



רשומות

הצעות חוק

ה מ מ ש ל ה

14 במאי 2014

865

י"ד באייר התשע"ד

עמוד

הצעת חוק הסיוע המשפטי (תיקון מס' 12) (סיוע משפטי לחושפי מעשי שחיתות, עבירות ופגיעה בטוהר המידות או במינהל התקין, במקום עבודתם), התשע"ד-2014 554

הצעת חוק הסיוע המשפטי (תיקון מס' 12) (סיוע משפטי לחושפי מעשי שחיתות, עבירות ופגיעה בטוהר המידות או במינהל התקין, במקום עבודתם). התשע"ד-2014

1. תיקון התוספת בחוק הסיוע המשפטי, התשל"ב-1972¹ (להלן – החוק העיקרי), בתוספת, אחרי פרט 6 יבוא:

ד ב ר י ה ס ב ר

כמו כן, בעוד רבים מחושפי השחיתות ניצבים אל מול מעביד הזוכה לייצוג משפטי, פעמים רבות ידו של המתלונן אינה משגת לממן שירותי עריכת דין כלל או כאלה הדרושים להתמודדות מול הייצוג המשפטי של המעביד. בנסיבות אלה, לא אחת עומד העובד אשר חשף התנהלות בלתי תקינה במקום עבודתו מול כמה עורכי דין בעוד הוא עצמו אינו נהנה מייצוג משפטי כלשהו. העדר הייצוג כאמור עלול לפגום בתמריץ של העובדים לנקוט יוזמה להגשת תלונה או לחשיפת שחיתות שבה הם נתקלים במקום עבודתם.

עוד יצוין, כי במסגרת הליך ביקורת על ישראל שקיימה בשנים האחרונות קבוצת העבודה למאבק בשוחד בעסקאות בין לאומיות (OECD Working Group on Bribery in International Transactions) (להלן – קבוצת העבודה), האמונה על יישום אמנת הארגון בנושא מאבק בשוחד עובדי ציבור זרים (OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions), שישראל היא צד לה, קבעה קבוצת העבודה כי ההגנה על חושפי שחיתות במגזר הפרטי בישראל אינה מספקת, ועל כן המליצה הקבוצה למדינת ישראל לפעול לחוקה.

לאור האמור לעיל וכחלק מהמדיניות של מדינת ישראל אשר חרתה על דגלה כערך עליון את המאבק בשוחד ובשחיתות, הן במישור הפנימי והן במישור הבינ לאומי, מוצע להעניק סיוע משפטי בלא מבחן כלכלי למי שחשף מעשה שחיתות או התנהלות בלתי תקינה. זאת, הן במגזר הציבורי והן במקומות תעסוקה במגזר הפרטי.

מתן סיוע כאמור יפחית את המעמסה הכלכלית שבניהול הליך משפטי מכתפיו של חושף השחיתות ויצמצם את הרתיעה של העובד מפני חשיפת שחיתות שאליה הוא נחשף במקום עבודתו, תוך מתן מענה לחוסר השוויון האינהרנטי המתואר לעיל בעניין הייצוג המשפטי, בין העובד חושף השחיתות לבין המעביד.

יובהר, כי לפי המוצע מבחן הסיכוי המשפטי בהליך (סעיף 4 לחוק הסיוע המשפטי) יחול גם בנסיבות המנויות בפרט 7 לתוספת, כך שרק במקרים שבהם נמצא כי יש סיכוי משפטי להליך יוענק סיוע משפטי. כך למשל, ייבחן, בין השאר, הקשר הסיבתי לכאורה בין המעשה שביצע חושף השחיתות לבין התנהלות המעביד, בטרם יוענק סיוע משפטי.

סעיף 1 חושפי מעשי שחיתות זכאים לקבלת הגנה כאשר נפגעו תנאי עבודתם בשל חשיפת

בללי בהצעת חוק זו מוצע לתקן את התוספת לחוק הסיוע המשפטי, התשל"ב-1972 (להלן – חוק הסיוע המשפטי), ולקבוע כי יוענק סיוע משפטי בלא מבחן זכאות כלכלית בהליכים שנוקט עובד, הן במגזר הציבורי והן במגזר הפרטי, שעניינם פגיעה או גרימה לפגיעה בתנאי עבודתו של העובד משום שחשף מעשה שחיתות או התנהלות בלתי תקינה במקום העבודה. מוצע כי הסיוע המשפטי יינתן בקשר עם הליכים שנוקט העובד נגד המעביד בנסיבות האמורות.

