא ביקשו זאת עד כה מוצע לבחון במסגרת הדיון אם יש פתרון אפשרי שניתן יהיה להציע לצדדים ולהגיע להסכמה.

יש להציג לצדדים את האפשרויות השונות:

- ◆ הגעה של הצדדים לדיון לפני הנציב או הנהלת הנציבות כדי לאפשר שיח ענייני משותף. הסכמה, אם תושג, תקבל תוקף של החלטת נציב.
- ◆ הגעה של הצדדים להליך גישור בחסות הנציבות. הגישור כהליך שיש בו חיסיון מתקיים לפני צוות מגשרים שאינו מהאגף הייעודי, וכל שעולה בהליך זה אינו נחשף לפנייהם כלל. כל עוד מתקיים הגישור, הבירור מוקפא. אם הגישור אינו צולח שבים הצדדים למסלול הבירור.

כתיבת מסמך סיכום של הממצאים והמסקנות

כתיבת מסמך המסכם את כל פעילות הבירור, תוצריו והמסקנות הלכאוריות הנובעות מהממצאים. על המסמך להיות מקיף ולהציג באופן מפורט את כל מהלך הבירור העובדתי והמשפטי. על המסמך להיות קוהרנטי ועקבי, באופן שהוא יעלה תמונת מצב סדורה ובהירה.

מתכונת המסמך

מומלץ שבפרקי המסמך המסכם ייכללו פרקים בנושאים אלה:

- ◆ טענות הצדדים והשתלשלות האירועים.
- ◆ קביעת ממצאים.
- ◆ דיון בקיומם של התנאים המזכים בקבלת הגנה: התנכלות בעקבות חשיפת השחיתות.
- ◆ מסקנות לגבי צדקת הבקשה והסעד הראוי בנסיבות העניין והמלצה בהתאם לכך.

דיוני ביניים

דיון עם הלשכה המשפטית והנהלת הנציבות בשאלה אם די בבירור לקבלת החלטה בנושא. דיון זה הוא צומת חשוב בהליך הבירור, ובו מתקבלת ההחלטה אם הבירור הסתיים וניתן להביא את העניין לדיון לפני הנציב או אם יש צורך בהשלמות בירור. אם יש צורך בהשלמות בירור תנחה ההנהלה את הצוות במה יש להוסיף ולמקד את הבירור.

אם בוצעו השלמות, על הצוות להעביר את מסמך הסיכום לעיון נוסף ולאישור של הלשכה המשפטית והנהלת הנציבות. לאחר אישורו רצוי לקיים דיון ביניים נוסף כדי לדייק את המסמך לפני העברתו לנציב.

הבאת העניין לדיון לפני הנציב

עם העברת המסמך המסכם לנציב, התקיים דיון בהשתתפות הנציב בפורום מקצועי רחב. פורום זה מתכנס כדי לדון בבקשה ולשקול אם להכריע לגופו של עניין או שמא לנסות ליישב את המחלוקת בהליכי פישור, גישור או בדיון לפני הנציב במעמד שני הצדדים.

אלמנט הבחירה

חשוב כי אם מוצעת לצדדים האפשרות להגיע להסכמות, יש להקפיד שלא לשכנע מי מהצדדים ולהיזהר מהבעת עמדה לגופו של עניין. יש להשאיר את הבחירה לשיקול דעתם של הצדדים.

מכתב טרום-החלטה

אם הוחלט בדיון לקבל הכרעה לגופו של עניין, יש להעביר מכתב "טרום החלטה" לכל צד (מבקש ההגנה, הגוף הציבורי) שעלול להיפגע מההחלטה המסתמנת לכאורה, לקבלת תגובתו. במכתב זה יש לפרט בהרחבה את מהלך בירור הממצאים שבדעת הנציב לקבוע לנוכח הבירור ואת המסקנות הנובעות מהם לכאורה. ייתכן שיהיה צורך לשלוח שני מכתבי "טרום החלטה" לשני הצדדים בעת ובעונה אחת. זאת אם הבקשה תימצא מוצדקת לכאורה, אך נשקלת האפשרות לתת למבקש ההגנה סעד שונה מכפי שביקש.

מכתב "טרום החלטה" מועבר בנקודת זמן זו, כדי לתת לצד שעשוי להיפגע מההחלטה את האפשרות להגיב על הדברים ולטעון את טענותיו לפני שיקבל הנציב החלטה סופית בעניינו.

זכות התגובה

יש להביא בחשבון שבמסגרת העברת מכתב טרום החלטה יבקש הצד שעליו להגיב לעיין במסמכים מתיק הבירור, ובהם מסמכים פנימיים ופרוטוקולים של פגישות תשאול עם גורמים שונים. במקרים כגון אלה על צוות הבירור לבחון עם הלשכה המשפטית וההנהלה אילו מסמכים ניתן לחשוף ובאיזה אופן. מוצע לבחון את הסוגיה בדרך שתאזן בין הצורך לתת לצד שעלול להיפגע את הזכות להגיב, לבין הרצון שלא לפגוע במי שסייעו להליך הבירור ולשמור על פרטיותם וכן מוצע שלא לחשוף את מהלכי הבירור באופן שיפגע בהליכי בירור עתידיים. כחלק מזכות התגובה, אם הצד שעשוי להיפגע מההחלטה המסתמנת מבקש זאת, אפשר לקיים פגישה שבה תינתן לו ההזדמנות להעלות את טענותיו בעל פה, לפני הנציב או מנהלת הנציבות.

