

מוסדות להשכלה גבוהה

פעולות הביקורת

בשמונה אוניברסיטאות וב-21 מכללות אקדמיות נבדק האופן שבו מקיימים מוסדות אלה את החובות המוטלות עליהם לפי החוק למניעת הטרדה מינית, התשנ"ח-1998, והתקנות למניעת הטרדה מינית (חובות מעביד), התשנ"ח-1998. כמו כן נבדק טיפולן של האוניברסיטה העברית בירושלים ואוניברסיטת בר-אילן בתלונות ובמידע שקיבלו על הטרדות מיניות והתנכלויות שביצעו לכאורה עובדיהן. בדיקות השלמה נעשו במועצה להשכלה גבוהה (מל"ג) ובוועדה לתכנון ולתקצוב שלה (ות"ת).

באוניברסיטאות ובמכללות האמורות, במל"ג ובוות"ת, במשרד החינוך ובוועד ראשי האוניברסיטאות (ור"ה) נבדק הטיפול בסטודנטים ובמועמדים ללימודים בעלי לקויות למידה. בין היתר נבדקו החקיקה בנושא, היבטים שונים של טיפול המוסדות בסטודנטים לקויי למידה, הנגשת הלימודים ללקויי למידה באמצעות דרכי הוראה המותאמות לצורכיהם, פעילות מל"ג וות"ת בנושא, פיתוח מערכת ממוחשבת לאבחון לקויי למידה, מעורבות ור"ה בנושא והטיפול במועמדים ללימודים בעלי לקויות למידה.

טיפול המוסדות להשכלה גבוהה בהטרדות מיניות

תקציר

בישראל שמונה אוניברסיטאות ו-21 מכללות אקדמיות שמקבלות הקצבות מהמדינה באמצעות הוועדה לתכנון ולתקצוב (להלן - ות"ת) של המועצה להשכלה גבוהה (להלן - מל"ג)¹. במוסדות אלה (להלן - המוסדות להשכלה גבוהה או המוסדות) מתקיימים יחסי היררכיה ותלות מורכבים בין חברי הסגל האקדמי הבכיר², חברי הסגל האקדמי הזוטרי³, חברי הסגל המינהלי והסטודנטים.

החוק למניעת הטרדה מינית, התשנ"ח-1998 (להלן - החוק), והתקנות למניעת הטרדה מינית (חובות מעביד), התשנ"ח-1998 (להלן - התקנות), מפרטים מה נדרש ממעביד לעשות כדי ליצור סביבת עבודה חופשית מהטרדה מינית ומהתנכלות: עליו לנקוט אמצעים סבירים בנסיבות העניין כדי למנוע הטרדה מינית או התנכלות במסגרת יחסי העבודה על ידי עובדו או על ידי ממונה מטעמו אף אם אינו עובדו (להלן - חובות מניעה); לקבוע דרך יעילה להגשת תלונה ולבירורה; לטפל ביעילות בכל מקרה של הטרדה מינית או התנכלות שהגיע לידיעתו; לעשות כל שביכולתו כדי למנוע את הישנות המעשים וכדי לתקן את הפגיעה שנגרמה למתלונן; ולהגן ככל האפשר על כבודם ועל פרטיותם של כל הנוגעים בדבר: המתלונן, הנילון והעדים (להלן - חובות טיפול).

החוק והתקנות חלים על מוסדות המקנים השכלה לבוגרים (ובכלל זה מוסד להשכלה גבוהה) בשינויים המחויבים, "ולעניין זה יראו את המוסד - כמעביד, את המורה או המרצה - כעובד או כממונה מטעם המעביד ואת התלמיד או הסטודנט - כעובד". תנאי הלימודים והתנאים הנלווים להם ייחשבו כאילו היו ענייני עבודה, והטיפול המשמעותי בנושא במוסדות להשכלה גבוהה יעשה על פי הסדרי המשמעת שקבע כל מוסד לעצמו, המותאמים לאוכלוסיות השונות: הסגל האקדמי הבכיר והזוטרי, הסגל המינהלי והסטודנטים.

פרסומים מראים שתופעת ההטרדות המיניות היא רחבה וחמורה במיוחד כשמתקיימים יחסי היררכיה ותלות בין ממונים ובין הכפופים להם, למשל במקומות עבודה, וכי שיעור המתלוננים מקרב המוטרדים הוא מזערי. עם זאת, הפרסומים מלמדים גם שאי-אפשר לאמוד את ממדי התופעה בישראל, שכן נעשו בארץ סקרים ומחקרים מעטים בלבד שמטרתם לברר את היקפה ואת מאפייניה. על פי פרסומים התופעה קיימת גם בצבא ובמוסדות להשכלה גבוהה.

1 בישראל פועלות גם מכללות פרטיות שאינן מקבלות הקצבות מהמדינה. מכללות אלה אינן עומדות לביקורת המדינה, ודוח זה אינו עוסק בהן. כמו כן דוח זה אינו עוסק במכללות להכשרת עובדי הוראה (מורים), שגם בהן מתקיימים לימודים לקראת תארים אקדמיים מוכרים על ידי מל"ג, אך הן מקבלות הקצבות מהמדינה באמצעות משרד החינוך.

2 חברי הסגל האקדמי הבכיר - פרופסור מן המניין, פרופסור חבר, מרצה בכיר, מרצה.

3 חברי הסגל האקדמי הזוטרי - מנחה, אסיסטנט, עוזר הוראה, עוזר מחקר.

פעולות הביקורת

בחודשים מרס 2011 עד אוקטובר 2012 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את האופן שבו מקיימים המוסדות להשכלה גבוהה את החובות המוטלות עליהם לפי החוק והתקנות. הבדיקה נעשתה, בין היתר, באמצעות משלוח שאלונים ל-29 המוסדות. כמו כן נבדק טיפולן של שתי אוניברסיטאות - האוניברסיטה העברית בירושלים (להלן - האוניברסיטה העברית או העברית) ואוניברסיטת בר-אילן (להלן גם - בר-אילן) - בתלונות ובמידע שקיבלו על הטרדות מיניות והתנכלויות שביצעו לכאורה עובדיהן. בדיקות השלמה נעשו במל"ג ובוות"ת.

עיקרי הממצאים

חובות מניעה

1. כל המוסדות להשכלה גבוהה קבעו כנדרש בחוק ובתקנות תקנונים למניעת הטרדה מינית המותאמים לתנאים המיוחדים של סביבת העבודה בהם. ואולם אוניברסיטה אחת ו-15 מכללות התעכבו במילוי חובתן ופרסמו את תקנוניהן שנים מספר לאחר שנכנסו החוק והתקנות לתוקף. כמו כן, ארבע אוניברסיטאות - תל-אביב, חיפה, בן-גוריון בנגב (להלן - בן-גוריון), הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל (להלן - הטכניון) - ו-20 מכללות פרסמו את התקנון המותאם בעברית בלבד, שלא כחוק.

2. כל המוסדות להשכלה גבוהה מינו אחראית או אחראי למניעת הטרדה מינית (להלן - אחראית או אחראי), שבין תפקידיהם לקבל תלונות ולבררן. ואולם כמחצית מהמכללות עשו זאת באיחור ומינו אחראית או אחראי שנים מספר לאחר שנכנסו התקנות לתוקף.

חלק ניכר מהמכללות - שהן קטנות מהאוניברסיטאות בשטחן, במספר עובדיהן ובמספר הסטודנטים הלומדים בהן - מינו כמה אחראיות ואחראים, ואילו שש אוניברסיטאות, שהן גדולות בהרבה, מינו אחראית אחת בלבד, אף שלחלקן יש כמה קמפוסים מרוחקים זה מזה. למשל, לאוניברסיטה העברית יש ארבעה קמפוסים בשתי ערים - שלושה בירושלים (הר הצופים, גבעת רם ועין כרם) ואחד ברחובות; אך רק באוקטובר 2011 מונו לאחראית סגנים הפרוסים בקמפוסים אלה.

הטכניון מינה לאחראית חברת סגל אקדמי שפרשה לגמלאות (פרופ' אמריטוס), ובשמונה מכללות מכהנות אחראיות מקרב הסגל האקדמי בצד אחראיות מקרב הסגל המינהלי. ואולם ברוב המוסדות נמנים האחראים עם הסגל האקדמי הפעיל או עם הסגל המינהלי הפעיל. ראוי לבחון אם הרכב כזה מבטיח אובייקטיביות רבה ככל האפשר בבירור תלונות.

3. ב-23 מוסדות (8 אוניברסיטאות ו-15 מכללות) קיבלו האחראיות והאחראים הדרכה כלשהי, אך רק ב-15 מהם ניתנה הדרכה מקצועית חיצונית. בשש מכללות לא ניתנה כל הדרכה.

4. מקצת המוסדות לא פרסמו בכל שנה חומרי הסברה בנושא הטרדה מינית לכל העובדים והסטודנטים שלהם כנדרש, ואחרים פרסמו חומרי הסברה באמצעים שלא היה בהם כדי להבטיח שכלל העובדים והסטודנטים במוסדות ייחשפו למידע.

לדוגמה, בשנים 2009-2011 לא פרסם הטכניון כלל חומרי הסברה לסגל האקדמי, ובשנת 2009 לא פרסם כלל חומרי הסברה לסגל המינהלי.

5. רוב המוסדות להשכלה גבוהה לא קיימו כנדרש בשנתיים וחצי שקדמו למועד הביקורת פעולות הדרכה והסברה (להלן - כנסים) לסגל האקדמי (16 מ-29) ולסטודנטים (22 מ-29), ו-14 מוסדות לא קיימו כנסים לסגל המינהלי. חלק גדול מהמוסדות שקיימו כנסים לא נקטו פעולות שמטרתן לעודד עובדים וסטודנטים להשתתף בהם וגם לא ידעו כמה משתתפים נכחו בכנסים. מאחר שאין חובה על פי התקנות להשתתף בכנסים, יש חשש שהנוכחות בהם תהיה דלילה ושהם לא ישיגו את מטרתם.

חובות טיפול

1. על פי הנתונים שמסרו המוסדות להשכלה גבוהה בשאלונים שמילאו, 0.014% בלבד מהעובדים ומהסטודנטים במוסדות הגישו בכל שנה תלונות על הטרדה מינית (כ-42 תלונות בממוצע לשנה). לעומת זאת, בסקר בנושאי רווחה שעשה במהלך הביקורת מכון מחקר בקרב כ-5,600 סטודנטים עבור התאחדות הסטודנטים בישראל (להלן - התאחדות הסטודנטים) השיבו 2% מהסטודנטים כי הוטרדו מינית במהלך לימודיהם על ידי סטודנטים אחרים או על ידי מרצים. עוד עלה בסקר שרק 13% מהסטודנטים שהוטרדו הגישו לאחראים תלונה על ההטרדה.

נתונים אלה ראוי שייבחנו על ידי המוסדות להשכלה גבוהה, שכן הם יכולים ללמד שעדיין לא קיימים במוסדות תנאים שיגיעו נפגעים מהטרדות מיניות להתלונן לפני הגורמים המוסמכים לטפל במקרים אלה.

