

פרוטוקול מס' 27

מישיבת ועדת העבודה והרווחה

שהתקיימה ביום ב', י"ד בכסלו התשנ"ו, 25.11.1996, בשעה 09:30

נכחו:
חברי הוועדה:

היו"ר מקסים לוי
אפי אושעיה
דליה איציק
יוסי כץ
סופה לנדבר
חגי מירום
ענת מאור
יורי שטרן

מוזמנים:

עו"ד מרדכי בס, היועץ המשפטי, משרד מבקר המדינה
ונציבות תלונות הציבור
אביגדור רביד, מנת"ץ, משרד מבקר המדינה ונציבות
תלונות הציבור
מיכאלה במברגר, עוזר בכיר לנציב תלונות הציבור
פרופ' אברהם פרידמן, עמותת ה"עוגן", האוניברסיטה
העברית
עו"ד יהודי נחמן, עמית הסתדרות העובדים, "מכבי"
עו"ד אבי ניסן קורן, מנהל מחלקת הסכמים קיבוציים
ודיני עבודה, ההסתדרות
עו"ד נורית ישראלי, היועצת המשפטית, נציבות שירות
המדינה
עו"ד דן אורנשטיין, משרד המשפטים
עו"ד יגאל חיות, נציבות שירות המדינה
רות כהנא-אביבי, ס/בכיר ליועץ המשפטי, משרד העבודה
והרווחה
מיכאל הילב, התאחדות התעשיינים
משה כהנא, הסתדרות עובדים לאומית
עו"ד יסמין קשת, התנועה למען איכות השלטון בישראל
עו"ד אלכסנדר ספינרד, עמותת "עוגן"
ד"ר מאיר מונסליזה, עמותת "עוגן"
שמחה שנקר, עמותת "עוגן"
מיה קרוך, עמותת "עוגן"
יאיר פנחס, עמותת "עוגן"
מרדכי שנבל, עמותת "אמיתי"
עו"ד דינה ירום, המחלקה המשפטית, משרד האוצר
עו"ד יפעת דיין, עוזרת ליועצת המשפטית, נציבות שירות
המדינה
יעקב ורקר, עמותת "אמיתי"

יועץ משפטי: משה בוטון

מנהלת הוועדה: אסתר אדלר

ס ד ר ה י ו ס :

הצעת חוק הגנה על עובדים (חשיפת הפרת חיקוק ופגיעה בטוהר המידות)

התשנ"ו-1996

הצעת ח"כ חגי מירום ויוסי כץ

הצעת חוק הגנה על עובדים (חשיפת הפרת חיקוק ופגיעה בטוהר המידות)
התשנ"ו-1996
הצעת ח"כ חגי מירוס ויוסי כהן

היו"ר מקסים לוי:

אני פותח את ישיבת ועדת העבודה והרווחה. אנחנו מתחילים בדיון על הצעת חוק שחלה עליה דין רציפות והכנסת אישרה, ועכשיו, לגופו של עניין ניגשים להצעת החוק. אני אומר בקווים כלליים, ואחר-כך אתן גם למציעי ההצעה לומר את הדברים שלהם.

מי שעסק במפעל גדול כמו התעשייה האווירית במשך שנים ארוכות, כיו"ר מועצת העובדים, ובאיגוד מקצועי, יודע בעצם את ההשלכות של החוק על הגנה או סעד לגבי העובד בעת שהוא חושף מעשי שחיתות במקום עבודתו. היו מקרים בהם קרו או התרחשו דברים שהעובד פחד לפעמים לגלות אותם ואפילו היה שותף לשחיתות הזאת, משום שאם הוא לא מגלה אותה, הוא נחשב כמסייע לאותה שחיתות במקום עבודה כזה או אחר. אם הוא היה מגלה את השחיתות, החוקים בעצם לא הגנו עליו והיה נתון למצב שההנהלה היתה יכולה להרחיק אותו ממקום העבודה, ובעצם הוא לא היה מוגן בחוקים כאלה ואחרים. נכון הוא שלמדינת ישראל יש ביקורת, מבקרת המדינה, אבל עדיין אין לה את הכלים החוקיים לגבי ההגנה על העובד עצמו. במקום מסוים אפשר להגדיר כהתרעה, כביקורת על המעביד, אבל הגנה על העובד, במקום פרטי כזה או אחר, הוא קשה ביותר.

לכן הצעת החוק באה להגן בעצם על שיכבה של אנשים, ובחברה שלנו, אנחנו יודעים, מה היכולת של התרחשות הדברים במקומות עבודה, ואני יכול לומר שרק אתמול עמדנו על איזו שהיא תופעה של פריצת כספות בתעשייה האווירית. מי שפרץ את אותן כספות היו דווקא אנשי הבטחון, שהם הגופים האמינים של אותו מפעל. ואם לא היה אותו אדם שסיפר את כל הסיפור הזה, אולי בעצם הדבר הזה היה נעלם וההתרחשויות היו הולכות וגוברות, ומסמכים סודיים היו עוברים למקומות שונים.

יש יתרונות גדולים מאוד להצעת החוק, למרות שיש כאלה שאומרים שדווקא עובד יכול לראות את עצמו כאילו הוא מתחיל לגלות כל מיני דברים בכל מיני נושאים, וזה יכול להיות בעיה פנים-מפעלית. אני שולל את הטענה הזאת בתוקף, משום שחברה בריאה צריכה לבקר את עצמה, מה עוד שבתוך החברה לא יהיו כאלה שותפים לעבירות שעוברים בתוך המפעלים.

אנחנו רוצים בהחלט לשמוע את כל האנשים וכל הנוגעים בדבר, כדי לקיים דיון רציני לקראת הצעת החוק בקריאה שנייה ושלישית, ולאשר אותה. בטרם ניגע בנקודות החוק, אתן את רשות הדיבור למציעי החוק.

יוסי כ"ץ:

תודה אדוני. קודם כל, אני רוצה לברך אותך על כך שהעמדת בראש סולם העדיפויות של ועדת העבודה והרווחה את הצעת החוק הפרטית שהגשנו. היא נועדה בסופו של דבר לבצר את שלטון החוק במדינת ישראל, למנוע טיוח של כל מיני תופעות של אדם אמיץ במקום עבודה שנוטל על עצמו יוזמה, מתלונן, ובסופו של דבר מוצא את עצמו נרדף, לפעמים על-ידי חבריו, לפעמים על-ידי מנהלים, לפעמים על-ידי בעלי החברה ועוד כיוצא באלה גורמים שיש להם אינטרס להשתיק את הדברים ולמנוע דיון. אנחנו יודעים היום שבמדינת ישראל הדברים נחשפים בסופו של

דבר, ויש אנשים ששמו נפשם בכפס לפעמים, לקחו על עצמם סיכון, והעיזו להתלונן על מעשה בלתי-חוקי, על ליקוי בטוהר המידות, על מינהל לא תקין, והביאו בסופו של דבר לתיקון עיוותים ולכך שהמערכת הציבורית, המערכת התקשורתית טיפלה בנושא, והעיוותים תוקנו.

בסה"כ אני גם שמח על כך שהנסיון שלך, נסיון עתיר שנים כיו"ר מועצת העובדים של התעשייה האווירית, מקרב אותך בסופו של דבר גם לנושאים האלה, ואנחנו יודעים שלפעמים מדובר באנשים שמתמודדים עם הכל ולוקחים על עצמם סיכון גבוה מאוד, והמערכת המשפטית היום - וצריך לדעת זאת - מוגבלת, היא איננה יכולה להתערב התערבות משפטית בכל גוף וגוף. רק בפיטורים או בהזזה בתפקיד, שנוגעת במשרדי ממשלה ועוד גופים מסוימים שלא המקום למנות אותם כאן, יש לבית-הדין לעבודה סמכות גם להוציא צווי מניעה ולמנוע פיטורים או למנוע הזזה מתפקיד. לא פעם בגופים אחרים, בית-הדין אומר קצרה ידי מלהושיע, אין לי סמכות להתערב. מבקר המדינה, הסמכות הזו, מוגבלת, כי היא נתונה רק לגופים מבוקרים ורק בנסיבות מסוימות.

ובכן, אם נסכם, מטרת החוק, כשמו כן הוא - להגן על עובדים שחשפו שחיתויות, שחשפו פגיעה בטוהר מידות ובמינהל תקין, לבצר את שלטון החוק, לבצר את המינהל התקין, שהוא לא פחות חשוב, והחוק הזה הוא נדבך נוסף בדרך שאליה הולכת מדינת ישראל, מדינה נאורה שמגינה על עובדים שיש להם מצפון, על עובדים שמתלוננים על שחיתויות ונותנת להם לא להיות חשופים לבד בצריח.

אני מודה לך על כך שהבאת את הצעת החוק להכנה לקריאה שנייה ונתת לו את העדיפות הראויה, ואני מודה גם על שיתוף הפעולה שאני זוכה מחברי הטוב, ח"כ חגי מירום, שותף שלי להצעת החוק הפרטית.

חגי מירום: אני רוצה להוסיף כמה דברים על דברי חברי, ח"כ יוסי כץ.

ראשית, אנחנו נתקלנו בתופעות קשות בחברה הישראלית של פגיעה בעובד שהביא בפני מעבידו או בפני רשויות שלטון תופעות שנראו לו שאינן במסגרות של מינהל תקין, וכתוצאה מכך פוטר. אני אומר זאת לבני הנעורים שנימצאים איתנו ביחד בישיבה, אני שמח שאתם רואים ישיבת ועדה בעבודתה, תראו איך אנחנו נשב כאן ונהרהר בקול רם ומאוד ברצינות בכל דבר ועניין בלי היכסאחי שאתם רואים אותו בדרך כלל במליאת הכנסת בנושאים בווערים. הנושא הקלאסי שבאמת עורר מהומה ורעש גדול תקשורתית היה דווקא המקרה של הגבי מיה קרוך שיושבת כאן, שפוטרה מעבודתה בגלל דברים שהתריעה עליהם ואחר-כך היא וחברים נוספים הקימו את עמותת "עוגן", שתכליתה היתה בעצם לנסות לראות כיצד מגינים על עובדים. בעצה אחת עמנו, התחלנו להניח את הצעת החוק הזאת, ח"כ יוסי כץ ואני, ולהוביל אותה במהלך החקיקה.

אלא, גבירותי ורבותי, שהדברים הם לא כל כך קלים ולא כל כך פשוטים, ובבואנו לחוקק חוק כזה, אנחנו צריכים לשים לב שהגולם לא יקום על יוצרו, במובן הזה שכתוצאה מכך שניתנת הגנה לעובד, יכולים לבוא גם ארועים הפוכים, שעובד יטפול דברים שאינם אמיתיים כלפי מעבידו, כלפי מעסיקיו ויטען טענות כאלה על-מנת לפגוע בהם. ולכן החקיקה מצריכה את האיזון והריסון המתאימים כאן. מצד אחד, אנחנו נשארנו ונשארים דבקים בכך שמוכרחים להגן על עובד, ומוכרחים לראות את עניינו, לראות שלא יפגעו בו בגלל שהוא דיבר אמת, בגלל שהוא חשף, בגלל שלא היה מוכן להתפשר עם

נורמות פסולות. מאידך, אנחנו מוכרחים לראות גם שלא תבאנה תלונות שוא, שלא יהיו דברים אשר פוגעים במקום העבודה או במעביד, ומתוך כעס או רצון לפגוע במישהו שהזיז אדם ממקומו, או שקצב לו משכורת שהוא לא מרוצה ממנה, או דברים מהסוג הזה, יעשה שימוש בלתי סביר בחקיקה הזאת.

