



דוח ביקורת פנימית בנושא

נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה – הפן המשפטי

תמצית מנהלים

1. פללי

בהתאם לתוכנית העבודה השנתית של אגף הביקורת הפנימית לשנת 2023, שאושרה על ידי מנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה (להלן: **המשרד**), ביצע אגף הביקורת הפנימית על ידי מר [REDACTED], מנהל תחום ביקורת פנימית, ביקורת על נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה (להלן: **הנציבות**). טיוטת הדוח הופצה בתאריך 24.1.24 לנציבות, למנהלת אגף בכיר טד"מ וללשכה המשפטית. התגובה האחרונה לדוח התקבלה בתאריך 18.2.24. עיקרי התגובות שולבו בדוח הסופי.

2. מטרת הביקורת, היקף הביקורת ושיטת הביקורת

מטרת הביקורת – בחינת אופן הפעלת הסמכות המשפטית של הנציבות, בדגש על תהליך ואופן הטיפול בפניות ובתלונות, ונושאים משיקים נוספים בעבודת הנציבות. הביקורת לא בחנה את תחום הגיוון וההסברה.

התקופה המבוקרת הינה, ככלל, לגבי השנים 2020 – 2022 אלא אם צוין אחרת. שיטת הביקורת – הביקורת קיימה שיחות ופגישות עם עובדים בנציבות, במשרד ועם גורמי ממשלה וציבור נוספים. כמו כן, הביקורת סקרה את הבסיס חוקי, מסמכים, תוכניות עבודה ודוחות הקשורים בעבודה הנציבות, ביצעה ניתוח ועיבוד נתונים שהופקו ממערכות הנציבות, סקרה מדגמית 80 פניות ותלונות וביצעה מספר פניות "לקוח סמוי".

3. מגבלות וגורמים שהשפיעו על ביצוע הביקורת

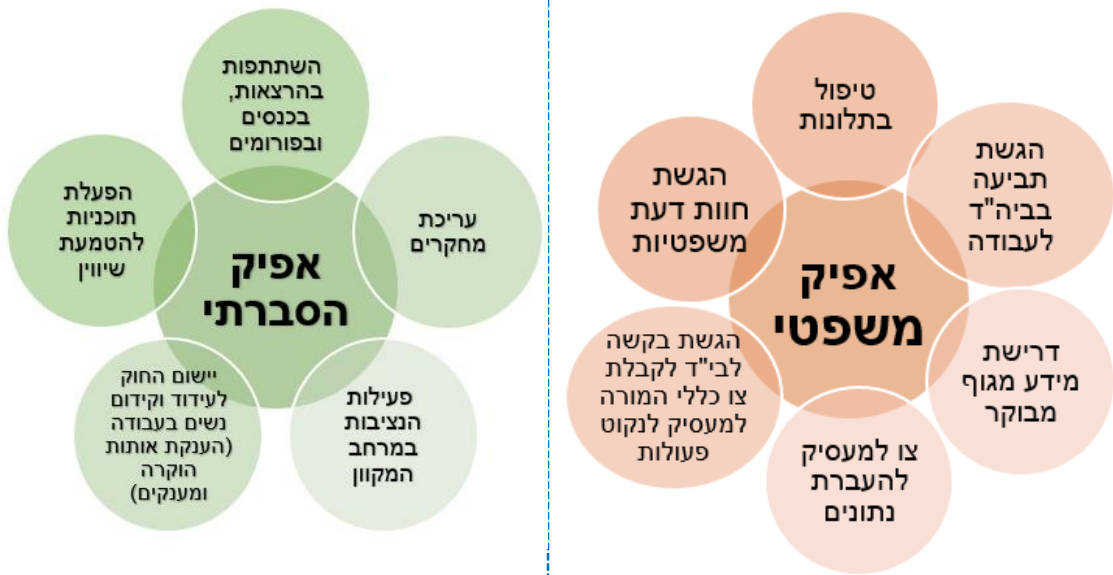
הביקורת החלה בחודש יוני 2023 אך הופסקה לפרק זמן מסוים (לרבות בתקופת מלחמת "חרבות ברזל") והושלמה בסוף חודש דצמבר 2023 לקראת פרישתה של הנציבה היוצאת. בעקבות טענת הנציבות לקיומה של "חסינות עורך-דין לקוח" בינה לבין מקבלי השירות, ולאחר דין ודברים בשיתוף הלשכה המשפטית של המשרד, סוכם כי צוות הביקורת לא יקבל גישה למערכת הנציבות ולא ייחשף לפרטים המזהים של הפונים וכי מסמכים, דוחות ונתונים מהמערכת יועברו לביקורת מהנציבות ללא חשיפת פרטיהם המזהים.