קבלת תגובה בכתב או בעל פה

יש לבחון את התגובה שהתקבלה ולבדוק אם האמור בה מצריך שינוי בממצאים או במסקנות או בירור משלים. לשם כך מוצע להתייעץ עם הלשכה המשפטית והנהלת הנציבות.

אם אין בתגובה כדי לשנות את הממצאים והמסקנות שהוצגו במכתב "טרום החלטה" - יכין צוות הבירור טיוטת החלטה. אם לאחר בחינת התגובה סבורה הנציבות כי יש בתגובה כדי לשנות את המסקנות לכאורה - יכין צוות הבירור מכתב "טרום החלטה" לצורך העברתו לתגובת הצד השני.

ניסוח מכתב "טרום החלטה"

מוצע שטיטת החלטה תנוסח במתכונת מכתב "טרום החלטה". הטיטת תכלול גם התייחסות לעיקרי הטענות שעלו בתגובה על המכתב האמור.

בסוף התהליך ועל בסיס מכתב "טרום החלטה" והתאמות שבוצעו בהתאם לתגובה, אם אכן בוצעו, צוות הבירור ינסח טיוטת החלטה.

קבלת החלטה

יש להעביר את טיוטת החלטה לאישור הנציב ולחתימתו. בשלב זה יתקיים דיון עם הנציב, ובו הנציב יקבל את החלטה הסופית וכן יחליט מהו סל הסעדים המתאים והמידתי שיגן על מבקש ההגנה וירתיע מביצוע מעשי שחיתות להבא, ובה בעת יאפשר את המשך תפקודו הראוי של הגוף הציבורי.

פרק שלישי: מעטפת ההגנה המיטבית - ייצוג משפטי של מבקשי הגנה ותמיכה בהם

פרק זה יציג את האפשרויות שמציעה הנציבות למבקש ההגנה לעניין ההסתייעות בייצוג משפטי וקבלת ליווי ותמיכה על ידי עובדת סוציאלית.

זכאות לקבלת ייצוג משפטי

אף שלא נדרש ייצוג משפטי לשם הגשת בקשה לנציב לקבלת הגנה כחושף שחיתות, יש מבקשי הגנה החשים כי הם זקוקים ליווי של עורכי דין בהליך זה, בעיקר משום שבדרך כלל הגוף הנילון מיוצג על ידי גורמי הייעוץ המשפטי הפנימי שלו או על ידי עורכי דין חיצוניים. אחד הקשיים המשמעותיים שעומדים מול מבקשי ההגנה הוא חוסר האיזון בכל הנוגע לעלות הייצוג המשפטי.

זאת משום שלרוב המעסיק מקבל מהארגון שירותי ייצוג משפטי (פנימיים או חיצוניים) כדי להתמודד עם התלונה נגדו, ואילו מבקש ההגנה נדרש לממן את עלות הייצוג מכיסו. לעיתים הצורך לממן ייצוג משפטי באופן פרטי פוגע ביכולת של מבקשי ההגנה להשיג סיוע משפטי איכותי בהליכים מסוג זה, אשר עשויים להימשך זמן רב ולדרוש תשומות לא מבוטלות.

עלות מימון הייצוג המשפטי מכבידה מאוד על מבקשי ההגנה, אשר כאמור מתמודדים לא פעם גם עם פגיעה בשכרם במסגרת מעשי התגמול וההתנכלות המופנים כלפיהם.

מדינת ישראל מעמידה מכוח הוראות חוק הסיוע המשפטי, התשל"ב-1972, מערך סיוע משפטי עבור מעוטי יכולת שאינם יכולים לממן בעצמם את שכר טרחת עורך הדין, כדי לאפשר להם לממש את זכויותיהם באמצעות מתן ייצוג וייעוץ משפטיים חינם אין כסף. הזכאות לשירות נקבעת על פי כמה קריטריונים ובהם קריטריון כלכלי שמטרתו לבדוק את ההכנסות והרכוש. לא אחת נקבעה אי-זכאותם של מבקשי צו הגנה לסיוע משפטי כיוון שלא עמדו בקריטריון כלכלי זה.

כדי לסייע בנושא זה למבקשי ההגנה כחושפי שחיתות, נציב תלונות הציבור ומשרד המשפטים פעלו במשותף לתיקון המצב החוקי בעניין. בעקבות זאת, מבקשי הגנה כחושפי שחיתות זכאים כיום לקבל סיוע משפטי ללא בדיקה של מצבם הכלכלי. מהלך זה הוביל לכך שכיום יותר ויותר מבקשי הגנה פונים למדינה לקבלת סיוע משפטי ללא תשלום ונמצאים זכאים לכך.