היו"ר מקסים לוי: בהמשך לדבריך, אני רוצה להעיר שיש לחוקק חוק נוסף אולי, לגבי אנשים שמלינים על אנשי הציבור ברשויות המקומיות ובכל מיני גופים, שאחרי שאדם נחקר ואחרי שאדם יצא זכאי, למתלונן לא עושים דבר.

חגי מירום: אנחנו על צרותינו לא נדבר כרגע, אלא ננסה להתרכז בעיקר, והעיקר הוא באמת הנורמה החדשה שאנחנו רוצים, חברי יו"ר הוועדה, להציע כאן, שתאפשר לאדם לא לחשוש שיאבד את מקום עבודתו אם יתריע נגד תופעות שאינן חיוביות.

זהו החוק שנימצא כאן לפנינו, ואנחנו גם רואים נוסחים שונים, והגיעו גם הערות לוועדה, אדוני היועץ המשפטי, אני מבין כך, שתכליתן ליישב את בעיית ניגודי האינטרסים והסתירה, לאזן, ליצור איזה מצב מאוזן, לבל ניצור מצב חקיקה שנותנת לצד כלשהו יתרת כוח ואולי משהו שיוכל לפגוע בצד השני.

אני גם מצטרף מאוד לתודות ליו"ר הוועדה שהחליט לזוז עם החקיקה הזאת ולהניע אותה. אני מבין שהיום אנחנו במסגרת של מה שנקרא קריאה ראשונה של הכנה של הקריאה השנייה והשלישית. לאחר שנסכם כאן את האפשרויות ואת הנוסחים, זה יוכן שוב, ואז זה יעבור הצבעה של הוועדה. אנחנו מבקשים שזה יתקדם במסלול כמו שזה התקדם עד היום. עשינו מאמץ גדול, חייב כך וגם אני, ואנחנו כל הזמן מנדנדים כאן שיקדמו את העניין ויתנו לנו לסיים אותו, כי זאת הצעת חוק שמגיעה כבר מהכנסת הקודמת ועברה דין רציפות, ועכשיו אנחנו הולכים אתה הלאה. אנחנו רוצים לסיים את זה, רוצים להוציא מוצר טוב, והבה נרכז את הדיון כאן בשאלות של שאלת האיזון.

סופה לנדבר: לדעתי זה חוק מצויין. אני מעודדת אותך ומחזקת אותך על היוזמה לחוק.

אני רוצה להזכיר שמולנו עובד רק עובד ולא עובד ומעביד, ואני חושבת שיש מקרים, לפחות כאלה שאני מכירה, שעובד מסוים פגע במעביד, ומעביד פה בעצם לא נימצא, אנחנו לא רואים אותו, ואז גוף מסוים, כמו נניח ההסתדרות, גם היה השופט וגם התליין. לכן החוק הזה צריך איזון או חוק נוסף שיגן על איש ציבור שבעצם נפל כקורבן בגלל החוק הזה, והיו עליו תלונות חסרי בסיס. צריך למצוא כאן איזה שהוא איזון שיעמדו מולנו שני צדדים.

שמחה שנקר: שמעתי את הדברים, וכמי שהיה מעורב באופן אישי בחשיפת שחיתויות בשנימוסדות - בבנק לאומי וגם במועצה המקומית רמת השרון - פעם כחושף שחיתות בהתנדבות, ובמועצה המקומית ברמת השרון כמבקר המועצה, אני קצת תמה על החשש שמובע מהאפשרות של חושפי שחיתויות לכאורה, או כאלו שמתחזים כחושפי שחיתויות, לניצול לרעה של החוק.

על-פי החוק, כל אזרח שיודע על מעשים שהם בגדר עבירה פלילית, חייב לדווח. לפי החוק, לא ידיעה ברורה, מוחלטת, שאכן נעברה עבירה, אלא

כאזרח, הוא לא הולך לחקור דברים ולבדוק, אלא אם הגיעו דברים לידיעתו. אם הוא אזרח שממלא אחר הוראות החוק, ברגע שהדברים מגיעים לידיעתו, והוא באופן אישי חושב שאלה מעשים פליליים שלא ייעשו, הוא אמור ללכת למשטרה, בלי לבדוק, בלי לחקור. אני לא רואה שוני גדול מבחינה זאת בין אזרח לבין עובד במקום העבודה. אחת ההצעות מדברת על כך שאם מצא בית-הדין לעבודה שהתלונה היא תלונת שוא, זה מספיק. אתם הוספתם לזה משפט שאומר שהתובע ידע על כך או שהיה עליו לדעת - אם הוא ידע שזאת תלונת שוא, אין בכלל ויכוח, בוודאי שצריך להגן על המעביד ולמנוע ממנו לקבל פרס על תלונת שוא; אבל שיהיה עליו לדעת, זאת נדמה לי התבטאות מאוד רחבה, ואולי בתי-המשפט אפילו יפרשו ויגידו שהוא צריך היה לחקור, ואני חושב שלא זאת הכוונה. עובד במקום העבודה, כמו כל אזרח, כאשר מגיעה אליו ידיעה על מעשה שחיתות, אין לו את האמצעים ואין לו את היכולת, ולא מתפקידו לחקור, לשם כך יש רשויות מתאימות. אם לפי החוק הוא מסר את התלונה בכתב - תלונה נגד מעביד או נגד עובד אחר שהוגשה לרשות מוסמכת - הרי שבכך הוא מילא את תפקידו האזרחי, את חובתו האזרחית, ואין להלין עליו.

היו"ר מקסים לוי: כמי שעבד 17 שנה ברשויות המקומיות, אתה יודע היטב את ההתרחשויות במקומונים ואת האווירה הפוליטית. נניח, נצא מתוך הנחה, שאדם טרח, הלך והתלונן על מישהו ממערכת הרשות המקומית, ותלונתו בעצם היתה קנטרנית אבל בינתיים המקומונים חרצו את דינו ובאותה תקופה היו בחירות, ובית-המשפט עוד לא דן בענייניו, ואחרי שנניח אותם דברים באו לידי ביטוי במקומונים, והאזרח הפשוט עדיין לא ידע, הוא ידע על תלונה שנמסרה על-ידי מישהו. בית-המשפט, אחרי הבחירות, זיכה למעשה את אותו איש ציבור. יכולה להיות תוצאה מאוד מעניינת: שבגין התלונה שהוגשה נגד איש הציבור הזה, חרצו את דינו בקלפי, ולאחר הבחירות, כבר אין בכך עניין ציבורי. כלומר, יש כאן עניין מהותי. אולי מדינת ישראל תגיע לתקופה טובה יותר בגין אותם אנשים שגונבים מהחברה שלנו, אבל יש לשים גם דגש על אותה נקודה שהייתי עד לה בכמה מצבים. לכן אמרתי את הדברים האלה.

שמחה שנקר: לכן החוק מדבר על תלונת שוא. רק הבעתי את ההסתייגות לתוספת בה נאמר שעליו לדעת. כלומר, כביכול היה צריך לחקור את הנושא.

היו"ר מקסים לוי: בוועדות תכנון ובניה, היה כל אזרח יכול להגיש הסתייגויות, והיו כאלה שהיו עוברים ברחוב, רואים משהו לא בסדר, הולכים ומתלוננים על אותה תוכנית. היו גם קנטרנים, שהיו באים ומתלוננים רק כדי להפריע למהלך העבודה במקום. עד שהמחוקק שינה את החוק וקבע שאדם יכול להגיש הסתייגות או התנגדות, אלא שיועץ משפטי צריך ללוות את ההתנגדות שלו בוועדות התכנון והבניה. אני חושב שהדוגמה הקלאסית היא כאן למסד את הדברים האלה, כדי לתת הגנה לעובד שבאמת מגלה נקודות שחיתות.

מיה קרוז: אני מודה לך, ח"כ מקסים לוי, שאתה נותן עדיפות להצעת החוק שלנו, ואתה באמת מאוד צודק. בעמותת "עוגן", בוועדת העמותה, היו הרבה מאוד דיונים עם עורכי הדין והיועצים המשפטיים על עניינים של תלונות שוא. אני מוכרחה להודות ש-50 עד 80 אחוזים מן התלונות שהגיעו עד היום הן תלונות שוא, הן התגלו על-ידי היועצים המשפטיים, אפילו על-ידי חברי הוועד לפני כן. בדרך כלל לא תומכים בתלונות מסוג זה. פעם היתה בדיון הצעה של עו"ד נורית מנור,

חברת ועד שכרגע היא בארה"ב, ואני מביאה אותה כלשונה. אם מישהו מגיש תלונת שוא על מעביד או על מישהו אחר, בידעו שזאת תלונת שוא, הוא יהיה צפוי, לתביעה פלילית או לכל תוצאות דין משמעותי. וזה מתגלה די מהר. אנחנו תמיד עוזרים רק לאנשים שבאמת חשפו שחיתות. במידה והוא לא בדק מספיק, היה רשולן והגיש תביעה, אבל לא בידעין, יתכן שיהיה חשוף לתביעת נזיקין. אם הוא באמת לא ידע והיה משהו נכון או לא, זה נכון כך. אבל מי שהגיש תלונה על חשיפת שחיתות, אני חושבת שמגיעה לו כל ההגנה האפשרית. חייבים להיות אחראיים ולבדוק במידה האפשרית.

יש עוד בעיה כאן. עובד שחושף שחיתות צריך מאוד להיזהר. אם הוא לא נזהר, הוא מתגלה, כמו שקרה במקרה שלי ב"תנובה". ידעו מי מגיש את התלונה, ולכן היו התנכלויות. אמנם הפרקליטות הגישה כתב אישום ו-3 אנשים הורשעו בדין, אבל "תנובה" ידעה מי המתלוננת.

אני מבקשת מהוועדה הנכבדה לקחת בחשבון את העובדה שקשה לבן-אדם לבדוק את העובדות, הוא צריך להיות מאוד זהיר, כי אם הוא מתגלה, הוא חשוף להרבה מאוד התנכלויות, אבל בוודאי שצריך להעניש את המתלונן בכל חומרת הדין, במקרה של תלונת שוא בידעין, ואנחנו עומדים על זה.

אלכסנדר ספינרד:
אנחנו מתכנסים היום במועד מעניין מאוד, כיוון שאנחנו מחכים כל כך הרבה זמן לחוק. היום, ב-25 לנובמבר 1917 נבחר בית המחוקקים הרוסי האחרון, לפני שהקומוניסטים נכנסו לשלטון, והם חיכו כמעט 80 שנה עד שהדומא נבחר מחדש. אני מקווה לא נצטרך לחכות עוד 80 שנה להצעת החוק שלנו על ההגנה על עובדים שמגלים שחיתות.

היו"ר מקסים לוי:
אני רוצה לומר לך שאנחנו החלנו על הצעת החוק דין רציפות, והממשלה הצטרפה להצעת החוק. כך שהנושא הזה בא לוועדה בהסכמה, ולעניות דעתי הוא יסתיים תוך פרק זמן של חודש.

אלכסנדר ספינרד:
יש לי רק שלוש נקודות משפטיות בעניין של הצעת החוק.

(א) התנגדות נמרצת לתיקון שמוצע בפרק ב', הוראת ס"ק א(2). דהיינו, החזרה לעבודה לא תחול על מעבידים פרטיים. מדובר בעובדים שגילו שחיתות או אי-סדרים במקומות פרטיים, והיום אין סנקציה אמיתית, מלבד פיצויים - ופיצויים זה לא סנקציה, ובהמשך אני אספר לכם סיפור אמיתי שהתפרסם ורק לפני שבועיים ניתן פסק-דין - כנגד מעבידים פרטיים.

