

הצעת חוק מגבלות על השעיית עובדים בטרם הגשת כתב אישום, התשע"ז–2017 (פ/4378)

* נוסח לדיון הקבוע ליום 24.10.17

* נציין שיושב ראש הוועדה מבקש לקבוע בחוק מנגנון חדש לעניין השעיית עובדים בכלל הגופים הציבוריים – כולל עובדי מדינה – ולפיו יוקם בית דין מיוחד שידון בסמכות להשעות עובד בשל חקירה פלילית שמתנהלת נגדו (מעבר לסמכות "מינהלית" להשעייה ראשונית במשך 45 ימים), בדומה להסדר שקיים בסעיף 20 לחוק הרשויות המקומיות (משמעת), התשל"ח-1978 (נוסח הסעיף, מצ"ב).

יש לדון בהצעה זו בנפרד, שכן היא שונה משמעותית מההסדר שהוצע בהצעת החוק שעברה בקריאה טרומית, ומעלה שאלות חדשות כבדות משקל; ככל שהוועדה תבקש לקדם את הצעת החוק בנוסח שעבר בקריאה הטרומית, להלן הערותינו לנוסח המוצע:

הכנסת העשרים

יוזם: חבר הכנסת דוד ביטן

פ/20/4378

הצעת חוק מגבלות על השעיית עובדים בטרם הגשת כתב אישום, התשע"ז–2017

מטרת החוק 1: חוק זה מטרתו לאזן בין רצונו של המעסיק להשעות עובד ממקום עבודתו בשל עבירה חמורה שהוא חשוד בביצועה ובין חזקת החפות העומדת לזכותו של העובד, ההגנה על כבודו, חירותו, שמו הטוב ופרטיותו.

הגדרות 2: בחוק זה –

"השעיה" – התליית יחסי העבודה מקום בו קבועה אפשרות זו בהסכם קיבוצי, צו הרחבה או חוזה עבודה;

* הערה: נציין שההסדר המוצע מתערב בהסכמים קיימים שהם פרי משא ומתן בין נציגי עובדים ובין המעבידים. בנוסף, יש לזכור כי החוק עדיין מאפשר לגופים לשלול, בהסכם עם העובדים, את האפשרות להשעות את העובד, ובמקום זאת לפטרו.

גרסה א': עובד בגוף המנוי בפרט (ח) לתוספת הראשונה בחוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"א-1981, [גרסה ב': שהוא תאגיד שהוקם בחוק], למעט עובד שחל עליו חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963.
[*הכוונה היא שההסדר החדש יחול רק על גוף שרשאי לקבל מידע מהמרשם הפלילי לפי החוק (ולא על כל גוף שממומן על ידי המדינה). מדובר בגופים המנויים בתוספת הראשונה, בתוספת השנייה או בתוספת התמישית של החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998 (ור' פירוט בסוף המסמך). נציע עוד לשקול שההסדר יחול רק על תאגיד שהוקם בחוק, ולא על כל גוף המנוי בתוספת ההסדר לא יחול על עובדי מדינה, שכפופים לחוק שירות המדינה (משמעת), ולפיו נציב השירות רשאי להשעות עובד בכפוף לתנאים הקבועים בחוק.]

(א) על אף האמור בכל הסכם קיבוצי, צו הרחבה או חוזה עבודה החלים על עובד, לא יושעה עובד בגוף ציבורי ~~(להלן – עובד)~~ בשל חקירה פלילית שמתנהלת נגדו, בטרם הוגש כתב אישום, אלא לתקופה שאינה עולה על 45 ימים.
גרסה ב': לקבוע כי ההסדר שבחוק יחול רק במצב שהתנאים להסדר השעייה אינם מפורטים בהסכם/חוזה.
גרסה ג': לקבוע כי החוק יקבע הסדר רק לעניין השעייה לאחר הגשת כתב אישום, ולא לעניין השעייה בזמן החקירה.

