

מבקר המדינה | דוח על הביקורת בשלטון המקומי |
התשפ"ג-2023



ביקורת מעקב

**טיפול הרשויות
המקומיות
בהטרדות מיניות
ובמניעתן -
ביקורת מעקב**



טיפול הרשויות המקומיות בהטרדות מיניות ובמניעתן - ביקורת מעקב

רקע

הטרדה מינית פוגעת בכבוד האדם, בחירותו, בפרטיותו ובזכותו לשוויון. היא פוגעת בכבוד העצמי ובכבודו החברתי של המוטרד, ועלולה לפגוע בבריאותם של הנפגעים ובחוסנם הנפשי ולהשפיע לרעה על יכולתם ללמוד ולהתפרנס, לתת אמון בזולת, ליצור קשרים בין-אישיים ולתפקד כיאות במסגרת המשפחתית והחברתית. בשנת 1998 חוקקה הכנסת את החוק למניעת הטרדה מינית, התשנ"ח-1998, שבו נקבע כי "לא יטריד אדם מינית את זולתו ולא יתנכל לו". על ביצוע החוק הופקד שר המשפטים, ומתוקף סמכותו הותקנו התקנות למניעת הטרדה מינית (חובות מעסיק), התשנ"ח-1998.

בישראל 258 רשויות מקומיות המעסיקות כ-190,000 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 והן במערכת הקשרים המתקיימת בינם ובין הציבור.



נתוני מפתח

כ-14%	51%	כ-9,500	כ-173,000
מעובדי הרשויות המקומיות שנבדקו ציינו בשיתוף הציבור כי חוו הטרדה מינית או שידוע להם על מישהו אחר שחווה לדבריו הטרדה מינית במסגרת העבודה ברשות בשלוש השנים האחרונות	מעובדי הרשויות המקומיות שנבדקו ציינו בשיתוף הציבור כי הם אינם יודעים מי האחראי למניעת הטרדה מינית ברשות או חושבים כי אין אחראי לנושא	מספר הפניות על הטרדה מינית שהתקבלו במרכזי הסיוע לנפגעי תקיפה מינית בשנת 2021	נפגעו מהטרדה מינית בשנת 2021, לפי סקר ביטחון אישי לשנת 2021 של המשרד לביטחון הפנים והלמ"ס
רק 18	38	רק 3	22%
תלונות בגין הטרדה מינית הוגשו במצטבר ב-12 הרשויות המקומיות שנבדקו, ממועד סיום הביקורת הקודמת (אוקטובר 2018 עד אוגוסט 2022)	רשויות מקומיות מינו אחראי למניעת הטרדה מינית, זאת מתוך 43 הרשויות שבביקורת הקודמת נמצא כי לא מינו אחראי או שלא ענו על השאלה בנושא	מתוך 12 הרשויות המקומיות שנבדקו פרסמו את התקנון למניעת הטרדה מינית באתר המרשתת שלהן	מעובדי הרשויות המקומיות שנבדקו ציינו בשיתוף הציבור כי הם מגדירים את מקום העבודה ברשות כלא בטוח או בטוח במידה בינונית מפני הטרדות מיניות (190 מתוך 866)

פעולות הביקורת

בשנת 2019 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בעניין "טיפול הרשויות המקומיות בהטרדות מיניות ובמניעתן" (הדוח הקודם או הביקורת הקודמת). בחודשים יוני עד ספטמבר 2022 בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיהם של כמה רשויות מקומיות ושל משרד הפנים לתיקון הליקויים העיקריים שהועלו בדוח הקודם בנוגע לאסדרת הטיפול בהטרדות מיניות ברשויות המקומיות; בנוגע למינוי אחראים למניעת הטרדה מינית ברשויות המקומיות; בנוגע לפעולות הרשויות המקומיות למניעת הטרדה מינית; ובנוגע להיבטים בטיפולן בתלונות על הטרדה מינית (ביקורת המעקב). ביקורת המעקב נעשתה במשרד הפנים; בעיריות **אום אל-פחם, אור עקיבא, אלעד, באר יעקב, חדרה, טבריה, טירת כרמל, מגדל העמק,**





נצרת ונשר; במועצה המקומית **רכסים;** ובמועצה האזורית **חוף הכרמל.** בדיקות השלמה נעשו ברשות לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי במשרד לשוויון חברתי.

במסגרת ביקורת המעקב נבדקו גם 77 רשויות מקומיות שבביקורת הקודמת לא נמצא לגביהן כי מינו אחראי למניעת הטרדה מינית או קבעו תקנון למניעת הטרדה מינית. ל-62 מהרשויות המקומיות האלה נשלחו שאלות בנוגע לכך (שאלות המעקב), וב-15 הרשויות הנותרות נבדקו הנושאים באמצעות בדיקת הדיווחים שלהן בנוגע לתיקון הליקויים שהועלו לגביהן בדוח הקודם.

נוכח היקף תופעת ההטרדות המיניות הנמצאת על סדר היום הציבורי ונוגעת לחלק גדול באוכלוסייה ונוכח החשיבות של מיגורה, משרד מבקר המדינה מצא לנכון להוסיף על כלי הביקורת הרגילים גם תהליך של שיתוף ציבור. במסגרת זאת, נשאלו באמצעות סקר 7,552 עובדים ב-12 הרשויות המקומיות שנבדקו כמה שאלות במטרה לקבל מידע מכיל ראשון על תחושת הביטחון והמוגנות שלהם מפני הטרדות מיניות, ובכלל זה מידת היכרותם של העובדים עם האחראי ועם התקנון; המידה שבה הם תופסים את מקום העבודה ברשות המקומית כבטוח מפני הטרדות מיניות; היקף העובדים שחוו הטרדה מינית או שידוע להם על מישהו אחר שחווה לדבריו הטרדה מינית במסגרת עבודתם ברשות המקומית (שיתוף הציבור). על כל השאלות בשאלון השיבו 866 עובדים¹.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



היקף התלונות על הטרדה מינית - בביקורת הקודמת עלה מניתוח תשובותיהן של 241 רשויות מקומיות שהשיבו על שאלה בנושא, כי מינואר 2015 עד יולי 2018 הוגשו אצלן 372 תלונות על הטרדה מינית, לפי החלוקה הבאה: ב-152 רשויות מקומיות לא הוגשו תלונות; ב-43 רשויות מקומיות הוגשו תלונה אחת או שתיים וב-46 רשויות מקומיות הוגשו שלוש תלונות ומעלה. בביקורת המעקב נמצא כי ב-12 הרשויות המקומיות שנבדקו הוגשו במצטבר רק 18 תלונות על הטרדה מינית ממועד סיום הביקורת הקודמת (בתקופה שבין אוקטובר 2018 ובין אוגוסט 2022). המיעוט היחסי של תלונות שהוגשו ברשויות המקומיות, בביקורת הקודמת כמו גם בביקורת הנוכחית, עשוי להצביע בין היתר על היעדר הטרדות מיניות ברשות, אולם עשוי לנבוע גם מחשש של הנפגעים להתלונן, מהיעדר מודעות לקיומו של אחראי, מחוסר היכרות עם החוק ומחוסר אמון ברשות המקומית שתטפל בתלונה כהלכה.



תחושת ביטחון ומוגנות מפני הטרדות מיניות - ממצאי שיתוף הציבור שערך משרד מבקר המדינה מצביעים על כך שאחד מתוך שבעה עובדים (14%) שהשיבו על הסקר ציין

1 בסך הכול נותחו נתוני תשובותיהם של 866 נשאלים, שהם 13% מסך עובדי הרשויות המקומיות הנבדקות שלהם נשלח השאלון. להלן שיעור המענה ומספר המשיבים בכל אחת מהרשויות המקומיות שנבדקו: **אום אל-פחם** - 169 עובדים (12%); **אור עקיבא** - 13 עובדים (9%); **אלעד** - 77 עובדים (24%); **באר יעקב** - 81 עובדים (13%); **חדרה** - 134 עובדים (7%); **חוף הכרמל** - 50 עובדים (13%); **טבריה** - 60 עובדים (9%); **טירת כרמל** - 86 עובדים (11%); **מגדל העמק** - 63 עובדים (16%); **נצרת** - 45 עובדים (12%); **נשר** - 64 עובדים (16%) ו**רכסים** - 24 עובדים (14%). טעות הדגימה היא 3.4%.



כי הוטרה או ידוע לו על מישהו אחר שחווה לדבריו הטרדה מינית בשלוש השנים האחרונות במסגרת העבודה ברשות. עוד עלה בשיתוף הציבור כי 22% מכלל המשיבים ציינו כי הם מגדירים את מקום העבודה ברשות כלא בטוח או בטוח במידה בינונית מפני הטרדות מיניות. בעיריות **נצרת, אלעד ואום אל-פחם** שיעור העובדים שהשיבו כי הם מגדירים את הרשות המקומית כמקום שאינו בטוח או בטוח במידה בינונית מפני הטרדות מיניות היה הגבוה ביותר (42%, 31% ו-30% בהתאמה).

מינוי אחראי וקביעת תקנון - בביקורת הקודמת נמצא כי הרשויות המקומיות **בסמת טבעון ויאנוח-ג'ת** לא מינו אחראי למניעת הטרדה מינית, והרשויות המקומיות **בסמת טבעון, זריר, לקייה, מעלה עירון וסאג'ור** לא קבעו תקנון למניעת הטרדה מינית. ביקורת המעקב העלתה כי ברשויות האמורות הליקוי לא תוקן, והן לא מינו אחראי ולא קבעו תקנון, לפי העניין.

היכרות עם האחראי וחשיפה לחומרי הדרכה - בשיתוף הציבור שערך משרד מבקר המדינה עלה כי 51% מהמשיבים אינם מכירים את זהות האחראי או חושבים שאין אחראי לנושא ברשות המקומית. הרשויות המקומיות שבהן שיעור העובדים שאינם מכירים את זהות האחראי היה הגבוה ביותר היו **אום אל-פחם ונצרת** (65%), **רכסים** (64%) ו**חדרה** (62%). ברשויות המקומיות **אום אל-פחם ונצרת** שיעור העובדים שציינו כי נחשפו לחומרי הדרכה והסברה בנושא היה נמוך - 24% ו-31% בהתאמה.

קבלת מידע, פיקוח ובקרה - בביקורת הקודמת נמצא כי משרד הפנים לא דרש מהרשויות המקומיות לדווח במסגרת דוחות מצבת כוח אדם על מינוי אחראי למניעת הטרדה מינית, וכי אין בידי המשרד מידע על פעולות המניעה שנקטו הרשויות המקומיות; על מספר התלונות שקיבלו; על טיפולן בתלונות ותוצאות הברור; ועל הפעולות שנקטו בעקבות התלונות. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי תוקן במידה מועטה: משרד הפנים לא דרש מהרשויות המקומיות לדווח על מינוי אחראי למניעת הטרדה מינית במסגרת דוחות מצבת כוח אדם, ואין בידיו נתונים לגבי מספר האחראים ברשויות המקומיות. עם זאת, רואי החשבון החיצוניים מטעם משרד הפנים התבקשו לבדוק במסגרת דוחות הביקורת שהם עורכים ברשויות המקומיות אם הרשות המקומית מינתה אחראי.

הדרכת מנהלים ועובדים במניעת הטרדה מינית - בביקורת הקודמת נמצא כי הרשויות המקומיות **אור עקיבא, נצרת ורכסים** לא קיימו פעילויות הדרכה על מניעת הטרדה מינית לעובדיהן. ביקורת המעקב העלתה כי הליקוי תוקן במידה מועטה: נמצא כי ממועד סיום הביקורת הקודמת באוקטובר 2018 המועצה המקומית **רכסים** ביצעה הדרכה אחת, בשנת 2020, שיועדה לעובדות העירייה בלבד; בעיריית **נצרת**, שבה עובדים יותר מ-1,400 עובדים, בוצעה הדרכה לכ-30 עובדים בלבד; עיריית **אור עקיבא** לא ביצעה פעילויות הדרכה לעובדים ממועד סיום הביקורת הקודמת.

טיפולן של רשויות מקומיות ערביות בהטרדות מיניות ובמניעתן - בביקורת הקודמת הומלץ כי משרד 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 ולטיפול בהן, ויגבש בהקדם תוכנית פעולה למאבק בהטרדות מיניות, שתתאים למאפיינים הייחודיים של החברה הערבית. ביקורת המעקב העלתה כי הליקוי לא תוקן, וכי משרד הפנים לא גיבש תוכנית פעולה למאבק בהטרדות מיניות



ברשויות מקומיות בחברה הערבית ולא ביצע מעקב אחר מינוי אחראים להטרדה מינית ברשויות אלו. עוד נמצא כי אף שממועד סיום הביקורת הקודמת ברשויות המקומיות הערביות שנבדקו, **אום אל-פחם ונצרת**, עד מועד סיום ביקורת המעקב הגישו עובדים לאחראיות בשתי הרשויות המקומיות האמורות שש תלונות במצטבר בנושא הטרדה מינית, תועדה רק תלונה אחת. לפיכך, מספר התלונות הרשמי אינו משקף את מספר התלונות בפועל. מניתוח התשובות על שאלות המעקב נמצא כי שתי הרשויות המקומיות שבהן לא מונה אחראי וחמש הרשויות המקומיות שבהן לא נקבע תקנון הן רשויות מקומיות ערביות.

קביעת הנחיות ונהלים - הביקורת הקודמת העלתה כי אף שחלפו 20 שנה מאז נחקק החוק למניעת הטרדה מינית, משרד הפנים לא קבע הנחיות ונהלים לטיפולן של הרשויות המקומיות בהטרדות מיניות ולא פיקח על יישום החוק, ובכלל זאת הוא לא קבע הנחיות לגבי מצבים שבהם האחראי נמצא בניגוד עניינים ובפרט לגבי מקרים שבהם מעורבים בתלונה עובדים בכירים; לגבי יידוע הנפגע על שלבי הטיפול בתלונה; ולגבי השמירה על פרטיות המעורבים בבירור התלונה. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי לא תוקן, וכי משרד הפנים לא גיבש הנחיות ונהלים בנושא, ולא קבע קווים מנחים לפעולות מניעה שעל הרשויות המקומיות לבצע.



מינוי אחראי למניעת הטרדה מינית - מהתשובות על השאלון שהופץ בביקורת הקודמת לכל 257 הרשויות המקומיות עלה כי 40 רשויות לא מינוי אחראי ושלוש רשויות לא ענו על השאלה בעניין זה. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה רבה: 38 מתוך 40 הרשויות המקומיות שלא מינוי אחראי ושלוש הרשויות המקומיות שלא השיבו על השאלה בנושא בשאלון - מינוי אחראי למניעת הטרדה מינית.

הגדרת תפקיד האחראי ותגמול כספי - בביקורת הקודמת נמצא כי משרד הפנים לא הגדיר את תפקידו ואת תחומי אחריותו של האחראי למניעת הטרדה מינית ברשות המקומית ולא קבע תנאי סף לתפקיד. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן באופן מלא: בנובמבר 2019 פרסם משרד הפנים הגדרת תפקיד האחראי, שבה נקבעו תחומי אחריותו ופורטו הביצועים הנדרשים והמשימות העיקריות בתפקיד וכן התנאים המקדימים למינוי. עוד עלה בביקורת המעקב כי במרץ 2020 החליטו אגף בכיר בקרת ההון האנושי ברשויות המקומיות שבמשרד הפנים ואגף שכר והסכמי עבודה שבמשרד האוצר על תגמול כספי למי שמשמש בתפקיד האחראי.

הכשרת אחראים - בביקורת הקודמת נמצא כי החוק והתקנות לא קבעו חובת הכשרה לאחראים למניעת הטרדות מיניות ברשויות המקומיות, וכי בנושא זה פעלה כל רשות מקומית כראות עיניה. עוד נמצא כי העיריות **אור עקיבא, אלעד ונשר** והמועצה המקומית **רכסים** לא הכשירו את האחראי לשמש בתפקידו. ביקורת המעקב העלתה כי הליקוי תוקן באופן מלא: במסגרת הגדרת התפקיד שפרסם משרד הפנים בנובמבר 2019 נקבע כי על אחראי לקבל הכשרה בסמיכות למינויו בהיקף של 30 שעות לכל הפחות. כן נמצא כי האחראיות בעיריות **אור עקיבא, אלעד ונשר** ובמועצה המקומית **רכסים** עברו הכשרה ייעודית לצורך התפקיד.



קביעת תקנון למניעת הטרדה מינית - מהתשובות על השאלון שהופץ בביקורת הקודמת לכל 257 הרשויות המקומיות עלה כי 59 רשויות מקומיות לא קבעו תקנון, וחמש רשויות מקומיות לא ענו על השאלה בנושא. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי תוקן במידה רבה: 59 מתוך 64 הרשויות המקומיות שלא קבעו תקנון או לא ענו על השאלה בנושא בביקורת הקודמת - תיקנו את הליקוי וקבעו תקנון.

הדרכת מנהלים ועובדים במניעת הטרדה מינית - בביקורת הקודמת נמצא כי עיריית **אלעד** לא קיימה פעילויות הדרכה לעובדים. ביקורת המעקב העלתה כי העירייה תיקנה את הליקוי, ומנובמבר 2019 היא מחייבת את עובדי העירייה לענות על לומדה בנושא. נמצא כי העירייה מבצעת מעקב ובקרה בנוגע למספר העובדים שענו על הלומדה ושולחת תזכורות לעובדים במידת הצורך. עוד עלה כי כל עובד חדש המתחיל לעבוד בעירייה מקבל לידיעתו את התקנון כחלק ממסמכי הקליטה. נמצא כי פרט לעיריית **אלעד**, גם העיריות **חדרה ונשר** הפיצו לעובדים לומדה בנושא, והן מבצעות בקרה אחר המענה על הלומדה בידי העובדים, וכי הרשויות המקומיות **חדרה וחוף הכרמל** נקטו צעדים משמעותיים להעלאת המודעות לנושא ההטרדות המיניות וליצירת סביבת עבודה נקייה ובטוחה מפניהן, ובכלל זה קיימו הדרכות ייעודיות לעובדים ופרסמו חומרי הסברה בנושא. משיתוף הציבור שערך משרד מבקר המדינה עלה כי בעיריות **אלעד, טבריה ונשר** יותר מ-70% מהמשיבים ציינו כי הם נחשפו לחומרי הדרכה בנושא ומכירים את התקנון למניעת הטרדה מינית.

פעולות הרשות לקידום מעמד האישה - בביקורת הקודמת נמצא כי הרשות לקידום מעמד האישה פנתה בעבר לרשויות המקומיות, אספה פרטים על הפעולות שהן נקטו בנוגע למינוי אחראי למניעת הטרדה מינית ושלחה להן תזכורות בנושא. אולם מנהלת הרשות לקידום מעמד האישה דאז מסרה לצוות הביקורת כי בהיעדר סמכויות חוקיות בנושא, הרשות לא עקבה אחר מינוי אחראים למניעת הטרדה מינית ואחר יישום הוראות חוק אחרות בנושא זה ברשויות המקומיות ובארגונים אחרים. ביקורת המעקב העלתה כי בשנת 2022 הרשות לקידום מעמד האישה יזמה מהלך להגברת מעורבותה בפעולות הרשויות המקומיות למניעת הטרדות מיניות והיא פנתה למשרד הפנים לצורך פרסום סקר בקרב הרשויות המקומיות, שבמסגרתו ייאספו נתונים על יישום הוראות החוק למניעת הטרדה מינית ועל מספר התלונות שהתקבלו.

