

טיפול בתלונות בגין הטרדה מינית

מבוא

1. הטרדה מינית או התנכלות על רקע מיני פוגעת בכבוד האדם, בחירותו, בפרטיותו ובשוויון בין המינים. איסור על הטרדה מינית בעבודה נקבע בחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, תשמ"ח-1988, במסגרתו הופיע לראשונה המושג "הטרדה מינית" בחוקי מדינת ישראל. העמדה לדין עקב הטרדה מינית הייתה נהוגה עוד קודם לכן, בהתאם לסעיפים בחוק העונשין, תשל"ז-1977 (להלן - **חוק העונשין**).
2. החוק למניעת הטרדה מינית, תשנ"ח-1998 (להלן - **חוק למניעת הטרדה**) מגדיר ששה סוגי התנהגות המהווים הטרדה מינית וקובע שהתנהגות כזו היא בגדר עבירה פלילית שעונשה מאסר ועולה אזרחית המאפשרת לבית המשפט לפסוק פיצוי ללא הוכחת נזק¹.
3. תקנות למניעת הטרדה מינית (חובות מעביד), תשנ"ח-1998 (להלן - **תקנות**) שהותקנו מכוחו של החוק למניעת הטרדה, מנחות את המעביד בין היתר, כיצד עליו לטפל בתלונות על הטרדה מינית ולפעול למען סביבה בטוחה בעבודה וכיצד להתאים את התקנון למניעת הטרדה מינית בעבודה.
4. החוק למניעת הטרדה מטיל על המעביד את האחריות לדאוג לכך שעובדי הארגון יועסקו בסביבת עבודה בטוחה, ואי-מילוי החובות שהוגדרו בחוק זה, חושף את המעסיק לתביעות משפטיות. על המעסיק לטפל ביעילות בהטרדה מינית או בהתנכלות על רקע הטרדה מינית, לעשות כל שביכולתו כדי למנוע את הישנותן ולהקטין את הפגיעה שנגרמה למתלונן עקב כך. על העירייה, כגוף ציבורי המעסיק אלפי עובדים, חלה חובה לאכיפת ההנחיות ולנקיטת פעולות אקטיביות למניעת הטרדה מינית ו/או התנכלות המבוססת על הטרדה מינית.

עבודת הביקורת

1. מטרת הביקורת הייתה לבדוק האם מתקיימת הלימה בין סעיפים שונים שהוגדרו בחוק למניעת הטרדה, בתקנות ובנוהל עירוני בנושא "תקנון למניעת הטרדה מינית או התנכלות בעיריית ראשון לציון" (מספר 34-0306) לבין הליך הטיפול בתלונות בגין הטרדה מינית בעירייה, בחברה העירונית לתרבות ספורט ונופש בע"מ (להלן - **החע"ר**), בחברה הכלכלית ראשון לציון בע"מ (להלן - **חכ"ר**) ובחברה העירונית לביטחון ולסדר ציבורי בע"מ (להלן - **סד"צ**).
2. הביקורת ביצעה בין היתר, את הפעולות הבאות:
 - פגישות ושיחות עם האחראיות על יישום החוק למניעת הטרדה בעירייה, בחע"ר, בחכ"ר ובסד"צ, עם היועצת המשפטית לעירייה, עם ממונה תחום בכיר דיני עבודה ומשמעת בלשכה המשפטית, עם סגנית היועצת המשפטית הקודמת לעירייה ועם עורכי דין חיצוניים שהעסיקה העירייה.

¹ הנפגע מההטרדה המינית יכול בין היתר, לתבוע את המטריד לקבלת פיצוי, וכאשר מדובר בהטרדה מינית במקום העבודה - הנפגע יכול לתבוע גם את המעביד.

- עיון בהוראות החוק והתקנות הבאים :
 - החוק למניעת הטרדה מינית, תשנ"ח-1988.
 - חוק הרשויות המקומיות (משמעת), תשל"ח-1978.
 - חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982.
 - חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים), תשנ"ו-1996.
 - חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, תשמ"ח-1988.
 - תקנות למניעת הטרדה מינית (חובות מעביד), תשנ"ח-1988.
 - תקנות שירות המדינה (משמעת) (סדרי הדין של בית הדין), תשכ"ד-1963.
 - עיון בהנחיות מרכז סיוע לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית (להלן - **הנחיות מרכז סיוע**).
 - עיון בתיקים שמנהלות האחראיות על יישום הוראות החוק למניעת הטרדה ובתיקים אישיים.
 - הפצת שאלון אחיד למדגם עובדי עירייה.
 - עיון במסמכים רלוונטיים.
3. איסוף ממצאי הביקורת נערך בחודשים יולי-ספטמבר 2017.
4. טיוטות הממצאים הועברו להתייחסות המבוקרים.

ממצאים

1. רקע

- 1.1 סעיף 3(א) לחוק למניעת הטרדה קובע כי הטרדה מינית היא כל אחד מאלה :
- "(1) **סחיטה באימים**, כמשמעותה בסעיף 428 לחוק העונשין, 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, המתמקרות במיניותו**, כאשר אותו אדם הראה למטריד כי אינו מעוניין בהתייחסויות האמורות;
- (5) **התייחסות מבוזה או משפילה המופנית לאדם ביחס למינו או למיניותו, לרבות נטייתו המינית...**
- (6) **הצעות או התייחסויות כאמור בפסקאות (3) או (4), המופנות למי מהמנויים בפסקאות המשנה שלהלן, בניסבות המפורטות בפסקאות משנה אלה, גם אם המוטריד לא הראה למטריד כי אינו מעוניין בהצעות או בהתייחסויות האמורות...**
- (ג) לעובד במסגרת יחסי עבודה, ולאדם בשירות במסגרת שירות - תוך ניצול מרות ביחסי עבודה או בשירות;** (ההדגשות אינן במקור)
- סעיף 3(ב) לחוק למניעת הטרדה מוסיף כי "התנכלות היא פגיעה מכל סוג שהוא שמקורה בהטרדה מינית, או בתלונה או בתביעה, שהוגשו על הטרדה מינית".

חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה קובע כי "במסגרת יחסי עבודה לא יפגע מעסיק או ממונה מטעמו, בעובד או בדורש עבודה בעניינים המנויים בסעיף 2 [איסור הפליה] או בכל דרך אחרת, כאשר מקור הפגיעה הוא אחד מאלה:

- (1) הפרדה מינית של העובד או של דורש העבודה שנעשתה בידי המעסיק, בידי הממונה מטעמו או בידי עובד אחר;...
- (2) תלונה או תביעה של העובד בשל פגיעה כאמור בסעיף זה;
- (3) סיוע של עובד לעובד אחר בקשר לתלונה או לתביעה בשל פגיעה כאמור בסעיף זה."

כמו כן, לפי חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, "הוראות סעיף זה יחולו, לעניין מעסיק ועובד, בעניינים המחויבים, ולפי העניין, גם על מי שמעסיק בפועל אדם באמצעות קבלן כוח אדם, ועל אדם המועסק כאמור".

1.2 בתקופה יולי 2012 עד נובמבר 2017 הוגשו בעירייה 14 תלונות בגין הטרדה מינית ושתי תלונות מהשנים 2015 ו-2017 הועברו להמשך טיפול של המשטרה:

שנה	מספר תלונות
2012*	2
2013	4
2014	3
2015**	2
2016	1
2017	2
סה"כ	14

* החל מ-11.7.12 מועד כניסתה של האחראית בעירייה לתפקיד.
 ** ב-28.12.15 שלח חבר מועצה שאילתה לראש העירייה: "כמה מקרים של תלונות בגין הטרדה מינית דווחו בעירייה ובתאגידים העירוניים שבשליטתה בשנה החולפת..."
 תשובת העירייה הייתה כי בשנת 2015 לא התקבלו תלונות על הטרדה מינית בעירייה. כאמור, בניגוד לתשובה שהוצגה במועצה, בשנה האמורה התקבלו שתי תלונות. עוזר ראש העירייה מסר שהמידע התקבל מהאחראית בעירייה. האחראית בעירייה מסרה לביקורת כי התלונות הני"ל לא דווחו בתשובת העירייה מאחר שלבקשת המלינות, לא נערך בירור, והאחראית הסתפקה בזהרת הנילונים שלא להמשיך במעשיהם. בישיבת מועצה מ-18.10.17, הוצג תיקון לתשובת העירייה.

1.3 בתקופה ינואר 2013 עד יוני 2017 הוגשו בחע"ר שבע תלונות בגין הטרדה מינית ושתי תלונות מהשנים 2015 ו-2017, הועברו להמשך טיפול של המשטרה:

שנה	מספר תלונות
2013	3
2014	0
2015*	2*
2016	1
2017	1
סה"כ	7

* בתשובת העירייה לשאילתה האמורה צוין כי בשנת 2015 התקבלו שלוש תלונות על הטרדה מינית בחע"ר.

1.4 בשנת 2017 הוגשה בסד"צ תלונה אחת בגין הטרדה מינית. בתקופה ינואר 2015 עד אוקטובר 2017 לא הוגשו תלונות בחכ"ר.