2. בשנים 2008-2010 נקטו המוסדות צעדים משמעותיים בעקבות 38 תלונות: 11 תלונות נגד חברי הסגל האקדמי, 10 תלונות נגד חברי הסגל המינהלי, 11 תלונות נגד סטודנטים ו-6 תלונות נגד אחרים. מתשובות המוסדות לשאלונים עולה שהם לא פרסמו במוסד את דבר נקיטת הצעדים הללו.

מבחינת הליכי הטיפול המשמעותי שנקטו האוניברסיטאות⁴ כשהתקבלו תלונות נגד חברי הסגל האקדמי⁵ עולה כי באוניברסיטה הפתוחה אין כלל הסדר משמעת לסגל האקדמי, ולא נקבעו הוראות המסדירות את הטיפול המשמעותי בחבר סגל אקדמי החשוד בהטרדה מינית ובהתנכלות.

שילובו של נציג ציבור (שאינו נמנה עם עובדי האוניברסיטאות והוא בלתי תלוי) בבית הדין המשמעותי עשוי לתרום להבטחת פעולה אובייקטיבית ונטולת פניות של בית הדין. ואולם בהסדרי המשמעת של רוב האוניברסיטאות לא נקבע שבית הדין המשמעותי יכלול בהרכבו נציג ציבור, ורק האוניברסיטה העברית קבעה שבכל הרכב של בית הדין המשמעותי ישב נציג ציבור. רק בשניים מהסדרי המשמעת (באוניברסיטאות תל-אביב ובן-גוריון) נכללת דרישה מפורשת שלשופטים, או לפחות

4 משרד מבקר המדינה לא בחן בביקורת הנוכחית את הליכי הטיפול המשמעותי המתקיימים במכללות, ואולם ההמלצות המובאות בגוף הדוח בעניין זה כוחן יפה לכל המוסדות להשכלה גבוהה.

5 משרד מבקר המדינה לא בחן בביקורת הנוכחית את הליכי הטיפול המשמעותי המתקיימים בעניינם של הסגל המינהלי ושל הסטודנטים (למעט הביקורת בעניין הטיפול בתלונה מסוימת באוניברסיטת בר-אילן; ראו להלן).

לקצתם, תהיה הכשרה משפטית. בשלוש מהאוניברסיטאות (העברית, בר-אילן ובן-גוריון) לא נקבעה במפורש דרישה שבהרכב בית הדין המשמעתי הדין בהטרדות מיניות יינתן ייצוג למינס של הנילון ושל הנפגע. בהסדרי המשמעת של שלוש מהאוניברסיטאות (חיפה, בר-אילן והטכניון) ובתקנון המותאם של מכון ויצמן למדע אין כל התייחסות להליך מינוי התובע, לתפקידו ולכישוריו.

רוב האוניברסיטאות לא עסקו בהסדרי המשמעת שלהן באפשרות להשעות עובד במשך ההליך המשמעתי. רובן אמנם קבעו בהסדרי המשמעת את סדרי הדין שיחולו בבית הדין המשמעתי, אך לא קבעו בו הוראות שיבטיחו שמירה על יחסים פורמליים בין השופטים לנילונים.

טיפול האוניברסיטה העברית בחשדות להטרדה מינית

1. בביקורת נבדק טיפולה של האוניברסיטה העברית (להלן בפרק זה - האוניברסיטה) בתלונה על הטרדה מינית והתנכלות שהגישה לפני שנים מספר סטודנטית (להלן - המתלוננת) נגד חבר סגל אקדמי בכיר (להלן - הנילון או חבר סגל א'). הבדיקה העלתה כי בעקבות טענותיו של הנילון בדבר ניהול ההליך המשמעתי הכירה האוניברסיטה "בשגיאות שנפלו בתום לב" בהליך זה. בהסכמים שחתמה עם המתלוננת ועם הנילון בסיום הליך גישור שהתקיים לא פירטה האוניברסיטה באילו שגיאות מדובר, ומאחר שטענותיו של הנילון לא נבדקו בערכאות משמעטיות, אין לדעת בוודאות מי אחראי לשגיאות אלה.

על פי ההסכם שחתמה האוניברסיטה עם המתלוננת, נשאה האוניברסיטה במלוא הפיצוי בסך של כ-38,000 ש"ח ששולם למתלוננת על הפרעה שנגרמה ללימודיה. ככלל, תשלום פיצוי מסוג זה במלואו על ידי מוסד להשכלה גבוהה עלול להצביע על גיבוי כביכול לנילון. מסר כזה עלול לגרום לפגיעה נוספת במתלוננת וכן לפגוע בהרתעה כלפי מטרידים פוטנציאליים.

2. בביקורת נבדק גם טיפולה של האוניברסיטה בטענות שהועלו לפני שנים מספר ובשמועות שהגיעו לרקטור "מגורמים אחדים", ולפיהן חבר סגל אקדמי בכיר אחר (להלן - חבר סגל ב') משתמש לכאורה בביטויים גסים אשר לתוכנם יש קונוטציה מינית. הביקורת העלתה כי הטיפול שהתקיים בעניין זה תועד במכתב ששלחה האחראית לעניין הטרדה מינית (המוגדרת באוניברסיטה כנציבה) לנשיא רק כשנתיים לאחר הטיפול; וגם זאת רק בעקבות תלונתו של אחד מחברי סגל האוניברסיטה כי הנושא אינו מטופל. הנציבה לא זימנה את "הגורמים האחדים" האמורים כדי למצות את הבירור הנדרש בנושא וכדי להעריך את מידת הפגיעה בסטודנטים או בחברי סגל.

הסברים שנתנו למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2012 האוניברסיטה וחבר סגל ב', ולפיהם חבר הסגל "מעולם לא הודה בדברים המיוחסים לו", אינם עולים בקנה אחד עם מכתבה של הנציבה. סתירה זו, אשר עולה אגב קיום הביקורת, ממחישה ביתר שאת מדוע היה חשוב שהנציבה תמלא את חובתה לתעד כראוי את השיחה עם חבר הסגל ולפעול למיצוי הבירור.

3. לפני שנים מספר העלה אחד מחברי הסגל הבכירים לפני הנציבה חשש למקרה של הטרדה מינית באוניברסיטה. הוא ציין כי המקרה חמור שכן מדובר בפגיעה בכמה

בני אדם. לא נמצאו מסמכים המעידים שהנציבה או גורם אחר באוניברסיטה פעלו לבירור מקרה זה.

4. בשנת 2008 קיימה האוניברסיטה כנס בנושא הטרדה מינית לחברי הסגל האקדמי בפקולטה שאליה שייכת מחלקה, שנגד אחדים מחברי הסגל שלה הוגשו תלונות על הטרדה מינית. מאחר שהשתתפות בכנסים בנושא זה שמארגנת האוניברסיטה אינה חובה, ומאחר שהאוניברסיטה אינה נוהגת לרשום את המשתתפים בכנסים, לא ידוע כמה חברי סגל מהפקולטה בכלל ומהמחלקה בפרט השתתפו בכנס.

טיפול אוניברסיטת בר-אילן בתלונה על הטרדה מינית

1. בתקנות נקבע כי בירור תלונה על הטרדה מינית או התנכלות צריך להיעשות "ביעילות ובלא דיחוי". מבדיקת טיפולה של אוניברסיטת בר-אילן (להלן בפרק זה - האוניברסיטה) בתלונה שהוגשה לה בשנת 2009, ולפיה עובד מינהלי בכיר (להלן בפרק זה - הנילון) הטריד לכאורה מינית את מנהלת לשכתו (להלן - המתלוננת) והתנכל לה, עולה כי הטיפול בתלונה נמשך יותר משלוש שנים וחצי ועדיין לא הסתיים.

2. בפברואר 2009 הגישה המתלוננת תלונה בכתב לאחראית לענייני הטרדה מינית (המוגדרת גם באוניברסיטה זו כנציבה) ואף נפגשה עמה. הנציבה לא הכינה תרשומת מסודרת של הפגישה אלא רישומים חלקיים בכתב יד בלבד. היא אף לא זימנה כנדרש את הנילון לאחר הגשת התלונה, לא הביאה לפניו את פרטיה כדי לקבל את תגובתו, ולמעשה התחילה בבירור התלונה רק לאחר שהמתלוננת פנתה אליה שוב בנובמבר 2009. יתר על כן, הנציבה לא קיימה מעקב על מנת לברר מה מצבה של המתלוננת, והאם פסקו ההטרדות וההתנכלויות שטענה כי סבלה מהן.

3. בתקנון למניעת הטרדה מינית של האוניברסיטה לא ניתנה הדעת לאפשרות שהנילון יהיה בעל תפקיד בכיר מאוד, ואף לחשש שיווצר ניגוד עניינים כאשר הנילון כפוף במישרין לגורם המוסמך שהנציבה אמורה להגיש לו את המלצותיה, או לבעל תפקיד מקביל לו או בכיר ממנו (המנכ"ל, סגן הנשיא, הנשיא).

4. נשיא האוניברסיטה מינה ועדת שעה להמשך בירור הנושא בעקבות המלצות הנציבה, אך לא קצב לה זמן מוגדר וקצר לביצוע הבירור הנדרש.

בעקבות המלצת ביניים של הוועדה הטיל הנשיא על מנכ"ל האוניברסיטה לנהל באופן בלעדי משא ומתן עם המתלוננת ועם הנילון ולגבש פתרון מוסכם, אף על פי שהמנכ"ל ממונה במישרין על הנילון, ויש ביניהם יחסי עבודה קרובים ושוטפים. בדוח שהגיש המנכ"ל לנשיא הוא תיאר פגישות שקיים ובהן ניסה ללא הצלחה להגיע להסדר עם הנילון ועם המתלוננת. אף על פי שמדובר בפגישות חשובות לא נמצאו בתיקי המנכ"ל תרשומות המאפשרות לדעת מה נאמר בכל אחת מהפגישות.

5. תקנון המשמעת הנוגע לחברי הסגל המינהלי כגון הנילון לא עודכן מאז 1978 ולא הותאם לנורמות ציבוריות שהשתרשו במהלך השנים. בין היתר לא עוגנה בתקנון המשמעת הקביעה המופיעה בתקנון למניעת הטרדה מינית כי הטרדה מינית והתנכלות הן עברות משמעת חמורות, לא נקבע בו הצורך בשקיפות, ולא עוגנה בו האפשרות להתיר לצדדים להיעזר, במקרים חמורים ומורכבים, בעורכי דין בעלי

ניסיון בתחום. כמו כן לא הוגבלה בזמן כהונתם של חברי ועדת המשמעת, לא נקבע מי מוסמך למנות את נציגי ההנהלה בוועדה, מי מבין חברי הוועדה יעמוד בראשה, אילו כישורים או ניסיון נדרשים מחבריה, ומה יש לעשות כאשר מי מן החברים אינו יכול להשתתף בדיונים.

אף שלפי תקנון המשמעת על ועדת המשמעת להשלים את הטיפול בתלונה בתוך חודש, נמשכת עבודת הוועדה כבר 27 חודשים וטרם הסתיימה.

לוועדת המשמעת לא הוקצה תקציב מוגדר; עלות ההליך מומנה במלואה מתקציבה של לשכת המנכ"ל, ולכן נדרש אישור המנכ"ל לכל הוצאה. הצורך לקבל את אישורו של המנכ"ל למימון הוצאות שונות יש בו כדי לפגוע ביכולתה של הוועדה לנהל את ההליך באופן עצמאי ובלתי תלוי.