עיקרי המלצות הביקורת

על הרשויות המקומיות לפעול כדי להגביר את תחושת המוגנות של העובדים מפני הטרדות מיניות ולהשפיע על האווירה הארגונית לשם קידומה של סביבת עבודה נקייה מהטרדה מינית. על משרד הפנים, בתיאום עם משרד המשפטים, להמשיך ולפעול להסדרת הנושא ולוודא כי בידי הרשויות המקומיות הכלים המתאימים להתמודדות עם התופעה ולנקוט צעדים להגברת תחושת המוגנות של העובדים ברשויות המקומיות.

מומלץ כי משרד הפנים ידרוש מהרשויות המקומיות לדווח לו על מינוי אחראי למניעת הטרדה מינית במסגרת דוחות מצבת כוח אדם שהוא מקבל מהן בכל שנה וכן יגבש הנחיות לקבלת מידע נוסף בכל הנוגע לפעולותיהן למניעת הטרדות מיניות ולטיפול בהן. לאור חשיבות הנושא מומלץ כי משרד הפנים יפעל לפרסום נתונים אלו לציבור.



מומלץ כי משרד הפנים יפרסם, בתיאום עם משרד המשפטים, הנחיות לרשויות המקומיות למקרה שבו מוגשות תלונות נגד בכירים ברשות המקומית, והאחראי נתון במצב של חשש לניגוד עניינים באופן שאינו מאפשר את ביצוע הבירור על-ידו, וכן הנחיות בכל הנוגע לשמירה על פרטיותם של המעורבים בבירור תלונה.



מומלץ כי משרד הפנים יביא לידיעת כלל הרשויות המקומיות את ההחלטה בדבר תגמול כספי לאחראי ויחדד את עמדתו ולפיה גם אחראי שמונה שלא בדרך של מכרז לפני פרסום ההחלטה, כאשר עדיין לא הייתה חובה לקיים מכרז לתפקיד, זכאי לקבל את התגמול.



מומלץ כי משרד הפנים והרשות לקידום מעמד האישה יפעלו לקדם את מעורבותה של הרשות בתחום מניעת הטרדות מיניות בקרב רשויות מקומיות וישקלו לקבוע הסדר הדומה לזה הקיים לגבי יועצות לקידום מעמד האישה ברשויות המקומיות גם לגבי האחראים למניעת הטרדות מיניות, בשינויים המחוייבים. כך למשל, האחראים יידרשו לדווח בכל שנה על פעולות המניעה שביצעו ומספר התלונות שהוגשו באותה רשות מקומית, ונתונים אלו יהיו מפורסמים וגלויים לציבור.



על הרשויות המקומיות **בסמת טבעון ויאנוח-ג'ת** לפעול למינוי אחראי למניעת הטרדה מינית; על הרשויות המקומיות **בסמת טבעון, זרזיר, לקייה ומעלה עירון** לקבוע תקנון למניעת הטרדה מינית ולפרסמו לידיעת עובדיהן.



מומלץ כי עיריית **אור עקיבא** תקיים פעילויות הדרכה לעובדים כדי להעלות את המודעות שלהם לנושא מניעת ההטרדות המיניות; כן מומלץ כי עיריית **נצרת** תבצע הדרכות למספר עובדים גדול יותר; וכי המועצה המקומית **רכסים** תבצע הדרכה גם לעובדי העירייה (הגברים) כדי להרחיב את היכרותם עם הנושא. מומלץ כי יתר הרשויות המקומיות שנבדקו ימשיכו לבצע פעולות הדרכה לעובדים בנושא, ובפרט הרשויות המקומיות שלגביהן עלה בשיתוף הציבור כי יותר ממחצית מהמשיבים (51%) דיווחו כי אינם מכירים את זהות האחראי - **אום אל-פחם, נצרת, רכסים, חדרה, טירת כרמל ומגדל העמק** וברשויות המקומיות **אום אל-פחם, נצרת, טירת כרמל ורכסים** שם גם יותר ממחצית מהמשיבים דיווחו שלא נחשפו לחומרי הדרכה והסברה בנושא.



מומלץ כי כל הרשויות המקומיות יפרסמו באתר המרשתת שלהן את התקנון למניעת הטרדה מינית שקבעו ואת פרטי הקשר של האחראי.



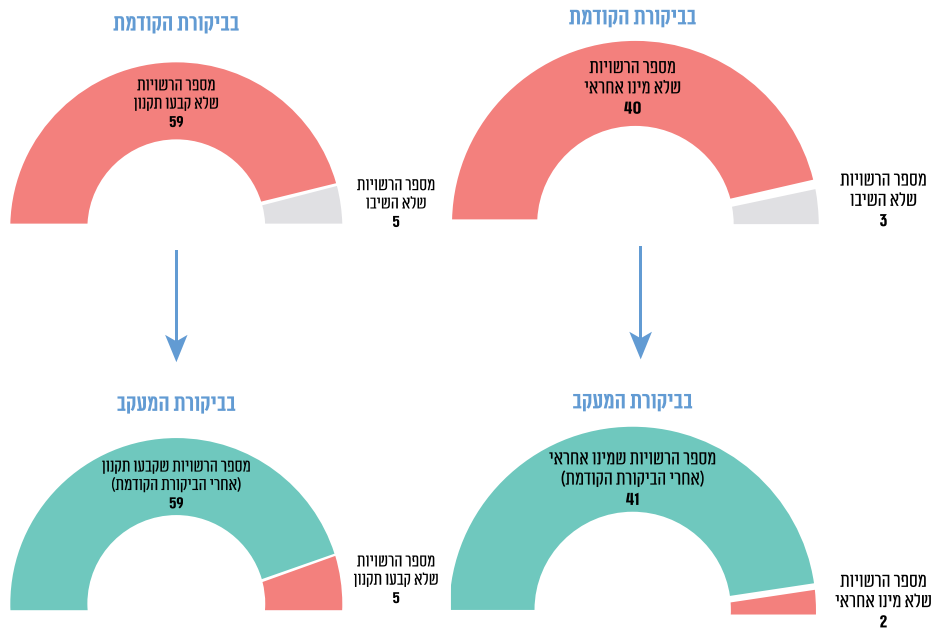
מומלץ כי משרד הפנים, בשיתוף הרשויות המקומיות הערביות, יגבש תוכנית פעולה למאבק בהטרדות מיניות ברשויות מקומיות בחברה הערבית, שתתאים למאפיינים הייחודיים של חברה זו.





פעולות הרשויות המקומיות למינוי אחראי וקביעת תקנון בעקבות הביקורת הקודמת

מינוי אחראי למניעת הטרדה מינית | קביעת תקנון ברשויות המקומיות





מידת תיקון עיקרי הליקויים שעלו בדוח הקודם

מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן מועטה	לא תוקן			
				לא קבע הנחיות ונהלים לטיפולן של הרשויות המקומיות בהטרדות מיניות ולא פיקח על יישום החוק בהן.	משרד הפנים	קביעת הנחיות ונהלים
				לא דרש מהרשויות המקומיות לדווח במסגרת דוחות מצבת כוח האדם על מינוי אחראי למניעת הטרדה מינית ואין בידיו מידע על פעולות המניעה שנקטו הרשויות המקומיות; על מספר התלונות שקיבלו; על טיפולן בתלונות ועל תוצאות הברור.	משרד הפנים	קבלת מידע, פיקוח ובקרה
				40 רשויות מקומיות לא מינו אחראי, ושלוש רשויות מקומיות לא ענו על השאלה בנושא בשאלון.	43 רשויות מקומיות מהביקורת הקודמת	מינוי אחראי למניעת הטרדות מיניות
				לא היה כתב מינוי רשמי לאחראי.	הרשויות המקומיות חדרה, טירת כרמל, נצרת ורכסים	כתב מינוי לאחראי
				לא הביאו לידיעת עובדיהן את זהותן של האחראי שמינו.	הרשויות המקומיות אלעד ורכסים	הודעה לעובדים על מינוי האחראי
				לא הגדיר את תפקידו ואת תחומי אחריותו של האחראי למניעת הטרדה מינית ברשות המקומית ולא קבע תנאי סף לתפקיד.	משרד הפנים	האחראי למניעת הטרדה מינית - הגדרת תפקידו



מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
			←	לא פרסם הנחיות לטיפול בתלונות על הטרדות מיניות נגד בכירים ברשויות המקומיות ובנוגע למידת מעורבותם של האחראים בטיפול בתלונות כאלה	משרד הפנים	בירור תלונות נגד בכירים
←				לא נקבעה חובת הכשרה לאחראים	משרד הפנים	הכשרת האחראים וליווי מקצועי שלהם
	←			59 רשויות מקומיות לא קבעו תקנון וחמש רשויות מקומיות לא ענו על השאלה בנושא בשאלון	64 מהרשויות המקומיות מהביקורת הקודמת	תקנון למניעת הטרדה מינית - קביעה ופרסום
←				לא עדכנו את התקנון שלהן לאחר התיקון לחוק, גם כעבור ארבע שנים ויותר ממועד התיקון	העיריות אור עקיבא, באר יעקב וחדרה והמועצה האזורית חוף הכרמל	עדכון התקנון
←				לא קיימו פעילויות הדרכה על מניעת הטרדה מינית לעובדיהן	עיריית אלעד	הדרכת מנהלים ועובדים במניעת הטרדה מינית
		←			הרשויות המקומיות נצרת, רכסים	
			←		עיריית אור עקיבא	
			←	אין נוהל ליידוע נפגעים ולזכות הערר שלהם בהליכים משמעותיים עקב תלונות בגין הטרדה מינית שמתנהלים ברשויות המקומיות	משרד הפנים	יידוע הנפגע על שלבי הטיפול בתלונה



מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
				לא קבע הנחיות ברורות להתנהלותן של הרשויות המקומיות לצורך שמירת פרטיות המעורבים במקרי הטרדה מינית	משרד הפנים	שמירת פרטיותם של המעורבים בבירור התלונה
				לא הקפידה לשמור על פרטיותם של המעורבים בבירור תלונות על הטרדה מינית	חדרה	



סיכום

הטרדה מינית פוגעת בכבוד האדם, בחירותו, בפרטיותו ובזכותו לשוויון, והטרדה מינית במסגרת יחסי העבודה משפיעה לרעה על סביבת העבודה כולה. ממצאי הביקורת הקודמת העלו כי היבטים מהותיים הנוגעים ליישום הוראות החוק והתקנות למניעת הטרדה מינית בשלטון המקומי, רבות אופן הטיפול בתלונות, לא הוסדרו.

ביקורת המעקב העלתה כי הייתה התקדמות של ממש בכל הנוגע לפעולות משרד הפנים בנושא מינוי אחראי למניעת הטרדה מינית ברשויות המקומיות: המשרד פרסם הגדרת תפקיד לאחראי, קבע תגמול כספי עבור ביצוע התפקיד והנחה על בדיקת מינוי אחראי במסגרת דוחות הביקורת של רואי החשבון החיצוניים מטעמו. עם זאת היבטים אחרים טרם הוסדרו. כך למשל, משרד הפנים אינו אוסף מידע על פעולות המניעה שנקטו רשויות מקומיות בנושא מניעת הטרדה מינית ועל מספר התלונות שהתקבלו והטיפול בהן, והוא לא קבע הנחיות לגבי מצבים שבהם האחראי נמצא בניגוד עניינים ובפרט לגבי מקרים שבהם מעורבים בתלונה עובדים בכירים, לגבי יידוע הנפגע בדבר הטיפול בתלונה ולגבי השמירה על פרטיות המעורבים. עוד העלתה ביקורת המעקב כי רשויות מקומיות רבות פעלו לתיקון הליקויים שעלו בדוח הקודם: בעקבות הביקורת הקודמת 41 רשויות מינו אחראי למניעת הטרדה מינית ו-59 רשויות קבעו תקנון למניעת הטרדה מינית; האחראיות בעיריות **אור עקיבא, אלעד ונשר** ובמועצה המקומית **רכסים** עברו הכשרה ייעודית; העיריות **אלעד, חדרה ונשר** הפיצו לעובדיהן לומדה; ורשויות מקומיות נוספות נקטו פעולות להעלאת המודעות של עובדיהן וביצעו הדרכות בנושא. ואולם נמצא כי ברשויות המקומיות שנבדקו כמעט לא הוגשו תלונות (18 תלונות במצטבר ממועד סיום הביקורת הקודמת), דבר העלול להעיד על כך שממדי התופעה עדיין לא ברורים דיים, ואין די במילוי החובות החוקיות.

שיתוף הציבור שערך משרד מבקר המדינה העלה ממצאים קשים ולפיהם יותר ממחצית מהמשיבים ציינו שהם לא ידעו אם קיים אחראי למניעת הטרדה מינית ברשות המקומית או חושבים כי אין אחראי לנושא; 22% מהמשיבים ציינו כי הם מגדירים את מקום העבודה ברשות כלא בטוח או בטוח במידה בינונית מפני הטרדות מיניות (ובעיריות **נצרת, אום אל-פחם ואלעד** 30% ומעלה מהמשיבים); אחד מתוך שבעה עובדים השיב כי הוא הוטרד או ידוע לו על מישהו שהוטרד בשלוש השנים האחרונות במסגרת העבודה ברשות המקומית; וכרבע מהעובדים השיבו כי לא היו פונים לאחראי אם היו חווים הטרדה מינית.

על כלל הרשויות המקומיות לפעול כדי להגביר את תחושת המוגנות של העובדים מפני הטרדות מיניות ולהשפיע על האווירה הארגונית לשם קידומה של סביבת עבודה נקייה מהטרדה מינית. על משרד הפנים, בתיאום עם משרד המשפטים, להמשיך ולפעול להסדרת הנושא ולוודא כי בידי הרשויות המקומיות הכלים המתאימים להתמודדות עם התופעה ולנקוט צעדים להגברת תחושת המוגנות של העובדים ברשויות המקומיות.



טיפול הרשויות המקומיות בהטרדות מיניות ובמניעתן - ביקורת מעקב

מבוא

הטרדה מינית פוגעת בכבוד האדם, בחירותו, בפרטיותו ובזכותו לשוויון. היא פוגעת בכבודו העצמי ובכבודו החברתי של המטרד. היא משפילה ומבזה את אנושיותו, שוללת את האוטונומיה שלו ואת שליטתו בגופו, פולשת לפרטיותו וכן מפלה אותו לרעה לעומת אחרים². הטרדה מינית עלולה לפגוע גם בבריאותם של הנפגעים ובחוסנם הנפשי ולהשפיע לרעה על יכולתם ללמוד ולהתפרנס, לתת אמון בזולת, ליצור קשרים בין-אישיים ולתפקד כראוי במסגרת המשפחתית והחברתית³.

לפי סקר הביטחון האישי לשנת 2021 של המשרד לביטחון הפנים והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2021 נפגעו מהטרדה מינית בישראל כ-173,000 איש⁴, ומספר הפניות על הטרדה מינית שהתקבלו במרכזי הסיוע לנפגעי תקיפה מינית באותה השנה היה כ-9,500 פניות⁵.

ההטרדה מינית המתרחשת במסגרת יחסי עבודה השפעות נוספות משום שהיא עלולה לגרום סבל מתמשך לנפגע, שעל כורחו נאלץ לשוב יום יום למקום שבו התרחשה הפגיעה. פעמים רבות יש פער בין המטריד ובין הנפגע במעמד הארגוני, בעיקר כשההטרדה המינית מכוונת כלפי עובדים בדרג נמוך. הטרדה מינית עלולה לפגוע גם בתפקוד המקצועי של הנפגע, 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 כולה⁶.

הטרדה מינית במסגרת יחסי עבודה נצבעת בגוון מיוחד כשהיא מתרחשת במסגרת השירות הציבורי שכן מלבד הפגיעה הקשה בפרט ובמקום יחסי העבודה, היא פוגעת בפגיעה עמוקה גם באמון הציבור בשירות הציבורי, שהרי רשות ציבורית פועלת כנאמן הציבור; היא מחויבת בשמירת ערכי התנהגות בסיסיים, נדרשת ממנה הקפדה יתרה על ערכי מוסר יסודיים ועל טוהר המידות ועליה לשמש דוגמה לציבור הרחב⁷.

בשנת 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,

2 מתוך: המבוא להצעת החוק למניעת הטרדה מינית, התשנ"ז-1997, ה"ח 2641, י 484.

3 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2019), "טיפול הרשויות המקומיות בהטרדות מיניות ובמניעתן", עמ' 12.

4 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **סקר ביטחון אישי 2021** (פורסם באתר המרשתת ב-5.9.22).

5 איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית, **דוח שנתי 2021**, עמ' 21.

6 הדוח הקודם, עמ' 12.

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



על חירותו ועל פרטיותו, וכדי לקדם שוויון בין המינים". בחוק נקבע כי "לא יטריד אדם מינית את זולתו ולא יתנכל לו"⁸. על ביצוע החוק הופקד שר המשפטים, ומתוקף סמכותו, בהסכמת שר הרווחה ובאישור הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי של הכנסת⁹ (להלן - הוועדה לקידום מעמד האישה), הוא התקין את התקנות למניעת הטרדה מינית (חובות מעסיק), התשנ"ח-1998 (להלן - התקנות למניעת הטרדה מינית או התקנות).

החוק קובע כי הטרדה מינית היא כל אחד ממעשים אלה: (1) סחיטה באיומים, כמשמעותה בסעיף 428 לחוק העונשין, התשל"ז-1977¹⁰, 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 לאדם, המתמקדות במיניותו, כאשר אותו אדם הראה למטריד כי אינו מעוניין בהתייחסויות האמורות; (5) התייחסות מבזה או משפילה המופנית לאדם בנוגע למינו או למיניותו, לרבות נטייתו המינית; (א5) 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 התייחסויות 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 מהמעסיק כדי ליצור סביבת עבודה נקייה מהטרדה מינית; בין השאר הוא נדרש לטפל ביעילות בכל מקרה של הטרדה מינית שהגיע לידיעתו ולעשות כל שביכולתו למניעת הישנותם של המעשים ולתיקון הפגיעה בנפגע עקב ההטרדה. כן עליו למנות אחראי לנושא בארגון, שבין תפקידיו קבלת תלונות על הטרדות מיניות וביורון (ראו להלן בפרק "האחראי למניעת הטרדה מינית ברשות המקומית"). לפי החוק, מעסיק שלא מילא את חובותיו לפי סעיפים 7(א)-(1) ו-7(ב) לחוק, עשוי להיות אחראי לעוולה אזרחית שעשה עובדו או ממונה מטעמו אף אם אינו עובדו, במסגרת יחסי העבודה.

