

הכנסת העשרים וחמש

יוזמת: חברת הכנסת שלי טל מירון

פ/3590/25

הצעת חוק למניעת התנכלות תעסוקתית, התשפ"ג–2023

- מטרה
1. מטרת חוק זה היא למנוע התנכלות תעסוקתית, כדי להגן על זכותם לכבוד של עובדים.
- הגדרות
2. בחוק זה –
- "התנכלות תעסוקתית" – פגיעה בכבוד עובד או השפלתו במקום העבודה, לאורך תקופה ובאופן חוזר ונשנה, באופן שהופך את סביבת העבודה לעוינת, ויוצר הטרדה רגשית, לרבות התנהגות בריונית כלפי עובד במקום העבודה;
- "מזמין שירות", "מעסיק בפועל", "קבלן כוח אדם" ו"קבלן שירות" – כהגדרתם בסעיף 20א לחוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א–1951¹;
- "מעסיק" – מי שמעסיק עובד, לרבות מעסיק בפועל כלפי עובד של קבלן כוח אדם המועסק אצלו ומזמין שירות כלפי עובד של קבלן שירות המועסק אצלו;
- "השר" – שר העבודה.
- איסור התנכלות תעסוקתית
3. לא יתנכל אדם התנכלות תעסוקתית כלפי עובד במסגרת העבודה.
- עוולה אזרחית
4. (א) התנכלות תעסוקתית כלפי עובד היא עוולה אזרחית, והוראות פקודת הנזיקין [נוסח חדש]², יחולו עליה, בכפוף להוראות חוק זה.
- (ב) בית הדין לעבודה רשאי לפסוק בשל עוולה לפי חוק זה פיצוי שלא יעלה על 50,000 שקלים חדשים, ללא הוכחת נזק; סכום זה יעודכן ב-1 בינואר של כל שנה (בסעיף זה – יום העדכון) בהתאם לשיעור עליית המדד החדש לעומת המדד הבסיסי והודעה על הסכום המעודכן תפורסם ברשומות; לעניין סעיף קטן זה –

¹ ס"ח התשי"א, עמ' 204.

² דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 10, עמ' 266.

"מדד" – מדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ;

"המדד החדש" – המדד שפורסם לאחרונה לפני יום העדכון ;

"המדד הבסיסי" – מדד חודש יוני 2014.

5. אחריות נושאי
משרה בתאגיד
מקום שהעוולה נעשתה על ידי תאגיד, יהיה אדם אחראי גם הוא לעוולה, אם היה, בשעת ההתנכלות התעסוקתית, מנהל פעיל בתאגיד, שותף, למעט שותף מוגבל, עובד בכיר האחראי לנושא הנדון, או נושא משרה, אלא אם כן הוכיח שניים אלה :

(1) העוולה נעשתה שלא בידיעתו ;

(2) הוא נקט אמצעים סבירים כאמור בסעיף 6 כדי למנוע את העוולה.

6. נקיטת אמצעים
בידי המעסיק
(א) מעסיק חייב לנקוט אמצעים סבירים, בנסיבות העניין, כדי למנוע התנכלות תעסוקתית כלפי עובדו, לרבות על ידי עובדו או על ידי ממונה מטעמו אף אם אינו עובדו, ולשם כך עליו :

(1) לקבוע נוהל להגשת תלונה בשל התנכלות תעסוקתית ולבירור התלונה ;

(2) לטפל ביעילות ובלא דיחוי בהתנכלות תעסוקתית שידע אודותיה, וכן לעשות כל שביכולתו כדי למנוע את הישנות ההתנכלות התעסוקתית וכדי לתקן את הפגיעה שנגרמה לעובד עקב ההתנכלות התעסוקתית.

(ב) מעסיק המעסיק יותר מ-25 עובדים חייב, בנוסף לאמור בסעיף קטן (א), לקבוע תקנון שבו יובאו עיקרי הוראות החוק בדבר התנכלות תעסוקתית ויפורטו בו דרכי הגשת התלונות שעניינן התנכלות תעסוקתית והטיפול בהן, כפי שקבע המעסיק (להלן – התקנון) ; המעסיק יפרסם את התקנון בין עובדיו.

