

טיפול הרשויות המקומיות
בהטרדות מיניות ובמניעתן



הטרדה מינית
פוגעת בכבוד
האדם, בחירותו,
בפרטיותו ובכבודו
העצמי. היא פסולה
משום שאדם כופה
אותה על אדם אחר
בניגוד לרצונו

תקציר

רקע כללי

המודעות להטרדות המיניות, כתופעה, עלתה בעשורים האחרונים של המאה העשרים ובעשורים הראשונים של המאה העשרים ואחת בארץ ובעולם. הטרדה מינית פוגעת בכבוד האדם, בחירותו, בפרטיותו ובכבודו העצמי. היא פסולה משום שהיא נכפית על ידי אדם אחד בניגוד לרצונו של אדם אחר, היא מתייחסת לאדם על פי מינו, באופן פוגע, בנסיבות שמחייבות להתייחס אליו על פי מילוי תפקידו או רמת הישגיו¹. הטרדה מינית נצבעת בגוון מיוחד כשהיא מתרחשת במסגרתם של יחסי העבודה במגזר הציבורי. מעבר לפגיעה הקשה בפרט ובמרקם יחסי העבודה, היא כרוכה גם בפגיעה קשה באמון הציבור, שהרי רשות ציבורית פועלת כנאמן הציבור, מחויבת בשמירתם של ערכי מוסר וטוהר מידות, ועליה לשמש דוגמה לציבור הרחב².

ב-1998 חוקקה הכנסת את החוק למניעת הטרדה מינית, התשנ"ח-1998 (להלן - החוק למניעת הטרדה מינית או החוק), ומטרתו "לאסור הטרדה מינית כדי להגן על כבודו של אדם, על חירותו ועל פרטיותו, וכדי לקדם שוויון בין המינים". בחוק נקבע כי "לא יטריד אדם מינית את זולתו ולא יתנכל לו"³. על ביצוע החוק הופקד שר המשפטים, ומתוקף סמכותו, בהסכמת שר העבודה והרווחה ובאישור הוועדה לקידום מעמד האישה של הכנסת, הוא התקין את התקנות למניעת הטרדה מינית (חובות מעסיק), התשנ"ח-1998 (להלן - התקנות למניעת הטרדה מינית או התקנות).

בישראל 257 רשויות מקומיות המעסיקות כ-140,000 עובדים⁴ וכן עובדים רבים של חברות כוח אדם ונותני שירותים אחרים. בסביבת עבודה זאת מתקיימים בין עובדים רבים יחסי מדרג ותלות, ורבים מעובדי הרשויות המקומיות גם באים במגע תכוף עם הציבור, בעיקר במסגרת קבלת קהל ובמתן שירותים שונים לתושבים. במציאות זאת, על הרשות המקומית לוודא שסביבת העבודה נקייה מהטרדה מינית - הן בקרב עובדי הרשות המקומית, הן במגעי העובדים עם הציבור הרחב.

ב-27.2.18 ביקשה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת ממבקר המדינה, בהתאם לסעיף 21 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], להכין חוות דעת על יישום החוק למניעת הטרדה מינית.

1 עש"ם 6713/96 **מדינת ישראל נ' בן אשר** פ"ד נב(1) 650, 681 (1998), בסעיף 23 לפסק דינו של השופט זמיר.

2 עש"ם 11976/05 **חליל נ' נציבות שירות המדינה** (פורסם במאגר ממוחשב, 11.4.07).

3 על פי סעיף 3(ב) לחוק, "התנכלות" היא פגיעה על רקע הטרדה מינית שמקורה בתלונה או בתביעה על הטרדה מינית.

4 מתוך אתר המרשתת של משרד הפנים:

http://www.moin.gov.il/LOCALGOVERNMENT/local%20authority/human_assets/Pages/HumanAssets.aspx

משרד מבקר המדינה מייחס חשיבות לנושא שמצוי על סדר היום הציבורי ועשה בעבר כמה ביקורות בנושא הטרדות מיניות, כמפורט: "הטיפול של צה"ל בהטרדות מיניות" שפורסם במסגרת דוח שנתי 57א, (2006); "הטיפול במשמעת בשלטון המקומי" שפורסם במסגרת הדוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2009) ו"טיפול המוסדות להשכלה גבוהה בהטרדות מיניות" שפורסם במסגרת דוח שנתי 63 (2013).

פעולות הביקורת

בחדשים אפריל-אוקטובר 2018 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בטיפולן של הרשויות המקומיות בהטרדות מיניות ובמניעתן, לרבות את אופן מילוי של החובות שהטילו עליהן החוק והתקנות. נבדקו אסדרת פעילותן של הרשויות המקומיות בנושא; מינים של אחראים למניעת הטרדה מינית ברשויות המקומיות, הגדרת תפקידים ומעמדם ברשות; פעולות הרשויות המקומיות למניעת הטרדות מיניות בתחומיהן; וטיפולן של הרשויות בתלונות על הטרדות מיניות.

הבדיקה נעשתה ב-20 רשויות מקומיות (להלן - הרשויות המקומיות שנבדקו): 15 עיריות - אום אל-פחם, אור עקיבא, אלעד, באר שבע, חדרה, חיפה, טבריה, טירת הכרמל, מגדל העמק, נצרת, נשר, נתניה, רמת גן, רעננה, ותל אביב-יפו; שלוש מועצות מקומיות: באר יעקב, הר אדר ורכסים; ושתי מועצות אזוריות - הגליל העליון וחוף הכרמל. בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים, במשרד המשפטים, במשרד החינוך, במשטרת ישראל (להלן - המשטרה), ברשות לקידום מעמד האישה במשרד לשוויון חברתי, במרכז השלטון המקומי בישראל, בבית הדין למשמעת של עובדי הרשויות המקומיות ובמכון התקנים הישראלי.

ביוני 2018 שלח משרד מבקר המדינה לכל 257 הרשויות המקומיות בישראל שאלון לשם בדיקת פעילותן למניעת הטרדות מיניות ולטיפול בהן. עד אוקטובר 2018 (להלן - מועד סיום הביקורת) מילאו כל 257 הרשויות את השאלון, כולו או קצתו.

היות שההטרדות המיניות הן תופעה הנמצאת על סדר היום הציבורי ונוגעת לחלק גדול באוכלוסייה, משרד מבקר המדינה מצא לנכון להוסיף על כלי הביקורת הרגילים גם תהליך של שיתוף הציבור (להלן - שיתוף הציבור). במסגרת שיתוף הציבור התקיימו מפגשים קבוצתיים עם מומחים בנושא ועם אחראים למניעת הטרדות מיניות ברשויות המקומיות, כדי לקבל מידע מכלי ראשון ולהרחיב ולהעמיק את זוויות הראייה.



משרד הפנים לא
קבע לרשויות
המקומיות הנחיות
ונהלים למניעת
הטרדה מינית ולא
פיקח עליהן כדי
לודא שהן מיישמות
את החוק למניעת
הטרדה מינית

הליקויים העיקריים

אסדרת הטיפול בהטרדות מיניות ברשויות המקומיות

תיקון לתקנות משנת 2014 שהוסיף הוראות החלות על מוסדות להשכלה עיונית או מקצועית ועל כוחות הביטחון, הסדיר חלק מפעילותם למניעת הטרדות מיניות ולטיפול בהן, למשל חובת דיווח על פעולותיהם למניעת הטרדות מיניות, על מספר התלונות שקיבלו ועל אופן טיפולם בהן. התיקון לתקנות לא הוחל על הרשויות המקומיות.

הגם שחלפו 20 שנה מאז נחקק החוק למניעת הטרדה מינית, משרד הפנים, האחראי לבקרה על ניהול כוח האדם ולהבטחת קיום המינהל התקין ברשויות המקומיות, לא קבע להן הנחיות ונהלים למניעת הטרדה מינית ולא פיקח על יישום החוק בהן. למשל, לא נקבעו הנחיות למינוי אחראי למניעת הטרדה מינית ולהכשרתו, פעולות שיש לנקוט לשם העלאת המודעות לאיסור על הטרדה מינית, אופן בירורן של התלונות והצעדים שיש לנקוט אם התקיימה הטרדה מינית.

למשרד הפנים אין מידע על פעולותיהן של הרשויות המקומיות למניעת הטרדה מינית; על מספר התלונות שקיבלו; על טיפולן בתלונות ותוצאות הטיפול; ועל מסקנותיהן, לקחיהן והפעולות שהן נקטו בעקבות התלונות. במצב הקיים אין מאגר נתונים בנושא שאפשר ללמוד ממנו על הליקויים הקיימים ברשויות המקומיות, להפיק לקחים ולהנחות את הרשויות בהתאם.

מינוי אחראים למניעת הטרדה מינית ברשות המקומית

40 רשויות מקומיות לא מינו אחראי למניעת הטרדה מינית, בניגוד לחובה הקבועה בתקנות.

משרד הפנים לא הגדיר את תפקידו של האחראי למניעת הטרדה מינית ברשות המקומית, את תחומי אחריותו ואת תנאי הסף למינויו. לפיכך, מי שמונו לאחראים לא ידעו את מלוא תחומי אחריותם, ורשויות מקומיות מינו אחראים בדרג נמוך העלול להקשות עליהם למלא את תפקידם. חלק מהרשויות לא דאגו לתת לאחראי את המעמד הראוי, לא שיתפו עימו פעולה ולא יצרו עבורו סביבת עבודה תומכת שתאפשר לו לפעול באופן עצמאי וללא מורא. לאחראים אין גורם מקצועי שיוכלו להיוועץ בו כשמוגשת תלונה או בכל נושא אחר הקשור בתפקידם.

מבין הרשויות שנבדקו, בעיריות אור עקיבא, אלעד ונשר ובמועצה המקומית רכסים האחראי לא עבר הכשרה ולא השתלמות תקופתית כלשהי בנושא.

פעולות הרשויות המקומיות למניעת הטרדה מינית

59 רשויות מקומיות לא מילאו את חובתן החוקית בכך שלא קבעו תקנון למניעת הטרדה מינית.

עיריות אור עקיבא, חדרה ורמת גן, המועצות המקומיות באר יעקב והר אדר והמועצות האזוריות הגליל העליון וחוף הכרמל לא עדכנו את תקנוניהן בהתאם לתיקון לחוק משנת 2014, ולא יידעו את עובדיהן על הרחבת המעשים הנכללים בגדר הטרדה מינית אסורה.

86 רשויות מקומיות לא קיימו פעילויות הדרכה במניעת הטרדה מינית; למשל עיריות אום אל-פחם, אור עקיבא, אלעד ונצרת והמועצה המקומית רכסים.

יצוין לחיוב כי עיריית באר שבע פעלה בנחישות למניעת הטרדות מיניות בקרב עובדיה: בין השאר חייבה אותם להשתתף בהדרכות שקיימה להעלאת המודעות לנושא, פעלה לאימוץ "קוד וולונטרי" למניעת הטרדה מינית שפרסם מכון התקנים הישראלי, ולהנגשת התקנון לעובדיה, לרבות תרגומו לשפות אחרות והצגתו בפומבי ב-420 מקומות.

למרות הערתו של משרד מבקר המדינה משנת 2009⁵, משטרת ישראל לא קבעה נהלים להעברת מידע ממנה לרשויות המקומיות על חקירות נגד עובדיהן באשמת הטרדה מינית, ונהלים לעיון בחומרים. לפיכך לא היו רשויות מקומיות מודעות לחקירה משטרתית נגד עובדיהן בנושא זה ולא יכלו לשקול נקיטת צעדים משמעותיים נגדם. לדוגמה, עירייה בדרום הארץ גילתה בדרך המקרה כי נגד עובד שלה, המועסק כאב בית בבית ספר בעיר, מתנהלת חקירה משטרתית בגין הטרדה מינית של קטינה.

עובדי חינוך חייבים לקבל את אישור משרד החינוך על שאין לו התנגדות להעסקתם. המשרד לא קבע נהלים להעברת מידע אליו מהרשויות המקומיות על תלונות בדבר הטרדות מיניות של עובדי חינוך כלפי בגירים, נהלים הנחוצים לו כדי שיוכל לשקול את הפעלת סמכויותיו ולמנוע הישנות מקרים של הטרדה מינית.

טיפולן של הרשויות המקומיות בתלונות על הטרדה מינית

רשויות מקומיות שנבדקו טיפלו באופן לקוי בתלונות על הטרדה מינית: לא נמצא כי רשות מקומית א' שקלה נקיטת צעדי משמעת נגד מנהל שהודה בהטרדה מינית במסגרת הליך פלילי, והעבירה את המתלוננת לתפקיד אחר, בניגוד לרצונה; רשות מקומית ב' לא עירבה את האחראית בטיפול בתלונה על

5 משרד מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי 2008 (מרץ 2009), הטיפול במשמעת בשלטון המקומי, עמ' 199.

רשויות מקומיות שנבדקו טיפלו באופן לקוי בתלונות על הטרדה מינית

הטרדה מינית ושיבצה את הנילון בעבודה בקרבת קטינים בעת שהתנהל נגדו הליך פלילי באשמת עבירות מין; רשות מקומית ג' לא ביררה תלונה נגד עובד ולא שקלה נקיטת אמצעי משמעת נגדו לאחר שנסגר תיקו במשטרה מחמת חוסר ראיות, והחזירה אותו לעבוד בקרבת קטינים. בשנים שלאחר מכן הוגשו נגד אותו עובד עוד שלוש תלונות; רשות מקומית ד' העסיקה בקרבת קטינים עובד שהודה בפני האחראית בביצוע מעשה מגונה בפומבי, ולא פעלה ליישום החלטותיה כך שהעובד יטופל מקצועית. כעבור שנים אחדות התקבלה תלונה נוספת על מעשה מגונה בפומבי של העובד במהלך עבודתו.

טיפול הרשויות המקומיות הערביות בהטרדות מיניות ובמניעתן

רשויות מקומיות ערביות לא יישמו את הוראות הדין בכל הנוגע לנקיטת פעולות להעלאת מודעותם של עובדיהן לאיסור ההטרדה המינית; לקביעת תקנון למניעת הטרדה מינית; ולמינוי אחראים למניעת הטרדה מינית. ברשויות אלה מספר התלונות על הטרדות מיניות קטן מאוד.

ההמלצות העיקריות

על משרד הפנים, האחראי לבקרה על ניהול כוח האדם ולהבטחת קיום המינהל התקין ברשויות המקומיות, לפעול בהקדם לאסדרת הטיפול בהטרדות מיניות ברשויות המקומיות. בין היתר עליו לאסוף נתונים על פעולותיהן של הרשויות לצורך פיקוח ובקרה על מינוי אחראים, על מספר התלונות שהתקבלו אצלן ועל פעולות מניעה שנקטו.

על משרד הפנים לגבש לרשויות המקומיות קווים מנחים לטיפולן בהטרדות מיניות ובמניעתן, על מנת שטיפולן יהיה מקצועי; להגדיר את תפקיד האחראי, את תחומי אחריותו ואת תנאי הסף למינוי; ולבחון דרכים שיאפשרו לרשות מקומית לדעת על קיומם של הליכים משמעתיים בגין הטרדה מינית נגד מועמד למשרה בה, על מנת שתוכל להביא בחשבון מידע זה בבחינת התאמתו למשרה.

על משרד הפנים לתת את הדעת על התנהלותן של הרשויות המקומיות הערביות במניעת הטרדות מיניות ובטיפול בהן, ולגבש בהקדם תוכנית פעולה למאבק בהטרדה המינית, שתתאים למאפייניה של החברה הערבית.

על המשטרה לפעול בהקדם, בתיאום עם משרד הפנים, לקביעת נהלים להעברת מידע לרשויות, לרבות מידע על חקירות של עובדי רשות מקומית בגין הטרדה מינית בעת מילוי תפקידם, כדי לאפשר להן לבחון אם יש מקום לנקיטת אמצעים במישור המשמעתי והמינהלי.



במועד סיום
הביקורת, יותר מ-20
שנה לאחר שנחקק
החוק, נמצא כי לא
הוסדרו היבטים
מהותיים הנוגעים
ליישום הוראות
החוק והתקנות
למניעת הטרדה
מינית בשלטון
המקומי

על משרד המשפטים, הממונה על התקנת תקנות מכוח החוק, בתיאום עם משרד הפנים, לבחון את הצורך בהרחבתן של הוראות התיקון לתקנות משנת 2014 כך שאחראים ברשויות המקומיות יחויבו לעבור הכשרה בסמך למינויים לתפקיד; ורשויות מקומיות יחויבו לערוך הדרכות לעובדיהן ולדווח מדי שנה על פעולות שנקטו למניעת הטרדות מיניות, על מספר התלונות שקיבלו ועל אופן הטיפול בהן.

על הרשויות המקומיות שלא מינו אחראי למניעת הטרדות מיניות למנות אחראי לאלתר, כדי שתהיה לנפגעים כתובת לפנייה. עליהן ליידע את עובדיהן על עצם מינויו של האחראי, על זכותו ועל פרטי ההתקשרות עימו. על הרשויות להקנות לאחראי את המשאבים הנחוצים לפעילותו; לאפשר לו לפעול באופן עצמאי ופטור מלחצים; ולהבהיר לעובדים כי הוא הגורם המקצועי לטיפול בנושא.

על הרשויות המקומיות שלא מילאו את חובתן החוקית ולא קבעו תקנון למניעת הטרדה מינית, לעשות זאת בהקדם.

על הרשויות המקומיות לערוך פעולות הדרכה לכלל העובדים ולאפשר להם להשתתף בפעילויות אלה, שכן מחובתן להעלות בקרב עובדיהן את המודעות לנושא חשוב זה, לקדם את השיח בו, וליצור סביבת עבודה נקייה מהטרדות.

סיכום

הטרדה מינית פוגעת בכבוד האדם, בחירותו, בפרטיותו ובזכותו לשוויון, והטרדה מינית במסגרת יחסי העבודה משפיעה לרעה על סביבת העבודה כולה. בשנת 1998 חוקקה הכנסת את החוק למניעת הטרדה מינית ושר המשפטים התקין תקנות בנושא.

בישראל 257 רשויות מקומיות, המעסיקות כ-140,000 עובדים, מהם רבים הבאים במגע תכוף עם הציבור. במציאות זאת, חובה על כל רשות מקומית לוודא שסביבת העבודה בה נקייה מהטרדה מינית - הן בקרב עובדי הרשות המקומית הן בינם ובין הציבור.

ממצאי הביקורת העלו כי אף שחלפו יותר מ-20 שנה מחקיקת החוק, היבטים מהותיים הנוגעים ליישום הוראות החוק והתקנות למניעת הטרדה מינית בשלטון המקומי, לרבות אופן הטיפול בתלונות, לא הוסדרו: משרד הפנים לא קבע נהלים ברורים והנחיות לפעילותן של הרשויות המקומיות בנושא, והתיקון לתקנות משנת 2014, שהוסיף הוראות המסדירות חלק מפעילותן של גופים אחרים למניעת הטרדות מיניות, לא הוחל עליהן. במצב האמור כל רשות מקומית פעלה לפי ראות עיניה ושיקול דעתה. נתגלו ליקויים מהותיים באופן יישומן של רשויות מקומיות את הוראות החוק ובטיפולן בתלונות. עגומה במיוחד התמונה ברשויות המקומיות הערביות.

על כל הרשויות המקומיות לפעול לתיקון הליקויים שעלו בדוח זה, על מנת להגביר את המודעות לחשיבות הנושא ולהשפיע על האווירה הארגונית, לשם קידומה של סביבת עבודה חופשית מהטרדה מינית. על משרד הפנים לקבוע הנחיות מפורטות שיסדירו את סוגיות מניעתן של ההטרדות המיניות ברשויות המקומיות והטיפול בהן, כגון הגדרת תפקידו של האחראי ודרך טיפולן של הרשויות המקומיות בתלונות. כמו כן עליו לפעול להקמת מאגר נתונים שאפשר ללמוד ממנו על הליקויים הקיימים ברשויות המקומיות.