בישראל 258 רשויות מקומיות המעסיקות כ-190,000 עובדים¹¹ 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 והן במערכת הקשרים המתקיימת בינם ובין הציבור.

8 על פי סעיף 3(ב) לחוק, "התנכלות" היא פגיעה מכל סוג שהוא שמקורה בהטרדה מינית או בתלונה או בתביעה, שהוגשו על הטרדה מינית.

9 הוועדה לקידום מעמד האישה לפי החוק במועד חקיקתו.

10 חוק העונשין, התשל"ז-1977.

11 משרד האוצר, אגף השכר והסכמי עבודה, **דין וחשבון על הוצאות שכר של הגופים הציבוריים לשנת 2020**, עמ' 47.



פעולות הביקורת

בשנת 2019 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בעניין "טיפול הרשויות המקומיות בהטרדות מיניות ובמניעתן"¹² (להלן - הדוח הקודם או הביקורת הקודמת). בחודשים יוני עד ספטמבר 2022 בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיהם של כמה רשויות מקומיות ושל משרד הפנים לתיקון הליקויים העיקריים שהועלו בדוח הקודם בנוגע לאסדרת הטיפול בהטרדות מיניות ברשויות המקומיות; בנוגע למינוי אחראים למניעת הטרדות מיניות ברשויות המקומיות; בנוגע לפעולות הרשויות המקומיות למניעת הטרדה מינית; ובנוגע להיבטים בטיפולן בתלונות על הטרדה מינית (להלן - ביקורת המעקב). ביקורת המעקב נעשתה במשרד הפנים; בעיריות **אום אל-פחם, אור עקיבא, אלעד, באר יעקב, חדרה, טירת כרמל, טבריה, מגדל העמק, נצרת ונשר**; במועצה המקומית **רכסים**; ובמועצה האזורית **חוף הכרמל** (להלן - הרשויות המקומיות שנבדקו). בדיקות השלמה נעשו ברשות לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי במשרד לשוויון חברתי (להלן - הרשות לקידום מעמד האישה).

במסגרת ביקורת המעקב נבדקו גם 77 רשויות מקומיות שבביקורת הקודמת לא נמצא לגביהן כי מינו אחראי למניעת הטרדה מינית או קבעו תקנון למניעת הטרדה מינית. ל-62 מהרשויות המקומיות האלה נשלחו שאלות בנוגע לכך (להלן - שאלות המעקב), וב-15 הרשויות הנתרות נבדקו הנושאים באמצעות בדיקת הדיווחים שלהן בנוגע לתיקון הליקויים שהועלו לגביהן בדוח הקודם.

נוכח היקף תופעת ההטרדות המיניות הנמצאת על סדר היום הציבורי ונוגעת לחלק גדול באוכלוסייה ונוכח החשיבות של מיגורה, משרד מבקר המדינה מצא לנכון להוסיף על כלי הביקורת הרגילים גם תהליך של שיתוף ציבור. במסגרת זאת נשאלו באמצעות סקר 7,552 עובדים ב-12 הרשויות המקומיות שנבדקו כמה שאלות במטרה לקבל מידע מכלי ראשון על תחושת הביטחון והמוגנות שלהם מפני הטרדות מיניות, ובכלל זה מידת היכרותם של העובדים עם האחראי ועם התקנון; המידה שבה הם תופסים את מקום העבודה ברשות המקומית כבטוח מפני הטרדות מיניות; היקף העובדים שחוו הטרדה מינית או שידוע להם על מישהו אחר שחווה לדבריו הטרדה במסגרת עבודתם ברשות המקומית (להלן - שיתוף הציבור). על כל השאלות בשאלון השיבו 866 עובדים¹³.

להלן בלוח 1 ריכוז הממצאים העיקריים שנמצאו בדוח הקודם הנוגעים לרשויות המקומיות שנבדקו:

12 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2019), "טיפול הרשויות המקומיות בהטרדות מיניות ובמניעתן", עמ' 4 - 59.

13 בסך הכול נותחו נתוני תשובותיהם של 866 נשאלים, שהם 13% מסך עובדי הרשויות המקומיות הנבדקות שלהם נשלח השאלון. להלן שיעור המענה ומספר המשיבים בכל אחת מהרשויות המקומיות שנבדקו: **אום אל-פחם** - 169 עובדים (12%); **אור עקיבא** - 13 עובדים (9%); **אלעד** - 77 עובדים (24%); **באר יעקב** - 81 עובדים (13%); **חדרה** - 134 עובדים (7%); **חוף הכרמל** - 50 עובדים (13%); **טבריה** - 60 עובדים (9%); **טירת כרמל** - 86 עובדים (11%); **מגדל העמק** - 63 עובדים (16%); **נצרת** - 45 עובדים (12%); **נשר** - 64 עובדים (16%) ו**רכסים** - 24 עובדים (14%). טעות הדגימה היא 3.4%.



לוח 1: ריכוז הממצאים שעלו בביקורת הקודמת

הרשות המקומית	מינוי אחראי למניעת הטרדה מינית	כתב מינוי אחראי	הכשרה לאחראי	יידוע עובדים על זהות האחראי	קביעת תקנון	עדכון התקנון	פעולות מניעה והדרכה לעובדים
אום אל-פחם							
אור עקיבא							
אלעד							
באר יעקב							
חדרה							
חוף הכרמל							
טבריה							
טירת כרמל							
מגדל העמק							
נצרת							
נשר							
רכסים							

אסדרת הטיפול בהטרדות מיניות ברשויות המקומיות

קביעת הנחיות מפורטות לפעילותן של הרשויות המקומיות בנוגע למניעת הטרדות מיניות, ולטיפול בהן נדרשת כדי להבטיח שהרשויות יעסקו בנושא רגיש זה באופן תקין, הוגן, סדור ומקצועי, בהתאם להוראות החוק ולתקנות. איסוף נתונים בדבר פעילות הרשויות המקומיות ליישום הוראות החוק יאפשר פיקוח ובקרה על תחום חשוב זה ויצגי תמונת מצב כוללת שתאפשר הפקת לקחים ומתן כלים לרשויות המקומיות להתמודדות עם התופעה במידת הצורך.

קביעת הנחיות ונהלים

הביקורת הקודמת העלתה כי אף שחלפו 20 שנה מאז נחקק החוק למניעת הטרדה מינית, משרד הפנים לא קבע הנחיות ונהלים לטיפולן של הרשויות המקומיות בהטרדות מיניות ולא פיקח על יישום החוק בהן. בהתאם לכך המליץ משרד מבקר המדינה למשרד הפנים כי הגם ששר המשפטים הוא השר האחראי על יישום החוק, על משרד הפנים לפעול מתוקף אחריותו לאסדרת הטיפול בהטרדות מיניות בתחומי השלטון המקומי - לגבש קווים מנחים ונהלים שיסייעו להן לקיים את הוראות הדין, לטפל בתלונות על הטרדה מינית וליצור תרבות ארגונית מכבדת ונקייה.

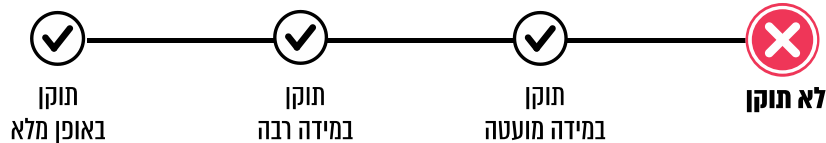


ביקורת המעקב

בנובמבר 2019 פרסם משרד הפנים חוזר מנכ"ל 9/2019 (להלן - חוזר המנכ"ל) שעניינו "מינוי אחראי על מניעת הטרדה מינית ברשות המקומית". בחוזר המנכ"ל צוין בין היתר כי ישום החוק למניעת הטרדה מינית אינו בסמכותו של משרד הפנים, אולם לאור חשיבותו של הטיפול בנושא, המשרד רואה לנכון להסב את תשומת ליבן של הרשויות המקומיות לחובות החלות עליהן מכוח החוק והתקנות. בהתאם לכך פורטו בחוזר החובות העיקריות המוטלות על הרשויות המקומיות בחקיקה, אולם החוזר לא כלל הנחיות וקווים מנחים כמולץ בדוח הקודם.

הביקורת הקודמת העלתה כי אף שחלפו 20 שנה מאז נחקק החוק למניעת הטרדה מינית, משרד הפנים לא קבע הנחיות ונהלים לטיפולן של הרשויות המקומיות בהטרדות מיניות ולא פיקח על יישום החוק בהן. ביקורת המעקב העלתה כי משרד הפנים לא גיבש הנחיות ונהלים לטיפולן של הרשויות המקומיות בהטרדות מיניות ולא קבע קווים מנחים לפעולות מניעה שעליהן לבצע¹⁴.

מידת תיקון הליקוי



משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2022 (להלן - תשובת משרד הפנים) כי "משרד הפנים אינו הגורם האמון על הנושא, אלא משרד המשפטים. עם זאת, כפי שכתוב בחוזר המנכ"ל, ולאור חשיבות הנושא, פורסם חוזר מנכ"ל בנושא זה, ובמסגרתו הועלתה המודעות לנושא וההנחיות הכתובות כאמור כולל הגדרת תפקיד". עוד ציין משרד הפנים בתשובתו כי למרות בקשות חוזרות ונשנות אגף בקרת ההון האנושי ברשויות המקומיות שבמשרד הפנים לא קיבל תקן ייעודי לנושא הגיוון התעסוקתי ולא יכול לתת מענה לנושא זה ודאי שלא לנושא ההטרדות המיניות שהינו תת נושא בתוך תת נושא השוויון המגדרי.

משרד המשפטים, בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2023 (להלן - תשובת משרד המשפטים), ביקש להדגיש כי החוק למניעת הטרדה מינית אינו מעניק לו סמכויות פיקוח ואכיפה מול מעסיקים שאינם עומדים בהוראות החוק או בחקיקת המשנה שמכוחו.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד הפנים יפעל, בתיאום עם משרד המשפטים, לקביעת נהלים לטיפול הרשויות המקומיות בתלונות על הטרדה מינית ובנוגע לפעולות מניעה שעליהן לבצע, ולא יסתפק בציון הוראות החוק, כפי שבוצע במסגרת חוזר המנכ"ל.

14 בעניין היעדר נהלים לגבי יידוע נפגעים ושמירה על פרטיות המעורבים בתלונה ראו פירוט בפרק "טיפולן של הרשויות המקומיות בתלונות על הטרדות מיניות".



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.

ב"הנחיות לעניין הגשת מצבת כ"א לשנת 2012 - פורמט חדש" שפרסם אגף כוח אדם ושכר ברשויות המקומיות¹⁵ במשרד הפנים (להלן - דוח מצבת כוח אדם), צוין כי "כל הרשויות המקומיות נדרשות להגיש דו"ח מצבת שנתי (לא מבוקר) בתחילת כל שנת תקציב". על הדוח לכלול נתונים על כוח האדם המועסק ברשות המקומית, ומטרתו לסייע לה ולמשרד הפנים בתכנון ובניהול של ההון האנושי בה.

בביקורת הקודמת נמצא כי משרד הפנים לא דרש מהרשויות המקומיות לדווח במסגרת דוחות מצבת כוח אדם על מינוי אחראי למניעת הטרדה מינית. כמו כן נמצא כי אין בידיו מידע על פעולות המניעה שנקטו הרשויות המקומיות בנושא ההטרדה המינית; על מספר התלונות שקיבלו; על טיפולן בתלונות ותוצאות הבירור; ועל הפעולות שנקטו בעקבות התלונות.

משרד מבקר המדינה המליץ בדוח הקודם שמשרד הפנים יגבש הנחיות לקבלת המידע הדרוש מהרשויות המקומיות בכל הנוגע לפעולותיהן למניעת הטרדות מיניות ולטיפול בהן, כדי שתהיה בידיו תמונת מצב כוללת שתאפשר לו הפקת לקחים וקביעת הנחיות מחייבות. משרד הפנים מסר בתשובתו לדוח הקודם כי הוא הנחה את גורמי המקצוע שבמשרדו לרכז בדוח מצבת כוח אדם נתונים על האחראים למניעת הטרדה מינית ועל הכשרתם.

ביקורת המעקב

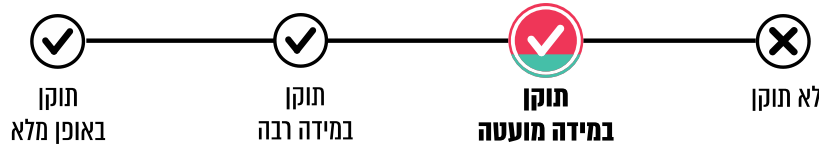
בביקורת הקודמת נמצא כי משרד הפנים לא דרש מהרשויות המקומיות לדווח על מינוי אחראי למניעת הטרדה מינית, ואין בידיו מידע על פעולות המניעה שנקטו הרשויות המקומיות בנושא. בביקורת המעקב נמצא כי משרד הפנים לא דרש מהרשויות המקומיות לדווח על מינוי אחראי למניעת הטרדה מינית במסגרת דוחות מצבת כוח אדם, וכי אין בידיו נתונים לגבי מספר האחראים ברשויות המקומיות. עוד נמצא בביקורת המעקב כי המשרד אינו אוסף מידע על הפעולות שנקטו הרשויות המקומיות בנוגע למניעת הטרדה מינית ועל מספר התלונות שהתקבלו והטיפול בהן ונתונים אלו לא מפורסמים לציבור.

עם זאת, נמצא בביקורת המעקב כי במסגרת רשימת נושאי הביקורת העיקריים שקבע משרד הפנים כי ייבדקו במסגרת דוחות ביקורת רואי החשבון החיצוניים ברשויות המקומיות, התבקשו רואי החשבון לבדוק אם הרשות המקומית מינתה אחראי למניעת הטרדות מיניות; כך לדוגמה נמצא בדוחות ביקורת רואי החשבון לשנת 2021.



מומלץ כי משרד הפנים ידרוש מהרשויות המקומיות לדווח לו על מינוי אחראי למניעת הטרדה מינית במסגרת דוחות מצבת כוח אדם על מנת שתהיה בידי תמונה כוללת של מספר האחראים ברשויות המקומיות והוא יוכל לפעול מול רשויות מקומיות שלא מינו אחראי. עוד מומלץ כי משרד הפנים יגבש הנחיות לקבלת המידע הדרוש מהרשויות המקומיות בכל הנוגע לפעולותיהן למניעת הטרדות מיניות ולטיפול בהן, כדי שתהיה בידי תמונה מלאה שתאפשר לו הפקת לקחים וקביעת הנהלים הדרושים. לאור חשיבות הנושא מומלץ כי משרד הפנים יפעל לפרסום נתונים אלו לציבור.

מידת תיקון הליקוי



פעולות הרשות לקידום מעמד האישה

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

נוסף על התפקידים המוזכרים לעיל, הוטלו על הרשות לקידום מעמד האישה תפקידים מכוח חוקים אחרים, דוגמת חוק הרשויות המקומיות (יועצת לקידום מעמד האישה), התש"ס-2000, לפיו על הרשות לפעול לקידום תוכניות הכשרה ליועצות לקידום מעמד האישה שמתמנות ברשויות המקומיות ולהיות אחראית לביצוען. עוד נקבע בחוק האמור כי הרשות המקומית תודיע לשר הפנים ולרשות לקידום מעמד האישה על מינוי יועצת לקידום מעמד האישה ותעביר להם עותק של כתב המינוי¹⁶; היועצת תדווח, מדי שנה בשנה, לרשות לקידום מעמד האישה ולמועצת הרשות המקומית על פעולותיה, על המדיניות שהיא מיישמת ועל המשאבים העומדים לרשותה¹⁷, והרשות לקידום מעמד האישה תכלול בדוח השנתי שמוגש לממשלה ולכנסת¹⁸ סיכום של הדוחות שהגישו לה היועצות לקידום מעמד האישה¹⁹.

16 בסעיף 2(ב) לחוק הרשויות המקומיות (יועצת לקידום מעמד האישה), התש"ס-2000.

17 בסעיף 4(ד) לחוק הרשויות המקומיות (יועצת לקידום מעמד האישה), התש"ס-2000.

18 לפי סעיף 21 לחוק הרשות לקידום מעמד האישה, התשנ"ח-1998.

19 בסעיף 4(ה) לחוק הרשויות המקומיות (יועצת לקידום מעמד האישה), התש"ס-2000.



בביקורת הקודמת נמצא כי הרשות לקידום מעמד האישה פנתה בעבר לרשויות המקומיות, אספה פרטים על הפעולות שהן נקטו בנוגע למינוי אחראי למניעת הטרדה מינית ושלחה להן תזכורות בנושא. אולם מנהלת הרשות לקידום מעמד האישה דאז מסרה לצוות הביקורת כי בהיעדר סמכויות חוקיות בנושא, הרשות לא עקבה אחר מינוי אחראים למניעת הטרדה מינית ואחר יישום הוראות חוק אחרות בנושא זה ברשויות המקומיות ובארגונים אחרים.

ביקורת המעקב

ביקורת המעקב העלתה כי בשנת 2022 הרשות לקידום מעמד האישה יזמה מהלך להגברת מעורבותה בפעולות הרשויות המקומיות למניעת הטרדות מיניות והיא פנתה למשרד הפנים לצורך פרסום סקר בקרב הרשויות המקומיות, שבמסגרתו ייאספו נתונים על יישום הוראות החוק למניעת הטרדה מינית ועל מספר התלונות שהתקבלו. מהרשות לקידום מעמד האישה נמסר כי היא מתכננת גם לקיים הכשרות לאחראים ברשויות המקומיות, כדי לתת להם כלים לביצוע התפקיד וכדי לשמש עבורם כתובת לפניות בנושא.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעולות הרשות לקידום מעמד האישה בנושא.

מומלץ כי משרד הפנים והרשות לקידום מעמד האישה יפעלו לקדם את מעורבותה של הרשות לקידום מעמד האישה בתחום מניעת הטרדות מיניות בקרב רשויות מקומיות וישקלו לקדם הסדר הדומה לזה הקיים לגבי יועצות לקידום מעמד האישה ברשויות המקומיות גם לגבי האחראים למניעת הטרדות מיניות, בשינויים המחוייבים, למשל הסדר ולפיו האחראים יידרשו לדווח בכל שנה על פעולות המניעה שביצעו ומספר התלונות שהוגשו באותה רשות מקומית. הסדר כזה עשוי לתרום לביסוס מעמדם של האחראים ולהתמקצעות בתפקיד ויאפשר פיקוח ובקרה על פעולות הרשויות המקומיות בנושא. עוד מומלץ לפרסם לציבור מידע ונתונים בנושא. פרסום הנתונים לציבור יגביר את השקיפות של הנעשה בתחום ההטרדות המיניות, יתרום להעלאת המודעות ויעודד נקיטת פעולות למניעתן.