מנכ"ל האוניברסיטה החליט על מינוי תובעת מטעם ההנהלה (להלן - הקובלת), על סמך המלצות שקיבל, ואף סיכם עמה את תנאי ההתקשרות לפני שהעבירה לעיונו פרטים על תחומי העיסוק שלה ועל ניסיונה המקצועי. הנשיא אישר את המינוי אף על פי שהיועץ המשפטי של האוניברסיטה מסר לו שעל פי בדיקות שעשה, הניסיון המקצועי של הקובלת מצומצם.

הנהלת האוניברסיטה ביקשה מהקובלת להגיש את הקובלנה אף על פי שהחקירה לא הסתיימה. בבקשה זו יש משום התערבות בעבודתה המקצועית של הקובלת.

6. עד מועד סיום הביקורת בנושא לא דיווח הנשיא או מי מטעמו על המקרה לשום מוסד מהמוסדות המנהלים של האוניברסיטה, ומוסדות אלה לא בחנו את טיפולה של הנהלת האוניברסיטה בנושא ולא דנו בהשפעותיו על תפקוד האוניברסיטה, צביונה ודמותה.

מעורבות מל"ג וות"ת

הועלה כי מאז התקבל החוק למניעת הטרדה מינית לפני יותר מעשר שנים, ואף על פי שהנושא עלה לאחרונה על סדר היום הציבורי עם פרסומם של מקרים חמורים של הטרדה מינית והתנכלות שהתרחשו בכמה מוסדות להשכלה גבוהה, לא התקיים במל"ג ובוות"ת דיון בהשפעתו של החוק על מערכת ההשכלה הגבוהה ובפעולות שחקיקתו מחייבת לנקוט במוסדות שבאחריותן. מל"ג וות"ת לא גיבשו מדיניות בנושא, לא ביקשו לקבל דיווח מסודר כלשהו מהמוסדות ולא קבעו קווים מנחים לפעולותיהם.

במאי 2011 החליטה הוועדה לקידום מעמד האישה בכנסת לבקש משר החינוך, המכהן כיו"ר מל"ג, לפעול ל"יצירת נוהל אחיד לגבי הטיפול בהטרדות מיניות בכל המוסדות להשכלה גבוהה ויצירת מנגנון דיווח לוועדה לקידום מעמד האישה אחת לשנה על הטיפול בתופעה". למרות זאת, עד מועד סיום הביקורת, אוקטובר 2012, לא דנו מל"ג וות"ת בבקשה, ולא נקבעו הנהל ומנגנון הדיווח הנדרשים.

סיכום והמלצות

פרשיות של הטרדות מיניות שעלו לסדר היום הציבורי בשנים האחרונות מעידות כי מדובר בבעיה העלולה להיות שכיחה במיוחד במוסדות שבהם מתקיימים יחסי היררכיה ותלות, דוגמת המוסדות להשכלה גבוהה. לפי נתוני המוסדות, הם טיפלו בממוצע בכל שנה בכ-42 תלונות על הטרדה מינית, אך מתוצאות סקר שעשה מכון מחקר עבור התאחדות הסטודנטים עולה שהבעיה רחבה הרבה יותר, שכן ככל הנראה הרוב המכריע של המוטרדים מעדיפים שלא להתלונן. מממצאי דוח זה עולה שיש מוסדות שמילאו את דרישות החוק והתקנות רק שנים מספר לאחר פרסומם, ויש מוסדות שעדיין אינם מקפידים למלא את כל הדרישות. יישום מלא של החוק ושל התקנות כמות שהם עשוי להביא לצמצום היקף הטרדות המיניות במוסדות אלה. בד בבד נדרש שיפור בנוסח התקנות, לשם הבהרה ואכיפה אפקטיבית יותר.

בשני מקרים הנוגעים למידע על הטרדות מיניות שהתקבל באוניברסיטה העברית הייתה פעילותה של זו מועטה בלבד ובלתי מספקת. הועלו גם ליקויים בטיפול של אוניברסיטת בר-אילן בתלונה על הטרדה מינית בתחומה, שגם אם אין ללמוד מהם בהכרח על יחסה של האוניברסיטה לעברות בתחום זה, היה בהם כדי להעביר לעובדי האוניברסיטה ולתלמידיה מסר שעלול להרתיעם מלהגיש תלונות על הטרדה מינית ועל התנכלויות הקשורות להטרדה. עוד עולה שמל"ג וות"ת, הממונות הישירות על מערכת ההשכלה הגבוהה, לא נדרשו לנושא זה עד כה.

כדי לבנות תשתית של אמון בעניין זה בין המוסדות להשכלה גבוהה ובין חברי הסגל האקדמי והמינהלי והסטודנטים, על המוסדות בין היתר לקבוע תקנונים ברורים ומפורטים, להכשיר אחראיות או אחראים לטיפול בנושא, להפיץ חומרי הסברה לעובדים ולסטודנטים ברחבי הקמפוס, לקיים פעולות הסברה יסודיות ומעמיקות ולפרסם מידע על הצעדים המשמעותיים שנקטו בטיפולם בתלונות שהוגשו. ככלל, על המוסדות לפעול באופן שייצור אווירה מונעת ומגנה שתסייע בטיפול יעיל בנושא.

על מל"ג וות"ת להידרש בהקדם לנושא, לקבל מהמוסדות דרך שגרה נתונים על תלונות שהתקבלו אצלם ולבחון את כל התקנונים שקבעו המוסדות ואת דרכי הטיפול שלהם בתלונות על הטרדות מיניות. על מל"ג וות"ת לגבש בהקדם מדיניות ברורה בדבר הדרך שעל המוסדות לנקוט בתחום זה, וקווים מנחים שעל בסיסם יקבע כל מוסד ומוסד כללים מפורטים לטיפול בנושא בכלל ולניהול ההליך המשמעותי בפרט בדרך שמתאימה למאפייניו הייחודיים.

על משרד המשפטים, שהשר העומד בראשו ממונה על ביצוע החוק והתקנות התקנות, לפעול לתיקון התקנות בהתאם לממצאי דוח זה, ובכלל זה ליצור בהן מנגנון אפקטיבי יותר ועדכני יותר להטמעת הנושא.



מבוא

בישראל שמונה אוניברסיטאות⁶ ו-21 מכללות אקדמיות⁷ שמקבלות הקצבות מהמדינה באמצעות הוועדה לתכנון ולתקצוב (להלן - ות"ת) של המועצה להשכלה גבוהה (להלן - מל"ג)⁸. על פי נתונים שהעבירו האוניברסיטאות למשרד מבקר המדינה, בשנת הלימודים התשע"א (2010-2011)⁹ הן העסיקו כ-33,000 עובדים¹⁰, מהם כ-21,000 חברי סגל אקדמי וכ-12,000 חברי סגל מינהלי. מספר הסטודנטים שלמדו באוניברסיטאות בשנה זו היה כ-171,000.

המכללות האקדמיות המקבלות הקצבות מהמדינה באמצעות ות"ת (להלן - המכללות) העסיקו בשנת התשע"א כ-11,000 עובדים, מהם כ-7,300 חברי סגל אקדמי וכ-3,700 חברי סגל מינהלי. מספר הסטודנטים במכללות היה בשנה זו כ-74,000. בסך הכול העסיקו האוניברסיטאות והמכללות יחד (להלן - המוסדות להשכלה גבוהה או המוסדות) כ-44,000 עובדים, מהם כ-28,300 חברי סגל אקדמי וכ-15,700 חברי סגל מינהלי. מספר הסטודנטים הכולל באוניברסיטאות ובמכללות באותה השנה היה כ-245,000.

במדינת ישראל, כמו במקומות אחרים בעולם, הטרדה מינית היא תופעה חברתית נפוצה הפוגעת בבני אדם רבים, ובייחוד בנשים. החוק למניעת הטרדה מינית, התשנ"ח-1998 (להלן - החוק או החוק למניעת הטרדה מינית), והתקנות למניעת הטרדה מינית (חובות מעביד), התשנ"ח-1998 (להלן - התקנות או התקנות למניעת הטרדה מינית), נכנסו לתוקפם בספטמבר 1998. מטרת החוק "לאסור הטרדה מינית כדי להגן על כבודו של אדם, על חירותו ועל פרטיותו, וכדי לקדם שוויון בין המינים". לפי החוק, "הטרדה מינית היא כל אחד ממצעים אלה: (1) סחיטה באיומים, כמשמעותה

-
- 6 ואלה שמונה האוניברסיטאות: האוניברסיטה העברית בירושלים (להלן - האוניברסיטה העברית או העברית), אוניברסיטת בן-גוריון בנגב (להלן - אוניברסיטת בן-גוריון או בן-גוריון), אוניברסיטת בר-אילן (להלן גם בר-אילן), אוניברסיטת חיפה (להלן גם חיפה), אוניברסיטת תל-אביב (להלן גם תל-אביב), הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל (להלן - הטכניון). מכון ויצמן למדע (להלן - מכון ויצמן) והאוניברסיטה הפתוחה (להלן גם הפתוחה).
 - 7 ואלה 21 המכללות: המכללה האקדמית צפת (להלן - מכללת צפת או צפת), המכללה האקדמית אחוה (להלן - מכללת אחוה או אחוה), אפקה - המכללה האקדמית להנדסה בתל-אביב (להלן - מכללת אפקה או אפקה), מכללה אקדמית הדסה ירושלים (להלן - מכללת הדסה או הדסה), האקדמיה למוסיקה ולמחול בירושלים (להלן - האקדמיה למוסיקה ולמחול), המרכז האוניברסיטאי אריאל בשומרון (להלן - אריאל), המכללה האקדמית אשקלון (להלן - מכללת אשקלון או אשקלון), בצלאל - אקדמיה לאמנות ועיצוב ירושלים (להלן - בצלאל), המכללה האקדמית להנדסה סמי שמעון (להלן - מכללת סמי שמעון או סמי שמעון), המכללה האקדמית ספיר (להלן - מכללת ספיר או ספיר), שנקר - ביי"ס גבוה להנדסה ולעיצוב (להלן - ביי"ס שנקר או שנקר), המכללה האקדמית עמק יזרעאל ע"ש מקס שטרן (להלן - מכללת עמק יזרעאל או עמק יזרעאל), המכללה האקדמית תל-חי (להלן - מכללת תל-חי או תל-חי), המכללה האקדמית של תל-אביב-יפו (להלן - מכללת ת"א-יפו או ת"א-יפו), המכללה האקדמית להנדסה אורט בראודה (להלן - מכללת אורט בראודה או אורט בראודה), בית הספר הגבוה לטכנולוגיה בירושלים (להלן - ביה"ס הגבוה לטכנולוגיה), המכללה האקדמית כנרת בעמק הירדן (להלן - מכללת כנרת או כנרת), המכללה האקדמית גליל מערבי (להלן - מכללת גליל מערבי או גליל מערבי), מכון טכנולוגי חולון (להלן - המכון הטכנולוגי), המכללה האקדמית להנדסה ירושלים (להלן גם הנדסה ירושלים), המרכז האקדמי רופין (להלן - רופין).
 - 8 בישראל פועלות גם מכללות פרטיות שאינן מקבלות הקצבות מהמדינה. מכללות אלה אינן עומדות בביקורת המדינה, ודוח זה אינו עוסק בהן. כמו כן דוח זה אינו עוסק במכללות להכשרת עובדי הוראה (מורים) המקבלות הקצבות מהמדינה באמצעות משרד החינוך, שגם בהן מתקיימים לימודים לקראת תארים אקדמיים מוכרים על ידי המועצה להשכלה גבוהה.
 - 9 שנת הלימודים במוסדות להשכלה גבוהה (אוניברסיטאות ומכללות אקדמיות) מתחילה באוקטובר ומסתיימת בספטמבר.
 - 10 כל המספרים הנקובים אינם כוללים עובדים זמניים.