תכליתו של התיקון לתרום לשמירת טוהר המידות וההתנהלות התקינה במקומות עבודה, ציבוריים ופרטיים כאחד, ולעודד עובדים לחשוף התנהלות בלתי תקינה במקומות עבודה, כאשר הם נתקלים בהתנהלות שכזו, וזאת על ידי מתן סיוע משפטי לעובדים אשר המעסיק פגע בתנאי עבודתם והם נזקקים לסיוע משפטי בהליכים משפטיים כדי להתמודד עם הפגיעה כאמור.

המחוקק הישראלי מצא לנכון להגן על עובדים כאמור באמצעות מתן סמכויות רחבות לבית הדין לעבודה במסגרת חוק הגנה על עובדים (חשיפת עבירות ופגיעה בטוהר המידות או במינהל התקין), התשנ"ז-1997 (להלן – חוק הגנה על עובדים). ומתן סמכויות למבקר המדינה בתפקידו כנציב תלונות הציבור (להלן – הנציב) בחוק מבקר המדינה, התשס"ח-1958 (נוסח משולב) (להלן – חוק מבקר המדינה).

במסגרת החקיקה האמורה הוסמכו בתי הדין לעבודה לפסוק פיצויים ולהוציא צווים למניעת ניתוק יחסי העבודה או למניעת פגיעות אחרות בזכויות העובדים שחשפו התנהלות בלתי תקינה, והנציב הוסמך לתת כל צו שנראה לו לנכון ולצורך כדי להגן על זכויות העובד.

על אף היקף ההגנה המשפטית הניתנת לעובדים במסגרת החקיקה הקיימת כמפורט לעיל, חושפי מעשי שחיתות, עבירות ופגיעה בטוהר המידות או במינהל התקין במקום עבודתם (להלן – חושפי מעשי שחיתות) נקלעים במקרים רבים לסכסוך עבודה עם המעסיק, עקב החשיפה או הגשת התלונה נגדו.

חשש מתוצאה זו עלול להרתיע עובד מלזום חשיפה של התנהלות בלתי תקינה. לא זו אף זו, הקושי המתואר לעיל מתעצם נוכח פערי הכוחות הטבעיים בבסיס יחסי עובד ומעביד. לא אחת מדובר בתלונות נגד גורמים בעלי כוח השפעה רב במקום העבודה בפרט ובמשק בכלל, כך שלעתים קידום האינטרס הציבורי שבהגשת התלונה או חשיפת ההתנהלות הבלתי תקינה מצריכים נטילת סיכון של ממש מצד העובד במישור המקצועי-אישי.

¹ ס"ח התשל"ב, עמ' 95; התשע"ג, עמ' 202.

7. לאדם, בכל הנוגע להליכים המנויים להלן, וסעיף 3 לא יחול:

(א) הליך לפי חוק הגנה על עובדים שעניינו פגיעה בעובד בשל כך שהגיש תלונה נגד מעבידו או נגד עובד אחר של אותו מעביד או שסייע לעובד אחר בקשר להגשת תלונה כאמור (בפרט זה – פגיעה בעובד בשל הגשת תלונה), וכן הליך אחר הנובע מהפגיעה בעובד בשל הגשת תלונה; לענין זה – “חוק הגנה על עובדים” – חוק הגנה על עובדים (חשיפת עבירות ופגיעה בטוהר המידות או במינהל התקין), התשנ”ז–1997²;
“ענייני עבודה” – כהגדרתם בחוק הגנה על עובדים;
“פגיעה בעובד” – פגיעה בענייני עבודתו של העובד או פיטוריו או גרימה לפגיעה בענייני עבודתו של העובד או לפיטוריו;
“תלונה” – כמשמעותה בסעיף 4 לחוק הגנה על עובדים;