2. אחראי

2.1 התקנות מטילות על המעביד חובה למנות אחראי לטיפול בנושא ולאפשר את התנאים למילוי תפקידו:

"(ב) מעביד ימנה לאחראי, ככל שניתן, אדם המתאים למילוי תפקידו של אחראי, מבחינת כישוריו, ניסיונו ומעמדו המקצועיים, מבחינת יחסי האנוש שלו וכן מבחינת בקיאותו בחוק, בתקנות אלה ובהוראות התקנות והסדר המשמעת החלים אצלו.

(ג) ככל שניתן, ימנה מעביד אישה לאחראית;...

(ה) תפקידו של האחראי הם:

(1) קבלת תלונות;

(2) קיום בירור לשם מתן המלצות למעביד בדבר הטיפול במקרה של הטרדה מינית

או התנכלות במסגרת יחסי עבודה;

(3) מתן ייעוץ, מידע והדרכה לעובדים הפונים אליו.

(1) היה אחראי עובדו של המעביד, ייכללו תפקידו כאחראי בתפקידו אצל המעביד.

(2) מעביד יביא לידיעת כל עובד את שם האחראי ואת הפרטים הדרושים לשם פנייה אליו; כן יקל המעביד על הגישה לאחראי וייתן לו את התנאים הדרושים למילוי תפקידו."

לתפקיד האחראי בעירייה מונתה ראשת לשכת ראש העירייה (להלן - **אחראית בעירייה**). בחע"ר מונתה לתפקיד זה מנהלת משאבי אנוש בחברה (להלן - **אחראית בחע"ר**), בחכ"ר מונתה לתפקיד זה מנהלת לשכת מנכ"ל החברה (להלן - **אחראית בחכ"ר**) ובסד"צ - מנהלת משאבי אנוש בחברה (להלן - **אחראית בסד"צ**).

נמצא כי רק לאחראית בעירייה ניתן כתב מינוי רשמי החתום בידי ראש העירייה. האחראית בסד"צ מסרה: "הוסמכנו על ידי מנכ"ל החברה והדבר הובא לידיעת מנהלי החברה. לא הופץ כתב מינוי רשמי. מעבר לכך, פורסמו תקנונים (מדריך לעובד ועל גבי לוחות מודעות) המכילים את פרטיי כממונה לנשים ואת פרטיו של סמנכ"ל החברה כממונה לגברים." האחראית בחכ"ר מסרה: "אבקש ממנכ"ל חכ"ר להוציא כתב מינוי מסודר בהקדם."

2.2 האחראיות בעירייה ובחע"ר השתתפו בקורס ייעודי של הרשות הממשלתית לקידום מעמד האישה, שמטרתו להעניק כלים לטיפול מקצועי בפניות ובמקרים של הטרדה מינית. האחראיות בסד"צ ובחכ"ר מסרו כי לא עברו הכשרה ייעודית בנושא. האחראית בחכ"ר מסרה כי בעתיד הקרוב היא אמורה לעבור הכשרה ייעודית.

2.3 שם האחראיות ומספר טלפון ליצירת קשר פורסמו במקומות הבאים:

ארגון	פורטל עירוני	מדריך לעובד	לוחות מודעות	הערות הביקורת
עירייה	✓	✓		(1)
חע"ר		*		(2)

הערות הביקורת	לוחות מודעות	מדריך לעובד	פורטל עירוני	ארגון
(3)	✓	*		חכ"ר
(4)	✓	✓		סד"צ

* לא נמסר לעובדים מדריך לעובד.

הערות ללוח:

- (1) על לוחות מודעות שנבדקו לא צוינו פרטיה של האחראית. במקרה אחד נמצא כי פרטי האחראית אמנם פורסמו, אך מדובר בעובדת שסיימה עבודתה בעירייה בשנת 2012.
- (2) נכון למועד הפצת טיוטת הממצאים, האחראית בחע"ר טרם השיבה לשאלת הביקורת היכן מפורסמים פרטיה ודרכי ההתקשרות עמה.
- (3) על לוח המודעות שבחברה צוין שמה של האחראית, ללא ציון דרכי ההתקשרות עמה. זאת ועוד, לדברי האחראית בחכ"ר, היא מיידעת כל עובד חדש שנקלט לעבודה על אודות מינויה לתפקיד ודרכי ההתקשרות עמה. האחראית מסרה כי התקנון יפורסם באתר האינטרנט של החברה.
- (4) במדריך לעובד החדש של סד"צ לא מעודכן שמה של האחראית.

תגובת האחראית בעירייה:

"מייד עם כניסתי לתפקיד הוריתי להסיר את המודעות הישנות, לעדכן בפרטים החדשים ולתלותן, כמו כן הוריתי לעדכן את פרטי האחראית החדשה גם בנוהל העירוני, בפורטל העירוני ובמדריך לעובד."

3. תקנון

- 3.1 לפי התקנות, העירייה והתאגידים העירוניים יפרסמו תקנון הכולל את עיקרי החוק למניעת הטרדה. החוק חל על כלל המעבידים במשק, לרבות על רשויות מקומיות: "מעסיק המעביד יותר מ-25 עובדים -
 - (1) יערוך בתקנון לדוגמה את ההתאמות הנדרשות, לרבות התאמה הנובעת מהיקף פעילותו של המעביד כמעביד, מסוג פעילותו כאמור, ממספר עובדיו, משפתם, מהרכב כוח האדם ומכל תכונה אחרת המייחדת אותו כמעביד;
 - (2) חלות אצלו הוראות הסדר משמעת... יתאים את התקנון לדוגמה על ידי פירוט בו של הוראות כאמור;
 - (3) יפרסם את התקנון המותאם לפי פסקאות (1) או (2)... במקום בולט לעין שבשליטתו, ובמקרה הצורך יפרסם את התקנון המותאם ביותר ממקום אחד כאמור;
 - (4) ימסור עותק מהתקנון המותאם לממונה מטעמו שאינו עובדו ולארגון העובדים היציג, וכן לכל עובד שביקש זאת."
- העירייה הפיצה תקנון מותאם, וכך גם כל אחד מהתאגידים העירוניים.

3.2 פרסום התקנון

התקנון מפורסם בפורטל העירוני והחוק למניעת הטרדה נכלל במדריך לעובד (נמסר לעובד חדש במועד קליטתו לעירייה, ומפורסם באופן קבע בפורטל העירוני).

בהנחיות מרכז סיוע לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית, תל-אביב, נכתב בנוגע לתקנון: "התקנון יפורסם במקומות מרכזיים ונגישים (למשל: ליד שעון הנוכחות, במטבח, בשירותים) ובכל יחידה (אגף/מחלקה/מדור) שיכלול את שמות הממונות ומספרי הטלפון. בנוסף, מומלץ לצרף את התקנון לתלוש השכר (פעמיים בשנה), מתן תקנון לעובד/ת חדש/ה והחתמת העובד/ת על התקנון, תרגום התקנון לשפות נוספות בהתאם לצורך." נוסף על כך, לגבי פעילות הסברה שעל המעסיק לקיים נכתב שיש "לתאם הדרכה בנושא אחת לשנה, לייעד תקציב לפעילות מניעה".

תגובת ממונה תחום בכיר דיני עבודה ומשמעת:

"מדובר על ארגון אשר יכול לכל היותר להמליץ... ולא לקבוע נהלי עבודה או מדיניות."

תגובת האחראית בעירייה:

"הנחיות מרכז הסיוע אינן הנחיות מחייבות על פי החוק למניעת הטרדה מינית וניתן להתייחס אליהן כאל המלצות בלבד."

ב-31.7.17 בדקה הביקורת האם תקנון ברור ומעודכן הכולל בין היתר, את פרטי האחראית בעירייה, פורסם ביחידות העירוניות השונות במקום גלוי ומרכזי. הבדיקה כללה סיורים במשרדים של יחידות עירוניות שונות וצילום של לוחות מודעות המשמשים לפרסום הודעות עבור עובדי העירייה.

להלן ממצאי הבדיקה:

- על לוחות מודעות רבים לא נתלה התקנון.²
 - על לוח מודעות אחד נתלה תקנון לא מעודכן הכולל את שמה של האחראית הקודמת.³
- ביולי 2017, לאחר פניית הביקורת, שלחה האחראית בעירייה דואר אלקטרוני הכולל את התקנון המעודכן. יש להעיר כי לא כל עובדי העירייה מקבלים דואר אלקטרוני במסגרת עבודתם בעירייה. יצוין כי עובדים חדשים מקבלים מאגף משאבי אנוש חוברת - מדריך לעובד, הכוללת את התקנון בו רשומים פרטי האחראית.

תגובת האחראית בעירייה:

"הנחיות מרכז הסיוע אינן הנחיות מחייבות על פי החוק למניעת הטרדה מינית וניתן להתייחס אליהן כאל המלצות בלבד.

לגבי ממצאי הבדיקה:

- על לוחות מודעות רבים לא נתלה תקנון - יטופל
- על לוח מודעות אחד... - יטופל"

² מינהל איכות הסביבה (תברואה, גינון), מינהל שפ"ע (תחום הדרך, אחזקת מוסדות, מחסנים ולוגיסטיקה), מינהל משאבי אנוש ורכש (משאבי אנוש), מינהל כספים (הכנסות למגורים), מינהל קהילה (נוער וצעירים), מינהל חינוך, אגף רישוי ופיקוח על עסקים, לשכת מנכ"ל העירייה ולשכות סגני ראש העירייה.

