

מבקר המדינה | דוח שנתי 70ב | 2020



יישום החוק למניעת הטרדה מינית



יישום החוק למניעת הטרדה מינית

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 משמעתי 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

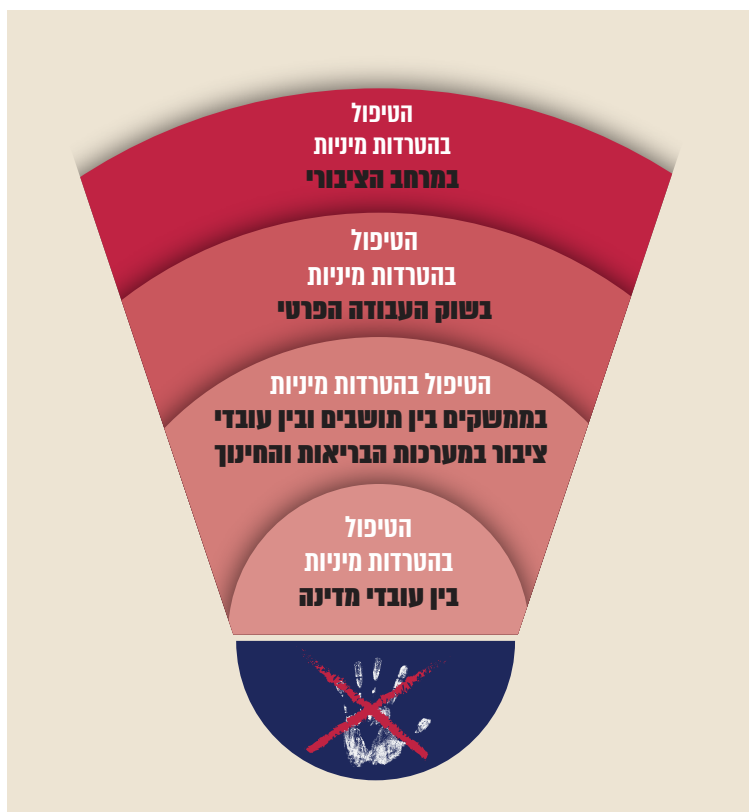
מספר התביעות שהוגשו בשנת 2018 לבתי משפט השלום ולבתי הדין לעבודה בגין הטרדה מינית

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 הבירור, מה שמקשה עליהן לתמוך במתלוננות.



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

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 ההטרדה 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 המשמעתי 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 חובות 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.



יישום החוק למניעת הטרדה מינית

מבוא

החוק למניעת הטרדה מינית, התשנ"ח-1998 (להלן - החוק או החוק למניעת הטרדה מינית), נחקק לפני כעשרים שנים ונועד להוקיע את ההטרדה המינית בכל הקשר שהוא ולגבי כל אדם ולהגביר את המודעות הציבורית לחומרת התופעה ולחשיבות כיבוד הזולת. מטרת החוק היא להגן על ערכים חשובים כמו כבוד האדם, חירותו, פרטיותו והזכות לשוויון בין המינים. שר המשפטים הוא השר הממונה על ביצוע החוק, והוא רשאי, באישור הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי של הכנסת (להלן - ועדת הכנסת לקידום מעמד האישה), להתקין תקנות בכל עניין הנוגע לביצועו.

עד לחקיקת החוק למניעת הטרדה מינית נושא ההטרדה המינית טופל בחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988 (להלן - חוק שוויון הזדמנויות בעבודה), ולפיו נאסרו אפליה על רקע מיני ופגיעה בתנאי העבודה של מתלוננים ומתלוננות על הטרדה מינית. חוק שוויון הזדמנויות בעבודה עוסק רק ביחסי עבודה, והוא מטפל בתוצאות השליליות של ההטרדה המינית במסגרת העבודה בלבד, ולא בהטרדה עצמה ובדרכים למניעתה. מעשה ההטרדה עצמו לא נאסר לפי חוק זה ולא נחשב לעבירה פלילית או לעוולה נזיקית המצדיקה פיצוי.

בדברי ההסבר להצעת החוק למניעת הטרדה מינית נכתב: "הטרדה מינית... פוגעת בכבודו העצמי ובכבודו החברתי של המוטריד. היא משפילה ומבזה את אנושיותו, בין השאר על ידי התייחסות אל האדם כאל אובייקט מיני לשימושו של המטריד. הטרדה מינית שוללת את האוטונומיה של המוטריד ואת שליטתו בגופו ומינייתו... וכן מפלה אותו לרעה לעומת אנשים אחרים. הטרדה מינית כלפי נשים גורמת להשפלתן ביחס למינן או למיניותן ומקשה עליהן להשתלב כחברות שוות בעולם העבודה וביתר תחומי החיים ובכך היא פוגעת בשוויון".

החוק למניעת הטרדה מינית קובע אילו התנהגויות יכולות להוות הטרדה מינית אסורה, כדי להורות לציבור כיצד אין להתנהג ולהבהיר שהתנהגויות אלה עלולות להוביל לתביעה וענישה. החוק מתמודד עם התנהגויות המהוות הטרדה מינית בשלושה מסלולים משפטיים: (א) המסלול הפלילי, הקובע שההתנהגות היא עבירה פלילית שניתן להגיש בגינה כתב אישום. (ב) המסלול האזרחי, הקובע שההתנהגות היא עוולה נזיקית ומאפשר לנפגעת להגיש נגד התובע תביעה אזרחית לפיצוי כספי. (ג) מסלול דיני העבודה והדין המשמעתי.



החוק קובע כי מעסיק חייב לנקוט אמצעים סבירים, בנסיבות העניין, כדי למנוע הטרדה מינית או התנכלות במסגרת יחסי עבודה, על ידי עובדו, או על ידי ממונה מטעמו אף אם אינו עובדו, ולטפל בכל מקרה כאמור. "מסגרת יחסי עבודה" הוגדרה בחוק כ"מקום העבודה, מקום אחר שבו מתנהלת פעילות מטעם המעסיק, תוך כדי העבודה, או תוך ניצול מרות ביחסי העבודה בכל מקום שהוא". בתקנות למניעת הטרדה מינית (חובות מעסיק), התשנ"ח-1998 (להלן - התקנות או התקנות למניעת הטרדה מינית) נקבע כי על מעסיק למנות אחראי שנושא בתפקידים לפי החוק והתקנות, ובהם: קבלת תלונות ובירורן.

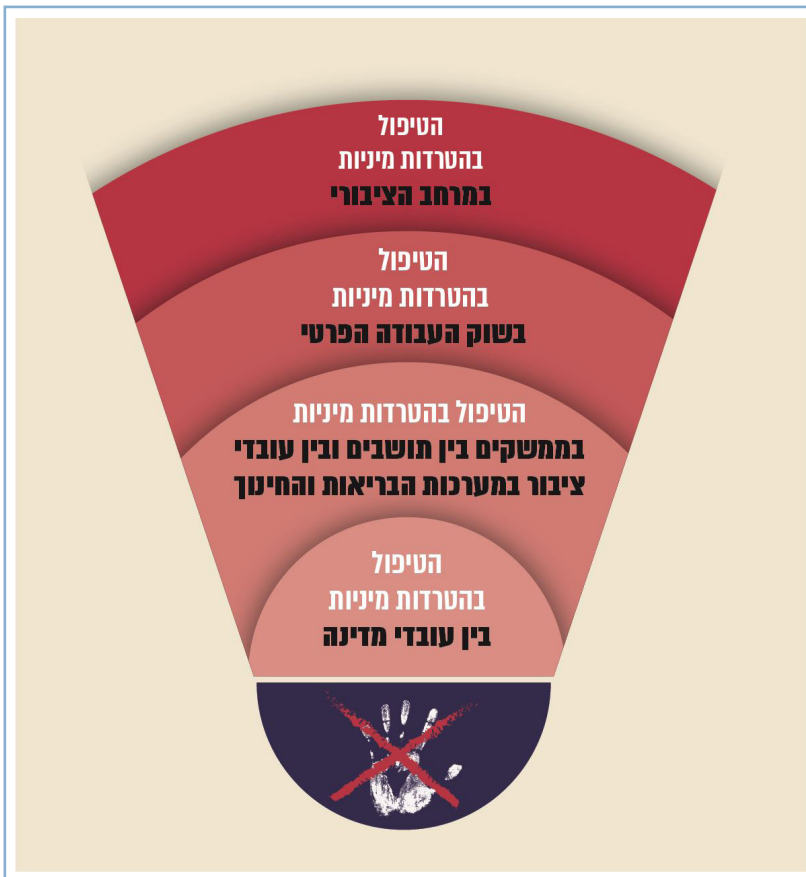
קודם חקיקת החוק תופעת ההטרדות המיניות הייתה נפוצה וכמעט מובנת מאליה. הדבר מנע את פיתוח המודעות לכך שהיא מזיקה ופוגענית ועם זאת - ניתנת לריסון¹. הוועדה לביקורת המדינה ביקשה ממשרד מבקר המדינה להכין חוות דעת לפי סעיף 21 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], הסוקרת את יישום החוק למניעת הטרדה מינית. כעבור 20 שנים מחקיקת החוק החברה הישראלית אינה מצויה במקום שבו הייתה קודם חקיקתו. תהליכים חברתיים שונים התחוללו בארץ ובחו"ל, ואף שבעבר במקרים רבים התייחסו לנושא בקלות ראש והטרדה מינית נחשבה דבר של מה בכך, הרי שהיום ציבור גדול מפגין רגישות רבה יותר למעשי הטרדה מינית. גברה גם המודעות הציבורית להטרדה המינית כתופעה, למשמעויותיה ולקשר שלה לשאר סוגי האלימות והאפליה נגד נשים, ולפגיעתה בכבוד האדם².

שינוי התודעה היסודי בנוגע לחומרת ההתנהגויות המהוות הטרדה מינית בא לידי ביטוי בפסקי הדין של בתי הדין לעבודה. במהלך השנים התנהגויות שבעבר לא היה ברור כי הן עולות כדי הטרדה מינית הוכרו בבתי הדין כהטרדה מינית³, וכן ניכרת מגמת עלייה בסכומי הפיצויים ללא הוכחת נזק שנפסקו לנפגעות ולנפגעים. שינויים אלו הביאו בתורם לעלייה במודעות הציבור להטרדה מינית.

בהכנת חוות דעת זו ניתנה הדעת להבחנה בין הממשקים של עובדי ציבור בינם לבין עצמם ובין הממשקים שלהם עם האוכלוסייה הכללית המקבלת את שירותיהם. המניעה של מעשי הטרדה מינית בין עובדי הציבור עצמם והטיפול בהם מוסדרים בחקיקה או במנגנוני טיפול פנימיים, ואילו בכל הנוגע לאחריות למניעת מעשי הטרדה מינית בממשק שבין עובדי הציבור ובין האוכלוסייה הכללית ולטיפול בהם האסדרה מוגבלת וטעונה שיפור.

- 1 אורית קמיר, "איזו מין הטרדה: האם הטרדה מינית היא פגיעה בשוויון או בכבוד האדם?", **משפטים** כט (1998), עמ' 317.
- 2 אורית קמיר, "החוק הישראלי למניעת הטרדה מינית - איפה אנחנו במלאת לו עשור", **משפט ועסקים** ט 9 (2008).
- 3 ראו לדוגמה: ע"ע 16-14587-05 (ארצי) **זמיר נ' מדינת ישראל** (פורסם במאגר ממוחשב, 22.8.18).

תרשים 1: טיפול עובדי ציבור בהטרדות מיניות לפי מעגלי האוכלוסייה



פעולות הביקורת

בחודשים מרץ 2018 עד מאי 2019 בדק משרד מבקר המדינה בין היתר את הנושאים האלה: הטמעת החוק במגזר הציבורי; יישום החוק במגזר העבודה הפרטי; יוזמות והתארגנויות לאכיפת החוק. בד בבד בדק משרד מבקר המדינה גם את הטיפול בהטרדות מיניות במשרד הבריאות ובמשרד החינוך - שני משרדי המשלמה המעניקים שירותים לאוכלוסייה נרחבת. הביקורת נעשתה במשרד המשפטים, בנציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם), במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד העבודה או בשמו הקודם משרד התמ"ת) וברשות לקידום מעמד האישה שבמשרד לשוויון חברתי. בדיקות השלמה נעשו במשרד הכלכלה והתעשייה (להלן - משרד הכלכלה), במכון התקנים, בצה"ל, במשטרת ישראל ובשירות בתי הסוהר



(להלן - שב"ס). משרד מבקר המדינה פרסם בעבר דוחות שעסקו בטיפול בהטרדות מיניות בגופים שונים: צה"ל, הרשויות המקומיות והמוסדות להשכלה גבוהה.⁴

בדברי ההסבר להצעת החוק למניעת הטרדה מינית נכתב כי הטרדה מינית פוגעת באנשים רבים ובייחוד בנשים. ככלל בחוות דעת זו ידובר על מטרדות ומתלוננות (להוציא מערכת החינוך, שבה שיעור ההטרדות המיניות של בנים ובנות דומה), אך בכל מקום שנכתב בלשון נקבה, הכוונה היא לבני שני המינים.

שני חלקים לחוות הדעת. בחלקה הראשון נבחנים המסלולים המשפטיים הקבועים בחוק, המענים שהם מציעים לנפגעות והחסמים העומדים בפניהן בכל מסלול. בחלקה השני עוסקת חוות הדעת בשתי מערכות מדינתיות הנוגעות לחיי היומיום של אוכלוסייה נרחבת: הראשונה, הממשקים המתקיימים במערכת הבריאות, בין היתר בין אנשי הצוות הרפואי ובין מטופלות ומטופלים. השנייה, הממשקים המתקיימים במערכת החינוך, בין היתר בין עובדי הוראה ובין תלמידים.

4 מבקר המדינה, דוח שנתי 57 א (2006), "הטיפול של צה"ל בהטרדות מיניות"; דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2009), "הטיפול במשמעת השלטון המקומי"; דוח שנתי 63 א (2013), "טיפול המוסדות להשכלה גבוהה בהטרדות מיניות".



חלק ראשון

יישום החוק למניעת הטרדה מינית

נתונים על תופעת הטרדות המיניות

ההתייחסות לטרדות מיניות כאל תופעה, ולא כאל מעשים מעטים וחריגים, עומדת בבסיס החוק למניעת הטרדה מינית. עקב ההכרה בשכיחותה של תופעה זו ובצורך במניעתה, החוק קובע חובות על המעסיק לביצוע פעולות למניעת הטרדה מינית במקום העבודה ולטיפול בתלונות. האחריות שממנה נגזרות חובות אלו נרחבת מהאחריות החלה על הפוגע כלפי הנפגע, בדרך כלל, בדין הפלילי והאזרחי.

אף שהחוק נועד להתמודד עם תופעה חברתית נפוצה, נמצא כי במהלך השנים שעברו מאז נחקק לא נעשו די פעולות סדורות לאיסוף מידע לצורך מעקב אחר היקף התופעה במגזרים שונים ובחברה בכלל. חסרים אפוא נתונים היכולים לספק הערכה מבוססת בדבר השינויים שחלו במהלך השנים במאפייני התופעה ובהיקפה ובדבר האפקטיביות של הוראות החוק.

מידע על מניעת הטרדות מיניות ועל הטיפול בהן נאסף בידי "איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית בישראל" (להלן - איגוד מרכזי הסיוע)⁵. האיגוד פועל לשינוי חברתי, להשגת זכויות ושיפור השירותים לנפגעי תקיפה מינית ולצמצום התופעה בישראל⁶. להלן יובאו נתונים שנאספו בידי גופים שונים במהלך השנים ולאחריהם הנתונים שנאספו בידי איגוד מרכזי הסיוע.

1. להלן פרטים על המחקרים והסקרים הכלליים שנעשו במשך השנים.

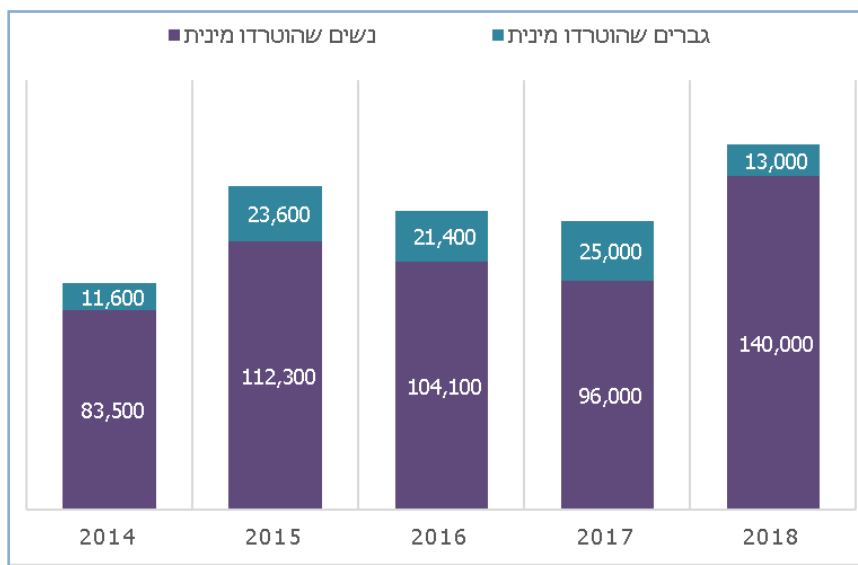
א. משנת 2014 מבצעת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה "סקר ביטחון אישי" בהזמנת המשדל לביטחון הפנים ובמימונו. מטרתו העיקרית של הסקר הן לספק אומדן סטטיסטי של היפגעות אוכלוסיית ישראל מפשיעה נגד הפרט, נגד רכוש משק הבית ונגד ילדי משק הבית. הסקר בוחן את הדיווחים על ארבע סוגי עבירות: גניבה, אלימות או איום באלימות, עבירות מקוונות

5 האיגוד הוקם בשנת 1990 כארגון גג של תשעה מרכזי סיוע אזוריים. מרכזי הסיוע האזוריים פועלים ברמה הפרטנית, להענקת סיוע נפשי וליווי לנפגעות תקיפה מינית, וברמה המקומית, להסברה והעלאת המודעות לנושא. המרכזים האזוריים והאיגוד מהווים גוף ידע, הכוונה וליווי לפונות ולפונים אליהם.

6 מציאות מטרידה - 20 שנה לחוק למניעת הטרדה מינית - הדוח השנתי של איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ונפגעי תקיפה מינית (2018).

והטרדה מינית. אוכלוסיית הסקר היא האוכלוסייה הקבועה של מדינת ישראל, בני 20 ומעלה במשקי הבית. הסקר משלים את מדידת ההיפגעות מהעבריינות המדווחת למשטרה משום שהוא סוקר גם את הפגיעות שאינן מדווחות למשטרה. להלן תוצאות סקרי הביטחון האישי בנוגע להיפגעות מעבירת הטרדה מינית לאורך השנים:

תרשים 2: דיווחים על היפגעות מעבירת הטרדה מינית, 2014 - 2018



על פי נתוני סקרי הביטחון האישי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

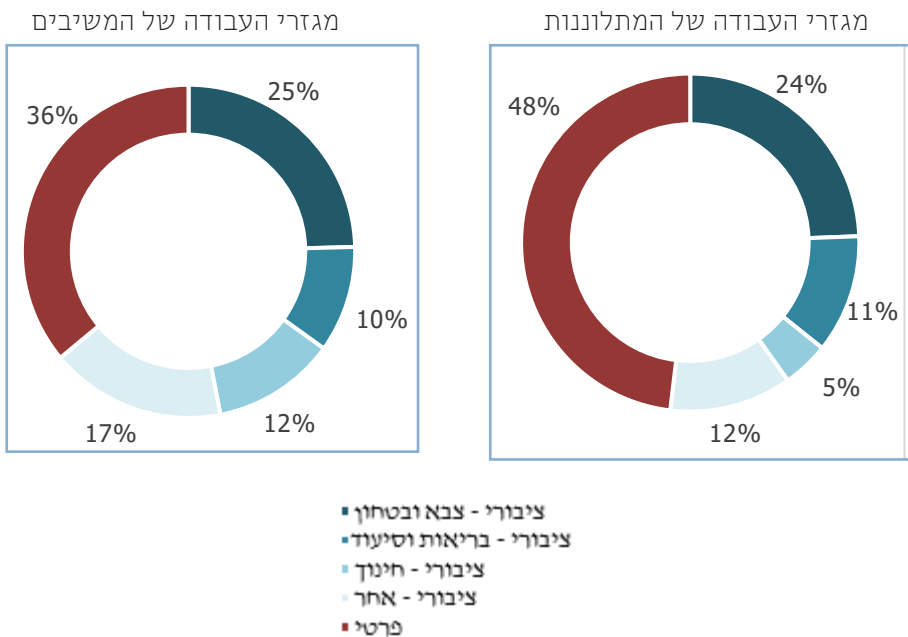
לכל אורך השנים העבירה ששיעור הדיווח עליה למשטרה הוא הנמוך ביותר מבין העבירות הנסקרות היא עבירת הטרדה מינית. מהסקרים עולה כי בין 95% לבין 98% מנפגעי הטרדה מינית אינם מגישים תלונות למשטרה.

בסקר הביטחון האישי לשנת 2017, שפורסם בשנת 2018, נמצא כי 121,000 בני 20 ומעלה (כ-2.2% מהאוכלוסייה בגילאים אלה), בהם 96,000 נשים, נפגעו בשנת 2017 מהטרדה מינית. כ-30.5% מהנשים שהוטרדו נפגעו במקום עבודתן.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הביצוע העקבי, שנה אחר שנה, של הסקר, המאפשר לזהות מגמות ולהסיק מסקנות מעשיות.

ב. עשר שנים לאחר חקיקת החוק למניעת הטרדה מינית נערך מחקר שנתיח את כל תיקי ההטרדה המינית בבתי המשפט ובבתי הדין המשמעתיים הפועלים במגזר הציבורי (כ-430 תיקים; להלן - מחקר העשור)⁷. אחד המאפיינים שהמחקר בחן היה מגזרי העבודה של המתלוננות ומגזרי העבודה של המשיבים (הנאשמים בתיקים הפליליים והנתבעים בתיקים האזרחיים). אלו תוצאות המחקר:

תרשים 3: השוואה בין מגזרי העבודה של המתלוננות לאלה של המשיבים



על פי נתוני מחקר העשור, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ממצא מובהק שעלה מן המחקר הוא כי מרבית ההטרדות (כ-69% מהתיקים במאגר) נעשו בהקשר של עבודה משותפת של המתלוננת ושל מי שנטען שהטריד. ממצא מובהק נוסף הוא שקטינות, חיילות, פקידות בתפקידים זוטרים, שוטרות, עובדות מטבח, עובדות בתי אבות ומנקות התלוננו על הטרדות מיניות יותר מפקידות בדרג הבינוני ובלדרג הגבוה, מורות, עובדות סוציאליות, עורכות דין ורופאות.

7 אורית קמיר ואח', "החוק למניעת הטרדה מינית במערכות המשפט והמשמעת: נתונים מן העשור הראשון" "המשפט" ברשת: זכויות אדם ב' (2014).



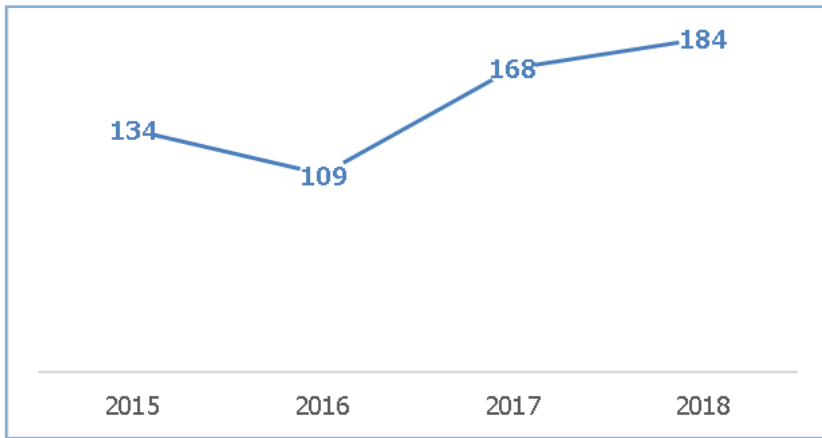
מן הנתונים עולה כי מתלוננות מהמגזר הציבורי ובעיקר מגופי הביטחון התלוננו יותר מעובדות במגזר הפרטי. נתון זה יכול להצביע על מודעות גבוהה יותר לחוק או על תמיכה גדולה יותר בהגשת תלונה במגזר הציבורי. מרבית המשיבים (כ-64%) השתייכו למגזר הציבורי, ובלטו בחלקם משיבים העובדים בגופי ביטחון, ואחריהם משיבים השייכים לתחומי החינוך, הבריאות והסיעוד. שיעור המשיבים מהמגזר הציבורי גדול משיעור המתלוננות ממגזר זה, ומכאן שגם אזרחיות שאינן עובדות השירות הציבורי (מטופלות, תלמידות וכיו"ב) התלוננו על משיבים מהמגזר הציבורי. השיעור הגבוה של הטרדות מיניות שנעשו בהקשר של עבודה משותפת יכול להצביע על כך שמקום העבודה הוא הסביבה המועדת ביותר להטרדה מינית (כפי שיפורט בהמשך).

נתוני הסקרים של המשרד לביטחון הפנים בעניין פגיעות מהטרדות מיניות מספקים תמונה חלקית לגבי התופעה של הטרדה מינית: הסקר נערך באוריינטציה פלילית, והנסקרים נשאלים על עבירות שונות כנגדם, וייתכן כי נשאלות שחוו הטרדה מינית לא ידעו שמדובר בעבירה פלילית. גם מספר ההליכים המשפטיים אינו משקף את תמונת המצב המלאה של תופעת ההטרדות המיניות, משום שיש מוטרודות שאינן פונות להליכים משפטיים (בבית המשפט או בבתי הדין המשמעתיים) ובוחרות להתלונן במקום העבודה או שאינן מתלוננות כלל.

2. נוסף על המחקר והסקרים שצוינו לעיל, כמה משרדי ממשלה וגופים ציבוריים ערכו מחקרים ואספו נתונים הקשורים לתחומי הפעילות שלהם. להלן הפרטים.

א. **נציבות שירות המדינה:** אגף המשמעת בנש"ם הוא הגוף המטפל בתלונות על הטרדה מינית בידי עובדי מדינה. המידע שנאסף בנש"ם כולל את מספר התלונות שהתקבלו ממשרדי הממשלה, מרשויות שלטוניות ומגופים ממשלתיים שונים. ראו להלן את מספר התיקים שנפתחו בנש"ם לאורך השנים.

תרשים 4: תיקי הטרדה מינית שנפתחו בנש"ם, 2015 - 2018



על פי נתוני נש"ם, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

אם החליט אגף המשמעת כי יש לנהל הליך משמעתי, הוא יבחר באחת משתי דרכי טיפול - האחת, הגשת קובלנה משמעתית נגד המטריד, שתידון בבית הדין המשמעתי של עובדי המדינה. השנייה, השבת התלונה לטיפול משמעתי פנימי במשרד הממשלתי עם המלצה (שאינה מחייבת) לגבי הטיפול המשמעתי הנדרש. נש"ם העבירה לצוות הביקורת נתונים לגבי 404 תיקים שנפתחו בשנים 2015 - 2018 בעקבות תלונה על הטרדה מינית. 198 מתיקים אלה עודם פתוחים, ולגבי 206 תיקים ניתן לדעת כיצד הסתיים הטיפול בהם.

אמצעי המשמעת שבידי נש"ם קבועים בחוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963 (להלן - חוק המשמעת). להלן הפרטים על אופן סיום הטיפול בתיקי הטרדה מינית שנפתחו בנש"ם.

לוח 1: תוצאות הטיפול המשמעתי בידי נש"ם, 2015 - 2018

מספר התיקים	תוצאות ההליך
	התיק נסגר - 92 תיקים
23	חוסר ראיות
39	חוסר אשמה
7	פרישה והתפטרות
6	המתלוננת לא שיתפה פעולה



מספר התיקים	תוצאות ההליך
5	תלונה אנונימית
3	התיישנות
2	נפתח בטעות
3	אינו עובד מדינה
1	חוסר סמכות
3	נסגר ללא פירוט עילת הסגירה
התיק הועבר לבית הדין למשמעת - 12 תיקים⁸	
5	פיטורים
4	הפקעת משכורת
1	פסילה מתפקיד
2	גזר הדין לא פורט
נוקט הליך משמעתי פנימי במשרד הממשלתי - 102 תיקים	
5	פיטורים מחמת אי-התאמה
9	הערה
10	התראה
15	נזיפה
8	שיחת הבהרה
47	טופל במשרד (אין פרטים נוספים)
8	המשרד החליט שלא לנזוף

על פי נתוני נש"ם, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מן הנתונים עולה כי עילת סגירת התיקים השכיחה ביותר בידי נש"ם היא היעדר אשמה, ולאחריה - היעדר ראיות מספיקות.

נמצא כי לגבי כ-30% מהתיקים אין לנש"ם מידע על אופן הטיפול בתיק, ולגבי כ-46% מהתיקים שנש"ם החזירה למשרד הממשלתי לטיפול משמעתי פנימי - היא לא עודכנה לגבי סיום הטיפול בתיק.

8 בכל התיקים שבהם ניתן גזר דין נרשמה נזיפה חמורה ובחלק מהתיקים הושת יותר מעונש אחד. הטבלה מציינת את העונש החמור ביותר שהוטל על המשיב.



ב. מערכת החינוך: בפברואר 2018 התפרסמו נתונים מסקרי ניטור רמת האלימות בבתי הספר על פי דיווחי תלמידים. את הסקר עורכת הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (להלן - ראמ"ה) אחת לשנתיים. בשנת 2017 השתתפו בו 24,145 תלמידים מכיתות ד'-י"א ב-448 בתי ספר בחינוך הממלכתי, הממלכתי-דתי והערבי (בכלל זה הדרוזי והבדואי)⁹. הסקר בדק אירועי אלימות ובכלל זה אלימות מינית בחודש שקדם למועד הסקר. התלמידים נשאלו על חלק מההתנהגויות המהוות הטרדה מינית לפי החוק למניעת הטרדה מינית ובעיקר על התנהגויות המהוות מעשים מגונים.

מנתוני הסקר עלה כי כ-13% מהתלמידים דיווחו על פגיעה מהתנהגות המהווה הטרדה מינית לפי החוק. ראו את פירוט הנתונים בלוח שלהלן:

לוח 2: דיווחי התלמידים על אלימות מינית של תלמידים (באחוזים), 2017

מדד מסכם / היגד	שכבות	דוברי עברית (%)	דוברי ערבית (%)	כלל בתי"ס (%)
האם במהלך החודש האחרון תלמיד או תלמידה ניסו לנשק אותך בניגוד לרצונך	ד - י	3	6	4
	ז - ט	4	6	4
	יא - יא	4	11	6
	כלל השכבות	3	7	4
האם במהלך החודש האחרון תלמיד או תלמידה נגעו או ניסו לגעת בך בצורה מינית בניגוד לרצונך	ד - י	-	-	-
	ז - ט	5	4	5
	יא - יא	5	9	6
	כלל השכבות	5	6	5
האם במהלך החודש האחרון תלמיד או תלמידה העירו כלפיך הערות מיניות שלא רצית בהם	ד - י	-	-	-
	ז - ט	8	9	9
	יא - יא	8	11	8
	כלל השכבות	8	10	9
האם במהלך החודש האחרון תלמיד או תלמידה הורידו או ניסו להוריד לך חלק מהבגדים בלי שהסכמת	ד - י	3	3	3
	ז - ט	3	4	3
	יא - יא	3	7	4
	כלל השכבות	3	4	3
האם במהלך החודש האחרון תלמיד או תלמידה נגעו או ניסו לגעת בך או לצבוט אותך במקומות פרטיים בגוף (מקומות מוצנעים) בלי שהסכמת	ד - י	7	7	7
	ז - ט	5	6	6
	יא - יא	5	7	6
	כלל השכבות	6	7	6

9 לא נכללו בסקר בתי הספר של החינוך המיוחד, בתי ספר חרדיים ובתי ספר במזרח ירושלים.

10	11	10	ד - ו	מדד מסכם – קורבנות לאלימות מינית
15	16	14	ז - ט	
15	19	13	י - יא	
13	15	12	כלל השכבות	

המקור: סקר ראמ"ה.

אשר להטרדות מיניות בידי צוות בית הספר, בממוצע 4% מהתלמידים דיווחו על הערות שיש בהן כוונות מיניות, ובממוצע 2% דיווחו על נגיעות בעלות אופי מיני או במקומות אינטימיים. ראו את פירוט הנתונים בלוח שלהלן:

לוח 3: דיווחי התלמידים על אלימות מינית של אנשי צוות בבתי הספר (באחוזים)

כלל בתי"ס (%)	דוברי ערבית (%)	דוברי עברית (%)	שכבות	מדד מסכם / היגד
-	-	-	ד - ו	האם במהלך החודש האחרון מישהו מהמבוגרים השייכים לצוות בית-הספר העיר לך הערות עם כוונות מיניות
4	6	3	ז - ט	
4	8	3	י - יא	
4	7	3	כלל השכבות	
2	4	1	ד - ו	האם במהלך החודש האחרון מישהו מהמבוגרים השייכים לצוות בית-הספר נגע או ניסה לגעת בך (חט"ב וחט"ע: בצורה מינית) או לצבט אותך במקומות פרטיים בגוף (מקומות מוצנעים)
2	3	1	ז - ט	
3	7	2	י - יא	
2	4	1	כלל השכבות	

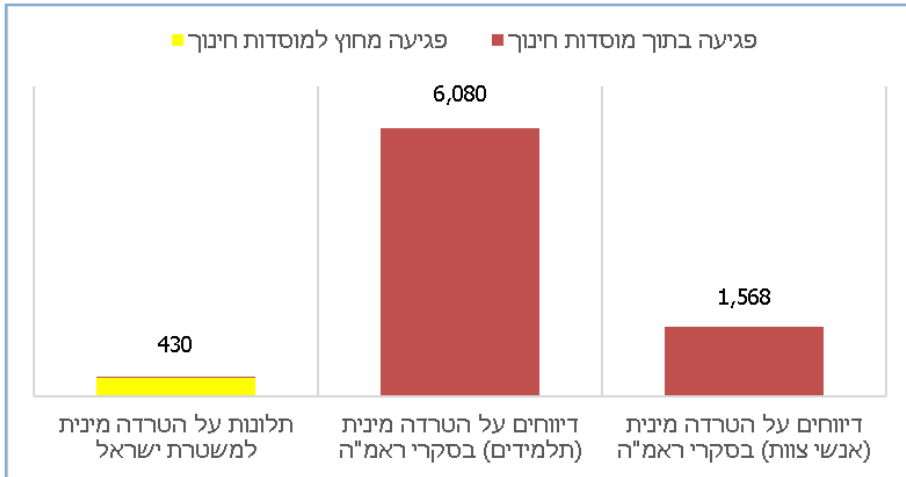
המקור: סקר ראמ"ה.

מן הנתונים עולה כי בשנת 2017 כ- 1,560 תלמידים דיווחו במסגרת השאלון על הטרדה מינית של אנשי צוות, מתוכם כ- 1,200 תלמידים מבתי הספר דוברי הערבית.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך להגביר את הפעולות להעלאת המודעות להטרדות מיניות בידי תלמידים ובידי אנשי הצוות בייחוד בבתי הספר דוברי הערבית.

ראו בתרשים שלהלן את השוואת מספרי אירועי האלימות המינית שעליהם דווח בסקר ראמ"ה בשנת 2017 והתלונות על הטרדה מינית של ילדים שהוגשו בשנה זו למשטרה:

תרשים 5: דיווחים על הטרדות מיניות בסקרי ראמ"ה ותלונות קטינים למשטרה, 2017



על פי סקר ראמ"ה ונתוני המשטרה לשנת 2017, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הסקרים במערכת החינוך מלמדים כי תופעת הפגיעה המינית ובתוכה ההטרדה המינית של ילדים בתוך מוסדות החינוך היא לכאורה נפוצה לאין שיעור לעומת מספר התלונות המגיעות לטיפול המשטרה¹⁰. אשר לנתוני המשטרה - מבין כלל התלונות, 33 (כ-8%) היו על מעשים שהתרחשו במסגרת מוסדות חינוך. נתונים אלו עשויים ללמד כי הטרדות מיניות של ילדים מחוץ למוסדות החינוך נפוצות הרבה יותר מן ההטרדות בתוך המוסדות.

האגף הבכיר למשמעת ולטוהר המידות במשרד החינוך¹¹ מסר בתגובתו מיולי 2019 כי הוא ער לדלות המחקרים שנערכו בעת האחרונה בנושא של

10 יודגש כי מספר התלונות למשטרה כוללות את שנת 2016, שאינה כלולה בסקרי ראמ"ה.

11 האגף הוקם בשנת 2013, והוא כפוף להנחיות אגף המשמעת בנש"מ.



הטרדות מיניות וכי ישמח לקדם מחקר אמפירי, בשיתוף פעולה של כלל הגורמים הנוגעים בדבר, לשם יצירת ידע מחקרי עכשווי על תחום הפגיעות המיניות של עובדי ההוראה בתלמידים בכלל והטרדה מינית בפרט.

הנתונים מעלים חשש כי ממצאי הסקרים לגבי הטרדות של תלמידים בין כותלי בתי הספר מציגים תמונה חלקית ביותר של אירועי ההטרדה, וכי מספר הקטינים שהוטרדו מינית מחוץ למסגרות החינוך הפורמליות גדול בהרבה. נתונים אלה מלמדים על הצורך לבחון אם נדרשות התייחסות והיערכות נפרדות להתמודדות עם הטרדות מחוץ למוסדות החינוך.