חלק מחושפי השחיתות מיוצגים גם על ידי ארגונים חוץ-ממשלתיים העוסקים במאבק בשחיתות.

תמיכה וליווי למבקשי הגנה

חשיפת שחיתות והגשת תלונה על התנכלות בעקבות החשיפה גורמות לקשיים רבים. לרוב לקשיים אלה השפעה לא רק על העובד אלא גם על בני משפחתו. מתוך רצון לסייע למבקשי ההגנה השרויים במשבר ולבני משפחתם, החליט הנציב להציע להם ליווי ותמיכה מקצועיים על ידי עובדת סוציאלית שהיא עובדת המשרד,

ללא כל עלות כספית. הליווי מתקיים בד בבד עם הליך הביור. יצירת תפקיד חדשני ופורץ דרך זה נועדה, בין היתר, להעביר מסר הצהרתי בדבר החשיבות של חשיפת שחיתות והכרה בקשיים הכרוכים במעשה החשיפה.

הרעיון של מתן ליווי לעובדים חושפי שחיתות החל להתגבש כבר בשנת 2014. תחילה ניתן הליווי בסיוע עובדות מהרשות להגנת עדים. לאחר מכן, בשנת 2015, הוקם צוות עבודה להובלת תוכנית חלוץ. בתום עבודת הצוות הוחלט על פיתוח שירות ייעודי פנים-ארגוני.

יצירת שירות פנים-ארגוני

לפיתוח שירות התמיכה והליווי כשירות פנים-ארגוני כמה יתרונות:

- ◆ **מסגרת הליווי הייעודית מאפשרת התמחות בתחום זה.**
- ◆ **אי-תלות בגוף אחר מבטיחה פניות וזמינות לכלל מבקשי ההגנה.**
- ◆ **הנגישות של מקבלי הליווי מקלה את קבלת המשוב על איכות השירות.**

שילוב עובדת סוציאלית בתפקיד מקצועי של ליווי ותמיכה בתוך מערכת משפטית במהותה, העוסקת בביור תלונות של מבקשי הגנה, ללא ניסיון קודם או ידע שניתן היה להסתמך עליו מגורמים אחרים ברחבי העולם, היה בבחינת יצירת יש מאין.

ההבניה של התפקיד החדשני בוצעה על יסוד למידה מהעבודה השוטפת והפקת לקחים מתמשכת. ברמה הארגונית, האמון והיכולת לקיים שיח פתוח בין הגורמים השונים בנציבות תלונות הציבור שימשו הבסיס להצלחת מודל ייחודי זה של יצירת מעטפת עבור מבקשי ההגנה.

עקרונות הליווי

- ◆ **הליווי מתקיים בד בבד עם הליך הביור וללא קשר להליך ולתוצאותיו.**
- ◆ **הליווי ניתן ללא כל עלות כספית.**
- ◆ **הליווי מוצע לכל מבקש הגנה הפונה לנציבות.**
- ◆ **העובדת הסוציאלית יוזמת קשר עם מבקש ההגנה ומציגה לפניו את האפשרות לקבלת תמיכה.**
- ◆ **אופי הקשר מותאם לצרכים הייחודיים של כל מבקש הגנה או בן משפחה.**
- ◆ **אופני המפגש מגוונים וכוללים גם אפשרויות לתקשורת מרחוק במידת הצורך.**

פרטיות

בשל הרגישות הנוגעת לנושא קבלת תמיכה רגשית בייחוד לנוכח החשש מפני שימוש לרעה של המעסיק במידע זה, צוות המבררים לא יעביר לאיש מידע בדבר עצם קיומו של הליווי. על ההחלטה בעניין זה להיות נתונה לבחירתו של מבקש ההגנה.

פונקציות הליווי

מטרת הליווי היא לסייע למבקש ההגנה להתמודד עם הקשיים הכרוכים במצב.

הליווי הוא מרחב שבו ניתן תיקוף (ולידציה) למתרחש ולתחושות הנובעות מכך. היכולת לשתף מפיגה את הבדידות של מבקש ההגנה, אשר חש שמרבית האנשים אינם יכולים להבין באמת את העובר עליו (לא מעט ממבקשי ההגנה מרגישים שגם הקרובים להם ביותר אינם יכולים לגלות הבנה למצבם הייחודי). ביטוי התחושות והמחשבות והאפשרות לעבדן במסגרת אמפתית, קשובה ותומכת, מאפשרים מידת מה של רגיעה מחוויה של מאבק יום-יומי ומעניקים יכולת לנוח ולאזור כוחות להמשך.