³ מינהל הנדסה (תכנון עיר, בנייה ציבורית, תרבות הדיר).

מעיון בנוסח התקנון עולה כי הוא אינו מתייחס להליך הענישה במקרים בהם יוחלט כי התלונה מוצדקת.

3.3 התקשרויות עם ספקים

העירייה התקשרה עם ספקים לצורך קבלת שירותי פיקוח בתחומים שונים. לפי סעיף 8(4) לתקנות, על העירייה "להעביר עותק מהתקנון המותאם לממונה מטעמו שאינו עובדו..."

בנוגע לכך מסר ממונה תחום בכיר דיני עבודה ומשמעת: "על העירייה לצרף את התקנון למניעת הטרדה מינית להסכמי התקשרות עם יועצים/ספקים חיצוניים המעסיקים יותר מ-25 עובדים ואשר במסגרת תפקידם מוגדרים כממונים מטעם העירייה. יחד עם זאת, חשוב להבהיר כי אין בצירוף התקנון לעלות לכדי קיומם של יחסי עובד מעביד בינה לבין מי מעובדי היועץ/הספק." [ההדגשה במקור] נכון למועד איסוף ממצאי הביקורת (ספטמבר 2017), העירייה אינה נוהגת לצרף את התקנון להסכמי ההתקשרות עם ספקים שונים.

4. הדרכה והסברה

לפי התקנות, "מעביד יאפשר לעובדיו להשתתף, במשך שעות העבודה, בפעולות הדרכה והסברה שעניינן מניעת הטרדה מינית והתנכלות שמארגן, בתכיפות סבירה, ארגון עובדים יציג, או ארגון כאמור בסעיף 12(3) לחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, תשמ"ח-1988, ובלבד שאין בכך כדי לפגוע במהלך התקין של העבודה; תקנת משנה זו לא תחול על מעביד המארגן פעולות הדרכה והסברה כאמור בעצמו או באמצעות ארגון כאמור." נמצא כי בתקופה ינואר 2013 עד נובמבר 2017 נערכו בעירייה שלוש הדרכות בלבד בנושא החוק והתקנות, כפי שמפורט להלן:

מועד הדרכה	מספר העובדים שהוזמנו
23.06.13	249
13.01.15	245
01.12.16	140

נמצא כי לא מתקיים מערך הדרכות מובנה ו/או הדרכות ריענון בנושא האמור. החל מ-13.8.17, כולל תיק ההיערכות שמכין מינהל חינוך למנהלי בתי הספר הנחיה כאמור: "במקרה של עובד הוראה שהוא עובד רשות מקומית יש לדווח הן על-פי הוראות חוזר מנכ"ל של משרד החינוך וכן לדווח ישירות בכתב למנהלת האגף לחינוך על יסודי להמשך טיפול על-פי התקנון הרשותי למניעת הטרדות מיניות."

תגובת האחראית בעירייה:

"בהתאם לשיקול דעתי המקצועית ההדרכות המבוצעות על בסיס שנתי כן מקיימות את מערך ההדרכות המובנה כנדרש. נוסף לכך, הנני מקיימת שיח פתוח בנושא החוק וסעיפיו למול קבוצות עובדים ואף יחידים בכל עת שהם חפצים בכך." [ההדגשה במקור]

תגובת ממונה על רווחה והדרכת עובדים :

"עם החלת החוק למניעת הטרדה מינית במקום העבודה ננקטו פעולות/הדרכות הבאות: מינוי ממונה על החוק למניעת הטרדה מינית בעירייה. פרסום דף מידע לעובד בנושא בשם מנכ"ל העירייה. פרסום נוהל עבודה - תקנון למניעת הטרדה מינית או התנכלות בעירייה, נגיש בפורטל הארגוני תחת פרק - נוהלי עבודה. מפגשי הסברה לכלל עובדי העירייה אשר הועברו במספר חודשים, סיום 2003 ע"י עורכת דין מטעם הלשכה המשפטית של נעמ"ת. פרסום דף לעובד בנושא מטעם ועד העובדים כולל הפצת פלקטים וסטיקרים ללוחות מודעות מינהליים. בשנת 2008 - היערכות מפגשי הסברה לעובדים אשר נקלטו לעירייה מתאריך 1/1/2003 ואילך, הוצא דוח קליטת עובדים מתאריך זה כ-400 עובדים חוצה ארגון בשיתוף יב"א יועצת ראה"ע למעמד האישה (פרשה לגמלאות) ו-ט"פ, ההרצאה הועברה ע"י עו"ד ד"א. התקיימו מפגשי ריענון שנעשו בבית יד לבנים ע"י ח"ה ממונה על החוק למניעת הטרדה מינית (פרשה לגמלאות). החל מיולי 2008 - כל עובד שנקלט לעבודה מקבל - מדריך לעובד ובו פרק בנושא החוק למניעת הטרדה מינית בעבודה, כמו כן המדריך נגיש בפורטל הארגוני וקיים קישור בנושא - תיאור החוק ופרטי הממונה. ב-23/6/13 - מפגש הדרכה 'גבול' למניעת הטרדה מינית לדרג הניהולי מכלל המינהלים - 250 מוזמנים. ב-13/1/15 - הרצאה ע"י א"כ יועצת תקשורת אסטרטגית וקשרי חוץ, הוזמנו 245 עובדים - מנהלי מחלקות מכלל המינהלים. ב-1/12/16 - הצגה 'קו אדום' הוזמנו 140 עובדים חדשים שנקלטו מתחילת שנת 2016 ועובדים שלא השתתפו במחזוריים קודמים. ב-29/11/17 - מוזמנים 200 עובדים להצגה 'קו אדום' - עובדים שנקלטו מתחילת שנת 2017 ועובדים שלא השתתפו במחזוריים הקודמים.

לאור האמור לעיל: עם החלת החוק, כלל עובדי העירייה עברו מפגשי הסברה, ב-2008 עברו מפגשי הסברה העובדים החדשים שנקלטו בין השנים 2003-2008. בהמשך נערכו מפגשי ריענון, החל משנת 2013 אנו עורכים מפגש הדרכה אחת לשנה בתאום הממונה על החוק למניעת הטרדה מינית תחילה הוזמנו: הדרג הניהולי, מנהלי מחלקות, ובהמשך מוזמנים העובדים החדשים של אותה שנה ועובדים שלא השתתפו במחזוריים קודמים, הנושא מפורסם במדריך לעובד, בפורטל הארגוני ובנוהלי העבודה, פעילות סבירה לאורך השנים. באם הנהלת העירייה מוצאת לנכון לפעולות הדרכה/ריענון נוספות מעבר למתכונת זו - יבוצעו ויתוקצבו בהתאם לנדרש."

בהתייחס לתגובת ממונה על רווחה והדרכת עובדים, יצוין כי אף אחת מעובדות יחידת הביקורת, למעט מבקרת העירייה, לא הוזמנה להשתתף במפגש הסברה ו/או הדרכה בנושא מניעת הטרדה מינית, ממועד תחילת עבודתן בעירייה.

יש להעיר כי לאחר פניית הביקורת לממונה על רווחה והדרכת עובדים בשאלה מדוע לא מתקיימות הדרכות ו/או הסברות לכלל עובדי העירייה בנושא הנדון, הועברה הזמנה למפגש הדרכה בנושא: החוק למניעת הטרדה מינית במקום העבודה, שנערך ב-29.11.17.

5. בירור תלונות

הליך הטיפול בתלונות בגין הטרדה מינית בעירייה נקבע בנוהל עירוני בנושא "תקנון למניעת הטרדה מינית או התנכלות בעיריית ראשון-לציון" שעודכן ביולי 2013 (להלן - הנוהל או הנוהל העירוני). הנוהל העירוני מתבסס על החוק למניעת הטרדה ועל התקנות.

5.1 הביקורת בדקה את יישום הנחיות החוק למניעת הטרדה, התקנות והנהל בטיפול ב-14 תלונות בגין הטרדה מינית שהוגשו בעירייה, מ-11.7.12 (מינויה של האחראית בעירייה לתפקיד) ועד 22.11.17. הממצאים יובאו להלן.

5.2 דרך הגשת תלונה לפי התקנות:

”(א) תלונה תוגש לידי אחראי, על ידי המתלונן בעצמו או על ידי אדם אחר מטעמו, ויכול שתוגש בכתב או בעל פה...”

”(ד) הוגשה תלונה בעל פה, ירשום האחראי את תוכנה, המתלונן או מי שמגיש את התלונה מטעמו יחתום על הרישום כדי לאשר את תוכנו, והאחראי ימסור לו העתק מהרישום החתום.”

5.3 אופן בירור התלונה לפי התקנות:

”(א) התקבלה תלונה, האחראי -

(1) יידע את המתלונן באשר לדרכי הטיפול בהטרדה מינית או בהתנכלות לפי החוק;

(2) יפעל לבירור התלונה, ולצורך כך, בין היתר, ישמע את המתלונן, את הנילון ועדים, אם ישנם, ויבדוק כל מידע שהגיע אליו בעניין התלונה...