בסעיף 428 לחוק העונשין^[11], 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 ביחס למינו או למיניותו, לרבות נטייתו המינית. וממשיך החוק וקובע שאם ההצעות או ההתייחסויות כאמור בסעיפים (3) או (4) הופנו בנסיבות מסוימות לאדם הנמנה עם קבוצת אוכלוסייה מסוימת, יש לראות אותן כהטרדה מינית גם אם המוטריד לא הראה למטריד שאינו מעוניין בהן. עם הקבוצות האלה נמנים, בין היתר, עובדים במסגרת יחסי עבודה ותלמידים או סטודנטים הלומדים במוסדות המקנים השכלה עיונית, דתית או מקצועית לבוגרים (בהם המוסדות להשכלה גבוהה), שההצעות או ההתייחסויות הופנו אליהם אגב ניצול יחסי מרות בעבודה או בלימודים. החוק מבקש למנוע גם פגיעות נלוות להטרדה ולתלונה עליה ומגדיר התנכלות כ"פגיעה מכל סוג שהוא שמקורה בהטרדה מינית, או בתלונה או בתביעה, שהוגשו על הטרדה מינית"¹².

החוק והתקנות מפרטים מה נדרש ממעביד לעשות כדי ליצור סביבת עבודה חופשית מהטרדה מינית ומתנכלות: עליו לנקוט אמצעים סבירים בנסיבות העניין כדי למנוע הטרדה מינית או התנכלות במסגרת יחסי העבודה על ידי עובדו או על ידי ממונה מטעמו אף אם אינו עובדו (להלן - חובות מניעה); לקבוע דרך יעילה להגשת תלונה ולבירורה; לטפל ביעילות בכל מקרה של הטרדה מינית או התנכלות שהגיעו לידיעתו; לעשות כל שביכולתו כדי למנוע את הישנות המעשים וכדי לתקן את הפגיעה שנגרמה למתלונן; ולהגן ככל האפשר על כבודם ועל פרטיותם של כל הנוגעים בדבר: המתלונן, הנילון והעדים (להלן - חובות טיפול).

לשם מילוי חובותיו של המעביד קובעים החוק והתקנות שהוא חייב, בין היתר, לנקוט את הפעולות האלה: 1. לאפשר לעובדיו להשתתף בפעילות הדרכה והסברה שעניינה מניעת הטרדה מינית והתנכלות; 2. להעמיד את הוראות החוק והתקנות לעיונם של עובדיו וממונים מטעמו; 3. אם הוא מעסיק יותר מ-25 עובדים, לקבוע תקנון שבו יובאו עיקרי הוראות החוק בדבר הטרדה מינית והתנכלות במסגרת יחסי עבודה, ויפורטו דרכי הגשת תלונות שעניינן הטרדה מינית או התנכלות והטיפול בהן, ולפרסם את התקנון בין עובדיו; 4. לקבוע בהסדר המשמעת הנהוג אצלו שהטרדה מינית והתנכלות הן עברות משמעת חמורות ולהתאים את הוראות הסדר המשמעת לקביעה זו ולהוראות בתקנות; 5. למנות אחראית (או אחראי) שמתפקידה לקבל תלונות¹³, לבררן ביעילות וללא דיחוי, להגיש למעביד סיכום בכתב של בירור התלונות, מסקנות והמלצות ולתת ייעוץ, מידע והדרכה לעובדים הפונים אליה.

התקנות קובעות שמרגע שקיבל המעביד את הסיכום ואת ההמלצות מהאחראית, עליו להחליט בתוך שבעה ימי עבודה אם לנקוט צעדים, וכיצד עליו להפעיל את סמכויותיו "לגבי כל אחד מאלה": 1. מתן הוראות למעורבים במעשה ונקיטת צעדים למניעת הישנות המעשה ולתיקון הפגיעה שנגרמה למתלונן; 2. פתיחה בהליכים משמעתיים לפי הסדר המשמעת החל אצלו. המעביד ימסור למעורבים בדבר הודעה מנומקת על החלטותיו, ואם החליט שיש לנקוט צעדים, יפעל ללא דיחוי לביצוע ההחלטה.

החוק והתקנות חלים על מוסדות המקנים השכלה לבוגרים (ובכלל זה מוסד להשכלה גבוהה) בשינויים המחויבים, "ולעניין זה יראו את המוסד - כמעביד, את המורה או המרצה - כעובד או כממונה מטעם המעביד ואת התלמיד או הסטודנט - כעובד". תנאי הלימודים והתנאים הנלווים להם

11 חוק העונשין, התשל"ז-1977.

12 ההתייחסות להתנכלות ברוח זה תהיה כהגדרתה בחוק למניעת הטרדה מינית.

13 בתקנה 4(ג) לתקנות נקבע כי "ככל שניתן, ימנה מעביד אישה לאחראית". על כן ההתייחסות ברוח זה תהיה בדרך כלל לאחראית, למעט מקרים שבהם מונה גבר לאחראי.

ייחשבו כאילו היו ענייני עבודה, והטיפול המשמעותי בנושא במוסדות להשכלה גבוהה ייעשה על פי הסדרי המשמעת שקבע כל מוסד לעצמו, המותאמים לנילונים השונים: חברים בסגל האקדמי הבכיר והזוטרי¹⁴, חברים בסגל המינהלי וסטודנטים.

פרסומים מראים שתופעת ההטרדות המיניות היא רחבה וחמורה במיוחד כשמתיימים יחסי היררכיה ותלות בין ממונים ובין הכפופים להם, למשל במקומות עבודה, וכי שיעור המתלוננים מקרב המוטורדים הוא מזערי¹⁵. עם זאת, הפרסומים מלמדים גם שאי-אפשר לאמוד את ממדי התופעה בישראל, שכן נעשו בארץ סקרים ומחקרים מעטים בלבד שמטרתם לברר את היקפה ואת מאפייניה. על פי פרסומים התופעה קיימת גם בצבא ובמוסדות להשכלה גבוהה. יצוין כי במוסדות להשכלה גבוהה יחסי היררכיה ותלות הם מורכבים במיוחד, שכן הם מתיימים בין חברי הסגל האקדמי הבכיר, חברי הסגל האקדמי הזוטרי, חברי הסגל המינהלי והסטודנטים.

בחודשים מרס 2011 עד אוקטובר 2012 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את האופן שבו מקיימים המוסדות להשכלה גבוהה את החובות המוטלות עליהם לפי החוק והתקנות¹⁶. הבריקה נעשתה, בין היתר, באמצעות משלוח שאלונים ל-29 המוסדות. כמו כן, נבדק טיפולן של שתי אוניברסיטאות - העברית ובר-אילן - בתלונות ובמידע שקיבלו על הטרדות מיניות והתנכלויות שביצעו לכאורה עובדיהן. בדיקות השלמה נעשו במל"ג ובנות"ת.

חובות מניעה

התקנון

שר המשפטים, בהסכמת שר העבודה והרווחה ובאישור הוועדה לקידום מעמד האישה של הכנסת, קבע תקנון למניעת הטרדה מינית שישמש דוגמה למעבידים (להלן - התקנון לדוגמה), כנדרש בחוק.

על פי החוק והתקנות, מחובתו של מעביד המעסיק יותר מ-25 עובדים להתאים את הוראות התקנון לדוגמה לתנאיו המיוחדים של מקום העבודה, להסדר המשמעת שלו ולשפת עובדיו ולפרסם אותו בין עובדיו. את התקנון שנעשו בו ההתאמות האמורות (להלן - התקנון המותאם) עליו להעמיד במקום בולט לעין, ואם הדבר נדרש - ביותר ממקום אחד, ולמסור אותו לארגון העובדים היציג ולכל עובד שיבקש זאת. כשמדובר במוסד להשכלה גבוהה, יש מקום למסור את התקנון המותאם לכל ארגוני העובדים (המייצגים את הסגל האקדמי הבכיר, את הסגל האקדמי הזוטרי ואת הסגל המינהלי), לאגודת הסטודנטים ולכל עובד או סטודנט שיבקש זאת. מעביד שאינו עושה כן עובר עברה פלילית, "דינו - קנס¹⁷ וקנס נוסף לכל שבוע שבו נמשכה העבירה".

-
- 14 סגל אקדמי בכיר - פרופסור מן המניין, פרופסור חבר, מרצה בכיר, מרצה. סגל אקדמי זוטרי - מנכ"ל, אסיסטנט, עוזר הוראה, עוזר מחקר.
- 15 אורית קמיר, "החוק הישראלי למניעת הטרדה מינית: איפה אנחנו במלאת לו עשור", משפט ועסקים ט' התשס"ח (ספטמבר 2008), עמ' 17; אביגיל מור, "הטרדה מינית במקום העבודה, שיעוריה, מאפייניה ותפישות מגדריות ביחס אליה", סוגיות חברתיות בישראל, 11 (2011), עמ' 4 (להלן - מור 2011); ליאת לבנון, מילים מטרידות - סוגיות בהטרדה מינית מילולית (2011), עמ' 40.
- 16 משרד מבקר המדינה בדק בעבר את הטיפול של צה"ל ושל הרשויות המקומיות בהטרדות מיניות: ראו דוח שנתי 57א (2006), "הטיפול של צה"ל בהטרדות מיניות", עמ' 151; דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (מרס 2009), "הטיפול במשמעת בשלטון המקומי", עמ' 199.
- 17 ההוראות לגבי שיעור הקנס קבועות בסעיף 61 לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

כאמור, משרד מבקר המדינה שלח שאלונים לשמונה אוניברסיטאות ול-21 מכללות כדי לבדוק את האופן שבו הן מקיימות את החובות המוטלות עליהן לפי החוק והתקנות. מהתשובות שהתקבלו לשאלונים עולים הממצאים האלה:

1. שבע אוניברסיטאות ושש מכללות התאימו כנדרש את התקנות ופרסמו אותו בשנים 1998-1999, כלומר סמוך לפרסום החוק והתקנות. יתר המוסדות להשכלה גבוהה התאימו את התקנות בשנים 2002-2012¹⁸.

היה על המוסדות לקבוע סמוך לכניסת החוק לתוקף תקנונים מותאמים לתנאים המיוחדים של סביבת העבודה בהם. העיכובים הניכרים בקביעת תקנונים מותאמים אינם עולים בקנה אחד עם הנדרש.