כל מטרת החוק היתה לתת לבתי-משפט כלים לדון לא רק במעבידים פרטיים. נכון להיום יש לבית-משפט סמכות להחזיר לעבודה עובד בגוף ציבורי, עובד סטטוטורי שגילה שחיתות. אנחנו צריכים להרחיב את זה גם למעבידים פרטיים, כיוון שזו הסנקציה האמיתית המוכרת גם באמנות בינלאומיות ובנורמות הבינלאומיות לגבי עובד שפוטר ממקום עבודה, עקב גילוי שחיתות. מה יועיל תשלום הפיצויים? לא מזמן ניתן פסק-דין - לא בגלל עובד שפוטר בגין שחיתות אלא מקרה אחר של פיטורים שלא כדין - בית-הדין האזורי החזיר אותו לעבודה, אבל בית-הדין הארצי אמר לא, יש מניעה להחזירו לעבודה. לכן זה כל כך חשוב העניין הזה.

בית-הדין הארצי בעצמו מבחין בפסיקה לתקן את המצב ולהחזיר בנסיבות מסוימות, למשל, פיטורים בשל חברות בוועד עובדים. דהיינו, אנחנו לא צריכים לפגור אחרי בית-הדין הארצי לעבודה.

סעיף ב' לא נראה לנו ובעצם מרוקן את החוק מהתוכן.

(ב) לגבי אלה שהגישו תלונות שוא. אכן, עמותת "עוגן" מבקשת שהם לא ייכללו בחוק.

גם למחוקקים וגם לאנשים שמתלוננים נגדם יש היום בפקודת הנזיקין תרופה, יש עוולה שהיא תחילת או הגשת תלונת שוא, וזאת עוולה נזקית וניתן לתבוע באופן אישי את מי שעשה את זה.

(ג) סעיף 6, שבו כתוב שזה לא יחול על עובד שגילה מידע שלא כדין. נראה לי שהניסוח הזה רחב מדי. נניח שעובד מגלה איזו שהיא שחיתות בגלל נייר שהוא מצא באמצעות עבודתו. הוא לא רשאי להוציא את הנייר ממקום עבודתו, אך הוא יודע על אי-הסדרים. תיתכן פרשנות שתרחיב את סעיף 6 כדי למנוע מאותו עובד את גילוי אי-הסדרים או השחיתות.

לכן נראה לי שאנחנו צריכים לשאוף לשיפור הנוסח של סעיף 6, כדי שנצמצם את תחולתו למטרתו.

היו"ר מקסיס לוי: הצעת החוק, הובאה לוועדה, עם תיקונים מסוימים של משרד המשפטים, ועל תיקונים אלה צריך לקיים דיון. ודאי שאני חושב כמוך, אבל ניתן הזדמנות לנציג משרד המשפטים, שדווקא מטרת החוק היתה צריכה להיכנס למגזר הפרטי, ואולי להרחיב את זה, ולא להיכנס לגופים ציבוריים בלבד, כפי שמעלה ההצעה הזאת. צריך להרחיב אותה ולתת הזדמנות לכל מפעל ובכל מקום עבודה לגלות את מקור השחיתות. אבל יכול להיות שיש הסבר שנוכל לשמוע עליו ממשרד המשפטים.

יסמין קשת: רציתי להודות לוועדה על שהיזמנתם אותנו לדיון בחוק חשוב כזה. אנחנו תומכים מאוד בסוג של חוק שכזה. כמוכן שיש כמה דברים שניתן עוד לשנות, ואני מניחה שהם ישתנו.

בהגדרה של תלונה, אנחנו חושבים שצריך לקחת בחשבון את הרגישות של כל הנושא הזה של בין עובד למעביד, ועצם זה שלא תמיד קל לעובד להתלונן על מעביד. ולכן תלונה בכתב, זאת הגדרה מצומצמת מדי. יכולה גם להיות תלונה בעל-פה, ולאו דווקא לרשות מוסמכת. יכול עובד להתקשר ל"עוגן" למשל, שבטח לא תחשב רשות מוסמכת, ואז מעביד יכול להתנכל לו, וצריך לקחת בחשבון גם דבר כזה.

מיכאל הילב: יש פה כמה סנקציות. הנקודה של פגיעה באותו עובד, אין לי הערות. אני מדבר על הקביעה של יחסי עובד ומעביד במשק הפרטי, במקומות העבודה הפרטיים, זה דבר שלא קיים כמעט בחקיקה אלא במקרים מאוד בודדים וספציפיים. לכן אני מבקש לא להכניס את הנושא הזה. אם בכל-זאת תרצו, אני אומר שאז התביעה צריכה להיות מוגשת תוך זמן קצר ביותר. תוך שבוע. הוא צריך להחליט אם הוא רוצה את התביעה, אם הוא קיבל הודעת פיטורים - להחליט תוך שבוע אם הוא מגיש את התביעה, ולא לחכות מספר שנים.

היו"ר מקסיס לוי:
אתה מדבר בשם העובד שרוצה לחשוף שחיתות. תן לו להבין את החוק שעומד לרשותו ותן לו להחליט לבד לאן הוא הולך. אתה רוצה להגביל אותו בצורה כזאת של שמירת אמון למפעל, וכתוצאה מזה, תהיה השחיתות אשר תהיה, העיקר שהוא ישמור על מקום עבודתו. יש בפנינו הצעת חוק שנותנת לו סעד, ואומרת לו שבית-הדין לא יתן לפטר אותו, ושהדברים האלה בחוק הם כך וכך. תן לו להחליט לבד. העובד יצטרך להחליט אם הוא צריך לפנות או לא. אתה בעצם אומר למשך את הצעת החוק, כי יש עובד שצריך לקבל אמון במקום עבודתו, ויחסי עובד-מעביד, אם לא יתגלו אמון בין השניים, הרי שחבל מאוד לגלות שחיתות.

מיכאל הילב:
מה שחשוב בחוק הזה, שעובד שמגיש תביעה שלא בתום לב, צריך להיות צפוי לתביעה בדיוק כמו המעסיק, לפיצויים מוגדלים, לדמי נזיקין מוגדלים, לא לפי פקודת הנזיקין דווקא, אלא לפי החוק הזה, ולהפוך את זה גם לעבירה פלילית. זאת כדי למנוע ולשמור על האיזון הזה שלא תוגשנה תלונות שוא. זה דבר שאנחנו פוחדים ממנו. אנחנו נגד שחיתויות, ואם מישהו יודע על שחיתות, הוא הולך להנהלה ומוסר. הוא זכאי, יש רשויות, יש חוקים, אנחנו לא מתכוונים להגן על מעסיקים כאלה. אבל מצד שני, חשוב פה האיזון, וכמו ששמענו דווקא מעמותת "עוגן", 80 אחוזים מהתלונות, אמרה כאן הגברת, הן תלונות שוא.

מיה קרוץ: עד 80 אחוזים.

מיכאל הילב:
אני הופתעתי, לא ידעתי על הנתון הזה. זאת הפעם הראשונה שאני שומע את הנתון הזה, וצריך לראות על מה מדובר, על איזו כמות של תלונות שוא שהאגודה מצאה אותן ככאלה.

רות כהנא-אביבי:
בעצה אחת ובשיתוף פעולה עם משרד המשפטים, אנחנו תומכים בהצעת החוק ועומדים מאחוריה. מתוך הדברים שנאמרו כאן, אני רוצה להדגיש מספר דברים.

כאשר מדובר בתלונה בתום לב, או בתלונת שוא, אלו שני דברים שונים לגמרי. אדם יכול להגיש תלונה שלא בתום לב, אבל התלונה היא אמיתית. זאת אומרת, היא לא תלונת שוא. ולכן ללכת 'עליהם' ולתלות אותן בגלל זה שהוא הגיש תלונה שלא בתום לב, אני לא חושבת שזה המקום.

שאלה אחרת היא גם השאלה של הרחבת החוק על המעסיק הפרטי שדובר עליה. אני חושבת שצריך ללכת צעד צעד. אחר הכל, הכנסת לא עובדת בחלל ריק, והיא פועלת תמיד בהתאם לקריאות בשטח. זאת אומרת, התלונות שהיו עד כה ושצברו תקשורות וזעקות להגנה, היו במישור הציבורי, אלה היו תלונות דווקא אצל המעסיק הציבורי ולא המעסיק הפרטי. כשהכנסת באה לחוקק חוקים ולהגן על עובדים כאלו, הרי היא עונה על בעיות בראש וראשונה.

נדמה לנו, כעובדי ציבור, שדווקא המעסיק הציבורי חייב בטהר-מידות פי כמה וכמה מאשר המעסיק הפרטי בהיותו ניזון מכספי ציבור. לכן הייתי אומרת שצריך לראות איך החוק פועל קודם כל במישור הציבורי, ואחר-כך במישור הפרטי.

היו"ר מקסים לוי: לדעתי, אם נותנים זכות, צריך לתת אותה לכל העובדים ולא לעובד שעובד במפעל כזה או אחר. אני חושב שמעניינו של משרד העבודה והרווחה לתת הזדמנות לכולם. לא שמעתי למה לא במפעל פרטי. אין נימוק ששיכנע אותי - אני לא יודע אם שיכנעתם את האחרים - למה אדם שעובד במפעל פרטי לא יוכל לגלות את השחיתות ולקבל סעד מהחוק הזה. אין הדרגתיות בהצעת חוק, אי אפשר לראות מה קורה במפעלים ציבוריים ואחר-כך להחיל את זה על מפעלים פרטיים. זאת לא הטבה מסוימת שניתנת בגין עבודה במפעל ציבורי.

רות כהנא-אביני: אנחנו לא מתנגדים שעובד במפעל פרטי יוגן, אבל אני אומרת שגם בעניין האכיפה וגם בעניין הכפייה, יש צורך להחיל אותם קודם כל על המעסיק הציבורי. אני חושבת, גם לפי תפיסת משרד העבודה והרווחה, שהמעסיק הציבורי חייב יותר. יש רשימה ארוכה מאוד בסעיף ההגדרות שמפרטת מה זה גוף ציבורי.

יצחק ברק: אני רוצה להעיר שתי הערות כדי שלפחות נהיה הוגנים אחד כלפי השני ונשים את הדברים מעל השולחן.

יש הגדרה של גוף ציבורי, שעליו חלות כל הוראות החוק, כלומר, גם צו עשה להחזיר לתפקיד, או צו עשה שמבטל פיטורים. אני מבין שבנקים הם תאגיד שניהול עסקיו נתון לפיקוח ולביקורת על-פי חוק שמתייחס לעסקים מסוג זה. כך שיש כאן הרחבה מקסימלית למצב הקיים.

המעסיקים הפרטיים באים ואומרים שנכון להיום אין אפשרות חוקית בגלל חוק שקיים במדינת ישראל, שמונע מתן צווי עשה שמחייבים מעסיק פרטי להעסיק עובד מסוים. זה חוק שקיים במדינת ישראל - חוק החוזים, תרופות בשל הפרת חוזה. באים המעסיקים הפרטיים ואומרים שבאמצעות החוק הזה אנחנו יוצרים נורמה חדשה, שמאפשרת במקרים של עובד שחשף שחיתות ופגעו בו, מתן צו עשה שמחייב את המעסיק הפרטי להמשיך ולהעסיק אותו. זה מוקד הוויכוח בסה"כ.

דן אורנשטיין: הממשלה הקודמת, באמצעות ועדת שרים לחקיקה, והממשלה הנוכחית גם היא תומכת במתן סעד אפקטיבי לעובדים שבאופן אמיתי חושפים שחיתות ועבירות על החוק.