4. הביקורת תציין כי התרשמה לחיוב ממחוייבותם של הנציבה הארצית ויתר עובדי הנציבות לעבודתם, לסיוע לציבור הפונים ולמתן יחס אישי בטיפול בהם.

5. רקע על הנציבות

ביום 21.12.05 התקבל בכנסת תיקון לחוק השוויון, אשר כונן את נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה. הנציבות הוקמה בפועל בשנת 2008 והייתה כפופה בעבר למשרד העבודה וכיום היא כפופה למשרד. הנציבות הינה זרוע ביצועית הפועלת למיגור תופעות ההפליה, להטמעת תפיסות השוויון והגיוון בשוק העבודה הישראלי ולאכיפת חוקי השוויון בעבודה במישור האזרחי, על ידי שימוש בסמכויותיה המשפטיות וההסברתיות ומהווה כתובת עבור עובדים ומעסיקים. בהיבט עבודתה המשפטית של הנציבות, היא פועלת כבאת-כוחו של היועמ"ש לממשלה ולה סמכות (ייחודית באופן יחסי) לייצג אזרחים בהליכים משפטיים, לרבות כנגד המדינה וגם לתבוע בשם הנציבות עצמה. בנוסף, הנציבות מוזמנת או פונה מיוזמתה להצטרף להליכים משפטיים כ"ידיד בית המשפט" או שהיא מתבקשת להגיש חוות דעת משפטית-מקצועית לפרקליטות.

הסמכויות המוקנות לנציבות במישורים המשפטי והסברתי :



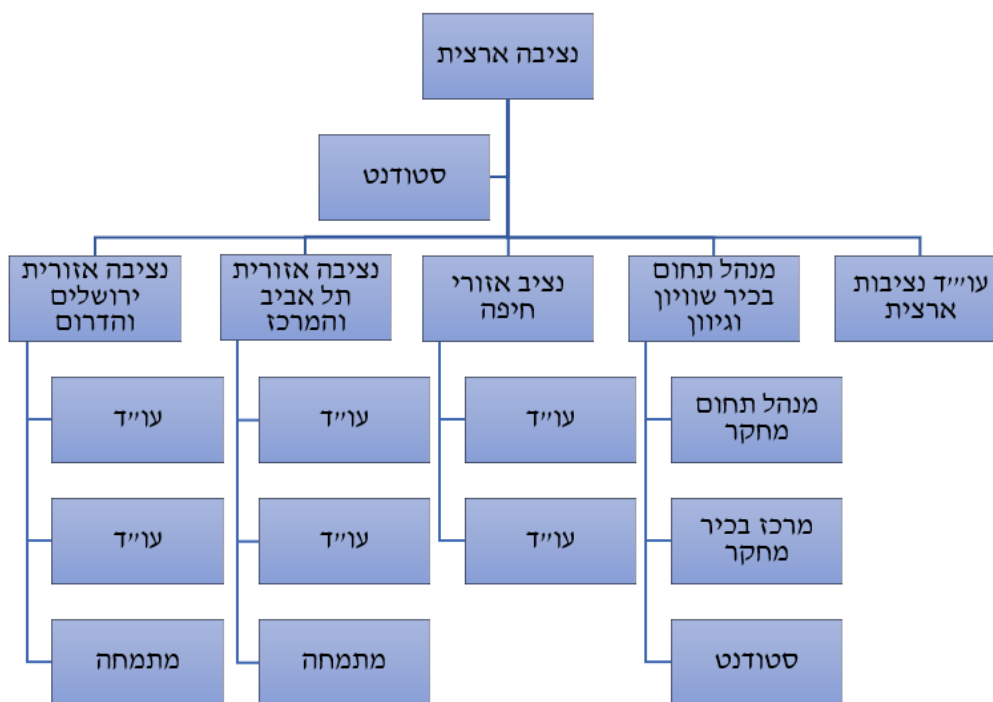
פירוט העילות שבגינן לא יפלה מעסיק, בהתאם לסעיף 2(א) לחוק השיוויון :



סעיף 2(א) לחוק השיוויון קובע עוד כי הפליה יכולה להתרחש בכל שלבי העבודה וההעסקה שלהלן :

- קבלה לעבודה
- תנאי עבודה
- קידום בעבודה
- הכשרה או השתלמות מקצועית
- פיטורין ופרישה