(ג) מעסיק שלא מילא את חובותיו לפי סעיפים קטנים (א) ו-(ב) יהיה אחראי לעוולה אזרחית לפי סעיף 4, שעשה עובדו או ממונה מטעמו אף אם אינו עובדו, במסגרת העבודה.

(ד) שר המשפטים, בהסכמת השר ובאישור ועדת העבודה והרווחה של הכנסת יקבע –

(1) כללים לביצוע חובות המעסיק על פי סעיף זה ; כללים כאמור יכול שיהיו כלליים או לפי סוגים של מקומות עבודה, ענפי עבודה או מקצועות ;

(2) תקנון לדוגמה שישמש דוגמה למעסיק (להלן –תקנון לדוגמה).

- (ה) לצורך קיום חובותיו של המעסיק לפי סעיף קטן (ב), יערוך המעסיק בתקנון לדוגמה את ההתאמות הנדרשות.
7. אי פרסום תקנון עבירה
לא פרסם מעסיק תקנון כאמור בסעיף קטן 6(ב), דינו – הקנס הקבוע בסעיף 61(א) לחוק העונשין, התשל"ז–1977,³ וקנס נוסף לכל שבוע שבו נמשכה העבירה, בשיעור הקנס הקבוע בסעיף 61(ג) לחוק האמור.
8. סמכות בית הדין לעבודה
לבית הדין לעבודה תהא סמכות ייחודית לדון בהליכים שעניינם הוראות חוק זה.
9. נטל ההוכחה
בהליך בשל הפרת הוראות חוק זה, תהא חובת ההוכחה על המעסיק כי לא פעל בניגוד להוראות לפי חוק זה, ובלבד שהעובד העיד, לרבות בתצהיר לפי פקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א–1971,⁴ כי פנה בתלונה אל המעסיק באותו עניין, וביקש כי ההתנכלות תיפסק.
10. זכות תביעה
תובענות בשל הפרת הוראות חוק זה יכול שיוגשו בידי –
- (1) העובד ;
- (2) ארגון העובדים היציג במקום העבודה, ובאין ארגון עובדים כאמור – ארגון העובדים שהעובד חבר בו, ובלבד שנתקבלה הסכמת העובד לכך ;
- (3) ארגון העוסק בזכויות עובדים, ובלבד שנתקבלה הסכמת העובד לכך.
11. התנכלות תעסוקתית – נסיבות מזכות בפיצויי פיטורים למתפטר
יראו בהתנכלות תעסוקתית כנסיבות שביחסי עבודה לגבי אותו העובד שבהן אין לדרוש ממנו כי ימשיך בעבודתו, כמשמעותן לפי סעיף 11(א) לחוק פיצויי פיטורים, התשכ"ג–1963.⁵
12. שמירת דינים
אין בהוראות חוק זה כדי לגרוע מהוראות כל דין.
13. ביצוע ותקנות
השר ממונה על ביצועו של חוק זה והוא רשאי, באישור ועדת העבודה והרווחה של הכנסת להתקין תקנות בכל עניין הנוגע לביצועו.
14. תיקון חוק בית הדין לעבודה
בחקיקת בית הדין לעבודה, התשכ"ט–1969,⁶ בתוספת השנייה, בסופה יבוא "סעיף 7 לחוק למניעת התנכלות תעסוקתית, התשפ"ג–2023".
15. תיקון חוק שוויון
בחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח–1988,⁷ בסעיף 18(ה), אחרי

³ ס"ח התשל"ז, עמ' 226.

⁴ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 18, עמ' 421.

⁵ ס"ח התשכ"ג, עמ' 136.

⁶ ס"ח התשכ"ט, עמ' 70.

⁷ ס"ח התשמ"ח, עמ' 38.