הליווי גם מאפשר למבקש ההגנה להביט על מצבים ואירועים בתוך הקשר רחב יותר ומנקודות מבט שונות. דבר זה יכול לסייע למבקש ההגנה להבין כיצד אנשים אחרים בסיטואציה מסוימת עשויים היו לחוות את האירוע. ראיית הקשר רחב יותר והבנת הסיבות לתגובות או למעשים של אחרים מסייעות להעניק פשר ומשמעות לעולם שנחוה עבור חושף השחיתות כלא מובן, מאיים ושרירותי וכך להפחית תחושות של חוסר אונים.

הליווי יכול להיות מסגרת לשקילת אפשרויות, בחירה ותכנון. בתוך שטף האירועים שמעורר פעמים רבות תגובות רגשיות עוצמתיות יש חשיבות ליכולת לעצור ולחשוב. פעמים רבות בסוף ההליך, אם לאחר קבלת החלטה בעניינם או לאחר הגעה להסכם עם הגוף הנלוו, יש צורך בעיבוד. יכולתו של מבקש ההגנה להתבונן במתרחש, להכיר בשינויים שהתרחשו בו ובחיי ולקבלם, חשובה כדי שיצליח להמשיך הלאה בחייו.

דוגמא

מבקשת צו הגנה הייתה עובדת ותיקה ומוערכת בארגון גדול. היא סבלה מהתנכלות לאחר שדיווחה על מעשים לא תקינים בארגון. את ההתנכלות כלפיה הובילו המנהל הישיר שלה וגורמים בכירים נוספים בארגון. ההתנכלות כללה העברה למשרד אחר, קטן יותר, המרוחק מהאגף שבו עבדה ובו נמצאת הנהלת האגף והקולגות שלה, נטילת תחומי אחריות וסמכויות מידיה, מידורה מישיבות מקצועיות והסרתה מקבוצות אנשי הקשר בדוא"ל המשרדי, היא ננזפה על איכות עבודתה בעל פה ובכתב וסבלה מעלבונות ומהשפלות פומביות, כמו כן זכאותה להטבות שהתבטאו בשכר הופסקה ושכרה הופחת במידה ניכרת. מרבית הקולגות שלה, שאת חלק מהם החשיבה לחברים, אשר קיימה קשרים חברתיים עימם גם מחוץ לשעות העבודה, החלו להימנע מקרבתה וחלקם אף התעלמו ממש מקיומה גם כשעברה מולם במסדרונות. המעטים ששמרו אתה על קשר עשו זאת בהסתר, רק במרחבים שבהם איש לא היה יכול להבחין בכך. היא חשה בודדה מאוד בהיותה בעבודה. היא שיתפה במתרחש את בן זוגה, בני משפחה וחברים קרובים אך תחושתה הייתה שהם אינם מבינים את סבלה. הם ייעצו לה כיצד לנהוג אך היא חשה שעצותיהם אינן מסייעות לה. לאחר זמן מה הפסיקה לשתף בנושא זה את החברים ובני המשפחה כיוון שחשה שהדבר אינו מועיל לה ורק מקשה עליהם. בן הזוג נותר מוקד התמיכה היחיד שלה, אך גם לגביו חששה שהיא מעמיסה עליו נטל ושבסופו של דבר יימאס לו לשמוע על המתרחש בעבודתה. ככל שחלף הזמן היא חשה הידרדרות במצבה הנפשי והגופני, היא התקשתה להירדם בלילות והפכה להיות דרוכה וחרדה. כשהוצע לה ליווי היא הסכימה לנסות זאת. התקופה הראשונה בליווי אופיינה בסיפור ההתרחשויות מתחילתן ועד אותה נקודה בזמן

באופן חזרתי תוך ביטוי רגשי עז של הקושי שהדברים הללו עוררו בה. היא חשה שהליווי הוא מסגרת שבה היא יכולה לשתף במתרחש וברגשותיה באופן מפורט ולהיות מובנת וזאת בלי לחשוש שהיא מעמיסה על השומע או שיימאס לו לשמוע אותה. היכולת לספר את הדברים ולחזור עליהם ככל שנזקקה לכך איפשרה לה לעבד אותם. התגובות של המלווה נתנו לה משוב חיצוני שאיפשר לה להבחין בכך שתחושותיה מתאימות למציאות הקשה שהיא חווה, ובכך התמעטו תחושות הספק העצמי והחשש שתגובתה למצב הדברים מוגזמת, ספקות שרק החלישו אותה עוד יותר. המפגשים היו עבודה הזדמנות לנוח מהמציאות המאיימת, לשתף במחשבות ובתחושות ולשקול אפשרויות שונות של תגובה כלפי דברים שנעשים כלפיה במקום העבודה. היא למדה לזהות דברים שנעשים כלפיה אשר מפעילים אצלה תגובות קשות במיוחד, והליווי סייע לה ללמוד כיצד להרגיע את עצמה במצבים הללו. בהמשך ביקשה גם לעסוק בהשפעת המצב על הקשר עם בן זוגה, והליווי סייע לה לשפר את התקשורת עימו באופן שאיפשר להם לשוחח ביניהם על מה שהם עוברים יחד כזוג בתקופה קשה זו.