משרדי הממשלה ואני, שניסחתי את הנוסחים השונים, הלכנו עקב בצד אגודל עם המציעים כדי ליצור את האיזונים שמתחייבים מאופיים של מעסיקים שונים ומהמירקם העדין והמורכב של יחסי עבודה. אחד האיזונים האלה הוא האבחנה בין גוף ציבורי לפרטי. הנוסח הלבן שהגשתי שגובש בעקבות התייעצות עם הגורמים הנוגעים בדבר בממשלה - עם משרד העבודה, עם משרד מבקר המדינה, עם נציבות שירות המדינה - הוא הנוסח שמוצע לוועדה. אני חושב בהחלט שזה נכון שלא יתקיימו ההצבעות היום ושהנוסח יונח בפני חברי הוועדה שיעכלו אותו, וכמו כל חוק רציני שיעבור גם הוא דיונים בוועדה, כך שאפשר יהיה לשקול את הדברים בכובד ראש. מדובר בחוק חדשני, חשוב, שתהיה לו השפעה על כלל המשק.

אם נלך סעיף אחר סעיף. לגבי הגדרת גוף ציבורי, יש פה שינויים טכניים בעיקר, בעקבות הערות שקיבלנו ממשרד מבקר המדינה. בדרך כלל אין המדובר בהרחבה. היה לנו ביטוי בנוסח הכחול, לגבי גוף מבוקר לפי סעיף 9 לחוק מבקר המדינה.

היו"ר מקסים לוי:
אתה אומר שדנת עם משרד העבודה ומבקרת המדינה והם יכולים לקחת גופים אחרים להתייעצות. אני רוצה לתת לאנשים לדבר, ואחר-כך לגעת בנושא. שיהיה ברור שאין בכוונתנו להצביע היום. אנחנו רוצים לשמוע את כל ההיבטים לגבי כל סעיף וסעיף. לכן אני מציע שתדבר בהכללה, ותיתן הזדמנות לכל הנוכחים לדבר.

דן אורנשטיין:
לא אתייחס בפרטי פרטים, אלא רק באופן כללי. יש חשיבות באבחנה בין גוף ציבורי לפרטי. ההבדל הראשון בא לידי ביטוי בכך שבגוף פרטי אין מושגים מפותחים בדרך כלל, ואני לא מדבר עכשיו על מוסדות פיננסיים, אלא על המעסיקים הפרטיים הקטנים והבינוניים, של פגיעה בטוהר מידות ובמינהל התקין. לכן זאת אבחנה שכבר התקבלה.

היו"ר מקסים לוי: מה זה אין? אני לא מבין.

דן אורנשטיין:
אני לא יודע מה זה מינהל תקין במכולת, במוסך. החקיקה הזאת שואבת השראה מהחקיקה האמריקאית בין השאר, וגם שם יש הבדל בין המגזר הציבורי, בו ההגנה היא רחבה יותר, ובין המגזר הפרטי, בו ההגנה היא מצומצמת יותר. גם לעניין המטרייה של התלונות, וגם לנושא הבא שכבר העירו עליו, וזה הנושא של אכיפת יחסי עובד-מעביד. גם באותה חקיקה רחבה בארה"ב ובפסיקה בארה"ב, אין אכיפת יחסי עובד-מעביד בדרך כלל אצל מעסיק פרטי. גם מבחינת הסטנדרטים הבינלאומיים באמנה על הפסקת עבודה כתוב שתלונה לא תהיה סיבה מוצדקת להפסקת עבודה, אבל זה עדיין לא אומר שבמשפט של כל מדינה ומדינה צריכות להתקיים הוראות בדבר אכיפת יחסי עובד-מעביד, בגלל שהאמנות משאירות תמיד פתח רחב למדינות לקבוע הסדרים לפי המשפט הקיים באותה מדינה.

היו"ר מקסים לוי:
מה זה "לא יפגע בתנאי עבודתו של המתלונן"? עובד יכול להיות מועסק בעבודה מסוימת, ורק לא יקבל סמכויות, לא יתנו לו לעסוק באותה אחריות שהוא עסק, לא יתנו לעסוק באותה עבודה, ובאותן שעות עבודה. כאן מוגדר ונאמר "לא יפגע בתנאי העבודה של העובד".

דן אורנשטיין:
לפי הערת היו"ר, יש להבדיל בין מצב שבית-המשפט מתקן פגיעה, לבין מצב שבית-המשפט מחזיר עובד שכבר פוטר, ויש הבדל.

היו"ר מקסים לוי:
לא. תוך כדי העבודה ידע המעביד שהוא לא יוכל לפגוע בתנאי העבודה של העובד. בהצעת החוק, רואה המעביד לנגד עיניו את החוק, ואומר שהוא לא יכול לפגוע בו. אם הוא הועסק כמנהל מחלקה באזור מסוים והתלונן, הוא לא יכול לשמש עכשיו כראש צוות במקום אחר, כי אי אפשר לפגוע בתנאי העבודה שלו. בוא נאמר שכאשר אדם מתלונן, בידי המעסיק היו שתי אפשרויות: לפטר אותו, ולא כדאי, כי זה נושא מאוד רגיש, אבל להתחיל להגיד לו לצאת לאט לאט מאותו מקום שהוא עבד ולהעביר אותו לעבוד במקום אחר בכלל. כאן הגדרת החוק אומרת: "לא ישונו תנאי עבודתו של העובד", וזה הדבר העיקרי ביותר.

דן אורנשטיין:
יתכן מאוד שבניסוח אפשר לתת - לבית-הדין במקרים של מעסיק פרטי סמכות להתערב בתנאי העבודה, אני לא בטוח שזה רצוי. אבל במקרה שהוא מפוטר, ואנחנו לא אומרים

שזה מוצדק, נכון לומר שהמחוקק יצא מתוך הנחה, כפי שאמר חייכ כץ, שלא אוכפים יחסי עובד-מעביד. יש בעיות ביצועיות מעשיות עם הדבר הזה, אחרי שהתנהל משפט למשך שנתיים או שלוש. זה לא תואם גם את המטרה של התלונה, אם נכון שיש שחיתות בעבודה. זה לא בדיוק מצב תקין שאותו עובד יחזור לעבודה. מעבר לבעיות הביצועיות, יש בעיות חוקתיות רציניות עם הדבר הזה. זאת אומרת, היום יש חוק יסוד חופש העיסוק, יש חוק יסוד כבוד האדם וחרותו, יש דעות ודעות שונות על החוקים.

היו"ר מקסים לוי: איפה ההתנגשות של הצעת החוק הזאת?

דן אורנשטיין: אכיפת יחסי עובד-מעביד. אם המחוקק בא למעסיק פרטי ואומר לו שהוא חייב להעסיק מישהו, זה פוגע בזכות שלו לנהל את מפעלו כרצונו הוא, שעל-פי פסיקה של בית-הדין לעבודה זה חלק מזכות הקניין. יש על זה ביקורת.

קריאה: אם היתה תלונה שהוכחה כנכונה?

דן אורנשטיין: זה לא משנה.

היו"ר מקסים לוי: אם אני רוצה לקחת את שני הדוברים האחרונים, הם אומרים שכאשר העובד התלונן בפני רשויות אחרות והוכחה תלונתו או לא, זה בכלל לא משנה, יחסי העובד-מעביד מפירים את יחסי האיזון של האמון בין המעביד לבין העובד. יש כאן בעיה שהוא אומר שאם הוא יעסיק אותו, הוא לא מאמין בו בכלל. כמו שאמרת, זה עניינו של העובד להחליט אם הוא הולך ומתלונן בפני הרשויות המוסמכות. מה זה חרותו וחופש העיסוק? יש חוקים שמדינת ישראל חוקקה, עדיין לא מבטלים את אותם חוקים בחוק הזה, אלא מוסיפים. על שנינו מקובלת הצעת החוק, שאתה אומר ששתי הממשלת קיבלו, אבל אני לא רוצה להפוך עניין של העובד שאם הוא ילך להתלונן, אז יאבד האמון. למה זה איכפת לכם? תנו לעובד להחליט. הרי כל הצעת החוק היא לתת סעד לעובד, לא למעביד. אם הוא רוצה להתלונן, ואחרי שהוא התלונן וראה את השחיתות והוא לא רוצה לעבוד במקום העבודה הזה, יכול להיות שיעזוב מרצונו. אל תכליל חוקים אחרים בהצעת החוק. אם היתה התנגשות בין החוקים האלה.

דן אורנשטיין: יש התנגשות. אם אני כופה יחסי עובד-מעביד, יש התנגשות עם חופש העיסוק של המעסיק. גם למעסיק וגם לעובד, זה יותר מדי פשטני לומר את זה, אבל גם ככה אני מצהיר על מצב משפטי קיים, אני לא מחווה דעה אם חוקי היסוד שלמים או לא. אני מחווה דעה לגבי חוקי היסוד היום ולגבי חופש העיסוק, לגבי חוק יסוד חופש העיסוק והקניין, לפי פרשנות של בית-הדין לעבודה, שזה דבר שהוועדה צריכה לקחת בחשבון. אם הוועדה והכנסת תחוקק חוק כזה, בימים הבאים יוגש בג"ץ או עתירה אחרת לבית-המשפט שתגיד שהחוק הזה לא חוקתי, כיוון שהוא מתנגש עם הזכויות האלה.

נכון שיש איזונים בחוקי היסוד. החקיקה היא לתכלית ראויה, לערכי מדינת ישראל, וגם כאן יש יסוד מאוד מרכזי של מידה נדרשת.

היו"ר מקסים לוי: מאוד מוזר ששרד המשפטים אומר דברים כאלה.

דן אורנשטיין:

משרד המשפטים מצביע על המצב המשפטי הקיים.

היו"ר מקסים לוי:

אם אתה בא בהצעותיך ואומר שיש בעיה כזאת או אחרת בהצעת החוק הזאת, הרי שמולי מונחת איזו שהיא טיוטא, שאתם הכנתם והבאתם, הממשלה הביאה, ראתה את כל מה שאתה אומר, ובכל-זאת כתבה אותו, בתיאום עם משרד העבודה והרווחה, בניגוד לכל מה שאתה אומר כאן.

דן אורנשטיין:

זה הנוסח שאני מגן עליו. כתוב בנוסח הזה שאכיפת יחסי עובד-מעביד לא תחול על גוף פרטי.

היו"ר מקסים לוי:

אתה חושב שאנחנו נקבל את כל מה שאתה אומר?

דן אורנשטיין:

לא. אדוני דיבר על הנוסח שלנו. בסופו של דבר הוועדה היא שמחליטה.

היו"ר מקסים לוי:

הוועדה מתייחסת לכל הדברים שמובאים על-ידי כל המגזרים והיא רואה את הטוב בחוק, את שיקול הדעת שלה, והיא בוחנת. מהדברים שלך יש הרבה דברים שאני אקח ואני חושב שנכון לעשות אותם, ולתקן כאן את הצעת החוק כפי שהוגשה. אבל יכול להיות, שיהיו כאלה שיטענו אחרת. לכן אני מציע שנסתפק בדברים האלה.

קריאה:

מה קורה עם חברה שנסחרת בבורסה.

דן אורנשטיין:

אתה יורד לפרטים. כעקרון יש פה הגדרה. ניסינו להגדיר גוף ציבורי באופן הרחב ביותר, כפי שאמר ח"כ כץ. חברות ביטוח ובנקים נכנסים להגדרה, ויש גם סמכות לשר העבודה, בסעיף 13, להכניס גופים נוספים.

קריאה:

לפי סעיף 4, תאגיד שניהול עסקיו נתון לפיקוח או לביקורת.

דן אורנשטיין:

לא נקטנו עמדה, אנחנו השארנו פתח להוספת גופים נוספים. בתחילת הדרך, אני חושב שזאת

רשימה מאוד מכובדת ודי מפורטת.