דברי הסבר

בשוק התעסוקה הקיים עובדים ועובדות לא מעטים נחשפים במהלך חיי העבודה שלהם לפגיעות, להשפלות ולהטרדות מסוגים שונים, הגורמות להם סבל רגשי ומצוקה ברמות שונות. פער הכוחות המובנה בין עובדים למעסיקיהם ולחצים נוספים המאפיינים את שוק העבודה באלף השלישי, הופכים אותו לקרקע פורייה להתנכלות, התעמרות והטרדה רגשית, באופן המחייב הרחבה של טווח ההגנה על עובדים.

התנכלות תעסוקתית היא התנהגות חוזרת ונשנית כלפי עובדים, שרישומה הוא פגיעה שאינה פיזית, ואינה בבחינת הטרדה מינית, המופנית כלפי עובדים לאורך תקופה. בניגוד למונח הטרדה, המתמקד בתחושה הסובייקטיבית של המוטרדים, המונח "התנכלות" מתמקד בעצם ההתנהגות הפוגעת. במונח "תעסוקתית" הכוונה היא לציון הרקע להתרחשות: התנכלות המתרחשת במסגרות של יחסי עבודה ובמקומות עבודה.

ביטוייה המעשיים של ההתנכלות התעסוקתית הם מגוונים, ובין היתר הם כוללים: זלזול והמעטה בערך העובדים, השפלה, או השמה לצחוק בקשר לעבודה, לרוב באופן מילולי, בין אם בדיבור המופנה ישירות, ובין אם בכתב, או באמצעים דיגיטליים המכוונים לעובד או לעובדת, לרשימות תפוצה במקום העבודה או ברשתות חברתיות כגון פייסבוק או אינסטגרם, או לרשת בכלל; השמעת הערות מעליבות או פוגעות על העובד או העובדת – למשל, תחביבים, חיים פרטיים ומראה חיצוני; סימון ובידוד עובדים מעמיתיהם, באופן חברתי או פיזי.

קיים קשר הדוק בין התנכלות תעסוקתית לפגיעה בכבוד ובאיכות החיים. כעולה ממחקרים רבים בעולם, התנכלות תעסוקתית פוגעת בדימוי העצמי של העובדים, בהערכתם את יכולת התפקוד שלהם, בשמחת החיים שלהם, ובביצועיהם בעבודה ומחוצה לה. היא מובילה במקרים רבים לפגיעות נפשיות, רגשיות וגופניות חמורות. מהניסיון בעולם עולה כי במקרים הקיצוניים מובילה ההתנכלות התעסוקתית להתאבדות.

בפועל, התנכלות בעבודה הרסנית לעובדים יותר מרוב גורמי הלחץ האחרים הקיימים בעבודה. פגיעתה הרעה נמשכת גם בתחום חייהם הפרטיים של העובדים, ויוצרת יחסי משפחה מתוחים, המגבירים את תחושת חוסר האונים והבדידות של העובדים החווים התנכלות תעסוקתית. ההתנכלות התעסוקתית מזיקה גם למעסיקים ולמשק. היא מובילה לשחיקה של עובדים וירידה בפרודוקטיביות, להיעדרויות ולחופשות מחלה ארוכות עקב המצב הפיזי והנפשי. היא כרוכה בעלויות כסף וזמן בשל החלפת עובדים. בשנת 2016 פרסם משרד הכלכלה דו"ח מחקר שערכו ד"ר יריב איצקוביץ ופרופ' סיביל היילברון בנושא "הצקות והתעמרות במקום העבודה 2016",

(<https://employment.molsa.gov.il/Research/Documents/X13355.pdf>). מהמחקר מסתבר שלמעלה משליש מהמדגם המייצג של העובדים במשק הישראלי מעידים כי סבלו מפגיעה מסוג זה. הדבר פגע בבריאותם, ברווחתם, בהנאתם מעבודתם, ביעילותם בעבודה ובעקיפין גם בכל הסובבים אותם, הן

במקום העבודה והן מחוצה לו, בשאר תחומי חייהם.

שאלת הטיפול בהתנכלות תעסוקתית במקום העבודה זכתה להתייחסות רבה במשפט המשווה. אמנה 190 של ארגון העבודה הבינלאומי (ILO) שנכנסה לתוקף ביוני 2021 (C190 - Violence and Harassment Convention, 2019 (No. 190)) מכירה בזכות לעולם עבודה נקי מאלימות ומהטרדה.

