

יישום החוק למניעת הטרדה מינית, התשנ"ח-1998

תקציר

רקע

החוק למניעת הטרדה מינית, התשנ"ח-1998, נועד להגן על כבוד האדם ולקדם שוויון בין המינים. החוק קובע אילו התנהגויות הן הטרדה מינית ומציע שלושה הליכים עבור הנפגעים: הליך פלילי, הליך אזרחי והליך משמעותי לפי דיני העבודה.

ביום 27.2.18 ביקשה הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת ממבקר המדינה להכין חוות דעת מכוח סעיף 21 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958, בנושא יישום החוק למניעת הטרדה מינית. בגיבוש חוות דעת זו ניתנה הדעת לתשתית שהונחה להתמודדות עם התופעה הן במערך הגופים הממשלתיים והציבוריים והן מחוץ לו; כל זאת כדי לגבש תובנות, בחלוף שני עשורים מאז חוקק החוק, בתחומים המצריכים נקיטת פעולות שיבטיחו הגנה על שלומם וכבודם של הפרטים בחברה.

נתוני מפתח

98%-95%

מהמשיבים שדיווחו על הטרדה מינית בסקרי ביטחון אישי שערך המשרד לבט"פ בחרו שלא להתלונן במשטרה על הפגיעה

153,000

נפגעו מהטרדה מינית בשנת 2018, לפי סקר ביטחון אישי 2018 של המשרד לביטחון הפנים והלמ"ס

1 מ-4 נשים

השיבה בסקר (2011) כי חוותה הטרדה מינית או מעשה מגונה בתחבורה הציבורית

302

מספר התלונות על הטרדה מינית של מטופלים בידי צוות רפואי שהתקבלו במערכת הבריאות בשנים 2015 עד 2017

1,568

מספר התלמידות והתלמידים שדיווחו בשנת 2017 בסקר ראמ"ה על הטרדה מינית בידי עובדי הוראה

4,814

מספר הפניות על הטרדה מינית שהתקבלו במרכזי הסיוע לנפגעי תקיפה מינית בשנת 2018

29

מספר כתבי האישום שהוגשו בשנת 2019 ובהם הטרדה מינית הייתה העבירה היחידה או המרכזית, מתוך 129 כתבי אישום שכללו עבירת הטרדה מינית

146

מספר התביעות שהוגשו בשנת 2018 לבתי משפט השלום ולבתי הדין לעבודה בגין הטרדה מינית

פעולות הביקורת

חוות הדעת עוסקת בנושאים שלהלן: נתונים ומחקרים על תופעת ההטרדות מיניות; מסלולי החוק להתמודדות עם הטרדות; הטיפול בהטרדות מיניות בשוק העבודה ומניעתן; הטיפול בהטרדות מיניות במערכת הבריאות ובמערכת החינוך ומניעתן.



לצורך הכנת חוות הדעת נעשו פעולות ביקורת במשרד המשפטים, בנציבות שירות המדינה (נש"ם), במשרד החינוך, במשרד הבריאות, במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים וברשות לקידום מעמד האישה שבמשרד לשוויון חברתי. בדיקות השלמה נעשו במשרד הכלכלה והתעשייה, במכון התקנים, בצה"ל, במשטרת ישראל, ובשירות בתי הסוהר (שב"ס).

כאמור, בהכנת חוות הדעת ניתנה הדעת לתשתית שהונחה להתמודדות עם התופעה בארבעה מרחבים שבהם נדרשת הגנה מפני ביצוע עבירות של הטרדה מינית:



תמונת המצב העולה מן הביקורת

הטיפול בתחום ההטרדות המיניות מתקיים למול שני תנאים מגבילים: האחד, תת-דיווח לגורמים הממשלתיים האמונים על תחום הטיפול והאכיפה; והשני - היעדר נתונים מקיפים ועדכניים בדבר היקף התופעה במרחבים השונים.



קיימים פערים ניכרים במערך התמיכה, הטיפול והאכיפה בתחום ההטרדות המיניות במרחבים השונים. ככל שמתרחקים ממעגל הגופים הממשלתיים והציבוריים למעגלי הציבור הרחב - השפעת האסדרה פוחתת ומערכות הטיפול טובות פחות.



משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את עריכת סקר הביטחון האישי העקבי בידי המשרד לביטחון הפנים, שלפיו ניתן לזהות מגמות ולהסיק מסקנות מעשיות.

שירות המדינה



בשנים 2015-2018 הוגשו לנש"ם 595 תלונות על הטרדה מינית (כ-150 תלונות בשנה). מספר התלונות ביחס למספר עובדי המדינה מלמד ככל הנראה על תת-דיווח. בתשובות לשאלון שהעביר משרד מבקר המדינה לממונות על מניעת הטרדה מינית במשרדי הממשלה עלו קשיים שונים בעבודתן, ובהם: אין לממונות מעמד מוסדר בהליך המשמעתי הפנימי שמתנהל במשרד, נש"ם לא תמיד מעדכנת אותן ובאמצעותן את המתלוננות על סיום הברור, מה שמקשה עליהן לתמוך במתלוננות.