מבוא

המודעות להטרדות מיניות, כתופעה, עלתה בעשורים האחרונים בארץ ובעולם. בית המשפט העליון קבע כי "הטרדה מינית היא תמיד, בכל ציבור ובכל מקום, פסולה. היא פסולה משום שהיא נכפית על ידי אדם אחד בניגוד לרצונו של אדם אחר, בתחום המין, שהוא לפי מהותו תחום שמור, יותר מכל תחום אחר, לרצון הדדי. היא פסולה גם משום שהיא מערבת מין בשאינו מינו: היא מתייחסת לאדם על פי מינו, באופן פוגע, מקום שצריך להתייחס אליו על פי מילוי תפקידו או רמת הישגיו במקום העבודה או במוסד הלימודים"⁶.

הטרדה מינית פוגעת בכבוד האדם, בחירותו, בפרטיותו ובכבודו העצמי. היא משפילה ומבזה את אנושיותו של הנפגע (להלן - המתלונן או הנפגע)⁷, שוללת את האוטונומיה שלו ואת שליטתו על גופו, פולשת לפרטיותו, מפלה אותו לרעה לעומת אחרים⁸ ובכך שוללת את זכותו לשוויון. הטרדות מיניות עלולות להשפיע גם על בריאותם של הנפגעים, על חוסנם הנפשי, על יכולתם ללמוד ולהתפרנס, לתת אמון בזולת, ליצור קשרים בין-אישיים, ועל תפקודם במסגרת המשפחתית והחברתית. הנזקים שמסבה ההטרדה המינית לנפגעה והשפעותיה עליהם אינם נחשפים תמיד מיד עם התרחשותה; לפעמים אין מתגלה היקף פגיעתה, בגוף ובנפש, אלא כעבור חודשים ואף שנים.

להטרדה מינית במסגרת יחסי עבודה השלכות נוספות משום שהיא עלולה לגרום סבל מתמשך לנפגע, שעל כורחו נאלץ לשוב למקום שהפגיעה התרחשה בו, שכן זה מקום עבודתו. פעמים רבות יש בין המטריד והנפגע פער במעמד הארגוני, במיוחד כשההטרדה המינית מכוונת כלפי עובדים בדרג נמוך. הטרדה מינית עלולה לפגוע גם בתפקוד המקצועי של הנפגע, במוטיבציה שלו, במחויבותו למקום העבודה ובסיכויי קידומו, ואף לסכנו באובדן מקום עבודתו. להטרדה מינית המתרחשת במקום העבודה השפעה ישירה גם על מי שהיו עדים לה או מודעים להתרחשותה, והיא משפיעה לרעה על סביבת העבודה כולה.

הטרדה מינית נצבעת בגוון מיוחד כשהיא מתרחשת במסגרת יחסי העבודה במגזר הציבורי. מעבר לפגיעה הקשה בפרט ובמרקם יחסי העבודה, היא פוגעת פגיעה עמוקה גם באמון הציבור בשירות הציבורי, שהרי רשות ציבורית פועלת כנאמן הציבור, היא מחויבת בשמירת ערכי התנהגות בסיסיים, ונדרשת ממנה הקפדה יתרה על ערכי מוסר יסודיים בין בני אדם ועל טוהר המידות, ועליה לשמש דוגמה ומופת לציבור הרחב⁹.

6 ע"ש 6713/96 **מדינת ישראל נ' בן אשר** פ"ד נב(1) 650, 681 (1998), בסעיף 23 לפסק דינו של השופט זמיר.

7 לאורך הדוח ההתייחסות לנילונים ולנפגעים היא בלשון זכר, אם כי בין המתלוננים והנפגעים ישנם גברים ונשים כאחד. לפי "ד"ח שנתי 2018: מציאות מטרידה - 20 שנה לחוק למניעת הטרדה מינית", של איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית, 89% מהנפגעים היו נשים או ילדות ו-11% היו גברים או ילדים.

8 מתוך: דברי ההסבר להצעת החוק למניעת הטרדה מינית, התשנ"ז-1997, ה"ח 2641, י 484.

9 ע"ש 11976/05 **חליל נ' נציבות שירות המדינה** (פורסם במאגר ממוחשב, 11.4.07).

ב"סקר ביטחון אישי"¹⁰ של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) משנת 2017 נמצא כי כ-2.2% מן הנסקרים והנסקרות חוו הטרדה מינית בשנה שקדמה לסקר, 32% מהם דיווחו כי ההטרדה אירעה במקום עבודתם. על בסיס נתוני הסקר אמד הלמ"ס כי כ-121,500 אנשים חוו הטרדה מינית ב-2016, כ-36,400 מהם במקום העבודה.

בישראל 257 רשויות מקומיות המעסיקות כ-140,000 עובדים משלהן ועובדים רבים של חברות כוח אדם ונותני שירותים אחרים. כבכל סביבת עבודה, גם כאן מתקיימים פעמים רבות יחסי מדרג ותלות בין עובדים שונים, ורבים מעובדי הרשויות המקומיות גם מקיימים קשר ישיר ותכוף עם הציבור, בין השאר בקבלת קהל ובמתן שירותים שונים לתושבים. במציאות זאת חובה על הרשות המקומית להבטיח סביבת עבודה נקייה מהטרדה מינית - הן בקרב עובדי הרשות המקומית הן בינם ובין הציבור.

ב-27.2.18 ביקשה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת ממבקר המדינה, בהתאם לסעיף 21 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], להכין חוות דעת על יישום החוק למניעת הטרדה מינית, התשנ"ח-1998 (להלן - החוק למניעת הטרדה מינית או החוק).

משרד מבקר המדינה מייחס חשיבות לנושא שמצוי על סדר היום הציבורי ועשה בעבר כמה ביקורות בנושא הטרדות מיניות, כמפורט: "הטיפול של צה"ל בהטרדות מיניות" שפורסם במסגרת דוח שנתי 57א, (2006); "הטיפול במשמעת בשלטון המקומי" שפורסם במסגרת הדוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2009) ו"טיפול המוסדות להשכלה גבוהה בהטרדות מיניות" שפורסם במסגרת דוח שנתי 63א (2013).

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-אוקטובר 2018 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בטיפולן של הרשויות המקומיות בהטרדות מיניות ובמניעתן, לרבות את אופן מילויין של החובות שהטילו עליהן החוק למניעת הטרדה מינית והתקנות למניעת הטרדה מינית (חובות מעסיק), התשנ"ח-1998 (להלן - התקנות למניעת הטרדה מינית או התקנות). נבדקו אסדרת פעילותן של הרשויות המקומיות בנושא; מינויים של אחראים למניעת הטרדה מינית ברשויות המקומיות, הגדרת תפקידם ומעמדם; פעולות הרשויות המקומיות למניעת הטרדות מיניות בתחומיהן; וטיפולן של הרשויות בתלונות על הטרדות מיניות.

הבדיקה נעשתה ב-20 רשויות מקומיות (להלן - הרשויות המקומיות שנבדקו): 15 עיריות - אום אל-פחם, אור עקיבא, אלעד, באר שבע, חדרה, חיפה, טבריה,

10 סקר שעשתה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לבקשת המשרד לביטחון הפנים. אוכלוסיית המדגם מנתה כ-7,000 בני אדם מעל גיל 20. כ-68% מהנסקרים השיבו על שאלות הסקר - כ-4,700 איש.

טירת הכרמל, מגדל העמק, נצרת, נשר, נתניה, רמת גן, רעננה, ותל אביב-יפו; שלוש מועצות מקומיות: באר יעקב, הר אדר ורכסים; ושתי מועצות אזוריות - הגליל העליון וחוף הכרמל. בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים, במשרד המשפטים, במשרד החינוך, במשטרת ישראל (להלן - המשטרה), ברשות לקידום מעמד האישה במשרד לשוויון חברתי, במרכז השלטון המקומי בישראל, בבית הדין למשמעת של עובדי הרשויות המקומיות ובמכון התקנים הישראלי.

ביוני 2018 שלח משרד מבקר המדינה לכל 257 הרשויות המקומיות בישראל שאלון לשם בדיקת פעילותן למניעת הטרדות מיניות ולטיפול בהן. עד אוקטובר 2018 (להלן - מועד סיום הביקורת) מילאו כל 257 הרשויות את השאלון, כולו או קצתו.

היות שההטרדות המיניות הן תופעה הנמצאת על סדר היום הציבורי ונוגעת לחלק גדול באוכלוסייה, משרד מבקר המדינה מצא לנכון להוסיף על כלי הביקורת הרגילים גם תהליך של שיתוף הציבור (להלן - שיתוף הציבור). במסגרת שיתוף הציבור התקיימו מפגשים קבוצתיים עם מומחים בנושא ועם אחראים למניעת הטרדות מיניות ברשויות המקומיות, כדי לקבל מידע מכלי ראשון ולהרחיב ולהעמיק את זוויות הראייה על טיפולן של הרשויות המקומיות בהטרדות מיניות ועל פעילותן למניעתן.

הממצאים שהועלו בדוח זה מתבססים על הביקורת ברשויות המקומיות שנבדקו, על המידע שנאסף מתשובות הרשויות המקומיות שהשיבו על השאלון, ועל מסקנות שעלו משיתוף הציבור.

רקע נורמטיבי

מטרת החוק למניעת הטרדה מינית היא "לאסור הטרדה מינית כדי להגן על כבודו של אדם, על חירותו ועל פרטיותו, וכדי לקדם שוויון בין המינים". החוק קובע כי "לא יטריד אדם מינית את זולתו ולא יתנכל לו"¹¹. עוד נקבע בחוק כי שר המשפטים ממונה על ביצועו ו"הוא רשאי, באישור הוועדה לקידום מעמד האישה של הכנסת, להתקין תקנות בכל ענין הנוגע לביצועו". מכוח סמכותו הקבועה בחוק, בהסכמת שר העבודה והרווחה ובאישור הוועדה לקידום מעמד האישה של הכנסת, התקין השר את התקנות למניעת הטרדה מינית.

החוק קובע כי הטרדה מינית היא כל אחד ממעשים אלה: (1) סחיטה באיומים, כמשמעותה בסעיף 428 לחוק העונשין¹², כאשר המעשה שהאדם נדרש לעשותו הוא בעל אופי מיני; (2) מעשים מגונים כמשמעותם בסעיפים 348 ו-349 לחוק העונשין; (3) הצעות חוזרות בעלות אופי מיני המופנות לאדם אשר הראה למטריד כי אינו מעוניין בהצעות האמורות; (4) התייחסויות חוזרות המופנות

11 על פי סעיף 3(ב) לחוק, "התנכלות" היא פגיעה על רקע הטרדה מינית שמקורה בתלונה או בתביעה על הטרדה מינית. דוח זה לא עוסק בטיפול הרשויות המקומיות בהתנכלויות.

12 חוק העונשין, התשל"ז-1977.

לאדם, המתמקדות במיניותו, כאשר אותו אדם הראה למטריד כי אינו מעוניין בהתייחסויות האמורות; (5) התייחסות מבזה או משפילה המופנית לאדם ביחס למינו או למיניותו, לרבות נטייתו המינית; (5א) פרסום תצלום, סרט או הקלטה של אדם, המתמקד במיניותו, בנסיבות שבהן הפרסום עלול להשפיל את האדם או לבזותו, ולא ניתנה הסכמתו לפרסום. עוד נקבע כי אם ההצעות או ההתייחסויות כאמור בפסקאות (3) או (4) הופנו בנסיבות מסוימות לעובד במסגרת יחסי עבודה תוך ניצול מרות, יש לראות אותן כהטרדה מינית גם אם הנפגע לא הראה למטריד שאינו מעוניין בהן.

החוק והתקנות מפרטים את הנדרש ממעסיק כדי ליצור סביבת עבודה חופשית מהטרדה מינית. בין השאר הוא נדרש לטפל ביעילות בכל מקרה של הטרדה מינית שהגיע לידיעתו, ולעשות כל שביכולתו למניעת הישנותם של המעשים ולתיקון הפגיעה במתלונן עקב ההטרדה. כן עליו למנות אחראי לנושא בארגון, שבין תפקידיו קבלת תלונות על הטרדות מיניות ובירורן (ראו להלן בפרק "האחראי למניעת הטרדה מינית ברשות המקומית"). החוק קובע כי מעסיק שלא מילא את חובותיו לפי התקנות, עשוי להיות אחראי לעוולה אזרחית שעשה עובדו במסגרת יחסי העבודה.

תיקון לתקנות משנת 2014 (להלן - התיקון לתקנות)¹³ מוסיף הוראות החלות על מוסדות להשכלה עיונית או מקצועית ועל כוחות הביטחון, כהגדרתם בתקנות, ומסדיר חלק מפעילותן למניעת הטרדות מיניות ולטיפול בהן. בין היתר נקבע כי אחראים בגופים האמורים יחויבו בהכשרה לתפקיד סמוך למינוים; הגופים יבטיחו את קיומן של הדרכות למניעת הטרדה מינית לפחות אחת לשנה; ובכל שנה יגישו לרשות לקידום מעמד האישה ולוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי בכנסת (להלן - הוועדה לקידום מעמד האישה), דוח על פעולותיהם למניעת הטרדות מיניות, על מספר התלונות שקיבלו ועל אופן טיפולם בהן (להלן - חובת הדיווח). הוראות התיקון לתקנות אינן חלות על הרשויות המקומיות.

אסדרת הטיפול בהטרדות המיניות ברשויות המקומיות

אסדרה (רגולציה) היא תהליך שרשות שלטונית ביצועית מחייבת או מונעת באמצעותו פעילות של גורמים שונים באמצעות תקנות, הוראות או צווים מינהליים¹⁴. בפקודת העיריות [נוסח חדש] ובפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש], ניתנה לשר הפנים סמכות להתערב בפעולות של הרשויות המקומיות הנוגעות לתחומים שונים, כגון קיום מינהל תקין ועל ניהול כוח האדם. לפיכך משרד הפנים אחראי לאסדרת השלטון המקומי באותם תחומים - פיקוח על הרשויות המקומיות, הכוונת פעולותיהן ובקרה על תפקודן¹⁵.

קביעת הנחיות מפורטות לפעילותן של הרשויות המקומיות למניעת הטרדות מיניות, לטיפול בהן ולבקרה על יישומן נדרשת על מנת להבטיח שהרשויות יתנהלו בנושא רגיש זה באופן תקין, הוגן, סדור ומקצועי, בהתאם להוראות החוק והתקנות. כך למשל נדרשות הנחיות למינוי אחראי ולהכשרתו, לפעולות שיש לנקוט לשם העלאת המודעות לאיסור ההטרדה המינית, לאופן בירורן של תלונות על הטרדה מינית והצעדים שיש לנקוט אם התברר כי התרחשו. על בסיס הנחיות אלה תוכל כל רשות ורשות לקבוע נהלים פנימיים בהתאם למאפייניה הייחודיים. הגופים האחראים לכך הם משרד המשפטים - הגורם שהחוק הפקיד על מילוי הוראותיו והתקנות שהותקנו לפיו, ומשרד הפנים - לבקרה על ניהול כוח האדם ולהבטחת קיום המינהל התקין ברשויות המקומיות.

הבדיקה העלתה כי אף שחלפו 20 שנה מאז נחקק החוק למניעת הטרדה מינית, משרד הפנים לא קבע לרשויות המקומיות הנחיות ונהלים למניעת הטרדה מינית ולא פיקח על יישום החוק בהן. הביקורת מצאה ליקויים רבים בהתנהלותן של הרשויות המקומיות, חלקם חמורים, המלמדים כי על משרד הפנים לזום ולקבוע נהלים ברורים לפעילותן ולפקח על מילוי הוראות החוק על ידיהן.

הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי של הכנסת קיימה בינואר 2018 ישיבה שנושאה "טיפול ברשויות המקומיות בהטרדות מיניות". בסיכומה (להלן - סיכום ישיבת הוועדה לקידום מעמד האישה) צוין כי הוועדה סבורה שיש כשל גדול בדרך הטיפול של הרשויות המקומיות בהטרדות המיניות והדבר מחייב פיקוח ורגולציה על טיפול בנושא. באותו סיכום קראה הוועדה למשרד הפנים למלא את תפקידו כרגולטור ולפעול מתוקף אחריותו זו להתמודדות עם התופעה. לא נמצא כי משרד הפנים התייחס לקריאת הוועדה.

14 ראו אורי ארבל גנץ, **רגולציה - הרשות המפקחת**, המכון הישראלי לדמוקרטיה (2003), עמ' 14.

15 מבקר המדינה, **דוח שנתי 163** (2013), בפרק "היבטים בתפקוד משרד הפנים כמאסדר של השלטון המקומי", עמ' 1211.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2019 מסר משרד הפנים כי "מבחינה חוקתית, משרד המשפטים הינו הגורם האחראי על יישום החוק", אך לאור חשיבות הנושא יפעל לפרסום חוזר מנכ"ל שיסדיר את אופן מינויים של אחראים למניעת הטרדה מינית ברשויות המקומיות (להלן - חוזר המנכ"ל).

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי הגם ששר המשפטים הוא השר האחראי ליישום החוק, עליו לפעול מתוקף אחריותו לאסדרת מניעתן של הטרדות מיניות בתחומי השלטון המקומי, ולקבוע נהלים לטיפול הרשויות המקומיות בתלונות על הטרדה מינית. פרק הזמן הארוך שעבר מאז חקיקת החוק למניעת הטרדה מינית - כעשרים שנה - ופניית הוועדה למעמד האישה מחדדים את הצורך במעורבותו של משרד הפנים בנושא.

קבלת מידע, פיקוח ובקרה

לצורך מילוי תפקידו כמאסדר, על משרד הפנים לקבל מהרשויות המקומיות מידע על פעילותן למניעת הטרדה מינית. על פי תמונת המצב שיקבל יוכל לספק להן כללים והנחיות ליישום החוק. סוגיה זו נדונה גם בישיבת הוועדה לקידום מעמד האישה מינואר 2018, שבסיכומה קראה למשרד הפנים לפעול לקבלת דיווחים מהרשויות על תלונות על הטרדה מינית ולעקוב אחר טיפולן בהן.

נמצא כי הרשות לקידום מעמד האישה כבר פנתה בעבר לרשויות מקומיות, אספה פרטים על מינוי אחראי למניעת הטרדה מינית ושלחה להן תזכורות בנושא¹⁶. מנהלת הרשות לקידום מעמד האישה מסרה באוגוסט 2018 לנציגי משרד מבקר המדינה כי בהיעדר סמכויות חוקיות בנושא, בשנים האחרונות הרשות אינה עוקבת אחר מינוי אחראים לנושא ואחר יישום הוראות חוק אחרות בנושא ברשויות המקומיות ובארגונים אחרים.

ב"הנחיות לעניין הגשת מצבת כ"א לשנת 2012 - פורמט חדש" שפרסם אגף כוח אדם ושכר ברשויות המקומיות¹⁷ במשרד הפנים, צוין כי "כל הרשויות המקומיות נדרשות להגיש דו"ח מצבת שנתי (לא מבוקר) בתחילת כל שנת תקציב" (להלן - דוח מצבת). הדוח כולל נתונים על כוח האדם המועסק ברשות המקומית ומטרתו לסייע לה ולמשרד הפנים בתכנון ובניהול ההון האנושי בה.

בביקורת נמצא כי משרד הפנים אינו דורש מהרשויות המקומיות לדווח במסגרת דוח המצבת על מינוי אחראי ברשות לנושא ההטרדה המינית; אין בידיו מידע על פעולות המניעה שנקטו רשויות מקומיות בנושא ההטרדה המינית; על מספר התלונות שקיבלו; טיפולן בתלונות ותוצאות הבירור; ועל הפעולות שנקטו

16 למשל, בדצמבר 2008 פנתה מנהלת הרשות לראש המועצה המקומית אבו-סנאן בנושא.

17 כיום אגף בכיר תכנון ופיתוח הון אנושי ברשויות המקומיות.



אין בידי משרד הפנים
מידע על פעולות
המניעה שנקטו
רשויות מקומיות
בנושא ההטרדה
המינית: מספר
התלונות שקיבלו,
אופן טיפולן, ממצאי
בירור התלונות
והפעולות שנקטו
בעקבותיו

בעקבות התלונות. בנסיבות אלה אין מאגר נתונים בנושא שאפשר ללמוד ממנו על הליקויים הטעונים תיקון ולהפיק לקחים.