מענה לצרכים מגוונים ומשתנים

נמליץ שמסגרת הליווי המוצעת למבקשי ההגנה תוגדר באופן רחב כחלה על כל עניין בחיי מבקש ההגנה אשר קשור למעשה החשיפה ולהתנכלות ונובע מהם. הגדרה רחבה מאפשרת למבקשי ההגנה עיסוק בתחומים נרחבים, ובהם: השפעת ההתנכלות על המצב הנפשי והגופני, התרחשויות במקום העבודה, השפעה על התפקוד ועל מערכות יחסים משפחתיות וחברתיות, תחושות בנוגע לשלבי הליך הבירור השונים.

התייחסות הליווי להליך הבירור

מומלץ כי בקביעת מסגרת הליווי תיכלל גם האפשרות של מבקש ההגנה להתייחס להליך הבירור עצמו ולהשפעותיו ברבדים השונים. חשוב להכיר בכך שלהליך הבירור עצמו על שלביו השונים יש השפעה על מבקש ההגנה.

כאמור, מוצע שליווי של מבקש ההגנה ימשיך באופן רציף לכל אורך הבירור, וזאת גם במעברים בין שלבים שונים. לעקרון הרציפות חשיבות רבה, בשל יכולתו להעניק למבקש ההגנה תחושה של ביטחון כיוון שהוא יודע שהליווי ישמש לו מסגרת תומכת לכל אורך התהליך. יתרון נוסף של הרציפות הוא שהקשר והאמון שהתבססו עם הזמן מאפשרים למבקשי ההגנה להיעזר בליווי באופנים מגוונים שעשויים להשתנות בהתאם לשלבים השונים של הליך הבירור, לצרכים חדשים שעולים או לנסיבות שמשתנות.

סיום הליווי

סיום הליך הבירור אינו מביא בהכרח לסיום מידי של הליווי. לרוב שלב ההגעה להסכם או לקבלת החלטה הוא ההזדמנות הראשונה של מבקש ההגנה להתפנות מהמאבק ההירודותי שבו היה שרוי ולעבד את כל שעבר, דבר שלא היה באפשרותו לעשות קודם לכן.

עיבוד הוא שלב חשוב שבו אדם שחווה אירוע משמעותי מצליח להסתכל על הדברים באופן רחב יותר, לייצר משמעות אישית, לשלב את שאירע כחלק מסיפור חייו ולצייר תמונת עתיד שיש בה אפשרויות ותקווה. מטרת העיבוד היא לאפשר למבקש ההגנה להמשיך את חייו בלי לחיות בצלו של האירוע. נוסף על משימת העיבוד הליווי בשלב זה גם מסייע למבקש ההגנה להיערך לתוצאות של החלטתה שהתקבלה בעניינו או של ההסכם שאליו הגיעו הצדדים ולהתמודד עימם.

החלטה או ההסכם שהתקבלו בעניין ישפיעו על מטרות הליווי ותכניו, כלהלן:

אם הוענקה הגנה למבקש יסייע לו הליווי בהתאקלמות בעבודה לאחר קבלת הצו או בהשתלבות מוצלחת בתפקיד אחר או בארגון אחר. התכנים יעסקו בין היתר בהיערכות לקראת הסיטואציה המורכבת, בהתמודדות עם חששות, בבניית אמון מחודש תוך הבנה של נקודות המבט של שאר העובדים בארגון ובשיקום מערכות יחסים.