בראשות הנציבות עומדת נציבה ארצית (הנציבה היוצאת כיהנה בתפקיד בין השנים 2016 – 2023) ופועלות בה 3 לשכות מחוזיות (מחוז חיפה והצפון, מחוז תל אביב והמרכז ומחוז ירושלים והדרום), אשר בראשן עומדים נציבים איזוריים. להלן המבנה הארגוני של הנציבות¹:



טבלת נתוני מפתח:

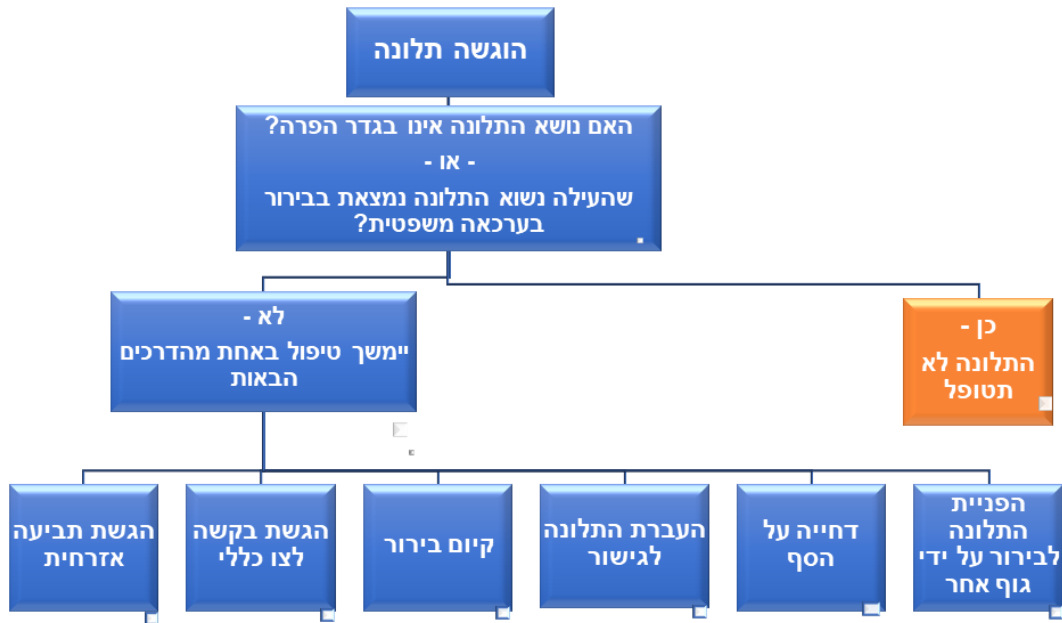
2.4% בלבד פניות הוגשו באמצעות טופס מקוון (לעומת 55% פניות בטלפון) (בין השנים 2020 – 2022)	25 פניות בממוצע התקבלו בכל בחודש, בכל מחוז (בין השנים 2020 – 2022)	1,134 פניות בשנה בממוצע (בין השנים 2020 – 2022)
הנציבות קיבלה מהפרקליטות, בכל שנה בממוצע, 22 פניות לקבלת חוות דעת בתביעות נגד המדינה (בין השנים 2020 – 2022)	הנציבות הצטרפה ל-4 הליכים כ"ידיד בית המשפט" בכל שנה, בממוצע (בין השנים 2019 – 2023)	הנציבות הגישה 1 תביעות בכל שנה בממוצע (בין השנים 2018 – 2023)
מימוש תקציב לשנת 2022: תקנה כללית: 5.298 מלש"ח העסקה בשוויון: 1.395 מלש"ח החלטת ממשלה 550 : 1.5 מלש"ח	למעלה מ-26% מהפניות (בין השנים 2020 – 2022) אינן חוסות באופן ישיר תחת "עילה" הקבועה בחוק השוויון	0 צווים למסירת נתונים כנגד מעסיקים ב-8 השנים האחרונות
	23 פעמים הופעלו נתוני השירותים במשימות משפטיות בשנים 2020 - 2022	2 נותני שירותים משפטיים במיקור חוץ. 200 אש"ח תקציב לכל זוכה, בכל שנה.

¹ כפי שהתקבל מהנציבות בתאריך 30.1.24; נכון לחודש יולי 2023 היו 4 תקנים לא מאוישים: 2 תפקידי עוזרים משפטיים, מנהל תחום מחקר ומנהל תחום בכיר קידום גיוון ושוויון.