עוד הערה אחת לגבי סעיף (ג) בעמוד 2. אנחנו בהחלט עומדים על כך שכאשר יש חוק שמקנה סעדים משמעותיים, וטוב שכן, וכפי שהבנתי זה גם מקובל על המציעים, שיהיה פה איזון לגבי עובד שכפי שאמר היו"ר, ברגע שהוא מגיש תלונה, הוא יכול לחרוץ גורל, הוא יכול לגרום נזק. לכן הוא צריך לדעת שאם התלונה היא תלונת שוא, ואם הוא לא בדק - וכאן נכנס העניין שהיה עליו לדעת - הוא צריך לשאת באחריות מסוימת, וגם צריך להגיש את התלונה על-פי נוהלים תקינים. זה הנוסח בחוק מבקר המדינה. אם זה מקובל יותר מתלונה שבכתב, יש אפשרות כמובן להכניס את זה. על-פי ההערות שקיבלתי מהיועץ המשפטי של משרד העבודה - אם אנחנו מאמצים את חוק מבקר המדינה. התלונה חייבת להיות מוגשת בתום לב. זה החשיבות של ס"ק (ג). על הניסוחים אפשר, כמובן, לדבר אחר-כך.

אפי אושעיה:
כשאתה אומר שהעובד יצטרך לשאת באחריות, אתה צריך להבין שעובד במקום עבודה, קטן או גדול, לא יכול להתמודד מול המעביד עם המשפטיים, עם הכוחות הכלכליים הגדולים האלה. את הנושא הזה אני מקבל, בעקרון, אבל אני מבקש להגדיר, לא לפסוק פיצויים על-פי קריטריון שלא נגרם נזק, אלא מה הפיצויים, מה סדר הגודל של הפיצויים. לקחתי את הסעיף הזה כדוגמה.

דן אורנשטיין: זה לא הסעיף, זה לא חל פה.

אפי אושעיה:
אני מדבר על השיעורים, שלא יהיה מצב שהמעבידים יתפסו את העובד המסכן שרצה בשה"כ לתקן איזו שהיא מערכת, ויאימו עליו במשפטים ובעורכי-דין, ואתה מכיר בטח את האיום שיכול להיות על העובד. קחו את זה בחשבון כשאתם מביאים הצעה מהסוג הזה.

היו"ר מקסים לוי:
אפי, אתה באת מאוחר. אנחנו אמרנו שחלה על הצעת החוק רציפות ואנחנו דנים בקריאה ראשונה. כרגע אנחנו רוצים לשמוע את ההיבטים, כי עוד נשאל הרבה שאלות. לכן אנחנו שומעים עכשיו את הנוכחים, עוד בטרם התחלנו בדיון עצמו.

דליה איציק:
אני מבקשת להעיר שהחיים הם יותר חזקים מכל מיני חוקים. החוק הזה עלה מפני שיש הרבה מקרים של אנשים שחשפו שחיתויות ושילמו מחיר. לשלם מחיר, זה לא כשאומרים לך ללכת הביתה ומפטרים אותך, אז המחיר הוא מוגדר, הוא כמית, הוא בהיר, הוא נהיר, יודעים איפה הוא עומד. אני באה להעיר על משהו שאני יודעת שאין לנו עליו שליטה, אבל בהרבה מאוד מקומות עבודה, כשמישהו מעז לגלות איזו שהיא שחיתות, אומרים לו: תשמע, נכון, עכשיו, ראה למעלה במזנון. מי שמכיר את הסיפור. אנחנו נבלים ברשות התורה, אתה תישאר כאן וכי, אבל אנחנו נצמצם את היקף העבודה שלך וכל מיני דברים כאלה, שלפי דעתי צריך לשים לב אליהם.

היו"ר מקסים לוי: חבל שלא היית קודם. דיברנו על זה.

דליה איציק:
אז כיוונתי לדעת גדולים. נדמה לי שכאן זאת לקונה אני לא מוצאת תשובה עליה בניסוח ואם אתה ער לזה, אני שמחה.

ענת מאור:
אני רוצה רק לברך. אני חושבת שאנחנו עובדים על הצעת חוק מאוד חשובה. אני מברכת קודם כל את המציעים, ח"כ יוסי כץ וח"כ חגי מירום. לפי זכרוני זה הוגש כבר בתחילת הקדנציה, ואני מברכת את היו"ר הוועדה על זה שהוא נותן לזה קדימות, כי זאת אחת מהצעות החוק החשובות ביותר למינהל תקין.

אני רוצה בהזדמנות זו לברך את מיה קרוך, שללא הלחץ שלה על כולנו, וללא עמותת "עוגן", שבאמת נותנת גיבוי וגב לכאלה שבנתיים עדיין סובלים, ואת עו"ד אלכס פינרד, שללא הליווי והייעוץ המקצועי שלו לא היינו מגיעים לכאן.

אדוני היו"ר, אני רואה בעצם העובדה שבחודשים הראשונים כבר אנחנו מטפלים בהצעת החוק, והיא כבר עברה רציפות, סימן לחשיבות הגדולה שהיו"ר מייחס לנושא, ואני באמת מאמינה שנצליח לקדם ולהביא את זה לקריאה שנייה ושלישית, ולתת תשובה להרבה מאוד עובדים שמשלמים מחיר, והמינהל התקין בישראל משלם מחיר לא פחות.

נורית ישראלי:

עמדת הממשלה לגבי החוק כבר הובהרה, וכמו שנאמר, אין אלא לברך על כך. החוק קשור בזוויות כאלה ואחרות לפחות בשני חוקים נוספים: האחד, בחוק מבקר המדינה, בסעיפים 45(א) רבתי; השני הוא חוק לעידוד טוהר המידות, שגם הוא חוק שמתמודד עם הסוגיה הזאת ברמה אולי יותר דקלרטיבית, יותר סמלית, פחות קונקרטי, אבל בהחלט צריך לשאוף לתאום מבחינת ההגדרות והנוסחים והסעדים. אם יש דבר והיפוכו, אם יש מערכות שאמורות להיות מתואמות, שיהיה תיאום מלא ולא חלקי, וזה באמת לעבודה מאחורי הקלעים של הניסוחים היותר ספציפיים.

במסגרת אותה שאיפה לתיאום, הייתי רוצה להעביר את המסר, וזה באמת דבר משפטי גרידא, כי כמדינה אין לנו עמדה לגבי החלת החוק על עסקים הפרטיים, אבל מבחינה משפטית גרידא יש איזו שהיא אבחנה בין המעסיק הציבורי והמעסיק הפרטי, ואולי אסייע לשרטט אותה. האבחנה הזאת אומרת שאצל המעביד הציבורי יש בעצם מערכת כפולה של יחסים בין העובד והמעביד. אחת, זאת אותה מערכת, כמו באותו מוסך קטן או מכולת או מסגריה. השנייה, זאת מערכת שבין האזרח לרשות. בעצם, כאשר אני עובדת ברשות הציבורית, מצד אחד אני אורגן, אני עובד של הרשות, ומצד שני צריך להגן עלי, כי היחסים בינינו הם לא יחסים שוויוניים, הם יחסי אזרח-רשות. כאשר אני חושפת איזו אי-תקינות או משהו שאינו בסדר, מדובר בטוהר המידות של הרשות המבצעת, מדובר בגופים שהם ציבוריים או קוואזי-ציבוריים, זאת אומרת, אותם דברים נכונים לגופים שיש להם מאפיינים שלטוניים, סמכויות שלטוניות, או איזה שהן סמכויות בעלות אופי מונופוליסטי, שלאזרח אין מנוס אלא להיזקק להם, שיש להם איזה חוסר פרופורציה ביחסים, שאין באמת משא ומתן, האזרח אינו יכול לבחור את השירות הזה אלא הוא חייב לבחור בו וכיו.

ביחסי עובד-מעביד, יש מאפיינים של אותם יחסים של מישהו חזק ומישהו פחות חזק ממנו, מישהו שהוא גוף בעל אופי ציבורי או מאפיינים ציבוריים, ומישהו שלא. במובן הזה, נכון להחיל את אותן נורמות של המעביד הציבורי גם על המעביד הפרטי. השאלה היא איפה הגבול, ויש לנו חוקים שונים וגם הלכות פסוקות שניסו כבר לשרטט אותו.

גם בחוק שוויון הזדמנויות בעבודה לא כל הנורמות של שוויון ואיסורי אפליה מטעמים כאלה ואחרים מוחלות על המעביד הפרטי באותה מידה ולא על כל המעבידים. זאת אומרת, כבר בקודקס הישראלי נעשתה האבחנה הזאת, בהלכה הפסוקה. פשוט יותר להגדיר אין אפשר לכפות הר כגיגית - עובד מסוים על מעביד מסוים, כאשר מדובר במעביד ציבורי וגם יש מגוון גדול הרבה יותר של וריאציות, הוא לא חייב לחזור בדיוק למחלקה או למדור שבו הוא כבר רב והסתכסך, אפילו אם הוא צודק ועשה מעשים מאוד טובים מבחינת טוהר המידות. אצל המעביד הפרטי, כולם צריכים לחזור לאותו פס ייצור, למקום מאוד קטן. זה יותר בעייתי וצריך להבין את זה. כשאנחנו מעירים על זה, כל ההערה היא כדי להתאים את זה לשאר החקיקה.

היו"ר מקסים לוי:

כשמונחת הצעת חוק והיא באה בהודעת הממשלה על הצורך להחיל דין רציפות, ויש הסכמה כוללת, מקובל הוא שמשרד המשפטים מכין הסתייגויות, אם יש התנגשויות בין החוקים הקיימים להצעת החוק הזאת. אם מגיע מסמך שמשרד המשפטים הביא, אז מקובלת עלי כל מילה שהוא אומר. אני, כמובן, לא חייב להסכים עם כל מילה, אבל היא באה להעיר אותנו לנושאים שהם בניגוד לחוקים אחרים. גם את חוזרת על אותם דברים שאני לא מסכים להם, אם כי אני יכול לומר שאני בא ממקומות עבודה רבים, 25 שנה או 30 שנה במקומות עבודה, זאת לא תקופה קצרה. אני אומר שאנחנו כאן נותנים את האפשרות לעובד שיהיה מוגן בצורה כזאת או אחרת. נכון, מקובלת עלי הגישה שלו שאומרת שלא יהיה אמון הדדי, ואז במפעל פרטי כזה הוא בעצם עוסק בעבודה מסוימת ואין אמון כזה. אבל תני הזדמנות לאותו עובד להחליט אם הוא הולך להתלונן או לא. אם נחסום בפניו את הדרך להגיש את התלונה ולא נפנה אותו לאיזה חוק שיתן לו גיבוי מסוים, אז המדינה הזאת תהיה מושחתת. במדינות בעולם יש הרבה הפקרות בנושא הזה, משום שלא מתלוננים על דברים רבים, ואני ראיתי את זה גם במדינות שנחשבות נאורות.

בהצעת החוק לנושא שכר מינימום למשל, לא נקבע למשל שעובד שהתלונן על מעבידו שהוא לא מקבל שכר מינימום, לפחות שתהיה כאן ענישה. עד היום אין איזו הצעת חוק שאומרת שאם הוא מתלונן, הוא אומר לו ללכת הביתה. היום יש הצעת חוק חדשה שבאה להגן על העובד בפני פיטורים, אם הוא התלונן ששכר המינימום לא ניתן לו. כלומר, גם פה לדעתי אין איזה התנגשויות עם חוקי יסוד. אני ראיתי בכלל הצעה, שאם תלכי ותחפשי בחוקים אחרים, יש את העונשים האלה. ההצעה באה להגדיר תופעה שנראתה לחברי הכנסת, ראינו אותה בחברה שלנו. באו להתלונן כאן, הוקמה עמותה רק לצורך זה.