בשיתוף הציבור הביעו אחראים למניעת הטרדות מיניות ברשויות המקומיות את דעתם כי אילו נדרשה הרשות המקומית לדווח על פעולותיה, הייתה דואגת לקיים את חובותיה על פי חוק ומתייחסת לנושא בכובד הראש הראוי לו. אחראית ברשות מקומית בצפון מסרה לצוות הביקורת כי בשנים שהרשות נדרשה בהן לדווח לרשות לקידום מעמד האישה, נערכו פעולות הסברה לעובדים, אך בשנים האחרונות, מאחר שלא נדרש דיווח לגורם חיצוני, עיסוקם של האחראים בנושא נדחק הצידה מפני משימות שוטפות אחרות.

מן הראוי שמשרד הפנים יקבע הנחיות לקבלת מידע דרוש מהרשויות המקומיות בכל הנוגע לפעולותיהן למניעת הטרדות מיניות ולטיפול בהן, על מנת שתהיה בידי תמונה מלאה שתאפשר לו הפקת לקחים וקביעת הנחיות מחייבות.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הנחה את גורמי המקצוע במשרדו לרכז בדוח מצבת כוח אדם נתונים על אחראים למניעת הטרדה מינית והכשרתם.

לדעת משרד מבקר המדינה אין די במידע על מינוי אחראים והכשרתם, ועל משרד הפנים לפעול לקבלת דיווח גם על פעולות המניעה שרשויות נקטו ועל תלונות שהתקבלו אצלן.

בדיון של הוועדה לקידום מעמד האישה במאי 2014 נדון התיקון לתקנות, שהטיל חובת דיווח על מוסדות להשכלה עיונית או מקצועית, כמפורט בתיקון. בסיכום הדיון ציינה הוועדה כי היא רואה את התיקון לתקנות כ"תחילת הדרך", והיא פנתה לשרת המשפטים בבקשה לבחון תיקונים נוספים לגבי מעסיקים גדולים אחרים, כגון בתי חולים, בתי ספר ועוד.

בביקורת עלה כי למרות ארבע השנים ויותר שחלפו מן הדיון בכנסת עד למועד סיום הביקורת, משרד המשפטים לא קידם תיקון חקיקה להחלתה של חובת הדיווח גם על מעסיקים אחרים, ובכללם רשויות מקומיות.

משרד המשפטים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הבחינה שערך, בעקבות פנייתה של יו"ר הוועדה לקידום מעמד האישה, "לא עסקה בחובת הדיווח, שכן אינה רלוונטית למרבית המעסיקים במשק שאינם כפופים למאסדר מסוים שאליו ניתן לדווח". עוד מסר המשרד בתשובתו כי בשנת 2018 הוא בחן נקודתית את החלתה של חובת הדיווח הקבועה בתקנות על מערכת החינוך.

על משרד המשפטים, הממונה על התקנת תקנות מכוח החוק, בתיאום עם משרד הפנים, מאסדר השלטון המקומי, לבחון את הצורך בהרחבת הוראותיו של התיקון לתקנות, כך שיחייב גם רשויות מקומיות בדיווח שנתי על פעילותן למניעת הטרדות מיניות, על מספר התלונות שקיבלו ועל אופן טיפולן בהן. פעולות אלה יאפשרו פיקוח ובקרה על תחום חשוב זה ברשויות המקומיות.

הקוד הוולונטרי למניעת הטרדה מינית במקומות עבודה

כדי להתוות למעסיקים דרך סדורה ליצירתה של סביבת עבודה בטוחה מהטרדה מינית, מכון התקנים הישראלי פרסם בפברואר 2016 קוד וולונטרי למניעת הטרדה מינית במקומות עבודה (להלן - הקוד הוולונטרי), שגובש בשיתוף איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית. בקוד הוולונטרי מפורטים אמצעים שיישומם יגדיל את הסיכוי שתימנע הטרדה מינית במקום העבודה, על סמך ההנחה שהדרך היעילה ביותר למניעת הטרדה היא להשפיע על האווירה הארגונית לאכופ כללי התנהגות נאותים¹⁸. הקוד הוולונטרי מתייחס לנושאים מעבר לאלה המפורטים בחוק ובתקנות ויש בו כדי לסייע למעסיקים ביישומן של הוראות הדין. במועד סיום הביקורת, אוקטובר 2018, טרם היה הקוד הוולונטרי לתקן ישראלי רשמי.

במועד סיום הביקורת פעלו בהתאם להוראות הקוד הוולונטרי שתי רשויות מקומיות - עיריות באר שבע ורעננה¹⁹. מנכ"לית עיריית באר שבע מסרה לצוות הביקורת כי הקוד נתן לעירייה את הכלים ליישום החוק. האחראית למניעת הטרדות מיניות בעירייה מסרה כי "כתוצאה מתהליך האימוץ עובדים בעירייה יותר מבינים את החוק ומודעים לחשיבות של להילחם בתופעה. הקוד תרם לתחושה שיש מעסיק נוכח במהלך העבודה, שחשובה לו התרבות הארגונית והכבוד והוא לא יבליג על התנהגויות שאינן מקובלות. בנוסף, הוא גרם לעובדים להרגיש ששומרים עליהם".

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את עיריות באר שבע ורעננה, על שפעלו בהתאם לקוד הוולונטרי ובכך הביאו לידי ביטוי את מחויבותן והירתמותן להובלת תהליך ארגוני שיאפשר סביבת עבודה מכבדת ושוויונית.

18 קוד וולונטרי למניעת הטרדה מינית במקומות עבודה, דברי ראש אגף איכות והסמכה, עו"ד אינג' אלי כהן-קגן, מכון התקנים הישראלי.

19 עיריית רעננה אימצה את הקוד הוולונטרי באמצע ינואר 2017 ועיריית באר שבע נמצאת בשלבים מתקדמים של אימוץ הקוד.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי ילמד את הנושא מול עיריות באר שבע ורעננה.



על משרד הפנים לגבש קווים מנחים לטיפולן של הרשויות המקומיות בהטרדות מיניות ובמניעתן, שיסייעו להן לקיים את הוראות הדין וליצור תרבות ארגונית מכבדת ונקייה מהטרדה מינית. קווים אלה יאחידו את הטיפול בכל הרשויות וימנעו מצב שכל רשות קובעת בו לעצמה דרך טיפול שונה, לעיתים שלא בהתאם להוראות הדין. הקוד הוולונטרי עשוי לשמש דוגמה למפרט שכזה.



מניתוח תשובותיהן
של 254 רשויות
מקומיות על השאלה
אם מינו אחראי
למניעת הטרדה מינית
עלה כי 40 מהן לא
מינו אחראי

האחראי למניעת הטרדה מינית ברשות המקומית

בתקנות נקבע כי מעסיק ימנה אדם מטעמו לאחראי, וימנה יותר מאחראי אחד אם יש צורך בכך, כדי לאפשר גישה נוחה לאחראי, בהתחשב במספר מקומות העבודה ובפיזורם הגיאוגרפי (להלן - האחראי למניעת הטרדה מינית או האחראי). לפי התקנות, תפקידיו של האחראי הם לקבל תלונות; לברר את התלונות ולהמליץ למעסיק על הטיפול הראוי במקרה של הטרדה מינית; ולתת ייעוץ, מידע והדרכה לעובדים הפונים אליו. ככלל, תפקיד זה מתווסף לתפקיד קיים ברשות המקומית. תפקידו של האחראי חשוב וחיוני ליישום החוק, בין השאר משום שהוא הכתובת לנפגעים המבקשים הכוונה ואזן קשבת, ונוכח אחריותו לברר את התלונות על הטרדות מיניות המוגשות לו.

מינוי אחראי למניעת הטרדה מינית

אי-מינוי אחראי

מניתוח תשובותיהן של 254 רשויות מקומיות על שאלת מינויו של אחראי למניעת הטרדה מינית עלה כי 40 מהן לא מינו אחראי.

להלן רשימת הרשויות המקומיות שלא מינו אחראי: אבו סנאן, איכסאל, אל-קסום, באר יעקב, בוסתאן אל-מרג', בועינה-נג'ידאת, ביר אל-מכסור, בסמת טבעון, ביענה, בקעת הירדן, ג'וליס, ג'יסר א-זרקא, דבוריה, דיר חנא, זמר, זרזיר, חורה, טבריה, טובא-זנגרייה, טייבה, טירה, יאנוח-ג'ת, יפיע, כסיפה, כעבייה-טבאש-חג'אג'רה, כפר קאסם, כרמיאל, מג'ד אל-כרום, מגדל, מסעדה, מראר, נהרייה, עילוט, עמנואל, עספיא, קלנסווה, קריית שמונה, ריינה, שעב, תל שבע.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה ל-40 הרשויות המקומיות האמורות על כי לא מינו אחראי למניעת הטרדה מינית. בהיעדר אחראי, עולה חשש ממשי שלנפגעים לא תהיה כתובת לפנות אליה והטרדות מיניות לא יטופלו. על הרשויות המקומיות האמורות למנות אחראי לאלתר ולקיים את הוראות התקנות בעניין זה.

הרשויות המקומיות איכסאל, באר יעקב, בקעת הירדן, ג'יסר א-זרקא, טבריה, כרמיאל, מסעדה, עספיא, ותל שבע מסרו בתשובותיהן מינואר-פברואר 2019 כי בעקבות הביקורת מינו אחראי למניעת הטרדה מינית ברשות.

הרשויות המקומיות טירה ודבוריה מסרו בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה מפברואר 2019 כי בכוונתן למנות אחראי למניעת הטרדה מינית ברשות.

שלוש רשויות לא ענו על השאלה בדבר מינוי אחראי: בוקעאתא, מעלה עירון וסאג'ור. משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות שלא השיבו על השאלה בדבר מינוי אחראי. הימנעותן ממענה מעלה חשש שהן לא קיימו את חובתן החוקית.

על הרשויות המקומיות האמורות למנות אחראי לאלתר ולקיים את הוראות התקנות בעניין זה, ככל שהן טרם עשו כן.

הודעה על מינוי אחראי ויידוע העובדים: כאמור בתקנות נקבעה החובה למנות אחראי. סדרי מינהל תקין מחייבים כי המינוי ייעשה באופן רשמי ובכתב, אך הדבר מתבקש גם נוכח חשיבותו ומורכבותו של תפקיד האחראי, שלעיתים אף עשוי להידרש להעיד בערכאות משפטיות.

נמצא כי בארבע מהרשויות המקומיות שנבדקו - עיריות חדרה, טירת הכרמל ונצרת והמועצה המקומית רכסים - לא נמצא כתב מינוי רשמי לאחראי. אחראים ברשויות מקומיות אחרות מסרו לצוות הביקורת כי היעדר מינוי רשמי עלול לפגוע בפעילותם: אחראית ברשות מקומית בצפון מסרה כי אם תידרש לטפל בתלונה, היא חוששת שיטענו נגדה על פעולה ללא סמכות; במסגרת שיתוף הציבור ציינו אחראים כי מאחר שלא קיבלו מסמך רשמי, לא ברור להם אם מונו בפועל ולכן גם לא החלו במילוי התפקיד.

על הרשויות המקומיות שמינו אחראי אך לא באופן רשמי ובכתב, ובהן עיריות חדרה, טירת הכרמל ונצרת והמועצה המקומית רכסים, לעשות זאת בהקדם.

עיריית חדרה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2019 כי תמנה את האחראית למניעת הטרדה מינית רשמי בכתב.

המועצה המקומית רכסים מסרה בתשובתה מפברואר 2019 כי בעקבות הביקורת מינתה מינוי רשמי אחראית למניעת הטרדה מינית.

עוד נקבע בתקנות כי על המעסיק להביא לידיעתו של כל עובד את שם האחראי ואת הפרטים הדרושים לשם פנייה אליו. פרסום שמו של האחראי ודרכי ההתקשרות עימו חיוני למילוי תפקידו - להיות כתובת ברורה לעובדים, להגשת תלונה ולקבלת ייעוץ והכוונה.

מהביקורת ומתשובותיהן של הרשויות המקומיות על השאלון עלה כי 17 מהן לא הביאו לידיעת עובדיהן את זהותו של האחראי שמינו. כך למשל מבין הרשויות שנבדקו עיריית אלעד והמועצה המקומית רכסים. אחראית ברשות מקומית ממרכז הארץ מסרה לצוות הביקורת כי היא סבורה שעובדים ומנהלים ברשות אינם יודעים כי היא המשמשת בתפקיד האחראית.

מינוי אחראי למניעת הטרדה מינית בלי ליידע על כך את העובדים מנוגד לתקנות ויקשה על העובדים להיעזר בו בעת הצורך. במצב האמור עולה החשש כי המינוי נעשה כדי לצאת ידי חובה, לא מרצון אמיתי לטפל בהטרדות מיניות ברשות ולנסות לעקור את התופעה מן השורש. על הרשויות המקומיות לפרסם לידיעת עובדיהן את זהות האחראי ואת פרטי ההתקשרות עימו ולהעביר בכך לכלל העובדים מסר על חשיבות הנושא.

עיריית אלעד מסרה בתשובתה מפברואר 2019 כי בעקבות הביקורת שלחה לכל העובדים דוא"ל ובו יידעה אותם על זהות האחראי.

האחראי למניעת הטרדה מינית - הגדרת תפקידו ומעמדו

בתקנות נקבע כי מעסיק ימנה לאחראי אדם המתאים ככל האפשר למילוי תפקידיו של אחראי, מבחינת כישוריו, ניסיונו ומעמדו המקצועיים, מבחינת יחסי האנוש שלו ובקיאותו בהוראות הדין. הגדרת תפקיד ברשות המקומית כוללת קביעת תחומי סמכות ואחריות ברורים ואת הדרישות המקצועיות והתנאים שעל בעל התפקיד לעמוד בהם (להלן - תנאי הסף)²⁰. הגדרת התפקיד חיונית למילוי תפקידו של האחראי ולמניעת ניגוד עניינים בינו ובין בעלי תפקיד אחרים. תנאי הסף נועדו לסייע בבחירת האדם בעל הכישורים המתאימים לתפקיד, על מנת שיבוצע במקצועיות וביעילות, והם משפיעים על מעמדו בתוך הארגון.

משרד הפנים פרסם בשנת 1992 קובץ ניתוח עיסוקים ותיאור תפקידים בשלטון המקומי²¹. בקובץ מתוארים, בין השאר, תחומי אחריות של בעלי תפקידים, כפיפותם הארגונית ותנאי הסף למינוים. בפברואר 2014, באמצעות חוזר מנכ"ל²², פרסם משרד הפנים עדכון שהחליף את קובץ ניתוח העיסוקים והוא אמור לסייע לכל רשות מקומית בהקמת מבנה ארגוני ובהגדרת תפקידים שיהלמו את מאפייניה הייחודיים.

בתיאור של נציבות שירות המדינה את תפקיד הממונה על שוויון מגדרי ויועץ/ת המנכ"ל לקידום נשים (להלן - הממונה על שוויון מגדרי) נקבע כי הממונה על שוויון מגדרי במשרדי הממשלה ויחידות הסמך מופקד גם על מניעת הטרדה מינית. באחריותו לקבל פניות עובדים על הטרדות מיניות; להעניק הסבר על זכויות הנפגעים; וללוות את הנפגעים בתהליך הטיפול בתלונה. בין תנאי הסף

20 לעניין תחומי אחריות של בעלי תפקידים, ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016 (נובמבר 2016)**, "עיריית בית שאן", עמ' 797; **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2017 (נובמבר 2017)**, "המועצה המקומית ריינה", עמ' 633.

21 משרד הפנים, המינהל לשלטון מקומי, היחידה לכוח אדם ברשויות המקומיות, **"קובץ ניתוח עיסוקים ותיאורי תפקידים בשלטון המקומי"**, תשנ"ג-1992.

22 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2014 מ-3.2.14.



חלק מהרשויות
המקומיות שמינו
אחראי לא דאגו לתת
לו את המעמד הראוי,
לא שיתפו פעולה
עימו ולא יצרו עבורו
סביבת עבודה תומכת

שנקבעו בהגדרת התפקיד: השכלה אקדמית, מתח דרגות נדרש ולפחות שלוש שנים בשירות המדינה.

הביקורת העלתה כי בניגוד לקיים בשירות המדינה, משרד הפנים לא הגדיר את תפקידו ואת תחומי אחריותו של האחראי למניעת הטרדה מינית ברשות המקומית, וממילא לא קבע את תנאי הסף לתפקיד.

הועלה בביקורת כי אחראים ברשויות מקומיות לא ידעו את כל תחומי אחריותם. למשל, 65 מהרשויות המקומיות שהשיבו על השאלון ציינו כי תפקיד האחראי אינו כולל בירור תלונות על עובד כוח אדם המועסק בפועל ברשות המקומית; ו-46 השיבו שתפקיד האחראי אינו כולל בירור תלונה של תושב על הטרדה כלפיו מצד עובד רשות מקומית במהלך מילוי תפקידו.

מאחר שלא נקבעו תנאי סף לתפקיד, עולה חשש כי רשויות מקומיות מינו אחראים בדרג נמוך העלול להקשות עליהם למלא את תפקידם. מניתוח תשובותיהם של 190 אחראים ברשויות המקומיות שהשיבו על שאלה בנוגע לדרג תפקידם עלה כי 105 מהם היו בדרג לא-ניהולי, בדרג ניהולי זוטא או בדרג ביניים²³, ו-75 בדרג בכיר²⁴.

בביקורת עלה כי חלק מהרשויות המקומיות שמינו אחראי לא דאגו לתת לו את המעמד הראוי, לא שיתפו עימו פעולה ולא יצרו עבורו סביבת עבודה תומכת שתאפשר לו לפעול באופן עצמאי וללא מורא. אחראית ברשות מקומית במרכז הארץ מסרה לצוות הביקורת כי אחראים נמצאים במצב בעייתי כשהם נדרשים לתת המלצה לגבי השאלה אם התקיימה הטרדה מינית אם לא, עד כדי סיכון תפקידם. אחראים ב-39 רשויות מקומיות שהשיבו על השאלון ציינו כי לא זכו בשיתוף פעולה ולא הוקצו משאבים לטובת מילוי תפקידם או הוקצו "במידה מוגבלת ביותר"²⁵. במסגרת שיתוף הציבור נודע על רשויות שלא סיפקו גיבוי לאחראים, לא אפשרו להם לבצע את תפקידם, לא העניקו להם סיוע משפטי ולא הקצו להם תקציב לביצוע תפקידם. למשל:

- "היה מקרה ברשות שלא העבירו ישירות אלי כי המחלקה רצתה לטפל בזה בעצמה".
- "לעיתים גורמים ברשות פועלים בתחום של האחראית מבלי להגיד לה אפילו וזה בעייתי".

23 בשאלון הוגדר כי ניהול זוטא או ניהול ביניים הוא עד תפקיד מנהל מחלקה.

24 בשאלון הוגדר כי דרג בכיר הוא מתפקיד ראש אגף ומעלה, לרבות מנכ"ל ותפקידים המאושים באמצעות חוזה בכירים. עשר רשויות הגדירו את דרג האחראי כ"אחר".

25 אחראים ב-63 רשויות ציינו כי הם זוכים לשיתוף פעולה ולהקצאת משאבים "במידה סבירה"; ואחראים ב-76 רשויות השיבו כי זכו לכך "במידה רבה" או "במידה רבה ביותר".

אין די בקיום החובה החוקית למנות אחראי למניעת הטרדה מינית ברשויות המקומיות כדי להבטיח סביבת עבודה מכבדת ונקייה מהטרדות. כדי שהאחראי יוכל למלא את תפקידו בצורה המיטבית על הרשויות המקומיות לדאוג לכך שהאדם שהן ממנות לתפקיד יהיה בעל מעמד ברשות ובעל כישורים מתאימים, להקנות לו את המשאבים הנדרשים לביצוע תפקידיו על פי דין, לאפשר לו לפעול באופן עצמאי וחף מלחצים, ולהבהיר לעובדים כי הוא פועל בגיבוי המלא.

נוכח חשיבות תפקידו של האחראי למניעת הטרדה מינית ומורכבותו, על משרד הפנים להגדיר את התפקיד ולקבוע את תחומי אחריותו ואת תנאי הסף למילוי.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי יפעל להגדרת תפקידים ומעמדם של האחראים למניעת הטרדה מינית במסגרת קובץ ניתוח העיסוקים.

מינוי ממלא מקום לאחראי לצורך מניעת ניגוד עניינים

בתקנות נקבע כי אחראי לא יטפל בבירור תלונה אם הוא בעל נגיעה אישית לנושא התלונה או למעורבים בה. עוד נקבע בתקנות כי אם נבצר מאחראי למלא את תפקידו מסיבה כלשהי ואין אחראי שיכול למלא את מקומו, ימנה לו המעסיק ממלא מקום.