(ב) הליך לפי סעיפים 45א עד 145 לחוק מבקר המדינה, התשי”ח–1958 [נוסח משולב]³ (בפרט זה – חוק מבקר המדינה), שעניינו פגיעה בזכויותיו של עובד משום שהודיע בתום לב ועל פי נהלים תקינים על מעשי שחיתות שבוצעו בגוף שבו הוא עובד כאמור בסעיף 45א(1) לחוק מבקר המדינה או בתגובה על פעולותיו במילוי תפקידו כמבקר פנימי כאמור בסעיף 45א(2) לחוק האמור (בסעיף זה – פגיעה בזכויותיו של עובד בשל חשיפת מעשי שחיתות), וכן הליך אחר הנובע מהפגיעה בזכויותיו של העובד בשל חשיפת מעשי שחיתות;

ד ב ר י ה ס ב ר

מוצע להעניק סיוע משפטי בהליכים כאמור מכיוון שיייתכן כי זכויות שונות של עובד במקום העבודה ייפגעו בשל תלונה שהגיש על התנהלות בלתי תקינה או חשיפת שחיתות, ויקומו לו עילות תביעה נוספות ונלוות. כך למשל, לעובדת שפוטרה, בהיותה בהיריון, בשל תלונה שהגישה על התנהלות בלתי תקינה של המעסיק עשויה להיות עילת תביעה הן מכוח חוק הגנה על עובדים והן מכוח חוק עבודת נשים, התשי”ד–1954, האוסר פיטורי אישה בהיריון בלא קבלת היתר מיוחד משרד הכלכלה. בהתאם לכך, עשויים לעמוד לרשותה כמה סעדים על פי החוקים השונים. לפיכך, במקרים כאמור יוענק הסיוע המשפטי לא רק ביחס לעילות המנויות בחוק הגנה על עובדים, אלא גם ביחס לעילות התביעה הנלוות, אם הן נובעות מהפגיעה בעובד בשל הגשת התלונה כאמור.

לפי פסקה (ב) המוצעת, סיוע משפטי יוענק בהליך לפי סעיפים 45א עד 145 לחוק מבקר המדינה. סעיף 45א לחוק האמור מסמיך את הנציב לברר תלונה של עובד בגוף כאמור בסעיף 36(1) או (2) לחוק (להלן – גוף מבוקר) (למעט תלונה של שוט, סוהר או חייל) על מעשה הפוגע בו, שביצע מי שממונה עליו במקום עבודה שהוא גוף מבוקר, בתגובה לכך שהוא הודיע בתום לב על מעשי שחיתות שבוצעו בגוף שבו הוא עובד. מכוח סעיף 45א לחוק זה, הנציב מוסמך להעניק הגנה לעובד שהממונים עליו מתנכלים לו או מבקשים לפטרו בעקבות חשיפת מעשי שחיתות, באמצעות מתן צו זמני או קבוע, שתוכנו

השחיתות כאמור. זאת, בכל הנוגע להליכים לפי חוק הגנה על עובדים ולפי חוק מבקר המדינה.

סיוע משפטי יינתן, על פי המתווה המוצע, באחד משני המסלולים המפורטים בפסקאות (א) ו-(ב) שבפרט 7 המוצע בתוספת לחוק. אשר לעובדים המועסקים בגופים מבוקרים, מדובר בסמכות מקבילה המסורה למבקר המדינה ולבית הדין לעבודה מכוח שני החוקים האמורים, ולפיכך הבחירה איזה מסלול לנקוט נתונה בידי חושף השחיתות.

לפי פסקה (א) המוצעת, יוענק סיוע משפטי לאדם בהליך לפי חוק הגנה על עובדים, שעניינו פגיעה בעובד משום שהגיש תלונה נגד מעבידו או נגד עובד אחר של אותו מעביד או שסייע לעובד אחר בקשר להגשת תלונה כאמור. חוק הגנה על עובדים חל על גופים מבוקרים וגם על גופים פרטיים ואינו עוסק רק בתלונות עובד על מעשי שחיתות שבוצעו בגוף מבוקר שבו הוא עובד אלא על תלונות המוגשות כנגד המעביד בכללותן, לרבות הפרת חיקוק במקום העבודה, או הפרת חיקוק בקשר לעבודת העובד או בקשר לעסק או לפעילותו של המעביד (ראו סעיף 2(4) לחוק הגנה על עובדים). זאת, באמצעות הקניית סמכות מיוחדת לבית הדין לעבודה, לפסוק פיצויים או לתת צו מניעה או צו עשה נגד פגיעה בתנאי עבודה או פיטורין.