ג. מערכת הבריאות: מערכת הבריאות בישראל מורכבת ממכלול מוסדות: מטה משרד הבריאות הוא המאסדר, המנחה והמפקח על מגוון מוסדות הבריאות בארץ. נוסף עליו פזורות ברחבי הארץ לשכות הבריאות, הנותנות מענה לאוכלוסייה המקומית, ועובדיהן הם עובדי משרד הבריאות. נוסף על כך פועלות ארבע קופות חולים, שהן תאגידי רפואיים ללא מטרות רווח, והן מעניקות שירות לאזרחי המדינה על פי חוק בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994. חלק מבתי החולים הם ממשלתיים, ועובדיהם הם עובדי משרד הבריאות. שאר בתי החולים הם בבעלות קופות החולים או בבעלות פרטית או בבעלות רשות מקומית.

הטרדות מיניות במערכת הבריאות עלולות להתרחש בין עובדי משרד הבריאות, הטרדות של נשות צוות רפואי בידי מטופלים וגם הטרדות של מטופלות בידי מטופלים.

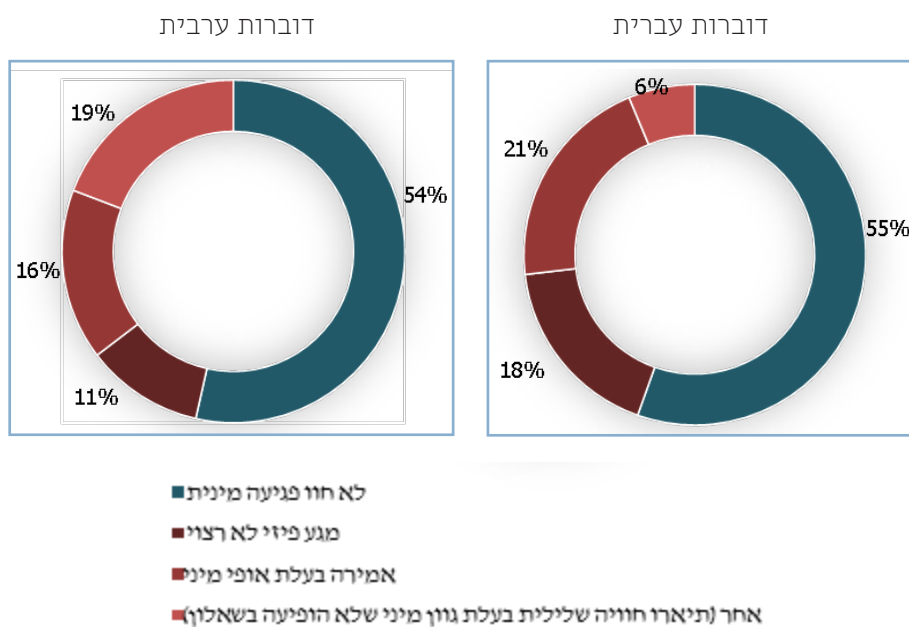
בשנים 2015 - 2017 התקבלו במשרד הבריאות 55 תלונות על הטרדה מינית של מטופלים ומטופלות בידי אנשי הצוות הרפואי, ובארבע קופות החולים - 247 תלונות.

במשרד הבריאות לא הוכן סקר מקיף שממפה ומפלח את תופעת הפגיעות המיניות במערכת הבריאות על כל רבדיה על מנת לאמוד את ממדיה¹².

12 ראו הרחבה בעניין זה בפרק "הטרדות מיניות במערכת הבריאות".

(1) ביום 9.2.16, בדיון בוועדה לקידום מעמד האישה בכנסת בנושא פגיעות מיניות במטופלות במערכת הבריאות, הוצג סקר שערכה עמותה הפועלת למען צדק חברתי ולמימוש זכויות נשים. הסקר בחן את התקיימותן של שבע התנהגויות המהוות הטרדה מינית וכן אונס במהלך טיפול רפואי. 175 נשים ענו על השאלון בשפה העברית ו-99 נשים ענו על השאלון בשפה הערבית. אלו תוצאות הסקר:

תרשים 6: דיווחים על פגיעה מינית במהלך טיפול רפואי



על פי נתוני סקר העמותה הפועלת למען צדק חברתי ולמימוש זכויות נשים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נוסף על מספר הנפגעות המופיע בתרשים, כ-10% מהמשיבות דיווחו על חוויה שלילית בעלת גוון מיני שלא הופיעה בשאלון. 20 נשים (כ-21% מהמדווחות על פגיעה מינית) פנו לגורם מטפל.

בדיון עמדה הוועדה על הצורך שמשרד הבריאות יכיר בחיוניות עריכתו של סקר לאומי אשר יאמוד את ממדי התופעה של פגיעות מיניות במערכת הבריאות. במועד סיום הביקורת טרם נעשה סקר כזה.



(2) בשנת 2015 התפרסם מחקר אשר בדק את החשיפה של נשים בצוותים הרפואיים (רופאות ואחיות) להטרדות מיניות של מטופלים ומלוויהם¹³. במסגרת המחקר הופצו שאלונים בקרב 434 רופאות, אחיות ונשות כוח עזר רפואי בשלושה בתי חולים במרכז הארץ. 411 משתתפות השיבו כי נחשפו להטרדות מיניות של מטופלים ומלוויהם. אלו תוצאות המחקר:

לוח 4: חשיפת נשות צוות רפואי להטרדות מיניות של מטופלים ומלוויהם (באחוזים)¹⁴

הפגיעה	כוח עזר	אחות מעשית	אחות מוסמכת	רופאה	סה"כ
חשיפה להטרדות מיניות					
הערות מיניות עדינות	35.4	32.4	62	68.6	54.5
סיפורים מרמזים או בדיחות מעליבות בנושא מיני	41.5	23.5	62.4	65.7	55.1
הערות מיניות גסות	29.3	23.5	30.6	42.9	30.8
תשומת לב מינית לא רצויה	23.2	14.7	38.8	65.7	35.9
מגע שגרם אי-נוחות	22	26.5	44.5	45.7	38.4
רמזים מיניים באמצעות אביזרים	15.9	5.9	13.9	11.4	13.4
מגע מיני לא רצוי					
מגע במקום אינטימי בגוף	11	2.9	7.8	2.9	7.6
איום באונס	3.7	0	1.2	0	1.5
ליטוף בלתי רצוי	18.3	14.7	15.1	8.6	15.2
נשיקה בלתי צפויה	11	8.8	12.2	17.1	12.1
נגיעה בגוף באופן מיני	14.6	2.9	13.9	14.3	13.1
הצעה לקיום יחסים					
הצעה לקיום קשרים אינטימיים או יחסי מין	11	2.9	10.2	17.1	10.4
ניסיון ליצור קשר רומנטי מיני	20.7	5.9	24.9	37.1	23.5

על פי נתוני המחקר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מן הנתונים עולה כי הטרדות מיניות של נשות צוות רפואי בידי מטופלים ומלוויהם עלולות לקרות לכל אחת מנשות הצוות הרפואי, אך קיימת שונות בסוג ההתנהגות השכיח כלפי כל בעלת תפקיד. לדוגמה: רופאות יסבלו יותר מבעלות תפקיד אחרות מאמירות בעלות אופי מיני. ואילו נשות כוח עזר יסבלו יותר מבעלות תפקיד אחרות ממגע מיני לא רצוי. מעט משתתפות במחקר (לא צוין מספר מדויק) ציינו כי קיבלו הדרכה בנושא החוק למניעת הטרדה מינית והדרכים להתמודדות עם ההטרדה.

13 Iliya Kagan RN PhD at al. "Sexual Harassment by patients: the difference experience of female doctors, nurses and nurse aides", **Medicine and law** vol. 34 p.8 (2015)

14 העמודה המסכמת מציגה את אחוז חשיפת סך כל נשות הצוות הרפואי להטרדות מיניות לסוגיהן.



(3) בשנת 2017 הפיצה קרן פרטית (חל"צ) שהוקמה כדי לשפר את השירות והטיפול שנשים מקבלות במערכת הבריאות שאלון במרשתת, ובו השתתפו 6,508 נשים ממגוון גילאים ומגזרים. מטרת השאלון הייתה לזהות צרכים ורצונות של נשים בנוגע לבדיקה הגינקולוגית. 16% מהנשאלות העידו כי במהלך בדיקה גינקולוגית שמעו לפחות פעם אחת הערה או שאלה שנתפסו בעיניהן לא ראויות.

הוראות החוק אוסרות על הצעות חוזרות בעלות אופי מיני והתייחסויות חוזרות לאדם המתמקדות במיניותו, אם אותו אדם הראה למטריד כי אינו מעונין בהצעות או בהתייחסויות האמורות. בנוגע לטיפול רפואי החוק אף קובע כי לא נדרש שהמטופלות יראו למטרידים כי אינן מעוניינות בהצעות או בהתייחסויות האמורות הנאמרות תוך ניצול תלותו של המטופל במטפל כדי שההתנהגות תיחשב להטרדה.

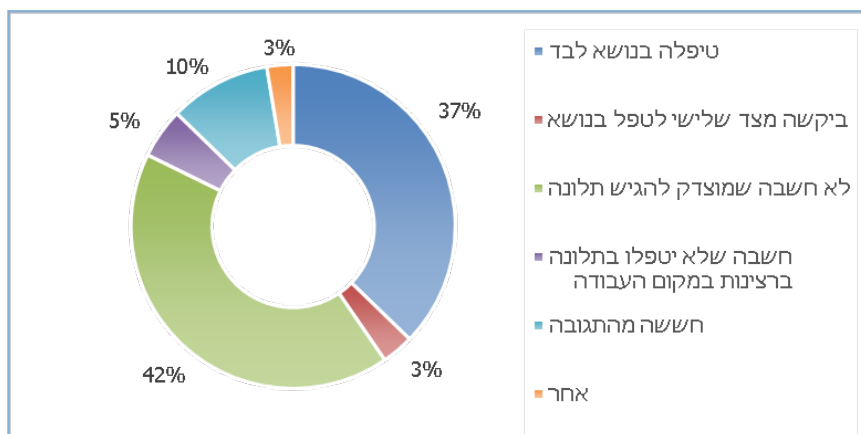
שאלון זה, גם אם אין בו ממצאים מובהקים לגבי הטרדות מיניות, מלמד על המורכבות של יחסי מטופלות ומטפלים במערכת הבריאות.

מהסקרים והמחקרים המעטים שנעשו בארץ עולה תמונה ולפיה במערכת הבריאות רווחות גם הטרדות של נשות צוות רפואי בידי מטופלים וגם הטרדות של מטופלות בידי מטפלים. כאמור, למשרד הבריאות אין נתונים מלאים על היקף ההטרדות. מוצע כי משרד הבריאות יבצע מחקר מקיף במטרה להעריך את היקף תופעת הפגיעות המיניות במערכת הבריאות לגווניה. בדיקה כזו תסייע בקבלת החלטות על הדרכים לטיפול בנושא.

ד. **שוק העבודה:** בישראל כ-3.8 מיליון עובדים¹⁵ (כ-2 מיליון גברים וכ-1.8 מיליון נשים), בהם כ-230,000 עובדי המדינה (כ-6%). בירור משמעותי של הטרדות מיניות בידי עובדי המדינה נעשה בנש"ם, ואולם לגבי העובדים במגזר הפרטי, שהם 94% מהעובדים, לרוב לא ניתן לדעת אם תלונותיהם מטופלות, ולא תמיד ניתן לפקח על איכות הטיפול בהן. משרד העבודה הוא הגוף הממשלתי האחראי לאכיפת דיני העבודה ולאסדרת מגזר העבודה הפרטי. המשרד ערך סקרים נקודתיים הנוגעים לפעילותו. להלן הפרטים.

(1) **משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים:** בשנת 2012 פרסם משרד התמ"ת דאז תוצאות סקר שערכה מחלקת המחקר שלו בשנים 2010 - 2011 לבחינת היקף תופעת ההטרדות המיניות בקרב נשים בשוק העבודה¹⁶. תחילה נעשה סקר טלפוני, שפנה ל-42,600 נשים. על הסקר ענו 2,130 נשים (5%) ו-220 מהן ענו כי בשנה שבה נערך הסקר חוו בעבודתן התנהגות המהווה, על פי החוק, הטרדה מינית. עקב שיעורי ההיענות הנמוכים מאוד, פורסם כעבור שנה שאלון המשך שהופץ באמצעות הדוא"ל בין 11,578 נשים. על שאלון זה השיבו 981 נשים ו-871 מהן (כ-88%) דיווחו על הטרדה מינית כהגדרתה בחוק. 92.4% מהנשים שהשיבו בסקר ובשאלון כי הוטרדו מינית במקום העבודה בחרו שלא להגיש תלונה נגד המטריד מטעמים שונים, ואלו הם:

תרשים 7: הטעמים לאי-הגשת תלונה



על פי נתוני הסקרים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

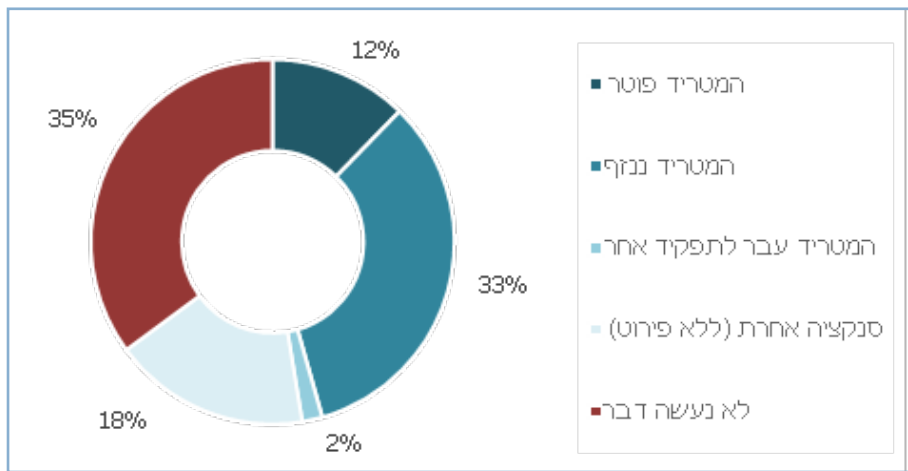
15 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר כוח אדם 2017 (אפריל 2019).

16 אסנת פיקטלברג-ברמץ ורונית הריס-אולשק, הטרדות מיניות בעבודה, ממצאים מסקרים באמצעות טלפונים ואינטרנט (2012), עמ' 42, 55 - 57.

במחקר נמצא עוד כי 48% מהמשיבות לא ידעו מי האחראית למניעת הטרדה מינית במקום עבודתן, וכן ש-35% מהמשיבות שדיווחו על התנהגות המהווה הטרדה מינית לא חשבו שההתנהגות המדווחת היא הטרדה מינית לפי הגדרתה בחוק.

בסקר נבדק גם אופן הטיפול בתלונות על הטרדה מינית. אלו התוצאות:

תרשים 8: אופן הטיפול בתלונות על הטרדה מינית בעבודה

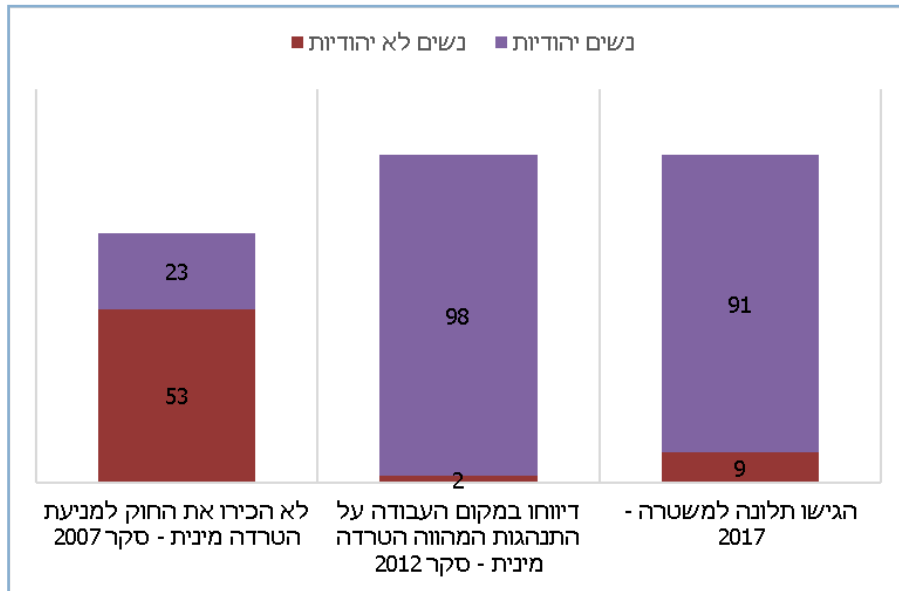


על פי נתוני הסקרים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מרבית הנשים שדיווחו שחוו הטרדה מינית הן נשים יהודיות (98%), חילוניות (90.4%) ואקדמאיות (79.4%). קיים פער מובהק בין הדיווח על הטרדה מינית בעבודה של נשים יהודיות לעומת נשים לא יהודיות. להלן הנתונים כפי שהוצגו בסקר משרד התמ"ת משנת 2012, נתונים מסקר משרד התמ"ת משנת 2007, שבדק את היכרות העובדות עם הוראות החוק למניעת הטרדה מינית¹⁷, ונתוני המשטרה על תלונות בגין הטרדה מינית שהוגשו בשנת 2017:

17 מיכל אלפסי, "מודעות ציבור השכירות בגילאי 20 - 45 לחוק למניעת הטרדה מינית במקום העבודה" (2007), משרד התעשייה מסחר ותעסוקה - מנהל מחקר וכלכלה, עמ' 9.

תרשים 9: השוואה בין נשים מהמגזר היהודי לנשים מהמגזר הלא-יהודי (באחוזים)



על פי נתוני סקרי משרד התמ"ת מהשנים 2007 ו-2012 ונתוני המשטרה משנת 2017, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מן התרשים עולה כי הנשים מהמגזר הלא-יהודי, אשר בשנת 2007 הכירו פחות את החוק למניעת הטרדה מינית, דיווחו בכמות מזערית על הטרדות מיניות בעבודה בשנת 2012 ובשנת 2017 הגישו תלונות במשטרה בשיעור קטן ביותר לעומת נשים מהמגזר היהודי.

(2) **הרשות לקידום מעמד האישה:** באוגוסט 2018 ערכה הרשות לקידום מעמד האישה סקר במרשתת בעניין הטרדות מיניות בעבודה ובצבא. הסקר פנה לשלושה קהלים - יהודי כללי, חרדי וערבי. הסקר בחן תפיסות באוכלוסייה הישראלית בנוגע להטרדות מיניות ואת שכיחותן. על הסקר השיבו 1,443 אנשים. כחמישית מהגברים ויותר ממחצית מהנשים שהשיבו העידו על עצמם כי עברו הטרדה מינית במהלך חייהם. מהתשובות לסקר עולה ש-44% מהגברים ו-66% מהנשים הוטרדו בעבודה ובצבא¹⁸.

18 נמצא פער בין המענה על שאלות בדבר התנהגויות המהוות הטרדה מינית ובין המענה על השאלה "האם הוטרדת מינית במהלך חיך".



הסקר העלה כי על אף העלייה במודעות הציבור לנושא בשנים האחרונות, רבים אינם יודעים בדיוק מהי הטרדה מינית, אינם מצליחים לזהות התנהגויות כהטרדה או שאינם מספיק בטוחים או פתוחים כדי להעיד על כך.

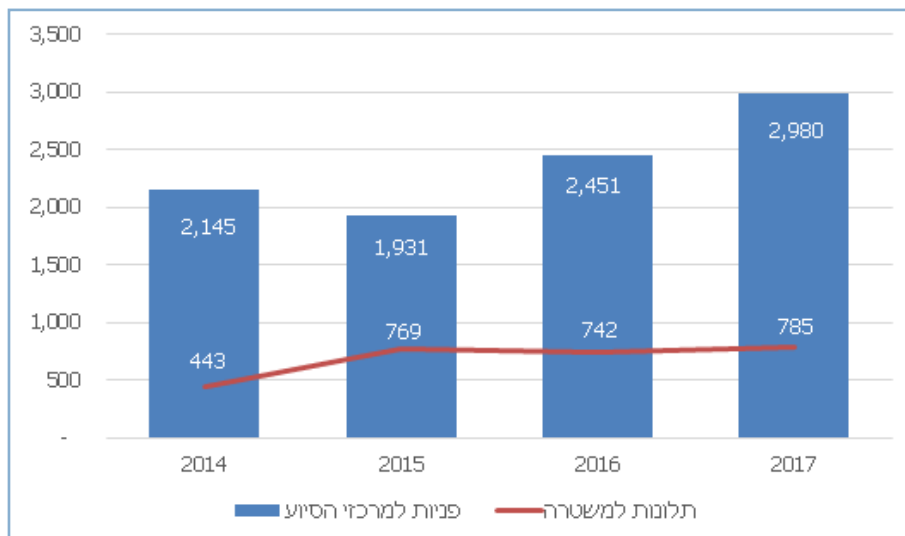
סקרי משרד התמ"ת והרשות לקידום מעמד האישה מלמדים כי גם בחלוף 20 שנים מחקיקת החוק למניעת הטרדה מינית, ציבור רחב אינו מודע להתנהגויות המהוות הטרדה מינית על פי החוק. הסקרים מצביעים על הצורך החיוני בהדרכות, בחינוך ובהסברה בנוגע לחוק למניעת הטרדה מינית, ועל חיוניותם המיוחדת בקרב האוכלוסייה הלא-יהודית. לפיכך ראוי שמשרד העבודה בשיתוף הרשות לקידום מעמד האישה יעריכו אם נדרשות פעולות ממוקדות להעלאת המודעות לאפשרות להגיש תלונות ולהסרת חסמים תוך מתן הדעת לשוני בין האוכלוסיות השונות.

פניות למרכזי סיוע ופרסומים ברשתות החברתיות

1. איגוד מרכזי הסיוע מרכז את נתוני הפניות אל תשעת מרכזי הסיוע האזוריים הפזורים ברחבי הארץ. לפי נתוני האיגוד, התנהגויות המהוות הטרדה מינית וכן מעשים מגונים (שגם מהווים הטרדה מינית וגם אסורים לפי חוק העונשין) אינם תופעה שולית כלל וכלל. בשנת 2017 התקבלו במרכזי הסיוע 11,778 פניות חדשות (לא נספרו פניות המשך) בבקשת סיוע בגין פגיעות מיניות שונות, מהן כ-2,980 פניות בגין התנהגויות המהוות הטרדה מינית (לא כולל מעשים מגונים). ראו את נתוני הפניות למרכזי הסיוע בעניין הטרדות מיניות בשנים 2014 - 2017 לעומת מספר התלונות על הטרדות מיניות שהוגשו למשטרה באותן השנים:



תרשים 10: פניות בנושא הטרדות מיניות למרכזי הסיוע לנפגעות תקיפה מינית ותלונות למשטרה, 2014 - 2017

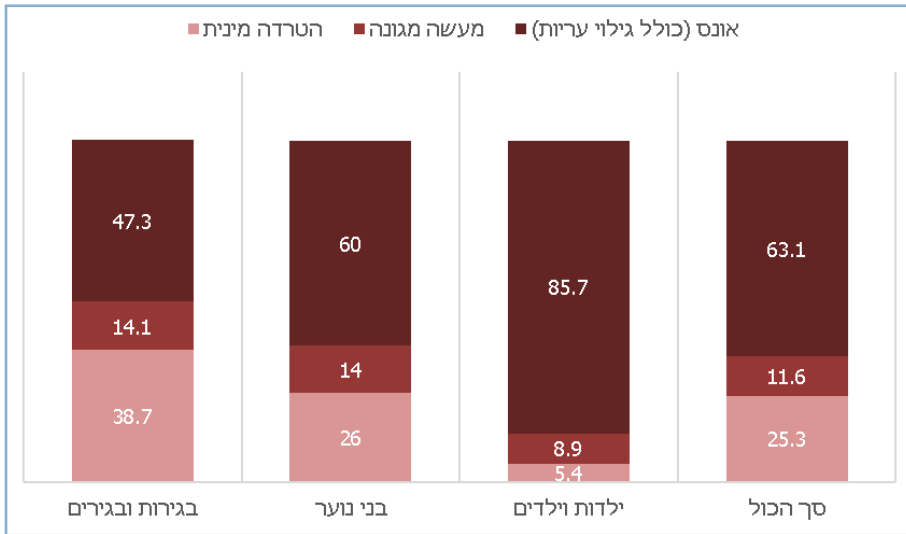


על פי נתוני איגוד מרכזי הסיוע והמשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בשנים 2014 - 2017 גדל מספר התלונות על הטרדה מינית שהוגשו למשטרה, אך מספרן עדיין קטן בהרבה ממספר הפניות בעניין זה למרכזי הסיוע.

ראו להלן את שיעור הפניות לפי סוגי הפגיעות המיניות בגילאים השונים:

תרשים 11: שיעור הפניות למרכזי הסיוע 2017, לפי קבוצות גיל (באחוזים)



על פי נתוני איגוד מרכזי הסיוע, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מן הנתונים עולה כי השיעור הגדול ביותר של פניות בעניין הטרדה מינית הוא אצל בגירות ובגירים.

הנתונים של איגוד מרכזי הסיוע וכן נתוני סקר הביטחון האישי, שאסף דיווחים על עבירות הטרדה מינית שאירעו בשנה האחרונה, יכולים ללמד על קיומה של תופעה חברתית רחבת היקף.

2. בסוף שנת 2017 החלה מחאת רשת בין-לאומית ברשתות החברתיות - #metoo (גםאני) - ובה שיתפו אנשים בכל העולם מידע על הטרדות מיניות שעברו במהלך חייהם. גם בישראל הוצפו הרשתות החברתיות במידע כזה. בסוף שנת 2018 התפרסמה מחאת רשת נוספת - #לאהתלוננתי - ובה הסבירו אנשים (נשים וגברים) מדוע בחרו שלא להתלונן במטרה על הטרדות מיניות. בשתי המחאות נחשפו במרשתת אלפי סיפורים שהציגו את ההטרדות המיניות כתופעה חברתית ולא כאוסף מקרים אקראיים.

פרסומים אלו הצביעו גם הם על כך כי התופעה של הטרדות מיניות רחבה בהרבה מהנתונים שעלו במחקרים האמורים לעיל.



פרק זה מלמד על הקושי לגבש תמונה עובדתית עדכנית ומבוססת על היקף תופעת הטרדות המיניות. מיעוט המחקרים שנעשו במשך השנים והנתונים שנאספו במשרדי הממשלה השונים הם ברובם מגזריים וחלקיים ואינם נותנים מענה מספק לשאלה מה היקף התופעה במישור המגזרי ובמישור המדינתי הכולל.

שטף הדיווחים ברשתות החברתיות ומצרף הנתונים החלקיים שהוצגו לעיל מלמדים על קיומה של תופעה חברתית, והפערים בין הנתונים מלמדים על תופעה של תת-דיווח לגורמי הטיפול הרשמיים בעבירות של הטרדה מינית. כדי להבין את היקף התופעה ומאפייניה יש אפוא לבצע מחקרים רב-שנתיים מקיפים ועדכניים - בדומה לסקר הביטחון האישי שנערך שנה אחר שנה - שיבחנו את המגמות לאורך השנים, וממצאיהם ישמשו תשומה לקביעת מדיניות ממשלתית בנושא.

מסלולי החוק להתמודדות עם תופעת הטרדות המיניות

1. החוק למניעת הטרדה מינית נועד למנוע מאדם לכפות את עצמו, בהקשר מיני, על מי שאינו מעוניין בכך, ובייחוד כשהדבר נעשה תוך ניצול עמדת כוח. החוק מתמודד כאמור עם התנהגויות המהוות הטרדה מינית בשלושה מסלולים משפטיים מקבילים: הראשון - **המסלול הפלילי**, הקובע שההתנהגות היא עבירה פלילית שניתן להגיש בגינה כתב אישום. השני - **המסלול האזרחי**, הקובע שההתנהגות היא עוולה נזיקית ומאפשר לנפגעת להגיש נגד הפוגע תביעה אזרחית לפיצוי כספי. נפגעת יכולה לתבוע גם מעסיק תביעה נזיקית אם ההטרדה התרחשה במסגרת יחסי עבודה שהוא אחראי להם על פי חוק, אך אם היא איננה עובדת שלו. **המסלול השלישי** - **דיני העבודה והדין המשמעותי**. החוק קובע שהטרדה מינית היא עבירת משמעת בכל מקום עבודה ומחייב את המעסיק להקים מנגנון למניעת הטרדות מיניות במקום העבודה ולטיפול בהן. הוא מעניק לבית הדין לעבודה סמכות ייחודית לטפל בהטרדה מינית שהתרחשה במקום עבודה, כששני הצדדים לתביעה שייכים אליו. בית הדין רשאי לפסוק פיצויים ממוניים, אך גם לתת צו מניעה או צו עשה אם ראה שהענקת פיצויים בלבד לא תהא צודקת.



החוק קובע שלוש קבוצות של התנהגויות אסורות: הקבוצה הראשונה כוללת התנהגויות שנתפסות כשליליות במהותן, כמו סחיטה מינית, מעשה מגונה וביזוי והשפלה הקשורים במין. בשנת 2014 תוקן החוק ונוספה התנהגות אסורה השייכת לקטגוריה זו - פרסום תצלום, סרט או הקלטה של אדם המתמקד במיניו ובבגדיו בנסיבות שבהן הפרסום עלול להשפיל או לבזות אותו ולא ניתנה הסכמתו לפרסום. הקבוצה השנייה כוללת התנהגויות שבנסיבות של הסכמה הדדית הן לגיטימיות: הצעות חוזרות ונשנות בעלות אופי מיני והתייחסויות חוזרות ונשנות המופנות לאדם ומתמקדות במיניו. התנהגויות אלה הופכות להטרדה מינית רק לאחר שהמוטרד הראה למטריד כי אינו מעוניין בהן והמטריד המשיך לבצען שוב ושוב. הקבוצה השלישית מכילה הטרדות מיניות המכילות את היסוד הנוסף של ניצול יחסי כוח מערכתיים בלתי שוויוניים בין מטריד למוטרדת¹⁹. לגבי שני סוגי ההתנהגות שבנסיבות של הסכמה הדדית הם לגיטימיים, אם המטריד מבצען כלפי כפיפה שלו תוך ניצול לרעה של כוחו המערכתי - הן יכולות להוות הטרדה מינית אסורה גם אם הכפיפה לא הראתה שאינה מעוניינת בהן. עוד אוסר החוק על "התנכלות" - המוגדרת כפגיעה מכל סוג שהוא שמקורה בהטרדה מינית, או בתלונה או בתביעה שהוגשו בנוגע להטרדה מינית.

2. בשנת 2014 תוקנה תקנה 9 לתקנות למניעת הטרדה מינית. תקנה זו החילה חובות ייחודיות למניעת הטרדה מינית על מוסדות להשכלה גבוהה ועל כוחות הביטחון²⁰. מלבד החובות המוטלות עליהם על פי החוק, נדרשים מוסדות אלו להבטיח פעולות הדרכה והסברה שעניינן מניעת הטרדה מינית והתנכלות אחת לשנה לפחות; עליהם למנות במוסדות הגדולים שני אחראים למניעת הטרדה מינית; האחראי מחויב לעבור הכשרה בהיקף שלא יפחת מ-18 שעות, שתעסוק בין השאר במהות התפקיד, הכרת החוק למניעת הטרדה מינית, דרכי מניעה ואופן הטיפול בתלונות; על המוסדות להגיש אחת לשנה לרשות לקידום מעמד האישה ולוועדת הכנסת לקידום מעמד האישה דין וחשבון ובו פרטים על הפעולות שנקטו למניעת הטרדה מינית וכן על מספר התלונות שהוגשו לאחראי במוסד ואופן הטיפול בהן.

הוראות תקנה 9 מכניסות תוכן מעשי ואחיד לחובות המעסיק ומאפשרות הן הכשרה מעמיקה של האחראים למניעת הטרדה מינית והן פיקוח על המוסדות האקדמיים ועל מערכת הביטחון. הדיווח השנתי לוועדת הכנסת ולרשות לקידום

19 אורית קמיר, "החוק הישראלי למניעת הטרדה מינית - העקרונות", מילים מטרידות: סוגיות בהטרדה מינית מילולית (2011), עורכת ליאת לבנון, עמ' 155.

20 "כוחות הביטחון" כהגדרתם בחוק למניעת הטרדה מינית: צה"ל, המשטרה, שב"ס וארגוני הביטחון האחרים של המדינה.



מעמד האישה מטרתו לעודד את הטיפול בהטרדות המיניות ואת האכיפה בתחום. היועצת המשפטית של הוועדה לקידום מעמד האישה בכנסת מנתחת את דיווחי המוסדות, ועל בסיס הנתונים מקיימת הוועדה ישיבות שנתיות עם נציגי מוסדות ההשכלה הגבוהה והמועצה להשכלה גבוהה (להלן - המל"ג).

לאורך השנים הלך וגדל מספר הדיווחים על תלונות במוסדות ההשכלה הגבוהה. יוצא מכך שתקנה 9 הגבירה את המחויבות של מוסדות אלה לטיפול בנושא ההטרדות המיניות, וראוי שמשרד המשפטים יבחן את החלת התקנה על גופים נוספים, כגון מערכת הבריאות ומערכת החינוך.

משרד המשפטים ציין בתשובתו מאוגוסט 2019 כי בכוונתו לבחון את הצורך בהחלת הוראות התקנות על הרשויות המקומיות. במסגרת בחינה זו תיבחן האפשרות להחיל את תקנה 9 בהתאמות הנדרשות גם על מעסיקים נוספים שמספר עובדיהם גדול ממספר שייקבע.

בחלוף 20 שנים מחקיקת החוק למניעת הטרדה מינית הוא חולל שינוי תודעתי בקרב הציבור שבא לידי ביטוי באמצעי התקשורת ובמערכת המשפט. עם זאת, בכל אחד ממסלולי הפעולה הקבועים בחוק קיימים חסמים המונעים מראש מהנפגעות לפנות אליהם. להלן הפרטים.

המסלול הפלילי

מספר התלונות המוגשות למשטרה והחסמים להגשת התלונות

עבירת הטרדה מינית נמצאות בדרגות החומרה הנמוכות של מדרג עבירות המין. שלוש מן ההתנהגויות האסורות הן עבירות מסוג "פשע"²¹ ושלוש הן עבירות מסוג "עוון"²². לפי התוספת הראשונה לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, הסמכות לטיפול בכלל העבירות לפי החוק למניעת הטרדה מינית היא בידי פרקליטות המדינה.

נפגעות יכולות להגיש למשטרה תלונה על הטרדה מינית או התנכלות ולהתחיל בכך הליך פלילי נגד המטריד. מנתוני המשטרה עולה כי שיעור הנפגעות הפונות להליך הפלילי אינו גבוה. מדור מחקר וסטטיסטיקה במשטרה מסווג את ההתנהגויות שלהלן המצוינות בחוק כעבירות הטרדה מינית²³: הטרדה מילולית, התנכלות, הטרדה מילולית והתנכלות והטרדה מינית באמצעות פרסום המתמקד במיניות שלא בהסכמה (כלומר, יתר העבירות, כמו סחיטה באיומים ומעשים מגונים, אינן מסווגות במדור מחקר וסטטיסטיקה במשטרה כהטרדה מינית). בשנת 2017 נפתחו במשטרה כ-1,350 תיקים שעסקו בעבירה לפי החוק למניעת הטרדה מינית²⁴ (עלייה של 13.3% במספר תיקי הטרדה מינית לעומת 2016). בכ-58% מהתיקים העוסקים בעבירת הטרדה מינית, עבירה זו היא העבירה החמורה ביותר או היחידה. כ-57% מהתיקים עסקו בעבירת הטרדה מינית מילולית, כ-29% בעבירת הטרדה מינית מילולית והתנכלות, כ-13% בעבירת פרסום המתמקד במיניות וכ-1% בעבירה של התנכלות.

21 עבירות מעשה מגונה לפי סעיף 348 וסעיף 349 לחוק העונשין, פרסום המתמקד במיניות שלא בהסכמה דינו כדין הפוגע במזיד בפרטיות זולתו לפי סעיף 5 לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, וסחיטה באיומים לפי סעיף 428 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, האסורות גם בחוק למניעת הטרדה מינית, הן עבירות מסוג פשע.

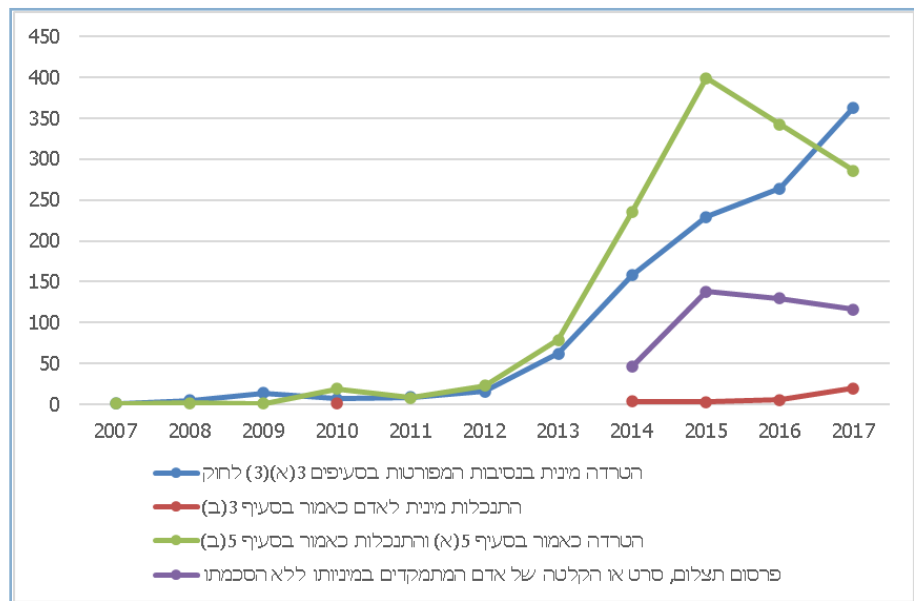
22 הצעות חוזרות בעלות אופי מיני בנסיבות המפורטות בסעיף 3(א) או בסעיף 3(ב) לחוק למניעת הטרדה מינית, התייחסויות חוזרות ונשנות המתמקדות במיניותו של אדם בנסיבות המפורטות בסעיף 3(א) או בסעיף 3(ב) לחוק זה והתייחסות מבזה או משפילה בנסיבות סעיף המפורטות ב3(א) (5) לחוק זה הן עבירות מסוג עוון.