במסגרת תפקידו, האחראי עשוי להידרש לטפל בתלונות על עובדים הממונים עליו, לרבות בכירים ברשות, ועל עובדים שהוא מכיר היכרות אישית קרובה. מצבים אלה עלולים להציבו בניגוד עניינים, מצב שהסתברותו גבוהה במיוחד ברשויות מקומיות קטנות, שעובדיהן מכירים זה את זה. במקרים האמורים יתקשה האחראי לברר את התלונה באופן מקצועי. לדוגמה, חברת מועצה ברשות מקומית בדרום הארץ שטענה כי הוטרדה מינית בידי ראש העירייה מסרה לצוות הביקורת כי לא הגישה תלונה לאחראית ברשות אלא העדיפה לפנות למשטרה, מאחר שסברה שהאחראית, הכפופה ישירות לראש העיר, לא תוכל לטפל בתלונה. לכן חשוב שרשויות מקומיות ימנו ממלא מקום לאחראי או אחראי נוסף, שיוכל לברר תלונה כאשר האחראי מצוי במצב של חשש לניגוד עניינים.

בביקורת נמצא כי עיריות באר שבע ורמת גן קבעו לאחראי ממלא מקום, שאינו עובד העירייה, על מנת שיטפל במקרים שיש בהם חשש לניגוד עניינים, לרבות תלונות נגד בכירים ברשויות אלה.

במסגרת השאלון השיבו 167 רשויות מקומיות כי מינו אחראי אחד, בהן הרשויות שנבדקו - עיריות אור עקיבא, חדרה, מגדל העמק ונצרת והמועצה המקומית רכסים; 31 רשויות מקומיות מינו יותר מאחראי אחד. במסגרת שיתוף הציבור



לא נמצא כי משרד
הפנים פרסם הנחיות
לטיפול בתלונות על
הטרדות מיניות נגד
בכירים ברשויות
המקומיות והנחיות
הקובעות את מידת
מעורבותם של
אחראים בטיפול
בתלונות כאלה

עלה כי עובדים ברשות מקומית מתקשים בפנייה לאחראי המקיים קשרי עבודה שוטפים עם הנילון, ובהיעדר גורם אחר ברשות שהיה אפשר לפנות אליו, היו עובדים שבחרו לפנות למשטרה.

על הרשויות המקומיות למנות ממלא מקום לאחראי בהתאם להוראות התקנות, במקרים שאין ביכולתו של האחראי לקיים הליך בירור מכל סיבה שהיא, ובכלל זה כאשר יש חשש לטיפול בתלונה במצב של ניגוד עניינים. באופן זה ימנע מצב בו, במקרים האמורים, נפגעים יהססו להגיש תלונות לאחראי.

עיריות אור עקיבא וחדרה מסרו בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה מפברואר 2019 כי בעקבות הביקורת יפעלו למינוי ממלא מקום לאחראי.

בירור תלונות נגד בכירים

בשנים האחרונות הוגשו תלונות בגין הטרדה מינית נגד בכירים ברשויות מקומיות, לרבות ראשי רשויות. לא נמצא כי משרד הפנים פרסם הנחיות לטיפול בתלונות על הטרדות מיניות נגד בכירים ברשויות המקומיות והנחיות למידת מעורבותם של האחראים בטיפול בתלונות כאלה. משיתוף הציבור עלה כי חלק מהאחראים אינם מוכנים לטפל בתלונות נגד בכירים ברשויות שהם עובדים בהן. גם בסיכום ישיבת הוועדה לקידום מעמד האישה ציינה יו"ר הוועדה כי אחראים שתפקידם ברשות אינו בכיר מתקשים כאשר התלונה היא נגד מישהו שהוא יותר בכיר מהם [מהאחראים] ויש בידיו לקבוע את המשך העבודה שלהם.

בביקורת נמצא כי ברשויות מקומיות שנבדקו, אחראים אכן ביררו תלונות נגד גורמים בכירים ברשות. למשל, האחראית לשעבר ברשות מקומית באזור ירושלים ביררה בשנים 2014 - 2015 שלוש תלונות נגד מנהל משאבי אנוש של הרשות; בשנת 2016 ביררה האחראית הנוכחית ברשות המקומית תלונה נוספת נגד אותו מנהל.

על משרד הפנים לקבוע בנוהל את אופן טיפולן של הרשויות המקומיות בתלונות נגד גורמים בכירים בהן, כדי להבטיח שרשויות ינהגו בנושא זה באופן אחיד, ללא משוא פנים וללא מורא.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי במסגרת חוזר המנכ"ל שבכוונתו להוציא, תינתן התייחסות למקרים של ניגוד עניינים כאמור.

הכשרת האחראים וליווי מקצועי

הכשרת האחראים: כדי שאחראי ימלא את תפקידו במקצועיות וברגישות, עליו להכיר את הוראות החוק הרלוונטיות, להתעדכן בהן ובפסיקה, להכיר את האפשרויות השונות העומדות בפני מתלוננים ואת יתרונותיה וחסרונותיה של כל אפשרות. בתקנות נקבע כי אחראי במוסדות להשכלה עיונית או מקצועית ובכוחות הביטחון יעבור בסמוך למינויו הכשרה²⁶ בהיקף שלא יפחת מ-18 שעות, ותעסוק בין השאר במהות התפקיד, בהכרת החוק למניעת הטרדה מינית, בדרכי מניעה ובאופן הטיפול בתלונות. בתיאור תפקידו של הממונה על שוויון מגדרי בשירות המדינה, האחראי בין השאר על קבלת תלונות על הטרדות מיניות, נקבע כי בשנתו הראשונה בתפקיד עליו לעבור קורס הכשרה בהצלחה.

החוק והתקנות לא קבעו חובת הכשרה לאחראים למניעת הטרדות מיניות ברשויות המקומיות. לפיכך, בנושא זה פעלה כל רשות מקומית כראות עיניה. בניית תוכן התשובות על השאלון עולה כי אחד בלבד מכל שלושה אחראים למניעת הטרדה מינית עברו הכשרה לצורך מילוי התפקיד²⁷. עוד עולה מהן כי ב-45 רשויות מקומיות שהאחראי בהן לא עבר הכשרה, האחראי אף לא השתתף בשום השתלמות שהיה בה כדי לתת לו ידע וכלים, ולו חלקיים, הנחוצים למילוי התפקיד. לדוגמה, האחראים בעיריות אור עקיבא, אלעד ונשר ובמועצה המקומית רכסים לא עברו הכשרה ולא השתתפו באף השתלמות מקצועית הקשורה במילוי התפקיד.

בתשובות על השאלון ובשיתוף הציבור ציינו אחראים את חשיבות ההכשרה, ובין השאר נאמרו הדברים האלה: "רק לאחר ההכשרה שקיבלתי הבנתי עד כמה נדרש המידע בדבר משמעות התפקיד עם קבלתו. מדובר בתפקיד שמילוי מושתת על היבטים משפטיים רבים, יחד עם דרישה ליכולת אנושית של הכלה, אמפטיה והקשבה... זאת בנוסף לכך שמילוי התפקיד חושף את האחראי שמבצע בפועל את בירור התלונה לתביעות משפטיות".

משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות שלא הכשירו את האחראי שמינו, ובהן הרשויות המקומיות שנבדקו - עיריות אור עקיבא, אלעד, ונשר, והמועצה המקומית רכסים. הכשרתם המקצועית של האחראים והשתתפותם בהשתלמויות תקופתיות לצורך שמירה על רמתם המקצועית, חיוניות למילוי תפקידם זה, במיוחד משום שהוא תפקיד ייחודי ומורכב שאינו נוגע בהכרח לתחום התמחותם.

עיריות אור עקיבא ונשר מסרו בתשובתן מפברואר 2019 כי בכוונתן לפעול להכשרת האחראי למניעת הטרדה מינית בעירייה.

26 בדוח זה "הכשרה" - לרבות השתלמות מקצועית שנועדה להכשיר את האחראים למילוי תפקידם.

27 מתוך 211 רשויות מקומיות שהשיבו על השאלה, 67 רשויות השיבו כי האחראי שמינו לא עבר כל הכשרה.

אחראים העלו צורך מובהק בגורם מקצועי חיצוני שיוכלו להתייעץ עימו בעניינה של תלונה שהוגשה או בכל עניין אחר הנוגע לתפקידם זה

בביקורת נמצא כי משרד המשפטים בחן את החלתה של חובת ההכשרה של אחראים למניעת הטרדה מינית כך שתחול על מעסיקים מגודל מסוים, אך הבחינה הופסקה בתחילת שנת 2017 עקב סדרי עדיפויות של המשרד והצורך לבצע תיקון חקיקה ביחס לתקנון לדוגמה שבתוספת לתקנות.

על משרד המשפטים, בתיאום עם משרד הפנים, לשוב ולבחון את הצורך בהרחבת הוראותיו של התיקון לתקנות, כך שאחראים ברשויות מקומיות יחויבו לעבור הכשרה סמוך למינויים לתפקיד.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הנחה את גורמי המקצוע במשרד לשלב בתוכנית העבודה השנתית הכשרה שיטתית, מקצועית וקבועה לאחראים למניעת הטרדה מינית ברשויות המקומיות.

ליווי מקצועי: במהלך עבודתו של האחראי עולות סוגיות שונות המצריכות הכוונה וייעוץ מקצועי מיוחד, למשל לגבי אופן הטיפול בתלונות המגיעות אליו. ההכשרה מקנה לאחראים כלים וידע בנושא, אך אין בכוחה להכין אותם להתמודדות עם כל הסוגיות שיעלו במסגרת בירור התלונות.

בתשובות על השאלון ובשיתוף הציבור העלו אחראים צורך מובהק בגורם מקצועי חיצוני שיוכלו להתייעץ עימו כאשר מוגשת תלונה או בכל שאלה אחרת הקשורה לתפקידם זה ואין להם למי לפנות. בין השאר ציינו כמה מהם את הדברים האלה:

- "חסרה לנו התמיכה הרגשית והמקצועית, החוק גם לפעמים מאוד עמום, ונדרשת תמיכה משמעותית".
- "קיים צורך ביועץ מקצועי חיצוני שתהיה לנו נגישות אליו בלי קשר לראש עיר".
- "חסר מאוד מערך של ליווי, הדרכה, תמיכה ויעוץ לממונות [אחראיות]".
- "חשוב שתהיה כתובת לשאלות והתלבטויות בנושא".

לאור חשיבותם של הליווי וההכוונה המקצועיים לאחראים במסגרת הטיפול בהטרדות מיניות, מן הראוי שמשרד הפנים יבחן את הדרך המיטבית לספק ליווי מקצועי לאחראים ברשויות המקומיות.



מינוי אחראים למניעת הטרדה מינית ברשויות המקומיות נדרש מכוח החוק וחיוני לטיפולן בנושא, אך אל להן להסתפק במינוי אחראי - עליהן למנות אחראי בעל מעמד ברשות ובעל כישורים מתאימים; ליידע את כל העובדים על זהותו ועל דרכי ההתקשרות עימו; לוודא כי עבר הכשרה והשתלמויות מקצועיות ובידיו הכלים המתאימים והידע הנדרש לתפקיד; לאפשר לו לפעול באופן עצמאי ובלתי תלוי; ולתת לו את התמיכה והגיבוי הנדרשים למילוי תפקידו. ללא כל אלה לא יוכל האחראי למלא את תפקידו כהלכה. פעולות אלה גם ישדרו לכלל העובדים ברשות המקומית כי היא מייחסת לנושא חשיבות ומחויבות להבטחת סביבת עבודה מכבדת ונקייה מהטרדה מינית. נוכח חשיבותו של התפקיד, על משרד הפנים להגדיר את תחומי האחריות והסמכות של האחראי, לקבוע דרישות סף למינוי ולבחון את הדרך המיטבית לספק ליווי מקצועי לאחראים.



מניתוח תשובותיהן של 252 הרשויות המקומיות על שאלה בנושא קביעת תקנון עלה כי במועד סיום הביקורת 59 מהן לא קבעו תקנון למניעת הטרדה מינית

פעולות הרשויות המקומיות למניעת הטרדה מינית

סעיף 7(א) לחוק קובע כי מעסיק חייב לנקוט אמצעים סבירים לנסיבות כדי למנוע הטרדה מינית על ידי מעסיק או על ידי ממונה מטעמו אף אם אינו עובדו. בתקנות מפורטות הפעולות שעל המעסיק לנקוט כדי למנוע הטרדה מינית בארגון. תכליתן של פעולות המניעה היא מלחמה בתופעת ההטרדות המיניות ועקירתה מן השורש, הגנה על העובדים מפני הטרדה מינית והבטחת סביבת עבודה מכבדת ושוויונית עבורם.

תקנון למניעת הטרדה מינית - קביעה ופרסום

סעיף 7(ב) לחוק קובע כי מי שמעסיק יותר מ-25 עובדים חייב לקבוע תקנון שיובאו בו עיקרי הוראות החוק בדבר הטרדה מינית ויפורטו בו דרכי הגשת התלונות (להלן - תקנון למניעת הטרדה מינית או תקנון), ולפרסם את התקנון בקרב עובדיו.

בתוספת לתקנות נקבע תקנון לדוגמה, המפרט בין השאר את הגדרת החוק למונח "הטרדה מינית"; את דרכי הפעולה האפשריות; את תוצאותיה של הטרדה מינית - עבירה פלילית ועוולה אזרחית שאפשר להגיש תביעה בגינה; את מדיניות המעסיק ואחריותו למניעת הטרדה מינית - האמצעים למניעת הטרדה מינית בארגון; ואת הליך בירור התלונה אצל המעסיק. עוד נקבע כי על המעסיק להתאים את התקנון לדוגמה למאפייני הארגון, לרבות סוג פעילותו והיקפה, מספר העובדים, הרכב כוח האדם וכל מאפיין רלוונטי אחר. עוד נקבע בסעיף כי על המעסיק להנגיש את התקנון כך שעובדים יוכלו להבינו, הן מבחינת שפתו הן מבחינת ניסוחו, ולפרסם את התקנון במקום בולט לעין.

אי-קביעת תקנון: מניתוח תשובותיהן של 252 הרשויות המקומיות על שאלה בנושא קביעת תקנון עלה כי במועד סיום הביקורת 59 מהן לא קבעו תקנון למניעת הטרדה מינית.

להלן הרשויות המקומיות שלא קבעו תקנון: אבו גוש, אבו סנאן, אכסאל, אל-בטוף, אל-קסום, אריאל, בוסתאן אל-מרג', בית אל, בית דגן, בית שמש, בסמ"ה, בסמת טבעון, בענה, ג'דידה-מכר, ג'וליס, ג'ת, גן רווה, ג'סר א-זרקא, דבורייה, דיר אל-אסד, זמר, זרזיר, חורה, חצור הגלילית, טובא-זנגרייה, טורעאן, טייבה, טירה, טמרה, יבנאל, יסוד המעלה, כאבול, כעביה-טבאש-חג'אג'רה, כפר קאסם, כפר קרע, לקיה, מג'דל שמש, מגדל, מסעדה, מר'אר, מעיליא, משהד, נווה מדבר, נצרת עילית, נתיבות, ע'ג'ר, עילוט, עין קנייא, עמנואל, עמק הירדן, קלנסווה, קריית יערים, קריית שמונה, ראמה, ריינה, רכסים, שלומי, שעב, שפרעם.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה ל-59 הרשויות המקומיות האמורות על כך שלא מילאו את חובתן החוקית ולא קבעו תקנון למניעת הטרדה מינית. על הרשויות המקומיות שלא קבעו תקנון לעשות זאת בהקדם, כנדרש בהוראות החוק והתקנות.

הרשויות המקומיות אכסאל, גן רווה, ג'סר א-זרקא, כאבול, ונתיבות מסרו בתשובותיהן מפברואר 2019 כי בעקבות הביקורת קבעו תקנון למניעת הטרדה מינית.

הרשות המקומיות דבורייה, טורעאן, טמרה, מג'דל שמש, נווה מדבר, עמק הירדן, קריית יערים וראמה מסרו בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה מפברואר 2019 כי הן פועלות לקביעת תקנון למניעת הטרדה מינית.

חמש רשויות לא ענו על שאלת קביעתו של תקנון: בוקעאטא, דיר חנא, מזרעה, מעלה עירון וסאג'ור. משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות שלא השיבו על השאלה בדבר קביעת תקנון כי הימנעותן ממענה מעלה חשש שהן לא קיימו את חובתן החוקית. על הרשויות המקומיות האמורות לקבוע תקנון לאלתר ולקיים את הוראות החוק בעניין זה, ככל שהן טרם עשו כן.

אי-פרסום תקנון ואי-הנגשתו לעובדים: החוק קובע כי מעסיק שלא פרסם תקנון דינו קנס, וקנס נוסף לכל שבוע שהעבירה נמשכה בו. בפס"ד "אגד"²⁸ קבע בית הדין לעבודה כי תליית התקנון בשלושה מקומות בתוך התחנה המרכזית לא די בה למילוי חובת פרסומו של תקנון. לכן לא יצאה הנתבעת ידי חובתה להביא לידיעת כל עובד וממונה את איסור ההטרדה המינית לפי החוק, ולא ענתה על חובת הנאמנות הנדרשת ביחס לעובדות שעובדות אצלה.

בביקורת נמצא כי עיריות באר שבע ונתניה פעלו לפרסומו ולהנגשתו של התקנון לעובדיהן: עיריית באר שבע הדפיסה את התקנון על גבי גיליונות גדולים ותלתה אותם ב-420 מקומות, לרבות בכל גני הילדים ובתי הספר; הביאה אותו לידיעתו של כל עובד חדש והחתימה אותו על אישור שקרא אותו;

28 ס"ע (י-ם) 2926/08 פלוגית נ' אגד - אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ (פורסם במאגר ממוחשב, 22.6.11).

צירפה את התקנון לתלוש השכר של העובדים; ותרגמה אותו לערבית, לאנגלית ולרוסית. עיריית נתניה הביאה את התקנון לידיעתם של כל העובדים החדשים ופרסמה אותו בפורטל הארגוני; צירפה אותו לתלוש השכר ופרסמה את התקנון גם ברוסית, באמהרית ובצרפתית.

מהתשובות על השאלון עולה כי שלוש רשויות מקומיות קבעו תקנון אך לא פרסמו אותו לידיעת עובדיהן: עיריות מודיעין עילית וביתר עילית והמועצה המקומית כפר מנדא.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריות מודיעין עילית וביתר עילית ולמועצה המקומית כפר מנדא על כי לא פרסמו לידיעת עובדיהן את התקנון למניעת הטרדה מינית שקבעו.

עיריות מודיעין עילית וביתר עילית מסרו בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה מפברואר 2019 כי בעקבות הביקורת פרסמו את התקנון למניעת הטרדה מינית לידיעת עובדיהן במקום בולט לעין.

עוד עלה מנתוני השאלון כי 143 מכלל 184 רשויות מקומיות שהשיבו על שאלת פרסומו של התקנון בשפות אחרות, השיבו כי פרסמו את התקנון בעברית בלבד.

על הרשויות המקומיות המעסיקות עובדים שאינם דוברי עברית על בוריה, ולא תרגמו את התקנון לשפות אחרות, לעשות זאת בהקדם. פרסום תקנון שאינו קריא או אינו מובן לחלק מהעובדים פוגע ביכולתם לפעול על פיו או לעשות בו שימוש, ואינו ממלא את תכליתו.

אי-עדכון התקנון: בתיקון 10 לחוק משנת 2014²⁹ נקבע כי הטרדה מינית היא גם פרסום תצלום, סרט או הקלטה של אדם המתמקדים במיניותו, בנסיבות שבהן הפרסום עלול להשפיל את האדם או לבזותו, ולא ניתנה הסכמתו לפרסום. על הרשויות המקומיות לעדכן את התקנון כך שיכלול את התוספת להגדרתה של "הטרדה מינית" בחוק.

נמצא כי שבע מהרשויות המקומיות שנבדקו - עיריות אור עקיבא, חדרה ורמת גן, המועצות המקומית באר יעקב והר אדר והמועצות האזוריות הגליל העליון וחוף הכרמל - לא עדכנו את התקנון שלהן לאחר התיקון לחוק, גם כעבור ארבע שנים ויותר ממועד התיקון.