נורית ישראל:

הדברים ידועים, אני רק רציתי להצביע על השיטה המשפטית שלנו שעושה איזה שהן אבחנות בסוגיה - ואולי מר בוטון יוכל להרחיב על זה - בין המעביד הפרטי והציבורי, מנסה לשרטט קו ביניהם. חלק מהמעבידים הפרטיים הם קוואזי-ציבוריים, ואני חושבת שנעשה כאן נסיון לכלול מה שיותר מעבידים, ויש גם סעיף שמאפשר בצו להחיל את זה.

אחת מתכליות החוק, כמו שאנחנו רואים אותה, זה בעצם לעודד חשיפת אי-תקינות, לעודד חשיפת פגיעה בטוהר המידות, לעודד אי-עמידה על נוהלים. אבל אחד מהערכים שהחוק מדבר עליהם היא שאנשים שעושים את זה יעשו את זה בגלוי, נוהל תקין, כמו שקוראים לזה, בחוק מבקר המדינה. יעשו את זה תוך עמידה זקופה עם נכונות לשאת בתוצאות מצד אחד, ועם הגנה שהמחוקק רוצה לתת להם כדי שלא יסבלו.

אני חושבת שיש איזו שהיא מערכת תת-קרקעית של כל מיני שמועות, הדלפות, שימוש במידע, ליחשופים וכל מיני דברים כאלה, שהמערכת בצד זה שהיא מגינה ומעודדת חשיפת שחיתות, צריכה גם לעודד ולהגן על מה שאני קוראת עמידה זקופה. לכן למשל דרישת הכתב. אפשר לא להגיד כתב, אפשר כמו בחוק מבקר המדינה, מי שיודיע על-פי נוהלים תקינים, אבל צריך להיות עידוד לחשיפה עם העמידה הזקופה ולא לעידוד לחשיפה שנעשית בכל מיני דרכים כאלה שהן בעייתיות.

העניין השלישי שרציתי להעיר עליו, זאת אותה בעיה שעמדו עליה הדוברים. איך לא לאפשר שימוש מניפולטיבי בחוק שהוא כל כך חיובי וכל כך נכון, על-ידי אנשים שהמגמות שלהם הן אולי שונות. כאן צריך לעמוד על בעיה משפטית מאוד גדולה, שיש בה ניואנסים. משתמשים בביטוי תלונה מוצדקת, תלונה לא מוצדקת, כאילו שזה שחור ולבן. בטווח הזה יש המון אפורים, יש תלונה מוצדקת, ויש תלונה מוצדקת בחלקה, ויש תלונה מוצדקת בעיקרה, ויש תלונה שיש לנו הרגשה שהיא מוצדקת, אבל אין לנו ראיות להוכיח שהיא מוצדקת, ואולי יש לנו ראיות מינהליות, אבל אין לנו ראיות ברמה של מעבר לספק סביר. זאת אומרת, יש כאן המון ניואנסים. באיזה מקום בחוק צריך להיות שסתום של שיקול דעת בשביל הניואנסים השונים של רמת ההוכחה שיש לנו לבין רמת המוצדקות של התלונה.

אבי ניסנקורן: אני מבין שעיקר המחלוקת בין שתי הצעות החוק נעוצה בהחלת האכיפה במגזר הפרטי. לא כל כך הבנתי עד עכשיו את טיעוני משרד המשפטים. להלך אימים בחוקי יסוד, ולהגיד שזה נוגד לכאורה חוקי יסוד, אני לא מבין את הטענה הזאת. חוקי היסוד כותבים שיש איזון בין מסגרת חוקי יסוד בתכלית ראויה ובמידה נדרשת. אני לא מבין איך אתם יכולים לקבוע כאן שזה לא בתכלית ראויה ובמידה נדרשת.

היו"ר מקסים לוי: הוא אומר שבית-משפט לא יכול לכפות שהעובד שהתלונן על המעביד יועסק אותו באותה עבודה, לפי חופש העיסוק.

אבי ניסנקורן: חוק יסוד חופש העיסוק, מוגבל במידה של איזונים. אם במסגרת חוק יסוד חופש העיסוק, כאיזון, אתה בא ואומר שמסגרת האיזונים של חוק יסוד חופש העיסוק במקרה הספציפי, יש מקום להחזיר לעבודה, זה לא דווקא נוגד את חוק יסוד חופש העיסוק, ואתן דוגמאות. למשל בגת-תפוז, אמרו שעובדים שפוטרו בגלל חברות בוועד עובדים, יכולים לחזור לעבודה, וזה איזון נכון. הצעת החוק הזאת לא באה בוואקום, הנוסח בהצעת החוק של ח"כ יוסי כץ וחגי מירום, הוא זהה לנוסח שבא בסעיף 10 לחוק שוויון הזדמנויות בעבודה. הוא זהה, בלי שום שוני והבדל בין המגזר הפרטי לציבורי. כך שאותו איזון נעשה כבר בחוק שוויון הזדמנויות בעבודה.

היו"ר מקסים לוי: אני שומע את הדברים, ומלכתחילה אני אומר את מה שאני חושב. אתה לא יכול להתעלם מהעובדה שאנשים דיברו כאן על העובד שמתלונן על כך שבמחלקה שלו בוצעו דברים כאלה ואחרים, והולך לבית-המשפט, ובית-המשפט חייב להחזיר אותו לאותו מקום, ובאים העובדים האלה והמעסיק ואומרים שאינם רוצים אותו. אם זה בשירות הציבורי, אז אפשר להבין.

אבי ניסנקורן: הצעת החוק של יוסי כץ, שגם עושה איזונים, אומרת שבמגזר הפרטי זה רק בגין הפרת חיקוק בקשר לעבודה. זאת אומרת, פה יש איזון בין המגזר הפרטי והציבורי, בהצעת החוק של יוסי כץ. במגזר הציבורי, זאת פגיעה בטוהר מידות או במינהל תקין. במגזר הפרטי, היא רק מדברת על הפרת חיקוק בקשר לעבודה. כך שיש פה כבר הבדל מהותי מאוד בין המגזר הפרטי למגזר הציבורי. אני רק אומר שאם מדברים על איזונים, האיזון הראשון כבר קיים פה.

אחר-כך בא איזון נוסף, שאומר למעשה שהסעד העיקרי זה פסיקת פיצויים, כי סעיף 13(1) אומר לפסוק פיצויים.

אחר-כך בא האיזון השלישי שאומר שרק אם בית-הדין לעבודה רואה שהענקת פיצויים לא תהיה צודקת, אז יש לו את הסעד השלישי. מה הוא? כשהוא נותן את הסעד השלישי, הוא צריך גם לשקול את האיזונים. כי נאמר פה שכאשר הוא שוקל את הסעד של אכיפת יחסי עובד-מעביד, הוא בא ואומר שהוא ישקול את השפעת הצו על יחסי העבודה, והוא ישקול את האפשרות שעובד אחר ייפגע. זאת אומרת, בית-הדין יגיע בסוף הדרך, אחרי שראה שיש הפרת חיקוק, ולא דווקא פגיעה בטוהר מידות, ואחרי שהוא ראה שפסיקת פיצויים לא מספיקה צודקת, לשלב השלישי שצריך ולהראות את ההשפעה של הצו על יחסי העבודה. אין פה הליך אוטומטי.

היו"ר מקסים לוי: תאר לך מצב שהעובד רוצה להתפטר, ומתחיל להגיש את התלונות האלה כדי לקבל פיצויים.

אבי ניסנקורן: זה תמיד יכול להיות, אבל אני אומר שהאיזונים בחוק קיימים מעל ומעבר. אם אומרים שעל זה נוסף עוד איזון, בין המגזר הציבורי לפרטי, אתה מאותת קודם כל לפסיקה. אם בגת-תפוז אמרת ועד עובדים, עכשיו זה גם מגזר ציבורי ופרטי.

יהודית נחמן: אנחנו תמכנו בהצעת החוק הזאת מפאת חשיבותה, ואנחנו טוענים שכלל שההגנה על העובד תהיה חזקה ורחבה יותר, זה יביא תועלת לכל הצדדים. לא רק העובד יהיה מוגן אלא שזה ירתיע בהרבה מאוד מקומות עבודה את אלה שמבצעים את השחיתויות, שעוברים עבירות.

אומרים כאן שהעובד צריך להיות זקוף כשהוא הולך להגיש את התביעה. יש להבטיח ראשית כל את מקום עבודתו. אם עובד כזה, בהיותו צודק יזכה במשפט, יקבל פיצויים וירצה להסתדר במקום עבודה אחר, תהיה לו בעיה. זו מדינה קטנה, מיד שואלים אותך איפה עבדת קודם, מיד יודעים שזה הוא שגילה את השחיתות, ואז הוא יימצא בבעיה, אפילו שכל הצדק עמו. אנחנו טוענים שמקום עבודתו של העובד לא צריך להיפגש מפני שהוא זכה במשפט, קיבל פיצויים ובזה גמר.

אנחנו בכלל מדינה מאוד משונה. למשל, עבדנו שנים רבות כדי להסביר רציפות זכויות בכל התחומים, כשעוברים ממקום עבודה אחד לשני. מי רוצה לקבל אדם שמטייל בין כמה מקומות עבודה? פגשתם אנשים שיהיו מרוצים מכך? שואלים איפה הוא עבד קודם, עבד פה, עבד פה, לא חשוב שהוא השתלם, הוא התקדם, הוא רוצה להחליף מקום עבודה. יש לו בעיה. אני חושבת שהוועדה צריכה לתת את הדעת על כך. הגנה על העובד זה הגנה על מקום עבודתו.

רמי פרידמן: אני איש האוניברסיטה העברית, ואני יכול להגיד שאני אוהד פעיל של "עוגן". כלומר, אני מסייע ל"עוגן" בכמה דברים ויש לי נסיון מסוים במינהל. מעולם לא הייתי משפטן. אני מסתכל על הדברים יותר בהסתכלות מינהלית ופחות בהסתכלות משפטית.

אני חושב שהדברים שהועלו פה, וכפי ש"עוגן" הופיעה כאן, ראיתם שאין פה אחדות דעים שנקבעת, נכפית מלמעלה, אלא רב-גונית. אני חושב שבהחלטה על

החזרת עובד לעבודה יש בעיה. רצוי, אך רצוי שיהיה גם מנגנון שידאג שלא יחזירו אותו כדי לפגוע בו. לעתים קרובות ההחזרה היא רצויה, כדי להמשיך ולפגוע בו. כלומר, לא לקדם אותו, לשים אותו בפינה, לקחת את סמכויותיו וכו'.

מובנת לי גם הטענה שאומרת שנשברו יחסי האמון וקשה מאוד לעבוד אתו הלאה. אבל צריך שיהיו איזונים במערכת הזאת. יש איזון ואינטרס המפעל, או אינטרס המשרד הממשלתי. אני מוכן להגיד, הייתי פעם קשור בשרות הממשלתי, וטיפלתי במקרה כזה, בעובד מע"ץ דרום שגילה שהמהנדס בנה את ביתו על-חשבון מע"ץ. פגשתי את המהנדס במעשיהו, ופגשתי את העובד שאי-אפשר היה לקלוט אותו בעבודה כי כל העובדים התקוממו נגדו. העובדים, חבריו לעבודה, אהבו את המנהל, שהיה מושחת, אבל חביב. אצלנו המושג שחיתות הפך לדבר שלא פוסל את האדם, זה כמעט כמו עבירת מס הכנסה, ועוד הכריזו שאין עמה קלון. צריך גם להבין את מקום העבודה, אי-אפשר לכפות את העובד עליו.