3. השעיית עובד בשל הליכים פליליים
*הערה: נציין שסעיף זה מאפשר השעיית עובד במשך 45 הימים הראשונים בכל מצב. בנוסף, ס' 4 להלן מאפשר השעייה במגוון רחב של מצבים, שיכול שהיום, לפי ההסכמים הקיימים בשוק, אין המעסיק רשאי להשעות את העובד. לכן נציע לשקול לקבוע כי החוק המוצע יחול רק מקום שאין הסדר לעניין זה בהסכם ו/או שהחוק לא יתייחס למצב של השעייה לפני הגשת כתב אישום.

(ב) הוגש כתב אישום נגד עובד, רשאי מעסיק ~~או גורם מוסמך מטעמו~~ להשעות את העובד מעבודתו אם סבר כי מפאת חומרת האישומים המיוחסים לו בכתב האישום אין הוא ראוי להמשיך לשמש בתפקידו במקום העבודה.
(ג) מעסיק לא ישעה עובד כאמור בסעיף ~~קט"ג~~ זה (*בין אם בחקירה ובין אם לאחר כתב אישום) אלא לאחר שהוצגו בפני העובד הטעמים להשעייתו וניתנה לעובד הזדמנות לטעון את טענותיו לעניין ההשעייה.

¹ ס"ח התשכ"ג, עמ' 50.

(ד) בעת בחינת החלטה על השעיה כאמור [האם הכוונה היא לכל השעייה, או רק לאחר הגשת כתב אישום?], ישקול המעסיק, בין היתר, את השיקולים הבאים:

(1) העבירות המיוחסות לעובד בכתב האישום, נסיבותיהן, היקפן והתמשכותן;

*הערה: נציין שאין למעסיק זכות מוקנית לקבל את המידע שמבקשים ממנו לשקול. הוא יוכל לשקול את האמור רק אם המשטרה והפרקליטות תוכל לשתף פעולה (ולעתים באמצע ניהול תיק פלילי, וקל וחומר באמצע חקירה, אין אפשרות לקבל את כל המידע הרלבנטי).
זה כלול ב"היקף" העבירות.

~~(2) מספר העבירות המיוחסות לעובד בכתב האישום;~~

(3) הזיקה בין האישומים המיוחסים לעובד בכתב האישום ובין סמכויותיו ותפקידיו כעובד במקום העבודה;

(4) פרק הזמן שחלף מהמועד שבו בוצעו העבירות המיוחסות לעובד בכתב האישום;

(5) האפשרות שהעובד יחזור לעבודתו בתום תקופת השעיה;

* לממה הכוונה?

(6) חלופות להשעיית העובד, לרבות האפשרות להעביר את העובד למשרה או לעבודה אחרת במקום העבודה.

4. השעיית עובד בזמן

חקירה פלילית

במקרים חריגים

* שוב, נציין שסעיף זה מאפשר השעיה בתקופת החקירה, גם כאשר העבירות אינן קשורות לתפקידו, במגוון רחב של עבירות פשע.

* מוצע לדון ברשימת העבירות, וההצדקה לרשימה: יש גופים שבהם אין זה ראוי שאדם החשוד בעבירה כלכלית ימשיך ויעבוד במקום בזמן החקירה, ויש גופים שגם עובד שנחקר בגין עבירות אלימות יכול להמשיך לעבוד בהם ללא פגיעה באותו גוף. נעיר עוד שגם בתוך אותו גוף, יש שיקולים שונים בהקשר לתפקידים שונים (לדוגמא, אם מדובר בדובר של הארגון, שהוא "הפנים" של הארגון, לעומת פקיד בארכיון שאינו בקשר רצוף עם הציבור). לאור זאת, ר' הצעות חלופיות המופיעות בסוף הנוסח.

* סעיף זה אף מחייב השעיה במקרים מסוימים, גם אם אין לעבירה קשר לתפקידו.