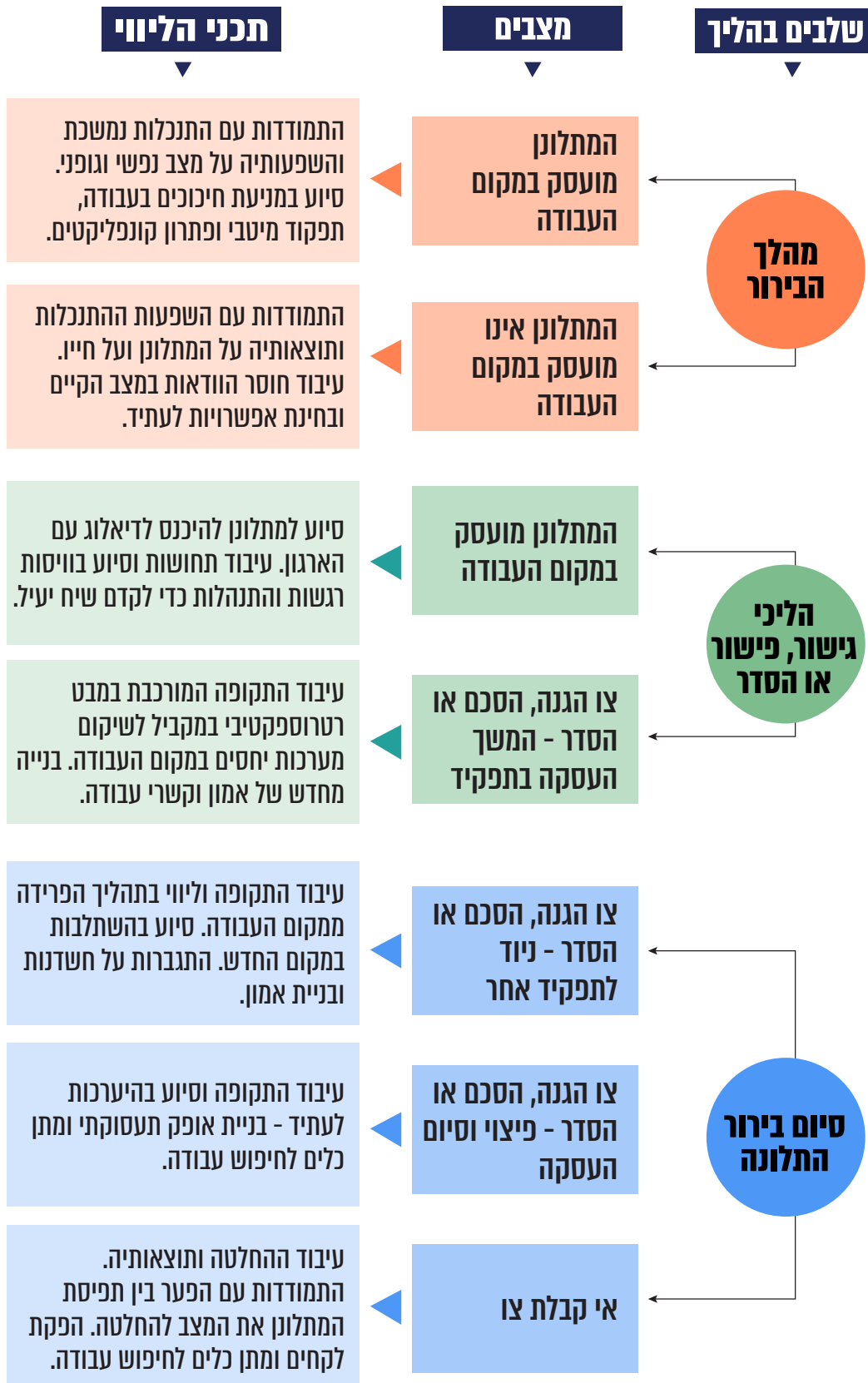
אם הוחלט שמבקש ההגנה לא יישאר בארגון, הליווי יסייע בתכנון העתיד התעסוקתי שלו. שלב זה יכול להיות נקודת מפנה תעסוקתית שבה לנוכח כל מה שחווה מבקש ההגנה, הוא בוחן את רצונותיו בתחום התעסוקה, ובין היתר הוא שוקל אם הוא מעוניין להמשיך בתחום מקצועו או לעבור לעיסוק אחר. במידת הצורך, הליווי יכול לסייע למבקש ההגנה גם בחיפוש מקום עבודה חדש על ידי עזרה בניסוח קורות חיים, הכנה לראיונות עבודה ועוד.

אם התקבלה החלטה שלא להכיר במבקש כזכאי לצו הגנה, הליווי יסייע בעיבוד האכזבה ותחושת השבר שלעיתים מגיעים שבעקבותיה, בהיערכות לעתיד מבחינות שונות ובסיוע בחיפוש מקום עבודה חדש (ראו להלן נספח א' שבו תרשים המפרט את הממשקים בין הליך הבירור לליווי).

מועד סיום הליווי

נמליץ כי בשלב תיאום הציפיות יובהר למבקש ההגנה כי משך הליווי מוגבל, גם אם בשלב הראשוני לא תמיד נקבע אורכו. המטרה היא להבהיר מראש כי לא מדובר במסגרת טיפולית אשר תימשך ללא הגבלה. אשר לסוגיית קביעת מועד סיום הליווי, נמליץ לקיים שיח ארגוני פנימי נפרד בעניינו של כל מקרה לגופו. בדיאלוג הארגוני יש להתייחס לשיקולים הנוגעים למצבו של מבקש ההגנה כגון צרכיו ויכולותיו, מערכות תמיכה נוספות בחייו ועוד, לצד שיקולים ארגוניים הרואים את התמונה הגדולה בכללותה.

תרשים ממשקים בין הליך הביור לבין הליווי



פרק רביעי: מעטפת הגנה מיטבית - תמיכה ומתן כלים לצוותי הבירור

המודל כפי שהוצג עד כה מציב את מבקש ההגנה במרכז ומציע בירור מותאם ואפשרויות להסתייע בייצוג משפטי וכן בליווי ותמיכה על ידי עובדת סוציאלית. עם זאת, מהניסיון שנצבר במהלך השנים עלה כי לצוותי הבירור תפקיד מכריע ביצירת מעטפת ההגנה המיטבית. צוותי הבירור נמצאים בחזית, עליהם להיות בעלי הכשרה מקצועית ולקבל תמיכה שתסייע להם בהתמודדויות המורכבות הכרוכות בתפקידם. על כן יש להציע לצוותי הבירור אפשרות של ליווי ותמיכה שתסייע להם לעשות את עבודתם על הצד הטוב ביותר. אנו נציג בפרק זה חלק ממורכבות תפקיד צוות הבירור ואת המענים הייחודיים שפיתחה הנציבות לצורך ההתמודדות עם מורכבות זו.