(ד) בירור תלונה ייעשה ביעילות ובלא דיחוי...”

(ו) מעביד יגן על המתלונן, במהלך בירור התלונה, מפני פגיעה בענייני עבודה כתוצאה מהגשת התלונה או מפני פגיעה אחרת במסגרת יחסי עבודה שיש בה כדי לשבש את בירור התלונה; בין היתר, יפעל המעביד להרחקת הנילון מהמתלונן, ככל שניתן וככל שנראה לו נכון בנסיבות העניין.

(ז) בתום בירור התלונה יגיש האחראי למעביד, ללא דיחוי, סיכום בכתב של בירור התלונה בליווי המלצותיו המנומקות לגבי המשך הטיפול בה...”

נמצא כי בניגוד לסעיף (א)(2) כאמור, באחת התלונות אדם נוסף שנכח במקום האירוע זמן קצר לפני קרות המקרה לכאורה, לא תוחקר בידי האחראית בעירייה ולא נגבתה ממנו עדות. זאת ועוד, נמצא כי המקום לא צולם לפני סידורו מחדש עקב האירוע.

תגובת האחראית בעירייה:

”לא תוחקר אדם נוסף שנכח במקום האירוע משום ש: א. הנילון הודה במעשה ואף התנצל. ב. האדם לא נכח במקום בעת המעשה... אין רלוונטיות למיקומו של... לפני ו/או אחרי בירור התלונה, משום ש: א. הנילון הודה במעשה ואף התנצל. ב. לא המתלוננת ולא הנילון העידו על מיקומו של... כראיה לביצוע או אי ביצוע המעשה.”
[ההדגשות במקור]

נמצא כי באחת התלונות נגבתה מהנילון עדות לא מפורטת של המעשה בגינו הוגשה התלונה: בתצהיר שנערך ונחתם בידי האחראית בעירייה ובידי סגנית היועצת המשפטית דאז, נכתב כי הנילון הודה באופן חד-משמעי במעשים שיוחסו לו ולקח אחריות מלאה. נמצא כי העדות שנגבתה הייתה כללית ולא פורטו בה פרטי המקרה (תיאור המעשים והסיטואציה בה התרחש האירוע), ובהמשך, חזר בו הנילון

מגרסתו המקורית. בפועל, בשימוע שנערך לו, הלה טען שאין מדובר כלל וכלל בהטרדה מינית.

תגובת האחראית בעירייה:

"אבקש להדגיש שוב כי הנילון הודה במעשה ואף התנצל."

האחראית בעירייה מסרה שהתצהיר שנגבה לא היה מפורט דיו ולא כלל את פרטי המקרה הואיל והנילון הודה במעשים שיוחסו לו ולקח אחריות מלאה. כיוצא בזאת, לא היה צורך בביצוע בירור ובגביית עדות מהעד.

יש להדגיש כי בהנחיות מרכז סיוע לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית נכתב בנוגע להליך בירור מול הנילון בין היתר: "להדגיש מילים שיש ברצוננו לברר פרטים נוספים עליהם. להציג בפני הנילון שאלות זום - המתמקדות בסיטואציה מסוימת תוך כניסה לפרטים. שאלות מקטע זמן - התמקדות באירועים לפי פרק הזמן בו אירעו."

עוד מסרה האחראית בעירייה, כי אין כללים ו/או קווים מנחים לאופן ביצוע בירור וגביית עדות בידי הממונות על חוק מניעת הטרדה ברשויות המקומיות. לדבריה, הדבר מקשה על ביצוע מיטבי של תפקידן.

תגובת האחראית בעירייה:

"הנחיות מרכז הסיוע אינן הנחיות מחייבות על פי החוק למניעת הטרדה מינית וניתן להתייחס אליהם כאל המלצות."

5.4 בנוהל העירוני הוגדרו הגורמים העירוניים המעורבים בהליך:

- סעיף 12 לנוהל קובע את אופן הטיפול של האחראית בעירייה:

"א. תוך שבוע מיום קבלת התלונה, תערוך האחראית בירורים עם המתלונן, נציגו,

הנילון ועדים, אם ישנם, תבדוק ותאמת כל מידע שהגיע אליה בהקשר לתלונה.

(1) אם התלונה הוגשה בע"פ - תרשום האחראית את פרטי התלונה, תחתים

את המתלונן, ותמסור לו עותק חתום של התלונה.

(2) אם התלונה הוגשה באמצעות גורם שלישי המסייע למתלונן - תרשום

האחראית את פרטי התלונה, תחתים את המסייע, ותמסור לו עותק חתום

של התלונה.

(3) נודע לאחראית על מקרה של הטרדה או התנכלות בו לא הוגשה תלונה, או

על מקרה בו חזר בו המתלונן מתלונתו - האחראית תקיים בירור ביוזמתה.

ב. במהלך הפגישות תיידע האחראית את שני הצדדים באשר לדרכי הטיפול

בהטרדה מינית או בהתנכלות עפ"י החוק.

ג. מייד בתום הבירורים תערוך האחראית המלצותיה המנומקות בכתב, תעבירן

לידיעת: מנכ"ל העירייה, מנהל היחידה הארגונית של המטריד או המתלונן, ראש

מינהל כ"א ואמרכלות, יו"ר ועד העובדים; ואם העובד שייך לחברת כ"א - גם

לקבלן כ"א, ותעקוב אחרי צעדי ההגנה שנוקטו."

נמצא כי בניגוד לסעיף 12ג. לנוהל, בתום הליך הבירור שנערך בשתיים מהתלונות, לא ערכה האחראית בעירייה את המלצותיה בכתב ולא העבירה אותן למנכ"ל העירייה דאז, למנהל היחידה הארגונית של המטריד או למתלונן,

לראשת מינהל משאבי אנוש ורכש וליו"ר ועד העובדים. נוסף על כך, גם המלצותיה בתלונה אחת לא הועברו לגורמים, כאמור. זאת ועוד, לדברי האחראית בעירייה, היא מסרה למנכ"ל דאז, בעל-פה, את המלצותיה מבירור שתיים מהתלונות.

תגובת האחראית בעירייה:

"...אבקש לציין כי המתלוננת ביקשה רק שאדבר עם הנילון ולא מעבר לכך."

נמצא כי בתלונה אחת לא העבירה האחראית בעירייה את המלצותיה למנהל היחידה הארגונית של הנילון, לראשת מינהל משאבי אנוש ורכש וליו"ר ועד העובדים, כפי שנדרש לפי סעיף 12ג. לעיל.

תגובת האחראית בעירייה:

"...המלצותיי הועברו למנכ"ל שזימן את הנילון לשימוע שנערך בנוכחות הגורמים הרלוונטיים."

- סעיף 14 לנוהל קובע את אופן טיפול המנכ"ל בהמלצותיה של האחראית בעירייה:

"א. קיבל המנכ"ל את סיכומה והמלצותיה של האחראית, יחליט המנכ"ל, בלא דיחוי ובתוך תקופה שלא תעלה על 7 ימי עבודה, על הפעלת הסמכויות שבדיו, כדלקמן:

- (1) מתן הוראות לעובדים המעורבים במקרה, לרבות בדבר כללי התנהגות והרחקת הנילון מהמתלונן, וכן נקיטת צעדים במסגרת יחסי עבודה והכל כדי למונע את הישנות המעשה של הטרדה מינית או התנכלות, או כדי לתקן את הפגיעה שנגרמה למתלונן עקב הטרדה או ההתנכלות;
- (2) פתיחה בהליכים משמעתיים, על פי חוק הרשויות המקומיות (משמעת) התשל"ח-1978.

(3) אי נקיטת צעד כלשהו.

ב. המנכ"ל יפעל בלא דיחוי לביצוע החלטתו כאמור בסעיף א' וימסור הודעה מנומקת בכתב על החלטתו למתלונן, לנילון ולאחראית; כן יאפשר המעביד למתלונן ולנילון לעיין בסיכום האחראית ובהמלצותיה.

ג. המנכ"ל רשאי, עקב שינוי בנסיבות, לשנות את החלטתו לפי סעיף קטן (א) או לעכב את ביצועה וימסור הודעה מנומקת בכתב על כך למתלונן, לנילון ולאחראית.

ד. על אף האמור בסעיף זה, רשאי המנכ"ל לדחות את החלטתו, לעכב את ביצועה או לשנותה, בשל הליכים משמעתיים או משפטיים הנוגעים למקרה נושא ההחלטה; עשה כן המנכ"ל -

(1) ימסור הודעה מנומקת בכתב על כך למתלונן, לנילון ולאחראית;

(2) כל עוד לא הסתיימו ההליכים כאמור, יפעל המנכ"ל לפי הוראות סעיף 11 לעיל⁴;

(3) בתום ההליכים יקבל המנכ"ל החלטה כאמור בסעיף קטן (א).

ה. היה הנילון עובד של קבלן כוח אדם המועסק בפועל בעירייה, רשאים המנכ"ל וקבלן כוח האדם להסכים מי ביניהם יבצע את הוראות תקנה זו, כולן או חלקן.