צריכים בהחלט להכיר את האיזון הבא. עובד שעוזב את מקום עבודתו בשל העובדה שגילה מעשה שחיתות, נפגע פגיעה כלכלית מאוד רצינית, לא של פיצויי פיטורים, לא של פנסיה. לעתים קרובות אין לו אפשרות להשתכר יותר, ולכן אותו סעיף שמדבר על פיצויים כפי שימצא מתאים, בידענו איך פועל בית-הדין לעבודה, לדעתי צריך שייאמר לפי הנזק הכלכלי שעשוי להיגרם לעובד. כלומר, זה אומר שיתכן שהוא יקבל 900 אחוז פיצויים, כי מגיל 50 עד גיל 65 הוא יהיה מובטל. הוא עובד בכיר ולא יהיה לו מה לעשות. לעתים קרובות המעסיק יחליט שפיצויים כאלה, לא שווה לו לשלם כי הוא יכול למצוא לו בהחלט עבודה מתאימה. אז בדרך האחורית הוא קיבל את הדרך הקדמית. לא עולה על הדעת שהמעסיק יחליט בעד 100 אחוז פיצויים שיש לו בקרן פיצויים ועוד 50 אחוז קנס, הוא נפטר מעושה הצרות הזה, ושילך. זה הדבר העיקרי שפגע בחלק מהאנשים שיושבים כאן, אנשי "עוגן", כי הוא הרס את התשתית הכלכלית לקיומם, וזה דבר שהחוק צריך למנוע, או על-ידי מקום העבודה, או בחוץ. זה בעצם המסר העיקרי שאיתו באתי לכאן, ואין טעם שאחזור על דברים שאחרים כבר אמרו.

היו"ר מקסים לוי:

אני חושב שנגעת בנקודה מאוד חשובה כשאתה אומר שאם אדם התלונן, לקח פיצויים והלך, אני לא בטוח שבעצם האדם הזה יוכל למצוא במדינתנו הקטנה מקורות תעסוקה אחרים. אולי הנושא הזה של פרופי פרידמן מלמד על איזה שהוא תיקון בהצעת החוק, לגבות את העובד בגין אובדן, עד מציאת מקום עבודה או בכלל. אני חושב שצריך לרשום זאת.

משה בוטון:

ניסינו להתמודד עם זה. אנחנו משאירים זאת להחלטת בית-הדין לעבודה.

רמי פרידמן:

אני מוכן להגיד את הדבר הבא: לעתים קרובות עובד שבא לבית-הדין לעבודה ותובע את המעסיק, היה עושה טוב יותר אם היו מייעצים לו לקחת פיצויים מוגדלים מהמעסיק, כי מה שהמעסיק מציע לו, בית הדין לא יקבע לו.

משה בוטון:

השאלה איך מנסחים בחוק דבר כזה.

היו"ר מקסים לוי:

אם הוא הולך הביתה, קשה לו מאוד למצוא עבודה. כמו שאתה אומר - נכות. על נכות

מסוימת אתה אומר שאם הגיע ל-20 אחוזי נכות, לוקחים בחשבון כמה הוא יכול היה לעבוד בעתיד. אתה יכול לקחת מהביטוח הלאומי דווקא איזה שהוא רעיון וליישם אותו כאן בהצעת החוק. אם הוא עובד רשות מקומית שהתלונן, איזה ראש עיר יקח אדם כזה לדון? יש הגיון במה שאת אמרת ובמה שהוא אמר.

נורית ישראלי: המילה לפסוק פיצויים מקפלת בתוכה הרבה מאוד שיקול דעת ודרגות חופש. לא כתוב לפסוק פיצויים לפי שומת הנזק או משהו כזה.

היו"ר מקסים לוי: אבל לא כתוב אחרת.

משה בוטון: כתוב: בשיעור שייראה לו בנסיבות העניין.

רמי פרידמן: יש לנו תקדים בחקיקה שיש לה עניין של פיצויים מיוחדים, וזה סעיף 37(ד) לחוק הסכמים קיבוציים שמדבר על מעביד שמפר הסכם קיבוצי. לגביו יש לבית-הדין לפסוק פיצויים מיוחדים.

נורית ישראלי: טוען פרופי פרידמן שצריך להנחות את בית-הדין, כי בית-הדין לא מקיים את זה.

יעקב ורקר: אני חבר הנהלת "אמיתי", העמותה שהוקמה כדי להילחם בתופעות השחיתות, להוקיע אותן, אבל גם להנהיג מינהל תקין. בוודאי שבמסגרת מינהל תקין, חוקים שבאים להגן על חושפי שחיתויות, נותנים בוודאי הרבה יותר שיניים לאותם אלה שמגלים את השחיתות והעיוז, מה שהם לא מעיזים עד היום, גם להתלונן וגם להיות מוגנים.

אמרת דבר אחד שאולי אתה לא מכיר את המציאות בשטח, והייתי רוצה לעדכן אותך. השחיתות במדינת ישראל נוגעת היום בכל מגזרי המשק והיא קיימת, והולכת וגדלה במימדים מפלצתיים. השחיתות היום קיימת גם בכותלי החברות הציבוריות, נסחרות הבורסה, ואנחנו הרי קוראים את זה בעתון ורואים את זה, ולכן גם שם צריך היה להחיל את החוק ולא להשאיר את זה למחוקק. בסעיף 13 כתוב "גוף אחר שקבע". קודם כל, גופים אחרים, כי גוף, הכוונה למוסד אחד, ואני מדבר על גופים, על כלל הגופים, כלל החברות הציבוריות. אני לא יורד כעת לרמה של המעביד הפרטי. אבל אם עובד ראה את מעבידו הפרטי לוקח שוחד, או מרמה את מס הכנסה, והחליט להתלונן, מה מגיע לו? שיעזוב את מקום העבודה? נכון שנוצרת אז מערכת יחסים שונה בינו לבין המעביד, אבל הוא צריך לקבל את ההגנה.

אני אגיד לכם איפה הייתי מציע לתת הגנה בחברות האלה המבוקרות על-ידי מבקר המדינה, ואני כולל גם את החברות הציבוריות שצריכות להיות מוגנות הרבה יותר מבחינת המשקיע הפרטי. ישנן ועדות ביקורת לכל מוסד ממשלתי - והיום גם לכל עמותה, בסדר גודל מסוים, עם מחזור מסוים - קבעו ועדות ביקורת, וקבעו גם מבקר פנימי. ברגע שהם יהיו המוסד שמסנן את התלונה, התלונה תוגש אליהם. אם ועדת ביקורת תחליט שיש מקום לדון, זה יורד כבר מאחוריותו של המתלונן ועובר לאחוריות הגוף הפנימי שאמר שמצא לנכון להגיש תלונה. העובד לא יצטרך להיות חשוף אישית לתלונה, כי לעובד קשה מאוד להילחם במערכת. אם יש מוסד פנימי שבפניו הוא יכול להביא את העניין בחשאיות, הוא בא אליהם אז בחשאיות ומראה להם חומר.

היו"ר מקסים לוי: הרי בטענה שלך אין בעיה ואפשר לנהוג כך בלי חוק בכלל. הוא יכול לגשת למבקר הפנימי, להגיש תלונה בכתב, המבקר הפנימי עתיד היה לתת את הנתון בדו"ח שלו.

יעקב ורקר: המציאות כיום שהמבקר הפנימי הוא הזרוע של המנכ"ל ושל הדירקטוריון. מכיוון שהוא הזרוע שלהם ומקבל מהם את פרנסתו, לא תמיד הוא פועל. אני אתן דוגמה ממשית ותוכלו להקיש ממנה. באתי כאזרח למבקר פנימי של משרד הבריאות. אמרתי לו שגיליתי אצלו מערכת מושחתת לחלוטין והנה התלונה. אמר לי, אם המנכ"ל לא יגיד לי לדון בתלונה, לא אוכל לדון בה. אני מדבר על מקרים מציאותיים, ואני חושב שצריך להרחיב את זה, כדי שהמתלונן לא יהיה אדם בודד, כדי שהתלונה תעבור מסגרת של גוף רציני יותר שיהיה חייב להגיש את התלונה. כיצד מתמנים רואי-חשבון בגופים ציבוריים? אם אדם לא יהיה חבר של המנכ"ל, הוא לא יתמנה לעולם להיות רואה-חשבון של הגוף הציבורי שצריך לכלול בתוכו גם את המנכ"ל. כבר בתהליך קבלת ההחלטה לגבי מינוי המבקר, מניחים מוקש שאומר שהמבקר הזה לעולם לא יתלונן. הוא יגע בפרנסתו, בכספו, בעיתוי של תשלום הכסף, בהמשך המינוי, והמשך המינוי תלוי תמיד, כל שנה, באסיפה כללית, שבגופים הציבוריים ובחברות הציבוריות מנהל אותה המנכ"ל.

אני חושב שכאן צריך לתת את הדעת על איך אנחנו מגינים ונותנים הרבה יותר הגנה למי שחשף, אבל גם הרבה יותר ענישה למי שייחשף, למי שהתלונה נגדו תסתבר כנכונה.

נקודה מהותית קיימת, המיכרזים במדינת ישראל. במדינת ישראל יש תופעה נוראית של מיכרזים מכורים מראש. התופעה הלכה וגברה בשנים האחרונות הרבה יותר ממה שאנחנו יכולים לדמיין. תופעה שנייה של שחיתות קיימת במס הכנסה, כי נתנו סמכות לכל מפקח. אני מדבר רק על כמה תופעות. הרי כתבתי ספר על ההון השחור בישראל ואני מצביע שם על כל התופעה הזאת של שחיתות, ואני כותב גם את חלקה של "אמיתית". "אמיתית" חשפה מושחתים, ורוצה מינהל תקין שימנע את המושחתים הבאים. מי אנחנו רוצים לחשוף את מי שכבר היה, מי שעדיין לא, שלא יעז, שיהיו חוקים מחמירים בצורה כזאת וחוקים שנותנים הגנה ושיניים לכל מי שחושף שחיתויות, כדי שבאמת יהיה מינהל תקין במדינת ישראל לכל הגופים. אז זה יהיה תואם את הנורמות החברתיות שאנחנו רוצים. היום הממשלה החדשה, חרתה בוודאי על דיגלה נורמות חברתיות חדשות. פירושן שלא ירמו לא את מס הכנסה, ולא אחד את השני, ולא את המדינה, ולא את קופת הציבור. אם נגיע לזה, בוודאי שהרווחנו הרבה מאוד, ואני מקווה שנגיע ליום הזה.

מרדכי שנבל: גם אני בא עם יעקב ורקר כפעיל בעמותת "אמיתית". להשלים את דברי ידידי, הייתי רק רוצה להעיר, כיוון שהחברים קודם העירו, ולהתייחס לשני דברים. האבחנה לא צריכה להיות בין פרטי או ציבורי, אלא צריך לתת דגש במידה רבה לאותן חברות, גם פרטיות, שנותנות שירות לציבור. ראינו את הדוגמאות של חברות השקעה שהריצו מניות. יש בחברות אלה 5 עובדים, אבל הנזק שנגרם לציבור הוא אדיר. לכן אין מקום להגדיר את הגודל וגם לא את הבעלות.

לעניין של חובת נאמנות. גם למעביד וגם לעובד יש חובת נאמנות לחוק. אם המעביד באמת בתום לב לא עבר על החוק, לא אמורה להיות לו בעיה. חובת הנאמנות של כולם ביחד היא לחוק עצמו.

יעקב ורקר: אני רוצה להביא לידיעתכם מקרה, שלא רבים יודעים עליו. בית-המשפט העליון הורה לפצות אזרח שטורטר על-ידי מס רכוש, שירד לחייו, וזאת ירידה לחיים של רבים. האדם הזה התלונן, ואחרי מספר שנים נמצאה תלונתו מוצדקת ומנהל מס רכוש נקנס אישית כי הוא, כאחראי שלטוני לבצע חוק, לקח יוזמה ונתן החלטה שאין לה בסיס חוקי. הנורמה הזאת טובה מאוד כדי למנוע מקרים נוספים.