29 חוק למניעת הטרדה מינית (תיקון מס' 10), התשע"ד-2014, ס"ח 2428 ב-8.1.14.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריות אור עקיבא, חדרה ורמת גן, למועצות המקומית באר יעקב והר אדר ולמועצות האזוריות הגליל העליון וחוף הכרמל על כי לא עדכנו את תקנוניהן בהתאם לתיקון לחוק משנת 2014, ולא הביאו לידיעת עובדיהן את הרחבת המעשים הנכללים בגדר הטרדה מינית. על הרשויות האמורות לעדכן ללא דיחוי את תקנוניהן בהתאם לתיקון לחוק.

עיריית רמת גן, המועצה המקומית הר אדר והמועצה האזורית הגליל העליון מסרו בתשובותיהן מפברואר 2019 כי לאחר מועד סיום הביקורת עדכנו את התקנון בהתאם לתיקון לחוק.

עיריית חדרה מסרה בתשובתה מפברואר 2019 כי היא פועלת בימים אלה להדפסת תקנון חדש שיופץ בקרב העובדים, עם תלוש השכר, ובכל משרדי העירייה. המועצה האזורית חוף הכרמל מסרה בתשובתה מינואר 2019 כי בכוונתה לעדכן את התקנון בהתאם לתיקון לחוק.

הדרכת מנהלים ועובדים במניעת הטרדה מינית

בתקנות נקבע כי מעסיק יביא לידיעתם של כל ממונה בשירותו וכל עובד שלו את איסור ההטרדה המינית לפי החוק; יבהיר לכל ממונה ולכל עובד את חובותיו לפי החוק והתקנות; וידרוש מכל אחד מאלה להימנע מהטרדה מינית במסגרת יחסי העבודה ולנקוט כל אמצעי למניעתה. עוד נקבע בתקנות כי מעסיק יאפשר לעובדיו להשתתף, בשעות העבודה, בפעילויות הדרכה והסברה שעניינן מניעת הטרדה מינית (להלן - פעילויות הדרכה), ובלבד שאין בכך לפגוע במהלך התקין של העבודה. בתיקון לתקנות החל על מוסדות להשכלה עיונית או מקצועית ועל כוחות הביטחון, נקבע כי המוסד יבטיח את קיומן של פעולות הדרכה והסברה שעניינן מניעת הטרדה מינית, אחת לשנה לפחות.

פעילויות ההדרכה כוללות מתן הדרכות והרצאות, התקנת תוכנות הדרכה והפצת חומרי הסברה; הפצת התקנון לכל העובדים, הפצת עלון מידע לעובדים חדשים, הכולל את פרטי האחראית ואת דרכי הפנייה אליה, והפצת חומר הדרכה בדוא"ל. קיומן של פעילויות ההדרכה חשוב להעלאת מודעותם של העובדים והמנהלים ברשות המקומית לאיסור ההטרדה המינית ולהתנהלות המצופה מהם. כשרשות מקומית מאפשרת לעובדים להקדיש זמן ללמידת הנושא ולהטמעתו, היא מבטאת בכך את החשיבות שהיא מייחסת למאבק בהטרדות המיניות.

מן התשובות על השאלון ובשיתוף הציבור עלתה חשיבותן של פעולות ההדרכה. אחראים למניעת הטרדה מינית ברשויות מקומיות ציינו, למשל, כי בעקבות הדרכות בנושא "יותר יודעים עלי, אני יודעת שיותר שואלים שאלות" וכי

"ההסברה מאוד מרתיעה וגורמת להבנה בכל הקשור לנושא זה". אחראים אחרים ציינו כי "לרשות אין התנגדות לפעול בתחום של מניעת הטרדות אך היא אינה פועלת כי היא לא מחויבת בצורה ברורה".

הועלה כי כמה מן הרשויות המקומיות שנבדקו קיימו פעילויות הדרכה, בהתאם לתוכנית הדרכות של הרשות, והפיצו חומרי הסברה. נמצא כי עיריית תל אביב-יפו שילבה הרצאות על מניעת הטרדה מינית בכל קורס שקיימה, וקיימה פעילויות הדרכה בתדירות גבוהה יותר במקומות שסברה שיש בהם חשיפה רבה להטרדות מיניות, כגון הדרכה חצי-שנתית לעובדי אגף "סיירת לביטחון עירוני" (סל"ע) והרצאה על מניעת הטרדה מינית במסגרת ההדרכה המקצועית למצילים ולמפקחי חופים לקראת פתיחתה של עונת הרחצה. עוד נמצא כי עובדים חדשים בעירייה קיבלו את התקנון למניעת הטרדה מינית במסגרת הליך קליטתם לעבודה.

מניתוח תשובותיהן של 237 רשויות מקומיות שהשיבו על שאלת עריכתן של פעילויות הדרכה עלה כי 86 מהן לא קיימו פעילויות הדרכה על מניעת הטרדה מינית³⁰. כך למשל הרשויות שנבדקו - עיריות אום אל-פחם, אור עקיבא, אלעד ונצרת והמועצה המקומית רכסים.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות שלא קיימו לעובדיהן פעילויות הדרכה על מניעת הטרדה מינית, ובהן הרשויות המקומיות שנבדקו - עיריות אום אל-פחם, אור עקיבא, אלעד ונצרת והמועצה המקומית רכסים. יש חשיבות רבה לכך שהרשויות המקומיות יערכו פעולות הדרכה לכלל העובדים ויאפשרו להם להשתתף בפעילויות אלה, על מנת למלא את חובתן בהעלאת המודעות לנושא חשוב זה, לקידום השיח בו, וליצירת סביבת עבודה נקייה מהטרדות.

בביקורת נמצא כי משרד המשפטים בחן את הרחבתה של חובת קיומן של הדרכות לעובדים כך שתחול על מעסיקים מעל גודל מסוים, לרבות רשויות מקומיות, אך הבחינה הופסקה בתחילת שנת 2017 עקב סדרי עדיפויות של המשרד והצורך לבצע תיקון חקיקה ביחס לתקנון לדוגמה שבתוספת לתקנות, כדי להתאימו לשינויי חקיקה שנעשו בחוק.

נוכח מאפייני הרשויות המקומיות, המעסיקות עובדים רבים הבאים במגע עם תושבים על בסיס יומי, על משרד המשפטים, בתיאום עם משרד הפנים, לשוב ולשקול את הרחבת הוראותיו של התיקון לתקנות, כך שרשויות מקומיות יחויבו בקיום הדרכות לעובדיהן, לצורך הטמעתו של איסור ההטרדה וליצירת תרבות ארגונית בעלת אפס סובלנות להטרדות מיניות.

היעדר מידע על מועמדים למשרה ברשויות המקומיות הנוגע להטרדות מיניות

אדם שהתקבל לעבודה ברשות המקומית ומתנהל נגדו הליך פלילי או משמעתי על הטרדה מינית, כל שכן אם הורשע בדין, עלול לחשוף תושבים ועובדים להטרדה מינית ולפגוע בתדמית הרשות המקומית ובאמון הציבור בה. "בלא אמון הציבור ברשויות הציבור יעמדו הרשויות ככלי ריק. אמון הציבור היא המשענת של רשויות הציבור, והוא המאפשר להן למלא את תפקידן. מינויו של בעל עבר פלילי ובעיקר בעל עבר פלילי מכביד כגון מי שעבר עבירה שיש עמה קלון פוגע באינטרסים החיוניים של השירות הציבורי"³¹. הדבר חמור יותר כשמדובר בקבלת עובדים למוסדות חינוך או למתקנים אחרים שיש בהם קשר עם קטינים.

בינואר 2019 חוקק חוק המידע הפלילי ותקנת השבים, התשע"ט-2019³², שביטל את חוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"א-1981 (להלן - חוק המרשם הפלילי). החוק החדש מאפשר לראשונה ליועץ משפטי של רשות מקומית להתנות את מינויו של מועמד למשרה כלשהי ברשות בבדיקת עברו הפלילי - בניגוד לחוק המרשם הפלילי, שהתיר ליועץ המשפטי של רשות מקומית³³ לקבל מהמרשם הפלילי מידע רק על מועמדים לתפקידים מסוימים ברשות³⁴.

בשנת 2010 פרסמה נציבות שירות המדינה נוהל לבחינת התאמתו של מועמד למשרה בשירות המדינה ועדכנה אותו בשנת 2015³⁵. בנוהל צוין: "שירות המדינה מחויב לקחת בחשבון שיקוליו גם את עברו הפלילי/משמעתי של מועמד, כמו גם הליכים משמעתיים/פליליים אשר תלויים ועומדים בעניינו שעה שהיא מחליטה אם למנותו למשרה בשירות המדינה, ואם לא תעשה כן הרי שהיא חוטאת לתפקידה ולמעמדה". לנוהל צורפה הצהרה בדבר מידע פלילי ומשמעתי למועמד למשרה בשירות המדינה, שכל מועמד למשרה נדרש לחתום עליה. עוד פורטו בנוהל הנחיות כלליות לוועדת הבוחנים על בחינת המידע הפלילי או המשמעתי בעניינו של העובד.

בביקורת נמצא כי לא קיים נוהל דומה לבחינת עברו המשמעתי של מועמד למשרה ברשויות המקומיות, ועובדים אשר ננקטו נגדם הליכים משמעתיים בגין הטרדה מינית התקבלו לעבודה בהן בלי שהרשויות ידעו על קיומם של הליכים אלה. כך, במאי 2017, לאחר שעמד בתנאי המכרז ונמצא מתאים למשרה, מינתה רשות מקומית בצפון הארץ אדם למנהל בית ספר. כעבור כמה ימים נודע במקרה כי בנציבות שירות המדינה מתקיים נגד אותו אדם הליך משמעתי בגין

31 בג"ץ 6163/92 אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מז(2), 229, 265 (1993).

32 חוק המידע הפלילי ותקנת השבים, התשע"ט-2019, ס"ח 298. תחילתו של חוק זה שנתיים מיום פרסומו.

33 יועץ משפטי שהוא עובד הרשות המקומית.

34 מנכ"ל, מזכיר, מהנדס, רופא וטרינר, יועץ משפטי, מנהל מחלקת חינוך, מבקר, גזבר ופקח.

35 נוהל בחינת התאמתו של מועמד למשרה בשירות המדינה (מועמדים בעלי עבר פלילי או משמעתי ומועמדים אשר תלויים ועומדים נגדם הליכים פליליים או משמעתיים), 13.1.15. הנוהל חל על שירות המדינה בלבד ואינו חל על השלטון המקומי.

עובדים אשר ננקטו
נגדם הליכים
משמעותיים בגין
הטרדה מינית
התקבלו לעבודה
ברשויות בלי שהן ידעו
כי מתקיימים הליכים
אלה

הטרדה מינית של תלמידים. בעקבות המידע החדש בוטל מינויו. בשנת 2017 התקבל אדם למשרת ניהול בבית ספר בעירייה במרכז הארץ. לאחר החלטתה של ועדת המכרזים על קבלתו למשרה וטרם נחתם כתב מינויו, נודע לגורמים בעירייה כי בעת עבודתו במוסד חינוך ברשות מקומית אחרת, הוגשו נגדו כמה תלונות על הטרדה מינית ובכללן תלונה על הטרדת קטין. עם קבלת המידע בוטלה קבלתו למשרה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי נוכח המקרים שתוארו לעיל, עליו לבחון דרכים למניעת קבלתם של מועמדים למשרה ברשויות המקומיות בלי שמתאפשר לרשות לדעת גם על קיומם של הליכים משמעותיים נגדם, כפי שקיים בשירות המדינה, שכן זהו מידע קריטי בבחינת התאמתם של מועמדים למשרה.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בעקבות חקיקת חוק המידע הפלילי ותקנת השבים, התשע"ט-2019, בינואר 2019, יבחן את הצורך בקביעת מדיניות גם בעניין זה.

העברת מידע על עובדי רשויות מקומיות החשודים בהטרדה מינית

העברת מידע מגורמי האכיפה לרשויות מקומיות על חשדות נגד עובדים שהן מעסיקות הכרחית על מנת לאפשר לרשויות לשקול הפעלת סמכויותיהן, בין השאר כדי לשמור על תפקוד תקין של הרשות. העברת מידע על חשדות להטרדה מינית נגד עובד רשות מקומית חשובה במיוחד לשמירת סביבת עבודה מכבדת ונקייה מהטרדות ולחיוזק תחושת ההגנה של העובדים. כשמדובר בעובדים המועסקים במוסדות חינוך או במקומות עבודה אחרים של הרשות המקומית הכרוכים בקשר עם קטינים וחסרי ישע³⁶, מתחדד ביתר שאת הצורך בהעברת מידע לרשות, שיאפשר לה לקבל החלטה מושכלת על הרחקתו או השעייתו של העובד החשוד בהטרדה מינית. העברת מידע מרשויות מקומיות למשרד החינוך על תלונות על עובדי חינוך בגין הטרדה מינית נועדה להבטיח כי בידי הגורמים המוסמכים במשרד החינוך יהיה מידע חיוני זה, על מנת שיוכלו לשקול הפעלת סמכויותיהם בנושא ולעקוב אחר בירור התלונה ותוצאותיו.

בשיתוף הציבור ציינו אחראים למניעת הטרדה מינית ברשויות המקומיות את הדברים הבאים:

- "טיפלתי במקרה בו התנהל הליך משמעתי בנושא הטרדה מינית כנגד מורה עובד עירייה. במקביל להליך המשמעתי התנהל גם הליך במשטרה, וגם הליך בירור נוסף של משרד החינוך. אין קשר בין יד ימין ליד שמאל".

- "למשטרה אסור להעביר לנו מידע. המידע שאני כן מצליחה לקבל מהמשטרה הוא על בסיס קשרים אישיים, אבל זה לא צריך להיות תלוי חברים".

משרד מבקר המדינה בחן את העברת המידע מן המשטרה ומפרקליטות המדינה לרשויות המקומיות ומן הרשויות המקומיות למשרד החינוך. להלן הממצאים:

העברת מידע ממשטרת ישראל לרשויות המקומיות

בחוק הרשויות המקומיות (משמעת), התשל"ח-1978 (להלן - חוק הרשויות משמעת), נקבע כי אם החלה חקירה פלילית של המשטרה נגד עובד רשות מקומית, בעניין עבירה שמפאת חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי להמשיך לשמש בתפקידו, ראש הרשות, לאחר שהתייעץ עם היועץ המשפטי של הרשות, מוסמך להשעות את העובד לתקופה שלא תעלה על 45 יום.

בפברואר 2014 פרסמה משטרת ישראל את נוהל "ממשקי העבודה של מ" ונציבות שירות המדינה: ניתוב תיקים וכלי דיווח"³⁷ (להלן בתת-פרק זה - הנוהל). הנוהל מתווה את שיתוף הפעולה בין שתי מערכות האכיפה הללו, הפלילית והמשמעתית, ומסדיר את ממשקי העבודה בין שני הגופים, לרבות כללי הדיווח, כדי לאפשר לנציבות לבחון אם יש מקום לנקיטת אמצעים במישור המשמעתני והמינהלי. בנוהל מוסבר בין השאר כי על מנת להרחיק עובד ממקום עבודתו, יש לנציב שירות המדינה אינטרס לגיטימי לעיין בחומר החקירה המשטירי שהצטבר עד אז, אף אם טרם הסתיימה החקירה. הנוהל אינו חל על השלטון המקומי.

כבר בשנת 2009 עמד משרד מבקר המדינה³⁸, בדוח על הטיפול במשמעת בשלטון המקומי (להלן - דוח מבקר המדינה על המשמעת), על הצורך בקביעת נהלים להעברת מידע מן המשטרה לרשויות המקומיות. בדוח האמור נקבע כי "על המשטרה, בהתייעצות עם פרקליטות המדינה, לקבוע בהקדם נוהלי דיווח לגורמים שייקבעו בנוהל לגבי פעולות אכיפה גלויות הנוגעות לעובדי רשויות מקומיות. גם על משרד הפנים לפעול לשם קביעת נהלים אלה".

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרת ישראל על כי הליקוי עליו הצביע מבקר המדינה כבר בשנת 2009 לא תוקן והמשטרה לא קבעה נהלים להעברת מידע מדיה לרשויות המקומיות, לרבות בעניין חשדות נגד עובדי רשויות מקומיות בגין הטרדה מינית. משום כך לא ידעו רשויות מקומיות על חקירה משטרתית שהתנהלה נגד עובדיהן בגין הטרדה מינית ולכן לא נקטו צעדים מינהליים בנושא, כגון העברה לתפקיד אחר.

37 נוהל חטיבת החקירות 300.20.228 של משטרת ישראל מ-1.2.14.

38 משרד מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי 2008 (מרץ 2009)**, הטיפול במשמעת בשלטון המקומי, עמ' 199.

המשטרה אינה מדווחת לרשויות המקומיות על חקירות נגד עובדיהן, בהיעדר ממשק עבודה מסודר בין הגופים המעוגן בנוהל

בשנת 2018 נודע לעירייה בדרום הארץ כי נגד עובד שלה, המועסק כאב בית בבית ספר בעיר, מתנהלת חקירה משטרתית בגין הטרדה מינית של קטינה. המשטרה לא עדכנה את העירייה על פתיחת החקירה והמידע התקבל במקרה, לאחר פנייתו של אבי הקטינה לגורמים בעירייה בנושא. מן העירייה נמסר לצוות הביקורת כי בעייתי מאוד שמידע חשוב מעין זה אינו נודע לעירייה אלא בדרך המקרה, בפרט כשמדובר בעבירת מין, ויש לקבוע נהלים להעברת מידע מגורמי האכיפה לרשויות המקומיות.

בביקורת נמצא כי המשטרה אינה מדווחת לרשויות המקומיות על חקירות נגד עובדיהן, בהיעדר ממשק עבודה מסודר בין הגופים המעוגן בנוהל.

היעדר נוהל להעברת מידע מהמשטרה לרשויות המקומיות, שעובדיהן מקיימים מגע ישיר עם תושבים רבים ובכללם קטינים, מעיד על כשל בממשק העברת המידע שבין הרשויות המקומיות לבין מערכת אכיפת החוק, כל שכן כאשר יש נהלים כאלה ביחס לנציבות שירות המדינה. על המשטרה, בתיאום עם משרד הפנים, לפעול בהקדם לקביעת נהלים להעברת מידע לרשויות, לרבות מידע על חקירות של עובדיהן בגין הטרדה מינית בעת מילוי תפקידם. נהלים אלה יאפשרו להן לבחון אם יש מקום לנקיטת אמצעים במישור המשמעתי והמינהלי, במקרים המתבררים בידי המשטרה.

משטרת ישראל מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפרברואר 2019 כי עד סוף החציון הראשון של שנת 2019 תגבש נוהל העברת מידע לרשויות המקומיות, אשר יהיה דומה למתווה הקבוע מול נציבות שירות המדינה, בסייגים מסוימים שייקבעו.

העברת מידע מפרקליטות המדינה לרשויות המקומיות

הגשת כתב אישום נגד עובד רשות מקומית, כל שכן הרשעתו, עלולה לפגוע בתדמיתה של הרשות המקומית או בשמה הטוב, שכן אמון הציבור בעובדי הרשויות המקומיות, שחלות עליהם נורמות של אמון וטוהר מידות, הוא תנאי הכרחי לתפקודם של עובדי הציבור ולקיומו של שלטון תקין³⁹.

בינואר 2009 עדכן פרקליט המדינה את ההנחיה ל"ניהול הליך פלילי משמעתי נגד עובד מדינה, עובד רשות ציבורית הפועלת על פי דין ועובד רשות מקומית"⁴⁰. בהנחיה נקבע בין השאר כי על הפרקליטות לדווח ליועץ המשפטי של הרשות המקומית, עם העתק ליועץ המשפטי של משרד הפנים וליועץ המשפטי של מרכז השלטון המקומי, בכל אחד מהמקרים הבאים: הגשת כתב

39 דנ"פ 1397/03 מדינת ישראל נ' שבס, פ"ד נט(4) 385, פסקאות 33 - 34 לפסק דינו של הנשיא ברק (כתוארו אז).

40 הנחיות פרקליט המדינה מספר 14.3.