נמצא כי בניגוד לסעיף 14א(1) לנוהל, בשתיים מהתלוונות בהן החליט המנכ"ל לקבל את המלצות האחראית בעירייה להרחיק את הנילון מהמתלונן, לא קיבלו הנילונים מהמנכ"ל דאז הוראות ברורות בדבר כללי התנהגות עליהם הם נדרשים לשמור.

נמצא כי בניגוד לסעיף 14ב) לנוהל, בחמש מהתלוונות לא מסר המנכ"ל דאז למתלונן, לנילון ולאחראית בעירייה, הודעה מנומקת בכתב על אודות החלטתו באשר לאופן הטיפול בתלוונות.

יש לציין כי אף סעיף 63 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982 קובע כי על החלטה שלא לחקור או שלא להעמיד לדין תימסר למתלונן הודעה בכתב בציון טעם ההחלטה.

עוד נמצא כי סיכום הועבר לאחת המתלוונות רק לאחר פניית עו"ד מטעמה: לאורך כל שלבי הבדיקה (לרבות מינוי חוקר⁵) ובסיומה, לא הועברה למתלוונת הודעה מנומקת בכתב מהמנכ"ל על אודות החלטתו בתיק. רק לאחר שכחודשיים לאחר הגשת התלונה העביר בא כוחה של המתלוונת ליועצת המשפטית לעירייה, מכתב דרישה לקבלת מכתב סיכום שערכה האחראית בעירייה ואת החלטת המנכ"ל בתיק, נמסר למתלוונת מכתב סיכום בלבד.

להלן עיקרי הדברים מהמכתב ששלח בא כוחה של המתלוונת ליועצת המשפטית לעירייה:

3". נכון להיום, טרם קיבלה מרשתי את עמדתכם בעניין החקירה ו/או תוצאותיה...

5. לפיכך אבקש לקבל באופן מיידי את כל חומר החקירה/בדיקה אשר נמצא ברשותכם ובנוסף, אבקש לדעת את עמדת העירייה בעניין המשך העסקתו של העובד.

להלן ממכתב התשובה ששלח עו"ד חיצוני מטעם העירייה:

2". באשר לפנייתך לקבל מסמכים שונים הקשורים בתלוונת מרשך, מעבר למסקנות הבודקות על פי חוק למניעת הטרדה מינית, הרי שמסמכים אלה חסויים ועל-פי הדין, מרשתך אינה זכאית לעיין בהם.

⁴ סעיף 11 לנוהל קובע כי "העירייה מחויבת להגן על המתלונן או נציגו, במהלך בירור התלונה, מפני פגיעה ב'ענייני העבודה' כתוצאה מהגשת התלונה או מפני פגיעה אחרת..."

⁵ גילוי נאות - לתפקיד החוקר מונתה סגנית מבקרת העירייה.

תגובת מנכ"ל העירייה דאז :

"מאחר ואין ביכולתי (לאחר פרישתי) לבדוק אם אכן הודעתי למתלונן, לנילון ולאחראית על החלטתי, אינני יכול להגיב על טענה זאת."

יש לציין כי כשבוע לפני פניית בא כוחה של המתלוננת כאמור, כבר הועבר לבא כוחו של הנילון מכתב הכולל את החלטת מנכ"ל העירייה בתיק.

זאת ועוד, לדברי אחת המתלוננות, הנילון בתלונתה אמנם הורחק מבניין העירייה, אך הוא מוזמן לשיבות הנערכות בבניין בו ממוקם משרדה מבלי שהיא מקבלת על כך הודעה מראש המאפשרת לה להיערך בהתאם. לדברי האחראית בעירייה, היא יידעה את המתלוננת בדבר הגעתו של הנילון לשיבות הנערכות בעירייה.

עוד הוסיפה המתלוננת, כי חרף בקשות חוזרות ונשנות, לא התאפשר לה לקיים פגישה עם ראש העירייה. זאת, בניגוד לנילון שנפגש עם ראש העירייה.

תגובת האחראית בעירייה :

"המתלוננת ביקשה להיפגש עם ראש העירייה בנוגע לתלונה ונענתה כי ראש העירייה לא מטפל בתלונה אלא, הממונה על החוק למניעת הטרדה מינית. ראש העירייה יידע את הנילון על העברתו לתפקיד אחר במקום אחר."

תגובת מנכ"ל העירייה דאז :

"העובדת קיבלה הודעה בכל פעם שהנילון היה אמור להגיע לשיבה..., ומדובר בפעמים אחדות."

5.5 לפי התקנות, "ה) בירור תלונה ייעשה תוך הגנה מרבית על כבודם ופרטיותם של המתלונן, הנילון ועדים אחרים, ובין היתר, לא יגלה אחראי מידע שהגיע אליו במהלך בירור התלונה אלא אם כן הוא חייב לעשות כן לשם הבירור עצמו או על פי דין." סעיף 13 לנוהל קובע אף הוא, כי יש לשמור על הסודיות ולהגן על הצדדים: "בכל מהלך הבדיקה והטיפול בתלונה על המרדה מינית או על התנכלות, יישמרו בקפידה כבודם ופרטיותם של המתלונן הנילון ועדים אחרים."

לדברי האחראית בעירייה, באחת התלונות, סגנית היועצת המשפטית דאז נענתה לבקשתו בעל-פה של בא כוחו של הנילון, ומסרה לו את תצהיר המתלוננת. זאת, בניגוד לקבוע בתקנות! כמו כן, במקרה זה, בקשת בא כוחה של המתלוננת לקבלת מסמכים שונים שנאספו נענתה בהעברת החלטת המנכ"ל בלבד, שכאמור, הייתה אמורה להגיע אליה בהתאם לסעיף 14ד(1) לנוהל.

סגנית היועצת המשפטית דאז מסרה לביקורת שהתצהיר הועבר, מאחר שסברה שלבא כוחו של הנילון ישנה זכות לעיין במסמך.

לצורך השוואה, הביקורת מדגישה כי לפי ראשת בית הדין למשמעת של עובדי הרשויות המקומיות, זכות העיון בחומר החקירה עומדת לנאשם רק לאחר מועד הגשת תובענה⁶.

זאת ועוד, בפסק דין שניתן בבית דין האזורי לעבודה - תל אביב-יפו ב-15.6.76 נקבע כי, אין לגלות את מסמכי הבירור בעניין הליך בירור תלונה בגין הטרדה מינית, נוכח הפגיעה האפשרית בפרטיותם של הנילון, של המתלונן ושל עדים נוספים בתיק. ובשים לב ללשון התקנות למניעת הטרדה מינית הקובעות כי בירור התלונה יעשה תוך הגנה על פרטיותם של הצדדים ושל העדים.

5.6 השתתפות האחראית בעירייה בשימועים

נמצא כי האחראית בעירייה השתתפה בשימוע אחד בלבד, שערכה העירייה לנילון בתלונה שהיא טיפלה בה. לדבריה, היא אינה מוזמנת לשימועים ואינה מיוודעת כלל על קיומם. כך לדוגמה, לא זומנה ולא השתתפה בשימוע שנערך לנילון באחת מהתלונות בהן טיפלה, עליו נודע לה במקרה מתוקף היותה מנהלת לשכת ראש העירייה, שדבר השימוע הובא לידיעתו במסמך שערך בדרכה.

בנוגע לכך מסר ממונה תחום בכיר דיני עבודה ומשמעת: "בהתאם לסעיפים 6 ו-7 לתקנות למניעת הטרדה מינית (חובות מעביד), תשנ"ח-1998, המפרטות את חובות האחראי על מניעת הטרדה המינית, דעתי היא כי יהיה נכון לבקש את השתתפותו של האחראי בשימוע שיערך לנילון באשר לבחינת המשך הטיפול בתלונה. השתתפותה של האחראית (מעבר להיותה נדרשת לאור חלקה בחקירת התלונה), תסכל כל ניסיון מצד הנילון להכחיש את שנאמר במסגרת בירורו/או להציג את אמירותיו במסגרת הבירור שנערך לו על ידי האחראי בצורה מקלה ואף תייעל את הליך החלטת המעסיק באשר לאופן המשך הטיפול בתלונה, מקום בו האחראי הוא זה שקיבל את פרטי התלונה מאת המתלוננת, קיים בירור מול הנילון ומול העדים, ככל והיו, והתרשם מגוף ראשון בדבר משקל התלונה."

5.7 הודעה בדבר הגשת תובענה

באחת התלונות הורה ראש העירייה לפתוח בחקירה משמעתית, לצורך הגשת תובענה לבית הדין למשמעת של הרשויות המקומיות (להלן - **בית הדין**) ועל מינויים של תובעים חיצוניים לצורך הגשת תובענה לבית הדין. בהתאם לסעיף 14 לחוק הרשויות המקומיות (משמעת), תשל"ח-1978, הגישו תובעים עירוניים חיצוניים תובענה משמעתית לבית הדין. לפי סעיף 14 לתקנות שירות המדינה (משמעת) (סדרי הדין של בית הדין), תשכ"ד-1963, כשבועיים לאחר מכן חזרה בה העירייה באמצעות התובעים החיצוניים, מכתב התובענה שהגישה.