23 יצוין כי החוק למניעת הטרדה מינית מגדיר כהטרדה מינית גם מעשה מגונה וסחיטה מינית באיומים, אך המשטרה מסווגת אותן כעבירות לפי חוק העונשין, ולא כעבירות לפי החוק למניעת הטרדה מינית, משום שהענישה לפי חוק העונשין מחמירה יותר.

24 הנתונים שהתקבלו מהמשטרה היו בפילוח לפי שלושה סוגי תיקים: תיקים שבהם הטרדה מינית היא העבירה היחידה; תיקים שבהם הטרדה מינית היא העבירה החמורה ותיקים שבהם הטרדה מינית אינה העבירה החמורה. הנתונים המוצגים בדוח מתייחסים לשתי קטגוריות התיקים הראשונות ולא לתיקים שבהם עבירת הטרדה מינית נלווית לעבירות חמורות יותר.

בתרשים שלהלן נתוני המשטרה על התיקים שנפתחו בעשור האחרון ובהם עבירת ההטרדה המינית היא העבירה החמורה או היחידה:

תרשים 12: מספר התיקים שבהם הטרדה מינית היא העבירה החמורה או היחידה, 2007 - 2017



על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מן התרשים עולה ש-15 שנים לאחר חקיקת החוק החלה מגמה של עלייה במספר התלונות למשטרה. יצוין כי ממצאי סקר הביטחון האישי לשנת 2017 מלמדים שכ-97% מהנפגעים לא דיווחו למשטרה על הפגיעה.

בסוף שנת 2012 החלה מגמה של עלייה במספר התיקים שנפתחו במשטרה על עבירות של הטרדה מינית. העלייה הגדולה ביותר הייתה בתיקים על הטרדה מילולית והתנכלות - מ-23 תיקים בשנת 2012 ל-399 בשנת 2015; מספר תיקי ההטרדה המילולית גדל מ-16 תיקים בשנת 2012 ל-363 בשנת 2017; בשנת 2014 שבה הוספה לחוק ההתנהגות האסורה של פרסום המתמקד במיניות ללא הסכמה, נפתחו 46 תיקים שעניינם בעבירה זו, ובשנת 2017 נפתחו 116 תיקים שעניינם בעבירה זו; עד שנת 2017 נפתחו בכל שנה פחות מ-5 תיקי התנכלות על רקע הטרדה מינית ובשנת 2017 נפתחו 20 תיקים בלבד שעניינם התנכלות.

על פי נתונים שהתקבלו מפרקליטות המדינה, מתחילת שנת 2016 עד סוף יולי 2018 נפתחו 1,690 תיקים שכללו עבירות לפי החוק למניעת הטרדה מינית. בתקופה זו



הוגשו 306 כתבי אישום²⁵. בשנת 2019 הוגשו 129 כתבי אישום שכללו עבירה לפי החוק למניעת הטרדה מינית, ב-29 מהם עבירת ההטרדה המינית הייתה העבירה היחידה או המרכזית.

למרות העלייה במספר התלונות שהוגשו למשטרה בשנים האחרונות, מספרן של התלונות הוא כאמור לעיל קטן במידה ניכרת ממספר הפניות למרכזי הסיוע בעניין הטרדה מינית ומההערכה בדבר ההיקף הכולל של האירועים כעולה מנתוני סקר הביטחון האישי. מיעוט התלונות נובע, בין היתר, מחסמים הכרוכים בהגשתן, שבאו לידי ביטוי גם במסעי הפרסום הבין-לאומיים ברשתות החברתיות. להלן פרטים על חסמים מרכזיים.

1. נוהל אגף חקירות ומודיעין (אח"מ) בנוגע לטיפול המשטרתי במתלוננת על עבירות מין מתווה את דרכי הטיפול בנפגעת עבירות מין. הנוהל קובע כי המתלוננת תיחקר בתחנת המשטרה על ידי חוקרת עבירות מין, למעט במקרים חריגים. אך מדברי איגוד מרכזי הסיוע וממאמרים עולה שיש קשיים בהגשת התלונות. כך למשל, צוין כי מתלוננות חוששות מהתנהלותם של חוקרי משטרה, שלא לכולם יש הכשרה להתמודדות עם נפגעות עבירות מין, ויש שהם נותנים למתלוננת הרגשה שהיא עצמה חשודה²⁶. עוד ציינו שיחס החוקרים אל נחקרות לא היה הולם, ושלא ניתן לנפגעת הסבר על זכויותיה, כמו הזכות למלווה בחקירה והזכות לסרב לעימות עם המטריד²⁷.

המשטרה מסרה בתשובתה מיולי 2019 כי תחום עבירות המין וההטרדה המינית מקבל קשב רב, ומבוצעת פעילות רבה לטיפולו ולייעולו של הטיפול בתיקים בעבירות אלה. הדברים מקבלים ביטוי בעלייה במספר התלונות על עבירות מין ועל עבירות ההטרדה המינית לאורך השנים.

25 לא נמסר מספר התיקים שבהם הטרדה מינית הייתה העבירה היחידה או המרכזית. התיקים שבהם הטרדה מינית אינה עבירה מרכזית או חמורה הם תיקים שהמיקוד בהם הוא בעבירות מין מהרף הגבוה וההטרדה המינית היא עבירה נלווית בלבד. מנתונים אלו לא ניתן לדעת מה מספר התיקים שבהם הטרדה מינית עמדה במוקד ההליך הפלילי.

26 רוני קרני, "מבוקש מקום שקט: על אונס שני בעקבות פסיקת בית המשפט המחוזי בת.א. 4057-05-10", המשפט ברשת: זכויות אדם (מאי 2015); נעמי לבנקורן, "חשופות בניידת: הטרדה מינית במשטרת ישראל", המשפט ברשת: זכויות אדם, הכנסת אורחים ב (2014), עמ' 123.

27 עמדה שהביע איגוד מרכזי הסיוע במכתב מיום 13.12.18 לוועדת ברלינר, שבחנה את טיפול מערכת המשפט בנפגעי עבירות מין, ראו להלן.



משרד מבקר המדינה ממליץ למשטרת ישראל לבחון את הליך הגשת התלונה במשטרה, לזהות את החסמים להגשת תלונה ולקבוע פעולות להסרתם.

יצוין כי בדצמבר 2019 התפרסמו המלצות הוועדה הבין-משרדית לבחינת הטיפול בנפגעי עבירות מין בהליך הפלילי (להלן - ועדת ברלינר). הוועדה ציינה את המאמצים שהושקעו בגופי האכיפה שנועדו להתאים את הטיפול בנפגעי עבירות מין לצרכים המיוחדים המאפיינים אוכלוסייה זו. עם זאת, ציינה הוועדה כי מהנתונים שהובאו בפניה עוד נכונה כברת דרך בהתאמת המשאבים והפעלת הכלים שברשות גופי האכיפה עד להשגת התוצאה הרצויה.

2. הקשיים נובעים לעיתים מחשש של נפגעות שיסבלו מחשיפה פומבית והתנכלות מהסביבה בכלל ומסביבת העבודה בפרט עקב הגשת תלונה²⁸.

3. פעמים רבות עובר זמן רב ממועד הפגיעה ועד שהנפגעת מבינה כי בוצעה כלפיה עבירה והיא מרגישה שהיא יכולה לפעול כנגד מבצע העבירה. לכן גם אם החליטה להגיש תלונה למשטרה, היא עושה זאת רק לאחר שעבר זמן ולעיתים זמן רב מעת ביצוע העבירה²⁹.

4. כדי להרשיע נאשם בהטרדה מינית או התנכלות בהליך פלילי יש להציג ראיות המוכיחות את ההטרדה מעל לכל ספק סביר. אך במקרים רבים מדובר בגרסה מול גרסה ללא ראיות חיצוניות תומכות. לעיתים מתלוננות מבטלות את תלונתן מחשש מחקירה נגדית מטעם ההגנה.

5. בהליך הפלילי המדינה היא שמנהלת את ההליך כנגד הנאשם, והמתלוננת משתתפת כעדה בלבד; היא אינה מובילה את ההליך, וקולה בהליך נשמע באופן מוגבל בהתאם לחוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א-2001.

מיעוט התלונות המוגשות למשטרה מחייב גם פעולה של משרד המשפטים לחיזוק נתיבי פעולה חלופיים להליך זה, כמפורט להלן.

28 פני לייסט, דליה טאובר וכרמית קלר-חלמיש, "הייתכן צדק מאחה בפגיעות מיניות?", מפגיעה לאיחוי - צדק מאחה ושיח מאחה בישראל (2016).

29 הדוח השנתי של איגוד מרכזי הסיוע לשנת 2017.



הליכים חלופיים למסלול הפלילי

הצורך ביצירת הליכים חלופיים להליך הפלילי בבית המשפט עולה, בין היתר, לנוכח מיעוט ההליכים במשטרה ובפרקליטות, ולנוכח חוויותיהן של נפגעות תקיפה מינית, המתארות במקרים רבים את ההליך הפלילי כחוויה של היעדר שליטה, ניתוק וזלזול. לפיכך התפתחו בשנים האחרונות הליכים חלופיים להליך הפלילי.

הסדר מותנה: חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, מאפשר לרשויות התביעה החל ממאי 2013 להימנע בנסיבות מסוימות מהגשת כתב אישום נגד חשוד בהטרדה מינית ולסגור את התיק בעניינו אם יודה בעובדות המהוות את העבירה המפורטות בהסדר ויקיים את התנאים שנקבעו בהסדר. הפרת תנאי ההסדר תביא להעמדתו לדין של החשוד. היתרון של הסדר מותנה עבור המתלוננת הוא קבלת פיצוי כספי מסוים, הימנעות מהליך משפטי פלילי וסיום הפרשה בתוך פרק זמן קצר יחסית³⁰.

כאמור, מתחילת שנת 2016 עד סוף יולי 2018 נפתחו 1,690 תיקים שכללו עבירות לפי החוק למניעת הטרדה מינית. בתקופה זו הוגשו 306 כתבי אישום³¹, ונחתמו 58 הסדרים מותנים בגין עבירות לפי חוק זה לרבות מעשים מגונים לפי חוק העונשין, התשל"ז-1977.

כל ההסדרים כללו פיצוי כספי ומכתב התנצלות למתלוננות. הפיצוי הממוצע על עבירות של הטרדה מינית מילולית היה כ-3,400 ש"ח, ועל עבירות של מעשים מגונים והטרדה מינית מילולית כ-15,000 ש"ח.

פרקליטות המדינה כתבה בתשובתה מאוגוסט 2019 כי להערכתה בתקופה שנבדקה שיעור דומה של הסדרים מותנים נערך בנוגע לעבירות אחרות, כי לעברייני מין יש מאפיינים ייחודיים שלא תמיד מאפשרים עריכת הסדר מותנה, וכי רק תיקים גבוליים בחומרתם מתאימים להסדר מותנה. עם זאת ציינה כי קבעה לשנת 2020 יעד של גידול של 10% במספר התיקים המטופלים בהליכים חלופיים למסלול הפלילי הרגיל, בשל הרצון לפעול באפיק שיקומי. יעד זה עשוי להוביל לשינוי גם בנוגע לעבירות הטרדה מינית.

30 אתר משרד המשפטים: <http://www.justice.gov.il/Units/StateAttorney/Criminal/Pages/Conditional-Order.aspx?WPID=WPQ8&PN=3>

31 ייתכן שחלק מכתבי האישום הוגשו בנוגע לתיקים שנפתחו קודם לתקופה הנבדקת.



היעד שקבעה פרקליטות המדינה בנושא השימוש בהסדר המותנה בטיפול בעבירות הטרדה מינית הוא ראוי בשל יתרונותיו לנפגעות, לנוכח העובדה שתיקי הטרדה מינית הם גבוליים בחומרתם, ולנוכח הקשיים הכרוכים בניהול הליך משפטי בבית המשפט והשפעתם על נכונותן של מתלוננות למצות את ההליך.

צדק מאחה: "צדק מאחה" הוא גישה בתחום הדין הפלילי המתמקדת בצורכי הנפגעות והפוגעים. הליך של צדק מאחה הוא לרוב הליך וולונטרי המבוסס על הפגשת הצדדים, ומטרתו איננה הטלת אשמה אלא קבלת אחריות למעשה, מתן ביטוי לנזק שנגרם והסכמה הדדית על תוכנית פיצוי ושיקום, והוא עשוי להפחית חזרה על המעשים. ההליך יכול להתקיים בכל שלב של ההליך המשפטי ויכול להחליפו או להשלים אותו. יחידת נפגעי עבירה בפרקליטות המדינה היא המנחה פרקליטים ומייצעת להם לגבי הליך צדק מאחה. הליך זה איננו מוסדר בחוק, למעט בסעיף 12 לחוק הנוער (שפיטה ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971, שמציין הליך זה בין ההליכים החלופיים להליך הפלילי הננקט כלפי בני נוער.

כיום הפרקליטות או בתי המשפט מציעים לצדדים לפנות להליך צדק מאחה רק לעיתים נדירות, ולרוב הדבר נעשה ביוזמת סנגורים או במסגרת תסקיר שירות מבחן³².

משרד המשפטים מסר בתשובתו מאוגוסט 2019 כי נוכח העובדה שההליך הפלילי הוא חלופי לשני הנתיבים האחרים - הליך דיני העבודה והגשת תביעה אזרחית - עולה שאלה לגבי ההצדקה להטמיע הליכים חלופיים במסגרת המשפט הפלילי. עם זאת ציין כי נערכת בחינה מערכתית רחבה בדבר הטמעת הליכי צדק מאחה במקומות המתאימים לכך.

הפרקליטות מסרה בתשובתה מיולי 2019 כי אין לתמוה שיוזמות לצדק מאחה מגיעות בעיקר מן ההגנה, שכן היא הנמצאת בקשר עם הנאשם, כי צדק מאחה אינו מתאים לכל הליך, וכי הוא מחייב קבלת אחריות על ידי הנאשם והסכמת שני הצדדים (הפוגע והנפגע) לקיום ההליך.

32 תסקיר שירות המבחן הוא חוות דעת המוגשת במסגרת הליכים פליליים מטעם משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, והוא מעוגן בסעיפים 38 - 37 לחוק העונשין. התסקיר מוגש בדרך כלל בשלב המעצר ובשלב הטיעונים לעונש. התסקיר מפרט את נתוניו האישיים של הנאשם, וניתן להמליץ במסגרתו המלצות על העונש או על הליכי שיקום חלופיים.



יצוין כי גם לצורך הסדר טיעון נדרשת הסכמת הנאשם, וכי מאחר שהפרקליטות היא הנמצאת בקשר עם נפגע העבירה, גם היא יכולה לקדם הליך של צדק מאחה.

משרד מבקר המדינה סבור כי נוכח החסמים שפורטו לעיל, ובשים לב ליתרונות של ההליכים החלופיים האמורים, ראוי שמשרד המשפטים יבחן את הצורך בהטמעת השימוש בהליכים החלופיים כשלב מובנה בהליכים הפליליים הנוגעים לעבירות של הטרדה מינית. בעניין זה ניתן ללמוד מפעולות שנעשו בקשר להליך "מידע, היכרות ותיאום" (מהו"ת) כדי להפחית את העומס המוטל על בתי המשפט האזרחיים ולהגדיל את השימוש בהליך של צדק מאחה לצורך יישוב מחלוקות.

המסלול האזרחי

החוק קובע כי הטרדה מינית והתנכלות הן עוולות אזרחיות לפי פקודת הנזיקין, וככאלה, ניתן להגיש בגינן תביעת פיצויים על כלל הנזקים שנגרמו למוטרדת. אפשר להגיש תביעה אזרחית כאשר נסיבות ההטרדה אינן במסגרת יחסי עבודה או כאשר הן במסגרת יחסי עבודה אך התובעת איננה עובדת של המעסיק.³³

ניתן לפסוק בשל הטרדה מינית והתנכלות גם פיצוי ללא הוכחת נזק. החוק קבע בתחילה כי הפיצוי המרבי בגין עוולת הטרדה מינית ללא הוכחת נזק יהיה 50,000 ש"ח, ולאחר תיקונו בשנת 2013 הועמד הפיצוי המרבי על 120,000 ש"ח. הפסיקה הכירה באפשרות לקבוע פיצוי נפרד על כל אחד מאירועי ההטרדה (בתביעה העוסקת בכמה התנהגויות המהוות הטרדה מינית). כיום נפסקים כאמור פיצויים ללא הוכחת נזק בסכומים גבוהים מאלה שהיו מקובלים בעבר. ואולם, על פי רוב, הסכומים המושגים נמוכים מהסכום המרבי האפשרי על פי החוק לעבירה אחת, גם כשהתביעה עוסקת בכמה התנהגויות המהוות הטרדה מינית.

ועדת ברלינר המליצה כי כלל השופטים האזרחיים יעברו השתלמות בנושא עבירות מין אשר יעסקו במאפייניהם ובצרכיהם של נפגעי עבירות מין.

33 לפי סעיף 10 לחוק, אם ההטרדה המינית או ההתנכלות נעשו במסגרת של יחסי עבודה (כפי שהוגדרו בחוק) והתובעת היא עובדת של המעסיק, החוק מעניק לבית הדין לעבודה סמכות ייחודית לדון בתביעה נזיקית בגין הטרדה מינית (לא פלילית ולא משמעתית) הן נגד הנילון והן נגד המעסיק.



בהליך האזרחי יש חסמים ייחודיים ובהם הרתיעה של נפגעות מלבקש פיצוי כספי בגין נזק שנגרם להן עקב הטרדה מינית בשל החשש מסטיגמה של "סחטנות" ו"רדיפת בצע" ומן הגינוי החברתי הצפוי למי שמנסה לכמת למושגים כספיים הטרדה מינית שחוותה³⁴.

להלן נתונים של הנהלת בתי המשפט על מספר התביעות האזרחיות שהוגשו בעילת הטרדה מינית בשנים 2015 - 2019.

לוח 5: מספר התיקים האזרחיים שנפתחו בעניין הטרדה מינית

השנה	בתי משפט השלום	בתי הדין לעבודה
2015	16	59
2016	15	64
2017	19	77
2018	32	114
2019	21	95

המקור: נתוני הנהלת בתי המשפט.

מספרן המצומצם של התביעות האזרחיות שהוגשו לבתי המשפט בשנים 2015 - 2019 נובע בין היתר מהחסמים הייחודיים שבהליך האזרחי, המפורטים לעיל, ומחסמים הדומים לחסמים בהליך הפלילי, כדוגמת הליך משפטי המשחזר את הפגיעה, החשש מעימות עם הפוגע וחלוף הזמן עד לקבלת ההחלטה על הגשת תביעה.

הטרדות מיניות במרחב הציבורי

האפשרויות העומדות לפני המתלוננת שנפגעה מהטרדה מינית במרחב הציבורי (ברחוב, במקומות בילוי, בתחבורה ציבורית וכיו"ב) הן הגשת תביעה במסלול האזרחי או הגשת תלונה למשטרה ופתיחה בהליך פלילי. הטרדה במרחב הציבורי משפיעה על חייהן של נשים בכל שעה משעות היום, מגבילה אותן ומצמצמת את נוכחותן במרחב הציבורי³⁵.

34 אורית קמיר, "החוק הישראלי למניעת הטרדה מינית - העקרונות", מילים מטרידות: סוגיות בהטרדה מינית מילולית (2011), עורכת: ליאת לבנון, עמ' 169.

35 ענבל וילמובסקי, "המרחב הממוגדר למרחב הווירטואלי ובחזרה: על הטרדות רחוב ועל אתר 'הכזעקתה'" (2013), בתוך: רוני הלפרן (עורכת), היכן אני נמצאת? פרספקטיבות מגדריות על מרחב.



בשל אקראיות המעשים והאנונימיות של חלק גדול מהמטרידים, נשים רבות אינן מתלוננות במשטרה. כך אירועים אלה אינם מקבלים חשיפה ואינם מטופלים. העובדה שהמטריד אינו מוכר לאישה הופכת את ההטרדות במרחב הציבורי לאירועים בלתי צפויים וקשים למניעה.

ממצאי סקר שנערך בשנת 2011³⁶ בקרב 500 נשים בתל אביב עולה כי אחת מכל ארבע נשים חוותה הטרדה מינית או מעשה מגונה בתחבורה הציבורית, ואחת מחמש הייתה עדה להם.

להערכת ה-OECD 75% מכל נשות העולם מעל גיל 18 הוטרדו מינית במהלך חייהן (2 מיליארד מתוך 2.7 מיליארד הנשים בעולם)³⁷. מדינות מסוימות החלו להיאבק בתופעה. לדוגמה, בצרפת חוקק באוגוסט 2018 חוק המאפשר להטיל קנס על אנשים המטרידים מינית ברחוב³⁸. בארצות אחרות יש דעות שונות בשאלה אם יש לראות בהטרדות רחוב הפרעה לסדר הציבורי ולתת להן מענה משטרי. יש מי שסבורים שראוי להתמקד בשינוי תודעת-חברתי שיתקיים מחוץ לשדה המשפטי-פלילי, שכן מעט מהטרדות הרחוב נדונות בו³⁹.

הטרדות מיניות במרחב הציבורי הן תופעה חברתית שאין לראות בה התמודדות אישית של אישה זו או אחרת, ולכל אישה הזכות לבחור את המקומות שבהם תשהה ללא חשש מהטרדה מינית. החוק הישראלי מאפשר הגשת תביעה נזיקית לבית המשפט בגין הטרדה מינית במרחב הציבורי, אלא שמעטות הנשים שהשתמשו עד כה בכלי משפטי זה.

שלא כמו בהליך הפלילי, להליך האזרחי אין הליכים חלופיים. בשנים האחרונות ניתן לראות פעילות של ארגונים, עמותות ומוסדות בארץ וברחבי העולם שמטרתם להתמודד עם הטרדות במרחב הציבורי ולהגביר את ביטחונן של נשים במרחב זה. להלן דוגמאות:

36 סקר טלפוני שתקצבה עיריית תל אביב וביצעה חברת הסקרים "חקר רייטינג".

37 <https://www.oecd.org/development/ending-sexual-exploitation-and-abuse-usa-september-2019.htm>

38 ראו: https://www.senat.fr/espace_presse/actualites/201806/lutte_contre_les_violences_sexuelles_et_sexistes.html

39 Macmillan, Nierobisz & Welsh, "Experiencing the Streets: Harassment and Perceptions of Safety among Women", in Journal of Research in Crime and Delinquency, Vol. 37, No. 3 (2000), pp. 306-322



1. בשנת 2017 הודבקו באוטובוסים מודעות ובהן מידע על החוק למניעת הטרדה מינית. יוזמה זו קודמה על ידי שר התחבורה דאז ח"כ ישראל כ"ץ וחברת הכנסת מיכל רוזין. מטרת המדבקה ליידע את הציבור שהטרדה מינית היא עבירה, וכי ניתן לגשת לנהג בעניין זה והוא יכול להזמין את המשטרה כדי שתטפל בנושא.
2. במאי 2017 נוסדה עמותת "לילה טוב - לבלות בלי הטרדות" (ע"ר). מטרת העמותה לקדם חיי לילה ומרחבי הופעות, פסטיבלים ומסיבות מהנים ובטוחים. העמותה מקדמת מניעת הטרדות מיניות באמצעות החתמה של מקומות בילוי על אמנה ובה הם מתחייבים לשלושה עקרונות יסוד: ראשית, צוות עובדי מקום הבילוי יקבל אחת לשנה הכשרה ייעודית המקנה כלים לזיהוי מקרים של הטרדה מינית וטיפול בהם; שנית, תליית שלטים ברחבי מקום הבילוי המבהירים למבליים שלמקום הבילוי "יש אפס סובלנות כלפי הטרדה מינית", ומי שחשה מוטרתת יכולה לפנות לכל אחד מעובדי המקום לעזרה; שלישית, מינוי אחראי לנושא במקום הבילוי לצורך טיפול במקרים ותיעודם, תיאום ההכשרות והנחלת העקרונות בקרב עובדי המקום.
3. הארגון הבין-לאומי למען נשים בערים (Women in Cities International) פועל לשיתוף פעולה בין ארגונים ותוכניות לשם שיפור ביטחונן ואיכות חייהן של נשים בערים שונות בעולם, והתוכנית לערים בטוחות פועלת בחסות מחלקת הנשים באו"ם⁴⁰. במסגרת פעולות הארגון והתוכנית אוספים נתונים על בעיות של נשים במרחבים הציבוריים בהקשרים מקומיים ופועלים למציאת פתרונות בשיתוף פעולה עם הקהילות המקומיות. בבסיס התארגנויות ויוזמות מעין אלה ניצבת השאלה כיצד אפשר ליצור שינוי חברתי בתחום זה ולהפוך את המרחב הציבורי על מאפייניו המקומיים למקום בטוח לנשים.
4. בקנדה, כחלק מהתוכנית של מחוז אונטריו למיגור הטרדות מיניות, הושק בשנת 2015 קמפיין "Who will help you" להגברת מעורבותם של צופים מן הצד במקרי הטרדות מיניות. הקמפיין נצפה יותר מ-85 מיליון צפיות. לפי סקרים, בעקבות הקמפיין תושבי מחוז אונטריו בקנדה הרגישו מחויבים יותר להתערב כשהם עדים למקרה של הטרדה מינית⁴¹.

40 <http://womencities.org>

41 הרשות לקידום מעמד האישה, המלצות הוועדה לגיבוש תכנית לאומית למאבק בתופעת הטרדות המיניות בחברה הישראלית (2019).

הטיפול בנושא ההטרדות המיניות במרחב הציבורי טעון בחינה יסודית, נוכח מספרן המצומצם של התביעות האזרחיות וקיומן של יוזמות פרטיות העשויות ללמד על היעדר מענה ממשי לתופעה של הטרדות מיניות במרחב הציבורי. מוצע כי משרד המשפטים יזום איסוף נתונים ויבחן עם הגורמים הרלוונטיים את החסמים להגשת תביעות ויגבש הצעות להעלאת המודעות ולחינוך הציבור בדבר התנהגויות אסורות במרחב הציבורי, כדוגמת המלצת הרשות לקידום מעמד האישה למסע פרסום לשינוי תפיסות חברתיות בנוגע להטרדה מינית⁴².

הטיפול בהטרדות מיניות במסגרת יחסי עבודה

מבוא

החוק למניעת הטרדה מינית ייחד חלק נכבד לעולם העבודה. מקומות העבודה מועדים להיווצרות הטרדה מינית והתנכלות, מאחר שהעובדים נמצאים בהם במשך שעות עבודה ארוכות, ויחסי המרות שבמקום העבודה בין מנהל לכפופים הם חלק בלתי נפרד מיחסי העבודה. התנאים במקומות העבודה, מעצם טיבם, מאפשרים הטרדות והתנכלויות שאינן חד-פעמיות אלא ממושכות וחמורות ביותר. להטרדה מינית במקום העבודה יש השפעות רבות מלבד עצם ההטרדה, משום שלנפגעת עלולים להיגרם נזקים רבים. הסבל הנגרם מהפגיעה הוא סבל מתמשך הפוגע בתפקוד המקצועי, בריכוז ובביטחון של הנפגעת. אירוע הטרדה יכול להשפיע גם על הבריאות הפיזית ועלול לפגוע בפרנסתה⁴³. מטעמים אלו החוק למניעת הטרדה מינית חייב את המעסיק לנקוט באמצעים למניעת התופעה ולטפל באירועים שהתרחשו.

בישראל עובדים כ-4 מיליון עובדים - כ-2.1 מיליון גברים וכ-1.8 מיליון נשים⁴⁴, מתוכם כ-230,000 עובדי מדינה ועובדי ציבור שחל עליהם חוק המשמעת⁴⁵.

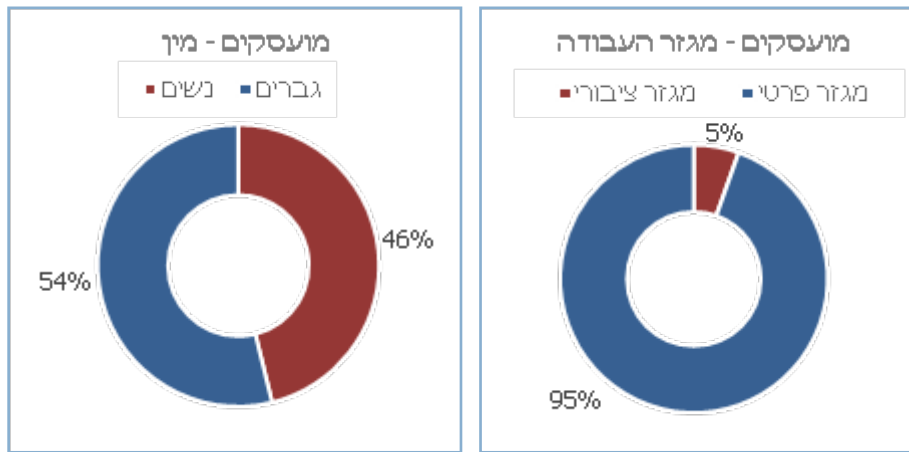
42 המלצות הוועדה לגיבוש תכנית לאומית למאבק בתופעת הטרדות המיניות בחברה הישראלית בפרק "הטרדה מינית במגזר העבודה הפרטי" שלהלן.

43 אסנת פיטלברג-ברמץ ורונית הריס-אולשק, **הטרדות מיניות בעבודה, ממצאים מסקרים באמצעות טלפונים ואינטרנט**, משרד התעשייה מסחר ותעסוקה - מחקר וכלכלה (2012), עמ' 9; אורי כרמל, "הפגיעה הכפולה, הנשים והארגון נפגעים כתוצאה מקשר מיני אסור בין מפקד בכיר לאישה הכפופה לו", **עבודה מטרידה, התמודדות עם תופעת הטרדות המיניות במדינת ישראל 2014** (2014).

44 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **שוק העבודה - שנתון סטטיסטי לישראל מס' 70** (2019).

45 חוק המשמעת חל על עובדי מדינה, למעט עובדי גופי ביטחון, וכן על עובדי מועצות דתיות וחלק מעובדי התאגידים הציבוריים.

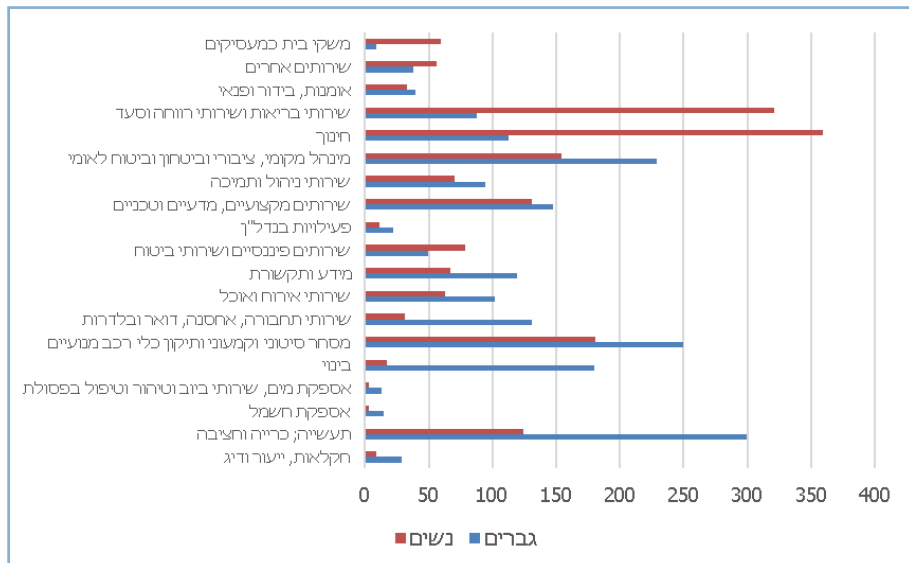
תרשים 13: מועסקים לפי מגזר עבודה ומין



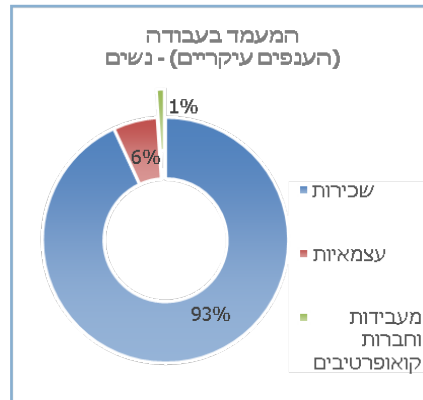
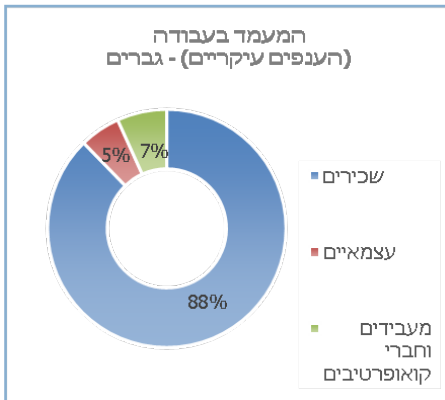
על פי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

סקר כוח אדם לשנת 2017, שפרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנת 2019, מפלח את המועסקים לפי ענפים כלכליים, מעמד בעבודה ומין. להלן יוצגו פילוח המועסקים בכל הענפים הכלכליים לפי מין וכן מעמדם בעבודה של גברים ונשים.

תרשים 14: מועסקים לפי ענף כלכלי, מעמד בעבודה ומין (באלפים)



על פי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



על פי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מן הנתונים עולה כי שיעור גדול מאוד של נשים עוסקות בענף החינוך ובענף הבריאות, ואילו גברים עוסקים בשיעורים גדולים במגוון רחב יותר של ענפים כלכליים ובעיקר בענפי התעשייה והמסחר וגם בענפי המינהל המקומי, המינהל הציבורי, הביטחון והביטוח הלאומי. כמו כן, בענפים הכלכליים העיקריים של הנשים 7% עוסקות כעצמאיות ומעסיקות, ואילו בענפים הכלכליים העיקריים של הגברים 12% עוסקים כעצמאים ומעסיקים.

המסלול לבירור משמעותי של הטרדות מיניות של עובדי המדינה מתקיים בנש"ם (ראו להלן). לגבי 94% העובדים האחרים לרוב לא ניתן להתחקות אחר אופן הטיפול בתלונות, ולא תמיד ניתן לבקר את איכות הטיפול בתלונות ולפקח עליו. משרד מבקר המדינה בחן היבטים הנוגעים לטיפול בתלונות על הטרדות מיניות במגזר העבודה הפרטי, להכשרת האחראיות למניעת הטרדה מינית במקום העבודה ולפיקוח ולבקרה של המדינה על הטיפול בנושא הטרדות המיניות. האחראיות על מניעת הטרדה מינית בשירות הציבורי קרויות בדוח זה "ממונות", כיוון שתפקידן שונה מתפקיד האחראיות במגזר העבודה הפרטי, לפי החוק.

בית הדין הארצי לעבודה עמד על המאפיינים של הטרדות מיניות במקום העבודה וציין, בדומה לאמור לעיל: "ראשית, ההיכרות בין המטריד למוטרד היא מתמשכת והפגישות תדירות. לפיכך הטרדות מיניות בעבודה ככלל אינן חד פעמיות, אלא חוזרות על עצמן... ייחודיות נוספת היא בכך שהמוטרד נאלץ לשוב בעל כורחו למקום הפגיעה, אם משום שהוא זקוק למשכורת ואם משום שהוא אוהב את



מקום העבודה. ייחודיות נוספת להטרדות מיניות בעבודה היא בכך שפעמים רבות קיימים פערי כוחות בין המטריד למוטרד. כאשר המוטרדות הן נשים אזי חומרתה של ההטרדה בעבודה נובעת גם מכך שהיא מהווה תזכורת מתמדת לנחיתותן היחסית של אותן נשים במערך המקצועי, להיותן פגיעות ומופלות לרעה. בפרט כך כאשר ההטרדה המינית מכוונת כלפי עובדות שממילא נמצאות בעמדות מקצועיות חלשות⁴⁶.

מחקרים הראו כי הטרדה מינית בעבודה עשויה לפגוע גם בארגון⁴⁷. בסקר שערך משרד התמ"ת בשנת 2011 בעניין הטרדה מינית במקומות עבודה⁴⁸ נכתב: "הטרדה מינית, מעבר לפגיעה הנפשית, גובה מחיר כלכלי כבד הן מהעובדות שהוטרדו, והן מהמעסיקים וממקומות העבודה". לפי המחקר עלות הטרדה מינית למעסיק מוערכת בכ-13,500 ש"ח לשנה. סיכום העלויות מגיע לכמיליארד שקל בשנה למשק הישראלי. יוצא אפוא כי התמריץ למנוע הטרדה מינית, מלבד לשמירה על כבוד האדם ועל ערכים של שוויון וחירות, יכול להיות גם כלכלי - החשש מפגיעה ביעילות העבודה.