2. ארבע אוניברסיטאות ומכללה אחת התאימו את התקנות, ולו באופן חלקי, לשפות עובדיהן והסטודנטים שלהן ופרסמו אותן בשפות נוספות מלבד עברית: מכון ויצמן - באנגלית, האוניברסיטה העברית - באנגלית ובערבית, האוניברסיטה הפתוחה - באנגלית, ומכללת אשקלון ברוסית. מכון ויצמן והפתוחה הסבירו כי פרסום התקנות בעברית ובאנגלית נותן מענה לקבוצות האוכלוסייה הרלוונטיות במוסדות. יש לציין לחיוב במיוחד את אוניברסיטת בר-אילן, שפרסמה את התקנות המותאם בשלוש שפות נוספות מלבד עברית - רוסית, ערבית ואמהרית.

לעומת זאת, ארבע אוניברסיטאות - תל-אביב, חיפה, בן-גוריון, הטכניון - ו-20 מכללות פרסמו את התקנות המותאם בעברית בלבד.

בעקבות הביקורת הודיעו בינואר 2012 אוניברסיטת חיפה, הטכניון והנדסה ירושלים כי ככוונתם לפרסם את התקנות בשפות נוספות. מכללת אורט בראודה הודיעה כי תפרסם את תקנונה הן בשפה הרוסית והן בשפה הערבית, ואוניברסיטת תל-אביב הודיעה כי תתרגם את התקנות לאנגלית.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שהתקנונים במוסדות להשכלה גבוהה נוגעים גם לקבוצות אוכלוסייה שאינן שולטות בעברית, על כל המוסדות להתחשב גם בקבוצות אלה ולתרגם את התקנונים לשפות שייטנו מענה הולם לקבוצות אוכלוסייה רבות ככל האפשר.

האחראית למניעת הטרדה מינית

התקנות קובעות שמעביד חייב למנות אחראי מטעמו, ויותר מאחד לפי הצורך, בהתחשב במספר מקומות העבודה ובפיזורם הגאוגרפי. לפי התקנות, תפקידי האחראי: לקבל תלונות בעניין הטרדה מינית והתנכלות; לקיים בירור ביעילות וללא דיחוי לשם מתן המלצות בכתב למעביד בדבר הטיפול הנדרש במקרה של הטרדה מינית; לתת ייעוץ, מידע והדרכה לעובדים ולסטודנטים הפונים אליו. על המעביד להשתדל למנות אדם שיתאים לתפקיד מבחינת כישוריו ומעמדו המקצועיים, יחסי אנוש

18 אוניברסיטת בן-גוריון, המכללה להנדסה ירושלים ומכללת ת"א-יפו - בשנת 2002; בצלאל, אפקה, צפת ותל-חי - בשנת 2004; הדסה, האקדמיה למוסיקה ולמחול ואריאל - בשנת 2005; ביה"ס הגבוה לטכנולוגיה - בשנת 2006; מכללת גליל מערבי - בשנת 2007; רופין - בשנת 2008; המכון הטכנולוגי - בשנת 2009; מכללת כנרת - בשנת 2010. בידי מכללת אשקלון אין אסמכתאות המאפשרות לדעת מתי פורסם לראשונה תקנות מותאם.

שלו ובקיאותו בחוק, בתקנות, בהוראות התקנון ובהסדר המשמעת החלים במוסד. על המעביד גם להשתדל למנות לתפקיד אישה.

מינוי אחראית

1. מניתוח השאלונים עולה שרוב האוניברסיטאות (שש משמונה) מינו אחראית או אחראי סמוך לכניסת התקנות לתוקפן כנדרש. שתי אוניברסיטאות - הטכניון ובן-גוריון - מינו אחראית בשנת 2000, כשנה וחצי אחרי שהתקנות נכנסו לתוקף. ואולם רוב המכללות (12 מ-21) מינו אחראית או אחראי באיחור, בשנים 2001-2007¹⁹.

משרד מבקר המדינה מעיר למכללות האמורות כי היה עליהן לבצע את המינוי סמוך ככל האפשר לכניסת החוק והתקנות לתוקף.

2. מהתשובות לשאלונים עולה ששש אוניברסיטאות מינו אחראית אחת, אוניברסיטת בן-גוריון מינתה אחראית וארבעה סגנים (גבר ושלוש נשים) המפורזים בכמה קמפוסים (הקמפוס המרכזי, קמפוס שדה בוקר וקמפוס אילת) והאוניברסיטה הפתוחה, המפורזת בכמה קמפוסים ברחבי הארץ, מינתה ארבעה אחראים (גבר ושלוש נשים).

עוד עולה מהשאלונים ש-12 מכללות מינו כמה אחראים: שבע מכללות (אפקה, בצלאל, הדסה, הנדסה ירושלים, ספיר, צפת ות"א-יפו) מינו שני אחראים (במכללת ת"א-יפו מונו לתפקיד גבר ואישה; במכללת אפקה מונו אחראית וסגנית לאחראית); חמש מכללות מינו שלושה או ארבעה אחראים: אחת מינתה אחראית אחת מהסגל האקדמי (דקנית הסטודנטים) ושתי אחראיות מהסגל המינהלי; אריאל מינה אחראית ועוד שלוש נציגות מהסגל האקדמי, מהסגל המינהלי ומהסטודנטים; ביה"ס הגבוה לטכנולוגיה מינה נוסף על האחראית שלושה סגנים (שתי נשים וגבר אחד) לשלושת הקמפוסים; רופין מינה אחראית ושני ממלאי מקום (אישה וגבר); ומכללת תל-חי מינתה שתי אחראיות מהסגל האקדמי ואחראית אחת מהסגל המינהלי.

מהנתונים עולה שחלק ניכר מהמכללות - שהן קטנות מהאוניברסיטאות בשטחן, במספר עובדיהן ובמספר הסטודנטים הלומדים בהן - מינו כמה אחראיות ואחראים, ואילו שש אוניברסיטאות, שהן גדולות בהרבה ולחלקן יש כמה קמפוסים מרוחקים זה מזה, מינו אחראית אחת או אחראי אחד בלבד. למשל, לאוניברסיטה העברית יש ארבעה קמפוסים בשתי ערים - שלושה בירושלים (הר הצופים, גבעת רם ועין כרם) ואחד ברחובות; אך רק באוקטובר 2011, במהלך הביקורת בנושא, מונו לאחראית סגנים הפרוסים בקמפוסים אלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על האוניברסיטאות לשקול למנות באופן קבוע לכל אחד מהקמפוסים המרוחקים אחראיות למניעת הטרדה מינית עם מלוא הסמכויות כדי לאפשר נגישות מרבית אליהן בשעת הצורך, ולמצער לקבוע שחובה על האחראיות להימצא פרקי זמן סבירים בכל אחד מהקמפוסים.

בתשובתה מינואר 2012 למשרד מבקר המדינה הודיעה בר-אילן כי "תיבדק האפשרות למינוי [אחראית] גם בפקולטה לרפואה הממוקמת בצפת".

19 אשקלון וכנרת - בשנת 2001; ת"א-יפו ואריאל - בשנת 2003; תל-חי, צפת, אפקה ובצלאל - בשנת 2004; הדסה - בשנת 2005; ביה"ס הגבוה לטכנולוגיה - בשנת 2006; גליל מערבי ורופין - בשנת 2007.

הדרכה מקצועית

תפקידה של האחראית למניעת הטרדה מינית במוסד להשכלה גבוהה הוא רגיש, מורכב וקשה, ועליה להכיר היטב את החוק, את התקנות ואת הרגישויות הכרוכות בנושא. האחראית היא הגורם המוסמך במוסד לענות לשאלות בכל הקשור להטרדה מינית והתנכלות, להדריך עובדים וסטודנטים, להפיץ ביניהם מידע ולייעץ להם. כדי שתוכל למלא את תפקידה ביעילות ובמקצועיות, כפי שהתקנות מחייבות, ראוי שהיא תקבל הדרכה ראויה, וראוי לעגן את החובה להדרכה בתקנון המותאם, כפי שנעשה בנוגע לבעלי תפקידים אחרים. כך לדוגמה, בתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים), נקבע ש"חברי ועדת מכרזים, חברי ועדת פטור משרדית וחברי ועדת פטור מרכזית יהיו מי שעברו הכשרה לפי תכנית שאושרה בידי החשב הכללי". כמו כן נקבע הסדר של פטור מהכשרה והסדר של העברה מכהונה למי שלא עבר הכשרה כנדרש.

משרד מבקר המדינה בדק אם האחראיות שמונו קיבלו הכשרה מקצועית, ואם כן, היכן נעשתה ההכשרה וכמה זמן נמשכה. אם ההכשרה לא נעשתה על ידי גורם מקצועי חיצוני למוסד, נבדק איו הדרכה קיבלו האחראיות על ידי המוסד עצמו, אם בכלל. להלן ממצאי הבדיקה:

1. מהתשובות לשאלונים עולה שבארבע אוניברסיטאות קיבלו האחראיות הדרכה מגורמים פנימיים, כגון היועץ המשפטי של המוסד או קודמתן בתפקיד, בפגישות שקיימו אתם: באוניברסיטה הפתוחה קיבלה האחראית הדרכה בפגישה שנמשכה שעתים עם היועצת המשפטית של המוסד; בטכניון קיבלה האחראית הדרכה מקודמתה בתפקיד ומהיועצת המשפטית של המוסד, אך לא נמסר כמה זמן נמשכה ההדרכה; בבר-אילן קיבלה האחראית הדרכה בכמה פגישות עם הנשיא, עם היועץ המשפטי ועם האחראית היוצאת, אך האוניברסיטה לא מסרה כמה זמן נמשכה ההדרכה. אוניברסיטת תל-אביב השיבה כי לאחראית הנוכחית, כמו לכל האחראיות שקדמו לה, יש הכרה וידיעה מקיפה של תחום ההטרדות המיניות, וכי האוניברסיטה אינה יכולה לאמוד את מספר שעות ההדרכה שקיבלה האחראית מגורמים פנימיים (הלשכה המשפטית ואחראיות קודמות). בארבע האוניברסיטאות הנוטרות קיבלו האחראיות הדרכה מקצועית חיצונית: האחראיות בכך-גוריון ובחיפה קיבלו הדרכה מקצועית שנמשכה כשמונה שעות; האחראית באוניברסיטה העברית קיבלה הדרכה ראשונית של 24 שעות ושתי "הדרכות ריענון" של 18 שעות בסך הכול; במכון ויצמן השתתפה האחראית (עורכת דין במקצועה), לדברי המכון, בכמה ימי השתלמות.

2. מהתשובות לשאלונים עולה שהאחראיות ב-15 מ-21 המכללות קיבלו הדרכה כלשהי. האחראיות ב-11 מכללות קיבלו הדרכה מקצועית חיצונית: בשמונה מהן נמשכה ההדרכה בין יום ליומיים (צפת, אחוה, הדסה, אשקלון, רופין, תל-חי, ביה"ס הגבוה לטכנולוגיה והמכון הטכנולוגי), במכללת גליל מערבי היא נמשכה 60 שעות, ובמכללת אורט בראודה היא נמשכה 25 שעות (נוסף על הדרכות המתקיימות בכל שנה); האחראיות בהנדסה ירושלים קיבלו הדרכה בשלושה מפגשים (שהתקיימו במרכז לנפגעות אונס ותקיפה מינית). האחראיות בארבע מכללות קיבלו הדרכה פנימית: בשנקר התקיימו כמה פגישות פנימיות עם המנכ"ל שהוא עו"ד בהכשרתו ועם האחראיות הקודמות בתפקיד; במכללות ספיר וסמי שמעון קיבלו האחראיות הדרכה מהיועץ המשפטי של המוסד שנמשכה כשמונה שעות; ובבצלאל קיבלה האחראית הדרכה פנימית וייעוץ משפטי אך לא צוין כמה זמן היא נמשכה. יצוין כי בינואר 2012, במהלך הביקורת, השתתפו, לדברי בצלאל, האחראיות וממלא מקומה בסדנת הדרכה בנושא.