אישום או גניזת התיק, מתן הכרעת דין וגזר דין, הגשת ערעור, מתן פסק דין בערעור.

בדוח מבקר המדינה על המשמעת, העיר מבקר המדינה לפרקליטות על כך שלא הקפידה על יישום ההנחיה האמורה. בביקורת הנוכחית נמצא כי ללשכה המשפטית במשרד הפנים וליועצת המשפטית של מרכז השלטון המקומי לא נמסרו דיווחים מפרקליטות המדינה על הגשת כתבי אישום נגד עובדי רשויות מקומיות בגין הטרדה מינית. כלומר גם במועד הביקורת הנוכחית אין הקפדה על יישום הנחיית פרקליט המדינה.

משרד מבקר המדינה מעיר לפרקליטות המדינה כי גם עשור ויותר לאחר שהעיר לה על כך, לא הקפידה לקיים את הנחייתו של פרקליט המדינה, המאפשרת לרשויות מקומיות לקבל מידע על הגשת כתבי אישום נגד עובדיהן או על הרשעתם בהטרדה מינית, מידע שיאפשר להן לקבל החלטה מושכלת על צעדים שעליהן לנקוט בנושא.

פרקליטות המדינה במשרד המשפטים מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מפברואר 2019 כי אינה יכולה להתייחס לטענה שלא הועברו דיווחים למרכז השלטון המקומי ולמשרד הפנים, מאחר שנתונים אלה אינם מוזנים למערכת ניהול התיקים של הפרקליטות, ואין באפשרותה להשיג נתונים מספריים בנושא זה. עם זאת מסרה הפרקליטות כי התקבלה לאחרונה החלטה לכתוב מחדש ולרכז את כלל הנחיות הדיווח, והיא מעריכה שמהלך זה יקל ויסייע במימוש חובת הדיווח, וכי היא שולחת לפרקליטים מעת לעת הודעות ריענון ותזכורת לגבי הדיווח הנדרש.

משרד מבקר המדינה מעיר לפרקליטות המדינה כי עליה לוודא את ביצוע הנחייתו של פרקליט המדינה. כמו כן, עליה לפעול לריכוז הנתונים על כתבי אישום נגד עובדי רשויות מקומיות ולהזנתם למערכת ניהול התיקים של הפרקליטות.

העברת מידע בין הרשויות המקומיות ובין משרד החינוך

משרד החינוך מופקד על מערכת החינוך ועל מוסדות החינוך, ובכלל זה גנים, בתי ספר, השכלה גבוהה וחינוך בלתי פורמלי. חוק הפיקוח על בתי הספר, התשכ"ט-1969, קובע כי לא יעסיק אדם עובד חינוך אלא אם יש בידי העובד אישור בכתב מאת המנהל הכללי של משרד החינוך כי אין לו התנגדות להעסקתו כעובד חינוך (להלן - אישור העסקה).

בביקורת עלה כי אין נהלים המחייבים רשויות מקומיות לדווח למשרד החינוך על תלונות בגין הטרדה מינית מצד עובד חינוך כלפי בגיר. לפיכך, בעת מתן אישור העסקה משרד החינוך אינו מודע לכך שהוגשו לאחראי למניעת הטרדות

ברשות המקומית תלונות נגד עובד חינוך; לבירור התלונה שמתקיים ברשות; ולצעדים שהרשות המקומית החליטה לנקוט בסיומו.

מצב שתלונות ועומדות בו תלונות על הטרדה מינית ומשרד החינוך אינו מודע לקיומן עלול לחשוף להטרדות נשנות מעגל נרחב של קטינים וחסרי ישע, וגם עובדי החינוך אחרים. זאת ועוד, עובדים שהתבררה תלונה נגדם ועזבו את מקום העבודה לפני שהתקבלה לגביהם החלטה, עלולים לחזור לעבוד במערכת החינוך, מאחר שמשרד החינוך אינו מודע לקיומה של התלונה ולרקע לעזיבת מקום העבודה הקודם. בנסיבות אלה עלול להיפגע אמן הציבור במערכת החינוך, המופקדת לא רק על חינוך הילדים אלא גם על ביטחונם ורווחתם במסגרות החינוך השונות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך על שלא קבע נהלים ברורים להעברת מידע מרשויות מקומיות על תלונות נגד עובדי חינוך בגין הטרדות מיניות כלפי בגירים. העברת מידע זה חיונית למשרד החינוך כדי שיוכל לנקוט צעדים נגד עובדי החינוך הנילוים, לרבות אי-מתן אישור העסקה, ולמנוע הישנות של הטרדות מיניות.

משרד החינוך מסר בתשובתו מפברואר 2019 כי יבחן את הצורך בקביעת נהלים להעברת דיווח על תלונות על הטרדה מינית של עובדי הוראה כלפי בגירים, ובכלל זה הנחיות לעובדי רשויות מקומיות והסדרתן בחוזר מנכ"ל.

טיפול הרשויות המקומיות בתלונות על הטרדה מינית

החוק קובע כי על מעסיק לטפל ביעילות במקרה של הטרדה מינית שידע עליו, ולעשות כל שביכולתו כדי למנוע את הישנות המעשה האמור וכדי לתקן את הפגיעה שנגרמה למתלונן עקב ההטרדה. טיפול יעיל ומקצועי של הרשות המקומית בהטרדה מינית ומניעת הישנותה הם בסיס להבטחת סביבת עבודה חופשית מהטרדות.

מעשי הטרדה מינית הם עבירות משמעת על פי חוק הרשויות משמעת, ולכן רשויות מקומיות מוסמכות להגיש בגינם תובענה⁴¹ נגד עובדים לבית הדין למשמעת של עובדי הרשויות המקומיות (להלן - בית הדין למשמעת)⁴². בניגוד להליך הפלילי, שנקודת הכובד בו היא ענישת העבריין⁴³, תכליות הדין המשמעתי הן הגנה על השירות הציבורי, שמירה על רמת תפקודו, הגנה על תדמיתו והרתעת עובדים אחרים. תכליות אלו נועדו לשמור על טוהר המידות ולקבוע נורמות התנהגותיות ראויים לעובדי הציבור⁴⁴. לאור התכליות השונות של הדין המשמעתי והדין הפלילי, גם במקרים שמתנהל בהם הליך פלילי בגין הטרדה מינית, על הרשויות המקומיות לשקול נקיטת צעדים משמעתיים, שכן בנסיבות אלה, אי-נקיטת אמצעי משמעת עלול לשדר לעובדים מסר של השלמה עם הטרדות מיניות.

מניתוח תשובותיהן של 241 רשויות מקומיות שהשיבו על שאלה בנושא עלה כי מינואר 2015 עד יולי 2018 הוגשו אצלן **372 תלונות על הטרדה מינית**, לפי החלוקה המוצגת להלן בתרשים מס' 1:

41 תביעה נגד עובד רשות מקומית בגין עבירת משמעת.

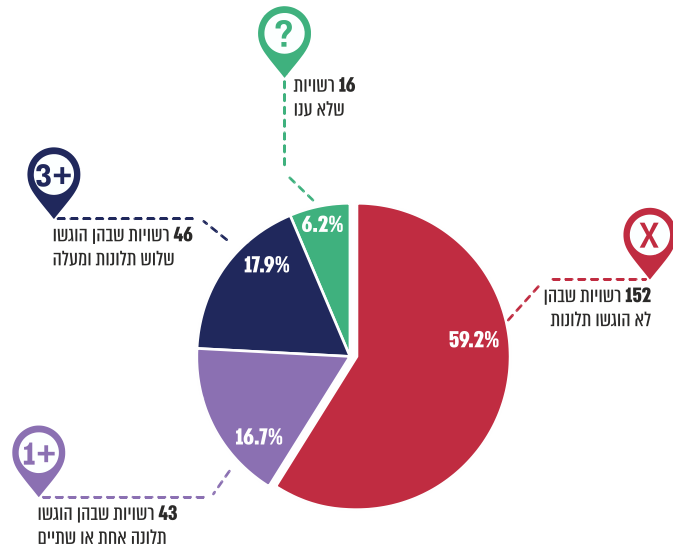
42 תפקידו של בית הדין למשמעת של עובדי הרשויות המקומיות הוא לשפוט את עובדי הרשויות על עבירות משמעת לפי חוק הרשויות המקומיות (משמעת), התשל"ח-1978. לפי החוק האמור, חברי בית הדין יהיו עובדי הרשויות המקומיות והם ימונו בידי שר המשפטים, בהתייעצות עם שר הפנים, מתוך שלש רשימות: רשימת עובדים הכשירים להתמנות לשופטי בית משפט שלום, רשימה שהגישו מועצות הרשויות המקומיות ורשימה שהגיש ארגון העובדים המייצג את המספר הגדול ביותר של עובדי הרשויות המקומיות.

43 ע"מ (מחזי י-ם) 2/08 **אביזמל נ' נציבות שירות המדינה** (פורסם במאגר ממוחשב, 15.2.09).

44 תמ"ש 2/16 **המועצה האזורית גליל עליון נ' גיגי** (פורסם במאגר ממוחשב, 12.7.16).

ב-152 (כ-59%) מהרשויות המקומיות לא הוגשו תלונות בין ינואר 2015 ליולי 2018

תרשים 1: התפלגות מספרי התלונות שהוגשו ברשויות המקומיות, לפי מספר הרשויות, בין ינואר 2015 ליולי 2018



מהתרשים עולה כי ב-152 רשויות מקומיות (כ-59%) לא הוגשו תלונות בתקופה שמינואר 2015 עד יולי 2018. המיעוט היחסי של תלונות שהוגשו ברשויות המקומיות עשוי לנבוע בין השאר מהיעדר הטרדות, מחשש של נפגעים להתלונן, מהיעדר מודעות לקיומו של אחראי, מחוסר היכרות עם החוק, ומחוסר אמון ברשות המקומית שתטפל בתלונה כהלכה.

כאמור, לפי תוצאות "סקר ביטחון אישי" של הלמ"ס, 2.2% מהנסקרים חוו הטרדה מינית בשנה שקדמה לסקר, ו-32% מאלה חוו הטרדה במקום העבודה. על-פי נתונים אלה, ברשויות המקומיות, שמספר עובדיהן כ-140,000, בתקופה שמשרד מבקר המדינה אסף נתונים לגביה - ינואר 2015 עד יולי 2018, היו לכאורה אמורות להתקבל כ-3,450 תלונות על הטרדה מינית ובפועל התקבלו 372 תלונות בלבד, כאמור.

הליך הטיפול בתלונות

בתקנות נקבע בין היתר כי האחראי שמינה המעביד יפעל לבירור התלונות בארגון ולשם כך ישמע את המתלוננים, הנלווים והעדים, ויבדוק כל מידע שהגיע אליו בעניין התלונות. עוד נקבע בתקנות כי בירור התלונות ייעשה ביעילות ובלא דיחוי, תוך הגנה מרבית של המעורבים.

הנחיות וכללים לטיפולן של הרשויות המקומיות בתלונות על הטרדה מינית נועדו לספק להן מסגרת כללית של פעולות שעליהן לנקוט ושל הסוגיות המרכזיות שעליהן יש לתת את הדעת, בין השאר כדי להבטיח טיפול מקצועי בתלונות על הטרדות מיניות, שכן לא אחת נתבעו רשויות מקומיות בגין טיפול לקוי בתלונה וחויבו לשלם פיצויים לנפגע⁴⁵. כאמור, משרד הפנים לא קבע הנחיות וכללים לטיפולן של הרשויות המקומיות בהטרדות מיניות, ובביקורת עלה חשש כי היעדרם גרם לליקויים באופן טיפולן בתלונות כאלה. להלן הממצאים:

בירור התלונה

עיריית באר שבע: לפי הנוהל של העירייה, האחראי מופקד על תהליך בירור של התלונה בשלמותו: הוא מתשאל את כל הגורמים הנוגעים בדבר, מחתים אותם על תיעוד הדברים שמסרו ומקיים קשר שוטף עם ייעוץ משפטי ייעודי המתמחה בהטרדה מינית. בתום הבירור האחראי מעביר "וועדה להטרדה מינית"⁴⁶ את החלטתו אם מדובר בהטרדה מינית אם לאו ואת המלצותיו להמשך הטיפול. הוועדה היא הגורם המחליט על הצעדים שתנקוט העירייה בנושא. אם החליטה הוועדה להגיש תובענה לבית הדין למשמעת, החומרים שאסף האחראי בתהליך הבירור משמשים כראיות בתובענה.

עיריית חיפה: לפי הנוהל של העירייה, האחראי מתשאל את המתלונן בלבד ועל פי ממצאי התשאול מחליט אם יש יסוד להגשת קובלנה ולהעברת המשך הבירור לשירות המשפטי בעירייה⁴⁷. אם הוגשה קובלנה, עורכי הדין בשירות המשפטי, בהתאם לסמכותם בחוק הרשויות המקומיות משמעת, עורכים חקירת משמעת של כלל הנוגעים בדבר, לרבות המתלונן, הנילון ועדים אחרים, ומקבלים החלטה על הגשת תובענה לבית הדין למשמעת. בביקורת עלה כי עורכי הדין בשירות המשפטי המבררים תלונות על הטרדה מינית לא עברו הכשרה לעניין החוק, כפי שעוברים האחראים בעירייה.

בתובענה שהגישה העירייה לבית הדין למשמעת נגד עובד שנחשד בהטרדה מינית, מתח בית הדין ביקורת על דרכה של העירייה בבירור התלונות וציין: "לא יעלה על הדעת שעובד החשוד בהטרדה מינית גרסתו תישמע לראשונה רק לאחר הגשת קובלנה נגדו במסגרת הליכים משמעתיים. מטרת בירור התלונה כשמה, לברר את התלונה עם המתלוננת ולאחר מכן עם הנילון. כך ניתן לתת משקל גם לממצאיה של הממונה [האחראית] על הטרדה מינית שהתרשמה מכלל העדויות ועל בסיסן גיבשה את מסקנתה הסופית. בהעדר שמיעת מכלול

45 כך למשל, ע"ע (ארצי) 1567/04 **עיריית ירושלים - פלונית א'** (פורסם במאגר ממוחשב, 3.7.06).

46 הוועדה היא בראשות ראש העיר, ומשתתפים בה המנכ"לית, מנהל אגף משאבי אנוש, היועץ המשפטי, והאחראית למניעת הטרדה מינית.

47 לפי סעיף 11 לחוק הרשויות המקומיות משמעת, ראש רשות מקומית או מי שהוא הסמיך לכך או היועץ המשפטי לממשלה רשאים להגיש לתובע העירוני קובלנה על עבירת משמעת שעבר עובד הרשות המקומית.

העדויות אין משקל לעדות הממונה [האחראית] הנתמכת על גרסה אחת בלבד⁴⁸.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2019 מסרה עיריית חיפה כי לשיטתה, אם יגבה האחראי עדויות מכל המעורבים ולאחר מכן יגיש קובלנה משמעתית, אזי תיערך בעקבות הקובלנה חקירה נוספת של כל המעורבים, משמע הם יעברו חקירה כפולה. לעומת זאת, אופן פעולתה של העירייה חוסך זמן, מונע כפל בירורים ומפחית את החשש לשיבוש הליכים ולכן זו דרך יעילה ומהירה יותר לבירור התלונה. עוד מסרה העירייה כי עורכי הדין בשירות המשפטי החוקרים את התלונה אינם מחויבים לעבור הכשרה בעניין יישום החוק.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית חיפה על כך שהאחראי מבצע בירור חלקי בלבד של התלונה, אצל המתלונן בלבד, שלא בהתאם לקבוע בתקנות. זאת ועוד, העובדה שהאחראי מחליט על הגשת קובלנה נגד הנילון מבלי ששמע את התייחסותו פוגעת בזכויות הנילון, הנשמע לראשונה רק לאחר שכבר הוגשה נגדו קובלנה. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעיריית חיפה כי מן הראוי שעורכי הדין בשירות המשפטי המבררים את התלונה יעברו הכשרה שתיתן להם כלים לבירור מקצועי של פרטי המקרה, הן בהיבט המשפטי הן בהיבט הרגשי. על עיריית חיפה לפעול בהתאם להוראות התקנות ולוודא כי האחראי יעשה בירור מלא של פרטי התלונה.

עיריית תל אביב: "מדריך לאחראים לבדיקת תלונות בנושא הטרדה מינית" שפרסמה העירייה בספטמבר 2012 מפרט את תהליך בירור התלונה. עם הגשת תלונה האחראי, סמנכ"ל משאבי אנוש, ממנה צוות בדיקה ובו שני עובדים לפחות, אחד מהם לפחות משפטן. צוות הבדיקה נפגש עם המתלונן, עם הנילון, עם עדים ועם גורמים רלוונטיים אחרים, ובתום הבירור מגיש לסמנכ"ל משאבי אנוש דוח מפורט של ממצאיו, מסקנותיו והמלצותיו להמשך הטיפול, והסמנכ"ל מחליט על הצעדים שיש לנקוט. אם החליט הסמנכ"ל כי יש לפתוח בהליכים משמעתיים, הטיפול עובר לתובעת העירונית והיא מבררת את התלונה בשנית, לרבות חקירתם החוזרת של הנילון, המתלונן וכל שאר הגורמים המעורבים.

על עיריית תל אביב לבחון אם הכרחי התשאול הכפול של המעורבים בתלונה בידי גורמים שונים, נוכח המורכבות הרגשית הכרוכה בדבר עבור המעורבים, בפרט עבור המתלונן, ונוכח בזבוז המשאבים הכרוך בכך.

עיריית תל-אביב מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2019 כי תבחן את הנושא "תוך שימת לב לכללים הספציפיים החלים על חוקר משמעת ואינם חלים על צוות בדיקה".

יידוע הנפגע על שלבי הטיפול בתלונה

נפגעי הטרדה מינית, כנפגעי עבירות אחרות, אינם צד פורמלי בהליך הפלילי ובהליך המשמעתי. ואולם הכרה במעמדם ובזכויותיהם נלמדת מחוק יסוד כבוד האדם וחירותו, כפי שקבע בית המשפט העליון: "הקניית זכויות מכוח חוק היסוד דינה שתחול על הכל, האזרח והגר, התושב והמבקש, הנאשם והקורבן"⁴⁹. חוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א-2001 (להלן - חוק זכויות נפגעי עבירה), העניק לנפגעי עבירה פלילית זכויות הנוגעות לקבלת מידע, לעיון בחומרים מסוימים, להבעת עמדה במקרים שונים ועוד. חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, העניק לנפגעי עבירה גם זכות יידוע אם הוחלט לסגור את התיק בעניינם, וזכות להגשת ערר על החלטת הסגירה.

נוכח הדמיון בין ההליך הפלילי להליך המשמעתי ולאור ייחודיותה של עבירת ההטרדה המינית, החליט בשנת 2016 אגף משמעת בנציבות שירות המדינה על פיילוט שיימשך שנתיים, ובמסגרתו תינתן לנפגעים זכות יידוע וזכות ערר, כפי שקיים בהליך הפלילי, גם בתיקים משמעתיים שהם מנהלים בגין הטרדה מינית. לשם כך פורסמה הנחיית נציב שירות המדינה "נוהל זכות היידוע וזכות ערר בתיקי הטרדה מינית בהליך המשמעתי"⁵⁰. בינואר 2019 נמסר מאגף המשמעת בנציבות שירות המדינה כי בכוונתו להפוך את הפיילוט לנוהל קבוע, וכי עד לקביעת הנוהל כאמור עובדי האגף ממשיכים להתנהל בהתאם לקבוע בהנחיית נציב שירות המדינה.

בביקורת נמצא כי בהליכים משמעתיים עקב תלונות בגין הטרדה מינית שמתנהלים ברשויות מקומיות אין נוהל ליידוע נפגעים ולזכות הערר שלהם.

מן הראוי שמשרד הפנים ישקול להנחות את הרשויות המקומיות ליידע את הנפגעים על שלבי הטיפול בתלונות שהגישו ולתת להם אפשרות להגיש ערר על ההחלטה, כפי שנעשה בנציבות שירות המדינה.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "במסגרת תיאור תפקיד של הממונה על הטרדה מינית [האחראי] יפורטו תחומי אחריותו לרבות יידוע הנפגע על שלבי הטיפול בתלונה".