סיוע לצוות הבירור בהתמודדויות הכרוכות בהליך הבירור

עבור צוות הבירור הליך בירור הבקשה להגנה כחושף שחיתות עשוי להיות מורכב מהבחינה הרגשית. זאת משום שעל פי רוב הקונפליקט בין הצדדים טעון בתחושות קשות וכן משום שרבים מהפונים לנציב בבקשה להכרה כחושפי שחיתות ולהגנה שרויים במצב דחק מתמשך היוצר מצוקה עזה ותחושת חוסר אונים.

כמו כן, יש מבקשי הגנה שרואים בנציבות את המעוז האחרון שעליו הם יכולים להשליך את יהבם. הדבר עשוי לעורר ציפייה שהנציבות ונציגיה יעמדו לצידם במאבקם באופן מוחלט. במובן זה, המפגש עם צוות הבירור הניטרלי במהותו יכול להיחווה כמאכזב עבור חלק ממבקשי ההגנה.

תחושות אלו של קושי ותסכול עשויות להניע את מבקשי ההגנה לנקוט אופני התמודדות שונים, ובהם:

- ◆ תחינה לעזרה מתוך תחושה עזה של קורבנות
- ◆ ביטויים של תסכול, כעס וזעם
- ◆ תיאור האירועים שוב ושוב באופן רפטטיבי

המפגש של אנשי צוות הבירור עם הקושי והכאב של מבקשי ההגנה על מופעיו השונים אינו פשוט אפוא ועשוי לגבות מאנשי צוות הבירור מחיר רגשי.

סל מענים מותאם וגמיש לצוות הביור

לנוכח העובדה שעבודת חברי צוות הביור עשויה להיות כרוכה בהתמודדות עם מצבי קונפליקט מורכבים ובמפגש עם אנשים השרויים במצוקה קשה פעלה הנציבות ליצירת סל מענים עבורם.

לסל המענים שתי מטרות:

- ◆ להקל את ההתמודדות האישית של אנשי צוות הביור
- ◆ להעניק לאנשי צוות הביור כלים שיסייעו להם במתן השירות המיטבי

נמצא כי סל המענים המיטבי עבור אנשי צוות הביור כולל רכיבים אלה:

- ◆ תמיכה אישית וליווי מקצועי על יד עובדת סוציאלית
- ◆ הכשרות ייעודיות המותאמות לצורכיהם המקצועיים של אנשי הצוות (נושא זה הוצג בפרק השלישי, בתת-הפרק "מסגרת מערכתית לעבודת הביור")

תמיכה אישית וליווי מקצועי על ידי עובדת סוציאלית

ההחלטה לשלב עובדת סוציאלית באגף הביור הייעודי התקבלה בשים לב לשתי מטרות: האחת, מתן סיוע למבקשי ההגנה כחושפי שחיתות. השנייה, מתן אפשרות לאנשי צוות הביור לקבל תמיכה וליווי אם יהיו מעוניינים בכך. הבחירה בגורם מקצועי מתחום העבודה הסוציאלית נובעת מהעובדה שלעובדים סוציאליים הכשרה מיוחדת בתחומי ההתנהגות אנושית, הדינמיקות הבין-אישיות והתערבויות מקצועיות.

עבור צוותי הביור העובדת הסוציאלית משמשת פונקציה פנים-ארגונית המאפשרת:

- ◆ ליווי ברמה האישית - קבלת תמיכה אישית בקלות ובאופן דיסקרטי, עבור אלה המעוניינים בכך, בהתמודדות עם תחושות וקשיים הנובעים מהמפגש עם מתלוננים ועם גופים נילונים.
- ◆ ליווי מקצועי - סיוע בניתוח דינמיקות בין-אישיות מורכבות במפגש עם מבקשי ההגנה, וכן סיוע בפיתוח אסטרטגיות מותאמות ובהיערכות מקצועית לקראת סיטואציות מורכבות.

הליווי המקצועי כולל בין היתר:

- ◆ בחירת הגישה המתאימה ביותר לניהול שיח מורכב עם מבקש ההגנה
- ◆ חשיבה ודיוק אופני ניסוח לקראת מפגש שעשוי להיות טעון
- ◆ הכנה לקראת אפשרות של תגובות רגשיות עוצמתיות

לעיתים מזמנות שני סוגי הליווי והתמיכה למבררים, האישי והמקצועי, שלובים זה בזה.