אביגדור רביד: אין לנו אלא לחזור על עמדתנו כפי שהיתה בכנסת הקודמת, על דעת מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור. אנחנו מברכים על היוזמה, תומכים בהצעת החוק, למעט הדברים שנדונו פה. אנחנו כרגע לא נוקטים עמדה, אלא רק במישור העקרוני של חקיקה.

היו"ר מקסים לוי: אתם גוף שבאמת עושה עבודה גדולה בשירות הציבורי, האם יש איזה התנגשויות בין המציאות לבין הצעת החוק? הרי ראינו כאן כמה דברים שבעצם יכולים ללמד על תופעה. כלומר, אם אתה עובד וחושף משהו בשירות הציבורי, אז מקומך בכלל לא אתנו, אנחנו ננדה אותך מכאן, עד שתסתלק, גם אם לא פיטרו אותך. אין כאן בחוק איזו שהיא עזרה וסיוע בנושא הזה.

בנושא השני, הרי אותו אדם שמבקר גוף מסוים, ולא רוצים באף מקום עבודה אחר. איפה ההגנה על עתידו בכלל, אם הוא ילך ויתלונן? אלה הנקודות שבאמת מעסיקות אותי.

אביגדור רביד: ניקח מקרים קונקרטיים. היתה תלונה שפורסמה לאחרונה בדו"ח האחרון, דו"ח 23, של עובדת שהנציב הוציא צו גם נגד נציב שירות המדינה ונגד מנהל היחידה, כדי שהיא תושאר במקום עבודתה. כשהעובדת פונה אלינו, אם היא פונה, ואומרת שאמנם היא נשארה במקום העבודה, אבל קורה כך וכך, אנחנו רואים בזה לעתים תלונה נפרדת או המשך של אותה תלונה. כלומר, לא רק בפן הפורמלי, אם היא עוברת את הסף שאנחנו יכולים להגן עליה, אנחנו מגינים עליה.

יש פן שני. לא ניתן ללוות שום גוף 24 שעות. ניקח לדוגמה את הדוגמאות שהועלו כאן, ואנחנו נתקלנו בזה. בדו"ח הקודם היה אזרח עובד צה"ל שהחזרנו אותו על-פי צו, חזרה תלונה אלינו שלא משבצים אותו כהלכה ולא נותנים לו את מה שקבענו. יו"ר הוועדה לביקורת המדינה, שהיה אז ח"כ מגן, זימן עד רמת הרמטכ"ל אנשים שיסבירו מדוע לא מקיימים את הצו כלשונו. כלומר, לא מפירים אותו, אלא כמו שאתה אומר, מספיק שבהסעה ב-8 בבוקר שלושה עובדים אומרים שהם לא מוכנים לנסוע איתו. עד כמה שמעביד או מי שממונה בגופים כאלה יכול לשלוט על כך, זה חלק מהמינהל התקין זה לשמור על זכויותיו של עובד ולמנוע התנכלות מצד חבריו. אבל מה תעשה למשל אם לא רוצים לאכול אתו ארוחת-צהרים כי הוא פגע במנהל שהם אהבו? צריך לדעת היכן אנחנו נעצרים והיכן הגבול.

על כל פנים, בכל מקרה, המציאות לא אומרת שבעקבות כל תלונה או כל מקרה שניתן צו או לא יש ספיחים והמשכיות. אבל באותם מקרים שיש, ופונים אלינו, ואנחנו מוסמכים לפעול, אנחנו פועלים. יצאו מכתבים למנהל היחידה: שים לב, ניתן צו, אתם מעכבים דרגה, לא החזרתם אותו למקומו כפי שנאמר. ומאידך, אנחנו אומרים לא פעם לעובד, ואני מצטט מילולית את נציב תלונות הציבור ומבקר המדינה: העובד לא צריך לחזור למקום עבודתו, אם הוא מוחזר

ונישאר, כמנצח. לא להתרפס חלילה, אבל לתת לאבק הזה והמשקע הזה לשקוע. כי מה היה כאן? בתלונה בדו"ח 22 התמודד אזרח עובד צה"ל, מסגר, נגד קצין תחוקה ראשי של צה"ל. זו היתה התמודדות. אין פה מנצח ומפסיד, האזרח הזה עושה את עבודתו, אבל גם ממנו מצפים שלא יחזור ויאמר, הנה, תראו מה שקרה. תחזור, תשתבץ, תן לדברים לחלוף. היכן שיש מוטיבים אישיים, שאפילו קשה להאחז בה מבחינת החוק הפורמלי, אין שליטה, ודאי שלא. אתה לא יכול להכריח עובדים שמשיקולים פסולים או חיוביים לא רוצים את חברתו בעבודה ומנדים אותו ולא רוצים להיות במחיצתו. בכך איש לא יעזור.

היו"ר מקסים לוי: בשירות הציבורי אין לו בעיה, כי אז הוא פונה אליכם. נניח הוא חשף, הוא ניצח בבית-הדין לעבודה, החזירו אותו למקום העבודה, אם פוגעים בו, הוא פונה למבקר המדינה, והיא בודקת. אתה לא תוכל להגן עליו 24 שעות, כי יש בעיה עם זה, אבל לפחות יש לו לאן לפנות. בשירות הפרטי זאת בעיה קשה מאוד. הייתי אומר שכאן אולי דיני הבעיה של הפיצויים שהעלה פרופי פרידמן, יחולו אולי על הנושאים במקומות עבודה פרטיים. מעביד יתן אפילו 300 אחוזים בתנאי שילך משם בכלל.

יעקב ורקר: יש דוגמה בטירת הכרמל. הפסיכיאטר שגילה את השחיתות של כל הפסיכיאטרים האחרים, מצא את עצמו חייב לעזוב את המערכת, עד שרצו להחזיר אותו. ממילא היתה התנגדות, מינו אותו פסיכיאטר מחוזי וכל הפסיכיאטרים מחרימים אותו.

מרדכי בס: לעניין הבחירה בין מתן פיצוי, לפעמים פיצוי בשיעור מוגדל, לבין אכיפה. כל מה שיש לי להגיד זה שהשאלה היא עדינה מאוד, ושלבן המחוקק, שתיקן את חוק מבקר המדינה והוסיף את סעיפים 45(א) רבתי עד (ה) רבתי, השאיר שיקול דעת רחב מאוד למבקר המדינה, לנציב תלונות הציבור. הנוסח הוא: "נציב תלונות הציבור רשאי ליתן כל צו שיימצא לנכון ולצורך, לרבות צו זמני, כדי להגן על זכויות העובד". ובצדק. המחוקק לא מצא לנכון ליצור איזו שהיא שבלונה טכנית, אלא השאיר שיקול דעת רחב למבקר, לנציב, כדי למצוא בכל מקרה בנפרד, ולפי הנסיבות המשתנות והסביבה האנושית של אותו מקום עבודה, מה הסעד הנכון והמתאים.

נדמה לי, באמת, שבהצעה הזאת, בנוסח הנוכחי שלה, טוב שישנה אבחנה, או לפחות לפי נוסח ב', בין מקום ציבורי לבין מקום פרטי בעניין הזה. יתכן שרצוי גם להרחיב את שיקול הדעת של בית-הדין לעבודה ולאפשר לו לבחור בין הסעדים, לפי הנסיבות של כל מקרה ומקרה.

משה בוטון: לפי ההצעה יש אפשרות לבית-הדין לבחור. זה בהצעה.

מרדכי בס: אולי הייתי מרחיב את זה עוד יותר. שוב, אין לי עמדה, ודאי שאין עמדה מוגדרת של מבקר המדינה, שבשמה אנחנו מדברים פה, אבל ניתן לשקול הרחבה בנוסח שישנו בחוק מבקר המדינה: "יתן כל סעד או צו שימצא לנכון ולצורך בנסיבות העניין".

מיה קרון: רציתי להשיב לנציג התאחדות התעשיינים. אם עובד פונה למעביד שלו, הוא חושף את עצמו.

אחרי חצי שנה-שנה, כשהוא פונה למשטרה או למבקר המדינה, כבר יודעים מי הוא. אני פניתי למבקר הפנימי של "תנובה", ואחרי כמה חודשים למשטרה, ומיד ידעו מי התלונן. מבקר המדינה וגם המשטרה לא נותנים את שם המתלונן, אבל אם העובד קודם פונה למעביד, יודעים מי המתלונן. עובד יכול להגיש תלונה למשטרה, המשטרה לא מספרת מי הגיש את התלונה. אבל אם העובד קודם מגיש תלונה למנהל, ואחר-כך למשטרה, הוא יודע מי המתלונן. כך קרה אצלי. התלוננתי, חשפתי את עצמי, פניתי למנהל "תנובה", אחרי כמעט שנה ניגשתי למשטרה. המשטרה לא נתנה את השם שלי, אבל המנהל כבר ידע מי המתלונן.

שמחה שנקר: אם אנחנו רוצים "להטיל אימה" על המעביד, צריך שיהיה פיצוי אישי, כפי שזה בפקודת המועצות המקומיות ובפקודת העיריות, ששר הפנים יכול להטיל על מי שאשם בהוצאת כספים שלא כדין, לשלם באופן אישי. אולי להסמיך את בית-המשפט לקבוע שמי שאשם בהתנכלות ישלם פיצויים או חלק מהפיצויים מכיסו האישי.

הדבר השני שחטר לי בהצעת החוק, וזה אולי לא כל כך נהוג, פרק הזמן שבית-הדין דן בנושאים הללו. פוטרתי במרץ 94, לאחר שבועיים קודם לכן הוצא צו של נציב תלונות הציבור שקבע שפיטורי הקודמים בטלים. מאז ועד היום אני בבית-הדין לעבודה, ועדיין לא הגענו לשלב ההוכחות אלא רק בתהליכים המוקדמים. נקבל פסק-דין אולי בעוד 6 שנים. לכן צריך לחשוב גם בנושא הזה.

היו"ר מקסיס לוי: היה חשוב מאוד לשמוע היבטים של כל המגזרים ושל כל האנשים, בטרם נתחיל לדון בהצעת החוק עצמה. הייתי אומר שכל מגזר שיש לו הערות לחוק, שיכתוב אותן. אם ישנם איזה דברים שמבקרת המדינה יכולה להוסיף בחוק הזה, הרי הם חשובים לעצם הדיון ששמעתם כאן.

מה שחשוב כאן זה לתת כלים מסוימים להגנה בפני חושף השחיתות, ולא לראות את זה במישרין. התלבטתי מאוד אם להחיל על זה דין רציפות, זאת לא היתה החלטה מהירה כמו החוקים החברתיים, אחרי שקראתי את החוק, עמדו בפני כמה שאלות מאוד לא פשוטות, האם יכולה להיות תלונה קנטרנית כזאת או אחרת ומוסדות כאלה ואחרים יפעלו בגללה - איפה העוגן שמעניש את אותו אדם? אם נוכיח שזאת תלונה קנטרנית, האם יש אפשרות להחליט האם הוא שגה או לא שגה? אלה דברים לא פשוטים.

לכן טוב שבין כל הגופים אין גוף אחד שמתנגד להצעת החוק, אם כי רק יש דברים כאלה ואחרים שצריך להביא בחשבון, לנסות לשנות אותם כאן ולהוסיף עליהם.

אני רוצה להודות לכל הגופים שבאו והשמיעו את דברם. בישיבה הבאה, יהיה חשוב לנו להמשך הדיון אם נקבל מכם חומר כתוב. תודה רבה.

הישיבה ננעלה בשעה 11:45