(א) על אף האמור בסעיף 3(א), מעסיק ראשי-רשאי להשעות עובד בשל חקירה פלילית שמתנהלת נגדו-חקירה פלילית, אף-בטרם הוגש נגדו כתב אישום, אף-לתקופה העולה על 45 ימים, אם העבירה המיוחסת לו קשורה [במישרין] לתפקידו, אם הוא חשוד במקרים חריגים ובנסיבות של חשד לביצוע עבירה מסוג פשע שהיא עבירת מין, עבירת אלימות, עבירת גניבה [*הפרת אמונים/שוחד] או עבירה של פגיעה בביטחון המדינה [*לדיון: האם לכתוב הגדרה ברורה של העבירות, או להשאיר את זה לשיקול דעת של המעסיק ופרשנות של בתי המשפט?], או במקרים חריגים אחרים; וכך עבירות הקשורות במישרין לתפקידו במקום העבודה, על השעיה כאמור יחולו הוראות סעיף 3(ג) ו-3(ד), בשינויים המחויבים.

(ב) בלי לגרוע מהוראות סעיף קטן (א) ועל אף האמור בסעיף 3(א), מעסיק ישעה עובד אשר במסגרת עבודתו אחראי על קטין או חסר ישע, ונפתחה נגדו חקירה פלילית בנסיבות של חשד לביצוע עבירת מין או עבירת אלימות חמורה בקטין או בחסר ישע אשר עליו הוא אחראי או היה אחראי במסגרת עבודתו, אלא אם כן שוכנע המעסיק כי קיימים טעמים חריגים-מיוחדים אשר יפורטו בכתב, המצדיקים שלא להשעותו, או לחלופין, מצדיקים את הפסקת השעייתו.

(ג) בסעיף זה –

"אחראי על קטין או חסר ישע" ו"חסר ישע" – כהגדרתם בסעיף 368א לחוק

העונשין, התשל"ז-1977²;

² ס"ח התשל"ז, עמ' 226.

* יש לדון ברשימת העבירות

"עבירת מין או אלימות חמורה" – עבירה לפי סעיפים 203ב, 298, 300, 305, 329, 333, 335, 345, 346, 347, 347א, 348, 351, 368ב, 368ג, ו-377א לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

5. זכויותיו הסוציאליות של עובד מושעה
* לא ברור למה הכוונה. יש לחדד סעיף זה בדיון.

6. התגברות
* נזכיר שסעיף זה מבהיר שהחוק גובר גם על הסכם שמגביל את האפשרות להשעות עובד; לכן הצענו לעיל כי החוק לא יחול במצב שיש הסכם קיבוצי בעניין.

7. סמכות המשטרה להרחיק עובד
* נציין שסעיף זה אינו מפרט את ההשלכות הפרקטיות של הרחקתו.

8. תחולה
הוראות חוק זה יחולו על עובד שהחלטה על השעייתו, או החלטה על חידוש השעייתו או הארכתה, התקבלה לאחר יום פרסומו של חוק זה ~~וכן על עובד שהחלטה על השעייתו התקבלה לפני יום פרסומו של חוק זה, ובלבד שהתקבלה החלטה על חידוש השעייתו או הארכתה לאחר יום פרסומו של חוק זה.~~

* מוצע לדון בתחולה הרטרואקטיבית של ההסדר המוצע;
* מוצע להוסיף גם סעיף תחילה כדי לאפשר לגופים להתאים את עצמם לחוק החדש.

*מוצע לדון גם בהצעה חילופית להסדרת הנושא, ולפיה על כל גוף שמקבל מידע מהמרשם הפלילי לקבוע נהלים ברורים וידועים מראש לעניין השימוש באותו מידע בקשר להשעיית עובד:

"לא יימסר מידע פלילי לגוף או לבעל תפקיד מכוח פרט (ח) לתוספת הראשונה בחוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"א-1981, [גרסה ב': לא יעשה גוף... שימוש במידע הפלילי שנמסר לו לשם השעיית עובד] אלא אם כן נקבעו הנחיות או נהלים פנימיים לעניין שקילת מידע פלילי בקשר להשעיית עובד, בשים לב לחזקת החפות העומדת לזכותו של העובד, ההגנה על כבודו, חירותו, שמו הטוב ופרטיותו, ולזיקה בין העבירות המיוחסות לעובד ובין סמכויותיו ותפקידיו"

גרסה ב': להוסיף סעיף הדומה לסעיף המוצע בס' 36 להצעת חוק המרשם הפלילי, שמתווה את השיקולים שעל אותו גוף לשקול בעת שימוש במידע הפלילי:

אמות מידה לשקילת מידע פלילי 36. (א) נמסר מידע פלילי על אדם ... [לגוף או לבעל תפקיד מכוח פרט (ח) לתוספת הראשונה בחוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, לשם השעיית] ישקול מקבל המידע את המידע, בהתחשב בשיקולים המנויים להלן, בכפוף להוראות בעניין שקילת מידע פלילי הכלולות בסעיפי ההסמכה או בחיקוקים המנויים בהם, ככל שישנן ובהתאם להנחיות או נהלים פנימיים שחלים על מקבל המידע....:

(1) מהות העבירה וחומרתה, לרבות סוג העבירה והערך החברתי שנפגע מביצוע העבירה; * יש לשקול להוסיף שיקולים נוספים לעניין זה

(2) משך הזמן שחלף מיום ביצוע העבירה;

(3) גילו של האדם ביום ביצוע העבירה;

(4) קיומם של פרטי רישום פלילי או פרטי רישום משטרתי נוספים, מספר פרטי הרישום ומהותם.

(ב) נוסף על אמור בסעיף קטן (א), ישקול מקבל המידע את הזיקה בין המידע הפלילי על האדם לבין הזכות המבוקשת, בהתחשב בשיקולים אלה:

(1) האינטרס הציבורי שבשלו נמסר המידע;

(2) החובות והאחריות הכרוכים בזכות המבוקשת;

(3) החשש, אם קיים, לפגיעה בשלומו או בביטחונו של אדם, בשלום הציבור או בביטחונו או ברכוש;

(4) מידע על אודות שיקומו של האדם ונסיבותיו האישיות, ככל שביסס אותן לפני מקבל המידע.

(ג) הוראות סעיפים קטנים (א) ו-(ב) יחולו, בשינויים המחויבים, גם לגבי מידע פלילי שנמסר לשם השתתפות במכרז לפי סעיף 14.

החלת הוראות חוק שירות המדינה (משמעת)

20. בכפוף להוראות חוק זה יחולו הוראות חוק שירות המדינה (משמעת), תשכ"ג-1963 (להלן – חוק המשמעת), למעט סעיפים 19 עד 30, על עובדי הרשויות המקומיות, על חברי בית הדין ועל ההליכים בבית הדין, וסמכויות בית הדין יהיו כסמכויות בית הדין למשמעת לפי חוק המשמעת, הכלל בשינויים ובתיאומים שיקבע שר הפנים באישור ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת ובשינויים אלה:

(1) במקום האמור בסעיף 47(א), (1א), (ב), (ה) ו-1ה) בחוק המשמעת, לענין סמכות ראש הרשות המקומית ובית הדין להשעות עובד שהחלה נגדו חקירה פלילית, או שהוגש נגדו כתב אישום, יחולו הוראות אלה:

(א) החלה חקירה פלילית של המשטרה נגד עובד רשות מקומית, בעבירה שמפאת חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי להמשיך לשמש בתפקידו, רשאי ראש הרשות המקומית, לאחר שהתייעץ עם היועץ המשפטי של הרשות המקומית, להשעות את העובד לתקופה שלא תעלה על 45 ימים; בית הדין רשאי להורות על הארכת תקופת ההשעה, לפי בקשת ראש הרשות המקומית, לתקופות נוספות שכל אחת מהן לא תעלה על שישה חודשים.

(ב) הוגש כתב אישום נגד עובד רשות מקומית, רשאי בית הדין, לבקשת ראש הרשות המקומית, להורות על השעיית העובד, אם נוכח בית הדין כי בנסיבות הענין מדובר באישום בעבירה שמפאת חומרתה או נסיבותיה אין העובד ראוי להמשיך לשמש בתפקידו; השעה כאמור תימשך לא מעבר לחמישה עשר ימים מיום גמר ההליכים בכתב האישום, ואולם אם הוגשה קובלנה נגד העובד על עובדות שעלו במהלך החקירה הפלילית או הדיון בבית המשפט בתוך חמישה עשר הימים האמורים, תימשך ההשעה לא מעבר לגמר ההליכים המשמעתיים;