באירופה בולטת הכרה הולכת וגוברת בכך שהתנכלות תעסוקתית היא בעיה קשה שעל המשפט לטפל בה. באיחוד האירופי קיימת חקיקה מגוונת שנועדה להגן על זכויותיהם של עובדים במישורים אלו. כך, סעיף 31 ל- EU Charter of Fundamental Rights קובע כי "Every worker has the right to working conditions which respect his or her health, safety and dignity" במניעת אי-שוויון, משתמע כי התנכלות הפוגעת בכבוד היא צורה של הפליה במקום העבודה, כאשר ההתנהגות הבלתי רצויה היא בקשר לאחת מעילות ההפליה האסורות ונגקטת תוך - "purpose or effect of violating the dignity of a person and of creating an intimidating, hostile, degrading, humiliating or offensive environment". האיחוד האירופי מעמיק את התייחסותו להתנכלות תעסוקתית בעקבות נטייה מתעצמת להכיר בה ולטפל בה במדינותיו. כך, לדוגמה, בשנת 1993 היתה שוודיה המדינה הראשונה שהעבירה חקיקה האוסרת בריונות בעבודה, שהיא סוג של התנכלות תעסוקתית. גם בצרפת קיימת חקיקה שעוסקת בנושא זה, האוסרת על "moral harassment" – הטרדה רגשית – שאף היא נתפסת כהתנכלות תעסוקתית, ומעוגנת בסעיף 1151-2 L. בקוד העבודה הצרפתי.

לנוכח ריבוי הנפגעים, ולאור עליית תופעת ההתנכלות התעסוקתית לסדר היום החברתי-משפטי, יש מקום לקביעתו של דין ספציפי המתייחס להתנכלות תעסוקתית. החקיקה הקיימת לא עונה על מצוקתם של כלל העובדים והעובדות, ונכון להיום לא קיימת עוולה המטפלת בגרימה מכוונת של מצוקה נפשית, שהייתה עשויה להלום נסיבות אופייניות של התנכלות תעסוקתית, אף כי לעיתים פוסקים בתי הדין לעבודה פיצוי בשל התעמרות בעבודה, כדוגמת סעש (י-ם) 67012-07-18 עו"ד אילנית מיכאלי - עירית ירושלים (מיום 21.2.2021) וסעש (ת"א) 36775-04-18 אמיל תובל - עיריית תל אביב (מיום 24.10.2019) וכן ראו אמירת בית הדין הארצי לעניין הכרה באפשרות פסיקת הפיצויים בעע (ארצי) 20-06-12069 פלונית - מדינת ישראל (מיום 18.11.2020). בנוסף, לא תמיד ההתנכלות נתפסת במלוא עוצמתה על ידי בית הדין לעבודה. כך היה למשל במקרה של גליה אאוסקר נ' הבנק הבינלאומי הראשון לישראל (ע"ב (ת"א) 10690/07), בו נדחתה הטענה על ידי בית הדין לעבודה, בין היתר עקב היעדר כלים תחקיטיים להתמודדות עמה.

הסדרה משפטית ברמה חקיקתית שתעניק הגנה לעובדים, היא חיונית ואף הכרחית לכך, נוכח העובדה שלרוב ההטרדה באה מצד ממונים או מעסיקים ולכן לא ראוי להסתפק בפתרונות פנים-ארגוניים. זאת ועוד: קבוצות העובדים החלשות יותר הן המועדות במיוחד ליפול קרבן להתנכלות תעסוקתית.