הרשות לקידום מעמד האישה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2023 כי בהיעדר הסדרה ומתן סמכויות מפורשות לרשות בתחום זה, קיים קושי משמעותי באיסוף המידע המורחב הנדרש לצורך אכיפת יישום הוראות החוק. עוד מסרה הרשות בתשובתה כי אף שהרשות נכונה לקחת על עצמה סמכויות כאמור ואף רואה בכך חשיבות יתרה, לצד מתן הסמכויות יש צורך לוודא תקצוב ותקינה מספקת של כוח אדם לצורך מתן המענים באופן אפקטיבי.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא אינו רואה מניעה שהרשות לקידום מעמד האישה תפעל להיות מעורבת יותר בנושא זה, וכי הוא ישמח לשתף פעולה עם הרשות.

האחראי למניעת הטרדה מינית ברשות המקומית

בתקנות נקבע כי המעסיק ימנה אדם מטעמו לאחראי למניעת הטרדה מינית. לפי התקנות, תפקידיו של האחראי הם לקבל תלונות; לברר את התלונות ולהמליץ למעסיק על אופן הטיפול במקרה של הטרדה מינית; ולתת ייעוץ, מידע והדרכה לעובדים הפונים אליו (להלן - האחראי



למניעת הטרדה מינית או האחראי). במקרה הצורך, ובהתחשב במספר העובדים ובפיזורם הגיאוגרפי, ימנה המעסיק כמה אחראים כדי להקל את הגישה אליהם. תפקידו של האחראי חיוני ליישום החוק, בין השאר משום שהוא הכתובת לנפגעים המבקשים הכוונה ואוון קשבת, ונוכח אחריותו לברר את התלונות המוגשות לו. כמו כן הוא עשוי אף להידרש להעיד בערכאות משפטיות.

בכל הנוגע למינוי האחראי, בחוזר המנכ"ל צוין כי נדרש שהוא ייעשה בהתאם לכללי קליטת עובדים ברשויות המקומיות. באוקטובר 2020 פרסמו משרד הפנים ואגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר הבהרה²⁰, ובמסגרתה צוין, בין היתר, כי אחראי שמונה לאחר מועד פרסום חוזר המנכ"ל יידרש להתמנות במכרז כדין.

מינוי אחראי למניעת הטרדות מיניות

בביקורת הקודמת הופץ שאלון לכל 257 הרשויות המקומיות, ובו הן נשאלו בין השאר אם מינוי אחראי למניעת הטרדות מיניות. מתשובות הרשויות המקומיות לשאלון נמצא כי 214 רשויות מקומיות מינו אחראי, 40 רשויות מקומיות לא מינו אחראי, ושלוש רשויות מקומיות לא ענו על השאלה בנושא.

משרד מבקר המדינה העיר לאותן 40 רשויות מקומיות על כי לא מינו אחראי למניעת הטרדה מינית וציין כי בהיעדר אחראי, עולה חשש ממשי שלנפגעים לא תהיה כתובת לפנות אליה, והטרדות מיניות לא יטופלו. עוד ציין משרד מבקר המדינה כי הימנעות שלוש רשויות ממתן מענה לשאלה בנושא מעלה חשש שהן לא קיימו את חובתן החוקית.

ביקורת המעקב

בביקורת הקודמת נמצא כי 40 רשויות מקומיות לא מינו אחראי, ושלוש רשויות מקומיות לא ענו על השאלה בנושא. בביקורת המעקב נמצא כי 38 מתוך אותן 40 הרשויות המקומיות שלא מינו אחראי ושלוש הרשויות המקומיות שלא השיבו על השאלה בנושא בשאלון - מינו אחראי למניעת הטרדה מינית²¹. ואלה שתי הרשויות המקומיות שלא מינו אחראי: **בסמת טבעון** ו**יאנוח-ג'ת**.

עוד נמצא בביקורת המעקב כי בעיריות **טייבה** ו**טירה** האחראיות יצאו לגמלאות, ובמועד ביקורת המעקב לא מונו אחראיות במקומן.

על הרשויות המקומיות **בסמת טבעון**, **טייבה**, **טירה** ו**יאנוח-ג'ת** לקיים את הוראות התקנות בעניין זה ולפעול למינוי אחראי למניעת הטרדה מינית.

20 תגמול כספי בגין מינוי אחראי על מניעת הטרדה מינית ויועצת לקידום מעמד האישה - הבהרה, אגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר ואגף בכיר בקרת ההון האנושי ברשויות המקומיות במשרד הפנים (אוקטובר 2020).

21 ארבע רשויות מקומיות דיווחו על מינוי אחראי במסגרת הדיווח על תיקון ליקויים לדוח הקודם, 37 רשויות מקומיות דיווחו על מינוי אחראי במסגרת שאלות המעקב ושתי רשויות מקומיות דיווחו על מינוי אחראי במסגרת ביקורת המעקב.

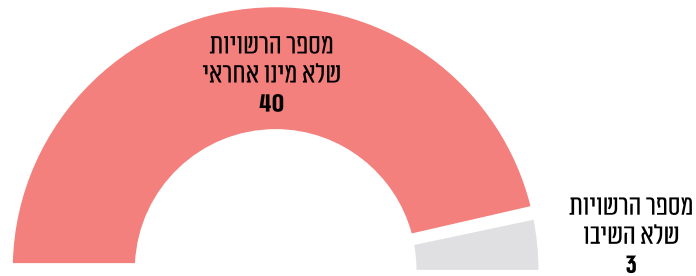


מידת תיקון הליקוי

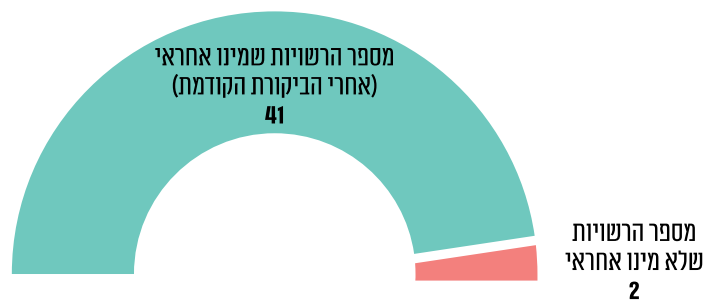


תרשים 1: מינוי אחראי ברשויות המקומיות

בביקורת הקודמת



בביקורת המעקב



על פי נתונים שנאספו בביקורת, בשאלות המעקב ובניתוח דיווחי תיקון הליקויים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מינוי אחראי ברשויות המקומיות שנבדקו

מינוי אחראי

ביקורת המעקב

בביקורת הקודמת נמצא כי הרשויות המקומיות **באר יעקב** ו**טבריה** לא מינו אחראי²². בביקורת המעקב נמצא כי כל 12 הרשויות המקומיות שנבדקו מינו אחראים למניעת הטרדות מיניות. יצוין כי העיריות **חדרה** ו**טירת כרמל** מינו שתי אחראיות, בין השאר על מנת לחלק ביניהן את העבודה בנושא ועל מנת לתת מענה במקרים בהם אחראית אחת לא נמצאת בעבודה או מנועה מלטפל בתלונה.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את העיריות **חדרה** ו**טירת כרמל** על מינוי יותר מאחראי אחד.

כתב מינוי

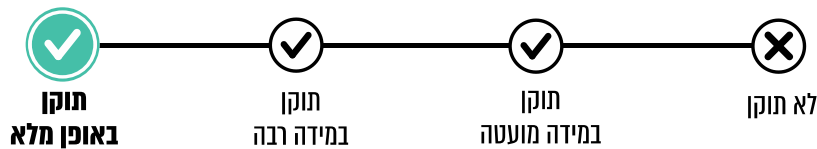
סדרי מינהל תקין מחייבים כי מינוי האחראי ייעשה באופן רשמי, בפרט נוכח חשיבותו ומורכבותו של תפקידו כאמור לעיל.

בביקורת הקודמת נמצא כי בעיריות **חדרה**, **טירת כרמל** ו**נצרת** ובמועצה המקומית **רכסים** - לא היה כתב מינוי רשמי לאחראי. משרד מבקר המדינה המליץ להן כי עליהן למנות את האחראי באופן רשמי ובכתב.

ביקורת המעקב

בביקורת הקודמת נמצא כי בעיריות **חדרה**, **טירת כרמל** ו**נצרת** ובמועצה המקומית **רכסים** לא היה כתב מינוי רשמי לאחראי. בביקורת המעקב נמצא כי הרשויות האמורות תיקנו את הליקוי ומינו את האחראי באופן רשמי ובכתב.

מידת תיקון הליקוי



22 בתשובותיהן לדוח הקודם מינואר-פברואר 2019 מסרו הרשויות המקומיות באר יעקב וטבריה כי בעקבות הביקורת הן מינו אחראי.



ההודעה לעובדים על מינוי האחראי

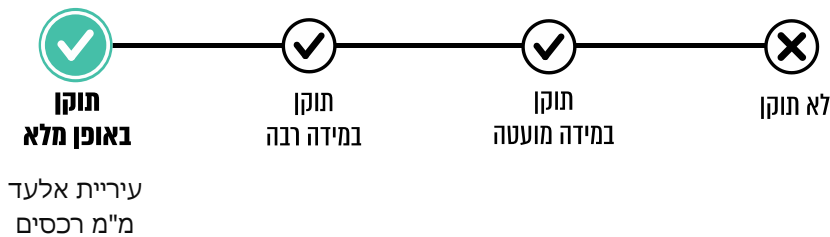
בתקנות נקבע כי על המעסיק להביא לידיעתו של כל עובד את שם האחראי ואת הפרטים הדרושים לשם פנייה אליו. פרסום שמו של האחראי ודרכי ההתקשרות עימו חיוני למילוי תפקידו - להיות כתובת ברורה לעובדים להגשת תלונה ולקבלת ייעוץ והכוונה.

משרד מבקר המדינה ציין בדוח הקודם כי 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 ולא מרצון אמיתי לטפל בהטרדות מיניות המתרחשות ברשות המקומית ולנסות לעקור את התופעה מן השורש.

ביקורת המעקב

בביקורת הקודמת עלה כי עיריית **אלעד** והמועצה המקומית **רכסים** לא הביאו לידיעת עובדיהן את זהותו של האחראי שמינו. בביקורת המעקב נמצא כי עיריית **אלעד** והמועצה המקומית **רכסים** תיקנו את הליקוי ופרסמו לעובדים את זהות האחראי למניעת הטרדה מינית ברשות המקומית ואת פרטי יצירת הקשר עימו.

מידת תיקון הליקוי



עם זאת עלה בביקורת המעקב כי עיריית **אור עקיבא** מינתה אחראית לתפקיד ששימשה בתפקיד זה עד יוני 2022, וכי העירייה לא הביאה לידיעת עובדיה את זהות האחראית שמינתה ואת פרטי יצירת הקשר עימה.

עוד נמצא בביקורת המעקב כי עד מועד סיום הביקורת בספטמבר 2022 עיריית **נצרת** לא הביאה לידיעת עובדיה את זהות האחראית שמינתה לתפקיד בינואר 2020.

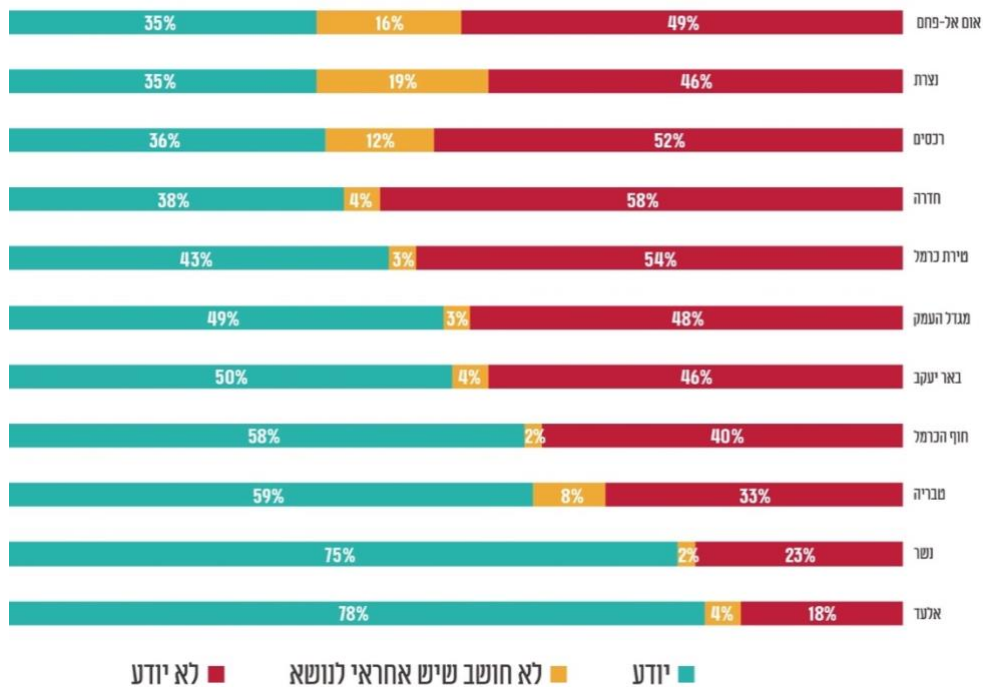
עיריית **אור עקיבא** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2023 כי בנובמבר 2022 נבחרה אחראית חדשה בעירייה, והעירייה שלחה הודעה בדבר מינויה לתפקיד לכלל העובדים.

על עיריית **נצרת** לקיים את הוראות הדין בדבר פרסום זהות האחראי ופרטי יצירת הקשר עימו. הדבר הכרחי כדי שמי שנפגע יוכל לפנות אליו, לקבל סיוע ולהגיש תלונה.



במסגרת שיתוף הציבור ציינו 51% מהמשיבים כי לא ידועה להם זהות האחראי או שהם אינם חושבים שיש אחראי ברשות. להלן הממצאים בחלוקה לרשויות המקומיות שנבדקו²³:

תרשים 2: שיעור העובדים שידועה להם זהות האחראי למניעת הטרדה מינית ברשות המקומית



על פי סקר שיתוף הציבור שביצע משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בעוד שבעיריות **אלעד** ו**נשר** שיעור העובדים שידועה להם זהות האחראי היה גבוה - 78% ו-75% בהתאמה, ברשויות המקומיות **אום אל-פחם**, **נצרת**, **רכסים**, **חדרה**, **טירת כרמל** ו**מגדל העמק** שיעור העובדים שזהות האחראי ידועה להם היה נמוך מ-50%.

על כלל הרשויות המקומיות לפעול להעלאת המודעות של העובדים לקיומו של האחראי על מניעת הטרדות מיניות.

עיריית **מגדל העמק** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2023 כי היא פעלה כדי שיותר עובדים יכירו את האחראי, ונקבע כנס לכלל העובדים בנושא. המועצה המקומית **רכסים**

23 מאחר שבעיריית אור עקיבא שיעור העונים היה נמוך מ-10% ופחות מ-50 משיבים, הנתונים לגבי עירייה זו לא מוצגים בתרשים.



מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2023 כי בעקבות ממצאי שיתוף הציבור תפקיד האחראי יחודד ויפורסם לכלל העובדים במועצה.

האחראי למניעת הטרדה מינית - הגדרת תפקידו

בתקנות נקבע כי המעסיק ימנה לאחראי אדם המתאים ככל האפשר למילוי תפקיד זה 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)²⁴. 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 כדי שיבוצע במקצועיות וביעילות, והם משפיעים על מעמדו בתוך הארגון.

בשנת 1992 פרסם משרד הפנים קובץ ניתוח עיסוקים ותיאור תפקידים בשלטון המקומי²⁵. בקובץ מתוארים, בין השאר, תחומי האחריות של בעלי התפקידים, כפיפותם הארגונית ותנאי הסף למינוים. בפברואר 2014, באמצעות חוזר מנכ"ל²⁶, פרסם משרד הפנים עדכון שהחליף את קובץ ניתוח העיסוקים והוא אמור לסייע לכל רשות מקומית בהקמת מבנה ארגוני ובהגדרת תפקידים שיהלמו את מאפייניה הייחודיים.

בביקורת הקודמת נמצא כי משרד הפנים לא הגדיר את תפקידו ואת תחומי אחריותו של האחראי למניעת הטרדה מינית ברשות המקומית ולא קבע תנאי סף לתפקיד. משרד מבקר המדינה המליץ כי 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 בתגובתו על ממצאי הדוח הקודם כי הוא יפעל להגדרת תפקידים של האחראים למניעת הטרדה מינית במסגרת קובץ ניתוח העיסוקים.

ביקורת המעקב

בביקורת הקודמת נמצא כי משרד הפנים לא הגדיר את תפקידו ואת תחומי אחריותו של האחראי למניעת הטרדה מינית ברשות המקומית ולא קבע תנאי סף לתפקיד. בביקורת המעקב נמצא כי בנובמבר 2019 פרסם משרד הפנים הגדרת תפקיד ל"אחראי על מניעת הטרדה מינית ברשות המקומית" (להלן - הגדרת התפקיד)²⁷.

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

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

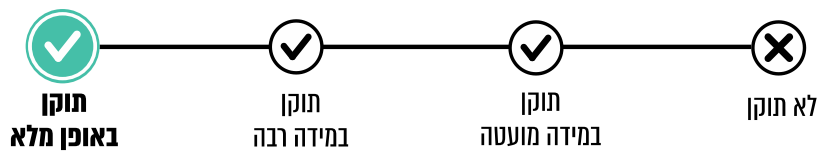
26 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2014 (3.2.14).

27 משרד הפנים, מינהל השלטון המקומי, אגף בכיר בקרת ההון האנושי ברשויות המקומיות, "אחראי על מניעת הטרדה מינית ברשות המקומית" (נובמבר 2019).



בהגדרת התפקיד נקבעו תחומי אחריותו של האחראי: טיפול בתלונות וייצוג העובדים בנושא הטרדות מיניות והתנכלויות מול הרשות המקומית; הנגשת מידע, העלאת המודעות וקידום ההסברה בנושא הטרדות מיניות והתנכלויות; ומתן ייעוץ והדרכה לעובדים. עוד מפורטים בהגדרת התפקיד הביצועים הנדרשים והמשימות העיקריות הנגזרים מתחומי האחריות של האחראי, כפיפות האחראי וכן התנאים המקדימים למינוי. עוד נקבע כי "לא ימונה לתפקיד זה עובד המועסק במשרת אמן או במשרה זמנית".