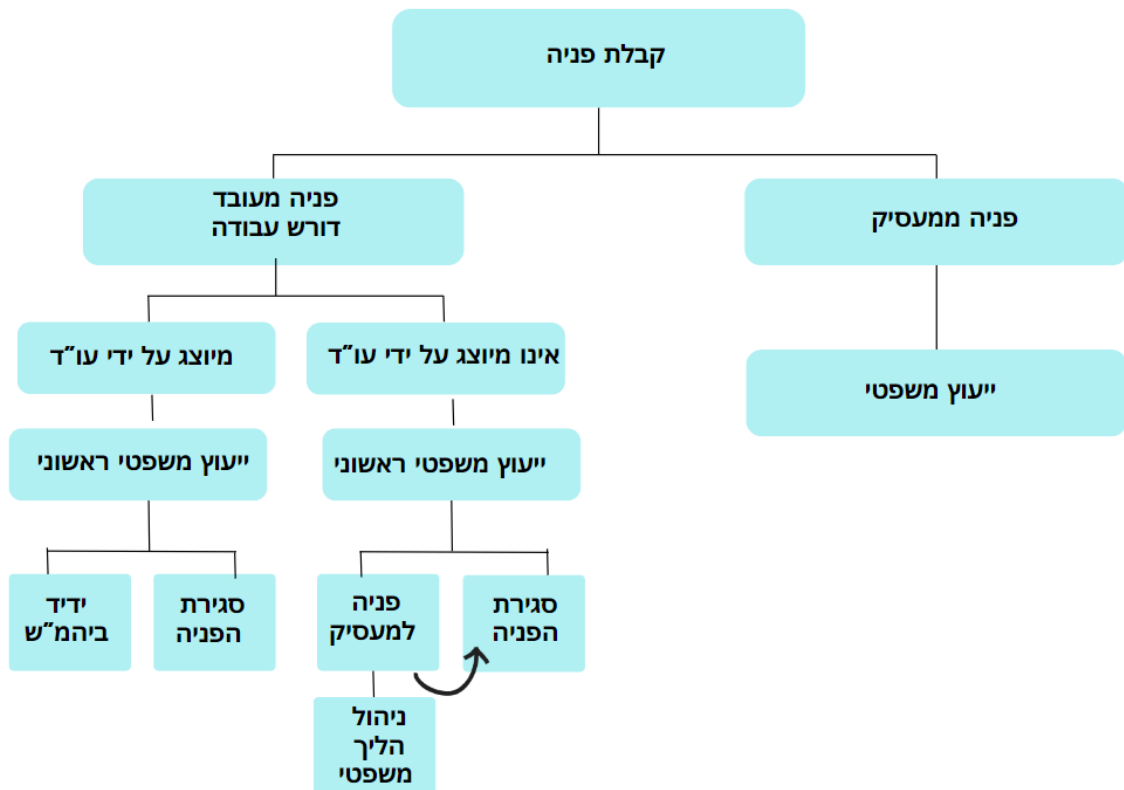
עיקרי הממצאים וההמלצות

פניות ותלונות הציבור

- להלן תרשים המציג "מתי תלונה תטופל" (בהתאם לסעיפים 18ג(א) ו-18ג(ב) לחוק השוויון):



- להלן תרשים המתאר תהליך אופן הטיפול בפניות על ידי הנציבות:



- הערה לגבי פניה למעסיק: ככל שיש ראשית ראיה להפליה ובהתאם לתעדוף הנושאים שהגדירה הנציבות, תפנה הנציבות למעסיק בבירור ותבקש את התייחסותו ובמידת הצורך תדרש מסמכים.
- הערה לגבי ניהול ההליך המשפטי: ככל שהנציבות תסביר שמתקיימת הפליה ולא ימצא פיתרון לשביעות רצון הפונה, תשקול הנציבות הגשת תביעה (והכל בהתאם לתעדוף שהגדירה).