החוק למניעת הטרדה מינית קובע את זכותם של עובדים לסביבה חופשית מהטרדה מינית. החוק קובע כי נוסף על אחריותו המשפטית של הפוגע, על המעסיק לנקוט אמצעים סבירים בנסיבות העניין כדי למנוע הטרדה מינית או התנכלות על ידי עובדו, או על ידי ממונה מטעמו אף אם אינו עובדו, ואין הסעיף מגביל את האחריות בגין ההטרדה רק לזו שהיא כלפי עובד⁴⁹. לשם כך עליו לקבוע דרך יעילה להגשת תלונה ולבירורה, לטפל ביעילות במקרים של הטרדה מינית שהוא יודע עליהם ולעשות כל שביכולתו כדי למנוע את הישנות המעשים ולתקן את הפגיעה שנגרמה למתלונן. התקנות מחייבות את המעסיק לפעול למניעת הטרדות מיניות באמצעות הבאת החוק לידיעת כל עובדיו ודרישה מהם להימנע מהטרדה מינית והתנכלות. עוד מחייבות התקנות את המעסיק לטפל באופן נאות בתלונות על הטרדה מינית: עליו למנות אחראי מטעמו שיקבל תלונות, יבררן לשם מתן המלצות למעסיק וייתן ייעוץ, מידע והדרכה לעובדים הפונים אליו.

46 ע"ע (ארצי) 16-05-14587 אלמוני נ' מדינת ישראל, פס' 27 לדברי הנשיאה וירט-ליבנה (פורסם במאגר ממוחשב, 22.8.18).

47 אורי כרמל, "הפגיעה הכפולה, הנשים והארגון נפגעים כתוצאה מקשר מיני אסור בין מפקד בכיר לאישה הכפופה לו", "עבודה מטרידה", התמודדות עם תופעת ההטרדות המיניות במדינת ישראל - הדוח השנתי של איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית (2014).

48 אסנת פיקטלברג-ברמץ ורונית הריס-אולשק, "הטרדות מיניות בעבודה, ממצאים מסקרים באמצעות טלפונים ואינטרנט", משרד התעשייה מסחר ותעסוקה - מחקר וכלכלה (2012).

49 מתלונן לפי סעיף 1 לתקנות למניעת הטרדה מינית הוא אדם הטוען כי הוטרד מינית או כי התנכלו לו, במסגרת יחסי עבודה. בסעיף 12(2) לתקנות לדוגמה המופיע בתוספת לתקנות נקבע כי מי שיכול להגיש תלונה הוא בין היתר "אדם אחר שטוען כי עובדו של המעסיק או ממונה מטעמו הטריד אותו מינית או התנכל לו, במסגרת יחסי עבודה".



אם לא עמד המעסיק בחובות המפורטות בחוק ובתקנות, קמה לו אחריות משפטית והוא חשוף לתביעה בבית הדין לעבודה. בפסיקה נקבע לדוגמה כי מעסיק חייב בפיצוי ללא הוכחת נזק משום שלא בירר תלונת עובדת, אף שהתביעה נגד הנילון עצמו נדחתה⁵⁰. במקרה נוסף הטיל בית הדין לעבודה על מעסיק פיצויים ללא הוכחת נזק בשל פגמים קשים בטיפולו בתלונה שקיבל⁵¹.

התקנון לדוגמה והתקנון המותאם

1. יחסי העבודה בעולם העבודה המודרני מגוונים ובחלקם מורכבים. התקנות קובעות כי על המעסיק למסור לעובדיו או לפרסם באופן גלוי תקנון למניעת הטרדה מינית. מי שמעסיק עד 25 עובדים יצא ידי חובתו זו אם מסר או פרסם במקום בולט לעין שבשליטתו את התקנון לדוגמה למניעת הטרדה מינית הקבוע בתוספת לתקנות, שחל, כברירת מחדל, על כלל מקומות העבודה. התקנון לדוגמה מבהיר את מילות החוק⁵² ואף כולל דוגמאות המסבירות מהן ההתנהגויות האסורות על פי החוק. עוד מוסיף ומפרט תקנון זה את הדרכים שבהן יכול לפעול אדם שהטרידו אותו מינית או התנכלו לו.

2. בתקנות נקבע כי מי שמעסיק יותר מ-25 עובדים חייב לערוך בתקנון לדוגמה התאמות המביאות לידי ביטוי את המאפיינים הייחודיים של מקום העבודה מבחינת הסדרי העבודה וקשרי העבודה הקיימים בו⁵³. הדברים אמורים בעיקר למקומות עבודה שלהם מאפיינים ייחודיים כגון ריבוי סניפים ולגופים שיש בהם עובדים בתנאי עבודה ייחודיים כגון עובדים במשמרות ועובדי קבלן. על החשיבות בהכנת תקנון שנעשו בו התאמות אלה (להלן - תקנון מותאם) ניתן ללמוד מן הדוגמאות שלהלן.

א. חברות הדיור הציבורי: ביולי 2019 היו בישראל 50,416 דירות בדיור ציבורי⁵⁴. כמחצית מדיירי הדיור הציבורי הן משפחות חד הוריות שבראשן אישה. מלאי דירות הדיור הציבורי מנוהל על ידי כמה חברות מאכלסות.

50 סע"ש (ב"ש) 40261-03-14 פלונית נ' אלמוני (פורסם במאגר ממוחשב, 29.11.17); ע"ב (ת"א) 1852-01 ברנשטיין נ' חברת מזדה מצדה בע"מ (פורסם במאגר ממוחשב, 10.4.05).

51 סע" (י-ם) 1594-10 חנקוביץ נ' אלמוני (פורסם במאגר ממוחשב, 12.4.15).

52 לדוגמה: סעיף 1(א) לתקנון מבהיר כי החוק חל על הטרדה בידי שני המינים וכלפי שני המינים; סעיף 1(ב) (6) לתקנון מבהיר כי "תצלום, סרט או הקלטה" כוללים גם עריכה או שילוב של תצלום, סרט או הקלטה באופן שניתן לזהות את האדם.

53 ראו גם אורית קמיר, "הערכת מצב בתום העשור הראשון", מילים מטרידות: סוגיות בהטרדה מינית מילולית (בעריכת ליאת לבנון, 2011).

54 נתנאל קופראק, מערך הדיור הציבורי בישראל, נתונים ותנאי זכאות (2019), הכנסת, מרכז המחקר והמידע.



דייר המתגורר בדיור ציבורי זכאי לתיקון ליקויים בדירתו (לפי רשימת פריטים סגורה) על ידי החברה המאכלסת. ביום 12.7.16 הוצגו לוועדת הכנסת לקידום מעמד האישה עדויות בדבר הטרדות מיניות של משתכנות בדיור הציבורי. המטרידים לא נמצאו ביחסי עבודה עם המוטרדות, וגם לא היו עובדי החברה המשכנת, אלא סיפקו לה שירותים חיצוניים של תיקון ליקויי בניה וכו'.

מחמת מצבן הכלכלי הקשה לא היה ביכולתן של המוטרדות להגיש תביעה אזרחית, וההליך הפלילי היה המסלול האפשרי היחיד. כיוון שההליך הפלילי הוא תהליך מורכב, התגייסו חברות הדיור הציבורי לתיקון תקנון שהרחיב את חובות החברות למניעת הטרדה מינית של משתכנת של חברת הדיור בידי עובד או ספק של החברה⁵⁵. בתקנון התחייבו חברות הדיור הציבורי למנות אחראית למניעת הטרדה מינית שתקבל תלונות של דיירות ואף קבעו סנקציות משמעותיות כלפי ספקים עד כדי הפסקת התקשרות מיידית. משרד הבינוי והשיכון החליט לפקח על עבודת האחראיות למניעת הטרדה מינית בחברות הדיור הציבורי ופעל לקבלת דיווח קבוע על מספר התלונות ועל אופן הטיפול בהן⁵⁶.

ב. אקדמיות לאומניות: למשרד מבקר המדינה נמסרו פרטים בדבר טענות שהעלו בעבר סטודנטיות כנגד התנהגויות של מרצים באקדמיות לאומניות. המידע שנמסר נגע ללימוד תכנים מיניים פוגעניים בטענה שיש לכך הצדקה אומנותית ושהלימודים מחייבים מרחב יצירה. לאלו התווספו דיווחים בתקשורת על טשטוש גבולות בין מרצים לסטודנטים וסטודנטיות המעלים חשד לניצול יחסי מרות בבתי הספר למשחק ולאומניות. התקנון לדוגמה איננו עוסק בנסיבות ייחודיות אלו.

יש לציין כי הלימודים באקדמיות לאומניות עוסקים ביצירה ובחשיפה אישית, ובין היתר, גם בגוף האדם ובמיניות. עם זאת, אין בכך כדי לייתר את הדרישה כלפי מוסדות הלימוד להגדיר, במסגרת של תקנון למניעת הטרדה מינית, את גבולות המותר והאסור במהלך השיעורים, וכן את גבולות המותר והאסור בכל הנוגע לניצול יחסי מרות שבין מרצים לבין סטודנטיות וסטודנטים.

דוגמה להתייחסות למאפיינים הייחודיים של עולם האומנות במסגרת תקנון למניעת הטרדה מינית ניתן למצוא במסמך מדיניות איסור אפליה והטרדה

55 ח"כ עאידה תומא סולימאן, פרוטוקול מס' 167, ועדת הכנסת לקידום מעמד האישה, עמ' 1 (16.5.17).

56 פרוטוקול 167, ועדת הכנסת לקידום מעמדה האישה (16.5.17).



מינית שפרסמה האקדמיה לאומנות יפה בפנסילבניה, וכן במדריך התקנות לסטודנט שפרסמה, העוסק, בין היתר, בהתנהלות בשיעור הכולל מודל אנושי⁵⁷. בישראל ארגון השחקנים בישראל (שח"ם) יצר אמנה⁵⁸ הקובעת כללים להתנהגות במבחני קבלה לבתי הספר למשחק, בשיעורי משחק ובתרגילי משחק וכללים להתנהגות במסגרת יחסי מורה ותלמידים.

מן הראוי כי המל"ג תנחה את האקדמיות לאומניות להתאים את התקנון למניעת הטרדה מינית שלהן למאפיינים הייחודיים של חומרי הלימוד ושל הקשרים הבין-אישיים בין התלמידים והמרצים.

המל"ג מסרה בתשובתה מיולי 2019 כי האחריות לעמידה בהוראות החוק מוטלת על המוסדות להשכלה גבוהה. עם זאת, מליאת המל"ג פועלת לקידום מניעת הטרדה מינית במוסדות אלה. בינואר 2018 מונתה במל"ג אחראית למניעת הטרדה מינית, העוקבת אחר הדוחות השנתיים שמגישים מוסדות ההשכלה הגבוהה על פי החוק, ובשנת 2018 קיימה המל"ג כנס לאחראיות למניעת הטרדה מינית של מוסדות ההשכלה הגבוהה ויום עיון בנושא לבכירי המערכת האקדמית. המל"ג גם הבהירה בתשובתה כי תבחן את נושא ההטרדות המיניות במסגרת לימודי האומנות ואף תפנה למוסדות בתחומי האומנויות בבקשה להתאים את התקנון למניעת הטרדה מינית למאפייני המוסד, בהתאם לתחומי הלימוד הייחודיים הנלמדים בו.

א. הנהלת בתי המשפט: בהנהלת בתי המשפט כ-4,000 עובדי מדינה, שחוק המשמעת חל עליהם. לעומתם, סגל השופטים אינם מוגדרים עובדי מדינה, וחוק זה אינו חל עליהם.

כאשר הנילון הוא עובד מדינה, על הממונה על מניעת הטרדה מינית להעביר את התלונה לבירורה של נש"ם. אולם אם המטריד הוא שופט שאינו עובד מדינה, הרי שעל הממונה להעביר את התלונה לבירור מנהל בתי המשפט, שהוא למעשה המעסיק.

57 Students Regulations and Policies guide, Models - Rules for Classrooms and studios Pennsylvania Academy of the fine arts, Policy prohibiting sexual and gender-based discrimination, harassment, and misconduct - Pennsylvania Academy of the fine arts <https://www.pafa.org/titleix>

58 בשיתוף וליזוי של מרכז הסיוע לנפגעות תקיפה מינית בתל אביב.



יצוין כי לפי התקנות והתקנון לדוגמה, כל מעסיק נדרש למנות אחראי מטעמו, והמעסיק אמור לטפל בעצמו בתלונות על הטרדה מינית רק אם לאחראי או למחליפו יש נגיעה אישית למעורבים בתלונה. עוד קובעות התקנות כי ככל שניתן, תמונה אישה אחראית לבירור התלונות.

על הנהלת בתי המשפט להכין תקנון מותאם שיבהיר לעובדיה אל מי עליהם לפנות במקרה של הטרדה מינית ויתווה הליך נגיש להגשת תלונות על הטרדה מינית בידי שופטים. כמו כן ראוי שהנהלת בתי המשפט תבחן מינוי של אחראית למניעת הטרדה מינית שתטפל בכלל התלונות על שופטים.

הנהלת בתי המשפט ציינה בתשובתה מיולי 2019 כי יש מקום למנגנון מובנה הכולל את ההתאמות הנדרשות מתוקף מעמדם ותפקידם של שופטים. במסגרת זו פעלה חטיבת השופטים הרשומים והרשמים בהנהלת בתי המשפט לקידום מינוי אחראית, שופטת בדימוס, שתהיה אמונה על תלונות בנוגע להטרדות מיניות שהוגשו נגד נושאי משרה שיפוטית. המינוי יצא לפועל בספטמבר 2019.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את מינוי האחראית למניעת הטרדה מינית שתברר תלונות על נושאי משרה שיפוטית.

הטרדה מינית במגזר העבודה הפרטי

בירור תלונות בידי האחראית למניעת הטרדה מינית במקום העבודה

1. כאמור, התקנות מחייבות את המעסיק לפעול למניעת הטרדות מיניות גם באמצעות טיפול נאות בתלונות בנושא. לפי התקנות, האחראיות למניעת הטרדה מינית במקומות עבודה פרטיים נדרשות לברר את התלונות המוגשות לטיפולן. לבירור התלונות על ידי האחראיות שבמקום העבודה יש יתרונות וחסרונות לעומת העברת התלונות לבירור חיצוני:

א. היתרונות הם טיפול יעיל וזריז בתלונה, לטובת הנפגעת, הנילון ומקום העבודה; גמישות ניהולית ושיקול דעת רחב המאפשרים לבחור בדרכי



טיפול, בפתרונות ובסנקציות ההולמים את נסיבותיו של כל מקרה ומביאים בחשבון את כל צורכי המעורבים; הטיפול בתלונה במקום העבודה מקל על הנפגעת לגייס את המשאבים הנפשיים הדרושים להגשת התלונה בלי לערב גורם חיצוני כמו המשטרה או בית המשפט, העלול להעמיק את המשבר ולהחריף את הטלטלה האישית והתעסוקתית שהיא חווה ממילא⁵⁹.

ב. החסרונות נובעים מקשיים ואתגרים רבים בקיום הליך הבירור במתכונתו הקיימת, ובהם היעדר הכשרה מקצועית של האחראית למניעת הטרדה מינית, היעדר גיבוי של המעסיק וקושי לקיים הליך ברור אובייקטיבי, מחמת היכרות מוקדמת של האחראית עם הצדדים, וכן החשש שבמקרים מסוימים יתנכלו לאחראית בעקבות הליכי הבירור שערכה⁶⁰.

האחראיות למניעת הטרדה מינית במגזר הפרטי אינן מחויבות לעבור השתלמויות העוסקות במהות התפקיד, בהכרת החוק למניעת הטרדה מינית, בדרכי מניעה ובאופן הטיפול בתלונות. במגזר הפרטי אומנם פועלים כמה גופי הכשרה לאחראיות, אך אין פיקוח על גופים אלה.

2. בשנת 2010 הקימה הרשות לקידום מעמד האישה, שפעלה אז במשרד ראש הממשלה, את הפורום למניעת הטרדה מינית. בפורום השתתפו בין היתר נציגים של נש"ם, הרשות לקידום מעמד האישה, נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה שבמשרד העבודה, מינהל הסדרה ואכיפה במשרד העבודה, משרד המשפטים ועמותות העוסקות בקידום נשים, נשות אקדמיה ועורכות דין. מטרת הפורום הייתה לבחון ולקדם תיקוני חקיקה דרושים, ובעיקר לבחון הקמת נציבות לבירור תלונות על הטרדה מינית במקומות עבודה פרטיים, שתחליף את מנגנון בירור התלונות על ידי האחראיות למניעת הטרדה מינית.

ואולם פעילות הפורום הופסקה עוד בשנת 2010.

59 דנה גינורס ותמי קצביאן, "בשירות המדינה: מבט ביקורתי על מניעה וטיפול בהטרדות המיניות במגזר הציבורי", עבודה מטרידה: דו"ח שנתי של איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ונפגעי פגיעה מינית (2014).

60 אילת ברעם, "מנקודת מבטו של האחראי על החוק למניעת הטרדה מינית", בתוך: מוצאים את ההטרדה לאור, דו"ח שנתי של איגוד מרכזי הסיוע (2008).



3. בשנת 2017 ערך איגוד מרכזי הסיוע סקר בקרב 50 אחראיות למניעת הטרדה מינית במקומות עבודה פרטיים וממונות על מניעת הטרדה מינית במגזר הציבורי⁶¹. הסקר איתר קשיים שונים בעבודת האחראיות. 48% מהמשתתפות בסקר ציינו שהן מעדיפות שהתלונה תבורר על ידי גוף חיצוני מקצועי ו-52% ציינו שהן מעדיפות שהתלונה תבורר על ידי האחראית או הממונה במקום העבודה. כ-56% מהאחראיות והממונות שהן חברות הנהלה וכ-66% מהאחראיות והממונות שנזקקו לייעוץ משפטי העדיפו שהתלונה תבורר על ידי גוף חיצוני.

לנוכח קשיים בעבודת האחראיות למניעת הטרדה מינית והיעדר הכשרה מוסדרת ולנוכח ההכרה בצורך בבחינת הנושא על ידי הפורום למניעת הטרדה מינית, שלא השלים את דיוניו, ראוי שמשרד המשפטים, הממונה על יישום החוק, יבחן את היתרונות והחסרונות המפורטים לעיל, בשיתוף משרד העבודה והמשרד לשוויון חברתי, שבו פועלת כיום הרשות לקידום מעמד האישה, ויחד יגבשו מדיניות ראויה.

הפיקוח על יישום החוק במגזר העבודה הפרטי

מינהל הסדרה ואכיפה במשרד העבודה: בחוק ובתקנות נקבע כי המעסיק יותר מ-25 עובדים חייב להכין תקנון מותאם. החוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, התשע"ב-2011, קובע כי אי-קביעת תקנון מותאם לפי החוק למניעת הטרדה מינית היא הפרת הוראה חוקית שניתן להטיל בגינה עיצום כספי. מינהל הסדרה ואכיפה במשרד העבודה (להלן - מינהל הסדרה ואכיפה) הוא המוסמך להטיל עיצום כספי על הפרת הוראה בדיני עבודה המתגלה בעקבות תלונה או בבדיקה יזומה של פקחי משרד העבודה.

בשנת 2007 יזם האגף לאכיפת חוקי עבודה במשרד התמ"ת, בשיתוף הרשות לקידום מעמד האישה, מבצע לאכיפת ההוראה לקבוע תקנון מותאם במקומות עבודה במגזר הפרטי. במהלך המבצע ביקרו פקחים ב-163 אתרים שהועסקו בהם כ-15,000 עובדים. בעקבות המבצע נפתחו 102 תיקי חקירה ונמצא כי כ-34% מהמעסיקים שנבדקו הפרו את החוק למניעת הטרדה מינית. כנגד 35 מעסיקים נפתחו הליכים פליליים. מטרת המבצע היו לבדוק את מידת אכיפתו של החוק ולהעלות את מודעות הציבור והמעסיקים לתופעה ולהיקפה.

61 23% מהמשתתפות היו ממגזר העבודה הציבורי וכל השאר ממגזר העבודה הפרטי.



בביקורת עלה כי משנת 2007 לא התקיימו מבצעים דומים.

מטרת ההוראה המחייבת מי שמעסיק יותר מ-25 עובדים להכין תקנון מותאם היא לאפשר למעסיק להביא לידי ביטוי את המאפיינים הייחודיים של מקום העבודה.

המינהל אינו אוכף באופן יזום את הסעיף הנוגע לאי-קביעת התקנון ואינו עורך בדיקות בעניין אלא כאשר מתקבלת תלונה בנושא זה. הלכה למעשה שום גורם אינו בודק אפוא את יישומו של סעיף זה במגזר הפרטי.

יתרה מזו, באפריל 2016 פרסם מינהל הסדרה ואכיפה את סדרי העדיפויות שלו לטיפול בהפרות דיני עבודה. המסמך לא כלל התייחסות לחוק למניעת הטרדה מינית. באפריל 2016 פרסם המינהל החלטה ולפיה עבודת הפיקוח "תתמקד בהפרות שכר שיש בהן פוטנציאל גבוה לפגיעה בזכויות העובדים". עקב כך ירדה העדיפות של הפיקוח על יישום החוק למניעת הטרדה מינית, הנתפס כחוק שאינו משפיע על זכויות השכר של העובדים.

לשיטת מינהל הסדרה ואכיפה אי-קביעת תקנון היא עבירה רישומית בלבד⁶². משרד העבודה ציין בתשובתו מיולי 2019 כי עמדה זו נתמכת גם על ידי ארגוני העובדים והמעסיקים וקיבלה את אישור היועץ המשפטי לממשלה במסגרת התייעצות בעניין מדרג העיצומים הכספיים שבאפשרות המינהל להטיל.

לדעת משרד מבקר המדינה החובה לקבוע תקנון מותאם היא חובה מהותית, שנועדה ליצור סביבת עבודה בטוחה ומוגנת. אין מדובר רק בחובה טכנית להציג את נוסח התקנון המוצע בחוק, אלא החוק והתקנות כיוונו לכך שמקומות העבודה המעסיקים יותר מ-25 עובדים יבחנו את סדרי העבודה הנהוגים אצלם ויקבעו תקנון המתאים לאופי העבודה ולאוכלוסיית העובדים.

62 לפי הגדרת מינהל הסדרה ואכיפה, "עבירה רישומית" היא הפרת חובה מינהלית, בדומה להפרת חובות דיווח לרשויות שונות, ולא הפרה של חובה מהותית שיש בה כדי להשפיע על העובדים.



יצוין כי לקיום מבצעי אכיפה למניעת הטרדה מינית במגזרים מסוימים יש חשיבות לא רק לאכיפת החובה לקבוע תקנון מותאם. כך למשל, במאמר שפרסם איגוד מרכזי הסיוע בשנת 2018 עלה כי בעיית ההטרדה המינית במגזר העבודה הערבי היא ייחודית, בשל אופי ההעסקה ואופי הקשרים המשפחתיים והבין-אישיים המורכבים בחברה הערבית. עסקים רבים הם קטנים או משפחתיים. אופי העסקה זה משפיע על האכיפה הפנימית של האיסור על הטרדות מיניות, הן במישור החוקי שאינו מחייב מינוי אחראית, אלא בעל העסק עצמו רשאי לכהן בתפקיד זה, והן במישור המעשי של הקושי לברר תלונות במציאות של קשרי משפחה בתוך מקום העבודה. גם רבים מהעסקים הגדולים מנעלים ממינוי אחראית כנדרש בחוק. לפי המאמר, "ההימנעות מהטלת סנקציות על מעסיקים אשר אינם ממנים אחראיות משדרת מסר של זלזול בתפקיד האחראית - דבר אשר משפיע על נכונותן של האחראיות להתמודד בעצמם עם האתגרים".

לשימוש בכלי האכיפה שהוקנו למינהל הסדרה ואכיפה יש אפוא חשיבות גם מהטעם שאחת ממטרות החוק היא שינוי השיח החברתי והעלאת המודעות להתנהגויות לא רצויות שנאסרו בחוק. למינהל הסדרה ואכיפה היכולת ליידיע את המעסיק על חובותיו ולפקח על מיליון וליידע את העובדים על איסורי החוק.

על מינהל הסדרה ואכיפה לפעול בהתאם לסמכות שהוקנתה לו ולפעול לאכיפה יזומה ובקרה על מילוי חובות מעסיקים בהתאם לחוק למניעת הטרדה מינית. משרד מבקר המדינה ממליץ למינהל הרכש הממשלתי במשרד האוצר לבחון את האפשרות לדרוש מחברות פרטיות הניגשות למכרזים ממשלתיים הצהרה מטעמן בדבר עמידה בדרישות החוק למניעת הטרדה מינית לגבי תקנון מותאם ומינוי אחראית.

משרד העבודה ציין בתשובתו כי בעקבות הערת מבקר המדינה יטמיע נהלים שלפיהם בכל מקום עבודה שמועסקים בו יותר מ-25 עובדים יימסר למעסיק מכתב הסבר על חשיבות מניעת הטרדה מינית במקום העבודה ועל החובות המוטלים עליו.

נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה: בשנת 1998, עם חקיקת החוק למניעת הטרדה מינית, תוקן חוק שוויון הזדמנויות בעבודה ונוסף בו איסור התנכלות - פגיעה בעובד שמקורה הוא הטרדה מינית על פי החוק למניעת הטרדה מינית או פגיעה בעובד שסייע לעובד אחר בהגשת תלונה או תביעה.

נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה שבמשרד העבודה (להלן - נציבות השוויון) הוקמה בשנת 2008, כ-10 שנים לאחר חקיקת חוק שוויון הזדמנויות בעבודה.



הנציבות הוקמה במטרה להגביר את אכיפת הוראות חוק שוויון הזדמנויות בעבודה, שהמציאות לימדה שעד אותה העת היו קשיים באכיפתו.

יוצא אפוא שנציבות השוויון מוסמכת לטפל באפליה אסורה על בסיס הטרדה מינית. נוסף על כך, החוק למניעת הטרדה מינית הוא אחד החוקים שבגין הפרת הוראותיו מוסמכת נציבות השוויון להגיש תביעות אזרחיות לבית הדין לעבודה או לערכאה אחרת המוסמכת לדון בהן. ואולם נציבות השוויון אינה יוזמת בקרות במקומות העבודה ואינה תובעת בגין עילה זו, אלא רק מטפלת בתלונות שהוגשו לה.

מהדוח השנתי של נציבות השוויון לשנת 2016 עולה כי כ-3.5% מהפניות אליה עסקו בהטרדה מינית (כ-1.7% במגזר הציבורי וכ-4.1% במגזר הפרטי). בסיכום הדוח נכתב כי חל גידול ניכר במספר הפניות בנושא זה (מ-3 פניות בשנת 2015 ל-25 פניות בשנת 2016). נציבות השוויון מסרה כי היא מקיימת הדרכות על החוק אצל מעסיקים המבקשים זאת.

בישיבת ועדת הכנסת לקידום מעמד האישה ב-18.05.2018 מסרה נציגת נציבות השוויון כי 34 מ-776 הפניות שבהן עסקה הנציבות בשנה החולפת היו בנושא הטרדה מינית. 8 מהן היו בקשות לקבלת התקנון או מידע מחקרי או לקבלת הדרכה בעניין הטרדה מינית. 23 פניות נועדו להתיעצויות משפטיות בעניינים שונים, והטיפול ב-14 מהן הסתיים בשיחת הטלפון הראשונה. בעקבות 3 פניות התבקשה חוות דעת מטעם נציבות השוויון כידיד בית המשפט⁶³.

משרד העבודה מסר בתשובתו כי לנוכח רוחב תחומי עיסוקה של נציבות השוויון ועקב משאביה המוגבלים - 13 עובדים בלבד - ויכולותיה המעשיות הנגזרות מכך, הביקורת על קיום חובות המעסיקים על פי החוק או הפרתן נעשית רק במסגרת בירור תלונות או בעקבות פניות המובאות לפתחה של הנציבות. נציבות השוויון מפרסמת באתר המרשתת שלה מידע רב והנחיות לעובדים ולמעסיקים בעניין חקיקת השוויון בעבודה ובכלל זה בנושא ההטרדות המיניות. נוסף על כך, הנציבות מקיימת הרצאות והדרכות שונות לעובדים ולמעסיקים, שחלקן מייחדות פרק לחוק למניעת הטרדה מינית.

63 "ידיד בית המשפט" הוא מוסד משפטי שמטרתו לסייע לבית המשפט בסוגיה כלשהי, והוא אינו צד ישיר לסכסוך הנדון, אלא שהוא מייצג - מתוקף תפקידו או עיסוקו - אינטרס או מומחיות שמן הראוי שישמעו בפני בית המשפט בסכסוך מסוים.



מן הראוי שנציבות שוויון הזדמנויות בעבודה תיידע מעסיקים בדבר האפשרות לפנות אליה בעניין הטרדות מיניות, אם באמצעות פנייה לארגוני מעסיקים ועובדים ואם בדרך אחרת, ותמסד את דרכי הפנייה אליה כאמור. על הנציבות להבהיר למעסיקים כי אפשר לפנות אליה לקבלת הדרכה על החוק ולהציע למעסיקים שירות נרחב מזה שהיא מציעה היום ובכך לשפר את אופן היישום של החוק למניעת הטרדה מינית במגזר הפרטי. פרסום אפשרות הפנייה לנציבות יכול להיעשות בשיתוף פעולה עם הרשות לקידום מעמד האישה, בהתאם להמלצות שפרסמה הרשות לקידום מעמד האישה (ראו להלן) לגבי הפקת מסע פרסום בנושא מניעת הטרדה מינית.

הרשות לקידום מעמד האישה: הרשות לקידום מעמד האישה (להלן - הרשות) היא גוף סטטוטורי שהוקם בשנת 1998. חוק הרשות לקידום מעמד האישה, התשנ"ח-1998, מגדיר את מטרותיה וסמכויותיה כדלהלן: "לקדם את השוויון בין נשים לגברים בישראל, להביא לתיאום בין הגופים המטפלים במעמד האישה בישראל, לקדם את החינוך, החקיקה והאכיפה בתחומים אלה, להבטיח כי בהליכי החקיקה ייבחנו השלכות החקיקה המוצעת על השוויון בין נשים לגברים, לקדם פעילות למניעת אלימות נגד נשים, להעמיד לרשות הממשלה את הכלים והמימון הנדרשים להשגת המטרות האמורות". לפי חוק זה הרשות "תגבש, תקדם ותעודד מדיניות ופעילות לקידום מעמד האישה, לקידום השוויון בין המינים, לביעור ההפליה נגד נשים ובכלל זה למניעת אלימות נגד נשים".

1. הרשות לקידום מעמד האישה עסקה לאורך השנים בנושא ההטרדות המיניות במגוון אפיקים: בין היתר היא הגישה חוות דעת על הצעות חוק פרטיות הנוגעות לחוק למניעת הטרדה מינית; היא קידמה מסעי פרסום הנוגעים להטרדות מיניות, כגון מסע פרסום להעלאת המודעות להטרדות מיניות בתחבורה הציבורית, והיא קיבלה את הדיווחים השנתיים של מוסדות ההשכלה הגבוהה על פעולותיהם לטיפול בתלונות ולמניעת הטרדות מיניות.

כמו כן פעלה הרשות במגוון אפיקים למניעת הטרדות מיניות במגזר העבודה הפרטי: הרשות ריכזה מידע על האחראיות למניעת הטרדה מיניות בשלל מקומות עבודה; הדפיסה את התקנון לדוגמה הקבוע בחוק והפיצה אותו במקומות עבודה שונים במגזר הפרטי; שימשה מרכז מידע שסיפק מענה לשאלות של האחראיות; הפיצה ערכת הסברה למניעת הטרדה מינית שבה מודגמים מצבים שונים של הטרדה מינית, כדי ללמד איך לזהותם ולטפל בהם כראוי, ופרסמה רשימת גופים מקצועיים להכשרת אחראים על פי החוק.



בינואר 2016 סיימה את תפקידה ראשת הרשות דאז, וביוולי 2017 החליטה הממשלה למנות ראשת רשות חדשה, וזו החלה את עבודתה באוקטובר 2017. בתקופה שבה לא כיהנה ראשת רשות פסקה הרשות, הלכה למעשה, מפעילות. באוקטובר 2017 חזרה הרשות להפיץ כרזות של עיקרי התקנון, וכן חידשה את הדרישה לקבלת הדוחות השנתיים של מוסדות ההשכלה הגבוהה.

בידי הרשות מידע רב שנאסף לאורך השנים בנוגע למניעת ההטרדות המיניות והטיפול בהן. מוצע לרשות לשוב ולפעול גם באפיקים הקודמים שבהם פעלה.

2. בנובמבר 2017 החליטה הממשלה להקים ועדה למאבק בהטרדות המיניות. הוועדה, בראשותה של ראשת הרשות לקידום מעמד האישה, אף קיבלה תקציב בסך 10 מיליון ש"ח מתקציב המשרד לשוויון חברתי⁶⁴. חברי הוועדה הם נציגים של גופי מדינה שונים, ובהם משרד החינוך, המשרד לשוויון חברתי, משרד המשפטים, משרד האוצר, המשטרה וצה"ל, ומנכ"לית איגוד מרכזי הסיוע. בוועדה אין נציגים ממגזר העבודה הפרטי. הוועדה קיימה חמישה מפגשים של שיתוף הציבור כדי להתרשם במישרין מהיקפי התופעה של הטרדות מיניות.

בינואר 2019 פורסמו המלצות הוועדה, ובהן המליצה כיצד לחלק את התקציב שניתן לרשות למניעת הטרדה מינית. עוד המליצה, בין היתר, על השקת מסע פרסום שמטרתו העלאת המודעות וחינוך של הציבור הרחב לשינוי תפיסות ונורמות חברתיות בנוגע לתופעת ההטרדות המיניות; הקמת זירה דיגיטלית למאבק בהטרדות מיניות במקומות עבודה המהווה מרחב להנגשת ידע וחומרי הסברה, ולשיתוף והיוועצות לשימושם של עובדים, מעסיקים וממונות על מניעת הטרדה מינית; מתן תמיכות ממשלתיות למוסדות הפועלים למאבק בהטרדות מיניות במקומות עבודה; ביצוע ניסוי (פילוט) שבו יוטמע במשרד ממשלתי שייבחר כלי דיווח דיגיטלי שיאפשר לעובדים להגיש תלונה על הטרדה מינית באופן מקוון; הקמת מאגר פרטי אחראיות למניעת הטרדה מינית בשוק העבודה הפרטי ועוד. ההמלצות עתידות להיות מיושמות בשנים 2019 - 2021 (כל המלצה על פי המועד הקבוע לה).

64 החלטת ממשלה 3229 (אשה/7).



משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את המלצות הוועדה, ומקווה כי פעולותיה יקדמו שינוי תודעתי, שבעקבותיו תצטמצם תופעת ההטרדות המיניות במידה ניכרת. הקמת מאגר פרטי אחראיות יכולה לשמש שלב ראשון בהסדרת הכשרתן כאמור לעיל. עם זאת, כדי להוביל לשינוי במגזר העבודה הפרטי מוצע לרשות לפנות אל קהל המעסיקים ולשתף אותם במהלכים המתוכננים ליישום המלצות הוועדה.

יוזמות לאסדרה במגזר הפרטי

יישום של החוק למניעת הטרדה מינית במגזר העבודה הפרטי הוא אתגר גדול. מינהל הסדרה ואכיפה הוא הגוף הממשלתי היחיד המחזיק בסמכות אכיפה - ביכולתו להטיל עיצום כספי על מעסיק של יותר מ-25 עובדים שלא קבע תקנון מותאם. להלן יוצגו כמה יוזמות לאכיפת החוק למניעת הטרדה מינית במגזר העבודה הפרטי.

1. יוזמה שהחלה במגזר הפרטי היא הקוד הוולונטרי למניעת הטרדה מינית במקומות עבודה. משרד העבודה תומך בעמותות לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. התמיכה יכולה להינתן בין היתר למוסדות ציבור הפועלים לקידום קוד מרצון בתחום דיני העבודה שמטרתו להוסיף על הקיים בחוק ולקבוע נורמות חדשות במטרה שיאומצו בידי חברות וענפים מובילים במשק⁶⁵.

בשנת 2014 קיבלו איגוד מרכזי הסיוע ומכון התקנים הישראלי (להלן - מכון התקנים) תמיכה בסך 100,000 ש"ח לפיתוח מפרט: קוד וולונטרי למניעת הטרדה מינית במקומות עבודה.

הקוד פורסם בפברואר 2016, ומטרתו "להתוות למעסיקים את הדרך ליצירת סביבת עבודה בטוחה בלא הטרדות מיניות. הקוד מספק למעסיקים עקרונות מנחים לצד פעולות קונקרטיות וישימות, שהטמעתן תסייע לארגון בהתמודדות עם תופעת ההטרדה המינית". יצוין כי תהליך הפיתוח של הקוד הוולונטרי כלל

65 מתוך הסיכום השנתי לשנת 2017 של מינהל הסדרה.



התייעצות עם מומחים לדיני עבודה ועם נציגי מגזרים שונים בעולם העבודה, כדי ללבן סוגיות שהיו במחלוקת.

הקוד מפרט ומסביר את הוראות החוק ואף מרחיב אותו, קובע כי יש למנות בעלי תפקידים שונים (נאמנת, אחראית למניעת הטרדה מינית וצוות עבודה להטמעת הקוד) ולהקצות תקציב שנתי למניעת הטרדות מיניות ולטיפול בהן. כמו כן נקבע בקוד כי אחת לשנה יתקיים בארגון דיון בנושא הטרדה מינית בהשתתפות חברי צוות העבודה, המנכ"ל או הסמנכ"ל, האחראית, גורם מתחום הייעוץ המשפטי ומנהל משאבי אנוש.

הקוד מציע מנגנון בירור תלונה הכולל רשימת משימות ברורה: ככלל, הליך הבירור ייעשה בתוך שבועיים, ולאחריו תגיש האחראית למעסיק בתוך שלושה ימים דוח המסכם את העדויות עם מסקנותיה. על המעסיק להחליט על המשך הטיפול בתוך שבעה ימים (כפי שנקבע גם בתקנות). הקוד גם נותן מענה לשאלות ניהוליות ומשפטיות שיכולות לעלות במהלך בירור התלונה.