דוגמא



במסגרת אחד הבירורים המחלוקות בין הצדדים היו עזות ומלוות בעלבונות הדדיים ובניסיונות של הצדדים לפגוע זה בזה. שני הצדדים פנו לצוות הבירור בכתב ובטלפון כמה פעמים ביום לעדכן על המתרחש, להתלונן על הצד השני ולבקש מצוות הבירור להתערב לטובתם בעניין אותו מעשה עליו דיווחו. התנהלות זו של הצדדים הקשתה מאוד על צוות הבירור, שנאלץ לקרוא מדי יום הודעות רבות שהיו טעונות רגשית ואשר לא היה מקום שיתערב ברובן. למרות הסברים חוזרים ונשנים של הנציבות לשני הצדדים בעניין זה, הדבר לא פסק ונוסף על פגיעה בעבודה השוטפת התמודד צוות הבירור גם עם הצפה רגשית ותחושה של חוסר אונים. צוות הבירור נעזר בעובדת הסוציאלית כדי לעבד את הסיטואציה מהבחינה הרגשית ולגבש מענה מקצועי למצב. ראשית, הליווי התמקד בניסיון לזהות לאילו תגובות רגשיות התנהגות זו גורמת בקרב צוות הבירור ולהכיר בהן וכן לראות כיצד אלו משפיעים על תגובותיהם לעניין. בהמשך עסק הליווי בניסיון אמפטי לראות את הדברים מנקודת מבטם של הצדדים כדי להבין מה הניע את התנהלותם האמורה וכיצד ניתן לתת מענה אפקטיבי עבורם. מתוך ההבנות שעלו סייע הליווי למבררים לחשוב על אסטרטגיות מותאמות אישית, אשר יסייעו להן גם ליצור מרחק רגשי כדי לא להישאב לקונפליקט וגם להעניק לצדדים מענה ענייני, ברור ותחום בלי שהדבר ישתלט על כל שעות העבודה של הצוות.

דוגמא



מבקש צו הגנה שעניינו התברר במשך פרק זמן לא קצר, בשל מורכבות העניין, נמצא כמי שאינו זכאי לצו הגנה בשל אי-עמידה בקריטריונים המגדירים מעשה של שחיתות. יש לציין שאותו מבקש הגנה אכן סבל מהתנכלות מצד עובדים בגוף המעסיק אשר ראו אותו כמי שפנה נגד הארגון. בכל תקופת הבירור מבקש ההגנה המשיך לעבוד בארגון והיה לו חשוב להמשיך ולבצע את תפקידו על הצד הטוב ביותר, אך ככל שעבר הזמן הוא התקשה יותר ויותר להפריד בין מעשים של התנכלות לבין מעשים שהם חלק מהתנהלות רגילה של הארגון וחווה את הכול כמכוון אישית נגדו. צוות הבירור סייע לו כמיטב יכולתו במקרים שבהם אכן היה ברור כי מדובר בהתנכלות, אך לא יכול היה להתערב במה שאינו מתפקידו. ככל שעבר הזמן ניכר היה שהקושי והתסכול שלו גוברים. כאשר עלה מהממצאים כי המקרה אינו עומד בקריטריונים לקבלת הגנה כחושף שחיתות ידע צוות הבירור כי השיחה שבה יבשרו לו על כך תהיה קשה לשני הצדדים. צוות הבירור נעזר בעובדת הסוציאלית כדי להיערך לקראת שיחה שעתידיה הייתה להיות מורכבת ובעלת עוצמות רגשיות. בתחילה התבקש צוות הבירור לשער מה יהיו התגובות הקשות ביותר של מבקש ההגנה למשמע ההחלטה. צוות הבירור התבקש לנסות לזהות את הרגשות שנמצאים בבסיס התגובות של מבקש ההגנה כגון אכזבה, תסכול, חוסר אונים, זעם. לאחר מכן הם שקלו כיצד לנסח את הודעתם על ההחלטה ועל הרציונל לקבלתה באופן שיבהיר למבקש ההגנה כי הם מכירים גם בתחושות הללו. הליווי סייע לצוות הבירור להתמודד עם החששות שלהם מהמפגש ולבחון ניסוחים יעילים, שאינם הגנתיים או תוקפניים, אלא כאלה שמבטאים באופן מקצועי ובהיר את ההחלטה והסיבות לה ובה בעת מבהירים למבקש ההגנה כי הצוות מכיר בתחושת הכאב העז הנגרמת לו לנוכח ההחלטה, וכי ניתן מקום לתחושה זו

סיכום

חושפי שחיתות מתמודדים עם התנכלויות המציבות לפניהם קשיים משמעותיים שגובים מהם מחירים כבדים במגוון תחומי חיים. האומבוסמן הישראלי הכיר בכך ויצר מעטפת הגנה עבור החושפים שכוללת את מודל הבירור המיטבי המותאם לכך, אפשרות לקבלת ייצוג משפטי, ליווי ותמיכה על ידי עובדת סוציאלית ומערכת תמיכה לצוותי הבירור כדי להעניק למבקשי ההגנה את השירות המיטבי. אנו רואים חשיבות רבה בביצור מעמדם של חושפי שחיתות במסגרת ההגנה עליהם וסבורים שעל כל השואפים לחברה מתוקנת להידרש לכך.