1. דרכי הפנייה לנציבות

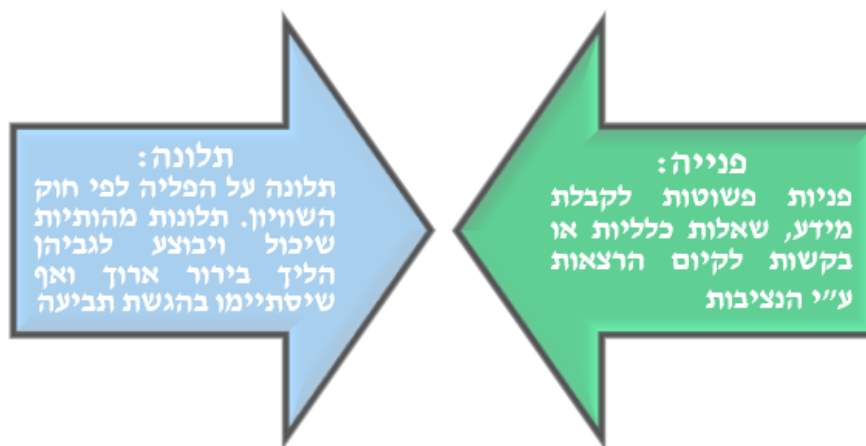
נמצא שדרכי הפנייה לנציבות מגוונות (טלפון, דוא"ל, פנייה מקוונת, דואר, פקס, פייסבוק) ונותנות מענה לקהלים שונים וכן שהפניות מתועדות במערכת המחשוב של הנציבות. יחד עם זאת, מרבית הפניות (55%) מתקבלות בטלפון, 35% מהפניות מתקבלות בדוא"ל ורק מיעוט זניח של פניות מתקבלות באמצעות טופס מקוון של הנציבות (2.4%)².
להלן הנימוקים להעדפת טופס מקוון על פני פנייה טלפונית:



הביקורת ממליצה שהנציבות תפעל להגדלת מספר הפניות שמתקבלות באמצעות טופס מקוון.

2. פניות אל מול תלונות מהותיות

נציבות מתקבלות פניות ותלונות. להלן ההבדל בין פניות לתלונות:



נמצא שהנציבות לא מבצעת הבחנה ברורה בין הפניות לתלונות ומציגה נתון מאוחד של "סך הפניות" שהתקבלו אצלה.

² יוער כי כיום פנייה באמצעות טופס מקוון נשלחת לדוא"ל של הנציבות ואינה מתממשקת ישירות למערכת המחשוב של הנציבות.

בממוצע, בין השנים 2020 – 2022, טיפלה הנציבות ב-1,134 פניות בשנה. כמו כן, בממוצע, מטופלות בכל מחוז בנציבות כ-25 פניות ותלונות בחודש³. בנוסף, למעלה מ-26% מהפניות אינן בליבת העיסוק של הנציבות וככלל אינן טעונות טיפול כפי שיש לטפל ב"תלונה" שבסמכות הנציבות.

הביקורת ממליצה שהנציבות תבצע הבחנה בין פניות לתלונות מהותיות ושתציג נתונים אלו במובחן להנהלת המשרד וזאת על מנת לשקף את עבודתה המהותית.

כמו כן, מומלץ שהנציבות תבחן דרכי פעולה להגדלת מספר התלונות המהותיות המתקבלות לטיפול.

3. זמני טיפול בפניות ותלונות

בנציבות אין הנחיות ברורות, אמנת שירות או SLA מסודר לעניין משכי זמן הטיפול בפניות ובתלונות וכן אין מעקב סדור על זמני הטיפול בפועל.

מומלץ שהנציבות תקבע בנוהל או באמנת שירות את זמני הטיפול בפניות ובתלונות בהתאם לדרישות החוק, התקשי"ר ולמאפייניה של הנציבות ושתבצע מעקב סדור אחר משכי זמן הטיפול בפועל.

4. בדיקת "לקוח סמוי"

צוות הביקורת ביצע 7 פניות "לקוח סמוי" לנציבות. הנציבות ענתה לפניות ה"לקוח הסמוי" באופן מהיר וענייני, אינפורמטיבי ואדיב. אך יחד עם זאת, הטיפול התאפיין בתכתובות-ביניים להשלמת פרטים שהנציבות הייתה יכולה לדרוש מראש.

מומלץ שהנציבות תפעל להסביר לציבור (בשפות שונות) על אופן הגשת פניות ותגדיר מהם הנתונים והמידע הנדרשים מהפונים.

5. צו למסירת נתונים

על פי החוק נציב איזורי רשאי להורות בצו למעסיק למסור נתונים באשר לקיום חובה מחובותיו על פי חקיקת השיוויון. מדובר בכלי מיוחד בעל אופי שיפוטי שניתן לנציבות להתמודדות מול מעסיקים, שיש בו משום הקלה וחיסכון זמן ומשאבים בעבודת הנציבות שכן אין היא נדרשת לפתוח בהליך משפטי וכן משום יצירת הרתעה כלפי מעסיקים סוררים מאי-שיתוף פעולה. בנוהל הנציבות נקבע כי בטרם עשיית שימוש בצו, תפנה הנציבות בכתב למעסיק בבקשה לקבלת נתונים ובאם המעסיק לא ייענה לבקשה באופן מלא, תשקול לעשות שימוש בצו. בפועל, הנציבות לא הוציאה אף צו למסירת נתונים כנגד מעסיקים ב-8 השנים האחרונות שכן לגישה לא היה צורך בכך.