לשאלה מדוע העתק מכתב התובענה ומידע בדבר משיכתו בהמשך, לא הועברו לשלכה המשפטית ולגורמים רלוונטיים במינהל משאבי אנוש ורכש, מסר התובע

⁶ ראו סעיף 9.3.1 העוסק בזכות העיון בפרק 9 (סדרי דין בבית הדין למשמעת) בספר "הדין המשמעתית הלכות ויישומים".

⁷ פס"ד מספר 42411-04-14 ג.צ.נ. שטראוס גרופ בע"מ.

החיצוני: "כפי שכתבתי לך נושא ההעתיקים הוא למיטב זכרוני, רצ"ב ההודעה על חזרה מתובענה כפי שנשלחה לבית הדין למשמעת וכן דיווח והעברת העתק ללשכת המנכ"ל. ככל שזכור לי לאחר מכן גם הייתה שיחה באמרכלות לבירור אם אכן נמשכה התובענה מהבית דין, זאת לאור שהאמרכלות לא עורבה במרבית המהלכים והנושא הופקע מידם."

ראשת מינהל משאבי אנוש ורכש וסגנית מנהל אגף משאבי אנוש מסרו כי לא ידעו כלל שכנגד הנילון הוגשה תובענה משמעתית.

עוזר היועצת המשפטית לעירייה מסר: "לא מצאתי במייל לגבי הליך משמעתי בבית הדין לעבודה, לכן איני יודע מתי התקבל. כן מצאתי בתוכנת שמירת הקבצים שלנו את התובענה המשמעתית אשר הוגשה בהליך המשמעתי... לא ברור מתי בדיוק הגיע אלינו, איד, מי העביר, ולמי הועבר. לא מצאתי כלום לגבי משיכת ההליך מבית הדין. לא במייל ולא בתוכנת שמירת הקבצים של הלשכה המשפטית." [ההדגשה במקור]

תגובת ממונה תחום בכיר דיני עבודה ומשמעת:

"חשוב לציין כי בירור תלונות מסוג זה דורש התנהלות מקצועית, תעצומות נפש רבות ורגישות יתר בהתנהלות למול כלל הנוגעים בתלונה. אחראית מניעת הטרדה מינית בעירייה מבצעת זאת ומעבר מכך."

תגובת מנכ"ל העירייה דאז:

"במקרה האחרון החלטתי בהמלצת היועמ"ש והאחראית להרחיק את הנילון מתפקידו ומבניין העירייה. מוזר שאם לא הודעתי על החלטתי כיצד שלושתם ידעו עליה."

בהמשך לתגובת מנכ"ל העירייה דאז, יצוין כי ממצאי הביקורת מתייחסים להליך הגשת ומשיכת התובענה מבית הדין ולא להחלטת מנכ"ל העירייה בתלונה, כאמור.

6. ממצאי סקר (שאלון) בנושא מניעת הטרדה מינית

25 עובדי עירייה שנבחרו באופן אקראי נתבקשו להשיב באופן אנונימי על שאלון אחיד שכלל 19 שאלות בנושא הטרדה מינית. מטרת השאלון הייתה בין היתר, לבדוק האם עובדי העירייה מכירים את הוראות החוק למניעת הטרדה והנהל העירוני והאם הם יודעים מיהו הגורם המקצועי בעירייה הממונה על יישום הוראות החוק. להלן ממצאי הסקר:

שאלה	מספר הנשאלים שענו בשלילה ו/או נמנעו מלהשיב מתוך סך הנשאלים	שיעור מהנשאלים
אני מכיר את הוראות החוק למניעת הטרדה מינית	5	20%
אני מכיר את הנהל העירוני למניעת הטרדה מינית	7	28%
אני יודע מי הגורם המקצועי בעירייה הממונה על יישום חוק מניעת הטרדה מינית	8	32%
עברתי הטרדה מינית בעשר השנים האחרונות	25	
במידה שעברת הטרדה מינית, המטריד היה ממונה עליך		
במידה שעברת הטרדה מינית במהלך עבודתך בעירייה - הגשת תלונה בעירייה		

שאלה	מספר הנשאלים שענו בשלילה ו/או נמנעו מלהשיב מתוך סך הנשאלים	שיעור מהנשאלים
לדעתי, הטרדה מינית פוגעת בערך כבוד האדם	0	
במידה שלא עברת הטרדה מינית במהלך עבודתך בעירייה - היית מגיש תלונה במידה שהיית עובר הטרדה שמעתי על מקרה שהייתה בו הטרדה מינית בעירייה	4	16%
אני יודע מה הייתה החלטת ראש העירייה בנוגע להטרדה מינית	6	24%
העונש שניתן לעובד עירייה בגין הטרדה מינית אינו ממצא עמו את הדין	12	48%
אני מכיר עובד עירייה שחוה הטרדה מינית	14	56%
לדעתי, ניסיון לקשור שיחה על אודות נושאים אישיים - מיניים (חיי המיניים של גורם כלשהו) הוא הטרדה מינית	11	44%
לדעתי, נדידת, פלישה לפרטיותו של גורם כלשהו (שיחות טלפון חוזרות ונשנות, הצעות לבילוי ועוד) היא הטרדה מינית	8	32%
לדעתי, הצעה לתגמול (לתת יחס מועדף) בתמורה לקיום יחסי מין, היא הטרדה מינית	1	4%
לדעתי, הפעלת לחץ להתחייב לפעילות מינית באמצעות איום בעונש/התנכלות/נקמה, היא הטרדה מינית		
לדעתי, ניסיון בכוח לגעת, לגפף לנשק או לאחוז במישהו, הוא הטרדה מינית		

מהלוח עולה כי כשליש מהנשאלים אינם יודעים מי האחראית על יישום החוק למניעת הטרדה וכמחצית מהנשאלים סבורים כי העונש שניתן בגין הטרדה מינית אינו ממצא את הדין.

7. טיפול בתלונות בגין הטרדה מינית בחע"ר

7.1 בשנים 2009-2015 תפקיד האחראית על מניעת הטרדה מינית אויש בידי מנהלת אגף אומנות. החל משנת 2015 מאיישת מנהלת אגף משאבי אנוש את תפקיד האחראית בחע"ר.

7.2 הביקורת בדקה את יישום הנחיות התקנות בטיפול בשבע תלונות בגין הטרדה מינית שהוגשו בחע"ר, מ-1.13.1 ועד למועד הפצת טיוטת דוח הביקורת. הממצאים יובאו להלן.

- סעיף 6(ה) לתקנות "בירור תלונה או מקרה", קובע כי "בירור התלונה ייעשה תוך הגנה מרבית על כבודם ופרטיותם של המתלונן הנילון ועדים אחרים, ובין היתר, לא יגלה אחראי מידע שהגיע אליו במהלך בירור התלונה אלא אם כן הוא חייב לעשות כן לשם הבירור עצמו או על פי דין".

נמצא כי באחת התלונות, האחראית בחע"ר תשאלה את המתלוננת בנוכחותה של עובדת נוספת (האחראית על המתלוננת). נוסף על כך, בסיום התשאול, העובדת הנוספת שנכחה בתשאול דיווחה לנילון על טענותיה של המתלוננת. המשמעות היא שהאחראית בחע"ר לא הגנה על כבודו ופרטיותו של הנילון.

להלן נוסח הטענות שהעובדת הנוספת הציגה בפני הנילון, כפי שנרשמו במכתב סיכום שהעבירה האחראית בחע"ר למנכ"ל: "עם חזרתה [של העובדת הנוספת] ל... באותו היום היא ניהלה שיחה... עם [המתלונן] והסבירה לו כי הבנות

מרגישות לא בנוח בנוכחותו לאור התנהגותו ולכן לא יוכל להמשיך לעבוד אצלה, הוא מייד הלך לביתו. " המשמעות היא שלנילון לא ניתנה לכאורה, הזכות להגן על עצמו כחלק מהליך הבירור שיש לערוך.

לדברי ממונה תחום בכיר דיני עבודה ומשמעת, מומלץ שבהליך בירור תלונה בגין הטרדה מינית, לא ישתתפו גורמים נוספים מעבר לאחראית על חוק מניעת הטרדה מינית וליועץ משפטי: "בירור שנערך על-ידי הממונה אמור להיעשות בסיטואציה אשר תייעל את הליך הבירור מחד ובנוסף תשרה על המתלוננת תחושת ביטחון ופתיחות לשתף את שארע. במסגרת הבירור, מברר הממונה את גרסת המתלוננת, הנילון והעדים - כאשר עדיף ומומלץ כי לא יהיו גורמים נוספים בבירור שאינם יועמ"ש."

עוד נמצא, כי בניגוד לסעיף 6(ז) הקובע כי "בתום בירור התלונה יגיש האחראי למעביד, ללא דיחוי, סיכום בכתב של בירור התלונה בליווי המלצותיו המנומקות לגבי המשך הטיפול בה..." במכתב סיכום שהעבירה האחראית בחע"ר למנכ"ל החברה, לא נכתבו המלצות מנומקות לגבי המשך הטיפול בתלונה.