מידת תיקון הליקוי



התגמול הכספי לאחראי

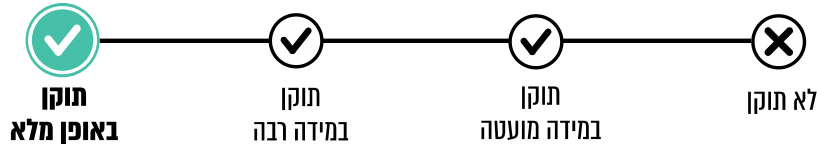
ביקורת המעקב

בתקופת הביקורת הקודמת לא הייתה הנחיה למתן תגמול כספי למי ששימש בתפקיד האחראי למניעת הטרדה מינית ברשות המקומית. בביקורת המעקב הועלה כי במרץ 2020 פרסמו אגף בכיר בקרת ההון האנושי ברשויות המקומיות שבמשרד הפנים ואגף שכר והסכמי עבודה שבמשרד האוצר כי הוחלט על תגמול כספי לעובד רשות מקומית שיבצע את תפקיד האחראי למניעת הטרדה מינית נוסף על תפקידו (להלן - ההחלטה בדבר תגמול כספי או ההחלטה).

לפי ההחלטה, עובד המועסק בהתאם להסכמים קיבוציים יהא זכאי לדרגה אחת נוספת כל עוד ישמש בתפקיד האחראי. במקרה שבו יתמנה לתפקיד עובד המדורג בדירוג חינוך, נוער, חברה וקהילה הוא יהא זכאי לתוספת של 700 ש"ח ברוטו לחודש, ובמקרה שבו יתמנה לתפקיד עובד המדורג בדירוג שבו לא קיימות דרגות, כדוגמת דירוג עובדים סוציאליים, ובמסגרת השכר שלו קיימות "רמות גמול", העובד יהיה זכאי לרמת גמול נוספת. במקרה שבו יתמנה לתפקיד עובד המועסק בחוזה אישי ושכרו נגזר משכר בכירים, תיקבע תוספת הדרגה כתוספת של 2.5% משכר הבכירים שבו הוא מועסק. בהחלטה צוין כי במקרים שבהם תמנה הרשות המקומית אחראית למניעת הטרדה מינית נוסף על תפקידה כיועצת לקידום מעמד האישה, לא יינתן כפל תשלום בגין שני התפקידים, וכן כי התגמול לא חל על רשויות מקומיות המצויות בתוכנית הבראה או התייעלות, אלא במקרים חריגים ובאישור מיוחד של משרד הפנים. לפי סעיף 3 להחלטה, "תשלום התגמול הכספי מותנה בכך שהאחראי על מניעת הטרדה מינית נבחר לתפקידו בהליך מכרזי כדין".



מידת תיקון הליקוי



הועלה כי בעקבות פניות חוזרות ונשנות, באוקטובר 2020 פרסמו משרד הפנים ומשרד האוצר הבהרה ולפיה התגמול "יתאפשר רק במקרה של עובדת אשר נבחרה לתפקידה **בהליך מכריזי כדין**" (ההדגשה במקור), ובהמשך ההבהרה צוין כי "נקבעה הוראת מעבר לפיה אחראית על מניעת הטרדה מינית ששימשה בתפקיד זה לפני שנקבע תגמול כספי לתפקיד, תוכל להישאר בתפקיד גם כעת".

משרד הפנים מסר לצוות הביקורת כי גם מי שמונה כאחראי שלא בדרך של מכרז לפני פרסום ההחלטה, כאשר לא הייתה חובה לקיים מכרז לתפקיד, זכאי לקבל את התגמול הכספי בגין מילוי התפקיד.

בביקורת המעקב נמצא כי בעיריות **אום אל-פחם** וחדרה האחראיות מקבלות תגמול כספי בהתאם להחלטה; עיריית **אור עקיבא** פנתה למשרד הפנים וקיבלה ממנו אישור מיוחד לתת תגמול כספי לאחראי בשל היותה בתוכנית הבראה; ובעיריית **באר יעקב**, במועצה המקומית **רכסים** ובמועצה האזורית **חוף הכרמל** האחראית משמשת גם יועצת לקידום מעמד האישה ברשות המקומית ולכן אינה זכאית לתוספת דרגה בהתאם להחלטה.

עוד נמצא כי בעיריות **אלעד**, **טבריה**, **טירת כרמל**, **מגדל העמק**, נצרת ונשר, האחראיות אינן מקבלות תגמול בגין התפקיד בהתאם לקבוע בהחלטה: בעיריות **נצרת ונשר** האחראיות מקבלות תוספת של 20 ו-15 שעות כוננות, בהתאמה, בגין מילוי התפקיד; ובעיריות **אלעד**, **טבריה**, **טירת כרמל** ו**מגדל העמק** האחראיות אינן מקבלות כל תגמול.

העיריות **אלעד**, **טבריה**, **מגדל העמק**, **נצרת ונשר** מסרו לצוות הביקורת כי לא היו מודעות להחלטה בדבר תגמול כספי לאחראי. בעקבות הביקורת עיריית **מגדל העמק** מסרה כי העובדת מתוגמלת כנדרש; ועיריית **טירת כרמל** מסרה לצוות הביקורת כי ההחלטה נשלחה אליה אולם היא לא פעלה בנושא עד כה, ובכוונתה לפעול בהתאם להנחיה.

עיריית **חדרה** סברה כי קיימת חובה לקיים מכרז כדי להעניק תגמול כספי לאחראי ולכן פרסמה בשנת 2021 מכרז לתפקיד, ובו זכתה האחראית שמונתה קודם לכן.

משרד מבקר המדינה מצוין לחיוב את ההחלטה בדבר תגמול כספי לאחראי למניעת הטרדה מינית ברשות המקומית. בהחלטה זו יש כדי להעביר מסר בדבר חשיבות התפקיד והמקצועיות הנדרשת כדי לבצע אותו כהלכה.



עם זאת מומלץ כי משרד הפנים יביא לידיעת כלל הרשויות המקומיות את ההחלטה בדבר תגמול כספי ויחדד את עמדתו ולפיה גם אחראי שמונה שלא בדרך של מכרז לפני פרסום ההחלטה, כאשר עדיין לא הייתה חובה לקיים מכרז לתפקיד, זכאי לקבל את התגמול.

עיריית אלעד מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2022 כי בעקבות הביקורת הליקוי תוקן באופן מלא והאחראית מתוגמלת כנדרש. עיריית נשר מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2023 כי העירייה ביצעה עדכון דרגה לאחראית בהתאם להחלטה; עיריית טבריה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2022 כי הנושא נמצא בטיפול.

מומלץ כי העיריות טבריה, טירת כרמל, ונצרת ישלימו בחינת מתן תגמול לאחראי בהתאם לתנאי ההחלטה האמורה.

מינוי ממלא מקום לאחראי לצורך מניעת ניגוד עניינים ובירור תלונות נגד בכירים

במסגרת תפקידו האחראי עשוי להידרש לטפל בתלונות על עובדים הממונים עליו, לרבות בכירים ברשות המקומית, ועל עובדים שהוא מכיר היכרות אישית קרובה. תלונות כאלה עלולות להעמידו במצב של ניגוד עניינים, מצב שהסתברותו גבוהה במיוחד ברשויות מקומיות קטנות, שעובדיהן מכירים זה את זה. במקרים האמורים יתקשה האחראי לברר את התלונה באופן מקצועי.

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

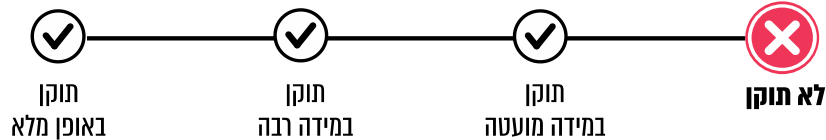
בביקורת הקודמת נמצא כי משרד הפנים לא פרסם הנחיות לטיפול בתלונות על הטרדות מיניות נגד בכירים ברשויות המקומיות ובנוגע למידת מעורבותם של האחראים בטיפול בתלונות כאלה, והומלץ בה כי משרד הפנים יקבע בנהל את אופן טיפולן של הרשויות המקומיות בתלונות נגד גורמים בכירים בהן כדי להבטיח שהן ינהגו בנושא זה באופן אחיד, ללא משוא פנים וללא מורא. משרד הפנים מסר בתגובתו על ממצאי הדוח הקודם כי במסגרת חוזר המנכ"ל שבכוונתו להוציא, תינתן התייחסות למקרים של ניגוד עניינים כאמור.

ביקורת המעקב

בביקורת הקודמת מסר משרד הפנים כי בכוונתו לפרסם חוזר מנכ"ל שבמסגרתו תינתן התייחסות למקרים של ניגוד עניינים. בביקורת המעקב נמצא כי חוזר המנכ"ל והגדרת התפקיד שפרסם משרד הפנים אינם עוסקים במצב שבו האחראי נתון במצב של ניגוד עניינים ובמצב שבו הוא נדרש לברר תלונות נגד בכירים ברשות המקומית.



מידת תיקון הליקוי



משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי סעיף 7(ד) לחוק למניעת הטרדה מינית, מסמיך את שר המשפטים, בהסכמת שר העבודה והרווחה ובאישור הוועדה לקידום מעמד האישה, לקבוע כללים לקיום חובת המעסיק. כל נושא של קיום חובת המעסיק הוא לפתחם, ולא לפתחו של משרד הפנים.

משרד המשפטים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי כבר קיימת בתקנות למניעת הטרדה מינית תקנה המסדירה מצב של ניגוד עניינים של אחראי, וכי מצב של קושי של אחראי במילוי תפקידו בשל תלונה שמוגשת נגד מעסיקו אינה ייחודית לרשויות המקומיות.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי בהמשך לתקנה הרלוונטית, משרד הפנים יפרסם, בתיאום עם משרד המשפטים, הנחיות למקרה שבו מוגשות תלונות נגד בכירים ברשות המקומית, והאחראי נתון במצב של חשש לניגוד עניינים באופן שאינו מאפשר את ביצוע הביורוקרטי-על-ידו.

הכשרת האחראים וליווי מקצועי שלהם

כדי שהאחראי ימלא את תפקידו במקצועיות וברגישות, עליו להכיר את הוראות החוק הרלוונטיות, להתעדכן בהן ובפסיקה, להכיר את האפשרויות השונות העומדות לפני המתלוננים ואת יתרונותיה וחסרונותיה של כל אפשרות. בתקנות נקבע כי האחראי במוסדות להשכלה עיונית או מקצועית ובכוחות הביטחון יעבור בסמוך למינויו הכשרה²⁸ בהיקף של 18 שעות לכל הפחות, שתעסוק בין השאר במהות התפקיד, בהכרת החוק למניעת הטרדה מינית, בדרכי מניעה של הטרדות מיניות ובאופן הטיפול בתלונות. בתיאור תפקידו של הממונה על השוויון המגדרי בשירות המדינה, האחראי בין השאר לקבלת תלונות על הטרדות מיניות, נקבע כי בשנתו הראשונה בתפקיד עליו לעבור קורס הכשרה בהצלחה.

בביקורת הקודמת נמצא כי החוק והתקנות לא קבעו חובת הכשרה לאחראים למניעת הטרדות מיניות ברשויות המקומיות, וכי בנושא זה פעלה כל רשות מקומית כראות עיניה. עוד נמצא כי העיריות **אור עקיבא**, **אלעד** ו**ונשר** והמועצה המקומית **רכסים** לא הכשירו את האחראי לשמש בתפקידו. משרד מבקר המדינה ציין בהמלצתו לרשויות כי הכשרתם המקצועית של האחראים והשתתפותם בהשתלמויות תקופתיות לצורך שמירה על רמתם המקצועית, חיוניות למילוי תפקידם זה. בתשובתן לדוח הקודם מסרו עיריות **אור עקיבא** ו**ונשר** כי בכוננתן לפעול להכשרת האחראי למניעת הטרדה מינית בעירייה.

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

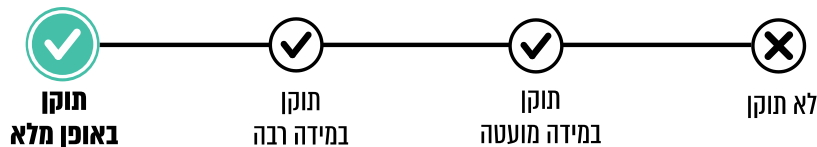


ביקורת המעקב

בביקורת הקודמת נמצא כי החוק והתקנות לא קבעו חובת הכשרה לאחראים למניעת הטרדות מיניות ברשויות המקומיות. בביקורת המעקב נמצא כי במסגרת הגדרת התפקיד שפרסם משרד הפנים נקבע כי "על אחראי על מניעת הטרדה מינית לקבל הכשרה בסמיכות למינוי בנושאים הבאים: החוק למניעת הטרדה מינית, פגיעה מינית כתופעה חברתית ויישום החוק". בהגדרת התפקיד נקבע כי ההכשרה תינתן על ידי גוף מוסמך שקיבל אישור על כך ובהיקף של 30 שעות לכל הפחות.

בביקורת הקודמת נמצא כי העיריות **אור עקיבא**, **אלעד** ו**נשר** והמועצה המקומית **רכסים** לא הכשירו את האחראי לשמש בתפקידו. בביקורת המעקב נמצא כי האחראיות בעיריות **אור עקיבא**²⁹, **אלעד** ו**נשר** ובמועצה המקומית **רכסים** עברו הכשרה ייעודית לצורך התפקיד.

מידת תיקון הליקוי



פעולות הרשויות המקומיות למניעת הטרדה מינית

החוק למניעת הטרדה מינית קובע את זכותם של עובדים לסביבה נקייה מהטרדה מינית, וכי על המעסיק לנקוט אמצעים סבירים בנסיבות העניין כדי למנוע מעובדו או מממונה מטעמו אף אם אינו עובדו להטריד מינית. בתקנות מפורטות הפעולות שעל המעסיק לנקוט כדי למנוע הטרדה מינית בארגון, ותכליתן 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 ויפורטו בו דרכי הגשת התלונות (להלן - תקנון למניעת הטרדה מינית או התקנון), ולפרסם אותו 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

29 כאמור האחראית סיימה את תפקידה בעירייה ביוני 2022, ובנובמבר 2022 נבחרה אחראית חדשה.



אזרחית שאפשר להגיש תביעה בגינה; את מדיניות המעסיק ואחריותו למניעת הטרדה מינית וכן את האמצעים למניעת הטרדה מינית בארגון; ואת הליך בירור התלונה אצל המעסיק. בסעיף 8 לתקנות נקבע כי על המעסיק להתאים את התקנון לדוגמה למאפייני הארגון, לרבות סוג פעילותו והיקפה, מספר העובדים, שפתם וכל מאפיין רלוונטי אחר, ולפרסם את התקנון במקום בולט לעין, ובמקרה הצורך ביותר ממקום אחד.

קביעת תקנון

בשאלון שהופץ בביקורת הקודמת נמצא כי 193 רשויות קבעו תקנון, 59 רשויות מקומיות לא קבעו תקנון, וחמש רשויות מקומיות לא ענו על השאלה בנושא.

משרד מבקר המדינה העיר לאותן 59 רשויות מקומיות על כי לא קבעו תקנון למניעת הטרדה מינית והמליץ כי עליהן לעשות זאת. עוד ציין משרד מבקר המדינה כי הימנעות חמש רשויות ממתן מענה לשאלה בנושא מעלה חשש שהן לא קיימו את חובתן החוקית לקביעת תקנון, וכי עליהן לעשות כן לאלתר ולקיים את הוראות החוק בעניין זה, אם הן טרם עשו כן.

ביקורת המעקב

בביקורת הקודמת נמצא כי 59 רשויות מקומיות לא מינו אחראי, וחמש רשויות מקומיות לא ענו על השאלה בנושא. בביקורת המעקב נמצא כי 59 מתוך 64 הרשויות המקומיות שלא קבעו תקנון או שלא ענו על השאלה בנושא בביקורת הקודמת - תיקנו את הליקוי וקבעו תקנון³⁰. ואלה חמש הרשויות המקומיות שלא קבעו תקנון למניעת הטרדה מינית: **בסמת טבעון, זרזיר, לקייה, מעלה עירון וסאג'ור**.

המועצה המקומית **סאג'ור** מסרה בתשובה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2022 כי בעקבות הביקורת היא קבעה תקנון למניעת הטרדה מינית ופרסמה אותו באתר המרשתת של המועצה לכלל העובדים.

על המועצות המקומיות **בסמת טבעון, זרזיר, לקייה ומעלה עירון** לקבוע תקנון למניעת הטרדה מינית ולפרסמו לידיעת עובדיהן.

מידת תיקון הליקוי

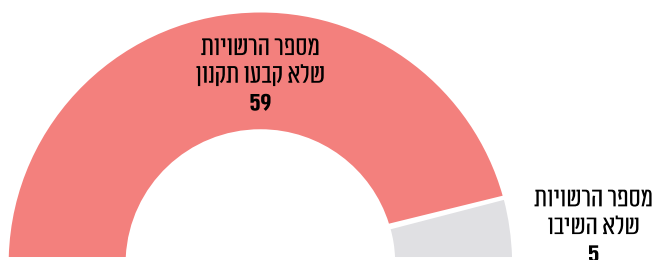


30 15 רשויות מקומיות דיווחו על קביעת תקנון במסגרת הדיווח על תיקון ליקויים לדוח הקודם, 48 רשויות מקומיות דיווחו על כך במסגרת שאלות המעקב ורשות מקומית אחת דיווחה על כך במסגרת ביקורת המעקב.

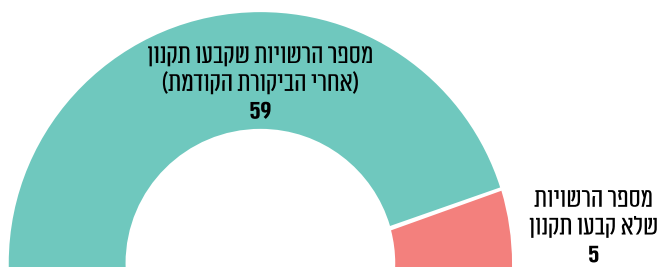


תרשים 3: קביעת תקנון ברשויות המקומיות

בביקורת הקודמת



בביקורת המעקב



על פי נתונים שנאספו בביקורת, בשאלות המעקב ובניתוח דיווחי תיקון הליקויים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

פרסום תקנון

החוק קובע כי מעסיק המעסיק יותר מ-25 עובדים שלא פרסם תקנון, דינו קנס על עצם ביצוע העבירה וקנס נוסף עבור כל שבוע שהעבירה נמשכת בו.



ביקורת המעקב

בביקורת המעקב נמצא כי בעיריות **אור עקיבא ונצרת** לא היה תלוי תקנון בבניין העירייה; בעיריית **באר יעקב** לא היה תלוי תקנון בבניין העירייה הראשי, והתקנונים שנתלו במבני עירייה סמוכים לא כללו את שם האחראי ואת פרטי הקשר שלו. במהלך הביקורת מסרה האחראית לצוות הביקורת כי התקנונים תוקנו ונוספו בהם פרטי הקשר שלה; בשאר הרשויות המקומיות שנבדקו התקנון היה תלוי באופן בולט ומונגש לפחות במקום אחד בבניין העירייה.

עיריית **אור עקיבא** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בעקבות הביקורת היא תלתה תקנון בבניין העירייה הראשי. עיריית **באר יעקב** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2023 כי התקנון תלוי בבניין העירייה, והוא כולל את פרטי הקשר המעודכנים של האחראית.