בשש מכללות - האקדמיה למוסיקה ולמחול, אריאל, כנרת, עמק יזרעאל, ת"א-יפו ואפקה - לא קיבלו האחראיות כל הדרכה פנימית או חיצונית. המכללות אריאל, אפקה ות"א-יפו ציינו שלאחראית או לאחראי יש הכשרה מיוחדת בנושא (באריאל בקרימינולוגיה ובשתי המכללות האחרות - במשפטים).

לדעת משרד מבקר המדינה, בהיעדר הדרכה מקצועית בתחום ההטרדות המיניות עלולה להיפגע יכולתם של אחראים אלה למלא כהלכה את התפקיד החשוב שהוטל עליהם, שכן מדובר בתפקיד ייחודי ומורכב שאינו נוגע בהכרח לתחום התמחותם.

האוניברסיטה הפתוחה הודיעה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מינואר 2012 כי תדאג שכל האחראים יעברו השתלמות מתאימה. תל-אביב הודיעה כי היא מקבלת את המלצת משרד מבקר המדינה לקיים הכשרה ספציפית בתחום הטיפול בתלונות על הטרדה מינית לאחראית ולסגנה. מכללת תל-אביב-יפו הודיעה כי תקפיד לקיים לממלאי התפקידים הנוגעים בדבר השתלמויות בנושא מינית הטרדה מינית. חיפה ציינה בתשובתה כי האחראית שנבחרה לתפקיד היא חברת סגל אקדמי בכיר בתחום העבודה הסוציאלית שחוקרת בין היתר את תחום "הפגיעה המינית".

משרד מבקר המדינה מעיר שמפאת חשיבותו של העניין וייחודיותו, ראוי שכל המוסדות להשכלה גבוהה יקפידו שכל האחראיות שהם ממנים, לרבות האחראיות שהתמחותן המקצועית היא בתחומים קרובים לנושא (כגון משפטים, קרימינולוגיה, עבודה סוציאלית), יקבלו הדרכה מגורמים מקצועיים מוסמכים קודם כניסתן לתפקיד ואף במהלך כהונתן בו. כמו כן על משרד המשפטים, שהשר העומד בראשו ממונה על ביצוע החוק ועל התקנת התקנות, לקבוע בתקנות חובה כאמור בדומה לחובה שנקבעה בתקנות חובת המכרזים.

הסגל שא ליו שייכות האחראיות

במוסד אקדמי יש היררכיה ברורה בין הסגל האקדמי הבכיר, הסגל האקדמי הזוטר, הסגל המינהלי והסטודנטים, ושורת ביניהם תלות הנובעת מהמבנה הארגוני.

משרד מבקר המדינה בדק עם איזה סגל נמנות האחראיות, האקדמי או המינהלי, ואם הן עובדות פעילות של המוסדות להשכלה גבוהה.

מתשובות האוניברסיטאות עולה שבחמש מהן - העברית, חיפה, תל-אביב, בר-אילן ובן-גוריון - האחראיות נמנות עם הסגל האקדמי הפעיל (בחיפה האחראית וסגנה נמנים עם הסגל האקדמי. בבן-גוריון נמנים ארבעת הסגנים של האחראית עם הסגל המינהלי. בתל-אביב האחראית נמנית עם הסגל האקדמי, וסגנה - עם הסגל המינהלי הבכיר); ובשתיים מהן, מכון ויצמן והאוניברסיטה הפתוחה, האחראיות נמנות עם הסגל המינהלי הפעיל. בטכניון, לעומת זאת, מכהנת כיום אחראית חברת הסגל האקדמי שפרשה לגמלאות (פרופסור אמריטוס), והיא מסתייעת בשתי חברות סגל מינהלי המשמשות "מתאמות למניעת הטרדה מינית".

מתשובות המכללות עולה שבארבע מהן נמנות האחראיות עם הסגל האקדמי (האקדמיה למוסיקה ומחול, ספיר, בצלאל והמכון הטכנולוגי); בשש מכללות האחראיות נמנות עם הסגל המינהלי (אשקלון, סנרת, שנקר, עמק יזרעאל, ביה"ס הגבוה לטכנולוגיה וגליל מערבי); בשמונה מכללות מכהנות אחראיות מהסגל האקדמי בצד אחראיות מהסגל המינהלי (צפת, אחוה²⁰, הדסה, הנדסה ירושלים, אריאל, תל-חי, ת"א-יפו ואפקה); בשתי מכללות נמנות האחראיות עם הסגל האקדמי וממלאי מקומן עם הסגל המינהלי (רופין וסמי שמעון); במכללת אורט בראודה האחראית, שהיא יועצת פסיכולוגית, נמנית עם הסגל המינהלי (בחצי משרה) ועם הסגל האקדמי (בחצי משרה).

משרד מבקר המדינה מעיר למוסדות להשכלה גבוהה כי לנוכח ההיררכיה וההבדלים בין הקבוצות, וכדי להגיע לאובייקטיביות רבה ככל האפשר בכירור התלונות, מן הראוי שהמוסדות להשכלה גבוהה ילמדו את המידע שהוצג בפרק זה וישקלו לאמץ את דרכו של הטכניון (מינוי של פרופסור אמריטוס לאחראית) או דרכן של מקצת המכללות (מינוי אחראיות הנמנות הן עם הסגל האקדמי והן עם הסגל המינהלי).

מכללת אשקלון הודיעה כי החליטה לאמץ את המלצותיו של משרד מבקר המדינה ומינתה גם אחראית הנמנית עם הסגל האקדמי. מכון ויצמן הודיע כי יבחן את האפשרות למנות גם אחראית הנמנית עם הסגל האקדמי.

הפצת חומר הסברה

כאמור, על המעביד לנקוט כל אמצעי סביר כדי למנוע הטרדה מינית או התנכלות. עליו להביא לידיעת כל עובדיו את האיסור החוקי על הטרדה מינית והתנכלות, להבהיר להם מה הן חובות המעביד על פי החוק והתקנות, ולדרוש מכל ממונה ומכל עובד, ובמוסדות להשכלה גבוהה גם מכל סטודנט, להימנע מהטרדה מינית ומהתנכלות לכל אדם. אחד האמצעים המקובלים לשם כך הוא הפצה ופרסום של מידע והסברים בנושא (להלן - חומרי הסברה) על לוחות המודעות, באתר האינטרנט, בדואר אלקטרוני, בידיעונים השנתיים ועוד. מאחר שבכל שנה נוספים למוסדות להשכלה גבוהה סטודנטים חדשים, יש חשיבות מיוחדת לפרסום חומרי הסברה בנושא בתדירות גבוהה.

משרד מבקר המדינה בדק אם הופצו או פרסמו במוסדות להשכלה גבוהה בכל אחת מהשנים 2009 ו-2010 ובמחצית הראשונה של שנת 2011 חומרי הסברה שהבהירו לסגל האקדמי, לסגל המינהלי ולסטודנטים מהן הטרדה מינית והתנכלות, אילו איסורים חלים עליהם בעניין זה, ומהן חובותיהם של המוסדות כמעבידים.

הבדיקה העלתה שמקצת המוסדות לא הפיצו ולא פרסמו בכל שנה חומרי הסברה לכל העובדים והסטודנטים שלהם כנדרש, ואחרים פרסמו חומרי הסברה באמצעים שלא היה בהם כדי להבטיח שכלל העובדים והסטודנטים במוסדות ייחשפו למידע. להלן דוגמאות:

הטכניון - בשנים 2009-2011 לא פרסם הטכניון כלל חומרי הסברה לסגל האקדמי; בשנת 2009 הוא לא פרסם כלל חומרי הסברה לסגל המינהלי; בשנים 2009-2011 פרסם חומרי הסברה לסטודנטים בשנתון המופץ ביניהם בכל שנת לימודים.

מכון ויצמן - בשנים 2009-2010 פרסם המכון חומרי הסברה על לוחות המודעות ובאתר האינטרנט שלו, אך הוא לא פרסם חומרי הסברה בדואר אלקטרוני; בשנת 2011, במהלך ביקורת זו, הוא פרסם חומרי הסברה גם בדואר אלקטרוני.

מכללת אפקה - בשנים 2009-2011 פרסמה המכללה חומרי הסברה על לוחות המודעות ובאתר האינטרנט שלה, אך היא לא פרסמה חומרי הסברה בדואר אלקטרוני.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי לעמוד בדרישות החוק והתקנות ולמנוע ככל האפשר הטרדות מיניות בתחומם של המוסדות להשכלה גבוהה, עליהם לעמוד על כך שכל הגורמים הנוגעים בדבר - הסגל האקדמי, הסגל המינהלי והסטודנטים - יקבלו בכל שנה, נוסף על השתתפותם בפעולות הדרכה והסברה (ראו להלן), את כל חומרי ההסברה הקיימים בנושא. לשם כך על המוסדות להשתמש בכמה מהאמצעים שלהלן להפצה ולפרסום של חומרי הסברה: לוחות המודעות, אתר האינטרנט, דואר אלקטרוני, ידיעונים, שנתונים וחוזרים.

בינואר 2012 הודיע הטכניון למשרד מבקר המדינה כי משנת הלימודים הבאה יקבל כל סטודנט חדש ערכה, שכבר הוכנה, העוסקת בנושא הטרדה מינית; נוסף על כך יישלח דואר אלקטרוני בנושא לכלל הסטודנטים, ותהיה התייחסות לכך גם באתר האינטרנט של דקן הסטודנטים. כמו כן הודיע הטכניון כי הוא מתכוון להכין תקציר של התקנון למניעת הטרדה מינית ולשלוח אותו בדואר האלקטרוני לסגל המינהלי ולסגל האקדמי. בנובמבר 2012 הודיע הטכניון למשרד מבקר המדינה כי פרסם (באוקטובר אותה שנה) חוברת זכויות לכלל עובדי הקבלן במוסד בארבע שפות (עברית, רוסית, אמהרית וערבית), שהחלק האחרון שלה עוסק בהרחבה במניעת הטרדה מינית. בינואר 2012 הודיע מכון ויצמן כי שלח בעבר "מספר פעמים הודעות רענון לכלל האוכלוסיות במכון, באמצעות דוא"ל", וכי הוא "מקבל בחיוב את המלצת הביקורת להפצת חומר הסברה לכלל האוכלוסיות במכון מדי שנה". הפתוחה הודיעה כי נוסף על חומר ההסברה שהיא מפיצה לסטודנטים בנושא, היא תפיץ חומר הסברה מתאים גם בין עובדיה המינהליים וחברי הסגל האקדמי.