(ג) (1) הוגש כתב אישום נגד עובד רשות מקומית, אשר במסגרת עבודתו אחראי על קטין או חסר ישע, בחשד לביצוע עבירת מין או אלימות חמורה בקטין או בחסר ישע אשר עליו הוא אחראי או היה אחראי במסגרת עבודתו, יודיע ראש הרשות המקומית על כך לבית הדין למשמעת מיד לאחר שנודע לו הדבר;

(2) בית הדין למשמעת יקיים דיון במעמד הצדדים בעניין השעיית העובד, בהקדם האפשרי לאחר שקיבל את הודעת ראש הרשות המקומית כאמור בפסקת משנה (1) או לבקשת היועץ המשפטי לממשלה או בא כוחו;

(3) מצא בית הדין למשמעת שהוגש כתב אישום כאמור בפסקת משנה (1), יורה על השעיית העובד לתקופה כאמור בפסקת משנה (ב) סיפה, אלא אם כן שוכנע כי קיימים טעמים מיוחדים המצדיקים שלא להשעותו ובכללם האפשרות להעבירו לעבודה אחרת כאמור בסעיף 47(ד) לחוק המשמעת, וכי לא ייגרם נזק לקטין או לחסר ישע שעליו הוא אחראי במסגרת עבודתו, לרבות במסגרת עבודה אחרת שאליה הועבר, בשל אי-השעייתו, והכל לאחר שנתן לעובד הזדמנות להביא לפניו את טענותיו;

(4) אין בהוראות סעיף קטן זה כדי לגרוע מהסמכות להשעות עובד לפי פסקת משנה (1)(א), או לפי סעיף 48 לחוק המשמעת;

(5) בפסקת משנה זו, "אחראי על קטין או חסר ישע", "חסר ישע" ו"עבירת מין או אלימות חמורה" – כהגדרתם בסעיף 47(1א)(5) לחוק המשמעת;

(2) בבקשות לפי פסקה (1) ידון אחד מאלה: אב בית הדין, ממלא מקומו, או חבר בית הדין הכשיר להתמנות שופט בית משפט שלום שאב בית הדין הסמיכו לכך;

(3) עובד שהושעה לפי הוראות פסקה (1), רשאי לפנות לבית הדין למשמעת בתום שישה חודשים מיום מתן ההחלטה על השעייתו בבקשה להפסיק את ההשעה; החליט בית הדין לדחות את הבקשה רשאי העובד לפנות כאמור אחת לתשעה חודשים החל ממועד דחיית הבקשה, אך אם לא התגלו עובדות חדשות או השתנו הנסיבות.

*** רשימת הגופים לפי חוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים :**

תוספת ראשונה

1. משרד ראש הממשלה.
2. משרד הבטחון.
3. "מפעלי מערכת הבטחון" ומפעלים המייצרים מוצרים עבור מערכת הבטחון, כפי שיוגדרו בצו על ידי שר הבטחון.
4. לשכת נשיא המדינה.
5. משרד החוץ.
6. הגופים כדלקמן, למעט במקומות ובנושאים כפי שייקבע על ידי הממשלה :
 - (א) רשות שדות התעופה ;
 - (ב) חברת נמל כהגדרתה בחוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד-2004 (להלן – חוק רשות הספנות והנמלים) ;
 - (ג) חברות תעופה ;
 - (ד) חברות ספנות ;
 - (ה) (נמחקה) ;
 - (ו) גוף המפעיל מסוף מטענים מוטסים מישראל ;
 - (ז) מינהלת המעברים שבמשרד הביטחון, ככל שנוגע לאבטחת המעברים, למעט אבטחת מידע, לפי החלטת ממשלה מיום י"ג בכסלו התשס"ו (14 בדצמבר 2005).