ארגון החפץ להציג את עמידתו בתנאי מפרט הקוד יוכל לפנות לאגף איכות והסמכה במכון התקנים לצורך בדיקת הדבר. הארגון יידרש להציג מערכת ניהול מרכזית⁶⁶, ייערך בארגון מבדק, ואם ימצא שהוא עומד בתנאי המפרט - תינתן לו תעודה המעידה על עמידתו בהם בשנה החולפת. על הארגון להתחייב לביצוע מבדקים פעם בשנתיים.

נמצא כי מתוך מאות אלפי החברות והמעסיקים הפוטנציאליים עד נובמבר 2019 רק חמישה גופים הטמיעו את הקוד הוולונטרי - שתי עיריות, בנק ושתי חברות פרטיות. גופים ספורים נוספים מצויים בהליכי אימוץ הקוד.

אחת מקרנות הון הסיכון אימצה את עקרונות הקוד הוולונטרי והציעה לחברות שהיא משקיעה בהן לאמצו גם הן. הקרן גם פרסמה כללים מנחים למניעת הטרדה מינית ואפליה והפיצה אותם בקרב אותן חברות. נוסף על כך, היא הציעה לחברות המעסיקות פחות מעשרה עובדים לשאת עבורן בעלות של בירור חיצוני של תלונות על הטרדה מינית, כדי להבטיח שתלונות יטופלו ביעילות, וששיקול כלכלי לא יגרום לטיפול לא מספק.

66 דוגמת מערכת לפי ת"י (תקן ישראלי) 9001:2008, שהוא תקן לניהול איכות או מערכת דומה.



לא נמצא כי משרד העבודה פעל לפרסום ולהטמעה של הקוד הוולונטרי בקרב מעסיקים במגזר הפרטי.

נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה מסרה בתשובתה כי היא נכונה לפרסם את הקוד הוולונטרי באתר המרשתת שלה, אלא אם כן ייקבע שיש מניעה לכך. משרד העבודה השיב כי מתן תמיכה לגופים כדי שיפתחו קוד מרצון בתחום דיני העבודה אין פירושה שניתנת חסות ממשלתית לתוכן הקוד שפיתחו ולפעילות להפצת הקוד בקרב מעסיקים. מטרת התמיכה לעודד ניסוח קודים מרצון ראויים כדי לשפר את מצב זכויות העובדים בישראל בכלים של אכיפה עצמית.

על חשיבות הקוד הוולונטרי יכולים ללמד דבריה של סמנכ"לית משאבי אנוש בחברה שהטמיעה את הקוד. לדבריה, לאחר תהליך ההטמעה חל שיפור של ממש בטיפול בהטרדות מיניות ובמניעתן. הקוד הותאם לאופי הפעילות של החברה ושל עובדיה. התקנון הותאם לחברה, וההדרכה הותאמה לדוברי רוסית, וכן לעובדים עם מוגבלות. כל עובד חדש מקבל הדרכה, וכל העובדים עוברים מעין מבחן כחודש לאחר שקיבלו הכשרה. למנהלים הוכנה הכשרה ייעודית. השיפור ניכר בכך שרמת המודעות עלתה ומספר התלונות גדל, אך חומרתן פחתה. פעם בשנה העובדים מקבלים עדכון בכמה תלונות טיפלה החברה - וההבנה כי ההנהלה רואה זאת בחומרה מחד גיסא ומטפלת בתלונות בדיסקרטיות מאידך גיסא מחלחלת בקרב העובדים.

מוצע כי משרד העבודה, שכאמור תמך בהכנת הקוד הוולונטרי, יפעל לעידוד מעסיקים להטמיעו במקומות העבודה הפרטיים. כמו כן, מומלץ כי הרשות לקידום מעמד האישה תבחן את הצורך בתרגום הקוד לשפות אחרות ואת יכולתה לסייע בהפצתו בקרב מעסיקים.

2. בשנת 2015 פנה איגוד מרכזי הסיוע למכון התקנים בבקשה לתיקון תקן שאינו מחייב למניעת הטרדה מינית, במטרה לעודד מעסיקים לעמוד בכללי התקן וכך לקבל תו תקן, בדומה לתקן מערכת ניהול למניעת שוחד ולתקן מערכת ניהול אחריות חברתית⁶⁷. בשנת 2017 החל מכון התקנים להכין טיוטה לתקן חדש⁶⁸: מערכות ניהול - מניעת הטרדה מינית והתנכלות במקומות עבודה - דרישות ומידע מעשי מסייע.

67 ת"י 10000.

68 ת"י 6567.



ב-16.1.18 התקבלה במכון התקנים חוות דעת משפטית ולפיה יש צורך "בתקן מקורי שיעסוק בניהול נכון של מקום העבודה בכל הנוגע לנושא ההטרדה המינית וכיצד ניתן להימנע מכך, היינו, תקן ניהולי שיספק שיטות ליישום החוקים, התקנות והדרישות בעניין". לשאלה אם כתיבת תקן ניהול מעין זה היא בסמכות מכון התקנים ניתנה בחוות הדעת תשובה חיובית.

ב-23.1.18 הודיע המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי) ליועצת המשפטית של משרד הכלכלה כי משרד המשפטים בודק שאלות המשפטיות המתעוררות לפני קביעת התקן. בעקבות זאת ביקשה היועצת המשפטית של משרד הכלכלה מהיועץ המשפטי של מכון התקנים שהמכון לא יתקדם בקביעת התקן. בעקבות השגות משפטיות שהעלה משרד המשפטים הוסיפו מכון התקנים ומשרד הכלכלה לדון בשאלת סמכות מכון התקנים לכתוב תקן מקורי (שאינו קיים בתקנים הבין-לאומיים). ב-9.4.18 הודיעה היועצת המשפטית של משרד הכלכלה ליועץ המשפטי של מכון התקנים: "לא השתכנעתי כי קיימת למכון סמכות לקבוע תו תקן מקורי בתחום מניעת ההטרדות המיניות, מקום בו לא קיים תקן בינלאומי כזה." ביום 12.6.18 השיב היועץ המשפטי למכון התקנים כי חוק התקנים איננו מגביל את סמכותו של מכון התקנים ליצור תקן מקורי. במועד סיום הביקורת העבודה על התקן הייתה מוקפאת.

משרד המשפטים בתשובתו הביע חשש כי הוספת תקן כאשר קיים חוק המסדיר התנהגות עלולה ליצור בלבול ואי-ודאות משפטית.

התקן הוא מפרט טכני המוסיף על הוראות החוק והתקנות כללי "עשה" וקובע מהי מערכת הניהול הנכונה ומה הן הפעולות שיש לעשות כדי למנוע הטרדה מינית בעבודה, בדומה לתקן למניעת שוחד, המסדיר כללי התנהגות למעסיקים הנוספים על איסור השוחד הקבוע בחוק העונשין. התקן קובע מה הם האמצעים הסבירים שעל מעסיק לנקוט כדי למנוע הטרדה מינית או התנכלות ומקנה למעסיקים כלים מעשיים למניעתן. לאור החשיבות שבקידומו של תקן למניעת הטרדה מינית במקומות עבודה מומלץ כי משרד המשפטים, משרד הכלכלה ומכון התקנים יבחנו את קידום יוזמת התקן, שנועדה לחזק את האכיפה ולהבטיח ודאות בקרב מעסיקים לגבי חובותיהם ואחריותם.



3. יש יוזמות פרטיות נוספות לטיפול בהטרדות מיניות במגזר הפרטי. להלן דוגמאות.
- א. קרנות הון סיכון וחברות נוספות מממנות העסקת בודקת חיצונית לבירור תלונה על הטרדה מינית.
- ב. חברת הזנק (סטארט אפ) ישראלית של פעילים חברתיים פיתחה מערכת ממוחשבת המאפשרת לעובדות ולעובדים להתייעץ באורח אנונימי עם האחראית למניעת הטרדה מינית בארגון באופן דיסקרטי לחלוטין.

החוק למניעת הטרדה מינית חולל שינויים תהליכיים ותודעתיים רבים, אולם מגזר העבודה הפרטי נותר ללא פיקוח וללא אכיפה, ובפועל לא מוגשות מספר רב של תלונות על הטרדה מינית במגזר זה. האמור לעיל מלמד שמשרד העבודה, האמון על אכיפת דיני עבודה ועל הפיקוח על מקומות עבודה, אינו ממצה את סמכויותיו לאכיפת החוק. יוזמות פרטיות לטיפול בנושא, אף שיש לברך עליהן, הן עדיין מעטות מאוד ולא הביאו לשינוי המיוחל. בפועל מעסיקים ואחראיות למניעת הטרדה מינית במגזר הפרטי נאלצים להתמודד לבד עם תופעת ההטרדה המינית, בהיעדר גוף רשמי המנחה, מייעץ ומרכז את הטיפול במניעתה.

קיימים אמצעים שונים לטיפול בהטרדות ולאכיפת הוראות החוק במגזר העבודה הפרטי, ובהם קידום תיקון חקיקה שיטיל חובות פיקוח ואכיפה מפורטות על משרדי ממשלה שונים, בחינת הקמת נציבות ייעודית לטיפול בתלונות על הטרדה מינית במקום העבודה ועידוד יוזמות אחרות לאסדרה וולונטרית, דוגמת הקוד הוולונטרי ותו התקן למניעת הטרדה מינית.

מומלץ כי משרד המשפטים, האמון על ביצוע החוק למניעת הטרדה מינית⁶⁹, יבחן עם הגורמים הנוגעים בדבר במשרד העבודה ועם הרשות לקידום מעמד האישה את האתגרים הייחודיים בטיפול בהטרדה מינית במגזר העבודה הפרטי ובמניעתה. בעת שקילת האפשרויות הכרוכות בעלויות כספיות, ראוי שתיבחן האפשרות לבצע תהליך⁷⁰ RIA - Regulator Impact Assessment - ורק לאחריו לקבל החלטה לגבי האפשרות הרצויה.

69 סעיף 13 לחוק קובע כי "שר המשפטים ממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי, באישור הוועדה לקידום מעמד האישה של הכנסת, להתקין תקנות בכל עניין הנוגע לביצועו".

70 ניתוח ההשפעה הרגולטורית (RIA) הוא הערכה של ההשפעות החיוביות והשליליות של חקיקה קיימת ועתידית ושל חלופות שאינן רגולטוריות, כמקובל במדינות ה-OECD. זהו מרכיב חשוב בתכנון מדיניות המתבסס על עובדות. (מתוך אתר <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/ria.htm>)



פעולות למניעת הטרדות מיניות ולטיפול בהן בשירות הציבורי

השירות הציבורי כולל את משרדי הממשלה ויחידות הסמך שלהם וגופים נוספים. אגף המשמעת בנש"ם אחראי להסדרת תחום המשמעת בשירות הציבורי. הטיפול של נש"ם בתחום המשמעת נעשה בהתאם להוראות חוק המשמעת והתקנות שהותקנו מכוחו. החוק הוחל על עובדי המדינה המתמנים לפי חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959. במהלך השנים הוחל החוק, לפי החלטות ממשלה או לפי חוקים ייעודיים, על קבוצות נוספות של עובדי ציבור - עובדי המועצות הדתיות ועובדים בחלק מהתאגידים הציבוריים. בשנת 2016 חל החוק על כ-229,500 עובדים: כ-76,500 עובדי מדינה, כ-131,000 עובדי הוראה שהם עובדי מדינה, כ-19,000 עובדי תאגידים ציבוריים וכ-3,000 עובדי מועצות דתיות⁷¹.

הטרדה מינית הוגדרה עבירת משמעת חמורה בפרק 42 לתקנון שירות המדינה (להלן - תקשי"ר), הכולל את ההוראות לטיפול בהטרדה מינית בשירות המדינה. אגף המשמעת פועל כאחראי למניעת הטרדה מינית בהתאם לחוק, והוא מברר את התלונות על הטרדה מינית בכל המשרדים והגופים שחוק המשמעת חל עליהם. האגף בוחן את התלונות ומעביר חלק מהן, לפי נסיבות העניין, לאגף חקירות משמעת בנש"ם להשלמת בירורן. לאחר בירור התלונה אגף המשמעת בנש"ם בוחר באחת משתי דרכי טיפול - האחת, הגשת תובענה משמעטית נגד המטריד, שתידון בבית הדין המשמעטי. השנייה, השבת התלונה לאחראי למשמעת במשרד בצירוף המלצה על ההליך המשמעטי הנדרש. לפי הוראות התקשי"ר, שר ומנכ"ל רשאים לנקוט סנקציה של התראה או נזיפה כלפי עובד שעבר עבירת משמעת. אגף המשמעת הצהיר כי הוא פועל לפי נוהל זכות היידוע וזכות הערר בתיקי הטרדה מינית ומעדכן את הנפגעות על מהלך הטיפול בתלונה ועל זכותן להגיש ערר על ההחלטה לסגור את תיק התלונה.

התאמת התקנון בגופים הממשלתיים

נש"ם פעלה לתיקון תקנון למניעת הטרדה מינית אחיד לכל הגופים הכפופים לה. כאמור, התקנות קובעות כי מי שמעסיק יותר מ-25 עובדים חייב לערוך תקנון מותאם, המביא לידי ביטוי את המאפיינים הייחודיים של מקום העבודה מבחינת הסדרי העבודה וקשרי העבודה הקיימים בו.

71 מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד, הטיפול בעבירות משמעת בשירות המדינה (2017).



נמצא כי אף שבכל משרדי הממשלה יש יותר מ-25 עובדים, אגף המשמעת לא דרש מהמשרדים להכין תקנון המותאם למאפייניהם.

התקנון האחיד של נש"ם נעדר התייחסות לעובדי קבלן ולמתנדבות השירות הלאומי, שהם חלק בלתי נפרד מעובדי המשרדים הממשלתיים. הוא אינו מותאם למשרדים גדולים שמעניקים שירות לאוכלוסייה אזרחית גדולה, שפעילותם מבוזרת ברחבי הארץ, שיש להם הרבה יחידות סמך ויחידות עצמאיות שהם מנחים מקצועית, ושיש בהם קשרי עבודה ומתן שירות ייחודיים המרחיבים את אירועי ההטרדה המינית האפשריים אל מעבר למישור יחסי העבודה שבין עובדי המדינה עצמם⁷².

נש"ם מסרה בתשובתה מדצמבר 2019 כי לדעתה אין צורך בתקנון נפרד, שונה וייחודי לכל משרד ממשלתי, אלא באופן עקרוני התקנון מתאים ומספק מענה לכל הגופים הממשלתיים.

מאחר שיש משרדים ממשלתיים שבאים במגע עם הציבור במצבים שונים, מומלץ כי נש"ם תבחן את הצורך בתיקונים ועדכונים לאור מאפייניהם הייחודיים של המשרדים, ובהתאם יגובשו תקנים מותאמים. עוד מוצע לבחון את האפשרות לכלול בתקנוני הגופים הוראות הנוגעות לעובדי הקבלן, לבנות שירות לאומי ולמקבלי השירותים.

אגף המשמעת והממונות על מניעת הטרדה מינית במשרדי הממשלה

בכל משרד או גוף ממשלתי מונתה הממונה על שוויון מגדרי גם לממונה על מניעת הטרדה מינית. כיום מכהנות בתפקיד זה כ-90 ממונות, ועל פי הוראות התקשי"ר הן מקבלות דרגה אישית לשם מילוי תפקידן. הממונות כפופות מהבחינה המקצועית למנהלת האגף לשוויון מגדרי בנש"ם. מנהלת האגף לשוויון מגדרי עורכת קורס הכשרה לממונות חדשות, והן מתייעצות, לפי הצורך, עם אגף המשמעת בנש"ם על תלונות על הטרדה מינית שקיבלו.

72 ראו להלן את הפרק העוסק ביישום החוק למניעת הטרדה מינית במשרד הבריאות ובמשרד החינוך.



מוצע לבחון מתן דרגה אישית או תגמול כספי לממונות על מניעת הטרדה מינית גם בגופים ציבוריים שהתקשי"ר אינו חל עליהם.

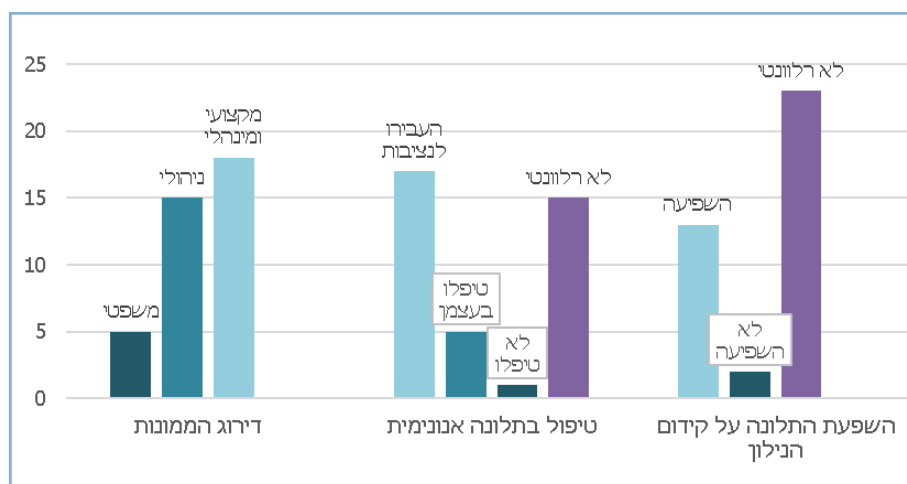
לפי התקשי"ר, ממונה שהגיע אליה מידע המעלה חשד להטרדה מינית מחויבת למסור את כל המידע שברשותה לאגף החקירות בנש"ם. חובת דיווח זו חלה גם על כל מנהל בשירות המדינה. הממונה נדרשת לגבות את התלונה בטופס ייעודי, להודיע למתלוננת כי התלונה תועבר לבירור בנש"ם ולעדכנה על המשך ההליך. יובהר כי הממונה בגוף הכפוף לחוק המשמעת אינה מבררת את התלונה אלא רק מעבירה אותה לגופים שיטפלו בה. זאת בשונה מהאחראיות למניעת הטרדה מינית במקומות עבודה פרטיים, שתפקיד בירור התלונה מוטל עליהן לפי התקנות.

משרד מבקר המדינה בחן כמה היבטים הקשורים לעבודת אגף המשמעת והממונות ולקשרי העבודה ביניהם והעלה את הליקויים האלה:

1. אגף המשמעת טיפל בשנת 2015 ב-134 תלונות על הטרדות מיניות, בשנת 2016 ב-109 תלונות, בשנת 2017 ב-168 תלונות ובשנת 2018 - ב-184 תלונות. לנוכח מספר העובדים הכפופים לחוק המשמעת, מספר התלונות עשוי ללמד שעדיין יש תת-דיווח בנושא ההטרדה המינית.

בחודשים יולי-אוקטובר 2018 שלח משרד מבקר המדינה שאלון ל-90 הממונות על מניעת הטרדה מינית, ובו התבקשו בין היתר לתאר קשיים הקשורים להליך בירור התלונה על הטרדה מינית. 38 ממונות השיבו על השאלון. אלו עיקרי תשובותיהן:

תרשים 15: תשובות הממונות על מניעת הטרדה מינית מטעם נש"ם



על פי תשובות ממונות לשאלון בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הממונות העלו בעיות שהן נתקלות בהן במהלך עבודתן. בין היתר ציינו כי לא תמיד נמסר להן ולמתלוננות על סיום הבירור בנש"ם, וכי אין להן מעמד מוסדר בהליך המשמעותי הפנימי שמתנהל במשרד אף על פי שפעילותן נעשית על פי חוק. לדבריהן, אי-שיתופן בהליכים המתקיימים בנש"ם ובמשרד מקשה עליהן לתת מענה ותמיכה למתלוננת. עוד ציינו כי אין די הדרכה לממונות והדרכות לכלל העובדים (ימי עיון, הרצאות) לשם הגברת המודעות לנושא.

הממונות ציינו גם כי בירור התלונות בידי גורם חיצוני - אגף המשמעת בנש"ם - מרתיע חלק מהנפגעות והן נמנעות מלכתחילה מהגשת התלונה. חסם זה נוסף על חסמים אחרים המונעים הגשת תלונות על הטרדה במקומות העבודה, ובהם: חשש מהתנכלות למתלוננות, מיחס שלילי ואף פיטורין; חשש שהארגון לא יראה הגשת תלונות בעין יפה, מאחר שהטרדה מינית בעבודה משפיעה גם על הארגון מבחינות רבות, כגון תחלופת עובדים גבוהה, ריבוי היעדרויות, פגיעה באיכות העבודה והצורך בהחזר הוצאות רפואיות ובתשלום פיצויים.

נש"ם מסרה בתשובתה כי אכן זוהי קושי בקשרי העבודה עם הממונות במשרדי הממשלה, ועל כן עמל אגף המשמעת בנש"ם על חיזוק קשרים אלה, באמצעות הרצאות וסדנאות לממונות וכן קשר יומיומי ותדיר של התובעת הממונה על תחום ההטרדות המיניות באגף המשמעת בנש"ם עם הממונות בכל המשרדים. כמו כן, אגף המשמעת והאגף לשוויון מגדרי הסדירו דרכי עבודה משותפות, וכיום יש שיתוף פעולה מלא בין שני האגפים בהיבטים של קשיים שעולים בעבודת הממונות.



משרד מבקר המדינה ממליץ לנש"ם להמשיך ולפעול לחיזוק הקשר עם הממונות בין היתר באמצעות הגברת ההדרכות הייעודיות, מיסוד הליך חפיפה בין ממונה ותיקה לממונה חדשה והפצת תיקוני חקיקה רלוונטיים. כן עליו להגביר את שיתופן של הממונות בהליך הטיפול בתלונות ולעדכן על שלבי הטיפול. עליו גם ללמוד על הקשיים והבעיות שהן נתקלות בהם בעבודתן ועל החסמים המונעים מן הנפגעות להגיש תלונה - ולהתייחס לכל אלה במסגרת הדרכות שיינתנו לכלל העובדים במשרדי הממשלה. כמו כן, מומלץ לבחון קביעת דרכי טיפול בתלונות אנונימיות.

אגף המשמעת בנש"ם מסר בתשובתו כי ייקח לתשומת ליבו את הערת משרד מבקר המדינה ובמידת האפשר יגביר את עדכון הממונות על אודות ההליכים המתנהלים באגף.

2. גם במסגרת המסלול המשמעי, בדומה למסלול הפלילי, התפתחו עם השנים הליכים חלופיים של יישוב סכסוכים. אחד מהם הוא הליך של "צדק מאחה"⁷³. פעמים רבות המתלוננת מעוניינת רק בהכרה בפגיעתה או פשוט שהפגיעה תיפסק, והליכי צדק מאחה יכולים לגשר בין שני הצדדים על ידי הסכמות שהם מגיעים אליהן באמצעות הממונה.

אגף המשמעת בנש"ם מסר בתשובתו כי המחויבות של נש"ם היא קודם כול לברר את החשד בדבר הטרדה מינית, ואם החשד מתאמת - לטפל במטריד באופן שיבטיח את אמון הציבור בשירות הציבורי ויספק סביבת עבודה בטוחה ומוגנת לכלל העובדים.

החוק למניעת הטרדה מינית העניק למתלוננת את הכוח לנווט את הטיפול בתלונה, ולכן, המחויבות היא בראש ובראשונה כלפי המתלוננת. כאמור לעיל, הליך צדק מאחה מרחיב את דרכי הפעולה של המתלוננת, וייתכן שהגברת השימוש בהליך זה תדרבן מתלוננות שחששו עד כה להגיש תלונה רשמית להגיש תלונה בכל זאת. מטעם זה מוצע כי נש"ם תבחן עם היחידה לנפגעי עבירה בפרקליטות את קידום השימוש בהליך צדק מאחה במקרים של הטרדות מיניות, בכלל זה תיקים שהחזירה למשרד הרלוונטי לטיפול משמעתי פנים-משרדי.

73 מיכל אלברשטיין, "נציבות למניעת הטרדה מינית כטיפול בצל הסמכות: בין קרבנות ותוקפים" (המאמר טרם פורסם). במאמר מדובר על טיפול בתלונות באוניברסיטת בר אילן על ידי הממונה באוניברסיטה (המכונה "נציבה").



משרד המשפטים מסר בתשובתו כי בסוף מאי 2019 ערכה מנכ"לית המשרד דאז ישיבה עם נציגי אגף המשמעת בנש"ם, ובה הוצגו קשיים הנוגעים להיקף הדיווח הנדרש ולמרחב שיקול הדעת של הממונות במשרדי הממשלה. אגף המשמעת התבקש לערוך חשיבה מחודשת לגבי ההנחיות הניתנות לממונות בעניין הדיווחים לאגף המשמעת על הטרדות מיניות. נוסף על כך התבקשה מנהלת האגף לשוויין מגדרי בנש"ם למפות את האתגרים העומדים לפני משרדי הממשלה במהלך הטיפול בתלונות על הטרדה מינית מול אגף המשמעת.

לנוכח מספר התלונות, המלמד ככל הנראה על תת-דיווח, על נש"ם לבחון, בשיתוף יחידת נפגעי עבירה בפרקליטות המדינה, את השימוש במסלולי הטיפול החלופיים להליך המשמעת כדי לפרוץ דרכים חדשות לטיפול בהטרדות ולהרחיב את מבחר הכלים העומדים לפני הנפגעות. כן עליה לבחון בשיתוף בעלי מקצוע מתחומי ידע אחרים את הדרכים להסרת החסמים המונעים הגשת תלונות, לחזק את מעמדן של הממונות ולהקנות להן כלים חדשים להתמודדות עם הקשיים שהן נתקלות בהם.

פעולות נוספות למניעת הטרדה מינית במגזר הציבורי

מאז מחקר העשור (ראו לעיל), שבו עלה ששיעור התלונות הגדול ביותר במגזר הציבורי היה בגופי הצבא והביטחון, חלו שינויים בהתנהלות גופים אלה. גופי הביטחון הגדולים - צה"ל, המשטרה ושב"ס - מאופיינים בהיותם ארגונים סגורים המפוזרים ברחבי הארץ, מעסיקים מספר גדול של אנשים ויש בהם היררכיה ברורה. למרות המורכבות הזאת הם פעלו לשינוי התרבות הארגונית ולמניעת הטרדות מיניות בקרב העובדים.

משרד מבקר המדינה ממליץ לנש"ם לבחון את השינויים בטיפול בהטרדות מיניות שנעשו בצה"ל, במשטרה ובשב"ס ולבחון אילו מהם ניתן ליישם גם בגופים שבאחריותו. להלן פרטים על כמה מהפעולות שנקטו גופים אלה ואשר הביאו לשינוי.

תקנון מותאם: פקודת המטכ"ל בנושא "איסור פגיעה על רקע מיני" משנת 1979 עוסקת בטיפול בהטרדות מיניות ומניעתן בצה"ל. הפקודה למעשה היא תקנון למניעת הטרדה מינית המותאם לאוכלוסיית החיילים ולמאפיינים הייחודיים של



השירות הצבאי. במהלך השנים עודכנה הפקודה מפעם לפעם ונעשו שינויים בתקנון למניעת הטרדה מינית. המשטרה פרסמה בשנת 2015 את "פקודת איסור הטרדה מינית, פגיעה מינית והתנכלות במשטרה, מניעה ודרכי טיפול". הפקודה מגדירה באופן מפורש מהם "יחסי מרות" במשטרה⁷⁴, היא מפרטת את הגורמים שאפשר להגיש להם תלונה על הטרדה מינית וקובעת חובה ייחודית של דיווח על הטרדה מינית⁷⁵ ואת הפעולות שנדרשת הממונה לבצע לאחר קבלת תלונה בעניין זה. שב"ס הוסיף בשנת 2008 את עבירת ההטרדה המינית לרשימת עבירות המשמעת המפורטות בפקודת בתי הסוהר⁷⁶.

התאמת תקנונים לאופי המיוחד של כל גוף מסייעת להקטין את מספר ההטרדות המיניות. כאמור מומלץ כי נש"ם תבחן את הצורך בתקנונים מותאמים בעיקר בגופים ובמשרדים גדולים שיש להם מאפיינים ייחודיים.

ליווי, תמיכה והסרת חסמים: צה"ל הקים בשנת 2012 את מרכז התמודדות ותמיכה (מהו"ת). המרכז נותן סיוע וליווי רגשי לנפגעות הטרדה מינית, אלימות במשפחה והיריון לא רצוי. המרכז מעניק תמיכה נפשית לנפגעת ומלווה אותה לכל אורך הליך ברור התלונה. גם במשטרה קצינת בריאות הנפש מלווה את המתלוננת בכל שלב משלבי הברור של תלונתה. יועצת המפכ"ל לענייני נשים (יוה"ן) מוסמכת להעניק למתלוננת עשרה ימי מחלה עד לסיום הברור הראשוני. המתלוננת מקבלת חוברת הדרכה המסבירה את הליך הגשת התלונה וברורה. יחידת יוה"ן נותנת מענה מקצועי גם למפקד שביחידתו הוגשה תלונה ומעניקה לו כלים להתמודד עם אירוע הטרדה. יחידת יוה"ן מיידעת את המתלוננת על התקדמות ההליכים, דואגת לרווחתה ומסייעת לה אם ברצונה להיות מוצבת במקום אחר.

יצוין כי צה"ל, המשטרה ושב"ס פיתחו פתרונות שונים שיקלו את הגשת התלונות על הטרדה מינית ויסייעו ליחידותיהם למנוע ככל האפשר הטרדות מיניות. שלושת הגופים פעלו להרחבת מערך הממונות על מניעת הטרדה מינית והתאמתו למספר הגדול של היחידות הפזורות בכל רחבי הארץ.

74 סעיף 1ב לפקודה מגדיר את המונח "יחסי מרות", שאיננו מוגדר בחוק למניעת הטרדה מינית, כ"יחסים שבין מפקד ופקוד בכל נתיבי הפיקוד או יחסים שיש בהם מרות או סמכות או השפעה, בין במישורין ובין בעקיפין".

75 סעיף 9 לפקודה קובע כי החובה חלה על שוטר או מפקד שהיה עד להטרדה או שמע ממתלונן על הטרדה שחוזה וכן מפקד שהובא לידיעתו מידע המעלה חשד למעשה של הטרדה מינית.

76 חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 35), התשס"ח-2008.



בצה"ל הוחלט על תוכנית ניסיונית המרחיבה את כלי הפעולה של הצבא לצורך בירור תלונות על הטרדה מינית, ויחידת יועצת הרמטכ"ל לענייני מגדר (יוהל"ם) מכשירה קצינים בודקים שמתמקצעים בבירור תלונות בתחום זה חלף בירור ביחידת משטרה צבאית חוקרת (מצ"ח). במשטרה הסתיים הליך כתיבתו של נוהל חדש שיאפשר למתלוננות לקבל ייעוץ וליווי משפטי החל משלב הגשת התלונה.

גורם חשוב נוסף המסייע בהסרת החסמים הוא הירתמות ראש המערכת להוקעת התופעה. כך לדוגמה, במאי 2015 נשלחה לכל קציני הצבא איגרת הרמטכ"ל אשר הציבה גבול ברור ומחמיר לגבי מערכות יחסים בהתקיימם של יחסי מרות. איגרת זו משמשת קריאת כיוון ברורה לכלל חיילי צה"ל, ולפיה המערכת הצבאית לא תהיה סובלנית כלפי כל גילוי של הטרדה מינית ושימוש לרעה בסמכויות הפיקוד. ואכן, נתוני אירועי הפגיעה על רקע מיני שהתפרסמו ביולי 2018 מלמדים כי בשנת 2017 נרשמו 893 דיווחים על הטרדות מיניות בצה"ל, לעומת 802 דיווחים בשנת 2016 - עלייה של כ-11%, ולעומת שנת 2015 - עלייה של כ-30%.

מנגד, מנתוני מח"ש שנמסרו לוועדת הכנסת לקידום מעמד האישה עולה כי בשנים 2013 - 2015 הייתה מגמת עלייה במספר התלונות שהגישו שוטרות כנגד שוטרים, ומשנת 2015 חלה ירידה במספרן. הסבר אפשרי לכך הוא שהמפכ"ל דאז הורה שלא לטפל בתלונות אנונימיות.

אגף המשמעת בנש"ם מסר בתשובתו כי אכן יש צורך בקיומו של גורם טיפולי מתחום העבודה הסוציאלית בכל משרד שיספק מענה רגשי למתלוננת, בין היתר, קודם קבלת ההחלטה בדבר הגשת תלונה לנש"ם וכדי לסייע בהסרת החסמים להגשת תלונה. כמו כן, אגפי נש"ם העוסקים בתחום זה מסכימים כי יש צורך בהקמת מוקד מקצועי שייתן מענה ותמיכה רגשית ראשונית עבור העובדים והעובדות בשירות המדינה. הקמת מוקד זה כפופה לאישור תקציבי.

ההליכים האמורים, הנותנים למתלוננת מעטפת תמיכה, מסייעים רבות בצמצום החסמים להגשת תלונות. על נש"ם לבחון את הסיוע הנדרש לנפגעות כדי לחזק את ביטחונן, להקל עליהן את הליך הגשת התלונה ולהגביר את תחושת המוגנות שלהן, ולצורך כך לגייס את ראשי המערכות למאבק בהטרדות המיניות.

פעולות הדרכה והסברה מותאמות: בצה"ל מפקדי היחידות נדרשים לקיים פעולות הסברה לחיילים באופן שוטף, ויחידת יוהל"ם מפקחת על ההדרכות. חיל האוויר מלווה על ידי איגוד מרכזי הסיוע זה יותר משלוש שנים, והאיגוד מעביר



הדרכות והכשרות בקביעות. השופטים הצבאיים, הדנים בכתבי האישום שמגישה מצ"ח בעקבות תלונות, מקבלים הכשרה מיוחדת. במשטרה יחידת יוהל"ן יצרה לומדה ממוחשבת שכל שוטר מחויב ללמוד עם גיוסו למשטרה. נוסף על כך נערכות הדרכות מדורגות ומותאמות בכל הקורסים במכללה הלאומית לשוטרים. בשב"ס כל עובד נדרש לעבור שתי הכשרות בשנה. כמו כן הופצו בכל יחידות שב"ס 23 סרטונים המציגים סיטואציות מחיי היומיום של הסוהרים ומסבירים מה ההתנהגות המטרידה האסורה. הסרטונים נגישים באתר השב"ס. נוסף על כך חולקו לכלל הסוהרים פנקסי כיס עם תמצית התקנון למניעת הטרדה מינית וטלפונים לפנייה בשב"ס ומחוצה לו.

גופי הביטחון הגיעו למסקנה שאין להסתפק בהדרכה חד-פעמית למניעת הטרדה מינית, וההכשרות בתחום זה הפכו לחלק מובנה בעשייה השנתית. ההדרכות השוטפות מביאות להגברת המודעות ולהפנמה של חוסר הסובלנות לקיומן של הטרדות מיניות.

אגף המשמעת בנש"ם מסר בתשובתו כי אכן יש צורך בקיום הדרכות שוטפות להגברת המודעות ולהפנמה של חוסר הסובלנות לקיומן של הטרדות מיניות. לפיכך, אגף המשמעת נענה להזמנות לביצוע הרצאות והדרכות בנושא ואף יוזם הרצאות והדרכות.

איסוף נתונים ומיפוי צרכים: בצה"ל יחידת יוהל"ם אוספת נתונים על הטרדות מיניות בצבא ומנתחת אותם בקביעות. במשטרה יחידת יוהל"ן אוספת נתונים בדבר התלונות על הטרדה מינית בתוך המשטרה וכן בדבר תלונות של אזרחים על הטרדה מינית בידי שוטרים. כמו כן, בסקר האקלים הארגוני שעורכת המשטרה מפעם לפעם הורחב הפרק העוסק בהטרדות מיניות. הסקר מאפשר לזהות מגמות הנוגעות לתופעת ההטרדות המיניות. יחידת יועצת נציבת בתי הסוהר מיפתה את הפניות שקיבלה לצורך איתור המקומות המועדים לפגיעה, ובהתאם לתוצאות המיפוי ערכה שינויים בתקנון ובהכשרות שהיא מקיימת בתחום.

אגף המשמעת בנש"ם מסכים בתשובתו כי איסוף נתונים מסייע במיפוי הצרכים של כל גוף, ויהיה בו כדי לסייע לשפר את הטיפול באירועי הטרדה מינית. האגף לשוויון מגדרי מסר בתשובתו שהוא סבור כי קיום סקר מקיף ביחידות הממשלה לאיסוף מידע בדבר אירועים שאינם מדווחים יוסיף ליכולתה של נש"ם לתת מענה איכותי יותר בתחום זה בשירות המדינה. האגף לשוויון מגדרי הוסיף כי קבע בתוכנית העבודה שלו לשנת 2020 תוכנית לליווי מקצועי בנושא מניעת הטרדות מיניות במשרדים וביחידות שניכר שיש בהם מורכבות מיוחדת.

משרד מבקר המדינה ממליץ לנש"ם לאסוף נתונים, שכן הדבר יסייע במיפוי הצרכים של כל גוף, יציג תמונה של מאפייני המטרידים וההטרדות ויסייע בזיהוי אוכלוסיות המועדות להיפגע ובהכנת תוכניות הכשרה והסברה ממוקדות וייעודיות.



החוק למניעת הטרדה מינית מספק לנפגעות מגוון מענים משפטיים בדין הפלילי, בדין האזרחי ובדיני העבודה. לאחר שחלפו 20 שנים מחקיקת החוק המודעות הציבורית להטרדה המינית כתופעה גברה, וניתן להצביע על שינויים חברתיים ביחסו של הציבור להטרדות מיניות. עם זאת, ממצאי הביקורת מצביעים על היעדר איסוף נתונים רשמי ומקיף על התופעה, המאפשר לבחון את היקפה וחומרתה ולהציע תוכניות אופרטיביות למיגורה. הנתונים החלקיים שנאספו מלמדים שהטיפול בהטרדות מיניות ובמניעתן בכל אחד משלושת המסלולים שנקבעו בחוק ובכולם יחד אינו נותן מענה מלא לבעיה. נמצא כי קיימים חסמים תרבותיים, חברתיים ומשפטיים שבעטיים נפגעות רבות נמנעות מלפעול בדרכים שהחוק מציע, ואכן, קיים תת-דיווח על הטרדות מיניות בכל אחד מהמסלולים שנקבעו בחוק.