כך, נשים הן החשופות יותר להתנכלות תעסוקתית. את רוב אירועי ההטרדה שמכבידים בפועל על נשים עובדות קשה לתרגם לשפת ההטרדה המינית ועל כן אין להם מענה משפטי הולם. ממחקר שערכה פרופ' ויקי שולץ (Schultz Vicky. "Reconceptualizing Sexual Harassment" 107 Yale L. J. (1997-1998) 1683, 1698-1701), עולה כי דיני ההטרדה המינית מוליכים לעבר פרשנות מצומצמת מדי למושג סביבת עבודה עוינת, שאינה משקפת את המציאות בה סביבת העבודה העוינת עשויה להדיר נשים ולפגוע בהן גם בהיעדר מאפיינים של הטרדה מינית. מציאות החיים מחייבת, אם כן, התמודדות עם הטרדות

והתנכלויות מסוגים שונים, שרק חלקן הקטן נכנס לגדר הטרדה מינית. ראוי להעניק הגנה במקום העבודה מפני קשת רחבה של התנכלויות, ולא רק מפני הטרדות מיניות.

משפט העבודה אמור אכן לספק הגנות לעובדים ולעובדות ובהן הגנות מפני פגיעה בכבוד, שהיא נזקה המרכזי של ההתנכלות התעסוקתית.

נוכח כל זאת מוצעת הצעת חוק זו, המטילה לראשונה איסור חד משמעי על התנכלות תעסוקתית. הצעת החוק מכירה בזכותם של עובדים לסביבת עבודה מכבדת, חופשיה מהשפלות והטרדות ולבריאות נפשית בעבודה כאחד.

סעיף 1 מטרת החוק היא להגן על עובדים לשם שמירה על כבודם ולמנוע התנכלות תעסוקתית במקום העבודה.

סעיף 2 הסעיף מגדיר מהי התנכלות תעסוקתית. ההגדרה מבהירה כי כדי לעלות לכדי התנכלות תעסוקתית, על ההתנהגות החשודה להיות מתמשכת על פני תקופה וחוזרת ונשנית, קרי לא חד פעמית. בנוסף, על ההתנכלות להפוך את סביבת העבודה לעוינת וליצור בקרב העובדים הטרדה רגשית – מינוח הלקוח מהחקיקה הצרפתית בנושא שהוזכרה לעיל; קרי לא כל ההתנהגות תעלה לכדי התנכלות תעסוקתית.

ביטוייה המעשיים של ההתנכלות התעסוקתית הם רבים ומגוונים והסעיף מזכיר חלק מסוגי ההתנהגויות השכיחות אשר מהוות התנכלות תעסוקתית. כיוון שקשה לנסח רשימת התנהגויות המקיפה את כל סוגי ההטרדה האפשריים, הפתרון ההולם הוא לנקוט בהגדרות כלליות. יש להדגיש, כי הפגיעה הנגרמת מהתנכלות תעסוקתית היא סובייקטיבית ומשתנה מאדם לאדם, לכן, ראוי שהאיסור לא יתמקד בשאלה אם אכן הוטרה האדם הספציפי, אלא בהתנהגות אסורה, בהיותה בעל אופי מטריד ופוטנציאל לפגוע ברווחתו הנפשית של האדם.

סעיפים 3 ו-4 סעיף 4 קובע איסור על התנכלות תעסוקתית כלפי עובד. סעיף 3 קובע כי התנכלות תעסוקתית מהווה עוולה אזרחית. בדרך כלל פיצוי בשל עוולה כאמור מחייב הוכחת הנזק שנגרם לתובעים. בהקשר של התנכלות תעסוקתית, במקרים רבים הנזק שנגרם הוא נזק לכבוד העובדים, לפרטיותם ולזכותם לאיכות חיים סבירה במסגרת העבודה. נזקים אלה טבועים בעצם ההתנהגות המתנכלת, לכן יש בהוכחת ההתנהגות גם הוכחת הנזק. משום כך, מוצע שלא להטיל על התובעים להוכיח נזק כלשהו כתנאי לפסיקת פיצויים. כדי לאזן בין ההגנה על העובדים לבין זכויות הנתבעים, מוצע לקבוע תקרה לפיצוי ללא הוכחת נזק.

סעיף 5 סעיף 5 מרחיב את האחריות במקרה של התנכלות במקום עבודה שהוא תאגיד, גם על בעלי תפקידים מסוימים ונושאי משרה בו, אלא אם כן עשו הנדרש למניעת ההתנכלות.