תוספת שניה

1. משרדי ממשלה שאינם מנויים בתוספת הראשונה.
2. הסוכנות היהודית לארץ ישראל.
3. תאגיד השידור הישראלי ותאגיד החדשות.
4. הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו.
5. בנק ישראל.
6. מקורות, חברת המים בע"מ.
7. חברת החשמל לישראל בע"מ.
8. בזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ, חברת פלאפון תקשורת בע"מ, חברת סלקום ישראל בע"מ, חברת פרטנר תקשורת בע"מ, בזק בינלאומי, ברק אי.טי.סי (1955), החברה לשירותי בזק בינלאומיים, קווי זהב שירותי תקשורת בינלאומיים בע"מ, חברת מירס תקשורת בע"מ, וכן בעל רישיון כאמור בסעיף 13 לחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982, אשר ניתנו לגביו הוראות כאמור בסעיף 13(ב) לחוק האמור.
9. חברת דואר ישראל בע"מ.
10. פי גלילות מסופי נפט וצינורות בע"מ.
11. חברת קו צינור אילת אשקלון בע"מ וכן גורם מפעיל כהגדרתו בחוק תשתיות להולכה ולאחסון של נפט על ידי גורם מפעיל, התשע"ז-2017.
12. חברת תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ.
13. א. חברת בתי זיקוק לנפט בע"מ ;
ב. חברת פז בית זיקוק אשדוד בע"מ.
14. (נמחקה).
15. הגופים כדלקמן, למעט במקומות ובנושאים כפי שייקבע על ידי הממשלה :
 - (א) רשות שדות התעופה ;
 - (ב) חברת נמל כהגדרתה בחוק רשות הספנות והנמלים ;
 - (ג) חברות תעופה ;
 - (ד) חברות ספנות ;
 - (ה) (נמחקה) ;
 - (ו) גוף המפעיל מסוף מטענים מוטסים מישראל ונמצא בשטח נמל התעופה בן-גוריון ;
 - (ז) חברת נמלי ישראל – פיתוח ונכסים בע"מ ;
 - (ח) מינהלת המעברים שבמשרד הביטחון, ככל שנוגע לאבטחת המעברים, למעט אבטחת מידע, לפי החלטת ממשלה מיום י"ג בכסלו התשס"ו (14 בדצמבר 2005).
16. המוסד לביטוח לאומי.
17. רשות מקרקעי ישראל.
18. המרכז למיפוי ישראל.
19. חברת רכבת ישראל בע"מ.
20. חברת נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ.
21. מפעיל מיתקן יבשתי לעיבוד גז טבעי המתקבל מצנרת מהים או ממדינה זרה, מכוח רישיון או על פי דין.
22. רשות המסים בישראל.
23. חברת תרכובות ברום בע"מ.

תוספת חמישית

הגופים כדלקמן במקומות ובנושאים כפי שתקבע הממשלה :

1. משרד האוצר.
2. רשות האוכלוסין וההגירה.
3. הרשות לניהול המאגר הביומטרי.
4. רשות התקשוב הממשלתי – מערך ממשל זמין.
5. בנק ישראל.
6. חברת בתי זיקוק לנפט בע"מ.
7. חברת פז בית זיקוק אשדוד בע"מ.
8. חברת החשמל לישראל בע"מ.
9. חברת קו צינור אילת אשקלון בע"מ וכן גורם מפעיל כהגדרתו בחוק תשתיות להולכה ולאחסון של נפט על ידי גורם מפעיל, התשע"ז-2017.
10. מגן דוד אדום.
11. מקורות מיס בע"מ.
12. נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ.

- .13 רכבת ישראל בע"מ.
- .14 רשות שדות התעופה.
- .15 תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ.
- .16 הבורסה לניירות ערך.
- .17 חיפה כימיקלים בע"מ.
- .18 דשנים וחומרים כימיים בע"מ.
- .19 בעלי החזקות כמשמעותם בחוק הנפט, התשי"ב-1952 : I/10 "אשקלון", I/12 "תמר", I/13 "דלית", I/7 "נועה", I/14 "לויתן צפון" ו-I/15 "לויתן דרום", לעניין המערכות הממוחשבות החיוניות המופעלות בקשר לחזקות אלה.
- .20 חברת נמל אשדוד וחברת נמל חיפה.
- .21 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- .22 חברת נת"ע, נתיבי תחבורה עירוניים.
- .23 משרד התחבורה והבטיחות בדרכים.
- .24 רשות המסים בישראל.
- .25 חברת תרכובות ברום בע"מ.