כתוצאה מכך, לא פעל המנכ"ל בהתאם להנחיות סעיפים 7(א) ו-7(ב) לתקנות: "קיבל מעביד את סיכומו והמלצותיו של האחראי... יחלים, בלא דיחוי ובתוך תקופה שלא תעלה על 7 ימי עבודה, על הפעלת הסמכויות שבידיו לגבי כל אדה מאלה:

(1) מתן הוראות לעובדים המעורבים במקרה, לרבות בדבר כללי התנהגות ראויים במסגרת יחסי עבודה והרחקת הנילון מהמתלונן, וכן נקיטת צעדים בענייני עבודה, והכל כדי למונע הישנות המעשה של הטרדה מינית או התנכלות, או כדי לתקן את הפגיעה שנגרמה למתלונן עקב הטרדה או התנכלות;

(2) פתיחה בהליכים משמעתיים לפי הוראת הוראות הסדר משמעת החלות אצל המעביד לעניין הטרדה מינית או התנכלות.

"המעביד יפעל בלא דיחוי לביצוע החלטתו... וימסור הודעה מנומקת בכתב על החלטתו למתלונן, לנילון ולאחראי; וכן יאפשר המעביד למתלונן ולנילון לעיין בסיכום האחראי ובהמלצותיו."

כאמור, המנכ"ל לא החליט על הפעלת הסמכויות שבידיו, לא מסר הודעה מנומקת בכתב על החלטתו למתלונן, לנילון ולאחראי. משכך, אף לא התאפשר למתלונן ולנילון לעיין בסיכום האחראית ובהמלצותיה.

- נמצא מקרה נוסף בניגוד לסעיף 6(ה) לתקנות הקובע: "בירור תלונה ייעשה תוך הגנה מרבית על כבודם ופרטיותם של המתלונן, הנילון ועדים אחרים, ובין היתר, לא יגלה אחראי מידע שהגיע אליו במהלך בירור התלונה אלא אם כן הוא חייב לעשות כן לשם הבירור עצמו או על פי דין".

במקרה זה תשאלה האחראית בחע"ר את הנילון בנוכחותה של עובדת נוספת. נוסף על כך, בניגוד לסעיף 6(ז) הקובע כי "בתום בירור התלונה יגיש האחראי למעביד, ללא דיחוי, סיכום בכתב של בירור התלונה בליווי המלצותיו המנומקות לגבי המשך הטיפול בה..." האחראית לא העבירה למנכ"ל החברה סיכום בכתב של בירור התלונה בליווי המלצותיה המנומקות לגבי המשך הטיפול בה.

אף במקרה זה, מנכ"ל החע"ר לא החליט על הפעלת הסמכויות שבידיו, לא מסר הודעה מנומקת בכתב על החלטתו למתלונן, לנילון ולאחראי. ומשכך, אף לא התאפשר למתלונן ולנילון לעיין בסיכום האחראית ובהמלצותיה.

באותה תלונה נמצא כי החלטת מנכ"ל החע"ר בדבר אופן הטיפול בתלונה בגינה אף הוגשה תלונה במשטרה, הייתה בניגוד לכאורה, לחוות דעתו של יועץ משפטי חיצוני:

- האחראית כתבה למנכ"ל החע"ר שהוחלט שעבודתו של הנילון תופסק בכל מתקני החברה ובמועד מאוחר יותר הוסיפה כי ההחלטה אושרה אף לאחר התייעצות עם יועץ משפטי.

- האחראית בחברה העירונית כתבה ליועץ משפטי חיצוני לחברה כי כשבועיים קודם לכן התייעצו איתו בנוגע לתלונה, וכי העובד מעוניין לחזור לעבודה. מנהלת המסגרת בה הועסק אף "מוכנה להתחייב להושיבו בחדר הקרוב למשרד... כך שיהיה פיקוח על הנעשה... נודה לחוות דעתך לגבי החזרתו... לעבודה."

- יועץ משפטי חיצוני לחברה העירונית השיב לאחראית בחברה העירונית: "...אני מבין מהאמור בבדיקה שהוא לא זומן אפילו לחקירה. מבלי להיות מומחה בדין פלילי, זה לא נשמע לי כמצב סביר, אם הוגשה תלונה במשטרה בנסיבות כאלו... אם... בחרו שלא להגיש נגדו תלונה במשטרה, למרות שהצעתם להם/הבהרתם להם שזו זכותם, הרי שיש היגיון בטענה שאין הצדקה להעניש אותו על טענה שמועלית בלי נכוונות מצד המתלוננים לברר אותה, ואפשר לשקול להחזיר אותו בתנאים ומגבלות.

אם כן הוגשה תלונה במשטרה הייתי מבקש לרז אותה, אך כן הייתי חושש מהשבתו לעבודה בטרם יהיו מסקנות ראשוניות לפחות." [ההדגשה אינה במקור]

- למוחרת, כתבה האחראית בחברה העירונית למנכ"ל החברה העירונית: "לאור חוות הדעת של עו"ד לגבי... ולאור נכוונות של מנהלת [המסגרת]... יש מקום להחזירו בתנאים מגבילים אלו. נודה להחלטתך."

- מנכ"ל החברה העירונית השיב: "יתחיל יום בשבוע תחת פיקוח צמוד של מנהלת [המסגרת]. באם לא תהיה תלונה במשטרה ו/או כל המשך טיפול נחזירו לעבודה בהיקף מלא."

מנכ"ל החברה העירונית השיב לשאלת הביקורת מדוע הוא החליט לפעול בניגוד לחוות דעת משפטית: "... כל נושא הגשת התלונה היה בעייתי. הייתה תלונה... אשר הוכחשה ע"י [הנילון] אשר אף עשה בדיקת פוליגרף ונמצא דובר אמת. במקביל המשטרה החליטה לסגור התיק (מילה כנגד מילה) אני אישרתי להעסיקו מתוך זהירות ופיקוח צמוד במרכז נשלט ע"י מנהלת התחום יום בשבוע!! כאמור מול משרדה עם דלת פתוחה, גם העסקה זו הייתה לפרק זמן מסוים!!! חשוב שתביני כי הוא היה חדור רוח קרב להגיש תביעה לניסיון הרחקתו מהמערכת וניסיון לטהר את שמו. מדווח לך כי... אינו מועסק כבר מעל שנה בחברה."

במכתבו של יועץ משפטי חיצוני לחברה העירונית לגבי ביצוע בדיקת פוליגרף של הנילון נמסר: "קודם כל בדיקת פוליגרף איננה מהווה ראיה, קל וחומר, כאשר היא מתבצעת ביוזמת אותו צד שמספק אותה (שני צדדים יכולים להסכים, בהליך אזרחי, שתבוצע בדיקת פוליגרף שתוצאותיה יהיו מחייבות, אבל בדיקת פוליגרף יזומה של צד אחד אינו מהווה ראיה, בלי קשר לשאלה באם היא אותנטית או לא)".

תגובת האחראית בחע"ר:

"נציגי החברה העירונית שיתפו פעולה באופן מלא עם המבקרת ומסרו לידיה מסמכים רלוונטיים והשיבו על שאלות שנגעו למקרים שנבדקו. לגבי המקרה הראשון שנבדק - בהחלט נאמץ את המלצת המבקרת. לגבי המקרה השני - מנכ"ל החברה קיבל החלטה מסוימת בהתחשב בנסיבות שנוצרו ואין לנו מה להוסיף עוד בנדון."

8. תלונות בגין הטרדה מינית בסד"צ

לדברי האחראית בסד"צ, החל מכניסתה לתפקיד בדצמבר 2016 היא טיפלה בתלונה אחת בלבד. נמצא כי טיפול האחראית בתלונה בוצע בהתאם לתקנות.

לדברי האחראית בסד"צ, במהלך כהונתה של קודמתה בתפקיד לא הועברו תלונות בגין הטרדה מינית. עוד הוסיפה, כי המידע שנשמר על מחשבה של קודמתה בתפקיד נמחק. אחראית קודמת מסרה כי תיק פיזי בנושא נשמר בלשכת מנכ"ל החברה. נכון למועד איסוף ממצאי הביקורת, טרם נענתה בקשת הביקורת לעיין בתלונות בגין הטרדה מינית שהוגשו לפני תחילת עבודתה של האחראית הנוכחית.

תגובת האחראית בסד"צ:

"המידע שנשמר על המחשב של קודמתי בתפקיד אכן נמחק, מסיבה שאינה ידועה לי. איש המחשוב ידע על כך וניסה לבצע פעולת שחזור... לעניין איתור תלונות נוספות בשבע השנים האחרונות - נמצאה תלונה אחת בלבד. מצ"ב חומרים רלוונטיים מתוך התיקים האישיים של המעורבים. מעבר לכך, לא נמצאו חומרים נוספים. כמו כן, בתלונה זו, היה מעורב הליך משפטי מצד העובדת - מצ"ב תכתובת רלוונטית - התביעה נמחקה לבסוף מחמת חוסר מעש."

9. אחריות מקצועית

ביטוח אחריות מקצועית הוא פוליסת ביטוח, המכסה בעל מקצוע חופשי במקרה בו מוגשת נגדו תביעה בגין נזק אשר הוא גרם (או מי מטעמו) לצד שלישי. כלומר, מבוטח אשר התרשל בתפקידו, או ביצע טעות הקשורה לתפקידו וגרם עקב כך נזק לאדם אחר, יזכה לכיסוי מחברת הביטוח באם תוגש נגדו תביעה נזיקית.