שמירת פרטיותם של המעורבים בבירור התלונה

בתקנות נקבע כי "בירור תלונה ייעשה תוך הגנה מרבית על כבודם ופרטיותם של המתלונן, הנילון ועדים אחרים, ובין היתר, לא יגלה אחראי מידע שהגיע אליו במהלך בירור התלונה אלא אם כן הוא חייב לעשות כן לשם הבירור עצמו או על פי דין". שמירת פרטיותם של המעורבים בהטרדה הכרחית למניעת

49 דנ"פ 2316/95 גנימאת נ' מדינת ישראל, פ"ד מט(4), 589, 621 (1995).

50 הנחיית נציב שירות המדינה, 22.5.16.

פגיעה בצנעת הפרט⁵¹, פגיעה בתדמיתם של המעורבים בדבר בטרם התבררו עובדות המקרה, וכדי שלא להרתיע אחרים מלהתלונן בעתיד. מכאן שיש להבטיח כי הבירור, על כל שלביו, ייעשה באופן דיסקרטי, יעורבו בו גורמים מעטים ככל האפשר, ובסיומו יהיה המידע שנאסף בו חסוי לכול חוץ מגורמים שיוגדרו מראש.

עיריית באר שבע: בביקורת נמצא כי העירייה מייחסת בעליל חשיבות רבה לשמירת פרטיותם של כל המעורבים בתלונה. למשל, במסגרת בירור התלונה האחראי מידע את כל המתושאלים כי הם נדרשים לשמור על סודיות הפרטים שהם מוסרים, וכי פרסומם ברבים עלול להגיע לכדי עבירת משמעת. בכל התשאולים, וגם בדוח המסכם שעורך האחראי, המעורבים מצוינים בראשי תיבות בלבד ושמותיהם אינם גלויים אף לא לוועדה למניעת הטרדה מינית, הדנה בהמלצות האחראי ומחליטה על הצעדים שיש לנקוט. בתום בירורה של התלונה, החומר כולו נשמר בארון נעול במשרדו של האחראי. החומרים אינם נמצאים בתיקים האישיים של המעורבים, הנגישים לרבים מעובדי העירייה, אלא בתיקיה נפרדת שהגישה אליה מוגבלת למנהל משאבי אנוש ולאחראי בלבד.

עיריית רמת גן: בביקורת נמצא כי בתום הבירור, האחראי עורך מסמך סיכום שפרטי הזיהוי של המתלונן והנילון מצוינים בו בראשי תיבות בלבד והוא מוקלד במחשב שאינו מחובר לרשת העירונית, על מנת למנוע גישה למסמך. המסמך מודפס בשני עותקים בלבד, האחד מועבר למנכ"ל העירייה ונשמר בארונות נעולה במשרדו, המאובטח במצלמה ובקוד נעילה, והאחר נשמר בכספת מאובטחת בחדרו של האחראי, עם שאר החומר שנאסף בבירור. הנילון והמתלונן מקבלים כל אחד העתק של החלטת העירייה, לאחר שהושמטו ממנה פרטים שאינם רלוונטיים ופרטים שיש בהם לפגוע בפרטיות המערבים, ומסמכים אלה אינם מתויקים בתיקיהם האישיים.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את עיריית באר שבע ורמת גן, המקפידות לשמור על פרטיותם של המעורבים בתלונות על הטרדה מינית ונקטו אמצעי זהירות הולמים על מנת למנוע חשיפה של פרטי המקרה ברבים.

בביקורת נמצא כי רשויות מקומיות שנבדקו לא הקפידו לשמור על פרטיותם של המעורבים בבירור תלונות על הטרדה מינית. למשל, בעיריית נתניה סיכום בירור התלונה שערך האחראי והחלטות העירייה על הצעדים שיש לנקוט בעקבות התלונה מתויקים בתיקיהם האישיים של הנילון ושל המתלונן וכוללים את שמותיהם המלאים. התיקים האישיים אינם ממוחשבים אלא מוחזקים במחלקת משאבי אנוש, ועובדי המחלקה ואחרים המעיינים בתיק אישי עשויים לגלות שהוגשה תלונה, את שמות המעורבים בה ואת החלטות העירייה בעניין. בעיריית חדרה מסמך סיכום התלונה שעורכת האחראית נמצא בתיק האישי של הנילון. במסמך מפורטים פרטי המקרה ושמותיהם המלאים של המעורבים, לרבות שם

רשויות מקומיות שנבדקו לא הקפידו לשמור על פרטיותם של המעורבים בבירור תלונות על הטרדה מינית

המתלונן. התיקים האישיים מוחזקים במחלקת משאבי אנוש, נגישים לכל עובדי המחלקה.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לעיריות נתניה וחדרה על שלא פעלו להגנה מרבית על פרטיותם של המעורבים בתלונות על הטרדה מינית, כנדרש בתקנות.

עיריית חדרה מסרה בתשובתה כי לאור הערת משרד המבקר, ישנה הקפדה יתרה על אחסון המסמכים הרגישים בתא נעול ולא כפי שנעשה עד כה. עיריית נתניה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפרברואר 2019 כי העירייה הזמינה קודן עם סיסמה לחדר שמוחזקים בו התיקים האישיים של העובדים, על מנת לוודא כניסה למורשים בלבד.

על משרד הפנים לקבוע לרשויות המקומיות הנחיות ברורות להתנהלותן כדי לשמור על פרטיות המעורבים במקרי הטרדה מינית.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בחוזר מנכ"ל שבכוונתו לפרסם יקבע הנחיות לשמירת פרטיותם של המעורבים בתלונות על הטרדה מינית.

דוגמאות לטיפול לקוי בתלונות ברשויות המקומיות שנבדקו

רשות מקומית א'

ביוני 2010 התלונה עובדת א' על הטרדה מינית מצד מנהל אגף ברשות מקומית א' (להלן - המנהל), הממונה עליה. בתלונתה לאחראית ציינה כי המנהל נגע בגופה בניגוד לרצונה, בכמה הזדמנויות שונות, והציע לה הצעות חוזרות ונשנות בעלות אופי מיני, גם לאחר שהראתה לו כי אינה מעוניינת. במקביל הגישה העובדת תלונה במשטרה על ההטרדה.

שלושה ימים לאחר הגשת התלונה זימנה האחראית את המנהל ויידעה אותו על התלונה שהוגשה נגדו. למוחרת הודיעה מנהלת משאבי אנוש ברשות המקומית לעובדת א', במכתב שכותרתו "שינוי מקום עבודה זמני", כי "מאחר ובימים אלה מתבררת תלונתך כנגד מנהל...", על מנת למנוע אי נעימות עד תום הבירור, ומבלי לקבוע עמדה בנושא תעברי לעבוד כמזכירה באגף [אחר]...". עובדת א' התנגדה להחלטה ודחתה גם תפקידים חלופיים אחרים שהוצעו לה, אך למרות התנגדותה הועברה לעבוד באופן זמני כמזכירה באגף שהוצע לה במכתב האמור לעיל. בסוף אותו החודש הגישה האחראית את סיכום הבירור שקיימה לראש הרשות וליועצת המשפטית. בסיכום קבעה האחראית כי מעשי המנהל



בתום בירור התלונה
במשטרה
ובפרקליטות, ולאחר
שנקבע כי המנהל
ביצע את העבירה, לא
נמצא כי הרשות
שקלה לנקוט הליך
משמעתי נגדו

מתאימים להגדרת "הטרדה מינית" בחוק, והמליצה להעביר את המתלוננת למקום עבודה חלופי בתוך הרשות, שאינו בכפיפות למנהל, ולנקוט נגדו הליך משמעתי.

בביקורת נמצא כי במהלך בירור התלונה הגיעו למשרדה של האחראית "עדים רבים" על מנת "להעיד על אופיו ה'טוב' של הנילון [המנהל] ועל אופייה הרע" של המתלוננת [עובדת א']", ולנסות להשפיע על הליך הבירור שקיימה.

נמצא, כי ראש הרשות המקומית קיבל את המלצות האחראית רק בחלקן: ביולי 2010 הוא הורה על העברת עובדת א' לתפקיד אחר, אך שלא כהמלצת האחראית החליט שלא לנקוט נגד המנהל הליכים משמעתיים בבית הדין למשמעת עד לסיום בירורה של התלונה במשטרה ובפרקליטות, ועד אז להסתפק ברישום נזיפה בתיקו האישי.

בשנת 2012, בעקבות תלונתה של עובדת א', הוגש נגד המנהל כתב אישום בגין "העבירות שעניינן, מעשים מגונים (מספר מקרים) והטרדה מינית". באוגוסט 2014 אישר בית משפט השלום הסדר טיעון בין הצדדים ובמסגרתו הודה המנהל בעובדות כתב האישום המתוקן ובהטרדה מינית: הוא הודה כי בכמה הזדמנויות נגע בגופה של עובדת א' בניגוד לרצונה ואמר לה שהוא חושב עליה. על סמך המלצת שירות המבחן שלא להרשיע את המנהל, קבע בית המשפט, על יסוד הודאתו, כי הוא ביצע את העבירה נשוא כתב האישום המתוקן, ונמנע מהרשעתו. בית המשפט השית עליו צו שירות לתועלת הציבור בהיקף של 150 שעות וחייב אותו לשלם לעובדת א' פיצוי בסך 15,000 ש"ח.

לא נמצא כי גם בתום בירור התלונה במשטרה ובפרקליטות, ואחרי פסק דין חלוט בעניינו שנקבע בו כי המנהל ביצע את העבירה, הרשות שקלה נקיטת הליך משמעתי נגד המנהל. במועד סיום הביקורת, המנהל עדיין שימש בתפקידו, ואילו המתלוננת, שכאמור הועברה מתפקידה, עדיין עובדת במקום אחר ברשות.

רשות מקומית א' מסרה בתשובתה מפברואר 2019 כי היא שבה ושקלה אם לקיים הליך משמעתי נגד המנהל, אך לאחר התייעצות עם מנכ"ל הרשות והיועצת המשפטית שלה, "ומאחר שאף בית המשפט בחר שלא להרשיע אותו", היא החליטה להסתפק בנזיפה שכבר ניתנה לו. אולם, לא נתקבלו אסמכתאות המעידות כי הרשות אכן פעלה כאמור.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות מקומית א' על כך שגם לאחר סיום בירורה של התלונה במשטרה והחלטת הפרקליטות להגיש כתב אישום, וגם לאחר שהמנהל הודה בהטרדה המינית, לא נמצא כי היא שבה ושקלה אם לקיים נגדו הליך משמעתי בבית הדין למשמעת. במסגרת זו היא הייתה יכולה לבחון את האפשרות להעבירו לתפקיד אחר ברשות במקום להעביר מתפקידה את המתלוננת.

רשות מקומית ב'

בחדש יולי 2014 התלוננה עובדת מתנ"ס באוניה של מנכ"לית הרשות דאז כי עובד הרשות (להלן - עובד א') הטרד אותה מינית. במקביל נפתחה חקירה משטרתית בנושא. בעקבות התלונה הועבר עובד א' למחלקה אחרת ברשות. בחדש פברואר 2017 הורשע עובד א', על פי הודאתו, בעבירה של מעשים מגונים שלא בהסכמה חופשית ובעבירה של הטרדה מינית. בין השאר נקבע בגזר הדין כי הנאשם נגע בצווארה של המתלוננת שלא בהסכמתה, ובמועד אחר הצמיד אותה בתנועות חיבוק לגופו, נשק לצווארה והפנה כלפיה הצעות חוזרות ונשנות בעלות אופי מיני. על העובד נגזרו שישה חודשי מאסר על תנאי, הוא הועמד למבחן למשך שנה וחויב לפצות את המתלוננת ב-4,000 ש"ח.

בחדש דצמבר 2017, לאחר שהורשע בהליך הפלילי, הגישה הרשות המקומית לביה"ד למשמעת תובענה משמעתית נגד עובד א'. במרץ 2018 החליט ביה"ד למשמעת, בהסכמת הצדדים, להשאיר את העובד בתפקידו אך להשית עליו לצמיתות צו איסור כניסה לעבודה במוסדות חינוך ופיטורים על תנאי לשלוש שנים.

נמצא כי האחראית למניעת הטרדה מינית אז לא הייתה מעורבת בטיפול בתלונה נגד עובד א' והרשות לא עקבה אחר תוצאות ההליך הפלילי נגדו, הגם שראש הרשות היה מודע לקיומו. לרשות נודע על הרשעת העובד רק לאחר שביקשה מכל העובדים אישור על היעדר הרשעה, לפי החוק למניעת העסקה, והעובד לא מסר את האישור הנדרש. עוד נמצא כי הרשות החליטה על העברת העובד לתפקיד הכרוך בכניסה למוסדות חינוך ולא החילה עליו הגבלות בכניסה לאותם מוסדות בזמן שהתנהל נגדו הליך פלילי, אף על פי שהעברתו נעשתה בעקבות תלונה בגין עבירת מין.

עוד עלה כי גם משגילתה הרשות המקומית כי עובד א' הורשע בביצוע מעשה מגונה במהלך עבודתו, היא לא קיימה כל פעולות הסברה או הדרכות לעובדים בעקבות המקרה, ולא פעלה למנות אחראי למניעת הטרדה מינית בסיום תפקידה של האחראית הקודמת, בשנת 2016.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות מקומית ב' על כך שלא עירבה את האחראית למניעת הטרדה מינית ברשות בטיפול בתלונה נגד עובד א'; ועל כך שלא עקבה אחר תוצאות ההליך הפלילי בעניינו, ורק בעקבות פנייתה לעובדים גילתה כי עובד א' הורשע בעבירת מין, הגם שהתלונה בנושא הוגשה לה סמוך לאירוע.

רשות מקומית ג'

במרץ 2011 דיווחו שתי תלמידות מבית ספר א' כי עובד בבית הספר (להלן - עובד ב') ניסה לנשקן בשני אירועים שונים. עוד ציינו כי הוא מרבה להחמיא להן ולגעת בשיערן. תלונה בנושא הוגשה למשטרה. במאי 2011, עקב החקירה

העובדה שהתיק במשטרה נגד עובד ב' נסגר במישור הפלילי לא פטרה את רשות מקומית ג' מבירור התלונה בהתאם להוראות החוק והתקנות

הפלילית שהתנהלה נגדו, קיימה הרשות המקומית לעובד ב' שימוע לפני השעיה ובסופו הוחלט כי יועבר לתפקיד אחר, שאין בו "מגע עם נערות", והוא נדרש להיזהר בהתנהלותו. במרץ 2012 נסגרה התלונה במשטרה מחמת חוסר ראיות. בעקבות סגירתו של התיק החליטה הרשות המקומית, בלי שביררה את פרטי המקרה ובלי שקיימה בירור משמעותי, כי העובד יחזור לעבוד במינהל החינוך.

כשלוש שנים לאחר מכן, בחודשים נובמבר-דצמבר 2015, התלוננו שלוש עובדות בבית ספר ב', כל אחת בנפרד, כי עובד ב' הטריד אותן מינית, הן הטרדות פיזיות הן הטרדות מילוליות. אחת התלונות התייחסה לאירוע שקרה שנתיים קודם לכן. התלונות הועברו לבירור האחראית, שמצאה כי המקרה האמור טופל סמוך להתרחשותו בידי מנהל בית הספר, ללא מעורבות. בסיכום הבירור שקיימה האחראית ציינה כי הנילון אינו מבין את המיוחס לו, ונוכח התלונות הקודמות יש להתייחס לתלונות הנוכחיות במלוא החומרה. בינואר 2016 זימנה הרשות המקומית את עובד ב' לשימוע על הכוונה להפסיק את עבודתו, ובסיומו הוחלט לפטרו מהרשות.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות מקומית ג' על שלא ביררה את התלונה ולא שקלה נקיטת צעדים משמעותיים נגד עובד ב', לאחר שהתיק נגדו במשטרה נסגר מחמת חוסר ראיות. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לרשות מקומית ג' כי עליה להבהיר לעובדיה ולמנהליה שהגורם המוסמך לברר תלונות על הטרדה מינית הוא האחראי.

בנוגע לתלונה משנת 2011 מסרה רשות מקומית ג' בתשובתה מפברואר 2019 כי על פי הייעוץ המשפטי שנתנה הלשכה המשפטית ברשות, "ככל שהמשטרה שהינה גוף חוקר ומיומן לא עלה בידה להביא ראיות להגשת כתב אישום, הרי שאין [לרשות המקומית] כלים אחרים ונוספים לחקירה מסוג זה ואין [היא] יכולה אלא לפעול בהתאם לתוצאות חקירת המשטרה".

בהתייחס לתשובת רשות מקומית ג' משרד מבקר המדינה מעיר כי העובדה שהתיק במשטרה נגד עובד ב' נסגר במישור הפלילי לא פטרה את רשות מקומית ג' מבירור התלונה בהתאם להוראות החוק והתקנות, ומלבחון אם יש מקום לנקוט הליכים משמעותיים. משרד מבקר המדינה מעיר לרשות מקומית ג' כי היה עליה לברר את עובדות המקרה טרם החליטה להחזיר את העובד לעבודה במינהל החינוך, עבודה שבמסגרתה בא במגע עם קטינים רבים. הצורך לברר את פרטי התלונה מתחדד לאור העובדה שעילת סגירתו של התיק במשטרה הייתה חוסר ראיות ולא היעדר אשם. העובדה כי לאחר שובו לעבודה הוגשו נגדו תלונות נוספות על הטרדה מינית, כמפורט להלן, מדברת בעד עצמה.

רשות מקומית ד'

בחדש אוגוסט 2013 התלוננה עובדת רשות מקומית ד' כי עובד ג' התערטל מולה וביצע מעשה מגונה בפומבי. העובדת ציינה כי היא "חשה פחד גדול וחששה שהתנהגותו הולכת ומסלימה לכדי פגיעה ממשית מינית בה". בבירור שקיימה האחראית למניעת הטרדה מינית הודה עובד ג' כי אכן נהג כפי שיוחס לו. האחראית קבעה כי התקיימה הטרדה מינית, והמליצה על כינוסה של ועדת המשמעת ועל הפניית העובד ל"טיפול ריגשי מקצועי... לשם סיוע וחיזוק הגבולות הפנימיים ומניעת הישנות אירועים דומים". באותו חודש הועבר עובד ג' לתפקיד אחר ובמסגרתו בא במגע גם עם קטינים.

בינואר 2014 החליטה ועדת המשמעת ברשות להזהיר את העובד, להפנותו לאבחון מסוכנות ולבנות עבורו תוכנית טיפולית במערך הטיפול של אגף הרווחה. במרץ 2014 בדקה האחראית את יישום החלטותיה של ועדת המשמעת ומצאה כי העובד לא הגיע לטיפול באגף הרווחה. בביקורת נמצא כי למרות המלצתה של האחראית להפנות את עובד ג' לטיפול כאמור, הרשות המקומית לא וידאה שהאיש אכן הגיע לטיפול.

באוקטובר 2017, התקבלה תלונה של עובדת אחרת על הטרדה מינית מצד עובד ג'. גם תלונה זאת הייתה על מעשה מגונה בפומבי. בדיווחה למנכ"ל ציינה האחראית כי העובדת "חששה מאד להגיע לעבודה שמא תתקל בו. חשה גועל ובלבול. היא מביעה חשש כי הוא עלול לסכן ילדים". בעקבות התלונה החדשה, בנובמבר 2017 התקיים שימוע לעובד ג', בהשתתפותם של 10 נציגים, בהם 8 נציגי הרשות המקומית, ובסיומו הוחלט בהצבעה על השעייתו. בינואר 2018 החליט העובד לסיים את עבודתו ברשות.

רשות מקומית ד' מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפרברואר 2019 כי היא מקפידה הקפדה יתרה לקיים דיונים מסוג זה תוך שמירה על צנעת הפרט.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לרשות מקומית ד' על כך שגם לאחר שהודה בפני האחראית כי ביצע מעשה מגונה בפומבי במסגרת תפקידו, העסיקה את עובד ג' בתפקיד הכרוך במגע עם קטינים ועם תושבים ובכך חשפה אותם לאפשרות שיוטרדו מינית, מה גם שלא וידאה שהעובד הגיע לפגישות טיפוליות בהתאם להחלטתה. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לרשות כי שימוע בנוכחותם של עובדים רבים כל כך פוגע בפרטיות המעורבים בתלונה, ובפרט בפרטיותם של המתלוננת והנילון. הצבעה על השעיית הנילון אינה עולה בקנה אחד עם הוראותיו של חוק הרשויות המקומיות (משמעת), המגביל את סמכות ההשעיה הדחופה לראש הרשות ולמנכ"ל הרשות.