לאחר 20 שנה חלק מתכליות החוק הושגו, ועדיין נדרש להטמיע את הוראותיו בשיח החברתי, להנגיש את ההליכים המשפטיים ולהתאימם למציאות המשתנה, לפעול להסרת החסמים ולחזק את מנגנוני הפיקוח והבקרה בתחום זה. מוצע למשרד המשפטים לאסוף נתונים ולבצע מחקרים שיטתיים כדי לבחון את יישום החוק ולאפיין חסמים בשלושת המסלולים שנקבעו בו. בהתאם לממצאים יש לבחון את הצורך בתיקוני חקיקה מתאימים.



חלק שני

הטרדות מיניות בגופים ממשלתיים בעלי ממשקים שונים עם הציבור - משרד הבריאות ומשרד החינוך

מבוא

החוק למניעת הטרדה מינית, התשנ"ח-1998, קובע כי מעסיק חייב לנקוט אמצעים סבירים, בנסיבות העניין, למניעת הטרדה מינית או התנכלות במסגרת יחסי עבודה, על ידי עובדו, או על ידי ממונה מטעמו אף אם אינו עובדו, ולטפל בכל מקרה כאמור שנודע לו עליו. "מסגרת יחסי עבודה" הוגדרה בחוק כ"מקום העבודה, מקום אחר שבו מתנהלת פעילות מטעם המעסיק, תוך כדי העבודה, או תוך ניצול מרות ביחסי העבודה בכל מקום שהוא".

במסגרת פעולת המערכת הממשלתית והציבורית מקיימים עובדי ציבור ממשקים עם קהלים שאינם בגדר עובדים ישירים של המעסיק. לדעת הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי של הכנסת, החוק אינו מבהיר באופן חד-משמעי שחובת המעסיק למנוע הטרדה מינית אינה חלה רק על הטרדות מיניות שבין עובדים, אלא גם על הטרדות בממשקים שבין עובדים ובין מי שאינם עובדים. מנגד, עמדת מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים היא כי חובת המעסיק לפעול כנגד הטרדות מיניות בידי עובדיו חלה, על פי החוק, גם על הטרדה כלפי מקבל שירות⁷⁷.

חלק זה של הדוח יעסוק בהטרדות מיניות בסוגי אינטראקציות שונים בשתי מערכות: במערכת הבריאות ובמערכת החינוך. להלן יובא תיאור הגורמים המופקדים על הטיפול בהטרדות מיניות בסוגי האינטראקציות השונים. המניעה והטיפול באירועי הטרדה מינית בקרב עובדי המדינה מוסדרים בחקיקה או במנגנוני טיפול פנימיים, אך לגבי הממשק שבין עובדי המדינה ובין האזרחים והאזרחיות אין הסדרה חד-משמעית, ויש חשש שבמקרים כאלה איש לא יישא באחריות לטיפול בהטרדות ובמניעתן.

77 חוות דעת לוועדת שרים וחקיקה בעניין: הצעת חוק למניעת הטרדה מינית (תיקון - הרחבת התחולה לגבי מוסד ציבורי הנותן שירות חיוני), התשע"ז-2016.

תרשים 16: הטרדות מיניות וגורמים מטפלים במשרד הבריאות ובמשרד החינוך



על פי נתוני משרד הבריאות ומשרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

פעולות הביקורת

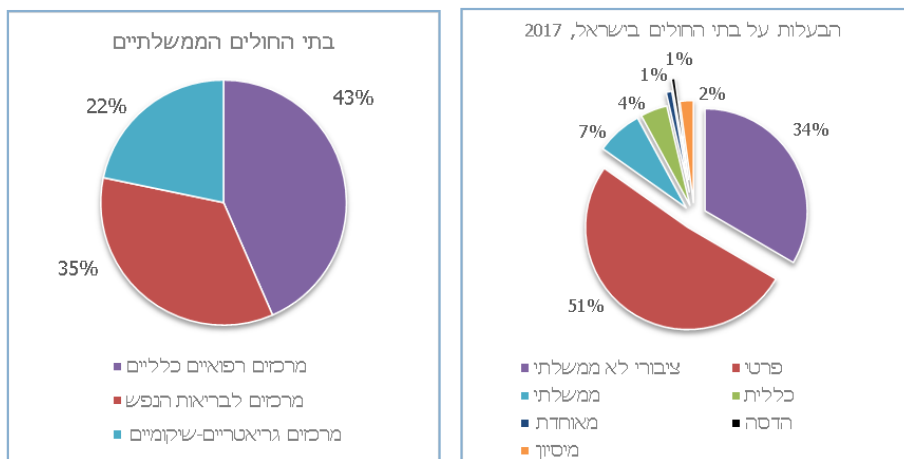
בחודשים מרץ 2018 עד מאי 2019 בדק משרד מבקר המדינה את נושא ההטרדות המיניות במשרד הבריאות ובמשרד החינוך, שבהם מתקיים מגע יומיומי עם ציבור נרחב באוכלוסייה. במשרד הבריאות נעשתה הבדיקה במטה המשרד ובנציבות קבילות הציבור למקצועות הרפואה. בבדיקות השלמה נעשו בקופות החולים ובנציבות שירות המדינה. במשרד החינוך נעשתה הבדיקה במחלקת הייעוץ המשפטי, בשירות הפסיכולוגי הייעוצי (להלן - שפ"י) ובאגף הבכיר למשמעת ולטוהר המידות.

הטרדות מיניות במערכת הבריאות

לפגיעות מיניות, ובכללן הטרדות מיניות, במסגרת טיפול רפואי יש מאפיינים ייחודיים. כמעט כל טיפול רפואי, החל מסיעוד דרך מקצועות פרה-רפואיים וכלה ברופאים ורופאי שיניים, מצריך מגע פיזי, ולכן נדרשת הקפדה יתרה שהבדיקה לא תיחווה כהטרדה מינית. מטופלים ומטופלות עלולים להיות מוטרדים בידי אנשי צוות רפואה ומטפלים, וגם נשות הצוות הרפואי עלולות לחוות הטרדות מיניות מצד מטופלים ומלוויהם. הטרדות מיניות עלולות להתקיים גם בין עובדים במשרד הבריאות ובמערכת הבריאות.

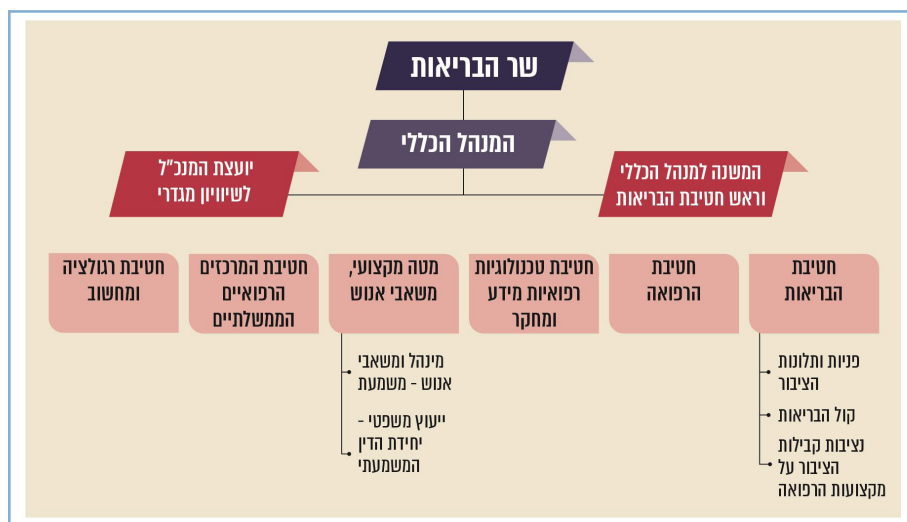
מערכת הבריאות בישראל מורכבת ממוסדות שונים: מטה משרד הבריאות ולשכות הבריאות הפזורות ברחבי הארץ משמשים הגורם הממשלתי המאסדר, המנחה והמפקח לגבי מגוון מוסדות הבריאות בארץ. שירותי הבריאות בקהילה ניתנים בין היתר בידי ארבע קופות החולים, הפועלות כתאגידים רפואיים ללא מטרות רווח ומעניקות שירות לכלל אזרחי המדינה על פי חוק בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994. עוד פועלים ברחבי הארץ תחנות לאם וליד (טיפת חלב) ומכונים ומרפאות מקצועיות בבעלות פרטית אחרת. נוסף על שירותי הבריאות בקהילה פועלים בישראל יותר מ-300 מוסדות אשפוז, חלקם בבעלות ממשלתית וחלקם בבעלות פרטית. בבעלות משרד הבריאות 23 בתי החולים הממשלתיים (10 מרכזים רפואיים כלליים, 8 מרכזים לבריאות הנפש, 5 בתי חולים גריאטריים-שיקומיים). העובדים במוסדות האשפוז הממשלתיים הם עובדי משרד הבריאות. שאר מוסדות האשפוז הם בבעלות קופות החולים, גורמים פרטיים או רשויות מקומיות. להלן פירוט מוסדות האשפוז בישראל לפי הבעלות עליהם ופירוט מבנה המרכזים הרפואיים הממשלתיים לפי סוגי האשפוז.

תרשים 17: מוסדות האשפוז בישראל



על פי נתוני אגף המידע במשרד הבריאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 18: הגופים העוסקים בטיפול בהטרדות מיניות במשרד הבריאות



על פי נתוני משרד הבריאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

המערכת הרפואית, כמו מערכות מורכבות אחרות, היא מערכת היררכית שמתקיימים בה יחסי מרות. הטיפול בהטרדות מיניות בין עובדים במערכת הבריאות נעשה לפי הנורמות שחלות על כל משרדי הממשלה.

במשרד הבריאות מונתה ממונה על מניעת הטרדה מינית הכפופה להוראות נש"ם. במסגרת הטיפול בתלונה נדרשת הממונה לגבות את עדות המתלוננת ולהעביר את התלונה לאגף המשמעת בנש"ם. הממונה במשרד הבריאות אחראית לכ-4,000 עובדים ועובדות במשרדי המטה ובלשכות הבריאות הפזורות ברחבי הארץ. כמו כן, בכל 23 בתי החולים הממשלתיים מונו ממונות על מניעת הטרדה מינית בין עובדי בית החולים.

לוח 6: תלונות על הטרדה מינית נגד עובדי משרד הבריאות ובתי החולים הממשלתיים, 2016 - 2018

השנה	מספר התלונות
2016	29
2017	26
2018	32

המקור: נתוני נש"ם.



בתי החולים מעסיקים מגוון רחב של עובדים: רופאים, אחים ואחיות, עובדי סיעוד, עובדים מינהליים, סניטרים, מתנדבות שירות לאומי ועוד. העובדים חלקם עובדי משרד הבריאות, וחלקם מועסקים על ידי גופים אחרים, כמו תאגידי הבריאות וקבלנים חיצוניים. מתנדבות בנות השירות הלאומי מופנות לבתי החולים בידי עמותות שונות שהן "גופים מוכרים" לפי חוק שירות אזרחי, התשע"ז-2017.

התקנות למניעת הטרדה מינית חלות גם על קופות החולים ובתי החולים שאינם ממשלתיים. במוסדות אלו המתלוננת פונה אל האחראית למניעת הטרדה מינית, והאחראית תפקידה לברר את התלונה ולהגיש את המלצותיה למנכ"ל המוסד.

במשרד הבריאות הוקמה נציבות קבילות הציבור למקצועות הרפואה (להלן גם - נציבות הקבילות או הנציבות). פעילות הנציבות מוסדרת מתוקף סעיף 29א(3) לפקודת בריאות העם 1940. הנציבות מטפלת בתלונות בתחומים קליניים על מוסדות רפואיים ועל אנשי מקצועות הבריאות (רופאים, אחיות, מיילדות, פסיכולוגים, מוסדות גריאטריים, מרפאות בריאות הנפש וכד') במסגרת הרפואה הציבורית והפרטית, כאשר עולה חשש להתנהגות שאינה אתית או לחריגה מתקן מקצועי סביר. בין היתר, הנציבות מבררת תלונות על הטרדות מיניות שנעשו בידי אנשי הצוות הרפואי במהלך טיפול רפואי.

הפיקוח על יישום החוק למניעת הטרדה מינית במוסדות הרפואיים

הדיווח למשרד הבריאות על תלונות והטיפול בהן

בבתי החולים הממשלתיים מונו כאמור ממונות על מניעת הטרדה מינית, וקופות החולים מינו אחראיות למניעת הטרדה מינית על פי התקנות. לפי התקנות תפקידן של הממונות לקבל תלונות, לקיים בירור לשם מתן המלצות למעסיק ולתת ייעוץ, מידע והדרכה לעובדים. כל מרכז רפואי שבבעלות פרטית או רשות מקומית קובע בעצמו את נהלי לטיפול בתלונות על הטרדות בידי אנשי הצוות הרפואי הן כלפי עובדות המרכז והן כלפי מטופלים ומטופלות.

הביזור הגיאוגרפי והתאגידי של משרד הבריאות ושל המוסדות הכפופים לו והיעדר מידע מרוכז על אנשי צוות רפואה נילונים עלולים להוביל להיעדר אחידות בטיפול בנושא. כך לדוגמה, האחראיות בקופות החולים מסרו כי הן מטפלות גם בתלונות של מטופלות כנגד עובדי קופת החולים ולא רק בתלונות של עובדים ועובדות בקופה⁷⁸. ואולם רק שתי קופות חולים קבעו במפורש בתקנון למניעת הטרדה מינית כי האחראית תקבל גם תלונות של מטופלים ומטופלות.

78 ישיבת ועדת הכנסת לקידום מעמד האישה ביום 9.2.16.

משרד הבריאות לא הנחה את מוסדות מערכת הבריאות כיצד להתאים תקנוניהם, ואין גוף מפקח המוודא כי החוק מיושם.

שלא כמו מערכת הבריאות, שלגביה לא הוסדר הדיווח על הטרדות מיניות, לגבי מערכת ההשכלה הגבוהה ומערכת הביטחון תוקנו תקנות החוק למניעת הטרדה מינית (חובות מעסיק), בשנת 2014. במסגרת התיקון נקבעו בתקנה 9 חובות ייחודיות למניעת הטרדה מינית שיחולו על המוסדות להשכלה גבוהה ועל כוחות הביטחון⁷⁹. לפי התקנה גופים אלו נדרשים להגיש אחת לשנה לרשות לקידום מעמד האישה ולוועדת הכנסת לקידום מעמד האישה דין וחשבון ובו פירוט של הפעולות שנקט המוסד למניעת הטרדה מינית בתחומו וכן של מספר התלונות שהוגשו לאחראית במוסד ושל אופן הטיפול בהן. דרישה זו מעודדת את הטיפול בהטרדות המיניות ואת האכיפה בתחום זה במוסדות להשכלה גבוהה ובכוחות הביטחון.

משרד הבריאות הוא המאסדר של כל מוסדות מערכת הבריאות, ומתוקף כך, עליו לפעול להגברת הפיקוח גם בתחום המניעה והטיפול בהטרדות מיניות בכל המערכת. פיקוח יעיל על יישום החוק למניעת הטרדה מינית במוסדות הרפואיים מחייב קבלת דיווחים מהמוסדות על הפעולות שנקטו למניעת הטרדה מינית. תמונת המצב שהייתה מתקבלת מהמידע הייתה מאפשרת למשרד הבריאות לעמוד על נקודות התורפה בטיפול של המוסדות בנושא זה ולחדד את הוראות הדין בהתאם לנדרש.

משרד הבריאות טען בתשובתו מיולי 2019 כי החוק שותק בעניין תפקידי המאסדרים בכל הנוגע למעסיקים הפרטיים, וממילא לא נקבעו בו סמכויות פיקוח, חקירה ואכיפה. עוד ציין כי יש חשש שפיקוח רגולטורי צמוד אינו הולם את כוונת המחוקק, שביקש לתת את הכוח להחליט על ערוץ הפעולה בידי המתלוננות והמתלוננים.

כאמור, משרד המשפטים ציין בתשובתו מאוגוסט 2019 כי בכוונתו לבחון את הצורך בהחלת הוראות תקנה 9 בהתאמות הנדרשות גם על מעסיקים של מספר גדול של עובדים.

79 התקנה החילה חובות ייחודיות למניעת הטרדה מינית מלבד החובות המוטלות על פי החוק, ובהן: ביצוע פעולות הדרכה והסברה שעניינן מניעת הטרדה מינית והתנכלות אחת לשנה לפחות; מינוי שני אחראים למניעת הטרדה מינית במוסדות גדולים; קיום הכשרה לאחראים שהיקפה לא יפחת מ-18 שעות ואשר תעסוק בין השאר במהות התפקיד, בהכרת החוק למניעת הטרדה מינית, בדרכי מניעה ובאופן הטיפול בתלונות; הגדרת "כוחות הביטחון" בחוק למניעת הטרדה מינית היא: "צה"ל, המשטרה, שב"ס וארגוני הביטחון האחרים של המדינה".

משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד הבריאות יבחן עם משרד המשפטים קביעת הנחיות לקבלת המידע הדרוש ממוסדות מערכת הבריאות בכל הנוגע לפעולותיהם למניעת הטרדות מיניות ולטיפול בהם, כדי שתהיה בידי משרד הבריאות תמונת מצב שתאפשר לו להפיק לקחים ולקבוע הנחיות מתאימות, כל זאת בהתאם לאפשרויות העומדות לרשותו על פי הדין.

דיווח לנציבות קבילות הציבור על מקצועות הרפואה

סוגיית העברת המידע על נילונים היא סוגיה מורכבת הדורשת מידתיות ואיזון בין זכויות הנילון לשמירה על פרטיותו ולהגנה על חופש העיסוק שלו - כל עוד לא הורשע בדין פלילי או משמעתי - ובין זכות המטופלות והמטופלים שלא להימצא בסיכון לפגיעה במהלך הטיפול.

אין בידי משרד הבריאות ריכוז של נתונים על מטפלים שהוגשו נגדם תלונות על הטרדה מינית, ולכן גם אין ביכולתו לעקוב אחר התלונות והנילונים ולפעול למניעת הישנות הפגיעה.

על מורכבות הנושא ניתן ללמוד מן המקרה שלהלן, שהועלה לפני ועדת הכנסת לקידום מעמד האישה. בעקבות תלונה של מטופלת שהוגשה לאחראית למניעת הטרדה מינית באחת מקופות החולים, פתחה קופת החולים בהליך משמעתי כנגד איש צוות הרפואה. בסוף ההליך הופסקה עבודתו בקופת החולים. הנילון עבר לעבוד בקופת חולים אחרת בלי שנמסר לה המידע על ההליך המשמעתי, ולאחר זמן מה התגלה כי אותו עובד פגע מינית במטופלות בקופת החולים שאליה עבר. יצוין כי משרד הבריאות לא יודע על ההליך המשמעתי ותוצאותיו.

מוסדות מערכת הבריאות עצמם אינם אחידים בעמדתם בנוגע להעברת מידע למשרד הבריאות. כך למשל, במוסד בריאות אחד העבירו לנציבות קבילות הציבור למקצועות הרפואה מידע על איש צוות רפואי שהוגשו נגדו כמה תלונות על הטרדות מיניות ועל ההליך המשמעתי שנערך לו באותו מוסד. לעומת זאת, מוסד בריאות אחר סירב להעביר לנציבות מידע על ההליך המשמעתי שערך⁸⁰.

80 בהסתמך על תקנה 6(ה) לתקנות, הקובעת כי האחראי למניעת הטרדה מינית לא יגלה מידע שהגיע אליו במהלך בירור התלונה, אלא אם כן הוא חייב לעשות כן לשם הבירור עצמו או על פי דין.



משרד הבריאות מסר בתשובתו כי מועבר אליו מידע על בעלי מקצוע בתחום הבריאות שהורשעו בדין הפלילי או שהוגש כתב אישום נגדם, כדי שינקוט הליך משמעותי מתאים, אך החוק אינו מחייב לדווח על כל תלונה נגד עובד מוסד רפואי. כמו כן, לדבריו, אין בסיס משפטי למניעת מעבר של בעלי מקצוע ממקום עבודה אחד למשנהו.

משרד המשפטים כתב בתשובתו כי כיום למרבית המוסדות הרפואיים אין אפשרות חוקית לקבל מידע מן המרשם הפלילי. משרד הבריאות מסר בתשובתו כי כאשר מוטלות הגבלות על בעלי מקצוע מכוח הדין המשמעותי, הוא עוקב אחר יישום ההגבלות, אולם אין לו סמכות לעקוב אחרי אנשי צוות לאחר תום ריצוי העונש.

ראוי לציין כי תלונות המוגשות לנציבות קבילות הציבור על מקצועות הרפואה נשמרות במערכת הממוחשבת של הנציבות, אך שהטיפול בפועל בתלונה יכול להיעשות בידי אחד ממוסדות מערכת הבריאות שבו אירעה ההטרדה. בשל החשיבות הגדולה של מניעת פגיעה בציבור המטופלים, מומלץ כי משרד המשפטים יבחן את נושא איסוף המידע על הטרדות מיניות באופן ממוסד, לרבות המידע על נילונים שכבר נמסר לנציבות הקבילות בידי מוסדות מערכת הבריאות.



מן האמור עולה כי משרד הבריאות אינו מפקח על יישום החוק למניעת הטרדה מינית במוסדות רפואיים. ראוי כי המשרד יבחן את האפשרות לקבל ממוסדות מערכת הבריאות, בהתאם לאפשרויות העומדות לרשותו על פי הדין, מידע על הפעולות שנקטו למניעת הטרדות מיניות ולטיפול בהן, ובכלל זה נתונים על מספר התלונות שטופלו ועל הפעולות שנעשו למניעת הטרדות מיניות. כן מומלץ כי המשרד ינחה את המוסדות בדבר עריכת תקנונים למניעת הטרדה מינית ויצירת לומדה מקוונת להטמעת הוראות החוק.

הטיפול המשמעותי בהטרדות מיניות במוסדות מערכת הבריאות

הליכי הרישוי במקצועות הרפואה השונים, הקובעים גם את ההליכים המשמעותיים והתנאים לביטול רישיון, קבועים בחלקם בחקיקה ראשית ובחלקם בחקיקת משנה.



ההליכים המשמעותיים הנוגעים לקובלנות על הטרדות מיניות שונים בין מקצועות הרפואה הן בהיבט של סל הסנקציות והן בהיבט של בעל הסמכות לנקוט הליכים. לעוסקים בכל אחד ממקצועות הרפואה - רפואה, רפואת שיניים, פסיכולוגיה, מקצועות הבריאות, שיננות וסיעוד - נקבעו הליכים משמעותיים שונים ובעקבותיהם ננקטים אמצעי משמעת שונים.

משנת 2015 עד מועד סיום הביקורת התקיימו 18 הליכים משמעותיים בגין עבירות הטרדה מינית שהתבצעו במהלך טיפול רפואי (16 הליכים נפתחו בעקבות תלונה על מעשים מגונים ושניים בגין קיום יחסי מין עם מטופלות). לא התקיימו הליכים משמעותיים לגבי עבירות של הטרדה מינית מילולית. 20 תיקים משמעותיים נוספים שנפתחו בגין תלונות על הטרדות מיניות מטופלים בהליך פלילי, ויחידת הדין המשמעתי ממתינה להחלטה בנוגע להם כדי לדעת אם יש צורך לקיים הליך משמעתי בעניינם.

יצוין כי נציבות קבילות הציבור למקצועות הרפואה ויחידת הדין המשמעתי של משרד הבריאות אינן מוסמכות לפעול כנגד אנשים העוסקים במקצועות שאינם דורשים קבלת רישיון כגון מטפלים ברפואה אלטרנטיבית, פרמדיקים ודולות.

להלן דוגמאות להבדלים בטיפול באנשי מקצוע שונים במערכת הבריאות:

1. הוראות החקיקה האמורה לעיל מסמיכות את מנכ"ל משרד הבריאות לפתוח בהליך משמעתי לאחר הגשת כתב אישום רק כנגד רופאים, פסיכולוגים ועובדי מקצועות הבריאות. כלי משמעתי זה איננו קיים לגבי רופאי שיניים ואחים סיעודיים.
2. ניתן להשית קנס כספי בהליך משמעתי שנפתח לאחר הרשעה פלילית על עובדי מקצועות הבריאות ועל פסיכולוגים, אך לא על רופאים, רופאי שיניים ואחים סיעודיים.

משרד הבריאות מסר בתשובתו כי השוני בהליכים המשמעותיים קיים בנוגע לכל עבירות המשמעת ואינו ייחודי לסוגיית הטיפול בהטרדות מיניות. ועוד ציין כי נעשים מאמצים להגברת האחידות במסגרת של תיקוני חקיקה.

השוני בהליכים המשמעותיים במקצועות הבריאות השונים פותח פתח לאכיפה שאיננה שוויונית. יש מקום שמשרד הבריאות יבחן מה היא הדרך הנכונה להסדרת ההליכים הנוגעים למקצועות הטיפול שאינם דורשים קבלת רישיון וישקול את הצורך בהאחדת הטיפול בתלונות על הטרדה מינית בכלל מקצועות הרפואה ומקצועות הבריאות.



הטרדות מיניות במסגרת יחסי מטפל-מטופל

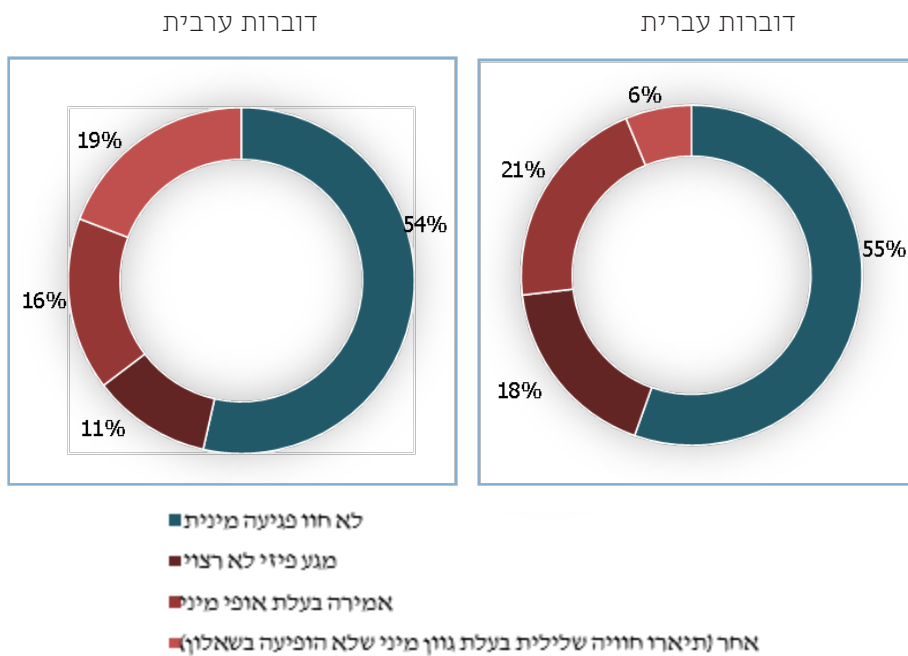
במערכת היחסים בין מטפל למטופל, המטופל מוחלש לעומת המטפל באופן מובנה. תחושת הפגיעות רבה לאין שיעור אם ההליך הרפואי (בדיקה או טיפול) מתבצע באיברים אינטימיים. הבדלי כוח אלו מעצימים את הפגיעה הנגרמת מהטרדה מינית המתרחשת במהלך הטיפול הרפואי, אך הם גם החסם המרכזי המביא לשתיקת המטופלים ולמיעוט הדיווחים על תופעה זו. כשמדובר במטופלים ומטופלות המאושפזים בבתי החולים הפסיכיאטריים המצב מורכב אף יותר והנפגעים נתקלים בחסמים נוספים⁸¹. החוק קובע בנוגע לטיפול רפואי כי לא נדרש שהמטופלות יראו למטרידים כי אינן מעוניינות בהצעות או בהתייחסויות העוסקות במיניותן.

1. בשנת 2017 הפיזה קרן פרטית (חל"צ) שאלון במרשתת בנוגע לתחושתן של הנשים במהלך בדיקה גינקולוגית, ובו השתתפו 6,508 נשים ממגוון גילאים ומגזרים. 16% (כ-1,040) מהנשים העידו בסקר כי חוו לפחות פעם אחת הערה או שאלה שנתפסה בעיניהן כלא ראויה. ניתוח איכותני של 600 התיאורים המילוליים והציטוטים שהתקבלו הראה שכ-80% עסקו במיניות ובמראה של האישה. ממצאי השאלון מלמדים על המורכבות של יחסי מטופלות ומטפלים במערכת הבריאות, והם מצביעים על קיומן של אמירות המנוגדות להוראות החוק האוסרות התייחסות מבזה או משפילה לאדם המתמקדת במיניותו.

2. בסקר של עמותה הפועלת למען צדק חברתי ולמימוש זכויות נשים בנושא פגיעות מיניות במטופלות במערכת הבריאות, שהוצג בפברואר 2016 לוועדת הכנסת לקידום מעמד האישה, נשאלו 274 נשים (שאינן מדגם מייצג) שאלות בנושא הטרדות מיניות בידי אנשי צוות רפואה שונים. אלו תוצאות הסקר.

81 הילה רימון גרינשפן, טראומה בטיפול - פגיעה מינית ואשפוז פסיכיאטרי: מיפוי שירותים ומדיניות רווחה - נייר מדיניות (2016), עמ' 26.

תרשים 19: דיווחים על פגיעה מינית במהלך טיפול רפואי



על פי נתוני סקר העמותה הפועלת למען צדק חברתי ולמימוש זכויות נשים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

20 נשים (כ-21% מהמדווחות על פגיעה מינית) פנו לגורם מטפל.

3. בדצמבר 2016 הוגשה לכנסת הצעת חוק למניעת הטרדה מינית (תיקון - הרחבת התחולה לגבי מוסד ציבורי הנותן שירות חיוני), התשע"ז-2016. בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב כי יש קושי בטיפול בתלונות על הטרדות מיניות של מטופלים בידי נותני שירות, ובייחוד במקצועות הרפואה והפרה-רפואה: לעיתים אין לאותם גורמים יחסי עבודה עם מקום מתן השירות, ולכן למפעיל המקום אין אחריות או סמכות לפעול למניעת הטרדה המינית. הצעת החוק נועדה לחייב את המוסדות הציבוריים המעניקים שירותים חיוניים לפעול למניעת הטרדות מיניות כלפי מקבלי השירות ולטפל בהן. היוזמה להצעת החוק עלתה בין היתר בעקבות הטרדות מיניות שהתגלו במערכת הבריאות.



לעומת העדויות שנצברו בסקרים ושהגיעו לידי ועדת הכנסת, מספר התלונות הרשמיות שהוגשו הוא נמוך:

1. מנתוני נציבות קבילות הציבור על מקצועות הרפואה עולה כי בשנים 2015 - 2017 התקבלו בה 55 תלונות על הטרדה מינית של מטופלים ומטופלות בידי אנשי הצוות הרפואי, ובארבע קופות החולים - 247 תלונות. מנתוני נש"ם עולה כי בשנים 2015 - 2017 הוגשו לה 17 תלונות על הטרדה מינית של מטופלים ומטופלות בידי אנשי הצוות הרפואי.

2. משרד מבקר המדינה פנה לממונות על מניעת הטרדה מינית במרכזי בריאות הנפש הממשלתיים וביקש לקבל מידע על דיווחי מטופלים ומטופלות על הטרדה מינית. מתשובות הממונות עולה כי שיעור התלונות על הטרדה מינית במרכזי בריאות הנפש המגיע לידיעתן הוא מזערי. יצוין כי בחודשים נובמבר 2016 עד מרץ 2017 ערך משרד הבריאות סקר לבחינת חוויית המטופל בבתי החולים הפסיכיאטריים. הסקר לא כלל שאלות בנושא הטרדה או פגיעה מינית בידי אנשי הצוות המטפל.

נמצא כי משרד הבריאות לא ערך סקר מקיף על היקף ההטרדות המיניות בידי אנשי צוות רפואה הן במוסדות הבריאות הכלליים והן במוסדות בריאות הנפש⁸². הנתונים מהמחקר הנקודתי של הקרן ומסקר העמותה מלמדים שהטרדות מיניות במהלך טיפול רפואי אינן נדירות כפי שעולה לכאורה מן המספר הקטן של התלונות בנושא. לפיכך מוצע כי משרד הבריאות יערוך סקר נרחב שיבדוק את היקף ההטרדות המיניות בידי אנשי הצוות הרפואי על מנת לאתר את החסמים להגשת התלונות ויגבש בהתאם למסקנות הסקר תוכנית להתמודדות עם הנושא. לסקר כזה משנה חשיבות לגבי חולים המאושפזים במוסדות בריאות הנפש.

משרד הבריאות מסר בתשובתו כי אין לו הסמכות לאסוף מידע, בין באופן יזום ובין כחובת דיווח, והוא מוגבל חוקית ויכול לקבל רק את סוגי המידע שגופים בוחרים לדווח עליהם ושמתלוננות ומתלוננים פונים אליו בעניינם.

82 טל ספירו, אלימות כלפי מאושפזים בבתי החולים לבריאות הנפש (23.12.13); הילה רימון גרינשפן, טראומה בטיפול - פגיעה מינית ואשפוז פסיכיאטרי: מיפוי שירותים ומדיניות רווחה, נייר מדיניות (מאי 2016), עמ' 26.



משרד מבקר המדינה מציין כי סקר בנושא של הטרדה מינית של מטופלים אינו שונה מסקרים אחרים שעורך משרד הבריאות, כדוגמת סקר שביעות רצון החולים מטיפולים ומהשהייה בבתי החולים לבריאות הנפש, שגם המענה אליו תלוי בנכונות של המטופלים לשתף פעולה ולמסור מידע. אשר על כן מומלץ לבחון עריכת סקרים גם בנושאים אלו באופן תקופתי.

נוהלי משרד הבריאות למניעת הטרדות מיניות ולטיפול בהן

משרד הבריאות לא כלל בנהליו הוראות הנוגעות להטרדות מיניות במהלך טיפול רפואי. להלן הפרטים.

1. משרד הבריאות פרסם שני חוזרים העוסקים במקומם הפגיע של מטופלים בעת טיפול רפואי ובחשש מפגיעה בכבודם. הראשון עוסק בבדיקה גופנית באברים מוצנעים וקובע את זכותו של כל מטופל לנוכחות אדם נוסף בעת ביצוע בדיקה גופנית. השני עוסק בשמירה על צניעות הנבדק בעת ביצוע בדיקות לב במאמץ (ארגומטרייה, אקו לב ומיפוי לב) וקובע את זכותם של הנבדקים והנבדקות לבצע את הבדיקה בלבוש מלא.

לעומת זאת, משרד הבריאות לא פרסם הוראות המסדירות את הטיפול של מערכת הבריאות ועובדיה בנושא ההטרדה והפגיעה המינית במהלך טיפול רפואי.

יוער כי מנעד האפשרויות של פגיעה במטופלים ומטופלות בידי צוות רפואי הוא רחב ומגוון, ונדרשת התייחסות להיבטים הייחודיים של הטיפול רפואי ושל מערכת היחסים בין המטופל למטפל, ובהם: יחסי הכוח הקיימים ביחסי המטפל והמטופל; ההכרה שפגיעה מינית או אלימות שחוה המטופל בעברו עלולה להשפיע על תחושתו במהלך הטיפול הרפואי; הכרת הצרכים התרבותיים של מטופלים שונים; מתן הסברים ובכללם התייחסות למגע הצפוי במהלך הבדיקה, ובמיוחד בבדיקות הכוללות מגע חודרני או באזור אינטימי; נוכחותם של אנשים נוספים כדוגמת סטודנטים ואנשי הצוות הרפואי; הימנעות מהתבטאויות בעלות אופי מיני או התבטאויות לא מכבדות.



2. בשנת 2016 הוקם במשרד הבריאות צוות שמטרתו לקדם הכנת נוהל מקיף העוסק במערכת היחסים שבין המטופל למטפל. בדצמבר 2017 הציגו נציגי משרד הבריאות בוועדת הכנסת לקידום מעמד האישה טיוטה ראשונה של הנוהל לטיפול בפגיעות מיניות בידי מטפלים במערכת הבריאות. בדיון הועלו נושאים נוספים שיש מקום כי יוסדרו במסגרת הנוהל. ביניהם: הניידות התעסוקתית של אנשי צוות רפואי שהטרידו מטופלות; האסדרה של איסוף מידע על התלונות; חובות המטפלים ודרכי הענישה של הפוגעים; דרכי ההכשרה של הצוותים הרפואיים וההסברה לצוותים אלה. כמו כן עלה בדיון הוועדה כי טיוטת הנוהל אינה קובעת את חובתו של משרד הבריאות לפקח על מוסדות הבריאות ולבדוק את יישום החוק למניעת הטרדה מינית.

בינואר 2018 קיים הצוות ישיבה במטרה לקדם את הכנת הנוהל, בהשתתפות נציגים ממטה משרד הבריאות, משרד המשפטים, נש"ם, קופות החולים, הסתדרות הרופאים בישראל ונציגות ארגוני נשים.

מאז ינואר 2018 לא קיים הצוות ישיבות נוספות כדי לתת מענה למכלול ההיבטים של הנושא ולהשלים את הכנת הנוהל.

משרד הבריאות מסר בתשובתו כי הנוהל למניעת הטרדה מינית במהלך טיפול רפואי מצוי בהכנה. חלק מהקושי בהשלמתו נובע ממגבלות הסמכות לדרוש מידע ודיווח. המשרד הוסיף כי יפנה למשרד המשפטים בהמשך לדיונים שכבר נעשו.