בגופי הביטחון הגדולים - צה"ל, המשטרה ושב"ס - פעלו במגוון אמצעים לשינוי התרבות הארגונית ולמניעת הטרדות מיניות בקרב העובדים.

משרדי ממשלה בממשק עם אזרחים - משרד הבריאות ומשרד החינוך



האינטראקציות הבין-אישיות ופערי הכוח הופכים את ההתמודדות של מערכות אלו עם נושא ההטרדות המיניות למורכבת במיוחד, בין היתר בגלל זהות הנפגעים (אוכלוסיות של חולים וקטינים), וכן משום שלהטרדה מינית יש מנעד רחב של צורות וביטויים, ולכן נדרש מנעד רחב של תגובות למעשי הטרדה המינית. בשני המשרדים נמצא כי הנהלים העוסקים בהטרדות מיניות אינם נותנים מענה מלא לאירועי ההטרדות המיניות, והאמצעים לטיפול בהטרדות אינם מספקים.

אין איסוף מידע על פוגעים במשרד הבריאות, וכך פוגעים עלולים לעבור בין מקומות עבודה ולבצע פגיעות נוספות.

מערכת המידע המשמעתית של משרד החינוך אינה מאגדת את כלל המידע על בגירים הפוגעים בקטינים. בהיעדר נתונים מרוכזים, פוגעים עלולים לחזור ולפגוע בתלמידות ובתלמידים.

משרד החינוך אינו משתמש בכלים הקיימים ברשותו המאפשרים פיטורי עובד הוראה כאשר תלונת קטין על הטרדה מינית לא הגיעה לכלל הרשעה פלילית.

משרד החינוך לא סיים במשך שנים רבות לעדכן את חוזרי המנכ"ל העוסקים בפגיעות מיניות.

שוק העבודה הפרטי



הסמכויות שהוקנו בדין לכמה גורמים ממשלתיים רלוונטיים הן מצומצמות, ואין גורם מאסדר האמון על הטיפול בנושא ההטרדות המיניות במגזר העבודה הפרטי.

המרחב הציבורי



בהיעדר גורם ממשלתי מאסדר, מוטרות במרחב הציבורי יכולות להגיש תלונה פלילית או לתבוע בתביעה אזרחית, אך נמצא מיעוט בולט של תלונות פליליות ועוד פחות מכך - תביעות אזרחיות.

עיקרי המלצות הביקורת

על משרד המשפטים, הממונה על ביצוע החוק, לשקול בחינה של אופן הטיפול הממשלתי הכולל במניעת תופעת ההטרדה המינית, לרבות בחינת הצורך בשינויים בחלוקת האחריות בין הגורמים הממשלתיים הנוגעים בדבר, תוך מיקוד באוכלוסיות מוחלשות (לרבות עובדי קבלן). במסגרת בחינה זו יש לאסוף נתונים שיאפשרו לעמוד על היקף התופעה ועל בסיסם למצוא פתרון לתופעת תת-הדיווח על הטרדות מיניות.

ראוי כי משרד המשפטים יבחן את האפשרות להרחיב את תחולתה של תקנה 9 לתקנות למניעת הטרדה מינית (תקנה שקבעה חובת דיווח שנתיות למניעת הטרדה מינית במוסדות השכלה גבוהה וכוחות הביטחון) ולהחילה על גופים נוספים ובהם משרדי החינוך והבריאות.

על משרד הבריאות לערוך הסדרה כוללת של דרכי הטיפול בתלונות על הטרדות מיניות ומניעת ההטרדות באופן המותאם למאפיינים הייחודיים של מוסדות מערכת הבריאות, לנוכח שלל האוכלוסיות והמוסדות שבאחריותו. בתוך כך עליו לבחון את דרכי העדכון של נציבות קבילות הציבור למקצועות הרפואה בדבר נילונים העובדים במערכת הבריאות כדי למנוע מעבר של פוגעים בין מקומות עבודה ופגיעות חוזרות ונשנות.

המצב הנוכחי, שבו מורים אשר חזרו והטרידו מינית תלמידות ותלמידים אך לא הורשעו בהליך פלילי יכולים להמשיך בעבודתם, דורש הסדרה מטעם משרד החינוך, למניעת הישנות המקרים ולהגנה על המתלוננים ועל כלל התלמידים.

על משרד המשפטים לבחון את יישום החוק במקומות עבודה, ובפרט עליו לבחון עם המשרדים הרלוונטיים את האפשרויות לטיוב הטיפול בתלונות בשוק העבודה הפרטי. לצורך כך יש לשקול לבצע תהליך של RIA-Regulator Impact Assessment.

סיכום

מוסדות המדינה הקימו מנגנונים למניעת הטרדות מיניות בין עובדי ציבור ועובדי מדינה ולטיפול בהן. לעומת זאת, אירועי הטרדה מינית שבין עובדי ציבור ובין הציבור הרחב אינם מטופלים די צורכם, ואילו הטיפול באירועי הטרדה מינית המתרחשים במגזר העבודה הפרטי ובמרחב הציבורי לקוי, וחסר פיקוח מדינתי בתחום זה.

1. הליך הערכה של ההשפעות החיוביות והשליליות של חקיקה קיימת ועתידית ושל חלופות שאינן רגולטוריות.