ממצאי הביקורת העלו ליקויים באופן טיפולן של רשויות מקומיות שנבדקו בתלונות על הטרדה מינית: היעדר מעורבות של אחראים בבירור התלונות; אי שמירה כראוי על פרטיותם של המעורבים בתלונה; היעדר תיעוד של תלונות שהוגשו; ואי שקילה בנקיטת הליך משמעותי נגד עובדים שהורשעו בפלילים או שחקירה משטרתית נגדם נסגרה מחמת היעדר ראיות. עובדים שנמצא כי הטרידו מינית חזרו על מעשיהם.

טיפול של הרשויות המקומיות הערביות בהטרדות מיניות ובמניעתן

בסוף שנת 2017 חיו במדינת ישראל כ-1.8 מיליון אזרחים ערבים, רובם ב-85 רשויות מקומיות⁵² (להלן - הרשויות הערביות), המדורגות באשכולות 1 - 6 במדד חברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה⁵³. בחלקים המסורתיים של החברה הערבית⁵⁴, פגיעה מינית אינה נתפסת כפגיעה ביחיד בלבד אלא כפגיעה במשפחה הגרעינית והמורחבת ובחברה, כקולקטיב.

המאפיינים החברתיים-תרבותיים של החברה הערבית והחשש שחשיפתה של ההטרדה המינית בפני האחרים תעביר את סיפור הפגיעה מן המרחב הפרטי למרחב הציבורי, הופכים את ההטרדה המינית ברשויות המקומיות למצב רגיש עוד יותר, שכן פעמים רבות הנפגע, הפוגע והאחרים הם קרובי משפחה או לכל הפחות מכרים, העובדים זה לצד זה, וכל דיווח על הטרדה מינית ייודע ברבים ויפגע גם בקרוביו של הנפגע.

בשנת 2016 היה שיעור התעסוקה של נשים ערביות בישראל 27.1% בלבד מכלל הנשים הערביות, לעומת 66.2%⁵⁵ בקרב הנשים היהודיות. על פי הספרות המקצועית, רבות מן הנפגעות הערביות אינן מתלוננות על הטרדה מינית עקב חשש מפיטורים ועקב קושי במציאת מקום עבודה אחר, ויעידו על כך נתוני האבטלה הגבוהים⁵⁶.

בשלהי שנת 2017 נודע בארץ ובעולם קמפיין "metoo" שתכליתו הוקעת ההטרדה המינית, בעיקר על ידי חשיפת הטרדות מיניות שחוו נשים וגברים בעבר. בישראל, כבשאר מדינות העולם, החל דיון ציבורי ער בנושא, אך בחברה הערבית "התקבל הקמפיין בשתיקה רועמת... והסערה לא ניכרה ברמת השיח הבלתי פורמלי, הפרטי והיום-יומי"⁵⁷.

כאמור, במסגרת השאלון של משרד מבקר המדינה נשאלו רשויות מקומיות על פעולותיהן למניעת הטרדות מיניות ולטיפול בהן. ממצאי הביקורת ושיתוף

52 לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נכון ל-16.7.18, כ-1.2 מיליון אזרחים ערבים מתגוררים ב-85 הרשויות המקומיות הערביות.

53 הרשויות המקומיות מסווגות בעשר קבוצות: 1 מייצגת את הרמה הנמוכה ביותר ו-10 את הרמה הגבוהה ביותר.

54 הגדרת חברה ערבית בדוח כוללת את האוכלוסייה הערבית כהגדרתה בשנתון הסטטיסטי לישראל של הלמ"ס - "מוסלמים (כולל צ'רקסים), נוצרים-ערבים (כולל ארמנים) ודרוזים".

55 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **שנתון סטטיסטי לישראל 2017**, פרק 9 שוק העבודה.

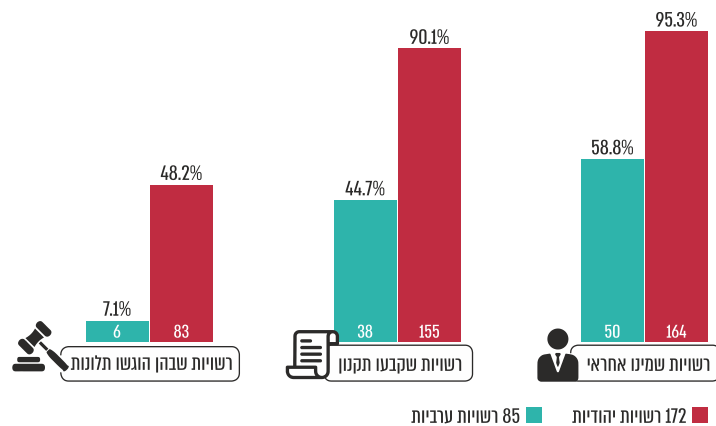
56 עו"ד חנאן מרג'יה, **החברה הערבית: ההגנות בחוק למניעת הטרדה מינית והשפעתן על מעגל האבטלה בקרב נשים פלסטיניות בישראל**, איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית בישראל, 9.2.15.

57 שדא עאמר, **מה"כמה" ל"איך": הטיפול בהטרדות מיניות בשוק העבודה בחברה הערבית**, מציאות מטרדה - 20 שנה לחוק למניעת הטרדה מינית, דוח שנתי של איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית, 2018, עמ' 89.

הציבור מצביעים על טיפול לקוי של הרשויות המקומיות הערביות במניעת הטרדה מינית בתחומן. מספר התלונות שהוגשו ברשויות האלה היה קטן מאוד, וברובן כלל לא הוגשו תלונות בשלוש השנים האחרונות. בתרשים 2 שלהלן מוצגת השוואה בין תשובות הרשויות הערביות לתשובות רשויות מקומיות יהודיות בשלושה היבטים עיקריים בנושא:

תרשים 2: היבטים במניעת הטרדה מינית - השוואה בין רשויות ערביות

לרשויות יהודיות

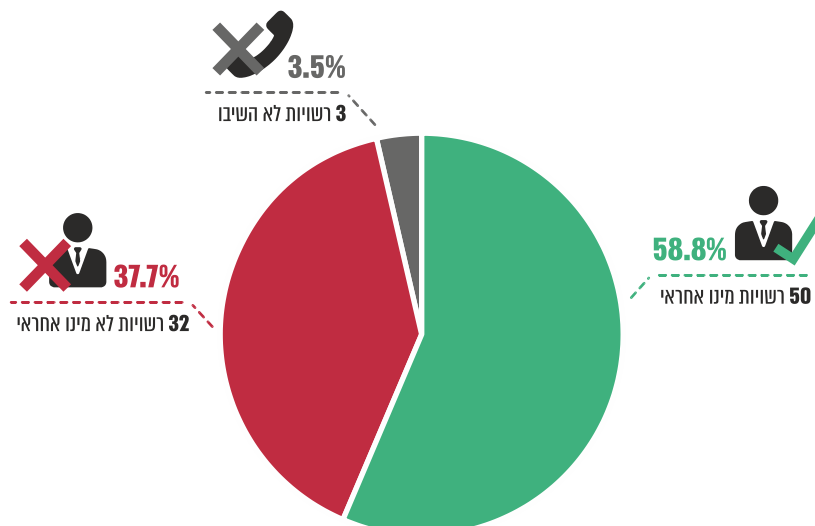


מן התרשים עולה תמונה עגומה, לפיה רשויות מקומיות ערביות נמצאות "הרחק מאחור" יחסית לרשויות בחברה היהודית בכל הנוגע ליישום של החוק למניעת הטרדה מינית. להלן הפרטים:

מינוי אחראי למניעת הטרדה מינית

בתרשים 3 להלן מוצגות תשובותיהן של הרשויות הערביות על שאלות מינוי של אחראי למניעת הטרדה מינית ברשות:

תרשים 3: מינוי אחראי למניעת הטרדה מינית ברשויות הערביות



מהשוואה בין תשובות הרשויות היהודיות ובין תשובות הרשויות הערביות על השאלון עלה כי 95% מהרשויות המקומיות היהודיות מינו אחראי (164 מתוך 172), אך כ-59% בלבד מהרשויות הערביות איישו תפקיד זה (50 מתוך 85). עוד עלה מנתוני השאלון כי אחראים ב-20 רשויות מקומיות ערביות בלבד עברו הכשרה לצורך ביצוע התפקיד, ב-11 בלבד מהן הכשרה שעלתה על 50 שעות לימוד. בשיתוף הציבור נתבקשו אחראים ברשויות מקומיות ערביות לציין את האתגרים והקשיים הכרוכים בתפקידם. הם הדגישו את הצורך בקבלת הכשרה על מנת שיוכלו לבצע את תפקידם כהלכה. האחראים ציינו, בין השאר, את הדברים הבאים:

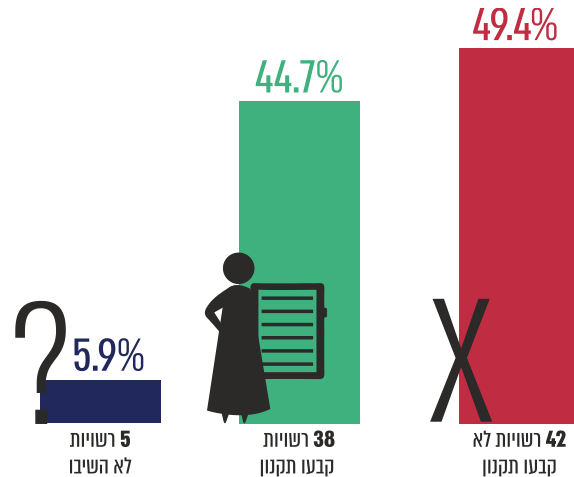
- "במינוי ציפיתי להכשרה. אני 3 שנים בתפקיד ואף פעם לא הייתי בלמידה..."; "כשמוניתי לא ידעתי כלום. רק אחרי הכשרה יותר הבנתי את התפקיד".
- "לא כל הממונות מבינות את המשמעות המשפטית, האחריות בתפקיד ויכולות למצוא עצמינו כנתבעות כי לא עשינו את תפקידנו".
- "לא קיבלתי שום הדרכה ואף אחד לא אמר לי מה לעשות מאז המינוי".

פעולות הרשויות הערביות למניעת הטרדה מינית

קביעת תקנון: בתרשים 4 להלן מוצגות תשובותיהן של הרשויות המקומיות הערביות בשאלון על קביעת תקנון למניעת הטרדה מינית:

תרשים 4: קביעת תקנון למניעת הטרדה מינית ברשויות המקומיות

הערביות



מהשוואה בין תשובותיהן של הרשויות המקומיות היהודיות ושל הרשויות המקומיות הערביות עולה כי כ-90% מהרשויות המקומיות היהודיות (155 מתוך 172) קבעו תקנון למניעת הטרדה מינית, אך **45% בלבד מן הרשויות המקומיות הערביות (38 מתוך 85) קבעו תקנון** כאמור.

פעולות הדרכה: בשיתוף הציבור ציינו אחראים למניעת הטרדה מינית ברשויות מקומיות ערביות כי הנהלת הרשות מקשה עליהם לקיים פעולות מניעה בנושא הטרדות מיניות. בין השאר ציינו:

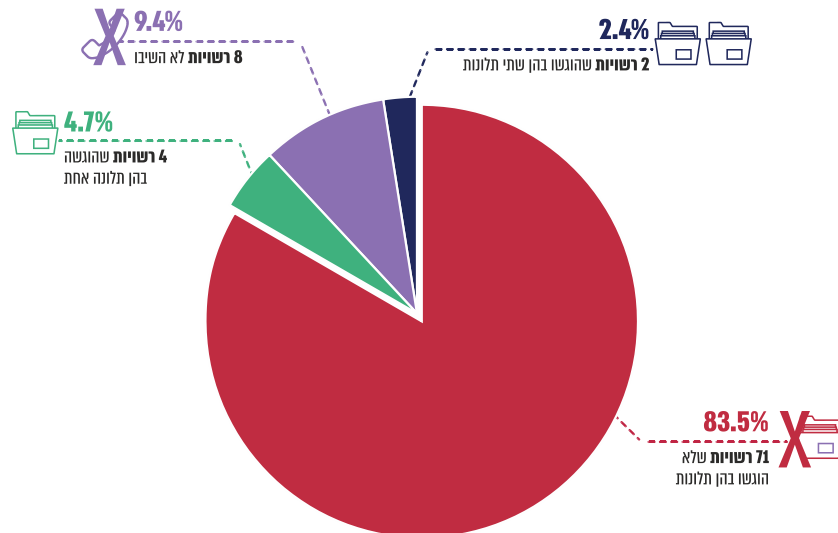
- "אין מודעות לנושא הזה. כשקיבלתי את המינוי רציתי לעשות מפגש לכל העובדים וביקשו ממני לא לעשות מפגש קבוצתי ולגשת רק באופן פרטי מול כל עובד ועובד... אולי פוחדים מהאפקט לכך".
- "בלא חובה ברורה לקיים הדרכות בנושא מניעת הטרדות מיניות, ומציאת מקור מימוני, לא יתקיימו ההדרכות".
- "כל דרישה מהם, שואלים למה לפתוח את זה? דבר כזה לא יקרה אצלנו. יש הכחשה שדבר כזה יכול לקרות אצלנו. הם אומרים: את רואה, אין פניות".
- "למרות שרציתי להביא פעולות הדרכה בחינם, ללא תשלום לא היה שום שיתוף פעולה מצד ראש העיר והתעלמו מבקשותיי".

תלונות על הטרדה מינית ברשויות המקומיות הערביות

בתרשים 5 להלן מוצגות תשובותיהן של הרשויות המקומיות הערביות על מספר התלונות בגין הטרדה מינית שהתקבלו אצלן מינואר 2015 עד יולי 2018:

"יש אווירה של פחד להתלונן, יש תחושה שלא יטפלו בתלונה, שהמתלוננת תהפוך לקורבן ויש יגידו שהיא הביאה על עצמה שיטרידו אותה"

תרשים 5: תלונות על הטרדה מינית שהוגשו לרשויות המקומיות הערביות, בין ינואר 2015 ליולי 2018



מהתרשים עולה כי מינואר 2015 עד יולי 2018 התקבלו ברשויות המקומיות הערביות שמונה תלונות בלבד על הטרדה מינית: בשתי רשויות התקבלו שתי תלונות ובארבע התקבלה תלונה אחת; בשאר 71 הרשויות המקומיות הערביות לא התקבלו תלונות⁵⁸. מהשוואה בין תשובותיהן של הרשויות המקומיות היהודיות ושל הרשויות המקומיות הערביות עולה כי תלונות על הטרדה מינית הוגשו ב-48% מהרשויות המקומיות היהודיות אך ב-7% בלבד מן הרשויות המקומיות הערביות הוגשו תלונות כאמור.

בשיתוף הציבור ציינו אחראים ברשויות המקומיות הערביות כמה סיבות שלשיטתם מובילות לכך שבחברה הערבית לא מוגשות תלונות על הטרדה מינית. כך למשל, הם ציינו כי:

- "יש אווירה של פחד להתלונן, יש תחושה שלא יטפלו בתלונה, שהמתלוננת תהפוך לקורבן ויש יגידו שהיא הביאה על עצמה שיטרידו אותה".
- "האישה תחשוב קודם על הבנים שלה, הבעל שלה, האח שלה והאבא שלה.. "(לפני שתגיש תלונה)".
- "אנחנו כולנו בני עדה אחת ... אי אפשר שזה יטופל בשקט וזה מפחיד את הנשים. כולם יודעים הכול על כולם".
- "נשים לא רוצות לפגוע במקום העבודה והפרנסה שלהן. אם הן הולכות אז אין להן לאן ללכת אחרי זה. היא שותקת כדי להמשיך לעבוד".



בשלה העת שמשד
הפנים בתיאום עם כל
הגורמים הנוגעים
בדבר יגבש בהקדם
תוכנית פעולה
למאבק בהטרדות
מיניות, שתתאים
למאפיינים הייחודיים
של החברה הערבית

נמצא כי במועצה המקומית א' התעורר הצורך בטיפול בתלונה באופן התואם את מאפייניה הייחודיים של החברה הערבית. התלונה הוגשה נגד אב הבית בבית ספר של המועצה בגין הטרדתה של תלמידת בית הספר. פרטי המקרה הועברו לראש המועצה, הוא בירר את תלונה והחליט להעביר את אב הבית לתפקיד שאינו כרוך במגע עם תושבים. מנכ"ל המועצה מסר לצוות הביקורת כי "צריך להיות חכמים ולא צודקים", ולטפל במקרה ללא חקירות וללא תיעוד רשמי של התלונה, על מנת שלא לפגוע בעתידה של המתלוננת, שכן חשיפת ההטרדה תכתים אותה ב"כתם שחור לכל החיים".



ממצאי הביקורת על פעולותיהן של הרשויות המקומיות הערביות למניעת הטרדה מינית מציגים תמונה עגומה ולפיה רשויות ערביות רבות לא נקטו כל פעולה להעלאת מודעותם של עובדיהן לאיסור ההטרדה המינית, לא מילאו את הוראות החוק והתקנות בכך שלא קבעו תקנון למניעת הטרדה מינית ולא מינו אחראים למניעת הטרדה מינית. עוד עלה כי ברשויות המקומיות הערביות הוגשו תלונות מעטות מאוד על הטרדה מינית.

בחלוף 20 שנה ממועד חקיקת החוק למניעת הטרדה מינית, אין חולקים על כך שבשלה העת שמשד הפנים, בתיאום עם כל הגורמים הנוגעים בדבר ובהם הרשות לקידום מעמד האישה, ייתן את הדעת על התנהלותן של הרשויות המקומיות הערביות בכל הנוגע למניעת הטרדות מיניות והטיפול בהן, ויגבש בהקדם תוכנית פעולה למאבק בהטרדות מיניות, שתתאים למאפיינים הייחודיים של החברה הערבית.

סיכום

הטרדה מינית פוגעת בכבוד האדם, בחירותו, בפרטיותו ובזכותו לשוויון, והטרדה מינית במסגרת יחסי העבודה משפיעה לרעה על סביבת העבודה כולה. בשנת 1998 חוקקה הכנסת את החוק למניעת הטרדה מינית ושר המשפטים התקין תקנות בנושא.

בישראל 257 רשויות מקומיות, המעסיקות כ-140,000 עובדים, מהם רבים הבאים במגע תכוף עם הציבור. במציאות זאת, חובה על כל רשות מקומית לוודא שסביבת העבודה בה נקייה מהטרדה מינית - הן בקרב עובדי הרשות המקומית הן בינם ובין הציבור.

ממצאי הביקורת העלו כי אף שחלפו יותר מ-20 שנה מחקיקת החוק, היבטים מהותיים הנוגעים ליישום הוראות החוק והתקנות למניעת הטרדה מינית בשלטון המקומי, לרבות אופן הטיפול בתלונות, לא הוסדרו: משרד הפנים לא קבע נהלים ברורים והנחיות לפעילותן של הרשויות המקומיות בנושא, והתיקון לתקנות משנת 2014, שהוסיף הוראות המסדירות חלק מפעילותם של גופים אחרים למניעת הטרדות מיניות, לא הוחל עליהן. במצב האמור כל רשות מקומית פעלה לפי ראות עיניה ושיקול דעתה. נתגלו ליקויים מהותיים באופן יישומן של רשויות מקומיות את הוראות החוק ובטיפולן בתלונות. עגומה במיוחד התמונה ברשויות המקומיות הערביות.

על כל הרשויות המקומיות לפעול לתיקון הליקויים שעלו בדוח זה, על מנת להגביר את המודעות לחשיבות הנושא ולהשפיע על האווירה הארגונית, לשם קידומה של סביבת עבודה חופשית מהטרדה מינית. על משרד הפנים לקבוע הנחיות מפורטות שיסדירו את סוגיות מניעתן של ההטרדות המיניות ברשויות המקומיות והטיפול בהן, כגון הגדרת תפקידו של האחראי ודרך טיפולן של הרשויות המקומיות בתלונות. כמו כן עליו לפעול להקמת מאגר נתונים שאפשר ללמוד ממנו על הליקויים הקיימים ברשויות המקומיות.