על עיריית **נצרת** לתלות את התקנון שקבעה בבניין העירייה.

בביקורת המעקב נבדק פרסום התקנון באתרי המרשתת של הרשויות המקומיות שנבדקו. הבדיקה העלתה כי מתוך 12 הרשויות המקומיות שנבדקו, שלוש רשויות מקומיות פרסמו את התקנון באתר המרשתת שלהן: העיריות **טבריה ונצרת** והמועצה האזורית **חוף הכרמל**, שפרסמה תקנון שאינו עדכני, הכולל את פרטי הקשר של האחראית הקודמת ששימשה בתפקיד. נמצא כי הרשויות המקומיות - **אום אל-פחם, אור עקיבא, אלעד, באר יעקב, חדרה, טירת כרמל, מגדל העמק, נשר ורכסים** - לא פרסמו באתר המרשתת שלהן את התקנון ואת פרטי הקשר עם האחראית.

הרשויות המקומיות הן ספק השירותים העיקרי של תושביהן, ועובדי הרשויות המקומיות מקיימים קשר ישיר ותכוף עם הציבור. לפיכך נודעת חשיבות רבה לפרסום התקנון ופרטי הקשר של האחראי שאליו ניתן להגיש תלונות גם בקרב הציבור. מומלץ כי כל הרשויות המקומיות יפרסמו באתר המרשתת שלהן את התקנון למניעת הטרדה מינית שקבעו ואת פרטי הקשר של האחראי.

בתשובותיהן של הרשויות המקומיות **אלעד ובאר יעקב** למשרד מבקר המדינה וכן של הרשויות המקומיות **טירת כרמל** מינואר 2023 ו**חוף הכרמל** מדצמבר 2023, הן מסרו כי בעקבות הביקורת הן פרסמו את התקנון שלהן באתר המרשתת.



תמונה 1: דוגמאות לתקנונים למניעת הטרדה מינית ברשויות המקומיות שנבדקו

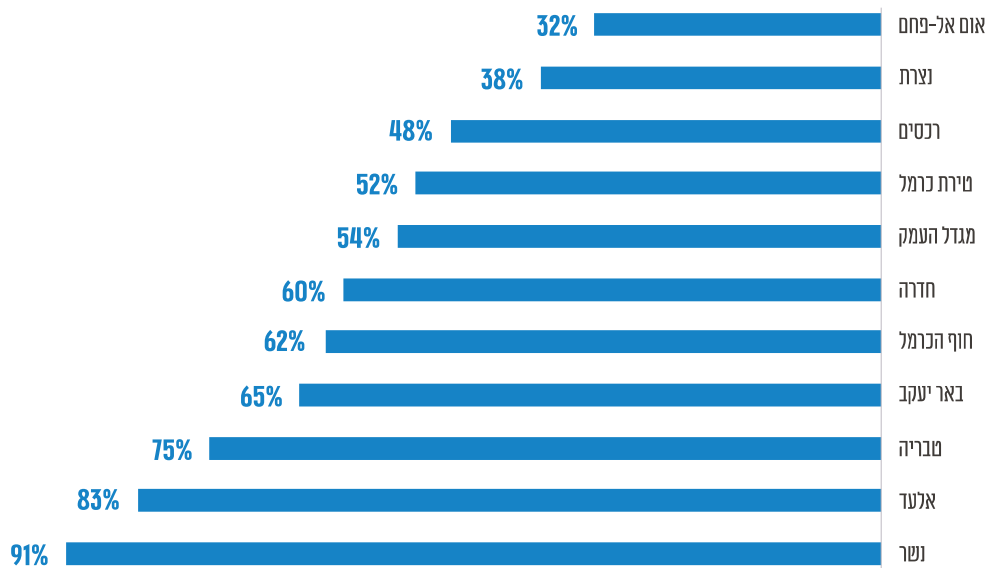


צולם על ידי צוות הביקורת.



במסגרת שיתוף הציבור שביצע משרד מבקר המדינה ציינו 42% מהמשיבים כי הם לא מכירים את התקנון למניעת הטרדה מינית של הרשות המקומית שבה הם עובדים. להלן הממצאים בחלוקה לרשויות מקומיות³¹:

תרשים 4: שיעור העובדים שצינו כי הם מכירים את התקנון



על פי נתוני סקר שיתוף הציבור שביצע משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בעוד שבחלק מהרשויות המקומיות שיעור העובדים המכירים את התקנון הוא גבוה ועומד על יותר מ-70%, ברשויות המקומיות **אום אל-פחם, נצרת ורכסים** פחות ממחצית העובדים השיבו כי הם מכירים את התקנון (32%, 38% ו-48% בהתאמה).

קיימת חשיבות רבה בפרסום והנגשת התקנון לעובדי הרשויות המקומיות. על כלל הרשויות המקומיות לוודא כי העובדים מודעים לקיומו ויכולים להיעזר בו בעת הצורך.

עדכון התקנון

בתיקון לחוק משנת 2014³² נקבע כי הטרדה מינית היא גם פרסום תצלום, סרט או הקלטה של אדם המתמקד במיניותו, בנסיבות שבהן הפרסום עלול להשפיל את האדם או לבזותו, ולא ניתנה

31 מאחר שבעיריית אור עקיבא שיעור העונים היה נמוך מ-10% ופחות מ-50 משיבים, הנתונים לגבי עירייה זו לא מוצגים בתרשים.

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



הסכמתו לפרסום. לפיכך על הרשויות המקומיות לעדכן את התקנון כך שיכלול את התוספת להגדרתה של "הטרדה מינית" בחוק.

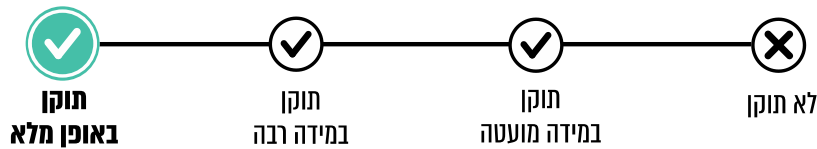
בביקורת הקודמת נמצא כי העיריות **אור עקיבא, באר יעקב וחדרה** והמועצה האזורית **חוף הכרמל** לא עדכנו את התקנון שלהן לאחר התיקון לחוק, גם כעבור ארבע שנים ויותר ממועד התיקון. משרד מבקר המדינה העיר לאותן רשויות מקומיות על כי לא עדכנו את תקנוניהן בהתאם לתיקון לחוק משנת 2014, ולא הביאו לידיעת עובדיהן את הרחבת המעשים הנכללים בגדר הטרדה מינית, וכי עליהן לעדכן את תקנוניהן בהתאם לתיקון לחוק.

ביקורת המעקב

בביקורת הקודמת נמצא כי העיריות **אור עקיבא, באר יעקב וחדרה** והמועצה האזורית **חוף הכרמל** לא עדכנו את התקנון שלהן לאחר התיקון לחוק, גם כעבור ארבע שנים ויותר ממועד התיקון. בביקורת המעקב נמצא כי העיריות **אור עקיבא וחדרה** והמועצה האזורית **חוף הכרמל** עדכנו את התקנון שלהן בהתאם לתיקון לחוק משנת 2014. עם זאת נמצא כי עיריית **באר יעקב** לא עדכנה את התקנון שלה.

עיריית **באר יעקב** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי במהלך תקופת הביקורת היא עדכנה את התקנון שלה.

מידת תיקון הליקוי



עיריית אור עקיבא
עיריית באר יעקב
עיריית חדרה
מ"א חוף הכרמל

הדרכת מנהלים ועובדים במניעת הטרדה מינית

בתקנות נקבע כי המעסיק יביא לידיעת כל עובדיו וכל הממונים מטעמו 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 למניעת מעשים כאמור. עוד נקבע בתקנות כי המעסיק יאפשר לעובדיו להשתתף, בשעות העבודה, בפעילויות הדרכה והסברה שעניינן מניעת הטרדה מינית (להלן - פעילויות הדרכה), ובלבד שאין בכך כדי לפגוע במהלך התקין של העבודה.

פעילויות ההדרכה כוללות מתן הדרכות והרצאות, התקנת תוכנות הדרכה (לומדות) והפצת חומרי הסברה: הפצת התקנון לכל העובדים, הפצת עלון מידע לעובדים חדשים הכולל את



פרטי האחראי ואת דרכי הפנייה אליו, והפצת חומר הדרכה בדוא"ל. קיומן של פעילויות ההדרכה חשוב להעלאת מודעותם של העובדים והמנהלים ברשות המקומית לאיסור ההטרדה המינית ולהתנהלות המצופה מהם.

תמונה 2: לוח ייעודי בנושא מניעת הטרדות מיניות בעיריית מגדל העמק



צולם על-ידי צוות הביקורת ב-7.7.22.

ביקורת המעקב

בביקורת הקודמת נמצא כי העירייות **אור עקיבא**, **אלעד ונצרת** והמועצה המקומית **רכסים** לא קיימו פעילויות הדרכה על מניעת הטרדה מינית לעובדיהן. משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות האמורות ועמד על החשיבות של ביצוע פעילויות הדרכה לכלל העובדים לצורך העלאת המודעות לנושא חשוב זה, לקידום השיח בו וליצירת סביבת עבודה נקייה מהטרדות.

ביקורת המעקב העלתה כי עיריית **אלעד** תיקנה את הליקוי, ומנובמבר 2019 היא מחייבת את עובדי העירייה לענות על לומדה בנושא. נמצא כי העירייה מבצעת מעקב ובקרה אחר מילוי הלומדה בידי העובדים ושולחת תזכורות לעובדים במידת הצורך. עוד נמצא כי כל עובד חדש המתחיל לעבוד בעירייה מקבל לידיעתו את התקנון כחלק ממסמכי הקליטה.

עוד נמצא כי ממועד סיום הביקורת הקודמת באוקטובר 2018 (להלן - מועד סיום הביקורת הקודמת) המועצה המקומית **רכסים** ביצעה הדרכה אחת, בשנת 2020, שיועדה לעובדות העירייה בלבד; ובעיריית **נצרת**, שבה עובדים יותר מ-1,400 עובדים, בוצעה הדרכה לכ-30 עובדים בלבד.



עוד נמצא כי עיריית **אור עקיבא** לא ביצעה פעילויות הדרכה לעובדים ממועד סיום הביקורת הקודמת.

מידת תיקון הליקוי



מומלץ כי עיריית **אור עקיבא** תקיים פעילויות הדרכה לעובדים כדי להעלות את המודעות שלהם לנושא מניעת ההטרדות המיניות; מוצע כי עיריית **נצרת** תבצע הדרכות למספר עובדים גדול יותר; וכי המועצה המקומית **רכסים** תבצע הדרכה גם לעובדי המועצה הגברים כדי להרחיב את היכרותם עם הנשוא.

המועצה המקומית **רכסים** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2023 כי הרשות תבצע הדרכה גם לעובדי המועצה הגברים בזמן הקרוב.

במסגרת ביקורת המעקב בדק צוות הביקורת את פעילויות ההדרכה שקיימו שמונה הרשויות המקומיות האחרות שנבדקו ומצא כי ממועד סיום הביקורת הקודמת כל הרשויות האמורות ביצעו באופןים שונים פעילות הדרכה אחת או יותר בנושא מניעת הטרדות מיניות למנהלים או לעובדים.

נמצא כי פרט לעיריית **אלעד**, שהפיצה כאמור מדי שנה בשנה לומדה לעובדים, גם העיריית **חדרה ונשר** הפיצו לעובדים לומדה בנושא, והן מבצעות בקרה אחר מילוי הלומדה בידי העובדים. כך, נמצא כי בעיריית **אלעד** למעלה מ-90% מהעובדים מילאו את הלומדה בשנת 2021; בעיריית **חדרה** הפיצו את הלומדה ביוני 2021 ועד מועד סיום הביקורת מעל 65% מילאו את הלומדה; ומעיריית **נשר** נמסר כי כל העובדים מילאו את הלומדה.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעילות העיריית **אלעד**, **חדרה ונשר** בהפצת לומדה בנושא מניעת הטרדה מינית בקרב עובדי העירייה.

המועצה האזורית חוף הכרמל: בביקורת המעקב נמצא כי במסגרת קליטת עובדים לעבודה במועצה, המועצה מציגה בפניהם את התקנון, ועליהם לחתום כי קראו אותו. נמצא כי המועצה קיימה הדרכות לכמה מחלקות במועצה, ובמסגרתן הוצג לעובדים החוק, הובאו דוגמאות המסבירות את הנוסח הכתוב והתקיים שיח פתוח בנושא. נמצא כי המועצה עקבה אחר מספר המשתתפים בכל הדרכה וביצעה הדרכות ייעודיות שבמסגרתן התאימה את תוכן ההדרכה לאופי העבודה של העובדים.



עוד נמצא כי המועצה האזורית קיימה הדרכה ייעודית למחלקת תחבורה, שבה השתתפו כל נהגי ההסעות המועסקים בידי המועצה, ובמסגרתה ניתן דגש מיוחד על הטרדות מיניות שמתקיימות בתוך האוטובוס.

כן נמצא בביקורת המעקב כי המועצה האזורית **חוף הכרמל** פעלה לקידום הנושא גם ביישובים שבתחום המועצה, וביוני 2020 היא פנתה לוועדים המקומיים שבתחומה והעלתה את הצורך למנות ולהכשיר ביישובים ממונות על מניעת הטרדה מינית. המועצה הגדירה את תחומי האחריות של הממונה, סבסדה לממונות היישוביות קורס הכשרה והקימה פורום של ממונות יישוביות הנפגש אחת לחודשיים. נמצא כי מתוך 27 ועדים מקומיים בתחומי המועצה, 20 יישובים מינו ממונות, קבעו תקנונים יישוביים ופרסמו אותם. הועלה כי הממונות ביישובים יזמו פעילויות בנושא לתושבים, והן מציגות את פעילותן לוועד המקומי מפעם לפעם.

עיריית חדרה: נמצא כי בשנת 2021 יזמה העירייה תוכנית חמש שנתית לקידום תרבות ארגונית מכבדת ושוויונית וסביבת עבודה בטוחה ונקייה מהטרדות מיניות. במסגרת זאת העירייה שולחת לעובדים מדי שנה בשנה את עיקרי התקנון בדוא"ל; בכירי העירייה השתתפו בהדרכה בנושא; התקיימה הרצאה משולבת בהצגה לעובדים; והודפסו 30 תקנונים שנתלו בבנייני העירייה.

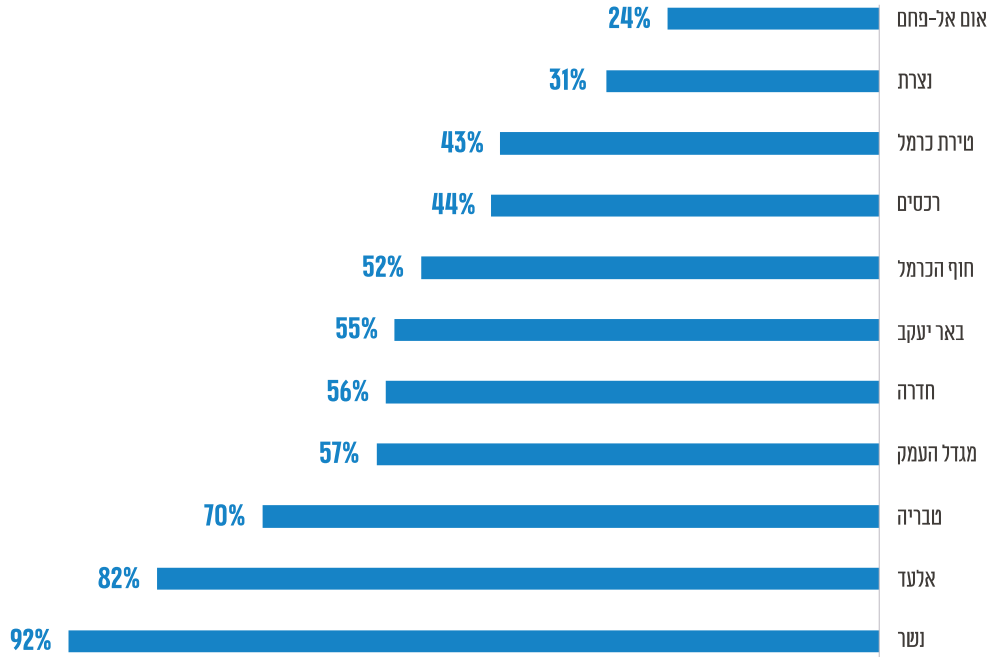
משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעילותן של עיריית **חדרה** והמועצה האזורית **חוף הכרמל** במאבק למניעת הטרדות מיניות ואת הצעדים שנקטו כדי להעלות את המודעות לנושא ההטרדות המיניות וליצור סביבת עבודה נקייה ובטוחה מפניהן.

במסגרת שיתוף הציבור שערך משרד מבקר המדינה ציינו 48% מהמשיבים כי הם לא נחשפו לחומרי הדרכה שהרשות המקומית הפיצה בנושא מניעת הטרדות מיניות. להלן הממצאים בחלוקה לרשויות מקומיות³³:

33 מאחר שבעיריית אור עקיבא שיעור העונים היה נמוך מ-10% ופחות מ-50 משיבים, הנתונים לגבי עירייה זו לא מוצגים בתרשים.



תרשים 5: שיעור העובדים שהשיבו כי נחשפו לחומרי הדרכה בנושא מניעת הטרדות מיניות שהרשות המקומית הפיצה



על פי נתוני סקר שיתוף הציבור שביצע משרד מבקר המדינה.

מהתרשים ניתן לראות כי בעיריות **אלעד** ו**נשר**, שבהן הופצה לומדה לעובדים, שיעור העובדים שציינו כי נחשפו לחומרי הדרכה בנושא היו הגבוהים ביותר מבין עובדי הרשויות המקומיות שנבדקו. יצוין כי עיריית **חדרה** הפיצה לומדה, כאמור, רק ביוני 2021, ושיעור העובדים שנחשפו לחומרי הדרכה הוא בינוני (56%).

עוד עולה כי על אף הפעולות החיוביות שביצעו הרשויות המקומיות **חדרה** ו**חוף הכרמל** כמפורט לעיל, הרי שממצאי שיתוף הציבור בדבר חשיפת עובדי הרשויות המקומיות האמורות לחומרי הדרכה בנושא ומידת היכרותם של העובדים עם האחראי לנושא ברשות המקומית, מלמדים כי העובדים ברשויות מקומיות אלה נחשפו לחומרי הדרכה באופן בינוני בלבד.

עוד ניתן ללמוד מהתרשים כי ברשויות המקומיות **אום אל-פחם** ו**נצרת** שיעור קטן של עובדים - 24% ו-31% בהתאמה, נחשפו לחומרי הדרכה בנושא.