סעיפים 6 ו-7 מאחר שתופעת ההתנכלות התעסוקתית מתרחשת במקום העבודה, הפגיעה בעובדים חמורה במיוחד בשל האיום על פרנסתם. מוצע לחייב את המעסיק בנקיטת אמצעים שיהיה בהם הן כדי למנוע את התופעה, והן כדי לטפל בה ביעילות לאחר התרחשותה. האמצעים מוטלים בחלקם על כל המעסיקים ללא קשר למספר העובדים שהם מעסיקים, ובחלקם רק על מעסיקים המעסיקים 25 עובדים לפחות. מוצע לחייב כל מעסיק לקבוע דרך יעילה להגשת תלונה בגין התנכלות תעסוקתית, וכן לחייבו לטפל באופן נאות בתלונה, לרבות נקיטת אמצעים כדי למנוע הישנותה. מעסיק המעסיק 25 עובדים או יותר, יהיה חייב, בהתאם להצעת החוק, לקבוע תקנון בעניינים האמורים ולהביאו לידיעת עובדיו. יש להעניק הגנה לעובדים גם מפני התנכלות מצד עמיתים וממונים ולא רק מפני מעסיקים. מצב בו אדם אינו

מסוגל להגן על עצמו יכול להתרחש גם כשהמתנכל הוא עובד או עובדת שווי מעמד לנפגע. הסעיף המוצע קובע כי מעסיק שלא נקט את האמצעים שהוא מחויב בהם למניעת ההתנכלות, יישא באחריות אזרחית להתנכלות שביצע עובדו או ממונה מטעמו. בנוסף, סעיף 7 קובע כי אי פרסום תקנון למניעת התנכלות הוא עבירה פלילית.

סעיף 8 הסעיף המוצע מעניק לבית הדין לעבודה את הסמכות הייחודית לדון בהליכים שעניינם הוראות חוק זה.

סעיף 9 הסעיף המוצע קובע כי אם המעסיק נתבע בשל הפרת הוראות החוק המוצע והעובד הצהיר כי התלונן וביקש ממעסיקו להפסיק את ההתנכלות, נטל ההוכחה על המעסיק להוכיח כי לא פעל בניגוד לחוק זה.

סעיף 10 הסעיף המוצע מעניק את זכות התביעה הן לעובדים עצמם, הן לארגון העובדים היציג במקום העבודה והן לארגון העוסק בזכויות עובדים, והכל בהסכמת העובד שסבל מהתנכלות תעסוקתית.

סעיף 11 קובע כי התנכלות תעסוקתית היא בגדר נסיבות שבהן אין לצפות מהעובד להמשיך בעבודתו ולכן התפטרות על רקע ההתנכלות תיחשב כפיטורים לעניין הזכאות לפיצויי פיטורים.

סעיף 12 הסעיף המוצע מבהיר כי החוק לא יפגע בהוראות אחרות על פי כל דין.

סעיף 13 לפי הסעיף המוצע שר העבודה והרווחה ממונה על ביצועו של חוק זה לרבות קביעת תקנות בכל עניין הנוגע לביצועו.

סעיף 14 הסעיף המוצע קובע את הסמכות לדון בעבירה של אי פרסום תקנון נתונה לבית הדין לעבודה.

סעיף 15 הסעיף מציע כי מפקח לפי חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה יפקח גם על קיום הוראותיו של החוק המוצע.

סעיף 16 הסעיף המוצע קובע כי תחילתו של החוק המוצע שישה חודשים מיום פרסומו.

הצעות חוק דומות בעיקרן הונחו על שולחן הכנסת העשרים ושלוש ועל שולחן הכנסת העשרים וארבע על ידי חברת הכנסת תמר זנדברג (פ/1923/23 ; פ/1226/24).

הצעת חוק זהה הונחה על שולחן הכנסת העשרים וחמש על ידי חברת הכנסת עאידה תומא סלימאן (פ/1447/25).

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שולחן הכנסת ביום
ז' בתמוז התשפ"ג (26.06.2023)