הביקורת ממליצה לקבוע בנוהל את המקרים בהם ראוי לעשות שימוש בצו למסירת נתונים, לבחון שימוש בהם בפועל ולשקול להגדיר יעד שנתי מינימאלי (גם אם של צו בודד) להוצאת צווים ולבצע בקרה אחר השימוש בו.

6. הצגת נתונים בדוחות השנתיים

בדוח השנתי של הנציבות חסרים נתונים ופילוחים שונים כגון: מספר הפניות והתלונות, תוצאות הטיפול בתלונות, משך זמן טיפול, פניות מעובדים וממעסיקים וכיוצ"ב. מומלץ שהנציבות תוסיף לדוח השנתי שלה נתונים ופילוחים נוספים.

7. תוצאות סיום הטיפול בפניות ובירור התלונות

הנציבות לא מבצעת תיעוד מסודר של תוצאות סיום הטיפול בפניות, בתלונות וההליכים המשפטיים (כדוגמת: ניתן ייעוץ משפטי, הוגשה תביעה, נדחה על הסף, הופסק טיפול, פשרה וכיוצ"ב).

מומלץ שהנציבות תגדיר את סטטוסי תוצאות הטיפול האפשריים בפניות, בתלונות ובהליכים המשפטיים ובהתאם לבצע תיעוד שלהם בפועל.

³ היות והנציבות איננה מבצעת הפרדה בין פניות לתלונות, לא ניתן להצביע על מספר מדויק של תלונות על הפליה לפי חוק השוויון שמטופלות מבחינה מהותית על ידי כל מחוז בכל חודש.

8. הודעה בכתב על החלטות נציב איזורי ויידוע המתלונן

חוק השוויון קובע כי על הנציב האיזורי להודיע למתלונן בכתב על החלטתו (בין אם לטפל או לא להמשיך לטפל, לדחות על הסף, להפנותה לגוף אחר, להעבירה לגישור, לקיים בירור בתלונה או להגיש תביעה אזרחית) ולצרף נימוקים להחלטה, זולת אם הוחלט להגיש תביעה אזרחית.

על אף האמור בחוק, סעיף 17 בנוהל הנציבות מאפשר להודיע לפונה על אודות סגירת פניה וסיבת הסגירה בעל פה. כמו כן, הביקורת נתקלה במקרים בהם הנציבות הודיעה לפונים על החלטתה, בדגש על מקרים של סגירת פניות, שלא בכתב.

על הנציבות לוודא, שככלל, תישלח למתלוננים תשובה מנומקת בכתב על החלטת הנציב האיזורי. כמו כן, על הנציבות לתקן את סעיף 17 בנוהל בהתאם לקבוע בחוק.

9. בחינה מחדש של החלטות הנציבות שלא לקחת טיפול בתיק

בנוהל הנציבות נקבע כי במקרים מסוימים תינתן למתלוננים האפשרות להגיש בקשה לעיון מחדש. בניגוד לקבוע בנוהל הנציבות, בהחלטות הנציבות שנמסרות למתלוננים לא צוינה האפשרות כאמור.

הביקורת ממליצה שבהחלטות הנציבות, שנשלחות למתלוננים תציין הנציבות שבאפשרותם להגיש בקשה לעיון מחדש. לחלופין, ככל שהנציבות סבורה שאין מקום לאפשר להגיש בקשה לעיון מחדש, עליה לתקן את הנוהל בהתאם.

10. תעדוף תיקים

חוק השוויון מאפשר לנציבה הארצית לקבוע את דרכי הטיפול בתלונות ובכלל זה, קביעת עדיפויות וקדימויות בכל הנוגע לבירור תלונות והגשת תביעות. הקריטריונים כפי שהוגדרו בנוהל הנציבות הינם בין היתר: חשיבות אסטרטגית, אינטרס ציבורי, בהתאם לסדרי עדיפויות בתוכנית העבודה, תיקים שיתרמו לפיתוח הלכות חדשות, אם הפונה יוצג בעבר על ידי הנציבות והאם ישנו ייצוג משפטי קיים לפונה. **הנציבות הגדירה בנוהל קריטריונים כלליים לבחירת תיקים משפטיים. עובדי הנציבות מודעים היטב למדיניות התעדוף ופועלים על פיה. יחד עם זאת, תעדוף התיקים אינו מפורט דיו בתוכנית העבודה המוצגת להנהלת המשרד.**

מומלץ שהנציבות תגדיר בתוכנית העבודה השנתית המוצגת להנהלה, מהם הנושאים והעילות שבתעדוף. כמו כן, מוצע לשקול האם לפרסם בפומבי את מדיניות הנציבות לגבי תעדוף ולמקד את משימות ההסברה בנושאים אלו בהתאם למדיניות התעדוף.