לדברי הממונה על הביטוח, העירייה מבטחת את האחראית בעירייה ואת האחראיות בחע"ר ובסד"צ בפוליסת ביטוח אחריות מקצועית.

נכון למועד הפצת טיוטת הממצאים, טרם השיבה האחראית בחכ"ר האם היא מבוטחת בפוליסה דומה.

ריכוז ממצאים והמלצות

1. כתב מינוי

נמצא כי רק לאחראית בעירייה ניתן כתב מינוי החתום בידי ראש העירייה.

מומלץ כי לעובדות בחע"ר, בחכ"ר ובסד"צ יימסר כתב מינוי רשמי המסמך אותן לתפקיד אחראית על מניעת הטרדה מינית.

2. הכשרה

על האחראי למניעת הטרדה לעבור הכשרה ייעודית למילוי יעיל של התפקיד, ובכלל זה קבלת כלים לביצוע הליכי בירור ותשאול, מתן המלצות למקרים של הטרדה וכדומה. בפועל, האחראיות על מניעת הטרדה מינית בחכ"ר ובסד"צ לא עברו הכשרה.

מומלץ שהאחראיות בחכ"ר ובסד"צ תעבורנה הכשרה ייעודית שתועבר במסגרת מקצועית בעלת מומחיות בתחום המניעה והטיפול בהטרדה מינית בעבודה.

3. פרטי האחראית

על לוחות המודעות בעירייה ובחע"ר לא מפורסמים פרטי האחראיות ודרכי התקשרות עימן.

על העירייה והחברות העירוניות להביא לידיעת כלל העובדים את פרטי האחראיות בין היתר, באמצעות פרסום תקנון הכולל את פרטי האחראית שייתלה על לוחות מודעות.

תגובת ממונה תחום בכיר דיני עבודה ומשמעת:

"יש לציין את פרטי המחליפות של האחראיות במקרה בו ייעדרו מעבודתן."

4. תקנון

נוסח התקנון אינו מתייחס להליך הענישה במקרים בהם יוחלט כי התלונה מוצדקת. זאת, במטרה להבהיר את חומרת המעשה ואת מדיניות העירייה בטיפול במקרים של הטרדה מינית.

על לוחות מודעות בעירייה לא נתלה תקנון למניעת הטרדה מינית.

הואיל ובעירייה חל הסדר משמעת פנימי, יש לעדכן את התקנון ולהוסיף את הליכי הענישה במקרה בו יוחלט כי בוצעה הטרדה מינית. כמו כן, יש להפיץ את התקנון המעודכן הכולל את פרטי המעודכנים של האחראית בקרב כל עובדי העירייה.

תגובת ממונה תחום בכיר דיני עבודה ומשמעת:

"ישנו מנעד רחב של ענישה, החל מתלונות במשטרת ישראל ועד הליכי משמעת, על מגוון אמצעי משמעת (השעיה/פיטורים). אמצעי הענישה קבועים בתקנון לדוגמא, אשר פורסם בתקנות למניעת הטרדה מינית (חובות מעביד), תשנ"ח-1998."

5. התקשרות עם ספקים

בניגוד לתקנות, העירייה אינה נוהגת לצרף את התקנון להסכמי ההתקשרות עם ספקים שונים.

יש לצרף את התקנון להסכמי התקשרות עם יועצים/ספקים חיצוניים המעסיקים יותר מ-25 עובדים ואשר במסגרת תפקידם מוגדרים כממונים מטעם העירייה.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי המלצות 1 עד 5 מקובלות ותבוצענה.

6. הדרכה והסברה

בחמש השנים האחרונות ערכה העירייה לחלק מעובדיה, ארבע פעולות הדרכה והסברה בלבד בנושא מניעת הטרדה מינית והתנכלות.

מומלץ לערוך הדרכות בתדירות גבוהה יותר, ולוודא השתתפות כל עובדי העירייה בפעולות אלה.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים הוחלט כי "ממונה תחום בכיר דיני עבודה ומשמעת, ייבחן בהיבט של זכויות יוצרים' העלאת תקליטור הכולל סרט בנושא: מניעת הטרדה מינית, לפורטל של עובדי העירייה ולאחר העירייה..." כמו כן, "הוחלט לבחון באם ניתן לערוך הרצאות רבעוניות, בנושא מניעת הטרדה מינית במליאה בקומה חמש [בבניין העירייה]".

7. בירור תלונות

הנוהל העירוני מבוסס על החוק למניעת הטרדה ועל התקנות, ולביצוע הליך בירור בהלימה לנוהל ישנה חשיבות רבה. בפועל, נמצא כי חלק מהתלונות טופלו בעירייה שלא בהתאם להנחיות הנוהל:

- באחת התלונות אדם נוסף שנכח במקום זמן קצר לפני קרות האירוע לכאורה, לא תוחקר ולא נגבתה ממנו עדות. נוסף על כך, לדעת הביקורת, נגבתה מהנילון עדות לא מפורטת של המעשה בגינו הוגשה התלונה.
- בתום הליך בירור שנערך באחת מהתלונות לא ערכה האחראית בעירייה את המלצותיה בכתב ולא העבירה אותן למנכ"ל העירייה דאז, למנהל היחידה הארגונית של המטריד או המתלונן, לראש מינהל משאבי אנוש ורכש וליו"ר ועד העובדים.
- לדעת הביקורת, מאחר שעל האחראית להעביר את תוצאות הבירור בכתב למנכ"ל אשר יחליט כיצד לפעול בעניין, עליה להעביר את תוצאות הבירור רק למנכ"ל, והחלטתו של המנכ"ל היא שתועבר ליתר הגורמים האמורים.
- בשני מקרים בהם קיבל המנכ"ל דאז את המלצות האחראית, הוא לא העביר לנילונים הוראות ברורות בדבר כללי התנהגות עליהם הם נדרשים לשמור.
- בחמש תלונות נוספות לא מסר המנכ"ל דאז למתלונן, לנילון ולאחראית בעירייה, הודעה מנומקת בכתב על אודות החלטתו באשר לאופן הטיפול בתלונות.

בשתי תלונות שערכה האחראית בחע"ר, הליך הבירור בוצע בניגוד לסעיפי התקנות: בתלונה אחת המתלוננת תושאלה בנוכחותה של עובדת נוספת ובסיום, העובדת הנוספת דיווחה לנילון על טענותיה של המתלוננת. בתלונה נוספת, תושאל הנילון בנוכחותה של עובדת נוספת והאחראית לא העבירה למנכ"ל סיכום בכתב של הבירור בליווי המלצותיה לגבי המשך הטיפול. כמו כן, בשתי התלונות לא מסר המנכ"ל הודעה מנומקת על החלטתו למתלון, לנילון ולאחראית.

מאחר שהמנכ"ל רשאי שלא לקבל את המלצתה של האחראית, לדעת הביקורת, יש לעדכן את הנוהל העירוני כך שהאחראית לא תידרש להעביר לגורמים עירוניים שונים את החלטתה. כמו כן, יש לעדכן את הנוהל כך שהמנכ"ל יישלח את החלטתו לגורמים אלה. יש להקפיד לנהל את הליך בירור התלונות בגין הטרדה מינית בהלימה לתקנות ולנוהל העירוני.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים הוחלט כי ההמלצה תבוצע.

8. השתתפות בשימועים

האחראית בעירייה זומנה להשתתף בשימוע אחד בלבד. לדעת הביקורת, השתתפות האחראית בשימועים חשובה מאחר שהיא ערכה את הבירור.

מומלץ כי האחראית בעירייה תזומן להשתתף בכל השימועים בתלונות בגין הטרדה מינית.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה מבוצעת, וכן שבלשכה המשפטית ינוסח מסמך ייעודי בנושא "שמירה על סודיות" אשר יחולק בתחילת כל שימוע לחתימתם של כל המשתתפים בישיבה.

9. הודעה בדבר הגשת תובענה

באחת התלונות הוחלט לפתוח בחקירה משמעתית, לצורך הגשת תובענה לבית הדין ועל מינויים של תובעים חיצוניים לצורך הגשתה. בפועל, העתק מכתב התובענה שהוגש לבית הדין ומידע בדבר משיכתו בהמשך, לא הועבר לאחראית בעירייה, ללשכה המשפטית ולמינהל משאבי אנוש ורכש.

תגובת ממונה תחום בכיר דיני עבודה ומשמעת:

"נכון לחודש 1/2017 כלל התובענות המשמעתיות מנוהלות על-ידי הלשכה המשפטית בעירייה. תובענות אשר החלו עובר למועד זה, מנוהלות על-ידי תובעים חיצוניים, אך מבוקרות על-ידי באופן תדיר, משלב איסוף הנתונים בטרם הגשת תובענה/השעיה ועד מתן פסק הדין."

מומלץ שבעירייה ובחברות העירוניות בהן מונתה אחראית אחת, כבר בראשית הטיפול בתלונה בגין הטרדה מינית, היועץ המשפטי המלווה את האחראיות באופן שוטף, ימונה כממלא מקום בהיעדרותן.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי "ההמלצה מקובלת ותבוצע."