מכללת אשקלון הודיעה כי בכוונתה לשלוח את התקנון בדואר אלקטרוני לחברי הסגל האקדמי במכללה, זאת נוסף על פעולות שנקטה בעבר, לרבות פרסום התקנון לסטודנטים ברחבי הקמפוס ובאמצעות אגודת הסטודנטים. מכללת גליל מערבי הודיעה כי בעקבות הביקורת היא תפרסם ותשלח חומרי הסברה בכל האמצעים האפשריים: לוחות מודעות, אתר האינטרנט, הדואר האלקטרוני, הידיעונים והשנתונים.

קיום כנסים

התקנות קובעות כי "מעביד יאפשר לעובדיו להשתתף, במשך שעות העבודה, בפעולות הדרכה והסברה, שעניינן מניעת הטרדה מינית והתנכלות... ובלבד שאין בכך כדי לפגוע במהלך התקין של העבודה". המעביד יכול לארגן בעצמו פעולות הדרכה והסברה או לאפשר לארגון עובדים יציג לארגון אותן. מעביד שהוא מוסד להשכלה גבוהה צריך לאפשר גם לסטודנטים הלומדים בו להשתתף בפעולות ההדרכה.

1. משרד מבקר המדינה בדק באמצעות השאלונים אם בתקופה ינואר 2009 - יולי 2011 התקיימו במוסדות להשכלה גבוהה פעולות הסברה כלשהן מלבד הפצת חומר כתוב, כגון הרצאות, סדנאות, הצגות וסרטים (להלן - כנסים), כפי שנדרש בתקנות.

בטבלה שלהלן מובאים פרטים על מוסדות להשכלה גבוהה שלא קיימו כנסים לכל אוכלוסיות היעד - סגל אקדמי, סגל מינהלי וסטודנטים - בתקופה ינואר 2009 - יולי 2011:

הסטודנטים	הסגל המינהלי	הסגל האקדמי	המוסד
*-	+	*+	הטכניון
-	-	- (רק לסגל הזוטור)	תל-אביב
-	+	+	בר-אילן
-	-	-	מכון ויצמן
-	-	-	הפתוחה
-	-	-	צפת
-	-	-	אחווה
-	-	-	הדסה
-	-	-	האקדמיה למוסיקה ומחול
-	-	-	הנדסה ירושלים**
+	+	-	אריאל
-	+	-	אשקלון
-	+	+	רופין
-	-	-	כנרת
-	-	-	שנקר
-	-	-	עמק יזרעאל
-	-	-	ת"א-יפו
-	+	+	סמי שמעון
-	-	-	אפקה
-	+	+	ביה"ס הגבוה לטכנולוגיה
-	+	-	גליל מערבי
-	- (רק לעובדי המשק והתחזוקה)	-	בצלאל
-	+	+	המכון הטכנולוגי
22	14	16	סה"כ

* הסימן "+" מציין שהתקיימו כנסים והסימן "-" מציין שלא התקיימו.
 ** הנדסה ירושלים הודיעה למשרד מבקר המדינה כי בשנת הלימודים התשע"א הוצג נושא ההטרדה המינית באופן עיוני ובמסגרת דיון, וכי בהתשע"ב יתקיימו הדרכות שונות בנושא לסגל האקדמי ולסגל המינהלי. גם סמי שמעון הודיעה כי דקנט הסטודנטים יקיים פעולות הסברה וכנסים בשיתוף אגודת הסטודנטים.

מהטבלה עולים הממצאים האלה:

(א) ב-12 מוסדות להשכלה גבוהה (מכון ויצמן, הפתוחה, צפת, אחווה, הדסה, האקדמיה למוסיקה ומחול, הנדסה ירושלים, כנרת, שנקר, עמק יזרעאל, ת"א-יפו, אפקה) לא התקיימו בשנתיים וחצי שקדמו לביקורת כנסים לשום אוכלוסייה מאוכלוסיות היעד.

- (ב) ברוב המוסדות להשכלה גבוהה לא התקיימו בשנתיים וחצי שקדמו לביקורת כנסים לסגל האקדמי (16 מ-29) ולסטודנטים (22 מ-29).
- (ג) ב-14 מוסדות לא התקיימו כנסים לסגל המינהלי.
- (ד) אוניברסיטה אחת (בר-אילן) ציינה כי היא העבירה "עד לפני שנתיים" סדנאות והדרכות, אך לא פירטה מתי הן התקיימו.
- (ה) בביה"ס הגבוה לטכנולוגיה התקיים לראשונה כנס לסגל המינהלי במהלך הביקורת, ביולי 2011. ביה"ס מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2012 כי האחראית בודקת עם אגודת הסטודנטים כיצד לקיים בתקופה הקרובה הדרכה לסטודנטים.
- (ו) בשני מוסדות (אחוז וגליל מערבי) התקיימו כנסים אחרי קבלת השאלונים (בגליל מערבי התקיים כנס לכל עובדי המינהל בנובמבר 2011; באחוז התקיימו כנסים לסגל האקדמי ולסגל המינהלי בינואר ובמרס 2012, ונמסר למשרד מבקר המדינה שבכוונת המכללה לקיים כנסים במהלך השנה גם לסטודנטים).

החוק למניעת הטרדה מינית העלה את המודעות לנושא, שהוא רגיש ומורכב, אך עדיין בולטים בחסרונם בשיח הציבורי והתקשורתי היכרות עם החוק, הבנתו וידיעה מה מותר ומה אסור על פיו²¹. העלאת המודעות, בין היתר באמצעות הסברה תדירה וראויה, יכולה להוביל לשינוי ביחסים בין המינים וביחס לכבוד האדם ולהשפיע על סוגיית הטרדות²². לדעת משרד מבקר המדינה, על המוסדות להשכלה גבוהה לשקול לקיים כנסים לעובדים ולסטודנטים, ובעיקר לסטודנטים חדשים, כדי שכל הנוגעים בדבר ידעו מהם האיסורים והחובות החלים עליהם, אילו זכויות יש להם ואילו חובות חלות על המוסדות עצמם. על האחראיות להשתמש באמצעים יעילים אחרים, כגון לומדות (תכנות הדרכה ולמידה) שעובדים וסטודנטים יוכלו לצפות בהן.

2. משרד מבקר המדינה שאל בשאלון אם הייתה חובה להשתתף בכנסים, ואם ידוע למוסדות מה היה מספר המשתתפים בכל כנס. בטבלה שלהלן מרוכזים הנתונים שמסרו המוסדות שקיימו כנסים לפחות לאחת מאוכלוסיות היעד (מוסדות שלא קיימו כנסים אינם כלולים בטבלה):

21 אורית קמיר, זה מטריד אותי - לחיות עם החוק למניעת הטרדה מינית (2009), עמ' 11-12.

22 אורית קמיר, "החוק הישראלי למניעת הטרדה מינית: איפה אנחנו במלאת לו עשור", משפט ועסקים ט' התשס"ח (ספטמבר 2008).

הסטודנטים		הסגל המינהלי		הסגל האקדמי		המוסד
מספר המשתתפים	הדרישה להשתתפות בכנסים	מספר המשתתפים	הדרישה להשתתפות בכנסים	מספר המשתתפים	הדרישה להשתתפות בכנסים	
לא ידוע	רשות	לא ידוע	רשות	לא ידוע*	רשות	העברית
לא ידוע	רשות	לא ידוע	רשות	לא ידוע	רשות	חיפה
-	-	ידוע	חובה	ידוע	רשות	הטכניון
-	-	-	-	לא ידוע	רשות	תל-אביב
לא ידוע	רשות	לא ידוע	רשות	לא ידוע	רשות	בן-גוריון
-	-	לא ידוע	חובה	לא ידוע	חובה	בר-אילן
ידוע	רשות	ידוע	חובה	-	-	אריאל
ידוע	רשות	לא ידוע	רשות	לא ידוע	רשות	ספיר
-	-	ידוע	חובה	-	-	אשקלון
-	-	ידוע	חובה	-	-	בצלאל
-	-	לא ידוע	רשות	לא ידוע	רשות	רופין
ידוע	רשות	ידוע	חובה	ידוע	חובה	תל-חי
-	-	ידוע	חובה	ידוע	חובה	מכללת סמי שמעון
לא ידוע	רשות	לא ידוע	חובה	לא ידוע	רשות	אורט בראודה
-	-	ידוע	חובה	ידוע	חובה	ביה"ס הגבוה לטכנולוגיה
-	-	לא ידוע	חובה	לא ידוע	חובה	המכון הטכנולוגי
-	-	ידוע	חובה	-	-	גליל מערבי

* לא ידוע = המוסד ענה למשרד מבקר המדינה שלא בדק כמה משתתפים הגיעו לכנס, ולחלופין לא מסר פרטים אף שנשלחה אליו תזכורת.

מהטבלה עולה שרוב המוסדות (8 מ-13) שקיימו כנסים לא חייבו את חברי הסגל האקדמי להשתתף בהם. רוב המוסדות (9 מ-13) גם לא ידעו כמה משתתפים נכחו בכנסים. כמו כן, כל שבעת המוסדות שקיימו כנסים לסטודנטים לא חייבו אותם להגיע, וארבעה מהם אף לא ידעו כמה משתתפים נכחו בכנסים. לעומת זאת, רוב המוסדות שקיימו כנסים לחברי הסגל המינהלי (11 מ-16) חייבו אותם להגיע, אך רק שמונה מהם ידעו כמה משתתפים נכחו בפועל.

אוניברסיטת חיפה כתבה למשרד מבקר המדינה כי היא מקבלת את הערתו בעניין קיום הכנסים ורישום ההשתתפות בהם ותפעל לפיה.

התקנות אינן מחייבות להשתתף בכנסים. בהיעדר חיוב להשתתף בכנסים, או לכל הפחות קיום פעולות שמטרתן לעודד עובדים וסטודנטים להשתתף בהם, יש חשש שהנוכחות בכנסים תהיה דלילה ושהם לא ישיגו את מטרתם. כמו כן, היעדר תיעוד של ההשתתפות בכנסים פוגע ביכולתם של המוסדות לפקח על פעולות ההטמעה בנושא. לדוגמה, האוניברסיטה העברית אמנם עושה, לדבריה, "מאמצים עילאיים בכדי להביא לתודעת קהילת האוניברסיטה את נושא ההטרדה המינית" ומארגנת כנסים בנושא בהשתתפות רקטור האוניברסיטה, היועצת המשפטית ודקן הסטודנטים, אולם היא אינה נוקטת פעולות שיבטיחו שמספר המשתתפים בכנסים יהיה גדול ככל האפשר ושהכנסים יהיו אפקטיביים: במהלך הביקורת מסר למשרד מבקר המדינה אחד מחברי הסגל האקדמי באוניברסיטה העברית שהוא השתתף באפריל 2010 בכנס שהתקיים בקמפוס עין כרם של האוניברסיטה, וכי מלבדו ומלבד המשתתפים ברב-שיח נכחו באולם רק חבר סגל אקדמי אחד וחמש מחברות הסגל המינהלי.



צילום מן הכנס שקיימה האוניברסיטה העברית בנושא מניעת הטרדה מינית.