לאור החשיבות הרבה של קיום פעולות הדרכה בנושא מניעת הטרדה מינית, לרבות באמצעות לומדה, מומלץ כי הרשויות המקומיות שנבדקו - **אום אל-פחם**, **אור עקיבא**, **אלעד**, **באר יעקב**, **חדרה**, **חוף הכרמל**, **טבריה**, **טירת כרמל**, **מגדל העמק**, **נצרת**, **נשר** ו**רכסים** - ימשיכו לבצע פעולות הדרכה והסברה בנושא.



עיריית **חדרה** מסרה בתשובה נוספת למשרד מבקר המדינה ממרץ 2023 כי היא מחויבת להמשיך לשפר, לקדם ולהטמיע תחום חשוב זה בקרב העובדים, והיא תמשיך לעסוק בהסברה ובהדרכה למניעת הטרדות מיניות בעירייה. המועצה האזורית **חוף הכרמל** מסרה בתשובה נוספת למשרד מבקר המדינה ממרץ 2023 כי היא תפעל להנגיש את המידע לעובדים בדרכים נוספות ובתדירות גבוהה יותר כדי להגביר את המודעות לנושא בקרב העובדים, ותבחן את השימוש בלומדה לצורך כך.

עובדים שאינם עובדי הרשות המקומית המועסקים אצלה בפועל

החוק קובע בסעיף 9 כי הוראות החוק "לענין מעסיק ועובד יחולו, בשינויים המחויבים ולפי הענין, גם על מי שמעסיק בפועל אדם באמצעות קבלן כוח אדם, ועל אדם המועסק כאמור".

פרט לעובדי קבלן כוח אדם, כמו עובדי ניקיון, פועלים ברשויות המקומיות גם נותני שירותים אחרים, כמו נהגי היסעים³⁴, בנות שירות ומתנדבים, המקיימים קשר עם הציבור, בין השאר בקבלת קהל ובמתן שירותים שונים לתושבים. לפיכך קיימת חשיבות רבה לנקיטת פעולות הסברה גם לגבי עובדים אלו וליצירת סביבת עבודה מכבדת ונקייה מהטרדות.

ביקורת המעקב

בביקורת המעקב נמצא כי הרשויות המקומיות שנבדקו לא קיימו פעילויות הדרכה ייעודיות לעובדים שאינם עובדי הרשות המקומית, גם אם הם עבדו בפועל ברשות. יצוין כי נמצאו מקרים אחדים שבהם עובדים אלו השתתפו בפעילויות הדרכה מסוימות מטעם הרשות; למשל עובדי הגבייה בעיריית **אלעד**, המועסקים על ידי חברה חיצונית, ענו על הלומדה שהפיצה העירייה.

עוד נמצא כי לרשויות המקומיות אין מידע בדבר פעילויות הדרכה והסברה שבהן השתתפו עובדים אלו.

עיריית **נשר** מסרה לצוות הביקורת כי נהגי היסעים עוברים הדרכה בנושא על ידי החברה שבה הם מועסקים.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי רשויות מקומיות יפעלו לכך שעובדים המועסקים אצלן בפועל, גם אם אינם עובדי הרשות, יעברו הדרכות בנושא מניעת הטרדות מיניות, ובפרט עובדים הבאים במגע תכוף עם הציבור ונותנים לו שירות.

34 המועסקים בחברות פרטיות שעמין התקשרה הרשות המקומית.



היעדר מידע על מועמדים למשרה ברשויות המקומיות בנוגע להטרדות מיניות

אדם שהתקבל לעבודה ברשות המקומית ומתנהל נגדו הליך פלילי או משמעתי על הטרדה מינית, כל שכן אם הורשע בדין, עלול לסכן את התושבים והעובדים שהוא נמצא בקשר איתם, והעסקתו עלולה לפגוע בתדמית הרשות המקומית ובאמון הציבור בה. "מינויו של בעל עבר פלילי ובעיקר בעל עבר פלילי מכביד כגון מי שעבר עבירה שיש עמה קלון פוגע באינטרסים החיוניים של השירות הציבורי..."³⁵. הדבר חמור יותר כשמדובר בקבלת עובדים למוסדות חינוך או למתקנים אחרים שיש בהם קשר עם קטינים.

בשנת 2010 פרסמה נציבות שירות המדינה נוהל לבחינת התאמתו של מועמד למשרה בשירות המדינה ועדכנה אותו בשנת 2015³⁶. 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.

ביקורת הקודמת 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.

משרד מבקר המדינה המליץ למשרד הפנים לבחון דרכים למניעת קבלתם של מועמדים למשרה ברשויות המקומיות בלי שמתאפשר לרשות לדעת גם על קיומם של הליכים משמעתיים נגדם, כפי שקיים בשירות המדינה, שכן זהו מידע קריטי בבחינת התאמתם של מועמדים למשרה. משרד הפנים מסר בתגובתו על ממצאי דוח הקודם כי בעקבות חקיקת חוק המידע הפלילי ותקנת השבים, התשע"ט-2019 (להלן - חוק המידע הפלילי), הוא יבחן את הצורך בקביעת מדיניות גם בעניין זה.

ביקורת המעקב

בתאריך 12.7.22 נכנס לתוקפו חוק המידע הפלילי, שביטל את חוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"א-1981³⁷. תיקון עקיף לפקודת העיריות ולפקודת המועצות המקומיות שנעשה במסגרת חוק המידע הפלילי מאפשר לראשונה ליועץ משפטי של רשות מקומית להתנות, לגבי משרות מסוימות שעליהן הוא יחליט, את מינויו של מועמד למשרה כלשהי ברשות בבדיקת עברו הפלילי (ובכלל זה את הרשעותיו בעבירות של הטרדה מינית) - זאת בשונה מחוק המרשם

35 ראו: בג"ץ 6163/92 **אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון**, פ"ד מז(2), 229, 265 (1993), שם עמד בית המשפט על כך שגם כאשר עברו הפלילי של אדם אינו שולל את כשירותו להתמנות למשרה ציבורית, מדובר בשיקול רלוונטי שיש להביא בחשבון.

36 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.

37 בדומה לחוק המרשם הפלילי, גם חוק המידע הפלילי אינו חל על הליכים משמעתיים.



הפלילי, שהתיר ליועץ המשפטי של רשות מקומית³⁸ לקבל מהמרשם הפלילי מידע רק על מועמדים לתפקידים מסוימים ברשות³⁹.

בביקורת הקודמת נמצא כי לא קיים נוהל לבחינת עברו המשמעותי של מועמד למשרה ברשויות המקומיות, ועובדים אשר ננקטו נגדם הליכים משמעותיים בגין הטרדה מינית התקבלו לעבודה בהן בלי שהרשויות ידעו על קיומם של הליכים אלה. בביקורת המעקב עלה כי בעקבות כניסתו לתוקף של חוק המידע הפלילי, מתקיימת עבודת מטה במשרד המשפטים לעדכון ההנחיות בכל הנוגע לבחינת התאמתו של מועמד למשרה בשירות המדינה ולתיקונן⁴⁰.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי סעיף 7(ד) לחוק למניעת הטרדה מינית, מסמיך את שר המשפטים, בהסכמת שר העבודה והרווחה ובאישור הוועדה לקידום מעמד האישה, לקבוע כללים לקיום חובת המעסיק. לפיכך, טען, כי כל נושא של קיום חובת המעסיק הוא לפתחם, ולא לפתחו של משרד הפנים, כפי שכאמור קבוע בחוק.

מומלץ כי עם סיום עבודת המטה האמורה ועדכון ההנחיות, משרד הפנים יבחן את הצורך בקביעת דרכים למניעת קבלתם של מועמדים למשרה ברשויות המקומיות בלי שמתאפשר לרשות לדעת על קיומם של הליכים משמעותיים הנוגעים להטרדות מיניות שבוצעו על ידם.

טיפולן של הרשויות המקומיות בתלונות על הטרדה מינית

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

היקף התלונות על הטרדה מינית

בביקורת הקודמת עלה מניתוח תשובותיהן של 241 רשויות מקומיות שהשיבו על שאלה בנושא, כי מינואר 2015 עד יולי 2018 הוגשו אצלן 372 תלונות על הטרדה מינית, לפי החלוקה הבאה: ב-152 רשויות מקומיות לא הוגשו תלונות; ב-43 רשויות מקומיות הוגשו תלונה אחת או שתיים וב-46 רשויות מקומיות הוגשו שלוש תלונות ומעלה.

38 יועץ משפטי שהוא עובד הרשות המקומית.

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

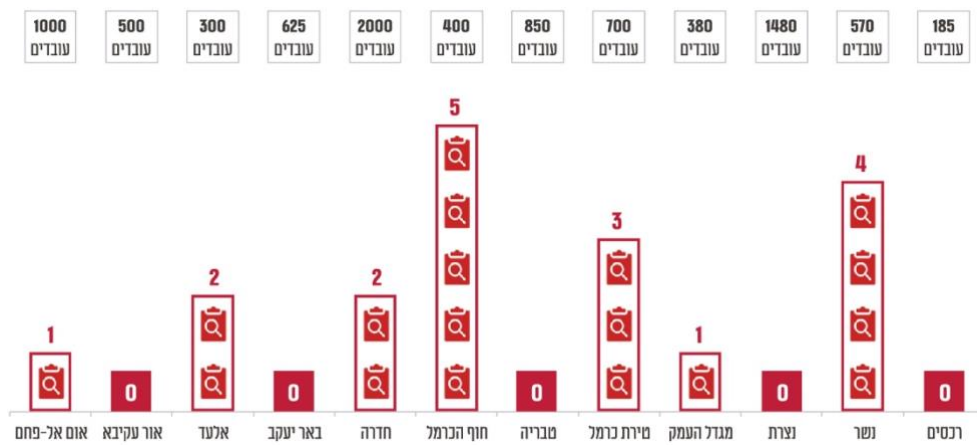
40 מכתב מהמחנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי) ליועצים המשפטיים למשרדי הממשלה ויחידות הסמך (21.9.22).



ביקורת המעקב

בביקורת המעקב נמצא כי ב-12 הרשויות המקומיות שנבדקו הוגשו במצטבר רק 18 תלונות על הטרדה מינית ממועד סיום הביקורת הקודמת (בתקופה שבין אוקטובר 2018 ובין אוגוסט 2022):

תרשים 6: מספר התלונות שהוגשו ברשויות המקומיות שנבדקו ממועד סיום הביקורת הקודמת ומספר העובדים באותן הרשויות



על פי הנתונים שנמסרו לצוות הביקורת מהרשויות המקומיות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

כפי שצוין בדוח הקודם, המיעוט היחסי של תלונות שהוגשו ברשויות המקומיות עשוי להצביע בין היתר על היעדר הטרדות מיניות ברשות, אולם עשוי לנבוע גם מחשש של הנפגעים להתלונן, מהיעדר מודעות לקיומו של אחראי, מחוסר היכרות עם החוק או מחוסר אמון ברשות המקומית שתטפל בתלונה כהלכה.

גם בהמלצות הוועדה לגיבוש תוכנית לאומית למאבק בתופעת ההטרדות המיניות בחברה הישראלית מינואר 2019⁴¹ צוין כי "נהוג להניח שהיעדרן של תלונות על הטרדות מיניות במקום העבודה מהווה הוכחה למקום עבודה מכבד ונקי מהטרדות מיניות, אך ההיפך הוא הנכון. לאור הנכונות המועטה של נשים להתלונן וההתעלמות של צופים מהצד במקרים של הטרדה מינית, לעתים קרובות, דווקא מיעוט תלונות מהווה אינדיקציה לחוסר אמון במערכת ונורמות חברתיות מקולקלות".

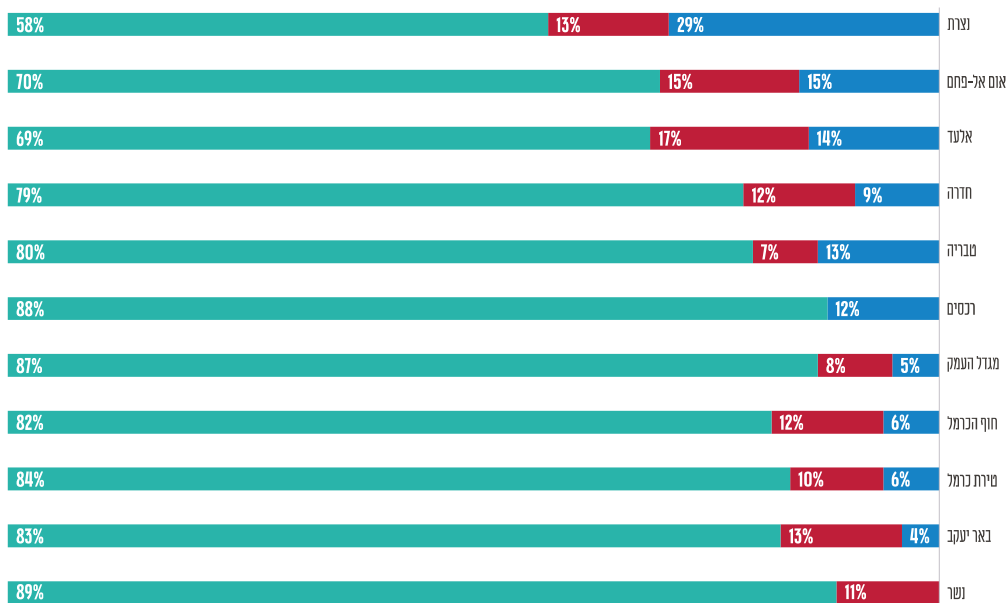
41 הרשות לקידום מעמד האישה, "המלצות הוועדה לגיבוש תוכנית לאומית למאבק בתופעת ההטרדות המיניות בחברה הישראלית" (ינואר 2019).



תחושת ביטחון ומוגנות מפני הטרדות מיניות

במסגרת שיתוף הציבור שערך משרד מבקר המדינה ציינו 22% מהמשיבים כי הם מגדירים את מקום העבודה ברשות המקומית כמקום שאינו בטוח או בטוח במידה בינונית מפני הטרדות מיניות⁴². להלן הממצאים בחלוקה לרשויות מקומיות⁴³:

תרשים 7: תפיסת מקום העבודה ברשות המקומית כבטוח מפני הטרדות מיניות



■ בטוח/מאד בטוח ■ בטוח במידה בינונית ■ לא כל כך בטוח/בטוח במידה מועטה

על פי נתוני סקר שיתוף הציבור שביצע משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה תמונה קשה ולפיה בחלק מהרשויות המקומיות - העיריות **נצרת, אום אל-פחם ואלעד** - כשליש מהעובדים השיבו כי הם מגדירים את הרשות המקומית כמקום שאינו בטוח או בטוח במידה בינונית מפני הטרדות מיניות.

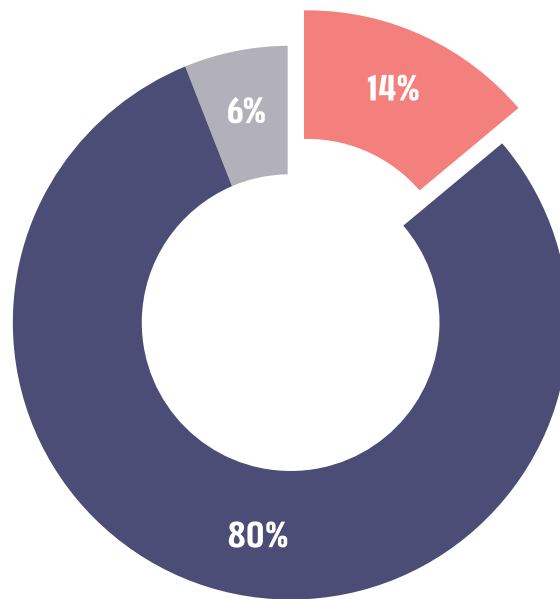
42 העובדים התבקשו לדרג את תשובתם בין 1 (לא בטוח) ל-10 (מאד בטוח).

43 מאחר שבעיריית אור עקיבא שיעור העונים היה נמוך מ-10% ופחות מ-50 משיבים, הנתונים לגבי עירייה זו לא מוצגים בתרשים.



עוד נשאלו העובדים במסגרת שיתוף הציבור אם הם חוו בעצמם או ידוע להם על מישהו אחר שחווה לדבריו הטרדה מינית במסגרת העבודה ברשות המקומית בשלוש השנים האחרונות. להלן הממצאים:

תרשים 8: שיעור העובדים שצינו כי הוטרדו או ידוע להם על מישהו אחר שחווה לדבריו הטרדה מינית בשלוש השנים האחרונות במסגרת העבודה ברשות המקומית



■ לא מעוניינת/לענות ■ לא ■ כן

על פי נתוני סקר שיתוף הציבור שביצע משרד מבקר המדינה.

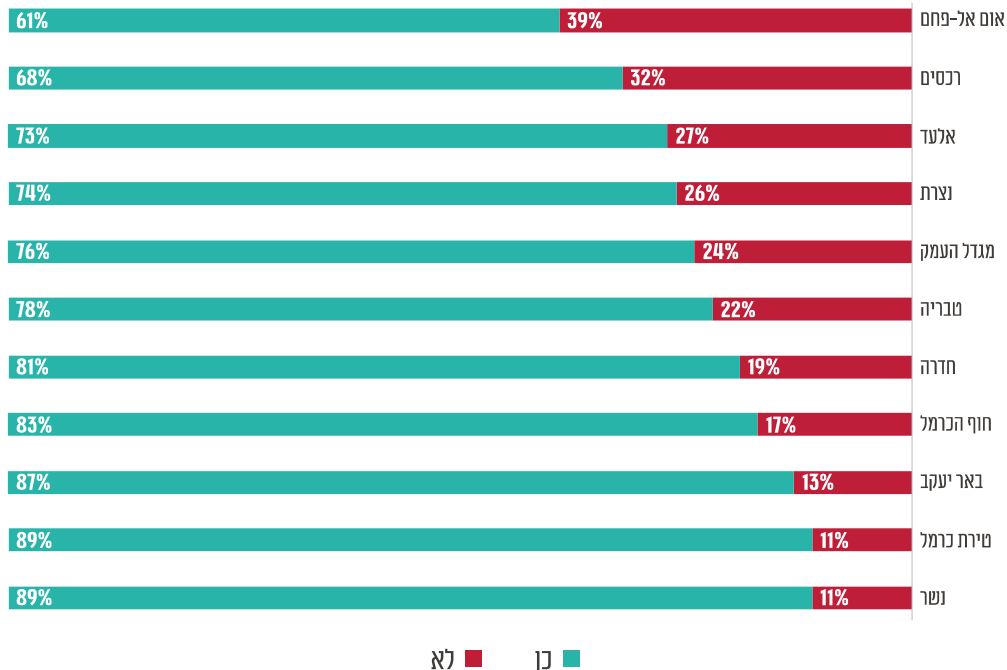
ממצאי שיתוף הציבור מצביעים על כך שאחד מתוך שבעה עובדים שהשיבו על הסקר ציין כי הוא הוטרד או שידוע לו על מישהו שחווה לדבריו הטרדה מינית בשלוש השנים האחרונות במסגרת העבודה ברשות המקומית.