נמצא חסר בנהלים למניעת הטרדה מינית של מטופלים ומטופלות בידי אנשי הצוות הרפואי. לגבי חלק מההתנהגויות המהוות הטרדה מינית, החוק קובע כי נדרש שההתנהגות תהיה חוזרת ונשנית על מנת לבסס את העוולה או העבירה. בשונה מיחסי מרות במקומות העבודה, המפגש בין איש צוות הרפואה ובין המטופל הוא לרוב חד-פעמי ואיננו חוזר ונשנה, אך הוא נושא מאפיינים ייחודיים אחרים. לכן נודעת חשיבות רבה לקביעת נהלים מפורטים שייתנו מענה למאפיינים אלו של הממשק בין מטפלים למטופלים. מומלץ כי משרד הבריאות ישלים את פעולת ההסדרה הנדרשת ויקבע בהקדם נהלים מפורטים שיסדירו את כל ההיבטים של יחסי מטפל ומטופל תוך מתן המשקל הראוי לזכויותיהם ולכבודם של המטופלים.



3. מהמענה לשאלונים שהפיץ משרד מבקר המדינה בקרב הממונות בבתי החולים הממשלתיים עולה כי חלק מן הממונות מעבירות את הטיפול בתלונות של מטופלות על הטרדה מינית בידי מטפלים למנהל המרכז הרפואי, וחלקן מעבירות את התלונות לטיפול נש"ם.

משרד הבריאות מסר בתשובתו כי הנחיות נש"ם קובעות שהטיפול בתלונות על הטרדות מיניות בידי עובדי מדינה יהיה זהה בין אם המוטרד הוא מטופל ובין אם הוא עובד אחר, וציין שלא ידוע לו שממונות בבתי החולים הממשלתיים אינן מכירות את ההנחיה.

לנוכח האמור, ובשל החשש כי במציאות המורכבת גופים שונים אינם מיישמים את הוראות החוק בצורה אחידה, משרד מבקר המדינה סבור כי ראוי שנש"ם, שהיא האחראית על הממונות למניעת הטרדה מינית בבתי החולים הממשלתיים, תחדד את ההנחיות בעניין זה.

הדרכים להגשת תלונות על הטרדות מיניות במערכת הבריאות

1. נגישות הגשת תלונות באתר משרד הבריאות: תלונות על הטרדה מינית ניתן להגיש ישירות גם לנציבות קבילות הציבור למקצועות הרפואה, בנוסף לאפשרות להתלונן במוסדות הבריאות עצמם.

באתר המרשתת של משרד הבריאות אין קישור לאתר הנציבות, גם לא תחת הקישור "פניות הציבור". לכן קיים חשש שנפגעות לא יהיו מודעות לקיומה של הנציבות.

2. ריבוי הגופים המקבלים תלונות: לעיתים תלונות מגיעות לגורמים שונים במשרד הבריאות: ליחידת הדין המשמעתי, המטפלת בהליכי משמעת נגד כל העובדים במקצועות הרפואיים והפרא-רפואיים לפי הוראות החקיקה הרלוונטיות לכל מקצוע; לממונה על מניעת הטרדות מיניות או למנהלת המחלקה לטיפול באלימות במשפחה ותקיפה מינית. גורמים אלו אינם מבררים את התלונות אלא מעבירים אותן לנציבות קבילות הציבור למקצועות הרפואה.



יצוין כי מרכזי הסיוע לנפגעי ונפגעות תקיפה מינית - שהם הגוף הראשון שאליו פונות נפגעות רבות - לא הכירו את נציבות קבילות הציבור למקצועות הרפואה ולא ידעו להפנות אליה מתלוננות שפנו אליהם⁸³.

מוצע כי משרד הבריאות יפרסם לציבור כי הנציבות היא הגורם המטפל בתלונות על הטרדה מינית, כדי שהתלונות ינותבו ישירות לנציבות.

משרד הבריאות מסר בתשובתו כי הוא מקבל את הערת מבקר המדינה בדבר הצורך בהצגת הפניה ברורה באתר המשרד אל נציבות קבילות הציבור למקצועות הרפואה בכל הנוגע לתלונות על הטרדה מינית, וכי הוא יפעל לתקן את הליקוי.

בירור תלונות על הטרדות מיניות במהלך טיפול רפואי

נציבות קבילות הציבור למקצועות הרפואה מבררת תלונות במגוון רחב ביותר של תחומים, ובכלל זה תלונות על הטרדה מינית של מטופלות ומטופלים במהלך טיפול רפואי. הבירור נעשה באמצעות הנציב או אחד מיועציו. הבירור מתנהל בדרכים שונות, ובהן קבלת ייעוץ ממומחה רפואי, עריכת שימועים ושיחות הבהרה, ובמקרים המתאימים הקמה של ועדת בדיקה שממנה הנציב לפי סעיף 21 לחוק זכויות החולה. בסמכות הנציבות לקבל ידיעה או תלונה על מעשה או מחדל שיש בו חשד סביר לפגיעה בזכות כלשהי של חולה, לבדוק את הרשומות הרפואיות הנוגעות לאותו חולה ולקבל כל מידע שתדרוש לצורך בירור התלונה. סמכות זו עוגנה בחוזר מנכ"ל משנת 2006 שכותרתו "העברת רשומות רפואיות לנציב קבילות הציבור". נוסף על פניות הציבור הנציבות מטפלת גם בפניות בעלי תפקידים במשרד הבריאות, במשטרה ובפרקליטות המדינה ולעיתים מתחילה בבירור בעקבות תביעה אזרחית או ידיעות בתקשורת. הנציבות פועלת לפי המלצות ועדת ההיגוי של אגף השירות במשרד הבריאות המנוסחות כנוהל, אשר פורסמו במרץ 2017.

בחודשים ינואר עד אוגוסט 2018 נפתחו בנציבות 24 תיקים בשל הטרדה מינית של מטופלים ומטופלות. בשנת 2015 טיפלה הנציבות ב-14 תיקים, בשנת 2016 טיפלה ב-8 תיקים ובשנת 2017 - ב-9 תיקים.

83 פרוטוקול ישיבת ועדת הכנסת לקידום מעמד האישה (11.12.17), עמ' 15.



נמצאו שלושה ליקויים בפעילות הנציבות בנוגע לטיפול בהטרדות מיניות:

1. האופן שבו יש לטפל בתלונה על הטרדה מינית אינו דומה לאופן הטיפול בתלונות על עבירות משמעת אחרות. בדיון בוועדת הכנסת לקידום מעמד האישה ביום 9.2.16 ציין נציב תלונות הציבור למקצועות הרפואה כי אין צוות ייעודי שרכש הכשרה מקצועית לצורך בירור תלונות על הטרדה מינית.
2. הנוהל אינו מסדיר את סמכויות הבירור כלפי הנילון וכלפי המתלונן ואינו מסמך את הנציבות לנקוט צעדי ביניים משמעותיים בשלב בירור התלונה, כגון השעיה לימים ספורים עד לבירור ראשוני או הרחקת הנילון מהמתלוננת כשמדובר בטיפול מתמשך.

הנוהל אינו מסדיר את הצדדים המהותיים של הטיפול בתלונה אלא עוסק בצדדים הטכניים של קבלת תלונה⁸⁴.

מוצע כי משרד הבריאות יבחן תיקון הנוהל בדגש על הליך הטיפול בתלונות המתקבלות בנציבות. כן עליו לדאוג שהטיפול בתלונות בנושא הטרדות מיניות, הדורש הכשרה ייחודית לשם מניעת פגיעה נוספת במתלוננת, ייעשה בידי עובדים שיוכשרו לטיפול בנפגעות עבירות מין והטרדה מינית.

3. גם נציבות קבילות הציבור למקצועות הרפואה וגם נש"ם מקבלות תלונות על אנשי הצוות הרפואי שהם עובדי מדינה (כגון רופאים בבתי החולים הממשלתיים). יצוין כי נש"ם היא הגוף האחראי למשמעת של עובדי המדינה, ויש לה ניסיון בטיפול בהטרדות מיניות, ונציבות קבילות הציבור למקצועות הרפואה היא הגוף המקצועי לבירור תלונות על הטרדה מינית במהלך טיפול רפואי.

אף שנש"ם ונציבות קבילות הציבור למקצועות הרפואה מחזיקות שתיהן בסמכויות לבירור תלונות על הטרדה מינית, לא נמצא שהוסדרו יחסי העבודה או נקבעו מנגנוני תיאום ביניהן.

84 הפרטים הנדרשים בטופס הפנייה המקוון, ערוצי הפנייה האפשריים, הפרטים שיש לכלול בפניה לצורך תחילת טיפול, אישור קבלת פנייה סטנדרטי שיישלח לפונה, הליך בקשת תגובה מהגורם המקצועי, מועדי הטיפול בתלונות וכיו"ב.



העדכון ההדדי של נש"ם ונציבות קבילות הציבור למקצועות הרפואה חשוב במיוחד כשמדובר בסוגיות רפואיות מובהקות, שהן בתחום המומחיות של נציבות הקבילות. הוא חיוני גם כדי למנוע מצב שבו תלונות על אותו נילון יוגשו הן לנש"ם והן לנציבות הקבילות והן לא ידעו על כך, והדבר יוביל לטיפול מקביל ובלתי יעיל, ואפילו להכרעות שונות.

משרד הבריאות מסר כי לכל תלונה אופי שונה ואין דרך מוגדרת מראש לטיפול בתלונות. עם זאת, לפי הנחיות נש"ם יש להעביר כל תלונה על הטרדה מינית כנגד עובד מדינה לטיפול, ומשרד הבריאות פועל לפי הנחיות אלו ואינו מברר במקביל תלונות כנגד עובדי מדינה. עוד מסר המשרד כי יקדם עם נש"ם את טיוב הקשר בין המשרדים בנוגע למידע על עבירות משמעת של עובדי מדינה ובכלל זה בעלי מקצועות הבריאות בנושא הטרדה מינית.

נש"ם מסרה בתשובתה כי בעקבות זיהוי הבעייתיות התקיימה בפברואר 2019 פגישה עם נציבות קבילות הציבור למקצועות הרפואה, ושני הגופים עובדים במשותף על הכנת נוהל המסדיר את תחומי העבודה.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את תשובות משרד הבריאות ונש"ם כי יפעלו להסדרת יחסי העבודה ביניהם.

הטרדה מינית של נשות הצוות הרפואי בידי מטופלים

מחקר שנערך בקרב 434 נשים בצוות הרפואי בשלושה בתי חולים בארץ מצא כי כ-95% מהמשתתפות (411 משיבות) חוו הטרדה מינית בידי מטופלים או מלוויהם. כ-55% מהן נחשפו להערות מיניות, לסיפורים או לבדיחות בעלי אופי מיני; כ-30% נחשפו להערות מיניות גסות; כ-35% לתשומת לב מינית לא רצויה (קרבה פיזית מוגזמת, מבטים חודרים) וכ-38% למגע שגרם להן אי-נוחות. כ-12% מהנשאלות דיווחו על נשיקה בלתי צפויה, כ-7.6% דיווחו על מגע במקום אינטימי וכ-1.5% על איום באונס. רופאות דיווחו על מידת חשיפה גבוהה לביטויי מיניות מילוליים, להצעות לקיום קשר רומנטי ולהתנהגויות כמו נשיקה בלתי צפויה. לעומתן, נשים בכוח העזר סבלו יותר מנגיעות מיניות במקומות אינטימיים ומאיומים באונס⁸⁵.

85 Ilia Kagan et al., "Sexual harassment by patients: the difference experience of female doctors, nurses and nurse aides", *Medicine and Law* vol.34 p.8 (2015)



ההתייחסות להטרדות של נשים בצוותים רפואיים בידי מטופלים מעלה קשיים ייחודיים:

1. מטופל המטריד מטפלת בצוות הרפואי תלוי בה, והיא מחויבת לעבודה ולכאורה אינה רשאית לוותר על ביצוע בדיקה או על מתן טיפול ולסכן את בריאותו של המטופל משום שהטריד אותה.
2. במקרים שבהם המטפלת סובלת מהטרדה מינית בידי מטופל, אין יחסי תלות או מרות שבהם יד המטרידים על העליונה, ולכן, לפי החוק לגבי חלק מההתנהגויות האסורות ההטרדה צריכה להיות חוזרת ונשנית. מאחר שחזרתיות לרוב אינה מאפיינת מפגש של מטפל ומטופל (לעומת יחסי עבודה ממושכים), החוק אינו נותן מענה לנשות צוות רפואי שמוטרדות בידי מטופלים בעת עבודתן.

משרד הבריאות לא ערך סקר על היקף ההטרדות של נשים וגברים בצוותים הרפואיים בידי מטופלים. מדובר בתופעה שאין להקל בה ראש, בראש ובראשונה כיוון שאנשי הצוות הרפואי לכאורה אינם יכולים להתעלם מהחולים אף אם הטרידו אותם. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הבריאות כי עליו להיות ער לקיומם של אירועים כגון אלו ולבחון את היקף התופעה. כמו כן עליו לקיים עבודת מטה ולהכריע כיצד לפעול להגברת המודעות להתנהגויות המהוות הטרדה מינית בידי מטופלים, ואילו כלים יש להקנות לצוותים הרפואיים לשם התמודדות איתה.



משרד מבקר המדינה מציין כי לנוכח שלל האוכלוסיות והמוסדות שבאחריות משרד הבריאות מתחייבת הסדרה כוללת של דרכי המניעה של הטרדה מינית והטיפול בתלונות על הטרדה מינית באופן המותאם למאפיינים הייחודיים של מוסדות מערכת הבריאות למיניהם. כמו כן עליו לקבוע הנחיות לטיפול בתלונות במקרים שבהם המתלוננות או הנילוונים אינם עובדי משרד הבריאות.



הטיפול בהטרדות מיניות במערכת החינוך

משרד החינוך אחראי למערכת החינוך בישראל, ובכלל זה גני הילדים, בתי הספר, מערכת ההשכלה הגבוהה ומוסדות החינוך הבלתי פורמליים⁸⁶. בשנת הלימודים התשע"ח⁸⁷ היו באחריותו כ-175,000 עובדי הוראה ו-20,300 גננות, ובמערכת החינוך למדו כ-2.2 מיליון תלמידים (כולל גני הילדים, ולא כולל הסטודנטים במערכת ההשכלה הגבוהה)⁸⁸.

עובדי ההוראה המלמדים בבתי הספר היסודיים ובמוסדות החינוך המיוחד וחקל מהמלמדים בחטיבות ביניים הם עובדי משרד החינוך⁸⁹; עובדי ההוראה המלמדים בחטיבות העליונות וחקל מהמלמדים בחטיבות הביניים הם עובדי הרשויות המקומיות ורשתות חינוך פרטיות⁹⁰; חלק מעובדי ההוראה מועסקים באמצעות גופים מתווכים⁹¹ (כלל עובדי ההוראה שאינם עובדי משרד החינוך ייקראו להלן - עובדי בעלויות). נוסף על עובדי ההוראה יש במערכת החינוך עובדים המשמשים כוח עזר תומך למערך החינוך וההוראה, כגון עובדי אבטחה, ניקיון ותחזוקה וסייעות בגנים (להלן - עובדי מינהלה) שהם ברובם עובדי הרשויות המקומיות ורשתות חינוך פרטיות.

במערכת החינוך הטרדה מינית יכולה להתרחש בין תלמידים, בין בגירים לתלמידים ובין בגירים. חוזרי מנכ"ל משרד החינוך עוסקים בנפרד בכל אחד מהממשקים הללו. מערכת החינוך הפורמלית היא מקום שבו שוהים הילדים באופן יומיומי, והם עלולים להיחשף בה לטרדה מינית בידי ילדים אחרים או בידי בגירים.

86 מינהל חברה ונוער במשרד החינוך אחראי לחינוך הערכי-חברתי-קהילתי (החינוך הבלתי פורמלי) של כלל בני הנוער במדינת ישראל לאור מטרות החינוך האמורות בחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953. מינהל חברה ונוער אחראי לחינוך בלתי פורמלי הן בתוך מערכת החינוך הרשמית והן במסגרות חינוכיות מחוץ לבתי הספר כגון תנועות נוער ומתנ"סים. ראו: <http://edu.gov.il/noar/minihal/Pages/hp.aspx>

87 ספטמבר 2016 - אוגוסט 2017.

88 מערכת החינוך לשנת הלימודים תשע"ט - משרד החינוך, המינהל לכלכלה ותקציבים (אוגוסט 2018).

89 בעיקר עובדי ההוראה המועסקים במוסדות החינוך הרשמי (בתי הספר היסודיים וחטיבות הביניים).

90 בעיקר עובדי ההוראה המועסקים במוסדות החינוך המוכר ושאינו רשמי (תיכונים).

91 יובל וורגן, העסקת מורים במערכת החינוך: מעקב אחר התופעה של העסקת מורים באמצעות גופים מתווכים (8.12.11).

לדעת משרד מבקר המדינה, מכאן חובתו המוגברת של משרד החינוך להטמיע במערכת החינוך ערכים של כבוד האדם המכוונים למניעה מראש של הטרדות מיניות, לטפל באופן ראוי ומעמיק בכל אירוע של הטרדה מינית, להקנות כלים להתמודדות עם הטרדות מיניות ולחנך כנגד תופעה חברתית זו כבר בגיל הילדות, כדי ליצור חברה בוגרת מתוקנת ומכבדת.

הטרדות מיניות של קטינים בידי בגירים

הטרדות מיניות של תלמידים ותלמידות מצד בגירים - עובדי הוראה או עובדי מינהלה - הן חמורות במיוחד מחמת הבדלי הגילים ומחמת יחסי המרות והכוח.

בסקרי ניטור של רמת האלימות בבתי הספר על פי דיווחי תלמידים שערכה הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה) בינואר 2018 דיווחו בממוצע 4% מהתלמידים על הערות בעלות כוונות מיניות של אנשי צוות בית הספר, ובממוצע 2% דיווחו על נגיעות של אנשי הצוות שהיו בעלות אופי מיני או במקומות אינטימיים.

לאירוע הטרדה מינית שבו מעורבים בגיר וקטין יש השפעה על כלל האוכלוסייה הבית-ספרית. הטיפול באירועים כאלה נחלק בין גורמים שונים במערכת החינוך.

תרשים 20: הגורמים במערכת החינוך המטפלים באירוע הטרדה מינית של קטין בידי בגיר



לפי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



חוזר המנכ"ל המסדיר את הטיפול בפגיעה מינית בידי בגירים

חוזר המנכ"ל משנת 2015 שכותרתו "אקלים חינוכי מיטבי והתמודדות מוסדות חינוך עם אירועי אלימות וסיכון"⁹² (להלן - חוזר אקלים חינוכי) הוא החוזר העוסק בהתמודדות עם מעשי אלימות בקרב תלמידים, והוא עוסק גם בפגיעה של עובדי הוראה בתלמידים ובילדי הגן. חוזר אקלים חינוכי מגדיר את ההתנהגויות המהוות פגיעה של עובדי הוראה בתלמידים ובילדי הגן ומפרט את הצעדים שנדרש לבצע כשעולה החשד לפגיעה. החוזר קובע כי מנהל בית הספר הוא הממונה על תהליך הטיפול באירוע.

חוזר אקלים חינוכי מציין שני סוגי פגיעה בידי עובדי הוראה: הראשונה - פגיעה המחייבת טיפול במסגרת החינוכית, ואם מדובר בפגיעה חוזרת - דיווח למפקח במחוז, ואינה מחייבת דיווח למשטרה או לרשויות הרווחה. כפגיעה כזו הוגדרה "פגיעה מילולית - אמירה שיש בה לעג, העלבה או השפלה", ופגיעה מילולית חוזרת ונשנית. השנייה - פגיעה המחייבת דיווח על פי חוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן - חוק העונשין), לעובד סוציאלי לפי חוק הנוער או למשטרה, דיווח למפקח במחוז והתערבות במסגרת החינוכית. כפגיעה כזו הוגדרו עבירות של תקיפה או התעללות ועבירות מין - אונס, בעילה אסורה בהסכמה, מעשה סדום, מעשה מגונה.

חוזר אקלים חינוכי, בפרק העוסק בפגיעה של עובדי הוראה בתלמידים ובילדי גן, נעדר התייחסות ספציפית לכל סוגי ההתנהגויות המהוות הטרדה מינית לפי החוק למניעת הטרדה מינית, למעט מעשים מגונים. כמו כן, החוזר איננו דורש תיעוד של האירועים ושל הטיפול בהם. היעדר התיעוד איננו מאפשר מעקב אחר פגיעות מיניות והטרדות מיניות ואחר הטיפול בהן.

יצוין כי החוזר אינו מפרט מה הם "מעשים מגונים" ואינו מביא דוגמאות למעשים כאלה מחיי היומיום במערכת הבית-ספרית.

משרד החינוך מסר בתגובתו כי חוזר אקלים חינוכי אינו נעדר התייחסות להתנהגויות המהוות הטרדה מינית, שכן ניתן למצוא בסעיפים שונים התייחסות לחוק, אף אם לא אוזכר במפורש. עם זאת ציין משרד החינוך כי לאור הערות מבקר המדינה הוא ישקול לפרט בחוזר המנכ"ל את סוגי העבירות לפי הדינים השונים לרבות החוק למניעת הטרדה מינית.

92 חוזר עה/8(ב).

משרד מבקר המדינה בדעה כי חשוב לאזכר בחוזר את ההתנהגויות המהוות הטרדה מינית לשם הטמעת הוראות החוק. על כן מוצע כי משרד החינוך יעדכן את חוזר אקלים חינוכי ויכלול בו התייחסות מפורשת להתנהגויות שנאסרו בחוק. כמו כן, יש מקום לקבוע נהלים לתייעוד אירועי ההטרדות והפגיעה המינית של עובדי הוראה בתלמידים והטיפול בהם באופן שיאפשר מעקב אחר הטיפול בתלונות.

הטיפול המשמעותי בעובדי הוראה המועסקים בידי משרד החינוך

אגף בכיר (משמעת וטוהר המידות) במשרד החינוך (להלן - אגף המשמעת במשה"ח) מרכז את הטיפול בכל עבירות המשמעת במשרד החינוך. האגף ניסח את הנהלים לטיפול בעבירות משמעת של עובדי משרד החינוך והטמיע אותם במחוזות. סגני מנהלי המחוזות מטפלים בעבירות המשמעת, והאגף מרכז את המידע, מנחה את סגני מנהלי המחוזות ומייעץ להם. כמו כן, האגף מטפל בהליכים המשמעותיים הנוגעים להטרדות מיניות של תלמידים ותלמידות בידי עובדי משרד החינוך; מקבל דיווחים על עבירות משמעת, בכלל זה הטרדות מיניות, מסגני מנהלי המחוזות ועורך שימוע לנילונים; מברר את עובדות התלונה עם סגן מנהל המחוז, מנהל בית הספר והיועצות, ולאחר הביורור הראשוני הוא ממליץ למנכ"ל משרד החינוך על דרכי הטיפול בנילון. במסגרת הביורור האגף מתייעץ מפעם לפעם עם אגף המשמעת בנש"ם. בשנת 2018 טיפל אגף המשמעת במשה"ח ב-61 תיקים שעסקו בהטרדה מינית של קטין מצד בגיר. בשנת 2019 טיפל האגף ב-47 תיקים שעסקו בתיקים מסוג זה.

הסדרי המשמעת החלים על עובדי הוראה שהם עובדי משרד החינוך מעוגנים בתקשי"ר ובחוק שירות המדינה (משמעת), וכן בתקנון שירות עובדי הוראה.

כיום אמצעי המשמעת שמשרד החינוך נוקט נגד עובדיו שהטרידו מינית תלמידים הם מוגבלים. להלן הפרטים.

1. אפשרות מוגבלת להעמדה לדין משמעותי בנש"ם: בשנת 2014 פנתה מנהלת אגף המשמעת במשה"ח למנהל אגף המשמעת בנש"ם דאז ופירטה את המגבלות הקיימות בטיפול המשמעותי בעובדי הוראה החשודים בביצוע עבירת אלימות כלפי קטינים. כך ציינה כי "משטרת ישראל היא הגוף היחידי המוסמך לחקור את החשדות ואשר לו הכלים לגבות עדויות מהתלמידים הקטינים שנפגעו לכאורה".

אך הוסיפה כי מטעמים שונים "מרביתן של תלונות אלו אינן מתגבשות לכדי הליכים פליליים". היא הדגישה כי "במצב דברים זה ובאין למשרד או לאגף המשמעת בנש"ם הכלים לגבות עדויות מקטינים ולבצע חקירה של אירועים מסוג אלה, הרי שהמשרד עומד בפני שוקת שבורה אל מול חוסר היכולת להמשיך בטיפול משמעתי או אחר בעניינו של אותו עובד הוראה שחשוד בנקיטת אלימות כלפי קטינים".

אגף המשמעת בנש"ם הבהיר בתשובתו כי יש ביכולתו ובסמכותו להעמיד לדין עובד הוראה שהוגשה נגדו תלונה למשטרה ונמצאו חומרי חקירה מספיקים להרשעה משמעטית גם ללא חקירת הקטין ועדותו בהליך המשמעתי. אך אם נדרשת חקירת הקטין, לא ניתן להעמיד לדין את עובד ההוראה בבית הדין המשמעתי של נש"ם, ומשרד החינוך מחויב להמשיך להעסיקו.

2. **היעדר אפשרות פיטורים בידי משרד החינוך:** אם נסגר התיק הפלילי בלא הרשעה, נש"ם לא תמשיך בהליך המשמעתי אלא תפנה את המקרה לטיפול אגף המשמעת במשה"ח. בנסיבות אלה הסנקציה המשמעטית החמורה ביותר המנויה בחוק המשמעת היא נזיפה, ולא ניתן לפטר את עובד ההוראה.

משרד החינוך רשאי להפסיק את העסקתו של עובד הוראה קבוע בשני הליכים: הליך פיטורים פדגוגיים והליך פיטורים מחמת אי-התאמה.

א. חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, העניק לנציב שירות המדינה סמכות לפטר או להפסיק את עבודתו של עובד המדינה שאינו מתאים למלא את תפקידו שלא מחמת עבירת משמעת אלא מחמת אי-התאמה. נוהל נש"ם בנושא פיטורים מחמת אי-התאמה מאציל סמכות זו למנכ"ל משרד המשלה.

ב. משרד החינוך השיב כי ההליך המקביל לפיטורי אי-התאמה של עובד מדינה לפי התקשי"ר, הוא הליך הפיטורים הפדגוגיים של עובדי ההוראה. הליך זה מוסדר בתקנון שירות עובדי הוראה, שנקבע בשיתוף ארגוני המורים, והוא מאפשר פיטורי עובדי הוראה במקרים שאינם מאפשרים לנקוט את הליך הפיטורים הקבוע בתקשי"ר. זהו הליך ממושך שנמשך יותר משנה, ובמהלכו עובד ההוראה ממשיך ללמד. הנהלת בית הספר צופה בו כשהוא מנהל את שיעורים, ומהות ההליך היא קביעה כי כשל בתפקידו כמורה בכיתה.



הליך פיטורים פדגוגיים זה אינו יכול לשמש הליך פיטורים בעקבות תלונות על הטרדה מינית. תקנון שירות עובדי הוראה אינו קובע תנאים מתאימים להליך פיטורים בשל הטרדה מינית.

נמצא כי משרד החינוך נמנע משימוש בהליך פיטורים מחמת אי-התאמה.

כך לדוגמה, מורה שהורים דיווחו למנהלת מוסד חינוכי כי הטריד מינית אך לא הוגשה נגדו תלונה רשמית למשטרה המשיך לעבוד. כשלוש שנים לאחר הגשת התלונה קיבל אגף המשמעת במשה"ח דיווח נוסף על הטרדה מינית מצד אותו מורה. נפתח נגדו תיק פלילי במשטרה והוא הושעה השעיה דחופה עד לסיום הליך הבירור הפלילי. בעקבות סגירת התיק הפלילי מחוסר ראיות נסגר גם התיק המשמעתי, והמורה חזר ללמד בכפוף להרחקתו מהעיר שבה הוגשה התלונה. כעבור שנתיים נוספות התקבל באגף המשמעת במשה"ח דיווח חדש על הטרדה מינית של תלמידה בידי אותו מורה, וכעבור שנתיים התקבל דיווח רביעי. בשני המקרים האחרונים סירבו ההורים להגיש תלונה במשטרה, ולכן לא פתחה נש"ם בהליך משמעתי.

ביוני 2016 פנתה מנהלת אגף המשמעת במשה"ח אל מחלקת הייעוץ המשפטי של משרד החינוך וביקשה לדעת מה עמדתה לגבי המשך העסקתו של אותו מורה, שבמשך שבע שנים התקבלו עליו תלונות ודיווחים על הטרדות מיניות. תשובת מחלקת הייעוץ המשפטי הייתה שבכוונתה לפנות למחלקה למשפט העבודה בפרקליטות המדינה כדי לגבש הליך שיביא לפיטורים בעילה של אי-התאמה. מחלקת הייעוץ המשפטי לא קידמה את הנושא, וביוני 2017 פנתה אליה שוב מנהלת אגף המשמעת במשה"ח בבקשה לפתוח בהליך פיטורים מחמת אי-התאמה, אך לא קיבלה אישור ממחלקת הייעוץ המשפטי.

אגף המשמעת במשה"ח מסר בתגובתו מאוגוסט 2019 כי יקדם בברכה מהלך של פיטורים מחמת אי-התאמה של עובדי המשרד. משרד החינוך מסר כי כל טיפול בהתנהגות בלתי מותאמת של עובד הוראה צריך שיעשה מול ארגון העובדים היציג.

על משרד החינוך לבחון קביעת אמות מידה לבחירת מקרים של הטרדות מיניות שבהם ייעשה שימוש בהליך פיטורים מחמת אי-התאמה.

3. אישורי העסקה לעובדי הוראה: לגבי עובדי בעלויות שהתלוננו נגדם על הטרדה מינית, משרד החינוך פועל להפסקת העסקתם באמצעות הוועדה המייעצת למנכ"ל המשרד לעניין מתן אישור העסקה לעובדי הוראה⁹³. הוועדה בוחנת את נסיבות התלונות ורשאית לבטל אישור העסקה אף כשאין הרשעה פלילית או משמעתית⁹⁴. אם החליטה הוועדה לבטל אישור העסקה לעובד ההוראה, נדרשת הבעלות לפטרו. הוועדה איננה נוקטת כלי זה כנגד עובדי הוראה המועסקים על ידי משרד החינוך.

עולה מן האמור לעיל כי במקרה שבו תלונת הטרדה מינית של קטין כנגד עובד הוראה לא הגיעה לכלל הרשעה פלילית, נש"ם לא תחקור את הקטין ולכן לא תעמיד לדין את עובד ההוראה; משרד החינוך לא יפעיל את נוהל הפיטורים מחמת אי-התאמה; ולא ימצא מענה גם בתקנון שירות עובדי הוראה. רק אם עובד ההוראה הוא עובד בעלות יהיה אפשר לכנס את הוועדה המייעצת למנכ"ל לצורך ביטול אישור ההעסקה שלו.

המצב הנוכחי, שבו מורים אשר חזרו והטרידו מינית תלמידות ותלמידים אך התלונה נגדם לא התגבשה לכדי הרשעה פלילית יכולים להמשיך בעבודתם, דורש הסדרה מטעם משרד החינוך, למניעת הישנות מקרים ולהגנה על התלמידים.

93 הוועדה המייעצת למנכ"ל משרד החינוך לעניין מתן אישור העסקה לעובדי הוראה על רקע בחינת מידע בעניינם מהמרשם הפלילי - הנחיות פעולה (23.4.17).

94 הטעם לאי-הוצאת אישור העסקה במקרה זה הוא שהוכח למנכ"ל הכללי שיש בהתנהגותו של העובד משום השפעה מזיקה על תלמידים לפי סעיף 16(ב) לחוק הפיקוח על בתי הספר, התשכ"ט-1969. ראו לדוגמה את המלצת הוועדה למנכ"ל מ-6.4.17. על המלצה זו הוגשה עתירה לבג"ץ (בג"ץ 3904-18 פלוני נ' שר החינוך), אך היא נמחקה ביום 23.7.18 לאחר שבהמלצת בית המשפט חזר בו העותר מעתירתו.



ניהול מידע על פוגעים

חוזר אקלים חינוכי קובע כי "הממונה על אגף [המשמעת במשה"ח] ינהל מאגר מידע שיכלול את כל הדיווחים המגיעים אליו. מאגר המידע יהיה נגיש לנציגי מחלקת הייעוץ המשפטי של המשרד, לאחראים לנושא בשפ"י ולמשרה".

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי התיקים המתנהלים באגף המשמעת במשה"ח אינם מרוכזים במקום אחד: סגני מנהלי המחוזות מנהלים במחשביהם רישום של תיקי המשמעת המתנהלים במחוז, ואגף המשמעת מנהל רישום נפרד של התיקים. כדי לאתר תיקים ישנים יש לבצע חיפוש בכמה מקומות: המידע שבידי סגני מנהלי המחוזות; המידע שבתיקיות המחשב באגף המשמעת במשה"ח ואף המידע במערכת הדואר האלקטרוני.

בשנת 2005 הוחלט באגף החשב הכללי במשרד האוצר על הקמת מערכת "סביבת עבודה רוחבית" (להלן - מערכת סע"ר), המיועדת לניהול תוכן ארגוני. מערכת סע"ר מספקת למשרדי הממשלה סביבת עבודה ממוחשבת אחידה וקלה לתפעול לצורך ניהול מסמכים, ניהול לשכה ודואר, ניהול ארכיונים משרדיים, ניהול תהליכי עבודה וניהול רשומות⁹⁵.

משרד החינוך מסר כבר בשנת 2010 כי יפעל להטמיע את מערכת סע"ר⁹⁶. המערכת עלתה לאוויר ביולי 2017, ורק בשנת 2018 הוכנסה לעבודה מלאה באגף המשמעת ובמחוזות. עד מועד הביקורת הוזנו למערכת רק תיקים חדשים שנפתחו.

המידע על עובדי הוראה פוגעים איננו מרוכז במאגר מידע אחד, והדבר מקשה על אגף המשמעת במשה"ח לזהות פוגעים סדרתיים. למשרד החינוך אין תמונה מלאה של מספר ההליכים המשמעתיים שהתקיימו בעקבות תלונות על הטרדות מיניות, ובכך נמנע ממנו לעקוב אחר מהלך הטיפול בתיקים ולאחר פוגעים סדרתיים.

95 מבקר המדינה, דוח שנתי 166 א (2016) "ניהול רשומות אלקטרוניות ושימורן במשרדי ממשלה", עמ' 151.

96 שם, עמ' 161.



אגף המשמעת במשה"ח מסר בתשובתו כי הכנסת מידע למערכת תלויה בפתיחת תיקי המשמעת במחוזות, ואין במערכת מידע על אירועי משמעת שהטיפול בהם מתבצע במחוזות ולא נפתח תיק משמעת בגינם. האגף יבחן אם יש מקום לעדכן את דיווחי המשמעת. ועוד ציין כי הוא בוחן מערכת מחשובית חדישה שתרכז את המידע באופן המיטבי.

לדעת משרד מבקר המדינה, המצב הנוכחי, שבו המידע על אודות בגירים הפוגעים בקטינים פזור בין המחוזות ללא פיקוח ושמירה על הנתונים, אינו תקין, משום שבהיעדר ריכוז מסודר של הנתונים עלולים הפוגעים לחזור ולפגוע בתלמידים. משרד החינוך נדרש להעביר את כל נתוני אגף המשמעת למערכת סע"ר, כדי שכל המידע בנושא יאוחד במערכת ממוחשבת אחת ויחידה עם הרשאות מסודרות באופן השומר על פרטיות הגורמים המעורבים.

הטיפול המשמעתי בהטרדות מיניות בידי עובדי בעלויות

הטיפול בהטרדות מיניות שבהם נחשדים עובדי הוראה שאינם עובדי משרד החינוך נעשה על ידי המעסיק הישיר של העובד (הבעלות) - לא על ידי סגני המנהלים במחוזות משרד החינוך ולא בידי אגף המשמעת במשה"ח. כל בעלות קבעה נהלים משלה לטיפול בהטרדות מיניות, ורמת הטיפול תלויה במחויבות הנהלתה.

משרד החינוך אינו מפקח על טיפולן של הבעלויות בהטרדות מיניות: הוא אינו מוודא שהבעלויות הכינו תקנון מותאם, הוא אינו יודע אם הטיפול בתלונות נעשה בהתאם להוראות החוק, ואין לו מידע על מורים נילונים שיאפשר לו למנוע מהם לעבור מבית ספר אחד לאחר. אגף המשמעת במשה"ח יכול להמליץ לבעלות על דרכי הפעולה, אך הוראותיו אינן מחייבות אותה, והוא אינו דורש ממנה לדווח לו עם סיום הטיפול בתלונה.

בפועל הבעלויות מחליטות, לפי שיקול דעתן, אם לדווח לאגף המשמעת במשה"ח על הליך הבירור ותוצאותיו. במצב זה יש חשש שמידע על מורה מטריד לא יועבר ממוסד חינוכי אחד למוסד חינוכי אחר, ולא יהיה לו מידע על סיבת הפיטורין או המעבר של המורה.



משרד החינוך מסר בתשובתו כי האחריות הישירה ליישום החוק בבתי הספר שאינם בבעלותו ליישום החוק היא של המעסיק ולא של משרד החינוך. אגף המשמעת במשה"ח ציין כי הוא סבור שצריך לטייב את הליך הפיקוח על הליכי משמעת בבעלויות ככלל ובנוגע להטרדה מינית בפרט.