עוד מוצע בפסקה (א), כי סיוע משפטי יינתן גם בהליך אחר הנובע מהפגיעה בעובד בשל הגשת התלונה על התנהלות בלתי תקינה או חשיפת שחיתות לפי חוק הגנה על עובדים.

² ס”ח התשנ”ז, עמ’ 66.

³ ס”ח התשי”ח, עמ’ 92.

(ג) הליך של שימוע בפני המעסיק, בעניין פגיעה בעובד בשל הגשת תלונה או פגיעה בזכויותיו של עובד בשל חשיפת מעשי שחיתות;
(ד) הליך של ערעור או עתירה על החלטה בהליך לפי פסקאות (א) או (ב)."

- תחולה 2. הוראות פרט 7 בתוספת לחוק העיקרי כנוסחן בסעיף 1 לחוק זה, יחולו גם על הליכים כאמור בפסקאות (א) עד (ד) בפרט האמור שהיו תלויים ועומדים ערב תחילתו של חוק זה.
- תחילה 3. תחילתו של חוק זה 90 ימים מיום פרסומו.

ד ב ר י ה ס ב ר

יכלול, בין השאר, את ייצוג העובד בהליך של שימוע בפני המעסיק הנערך לעובד ערב פיטוריו או ערב קביעת הרעה מוחשית בתנאי עבודתו.

לפי פסקה (ד) המוצעת סיוע משפטי יוענק גם בהליך של ערעור או עתירה על החלטה בהליך לפי פסקאות (א) או (ב) המוצעות.

סעיף 2 מוצע לקבוע כי התיקונים המוצעים בחוק זה יחולו גם על הליכים כאמור בפרט 7(א) עד (ד) שבתוספת לחוק הסיוע המשפטי, שהיו תלויים ועומדים ערב תחילתו של החוק המוצע. כך, גם בהליך לפי חוק הגנה על עובדים או לפי חוק מבקר המדינה שהיה תלוי ועומד ערב תחילתו של החוק המוצע, יהיה אדם זכאי לקבלת סיוע משפטי, בכפוף למבחן הסיכוי המשפטי.

סעיף 3 מוצע לקבוע כי תחילתו של החוק המוצע תהיה 90 ימים מיום פרסומו, כדי לאפשר היערכות ליישומו.

והיקפו נתון לשיקול דעת הנציב. מטרת הצו היא למנוע פגיעה בזכויותיו של חושף השחיתות ובמעמדו כעובד. ההליך לפני הנציב בתלונות אלה הוא הליך מעין שיפוטי הכרוך בתשאול הגורמים המעורבים, המצאת מסמכים ומתן אפשרות לכל אחד מהצדדים להגיב על טענות הצד שכנגד, והסעדים הניתנים בו דומים באופיים לאלה שמוסמך להעניק בית הדין לעבודה. גם כאן מוצע כי יוענק סיוע משפטי בהליך אחר הנובע מאותה פגיעה בזכויותיו של העובד.

לפי פסקה (ג) המוצעת, סיוע משפטי יוענק גם בהליך של שימוע המתקיים בפני המעסיק כאשר יש כוונה לפטר את חושף השחיתות או להרע באופן מוחשי את תנאי עבודתו. כידוע, מטרתו העיקרית של שימוע היא לאפשר לעובד להזים את טענות המעסיק כלפיו ולנסות לשכנע את מעסיקו לשנות את החלטתו המתגבשת. לאפשרות להזים את טענות המעסיק ולתוצאות השימוע יש השלכות משמעותיות באשר לעתידו של העובד. מכאן החשיבות הרבה במתן סיוע משפטי לעובד, אשר