11. תלונות יזומות על ידי הנציבות

ישנם מקרים בהם, לאחר שעובדי הנציבות נתקלו במקרה המעלה חשש להפליה, פותחת הנציבות בתלונה יזומה (וזאת מבלי שהוגשה אליה תלונה ע"י מתלונן). יחד עם זאת, **הנציבות לא הגדירה קריטריונים לפתיחת תלונות יזומות.**

הביקורת ממליצה שהנציבות תפרט בנוהל את הקריטריונים לפתיחת תלונה-יזומה ושתמשיך לפעול באופן אקטיבי לאיתור מקרים המעלים חשש להפליה ובהתאם תפתח תלונות יזומות לבירור. עוד מומלץ שהנושא יוכנס לתוכנית העבודה השנתית בצירוף יעד מספרי ושיתבצעו מעקב ובפיקוח בנושא על ידי הנציבה הארצית.

12. שביעות רצון לקוחות ומקבלי שירות

הנציבות לא ערכה סקרי שביעות רצון.

מומלץ שהנציבות תערוך סקרי שביעות רצון ושתציג את תוצאותיהם להנהלת המשרד.

הליכים משפטיים

13. הגשת תביעות, "ידיד בית המשפט", נותני שירותים משפטיים במיקור חוץ
לנציבות סמכות להגיש תביעה הן בשם המתלונן והן בשמה. כמו כן, בסמכות הנציבות להצטרף להליכים משפטיים כ"ידיד בית המשפט" (לבקשת תובע/נתבע/אחר), ביוזמת הנציבות ואף ביוזמת בית המשפט) ולמסור את חוות דעתה. יצוין כי הנציבות מסתייעת בנותני שירותים במיקור חוץ במשימות משפטיות שונות וכי בשנת בין השנים 2020 – 2022 הפעילה את נותני השירותים 23 פעמים במשימות משפטיות. נמצא שבממוצע, בשנה, הנציבות מגישה תביעה אחת בלבד ומצטרפת לכ-4 הליכים משפטיים כ"ידיד בית המשפט".

הביקורת סבורה כי על הנציבות לבחון דרכים להגדלת מספר התביעות המוגשות על ידה (לרבות תוך הסתייעות בנותני שירותים במיקור חוץ) גם במקרים בהם הנושאים הנדונים אינם בהכרח תקדימיים, וזאת על מנת לייצר אימפקט משפטי.

14. תיקי פרקליטות

כאשר אדם מגיש תביעה פרטית כנגד המדינה בתחום עיסוק הנציבות, פונה הפרקליטות לנציבות לקבלת עמדתה המקצועית-משפטית.

ייתכנו מקרים בהם תהיה הנציבות מנועה מלהצטרף להליך כ"ידיד בית המשפט" או מלמסור חוות דעתה לפרקליטות במקרים של הגשת תביעה כנגד המדינה (ראו נספח א'), בכך יכול ותתרחש פגיעה בזכויות של פונים לנציבות.

הביקורת ממליצה שהנציבות תקדם את סוגיות הסמכות, הייצוג ו"ניגוד העניינים" בכל הנוגע לתלונות על הפליה כנגד המדינה במסגרת הדיונים הפנים ממשלתיים לגיבוש נוהל עבודה סופי של הנציבות מול משרדי הממשלה.

15. גישור

על אף האפשרות בחוק השוויון להעברת תלונות לגישור, הנציבות לא עושה שימוש יזום בכלי הגישור ולא בחנה את האפשרות לעשות בו שימוש (למעט במסגרת הליך משפטי).

מומלץ שהנציבות תבחן את האפשרות לעשות שימוש יזום בכלי הגישור בעבודתה. ככל שיימצא שיש מקום לעשות שימוש בכלי הגישור, מוצע להתחיל בפיילוט.