על החשיבות שבהסקת מסקנות ובשיתוף מידע על הטיפול באירועי הטרדה מינית ניתן ללמוד מן המקרה הזה: מורה ותיק בתיכון שנטען שהטריד תלמידים רבים במהלך שנותיו כמורה בבית הספר, עזב בשנת 2013 את בית הספר מרצונו, בעקבות פנייה של תלמיד לשעבר לבית הספר. המורה עבר ללמד במוסדות להשכלה גבוהה. לאחר שהתפרסמו התלונות עליו בתקשורת הוא הושעה מעבודתו.

בית הספר לא עדכן את משרד החינוך על הדיווחים שקיבל מתלמידים לשעבר, ועקב כך נמנע מן המשרד לעדכן מוסדות חינוך אחרים בדבר מכלול העובדות הנוגעות למורה זה. רק לאחר שהמקרה סוקר רבות באמצעי התקשורת ועורר דיון נרחב בשיח הציבורי, הקים משרד החינוך בתחילת שנת 2018 ועדה לבדיקת האירועים. ואולם במועד סיום עבודת הביקורת, יותר משנה לאחר מינוי הוועדה, היא טרם הגישה את המלצותיה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי הגם שהאחריות הישירה לעובדי הבעלויות היא של המעסיק ולא של משרד החינוך, אחריותו כמאסדר של כלל מערכת החינוך מחייבת אותו לחדד את ההוראות ולהנחות את בתי הספר שאינם בבעלותו בדבר דרכי הטיפול בתלונות וחשדות לביצוע הטרדות מיניות. יש מקום שמשרד החינוך יקבע נהלים לדיווח על תלונות ואירועים של הטרדה מינית בידי הצוות החינוכי ועל הטיפול בהם.

הטרדה מינית בין תלמידים במוסדות החינוך

הטרדה מינית של תלמידים בידי תלמידים אחרים היא מורכבת ומעלה שאלות חינוכיות רבות. לצד העלייה במודעות לקיומה של עבריינות מין בקרב ילדים ובני נוער ולחינויות הטיפול באוכלוסייה זו⁹⁷, קיימת תפיסה חינוכית-חברתית הרואה

97 משרד החינוך, השירות הפסיכולוגי-ייעוצי, קטינים פוגעים מינית: אסופת מאמרים ותיאורי מקרה (2001), עורכת: שוש צימרמן.



בהתנהגות הפוגענית שלב לגיטימי של גילוי המיניות⁹⁸. הטיפול בהטרדות מיניות נע בין הרצון לתת תמיכה לתלמידים הנפגעים ובין הצורך לתת תמיכה לפוגע ולהימנע מיצירת סטיגמה שלילית בלתי הפיכה; וכן בין הרצון למנוע את ההתנהגות המינית הפוגענית ובין הרצון להימנע מלסווג התנהגות מינית נורמטיבית כחריגה.

כאמור, בפברואר 2018 התפרסמו נתונים מסקרי הניטור שערכה ראמ"ה על רמת האלימות בבתי הספר על פי דיווחי תלמידים. בסקר השתתפו 24,145 תלמידים בכיתות ד'-י"א ב-448 בתי ספר בחינוך הממלכתי, הממלכתי-דתי והערבי (בכלל זה הדרוזי והבדואי). לא נכללו בסקר בתי הספר של החינוך המיוחד, בתי ספר חרדיים ובתי ספר במזרח ירושלים. בסקר דיווחו כ-13% מהתלמידים כי בחודש שקדם למועד הסקר נפגעו מאלימות מינית של תלמידים אחרים⁹⁹.

חוזרי המנכ"ל המסדירים את הטיפול בפגיעה מינית של תלמידים בתלמידים

1. טיפול משרד החינוך במקרים של פגיעה מינית בבתי הספר מוסדר משנת 1999 בחוזר המנכ"ל תש"ס/20(א) - 1999 - התמודדות מערכת החינוך עם פגיעה מינית של תלמידים בתלמידים (להלן - חוזר פגיעה מינית). המשרד מסר כי כשנתיים לפני מועד הביקורת הוחל בעדכון החוזר.

עד מועד סיום הביקורת לא פורסם החוזר המעודכן.

חוזר פגיעה מינית מדגיש כי פגיעה מינית בידי קטינים היא "תופעה קיימת", שההתמודדות עימה כוללת לעיתים הכחשה, הקטנה של חומרת הפגיעה, הטלת ספק בקיומה, האשמת הנפגע או הנפגעת, תחושת אשמה אצל הנפגע או הנפגעת ובסביבתו ועוד. החוזר גם מציין ש"עדיין אין לכל אנשי המקצוע די ידע על התופעה של הקטין הפוגע מינית, על סימני האיתור של התנהגות מינית חריגה ועל הדרכים לטפל בקטין התוקף".

חוזר פגיעה מינית קובע טיפול חינוכי משמעותי בעבירות שאינן מחייבות דיווח. החוזר קובע טיפול חינוכי משמעותי רק לגבי חלק מהעבירות המנויות בחוק למניעת הטרדה מינית - הצעות חוזרות בעלות אופי מיני, התייחסויות חוזרות בעלות אופי מיני והתייחסות מבזה ומשפילה המופנית לאדם בנוגע למינו או למיניותו.

98 אתי וייסבלאי, "פגיעה מינית של קטינים בקטינים - נתונים ודרכי טיפול" (9.3.08), מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

99 ההיגדים שאליהם התייחסו התלמידים בדיווחיהם על אלימות מינית ציינו התנהגויות המהוות הטרדה מינית - מעשים מגונים והערות מיניות - ולא התנהגויות המהוות עבירות מין חמורות.



חוזרי המנכ"ל מיועדים למנהלי בית הספר ולעובדי ההוראה, ונעזרים בהם ציבור ההורים והציבור הרחב, שרובם אינם בעלי ידע משפטי. על מנת שהצוותים החינוכיים ידעו לזהות התנהגויות שהן בגדר "הטרדה מינית" ויכירו את דרכי הפעולה הנדרשות מהם, חוזר פגיעה מינית צריך להיות ברור בהגדרת ההתנהגויות. כמו כן, עליו להיות מותאם לחוק.

- א. חוזר פגיעה מינית אינו מקשר את ההתנהגויות שבחוק למניעת הטרדה מינית ובחוק העונשין לחיי היומיום של התלמידים.
 - ב. החוזר אינו מתייחס למעשה מגונה, סחיטה באיומים ומעשה מגונה בפומבי כהתנהגויות שהן "הטרדה מינית", אף על פי שהן מוגדרות כך בחוק למניעת הטרדה מינית - וכך מצמצם את מרחב הפעולה של הצוותים.
 - ג. החוזר, שפורסם בשנת 1999, לא עודכן בעקבות תיקוני החקיקה ולכן אינו מציין את העבירה של הפצת פרסומים בעלי אופי מיני ואת עבירת ההתנכלות, שהחל משנת 2014 הן התנהגויות אסורות לפי החוק למניעת הטרדה מינית.
 - ד. החוזר גם אינו מפרט כיצד יש לטפל בהטרדות בין ילדים.
 - ה. הנספח לחוזר נועד לסייע למורים לסווג התנהגויות כפגיעה מינית או הטרדה מינית, אך פירוט ההתנהגויות אינו תואם את ההגדרות בחוק למניעת הטרדה מינית ובחוק העונשין.
 - ו. בחוזר אין אחידות בנוגע לחובת הדיווח. נכתב בו כי רק עבירות המהוות "הטרדה מינית" אינן מחייבות דיווח, אך מנגד הוא קובע כי יש גם התנהגויות של "פגיעה מינית" שאינן מחייבות דיווח.
 - ז. החוזר מגדיר רשימת התנהגויות כ"מעשה מגונה בעל אופי 'קל'". זו הגדרה שאינה קיימת בחוק.
- יצוין כי במחקר שנערך בשנת 2004 נמצא שמבוגרים המופקדים על ילדים במסגרת חינוכית נמנעו מתגובה כלשהי או הגיבו בצורה שגויה על מעשי הטרדה מינית ומעשים מגונים בקרב ילדים. חלק מהטעויות נבעו מזיהוי ההתנהגות כהתנהגות של חיזור או שובבות, ובחלק מהמקרים אף הוענשו ילדות על תגובתן המוחצנת להטרדה¹⁰⁰.

Ayelet Giladi, Sexual harassment Perceptions and observations of young children's experience in 100 (kinder garden and early schooling in Israel) (2004).



האמור לעיל מצביע על הצורך שמשרד החינוך יתאים את חוזר פגיעה מינית להוראות החוק, יבהיר אילו התנהגויות מוגדרות "הטרדה מינית" ואילו מוגדרות "פגיעה מינית" ויקשר את המונחים המשפטיים לחיי היומיום של התלמידים. כל זאת כדי לסייע לצוותים החינוכיים לזהות התנהגויות שהן בגדר הטרדה מינית ופגיעה מינית ולטפל בהן כראוי.

2. חוזר אקלים חינוכי עוסק גם בהטרדות מיניות בין תלמידים ומציין את ההתנהגויות האסורות לפי החוק למניעת הטרדה מינית שעליהן לא חלה חובת דיווח על פי החוק לרשויות הרווחה או למשטרה¹⁰¹. החוזר קובע כי כאשר מתרחשת התנהגות מילולית או פגיעה מקוונת המהוות הטרדה מינית, יש לפעול לפי הנחיות חוזר אקלים חינוכי, וכאשר מתרחשת התנהגות המהווה עבירת מין שחלה עליה חובת דיווח על פי חוק העונשין, יש לפעול לפי הנחיות חוזר פגיעה מינית.

חוזר אקלים חינוכי כולל אמות מידה לקביעת חומרת האירוע, אך הן שונות מאלה שנקבעו בחוזר פגיעה מינית¹⁰². לדוגמה, חוזר אקלים חינוכי נעדר את אמת המידה של הסכמה, הכלולה בחוזר פגיעה מינית. כמו כן, חוזר אקלים חינוכי מציע מדרג של התנהגויות ומגוון של פעולות חובה ופעולות שבשיקול דעת. זאת בשונה מחוזר פגיעה מינית, שלפיו אין למקבלי ההחלטות שיקול דעת.

חוזר אקלים חינוכי מדרג את ההתנהגויות המהוות הטרדה מינית וקובע את התגובה הנדרשת של בית הספר בהתאם למדרג זה. כך נקבע כי התייחסות מבזה או משפילה המופנית לתלמיד בנוגע למינו או למיניותו נמצאת בדרגה קלה של מדרג ההתנהגויות האלימות, ולכן ניתן להסתפק בשיחה עם הכיתה. לעומת זאת, הצעות חוזרות בעלות אופי מיני דורגו כהתנהגות חמורה יותר המחייבת הכנת תוכנית התערבות מערכתית בהתייעצות עם הצוות הבין-מקצועי (יועצת בית הספר ופסיכולוג בית הספר). במקרה של פרסום תצלום, סרט או הקלטה שיש בהם עירום ויחסי מין, בלא שניתנה הסכמה לפרסומם - על מנהל המוסד החינוכי להגיש תלונה למשטרה.

101 "אלימות מילולית בעלת אופי מיני, הצעות חוזרות בעלות אופי מיני, התייחסות חוזרת המופנית לאדם בהקשר למינו ולמיניותו, לרבות נטייתו המינית ופגיעה באמצעים דיגיטליים על רקע מיני והפצת תמונות".

102 בחוזר אקלים חינוכי נקבע כי ככל שהאירוע עומד באמות מידה רבות יותר הוא יסווג כחמור יותר. אלה אמות המידה שצוינו בו: מידת החומרה של הפגיעה הנפשית או הגופנית, תדירות האירועים, מספר המעורבים, מידת חוסר השוויון ביחסי הכוחות בין הפוגע לנפגע, מספר סוגי הפגיעות, מידת השפעתו של האירוע על ההתנהלות הבית-ספרית.



ההתנהגויות המהוות הטרדה מינית המפורטות בחוזר פגיעה מינית ובחוזר אקלים חינוכי מתוארות בלשון חוק העונשין ובלשון החוק למניעת הטרדה מינית. ראוי שמשרד החינוך יבהיר את הלשון המשפטית באמצעות דוגמאות, כפי שנעשה בחוזר אקלים חינוכי לגבי אירועי אלימות.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי חוזר פגיעה מינית המעודכן יכלול רקע תיאורטי והתייחסות שונה לעקרונות שהוצגו בשנת 1999. תיבחן האפשרות להוסיף לחוזר דוגמאות של הטרדות מיניות ומדרג תגובות מבוקש. במהלך השנים ננקטו במערכת החינוך פעולות רבות שהגבירו את ההבנה והידע ואת הדיווחים של אנשי החינוך בנוגע לרצף ההתנהגויות, החל מהטרדות ועד לפגיעות מיניות.

על המשרד להבהיר את המונחים המשפטיים המשמשים בעולם המבוגרים, כמו הטרדה מינית, יחסי מרות, הסכמה - כך שיהיו מותאמים לעולם התלמידים. כן על המשרד לעדכן את הוראות חוזרי המנכ"ל בדרך שתמנע סתירות בין החוזרים. עוד על המשרד לבחון אם נדרש לקבוע מדרג של אמצעי התמודדות עם התנהגויות הטרדה המינית שיבטיח שאמצעי ההתמודדות יהיו מידתיים. מומלץ למשרד החינוך להטמיע את הוראות החוזרים באמצעות לומדה מקוונת.

אגף השירות הפסיכולוגי-ייעוצי

אגף שפ"י מופקד על מתן שירותים פסיכולוגיים ושירותי ייעוץ חינוכי למוסדות החינוך, לתלמידים ולהוריהם. בשפ"י פועלת היחידה למיניות ומניעת התעללות ופגיעות מיניות בילדים ובני נוער (להלן - היחידה למיניות). יחידה זו פועלת במישור המניעה - באמצעות הפצת תוכניות חינוכיות לבתי הספר; ובמישור הטיפול - באמצעות מתן ייעוץ מקצועי ליועצות בתי הספר המטפלות באירועי הטרדה מינית בבתי הספר.

תוכניות אגף שפ"י למניעת הטרדות מיניות

אתר שפ"ינט: אתר המרשתת של שפ"י הוא אתר מקיף הכולל מידע מגוון שנדרש ליועצות בעבודתן השוטפת, והוא פונה גם לאנשי חינוך בכלל, להורים ולתלמידים. אף כי מערכי השיעור באתר מפורטים ונוחים לשימוש, מחקר איכותני שכלל ראיונות עומק של 24 יועצות בבתי ספר יסודיים ממלכתיים (להלן - המחקר



האיכותני) הראה שיועצות אינן מכירות את החוק למניעת הטרדה מינית ומעבירות בפועל תכנים ומסרים שונים¹⁰³.

מסקר שנערך בשנת 2016 עלה כי כ-46.8% מהיועצות גולשות באתר שפ"נט באופן מזדמן, כ-25% גולשות פעם בחודש, כ-25% גולשות פעם בשבוע וכ-2.5% מהיועצות גולשות באתר בכל יום.

תוכנית כישורי חיים: תוכנית הלימודים בנושא כישורי חיים נקבעה בחוזר המנכ"ל תשע"א/4(ב).

במחקר האיכותני נמצאה שונות גדולה בין היועצות בכל הנוגע ליישום תוכנית כישורי חיים בנושא הטרדות מיניות. חלק מהיועצות אינן סבורות שתוכנית זו קשורה להטרדה מינית כלל ודיווחו כי אין כל תוכנית לימודים הקשורה לנושא זה. אחרות סיפרו שהן מלמדות תכנים הקשורים למניעת הטרדות מיניות אך לא התבססו על תכניה של תוכנית כישורי חיים.

יוצא אפוא כי אף שמרבית היועצות עוסקות בנושא ההטרדה המינית, חלק ניכר מהן אינו עושה שימוש שוטף באתר שפ"נט. לנוכח תוצאות המחקר האיכותני שהצביעו על שונות בין היועצות בהיכרותן עם החוק ושונות בשימוש בתוכנית כישורי חיים, על שפ"י לוודא שהיועצות ייחשפו לתכנים הנוגעים למניעת הטרדה מינית ולהבטיח שהתוכנית נותנת להן את המענה המיטבי.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי שפ"י נערך לבניית תוכנית כישורי חיים חדשה, ובה יוגדרו נושאי החובה. התוכנית תופיע במערכת הממוחשבת המשרדית. עוד ציין כי התוכנית תותאם למציאות המשתנה.

הגורמים באגף שפ"י המטפלים באירועי הטרדה מינית

מדריכי היחידה למיניות: ביחידה למיניות מועסקות 66 מדריכים ומדריכות הפזורים ברחבי הארץ לפי מחוזות משרד החינוך. רוב המדריכים הם יועצות בתי ספר שמייחדות יום אחד בשבוע לקבלת פניות להיוועצות מיועצות בתי הספר אחרות במחוז. תפקיד המדריכים לסייע לבתי הספר בהתמודדות עם פגיעות מיניות, הן בידי אנשי צוות ההוראה והן בידי תלמידים.

103 צביה שיר, "מי קובע מהו פיל? יועצות חינוכיות מתמודדות עם הטרדות מיניות בבתי הספר היסודיים" עבודה לקראת התואר "מוסמך במדעי הרוח" (M.A.), עמ' 76 - 78 (בית הספר לחינוך, אוניברסיטת תל אביב, פברואר 2016).

מדריכי היחידה למיניות מגיבים על פניות היועצות בעקבות אירועים נקודתיים ומסתמכים על הדרך שבה הבינו היועצות את משמעות האירוע¹⁰⁴. ההנחיה של היחידה למיניות היא להתייעץ בעניין כל אירוע. על פי אומדנים של המדריכים למיניות, בשנים 2010 - 2017 גדל מספר הפניות פי עשרה: בשנת 2010 התקבלו כ-5,000 פניות ובשנת 2017 - כ-5,000.

על פי דיווחי המדריכים, בשנת הלימודים התשע"ז (2016 - 2017) השתתף כל אחד מהם בממוצע ב-7.2 ועדות בין-מקצועיות¹⁰⁵ בעקבות אירוע של פגיעה מינית, ובסך הכול הם השתתפו בכ-310 ועדות. עם זאת, מדיווחי המדריכים לא ניתן ללמוד על מספר אירועי ההטרדה המינית, מכיוון שלא לגבי כל אירוע מכנסים ועדה, ומכיוון שההנחיות אינן מחייבות את בתי הספר לזמן את המדריכים לשיבות הוועדות¹⁰⁶.

יועצות בתי הספר: יועצת בית הספר משמשת הכתובת המקצועית לטיפול בהטרדות מיניות בבתי הספר ולמניעתן. היועצות מעבירות למחנכות את מערכי השיעור העוסקים במניעת הטרדות מיניות (ולעיתים מלמדות שיעורים אלה בעצמן). היועצות גם מרכזות את הפניות על אירועי הטרדה מינית שקרו בבית הספר. הן נמצאות בקשר עם המדריכות למיניות ומלוות את מנהל בית הספר בטיפול בפגיעה או הטרדה מינית. בפועל היועצות משמשות מעין אחראיות למניעת הטרדה מינית בבתי הספר.

1. בקורסי ההכשרה ליועצות מוקדש מפגש שאורכו כשלוש שעות לנושא הטרדה מינית, ובו מוצג החוק למניעת הטרדה מינית. מוקד המפגש הוא בתכנים העוסקים במניעת הטרדה מינית שיועברו לתלמידים.

יצוין לשם השוואה כי על פי התקנות, הממונה על מניעת הטרדות מיניות במוסדות ההשכלה הגבוהה נדרשת לקבל הכשרה של 18 שעות.

משרד החינוך השיב כי מוצעות ליועצות השתלמויות במתכונות שונות והציג נתונים על השתתפות יועצות בהכשרות. כן נמסר כי 75 יועצות השתתפו בהכשרה מקצועית של 240 שעות באוניברסיטאות חיפה, בר-אילן ובן-גוריון.

104 במדגם שערכה היחידה למיניות בשנת 2018 נמצא כי כ-88% מהפניות להיועצות עם מדריכות היחידה הן בעקבות אירועים שקרו בבית הספר. כ-9% מהפניות היו לצורך התייעצות לגבי תוכניות מניעה, כ-1.4% לגבי היריון ומצבי סיכון וכ-1.5% היו לגבי זהות ונטייה.

105 סעיף 4.7 לחוזר מנכ"ל אקלים חינוכי קובע כי "יש להקים בבית הספר ועדה בין מקצועית לטיפול בכל אירוע של תקיפה מינית החייבת דיווח. מומלץ שוועדה זו תכלול את מנהל בית הספר, את היועץ, את הפסיכולוג, את המפקח, את היועץ הבכיר, את מנהל מחלקת החינוך ברשות המקומית, את מדריך שפ"י ואת פקיד הסעד. מרכז הוועדה יהיה היועץ הבכיר. מספר המשתתפים בוועדה יושפע מחומרת האירוע. היועץ הבכיר ומפקח בית הספר ישתתפו בוועדה בכל הרכב שהוא. על הוועדה להחליט לגבי המשך הטיפול על פי הנהלים ובהתאם לחוק".

106 הדרכת מוסדות חינוך באירועים של פגיעת עובדי הוראה ואנשי צוות בתלמידים, חוברת הדרכה למדריכים (פברואר 2018).



2. במחקר האיכותני נמצא כי אף שהחוק למניעת הטרדה מינית מוצג ליועצות בהשתלמויות, מרביתן אינן בקיאות בתוכנו. המחקר העלה עוד שלא כל היועצות בקיאות בהוראות חוזר פגיעה מינית: רובן הכירו אותו באופן חלקי, ורק מיעוטן הכירו את ההוראות היטב. היעדר היכרות מספקת עם החוק למניעת הטרדה מינית, מקשה על יועצות להבחין בין אלימות מינית ובין התפתחות מינית תקינה וסקרנות טבעית. ההבחנה בפועל תלויה בתפיסת העולם של היועצות.

במחקר האיכותני תואר מקרה שבו זיהתה היועצת התנהגות של הטרדה מינית ופנתה למדריכה לצורך התייעצות, אך בית הספר לא טיפל באירוע כבהטרדה מינית אלא כבעיה של הילד ומשפחתו. עוד נמצא כי ההתייחסות להטרדות מיניות כלפי בנים הייתה לרוב סלחנית יחסית. לעומת זאת, כאשר בנות הוטרדו ההתייחסות להתנהגויות המטרידות כאל אירועים חמורים הייתה שכיחה הרבה יותר, גם כאשר לא סווגו כפגיעה מינית המחייבת דיווח.

משרד החינוך מסר כי היועצות מקבלות הכשרה והן אמונות על הטמעת חוזר המנכ"ל בבתי הספר. כמו כן, בשנים האחרונות הונגש אתר שפ"נט ליועצות החינוכיות, ומדי חודש נשלחת לכל היועצות והפסיכולוגים החינוכיים איגרת ובה חומרים הרלוונטיים למועדים מסוימים - לקראת יציאה לחופשה למשל.

התמודדות בתי הספר עם מניעת הטרדות מיניות תלויה בעיקר בתפקודה של יועצת בית הספר, ולכן תפיסותיה וידיעותיה הן קריטיות לזיהוי נכון של ההתנהגות ולהגדרתה כהטרדה מינית או כהתנהגות שמשקפת התפתחות מינית תקינה וסקרנות טבעית. לפיכך מומלץ למשרד החינוך לבחון אם ניתן להרחיב את הכשרתן של יועצות בתי הספר בנושא ההטרדה המינית, כדי לוודא כי הנושא המורכב נלמד כהלכתו. הכשרה רחבה יותר תקנה ליועצות כלים לזיהוי אירועים כאירועי הטרדה מינית ותסייע להן להגדיר במדויק את ההתנהגויות האסורות על פי החוק, וכך למנוע הגדרה מצמצמת שרואה במעשי הטרדה מינית "מעשי קונדס", "הצקות", "בדיקת גבולות" וכד'.

העברת מידע על התלמיד הפוגע או הנפגע

סוגיה המקשה את ההתמודדות עם הטרדות מיניות בבתי הספר ומניעתן היא חסיון המידע. ככלל, משרד החינוך אינו מעביר בין בתי ספר מידע על תלמידים פוגעים ועל תלמידים שנפגעו. במקרים חריגים ביותר - כאשר הילד מסוכן לעצמו או לסביבה - יועבר מידע כללי בלבד. הבסיס הנורמטיבי להימנעות מהעברת המידע הוא חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981.



בחוזר פגיעה מינית ובחוזר אקלים חינוכי אין הוראות בעניין העברת המידע בתוך מערכת החינוך במקרים שבהם אין חובת דיווח על פי חוק העונשין. עניין זה גורם לאי-ודאות לגבי אופן הפעולה הנדרש, הן לגבי הרשאה להעביר מידע והן לגבי הלגיטימיות לבקשו, הן במעבר מבית הספר היסודי לחטיבת הביניים ומחטיבה לתיכון והן במעבר ממוסד חינוכי אחד לאחר. חוסר האפשרות להעביר מידע לבתי הספר שאליהם עברו ילדים שנפגעו או פגעו מקשה את מניעתן של הטרדות מיניות עתידיות ואת המשך הטיפול בנפגעים ובפוגעים.

בביקורת שעשה משרד מבקר המדינה בשנת 2018 בנושא "היבטים בהגנה על הפרטיות במאגרי מידע"¹⁰⁷ נמצא כי במשרד החינוך מספר רב של הנחיות בנושא העברת מידע בין מסגרות חינוכיות. חלק מההנחיות פזורות בחוזרי מנכ"ל ישנים ולא מעודכנים, והן אינן אחידות ובנושאים מסוימים נראה שאף סותרות. בביקורת האמורה נמצא כי זה שנים מספר פועל המשרד לכתובת חוזר מנכ"ל שיקבע כללים להעברת מידע בין מוסדות חינוך, ומשרד מבקר המדינה המליץ שמשרד החינוך ישלים לאלתר את הכנת חוזר המנכ"ל.

משרד המשפטים מסר בתשובתו כי בכל הנוגע לעבירות פליליות של הטרדה מינית, משרד החינוך אינו זכאי לקבל מידע מן המרשם הפלילי על תלמידים ולכן אינו רשאי להעבירו לאחר.

משרד מבקר המדינה שב וממליץ למשרד החינוך להשלים את הכנת חוזר המנכ"ל בעניין העברת המידע בין מוסדות חינוך. לצורך כך יש להשלים עבודת מטה שתקבע כללים ברורים בדבר חסיון המידע על ילדים המעורבים באירועים של הטרדות מיניות ובדבר התנאים להעברתו בין מוסדות החינוך תוך שמירה על סודיות לצורך ההגנה על פרטיותם, בלי לבטל את האפשרות לטפל בהם ולמנוע התנהגות פוגענית בעתיד. על משרד המשפטים לבחון את נושא העברת המידע לצורך הגנה על תלמידים.

הטרדות מיניות בין בגירים במערכת החינוך

מהדוח השנתי של נש"ם לשנת 2016 עולה כי התקבלו בה 32 תלונות של עובדות הוראה על הטרדה מינית בידי עובדי משרד החינוך. לפי נתוני הממונה הארצית על

107 דוח שנתי 69 ב (2019).



מניעת הטרדות מיניות במשרד החינוך, בשנת 2017 הוגשו לה 40 תלונות של עובדות משרד החינוך על הטרדה מינית בידי עובדי המשרד, ובשנת 2018 - 37 תלונות.

היעדר תקנון מותאם למניעת הטרדה מינית

התקנות קובעות כאמור כי כל גוף המעסיק יותר מ-25 עובדים נדרש להתאים את נוסח התקנון שנקבע בתקנות למאפיינים הייחודיים של מקום העבודה. במערכת החינוך מגוון אוכלוסיות שיש להן, כאמור, מעסיקים שונים: עובדי משרד החינוך, עובדי רשויות מקומיות, עובדי עמותות ועוד, ועל כן - מן ההכרח להתאים את התקנון למגוון עובדיה ולמאפייניה הייחודיים כגון הפיזור הגיאוגרפי הנרחב של עובדיה.

כבר בשנת 2010 הצהירה הממונה דאז על קידום מעמד האישה ועל מניעת הטרדה מינית במערכת החינוך כי "מסתיים אישורו של חוזר מנכ"ל חדש ומפורט בנושא הטרדה מינית, אשר יופץ לכל מערכת החינוך. בחוזר זה ייקבע, בין היתר, כי בכל בית ספר תהיה ממונה על הטרדות מיניות ובכל מחוז של משרד החינוך תהיה נציגה שתעביר דיווח תקופתי בנושא זה למטה המשרד"¹⁰⁸. חוזר מנכ"ל זה נועד למלא את דרישת התאמת התקנון למניעת הטרדה מינית למשרד החינוך.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת לא הושלם חוזר המנכ"ל. אף שחלפו 20 שנה מחקיקת החוק, טרם הושלם אפוא נוסח התקנון המותאם, שנמצא בהליכי כתיבה שונים החל משנת 2010.

לאורך השנים הועברו טיוטות רבות של חוזר המנכ"ל לאישור מחלקת הייעוץ המשפטי של משרד החינוך. הטיוטות נסמכו על הוראות התקשי"ר וחוק המשמעת, אך לנוכח עמדת מחלקת הייעוץ המשפטי של משרד החינוך, שלפיה הוראות התקנות למניעת הטרדה מינית מחייבות שבירור התלונות על הטרדות מיניות ייעשה במשרד החינוך עצמו, וכי אין לאפשר את הבירור בנש"ם, עוכבה השלמתו של חוזר המנכ"ל. במהלך עבודת הביקורת נאמר לצוות הביקורת כי בכוונת מחלקת הייעוץ המשפטי במשרד החינוך לפנות למשרד המשפטים כדי שיכריע במחלוקת זו.

משרד המשפטים מסר בתשובתו כי לא קיבל לידי פנייה רשמית ממשרד החינוך בנושא, וברגע שתתקבל הפנייה היא תטופל מול הגורמים הרלוונטיים.

נש"ם השיבה כי עוד בשנת 2013 נערכה פגישה בין משרד החינוך, משרד המשפטים ונש"ם, ובמהלכה הבהירה נציגת משרד המשפטים כי התקנון תואם את הוראות החוק, וכי משרד החינוך מחויב לפעול על פיו ולהעביר לנש"ם תלונות כנגד מורים.

108 יובל וורגן, נתונים על הטרדה מינית במערכת החינוך (2010), הכנסת, מרכז המחקר והמידע.



משרד מבקר המדינה מעיר כי המחלוקת בשאלה אם בירור התלונות על הטרדות מיניות צריך להיעשות במשרד החינוך או בנש"ם אין בה כדי להצדיק עיכוב של שנים בהכנת חוזר המנכ"ל. על משרד החינוך לפרסם את תמצית החוק למניעת הטרדה מינית ולהפיצו לכל בתי הספר. כן עליו לסיים את הכנת החוזר המותאם, לאחר שיעדכן אותו, ככל שיידרש, לפי הוראות משרד המשפטים.

משרד החינוך מסר בתגובתו כי בשנת 2018 עודכן פורטן עובדי ההוראה של המשרד וכיום הוא מכיל מידע בנושא מניעת הטרדות מיניות ודרכי הפנייה. נוסף על כך הוא הפיץ, בתחילת שנת הלימודים התש"ף, כרזה המכילה את עיקרי החוק ודרכי הפנייה במקרה של הטרדה מינית ודרש לתלות את הכרזה במוסדות החינוך. המשרד הוסיף כי הוא מתחייב לכתוב תקנון ולהפיצו באמצעות חוזר מנכ"ל עד ינואר 2021.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך על העיכוב רב השנים.

הממונה הארצית על מניעת הטרדות מיניות במשרד החינוך

1. במשרד החינוך מכהנת ממונה ארצית על מניעת הטרדות מיניות שהיא גם יועצת המנכ"ל לענייני מגדר. בשל גודלו של המשרד ופיזור עובדיו בכל רחבי הארץ (כ-4,800 בתי ספר מזרמי חינוך שונים: ממלכתי, ממלכתי-דתי, חרדי, ערבי) מינתה הממונה הארצית ממונה בכל אחד ממחוזות משרד החינוך (תשע ממונות מחוזיות). הממונה הארצית מקיימת מדי פעם בפעם הדרכות לממונות המחוזיות, אך אין עליהן חובה להתייצב להדרכות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי לנוכח גודלה של מערכת החינוך, החולשת על כ-167,000 עובדי הוראה ועוד אלפי עובדי מינהלה ומטה, עליו לבחון את הצורך במינוי והכשרה של ממונות נוספות בהתאם לקבוצות האוכלוסייה השונות של העובדים, כדי שלנפגעות תהיה כתובת שיהיה להן נוח לפנות אליה. כן מוצע לבחון אם נדרש לשתף את נש"ם בהכשרה כדי שתיתן מענה אפקטיבי למגוון העובדות במערכת החינוך, וכן לבחון את האפשרות להנחות את העובדים בדבר הוראות החוק למניעת הטרדה מינית באמצעות לומדה מקוונת.



2. מעקב אחר הטיפול בתלונות וההליכים המשמעותיים הוא תנאי הכרחי לראייה רחבה של תמונת ההטרדות המיניות במערכת החינוך ותנאי הכרחי למניעת הטרדות חוזרות ונשנות.

א. המשרד לא קבע הסדרים שימנעו טיפול לא אחיד במורים שהטרידו מינית. כך לדוגמה עלול להיות הבדל בין הטיפול בנילון שהוא עובד מדינה במוסד חינוכי ומטופל בהליך משמעותי של נש"ם לבין נילון שאינו עובד מדינה ומועסק באותו מוסד חינוכי¹⁰⁹, והוא מטופל בידי המעסיק לפי שיקול דעתו.

ב. המשרד אינו עוקב אחר טיפול המחוזות בתלונות שהעבירה להם נש"ם לטיפול משמעותי פנים-משרדי משום שהחליטה שאין מקום להגיש בעניינן תביעה בבית הדין המשמעותי. מעקב אחר טיפול המחוזות בתלונות יאפשר אחידות בטיפול במקרים דומים.

אגף המשמעת במשה"ח מסר בתשובתו כי לפי הנחיות נש"ם והנחיותיו של האגף עצמו, אחריות הדיווח מוטלת על סגני מנהלי המחוזות. עוד מסר כי עתידה להתפרסם הנחיה של האגף שבה יינתן דגש מיוחד על חשיבות התייעוד במערכות המחשב.

מוצע שמשרד החינוך יפעל ברוח התקנות החלות על מוסדות ההשכלה הגבוהה ויוודא שכל המידע על הטרדות מיניות ועל הטיפול בהן ירוכז אצלו. לריכוז המידע יש חשיבות רבה, מאחר שמערכת החינוך כוללת מגוון בתי ספר. כמו כן על המשרד לקבוע למחוזות כללים לטיפול בתלונות שהוחזרו אליהם כדי למנוע הטרדות נוספות ולאפשר טיפול רציף והולם בנפגעות ובפוגעים ולקיים סביבה מוגנת במוסדות החינוך.



109 לדוגמה: עובדי הוראה המועסקים על ידי חברה חיצונית.



למשרד הבריאות ולמשרד החינוך מגע יומיומי עם אוכלוסייה אזרחית נרחבת. 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 ההטרדה המינית. בשני המשרדים נמצא כי הנהלים העוסקים בהטרדות מיניות אינם נותנים מענה מלא לאירועי ההטרדות המיניות, והאמצעים לטיפול בהטרדות אינם מספקים.

יישום ההמלצות המפורטות בדוח זה יתרום לשיפור פעולת האסדרה של משרד הבריאות ומשרד החינוך בבואם להתמודד עם נושא מורכב זה. מוצע כי משרדים אלה יקבעו הסדרי דיווח של המוסדות הכפופים להם על ההטרדות המיניות והטיפול בהן. עליהם להתאים את הנהלים העוסקים בהטרדות מיניות למאפייני המערכות שבאחריותם תוך מתן דגש לדרכים שיסייעו במניעתן. על כל אחד מן המשרדים להתאים את אמצעי הטיפול בהטרדות למאפיינים הייחודיים של האוכלוסיות שבהן הוא מטפל. עוד עליהם לבחון דרכים להרחבת פעולות ההרתעה והענישה של מטרידים. כן מוצע כי משרד המשפטים ימצא דרכים להסדיר את סוגיית איסוף המידע בכל הנוגע לעובדים שפגעו, גם אם לא הורשעו, כדי למנוע פגיעה חוזרת וליצור סביבה מוגנת ובטוחה.



סיכום

לפני כ-20 שנים נחקק החוק למניעת הטרדה מינית במטרה להילחם בתופעה החברתית הנפוצה, הפוגעת באנשים רבים ובמיוחד בנשים. החוק נועד להגן על ערכים חשובים כמו כבוד האדם, חירותו, פרטיותו והזכות לשוויון בין המינים. החוק נחשב לחדשני בהסתכלותו על הטרדות מיניות כתופעה רחבה הקיימת בכל מקום ואינה מצטמצמת רק למקומות עבודה, והוא מספק לנפגעות מגוון מענים משפטיים בדין הפלילי, בדין האזרחי ובדיני העבודה.

המאבק בהטרדה מינית אינו מאבקה הפרטי של האישה שבחרה להגיש תלונה או תביעה נגד מי שפגע בה. המאבק חייב להיות מאבק ציבורי, שישלים את התהליך שהחל עם חקיקת החוק ויביא לשינוי השיח הציבורי והמשפטי.

מהביקורת עלה כי מוסדות המדינה הקימו מנגנונים למניעת אירועי הטרדה מינית המתרחשים בין עובדי ציבור ועובדי מדינה ולטיפול בהם. לעומת זאת, אירועי הטרדה מינית שבין עובדי ציבור ובין הציבור הרחב אינם מטופלים די צורכם, וכך גם הטרדה מינית במגזר העבודה הפרטי ובמרחב הציבורי.

מומלץ כי משרד המשפטים יקדם מהלך של איסוף נתונים שיאפשר להבין את היקף התופעה, ועל בסיסם יקודם פתרון לתופעת תת-הדיווח על הטרדות מיניות. עוד 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. יש לשתף בבחינה זו את משרד העבודה והרווחה, נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה והרשות לקידום מעמד האישה.