עוד עלה בשיתוף הציבור כי כרבע מהמשיבים (23%) לא היו פונים לאחראי למניעת הטרדה מינית אם היו חווים הטרדה מינית. להלן הממצאים בחלוקה לרשויות מקומיות⁴⁴:

44 מאחר שבעריית אור עקיבא שיעור העונים היה נמוך מ-10% ופחות מ-50 משיבים, הנתונים לגבי עירייה זו לא מוצגים בתרשים.



תרשים 9: שיעור העובדים שצינו כי היו פונים לאחראי אם היו חווים הטרדה מינית



■ כן ■ לא

על פי נתוני סקר שיתוף הציבור שביצע משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי ברשויות המקומיות **אום אל-פחם, רכסים, אלעד ונצרת** יותר מרבע מהעובדים ציינו כי לא היו פונים לאחראי אם היו חווים הטרדה מינית.

העובדים אשר ציינו כי לא היו פונים לאחראי, הסבירו זאת באמצעות הסיבות הללו:

- **"לא מאמין שיטופל כמו שצריך"** • **"אטומים אין עם מי לדבר, ויאשימו אותי, אין יחס הולם"** • **"מתוך חשש לאבד פרנסה, או חשש מן המטריד עצמו"** • **"כי אחד מכסה על השני והמתריע נדפק"** • **"מפני שכולם יד אחת עוד היו מאשימים אותי ומעיפים אותי"** • **"לא בטוח שהיו עושים עם זה משהו"** • **"כי אם הוא בכיר או בכירה היו מנקים מתחת לשולחן"** • **"האחראי מהווה כיסוי לראש הרשות ויש חשש מנקמה או פיטורים ואף יותר מזה"** • **"ברשות שמנהליה גברים, לא יטופלו הטרדות**



מיניות" • "הייתי פונה למשטרה" • "כי פניתי ולא עזר" • "מחשש שיעיפו אותי ממקום העבודה" • "חושבת שהיו מטאטים את הפניה" • "גם שהתלוננו לרשות לא היה מענה ויחס, ולהפך קיבלנו איומים על מקום עבודתי, ניסיון להשתקה" • "לא מאמין להם שישמרו על דיסקרטיות" • "כי זו רשות שלא אכפת לה בכלל מענייני העובדים" • "אני לא סומך על כך שהתלונה שלי תטופל בידיים מקצועיות וישרות." • "כי הרשות לא הייתה מטפלת במקרה".



שיתוף הציבור העלה ממצאים קשים, ולפיהם בכל הרשויות המקומיות שנבדקו יותר מ-10% מהמשיבים מגדירים את מקום העבודה ברשות כלא בטוח או בטוח במידה בינונית מפני הטרדות מיניות (ובעירויות נצרת, אום אל-פחם ואלעד 30% ומעלה מהמשיבים); אחד מתוך שבעה עובדים שהשיבו על הסקר ציין כי הוא הוטרד או שידוע לו על מישהו שהוטרד בשלוש השנים האחרונות במסגרת העבודה ברשות המקומית; וכרבע מהעובדים (23%) השיבו כי לא היו פונים לאחראי אם היה חווים הטרדה מינית. עוד עלו בשיתוף הציבור אמירות קשות מקרב עובדי הרשויות המקומיות שנבדקו, המעידות על חוסר אמון וחשש להתלונן.

ממצאים אלו מעידים על כך שלא די בצעדים שננקטו עד כה בידי הרשויות המקומיות ומשרד הפנים ליצירת סביבת עבודה בטוחה ונקייה מהטרדות. על הרשויות המקומיות ומשרד הפנים לבחון את הנושא ולנקוט צעדים להגברת תחושת המוגנות של העובדים ברשויות המקומיות.

יידוע הנפגע על שלבי הטיפול בתלונה

חוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א-2001, 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. 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"⁴⁵.

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



נוכח 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 בנושא "נוהל זכות היידוע וזכות ערר בתיקי הטרדה מינית בהליך המשמעת⁴⁶". יצוין כי הנוהל המסדיר את זכות היידוע וזכות הערר בהליכי משמעת הנוגעים להטרדה מינית אומנם נקבע במתכונת ניסיונית לשנתיים, אך בפועל הגורמים השונים ממשיכים לפעול על פיו.

בביקורת הקודמת נמצא כי בהליכים משמעתיים עקב תלונות בגין הטרדה מינית שמתנהלים ברשויות המקומיות אין נוהל ליידוע נפגעים ולזכותם להגיש ערר. משרד מבקר המדינה המליץ כי משרד הפנים ישקול להנחות את הרשויות המקומיות ליידוע 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 לדוח הקודם כי "במסגרת תיאור תפקיד של הממונה על הטרדה מינית [האחראי] יפורטו תחומי אחריותו לרבות יידוע הנפגע על שלבי הטיפול בתלונה".

ביקורת המעקב

בביקורת הקודמת נמצא כי בהליכים משמעתיים עקב תלונות בגין הטרדה מינית שמתנהלים ברשויות המקומיות אין נוהל ליידוע נפגעים ולזכותם להגיש ערר, ומשרד הפנים מסר בתשובתו כי במסגרת תיאור תפקיד של הממונה על הטרדה מינית [האחראי] יפורטו תחומי אחריותו לרבות יידוע הנפגע על שלבי הטיפול בתלונה. בביקורת המעקב נמצא כי במסגרת תיאור התפקיד שפרסם משרד הפנים לאחר הביקורת הקודמת, פורטו המשימות העיקריות של האחראי, ובהן יידוע הנפגע בנוגע לדרכי הטיפול בהטרדה מינית או בהתנכלות בהתאם להוראות החוק⁴⁷, אך לא הייתה התייחסות ליידוע הנפגע בדבר שלבי הטיפול בתלונות, אופן היידוע והאפשרות להשיג על ההחלטה בעניינו.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי סעיף 7(ד) לחוק למניעת הטרדה מינית, מסמיך את שר המשפטים, בהסכמת שר העבודה והרווחה ובאישור הוועדה לקידום מעמד האישה, לקבוע כללים לקיום חובת המעסיק, וכי כל נושא של קיום חובת המעסיק הוא לפתחם, ולא לפתחו של משרד הפנים.

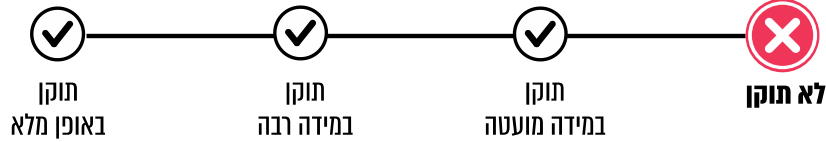
משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד הפנים, בתיאום עם משרד המשפטים, יפרסם הנחיות מפורטות בחוזר מיוחד, בכל הנוגע ליידוע הנפגע בדבר שלבי הטיפול בתלונה, אופן היידוע והאפשרות להשיג על ההחלטה בעניינו.

46 הנחיית נציב שירות המדינה (22.5.16).

47 סעיף 1ה בתיאור התפקיד.



מידת תיקון הליקוי



שמירת פרטיותם של המעורבים בבירור התלונה

בתקנות נקבע כי "בירור תלונה ייעשה תוך הגנה מרבית על כבודם ופרטיותם של המתלונן, הנילוך 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 מינית הכרחית למניעת פגיעה בצנעת הפרט ובתדמיתם 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.

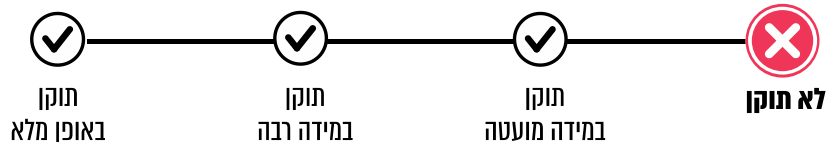
בביקורת הקודמת הומלץ כי משרד הפנים יקבע לרשויות המקומיות הנחיות ברורות להתנהלותן כדי לשמור על פרטיות המעורבים במקרי הטרדה מינית. משרד הפנים מסר בתשובתו כי בחזור מנכ"ל שבכוונתו לפרסם הוא יקבע הנחיות לשמירת פרטיותם של המעורבים בתלונות על הטרדה מינית.

ביקורת המעקב

בביקורת הקודמת מסר משרד הפנים כי בחזור מנכ"ל שבכוונתו לפרסם הוא יקבע הנחיות לשמירת פרטיותם של המעורבים בתלונות על הטרדה מינית. ביקורת המעקב העלתה כי משרד הפנים לא פרסם הנחיות לרשויות המקומיות בנוגע לשמירה על פרטיות המעורבים בתלונה, גם לא במסגרת חוזר המנכ"ל שפרסם.

מומלץ כי משרד הפנים יפרסם הנחיות לרשויות המקומיות בכל הנוגע לשמירה על פרטיותם של המעורבים בבירור תלונה על הטרדה מינית.

מידת תיקון הליקוי



בביקורת הקודמת עלה כי רשויות מקומיות שנבדקו לא הקפידו לשמור על פרטיותם של המעורבים בבירור תלונות על הטרדה מינית. למשל, בדוח הקודם נמצא כי בעיריית **חדרה**



מסמך סיכום התלונה שמילאה האחראית נמצא בתיק האישי של הנילון. במסמך מפורטים פרטי המקרה ושמותיהם המלאים של המעורבים, לרבות שם הנפגע, וכי התיקים האישיים מוחזקים במחלקת משאבי אנוש, נגישים לכל עובדי המחלקה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית **חדרה** על שלא פעלה להגנה מרבית על פרטיותם של המעורבים בתלונות על הטרדה מינית, כנדרש בתקנות. עיריית **חדרה** מסרה בתשובתה כי לנוכח הערת משרד המבקר, יש הקפדה יתרה על אחסון המסמכים הרגישים בתא נעול ולא כפי שנעשה עד כה.

ביקורת המעקב

בביקורת המעקב נמצא כי עיריית **חדרה** מאחסנת את התיקים האישיים בחדר נעול, אולם המפתח לדלת נמצא בחור המנעול.

על עיריית **חדרה** להקפיד לשמור על פרטיותם של המעורבים בתלונות.

מידת תיקון הליקוי



טיפולן של רשויות מקומיות ערביות בהטרדות מיניות ובמניעתן

בדוח הקודם צוין כי המאפיינים החברתיים-תרבותיים של החברה הערבית והחשש שחשיפתה של ההטרדה המינית בפני האחראים תעביר את סיפור הפגיעה מן המרחב הפרטי למרחב הציבורי, הופכים את ההטרדה המינית ברשויות המקומיות הערביות למצב רגיש עוד יותר, שכן פעמים רבות הנפגע, הפוגע והאחראים הם קרובי משפחה או לכל הפחות מכרים העובדים זה לצד זה, וכל דיווח על הטרדה מינית ייודע ברבים ויפגע גם בקרוביו של הנפגע⁴⁸. במחקר של הכנסת⁴⁹ צוין כי החסמים בפני דיווח על פגיעה מינית רלוונטיים לנשים באשר הן, אולם הם עשויים להקשות יותר על נשים ערביות. כך למשל, החשש לאבד את מקום העבודה מתגבר בקרב נשים ערביות היות ששיעור התעסוקה בחברה הערבית נמוך בהשוואה לחברה היהודית.

במצב דברים זה קיימת חשיבות יתרה לכך שרשויות מקומיות ערביות יקיימו פעולות של הסברה והעלאת מודעות בקרב עובדי הרשויות המקומיות לנושא.

48 ראו הדוח הקודם, עמ' 52.

49 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "הטרדה מינית בחברה הערבית", עמ' 5 (נובמבר 2020).



בדוח הקודם הומלץ כי משרד 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 ולטיפול בהן, ויגבש בהקדם תוכנית פעולה למאבק בהטרדות מיניות, שתתאים למאפיינים הייחודיים של החברה הערבית. בדיווח תיקון ליקויים ששלח משרד הפנים בנוגע לדוח הקודם ציין המשרד כי הוועדה המשרדית למעקב אחר תיקון הליקויים החליטה כי משרד הפנים יבצע מעקב ובקרה אחר מינוי אחראים להטרדה מינית ברשויות המקומיות הערביות והכשרתם המקצועית לעניין.

ביקורת המעקב

בדוח הקודם הומלץ כי משרד הפנים יגבש תוכנית פעולה למאבק בהטרדות מיניות, שתתאים למאפיינים הייחודיים של החברה הערבית, ומשרד הפנים מסר כי הוא יבצע מעקב ובקרה אחר מינוי אחראים למניעת הטרדה מינית ברשויות המקומיות הערביות והכשרתם המקצועית לעניין. ביקורת המעקב העלתה כי משרד הפנים לא יגבש תוכנית פעולה למאבק בהטרדות מיניות ברשויות מקומיות בחברה הערבית. עוד עלה כי משרד הפנים לא יבצע מעקב אחר מינוי אחראים למניעת הטרדה מינית ברשויות מקומיות ערביות.

משרד הפנים מסר לצוות הביקורת כי המשרד יקיים דיון פנימי מחודש בנושא המעקב אחר מינוי אחראי.

עוד נמצא כי אף שממועד סיום הביקורת הקודמת ברשויות המקומיות הערביות שנבדקו, **אום אל-פחם ונצרת**, עד מועד סיום ביקורת המעקב הגישו עובדים לאחראיות בשתי הרשויות המקומיות האמורות שש תלונות במצטבר בנושא הטרדה מינית, תועדה רק תלונה אחת. במקרים אלו ביקשו הפונים כי הפנייה לא תתועד, ובאחד המקרים הפונה אף סירבה להזהרות מתוך רצון שלא להיחשף. לפיכך, מספר התלונות הרשמי אינו משקף את מספר התלונות בפועל.

נוסף על כך מניתוח התשובות על שאלות המעקב נמצא כי שתי הרשויות המקומיות שבהן לא מונה אחראי⁵⁰ וחמש הרשויות המקומיות שבהן לא נקבע תקנון - הן רשויות מקומיות ערביות.

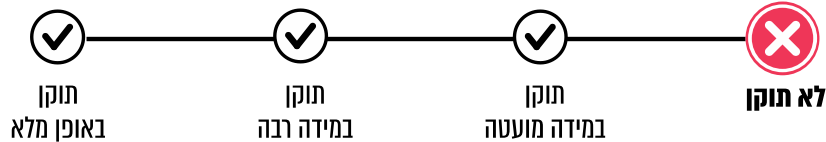
משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "הנושא אינו בסמכות משרד הפנים, וכל תוכנית מאבק לפעולה בהטרדה מינית דורשת תוספת משאבים עבור יכולתו של משרד הפנים לעסוק בנושא".

על משרד הפנים לפעול בשיתוף הרשויות המקומיות הערביות לגיבוש תוכנית פעולה למאבק בהטרדות מיניות ברשויות מקומיות בחברה הערבית, שתתאים למאפיינים הייחודיים של חברה זו.

50 בשתי רשויות מקומיות ערביות נוספות האחראיות שמונו יצאו לגמלאות, ובמועד ביקורת המעקב לא מונה אחראי במקומן.



מידת תיקון הליקוי



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.

ממצאי הביקורת הקודמת העלו כי 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 וכל רשות מקומית פעלה לפי ראות עיניה ושיקול דעתה; רשויות מקומיות לא מינו אחראי ולא קבעו תקנון למניעת הטרדה מינית; ונתגלו ליקויים באופן שבו הרשויות המקומיות יישמו את הוראות החוק וטיפלו בתלונות, כמו אי שמירת פרטיותם של המעורבים בבירור התלונה.

ביקורת המעקב העלתה כי בוצעה התקדמות של ממש בכל הנוגע לפעולות משרד הפנים בנושא מינוי אחראי להטרדה מינית ברשות המקומית: המשרד פרסם הגדרת תפקיד לאחראי, קבע תגמול כספי עבור ביצוע התפקיד והנחה על בדיקת מינוי אחראי במסגרת דוחות הביקורת של רואי החשבון החיצוניים מטעמו. עם זאת היבטים אחרים טרם הוסדרו. כך למשל, משרד הפנים אינו אוסף מידע על פעולות המניעה שנקטו רשויות מקומיות בנושא מניעת הטרדה מינית ועל מספר התלונות שהתקבלו והטיפול בהן, והוא לא קבע הנחיות לגבי מצבים שבהם האחראי נמצא בניגוד עניינים ובפרט למקרים שבהם מעורבים בתלונה עובדים בכירים, לגבי יידוע הנפגע על שלבי הטיפול בתלונה ולגבי השמירה על פרטיות המעורבים.

ביקורת המעקב העלתה כי רשויות מקומיות רבות פעלו לתיקון הליקויים שעלו בדוח הקודם: בעקבות הביקורת הקודמת 41 רשויות מינו אחראי ו-59 רשויות קבעו תקנון למניעת הטרדה מינית; האחראיות בעיריות **אור עקיבא**, **אלעד ונשר** ובמועצה המקומית **רכסים** עברו הכשרה ייעודית; העיריות **אלעד**, **חדרה ונשר** הפיצו לעובדיהן לומדה; ורשויות מקומיות נוספות נקטו פעולות להעלאת המודעות של עובדיהן וביצעו הדרכות בנושא. ואולם נמצא כי ברשויות המקומיות שנבדקו כמעט לא הוגשו תלונות (18 תלונות במצטבר ממועד סיום הביקורת הקודמת), דבר העלול להעיד על כך שממדי התופעה עדיין לא ברורים דיים, ואין די במילוי החובות החוקיות.



שיתוף הציבור שערך משרד מבקר המדינה העלה ממצאים קשים ולפיהם יותר ממחצית מהמשיבים לא ידעו אם קיים אחראי למניעת הטרדה מינית ברשות או מיהו; 22% מכלל המשיבים ציינו כי הם מגדירים את מקום העבודה ברשות כלא בטוח או בטוח במידה בינונית מפני הטרדות מיניות (ובעירויות נצרת, אום אל-פחם ואלעד - יותר מ-30% מהמשיבים); אחד מתוך שבעה עובדים שהשיבו על הסקר ציין כי הוא הוטרד או שידוע לו על מישהו אחר שחווה לדבריו הטרדה מינית בשלוש השנים האחרונות במסגרת העבודה ברשות המקומית; וכרבע מהעובדים השיבו כי לא היו פונים לאחראי גם אם היו חווים הטרדה מינית.

על כלל הרשויות המקומיות לפעול כדי להגביר את תחושת המוגנות של העובדים מפני הטרדה מינית ולהשפיע על האווירה הארגונית לשם קידומה של סביבת עבודה נקייה מהטרדה מינית. על משרד הפנים, בתיאום עם משרד המשפטים, להמשיך ולפעול להסדרת הנושא ולוודא כי בידי הרשויות המקומיות הכלים המתאימים להתמודדות עם התופעה ולנקוט צעדים להגברת תחושת המוגנות של העובדים ברשויות המקומיות.