נושאים נוספים

16. מערכת המחשוב של הנציבות

מערכת המחשוב הקיימת של הנציבות (חוקע"ב) משמשת את הנציבות לצורכי טיפול בפניות ציבור בלבד ואילו את הפן המשפטי מנהלת הנציבות בנפרד בתיקה משותפת. המערכת הקיימת ארכאית, אינה עונה על צרכי הנציבות, ואין הצדקה לשימורה. מעבר לכך, הנציבות ואגף בכיר טד"מ טרם מיצו את המהלך לאיתור מערכת עתידית הולמת לנציבות.

מומלץ שהנציבות, בשיתוף אגף בכיר טד"מ, תפעל לביצוע תחזוקה ושיפורים במערכת הקיימת ובד בבד, תתחיל בתהליך מול אגף בכיר טד"מ, לביצוע אפיון צרכים למערכת מחשוב חדשה.

17. הנוהל, התוכנית האסטרטגית ותוכניות עבודה

נוהל הנציבות והתוכנית האסטרטגית נכתבו לפני כעשור ולא עודכנו מאז. בנוסף, הם חסרים התייחסות לתחומי עיסוק שונים של הנציבות. בנוסף, יעדים ומשימות שהוגדרו בתוכנית האסטרטגית הקיימת לא באים לידי ביטוי בתוכניות העבודה השנתיות של הנציבות.

הביקורת ממליצה שהנציבות תעדכן את הנוהל ואת התוכנית האסטרטגית כך שיהלמו את החוק ויתאימו לשינויים במשק, בשוק העבודה ובעבודת הנציבות בשנים האחרונות. אין לנציבות תוכניות עבודה ברמה המחוזית, ישנם יעדים בתוכניות העבודה השנתית שנמצאים במצב של סטגנציה ויש משימות המופיעות במאוחז ולגביהן יעדים מאוחדים (למשל: תביעות, ידיד בית משפט וחוות דעת לפרקליטות מופיעים ביעד אחד). מומלץ שהנציבות תפרוט משימות גם לרמת המחוזות וכן שתבחן מדי שנה את יעדיה הכמותיים והאיכותניים ותעדכןם (לרבות בדרך של פיצול משימות והיעדים שבצידן).

18. מעקב אחר יישום המלצות הוועדה המייעצת

בוועדה המייעצת נדונות סוגיות חשובות ומהותיות לעבודת הנציבות. יחד עם זאת, הנציבות לא מבצעת מעקב מספק אחר יישום ההמלצות שעלו בוועדות והן לא בהכרח תורגמו לפעולות אופרטיביות. על הנציבות לבצע מעקב אחר ההמלצות שעלו בדיוני הוועדה המייעצת, לדון בהן, לקבל החלטות בדבר היישום לשם הוצאתן לפועל ולבחון קידום שיתופי פעולה עם נציגי הוועדה.

לסיכום

הנציבות מטפלת בפניות ובתלונות מטעם הציבור ומקדישה יחס אישי לפונים. יחד עם זאת – על הנציבות לבחון מיסוד של דרכי עבודתה בהיבט מענה לפניות הציבור, לרבות בדרך של קביעת אמנת שירות ו-SLA הכוללים זמני מענה מוגדרים, להסביר לציבור על אופן הגשת תלונות, לפעול להגדלת השימוש בטופס המקוון, לבצע סקר שביעות רצון, להציג את התעדוף בתוכנית העבודה ולהציג להנהלת המשרד ובדוחות השנתיים של הנציבות נתונים ופילוחים נוספים המשקפים את פעילות הנציבות. בנוסף, על הנציבות לוודא שנמסרות למתלוננים תשובות בכתב של החלטות הנציב האיזורי. יתר על כן, על הנציבות להשקיע יותר בפעילות שתגביר מודעות לקיומה ותוכל להביא להגדלת מספר התלונות המהותיות המתקבלות אצלה, להתמקד בטיפול בהן ובהתאם, לקיים בירור לגופו של עניין ולבחון הגדלת מספר התביעות שהיא מגישה מדי שנה. לצורך מימוש המלצה זו, באפשרות הנציבות לבחון שימוש נרחב יותר בכלים המשפטיים השונים העומדים לרשותה כגון מיקור החוץ, גישור, וכיוצ"ב. נוסף לכך על הנציבות לעדכן את הנוהל והתוכנית האסטרטגית ולפעול בהקדם לאפיון מערכת מחשוב.

בהתאם לסעיף 6א(א) לחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, יש לקיים דיון בממצאי דוח הביקורת תוך 45 ימים ממועד הגשתו.

בברכה,

██████████

██████████

המבקרת הפנימית

נספח א' – תרחישי פניית אדם לנציבות וסמכויות הנציבות במקרים אלו