כאמור, לפי התקנות יכול המעביד (של מעל 25 עובדים) לצאת ידי חובת נקיטת אמצעי מנע על ידי פרסום התקנון על לוח המודעות ומתן האפשרות להשתתף בפעולות הדרכה והסברה. בכך קובעות התקנות חזקה כי המעביד פעל ליישום תכלית החוק. לפי ממצאי הביקורת פעולות הדרכה והסברה אלה הן דלות משתתפים. נמצא כי החזקה בתקנות שלפיה די באמצעים אלה נסתרת למעשה, וכי נוסח התקנות הקיים מאפשר למעבידים להימנע מפעולה אפקטיבית להטמעת איסור ההטרדה המינית וההתנכלות. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד המשפטים, שהשר העומד בראשו ממונה על ביצוע החוק והתקנת התקנות, לפעול לתיקון התקנות וליצור בהן מנגנון אפקטיבי יותר ועדכני יותר להטמעת הנושא (למשל, לשקול לקבוע חובת השתתפות בכנסים או חובת חתימה על הצהרה שלפיה העובד קרא את ההנחיות בנושא והבין את הנדרש ממנו).

העובדה שבמוסדות להשכלה גבוהה לומדים ועובדים אלפי סטודנטים ואנשי סגל, ובמקצת המוסדות אף עשרות אלפים, וכך הפריסה הפיזית והגאוגרפית של כמה מהמוסדות והתחלופה הגבוהה של סטודנטים בכל שנה - כל אלה מגדילים את הצורך להשתמש באמצעים אפקטיביים להטמעת המידע בנושא. על כן, עד שהתקנות יתוקנו כאמור, על המוסדות להשכלה גבוהה לקיים את החוק והתקנות כלשונם וכרוחם ולמצוא דרך נאותה להבטיח שיוטמע איסור ההטרדה המינית וההתנכלות. המוסדות יכולים להשתמש לשם כך בעזרים כגון מחשבים ואתרי אינטרנט, שבאמצעותם יחויבו חברי הסגל האקדמי, הסגל המינהלי והסטודנטים לעיין בתקנון ממוחשב ובלומדות, נוסף על קיום הכנסים. המוסדות יוכלו לעקוב אחר ההטמעה במגוון אמצעים, כגון חתימת חברי הסגל והסטודנטים על הצהרה ממוחשבת שקראו את הקבצים והבינו את חובתם על פי דין.

המכון הטכנולוגי הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 2012 כי פיתח לומדה להסברה בנושא מניעת הטרדה מינית, והיא אושרה על ידי מוסדותיו והותקנה באתר שלו. מכון ויצמן הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 2012 כי הוא מתכנן לבצע הדרכות ובוחן את המתכונת האפקטיבית ביותר לקיומן, לרבות הטמעת לומדה ממוחשבת. הפתוחה הודיעה כי תקיים פעולות הסברה לעובדים ולסטודנטים, תוודא שכל העובדים יהיו מודעים לפעולות אלה ותפעל להטמעת הנושא בנוהלי העבודה שלה. האוניברסיטה העברית הודיעה בדצמבר 2012 כי היא פעלה לפיתוח לומדה אינטראקטיבית הכוללת מבחן אשר כל עובדיה יחויבו לעבור, וכי היא "השיקה את הלומדה הראשונה... באירוע שנערך ביום 22.11.12". מכללת סמי שמעון הודיעה כי היא תבחן יישום לומדה ממוחשבת להסברה ולמניעת הטרדה מינית. הטכניון הודיע בנובמבר 2012 כי הקים (במאי 2012) ועדה לטיפול בנושא מניעת הטרדה מינית, והיא אמורה בין היתר לקבוע "נוהל טכניוני פנימי לגבי מכלול הפעילויות הדרושות להסברה, הדרכה, פרסום נהלים וטיפול בתלונות, כולל חלוקת אחריות וסמכות".

חובות טיפול

תלונות

משרד מבקר המדינה בדק באמצעות השאלונים אם בשנים 2008-2010 הוגשו למוסדות להשכלה גבוהה תלונות על הטרדה מינית או התנכלות, ואם הם טיפלו בתלונות אלה. בטבלה שלהלן מובאים נתונים שהתקבלו מהמוסדות על מספר התלונות בנושא שבהן טיפלו בשנים האמורות, לפי שנים וקבוצות נילונים:

השנה	מספר המוסדות שדיווחו שטיפלו בתלונות	סה"כ תלונות	הנילונים		
			חברי הסגל האקדמי*	חברי הסגל המינהלי	סטודנטים
2008	15	39	9	9	12
2009	11	44	15	8	11
2010	13	42	11	5	15

* הסגל האקדמי - כולל הסגל הבכיר, הסגל הזוטור ומורים מן החוץ.
 ** אחרים - עובדי קבלן, נותני שירותים, משתמשים במתקני המוסד וכיוצא באלה.

1. מהטבלה עולה שבשנים 2010-2008 הוגשו וטופלו בכל המוסדות 125 תלונות על הטרדה מינית והתנכלות, ובממוצע הוגשו בכלל המוסדות כ-42 תלונות בשנה, 1.4 תלונות בכל מוסד. מאחר שבסך הכול פעילים באוניברסיטאות ובמכללות 289,000 איש לפחות (עובדים וסטודנטים), שיעור המתלוננים על הטרדה מינית הוא לכל היותר 0.014% בלבד.

משרד מבקר המדינה מעיר שנתונים אלה אינם מתיישבים עם ממצאי מחקרים וסקרים, שהעלו שתופעת ההטרדות המיניות נפוצה הרבה יותר, בייחוד בגופים שמתקיימים בהם יחסי היררכיה ותלות כדוגמת מוסדות להשכלה גבוהה. בסקר בנושאי רוחה שעשה במהלך הביקורת מכון מחקר בקרב כ-5,600 סטודנטים עבור התאחדות הסטודנטים בישראל (להלן - התאחדות הסטודנטים), השיבו 2% מהסטודנטים כי הוטרו מינית במהלך לימודיהם על ידי סטודנטים אחרים או על ידי מרצים. מהסקר עלה שרק 13% מהסטודנטים שהוטרו הגישו תלונה על ההטרדה. מדברים שאמרו נציגי סטודנטים בישיבת הוועדה לקידום מעמד האישה של הכנסת במאי 2011 (להלן - הוועדה לקידום מעמד האישה), עולה לכאורה שהסיבה העיקרית לכך היא חוסר אמון של הסטודנטים בטיפול המוסדות בתלונותיהם.

משרד מבקר המדינה מעיר כי נתונים אלה ראוי שייבחנו על ידי המוסדות להשכלה גבוהה, שכן הם יכולים ללמד שעדיין אין במוסדות תנאים שיניעו נפגעי הטרדה מינית להתלונן לפני הגורמים המוסמכים לטפל במקרים אלה. בשל חשיבות הנושא, מן הראוי שהמוסדות להשכלה גבוהה ומל"ג יבקשו מהתאחדות הסטודנטים לקבל את מסמכי הסקר, יבחנו את תוצאותיו ומסקנותיו וינקטו את הצעדים המתחייבים אם הדבר יידרש.

אוניברסיטת תל-אביב ואוניברסיטת חיפה הודיעו למשרד מבקר המדינה כי הן יפעלו להשגת מסמכי הסקר ויבחנו אותם.

2. בשנים 2010-2008 נקטו המוסדות צעדי משמעת בעקבות 38 תלונות: 11 תלונות נגד חברי הסגל האקדמי, 10 תלונות נגד חברי הסגל המינהלי, 11 תלונות נגד סטודנטים ו-6 תלונות נגד אחרים. מתשובות המוסדות לשאלונים עולה שרובם לא פרסמו במסגרת המוסד את דבר נקיטת הצעדים הללו. אוניברסיטת חיפה לדוגמה הסבירה כי לגישה יש לטפל בנושא באופן מוצנע, שכן פרסום צעדי משמעת שונקטו, גם אם באופן אנונימי, עלול לחשוף את זהות הנפגעת. לעומת זאת, האוניברסיטה העברית פרסמה באתר האינטרנט שלה ובעיתונים (הכתובים) את פסקי הדין המשמעת שניתנו (בשתי ערכאות) בעניינו של חבר סגל אקדמי בכיר שהועמד לדין בגין חשד להטרדה מינית ופוטרו מעבודתו בסיום ההליך המשמעת.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שבמקרים הראויים יפרסמו המוסדות ויביאו לידיעת כל עובדיהם והסטודנטים שלהם צעדים משמעותיים שנקטו בעקבות תלונות על הטרדות מיניות שבידור. הפרסום ייעשה תוך הסתרה של המידע שעשוי לזהות את הנפגעים והעדים ובמקרים מסוימים אף את הנילוניהם. כל זאת כאמצעי הסברה ולצורך הרתעה, מניעה של הישנות מקרים כאלה והנעת נפגעים להתלונן לפני הגורמים המוסמכים.

בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה הודיעו אוניברסיטת תל-אביב והאוניברסיטה הפתוחה כי בעקבות הביקורת יפרסמו בעתיד מידע על הליכים משמעותיים שיינקטו בעקבות תלונות על הטרדה מינית.

הליך משמעותי

היעדר הסדר משמעות

1. על פי התקנות, אם חל אצל מעביד הסדר משמעות, עליו לקבוע בו שהטרדה מינית והתנכלות הן עברות משמעות חמורות, ולהתאים את הוראות ההסדר לקביעה זו ולהוראות התקנות או לקבוע "לענין הטרדה מינית והתנכלות, הוראות בכתב, המקבילות לאלה שבהסדר המשמעות לגבי עבירות משמעות חמורות".

קיבל מעביד מהאחראית סיכום של בירור תלונה על הטרדה מינית או התנכלות בליווי המלצות מנומקות בדבר המשך הטיפול בה, עליו להחליט כאמור, בין היתר, אם לפתוח בהליכים משמעותיים לפי הוראות הסדר המשמעות החלות אצלו לעניין הטרדה מינית או התנכלות.

מעיון בתקנות ובתקנון לדוגמה עולה כי אין בהם התייחסות מפורשת למקרים שבהם לא קיים אצל מעביד הסדר (תקנון) משמעות כלשהו, ולא ברור אפוא כיצד מעביד כזה צריך לפעול כאשר מתבקש טיפול משמעותי בעקבות הטרדות מיניות שהיו אצלו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2012 כתב משרד המשפטים כי "ניתן להצביע על שתי הוראות בתקנה 7 המתייחסות גם למקרים בהם לא קיים אצל מעביד הסדר משמעות... מהשילוב של ההוראה המחייבת מעביד להחליט על 'נקיטת צעדים בענייני עבודה' [בתקנה 7(א)]²³ וההגדרה של 'ענייני עבודה' [בתקנת משנה 7(א)(1)]²⁴, עולה בצורה ברורה כי בעקבות קבלת סיכומו והמלצותיו של האחראי, על המעביד להחליט, בין השאר, האם לפטר עובד, להקטין את שכרו או לעכב את קידומו".

23 התקנה קובעת כי לאחר ש"קיבל מעביד את סיכומו והמלצותיו של האחראי... יחליט... על הפעלת הסמכויות שבידיו לגבי... מתן הוראות לעובדים המעורבים במקרה, לרבות בדבר כללי התנהגות ראויים במסגרת יחסי עבודה והרחקת הנילוניהם מהמתלונן, וכן נקיטת צעדים בענייני עבודה" (ההדגשה אינה במקור).

24 התקנה מגדירה "ענייני עבודה" - "קבלה לעבודה, תנאי עבודה... קידום בעבודה... פיטורים, פיצויי פיטורים וכן הטבות ותשלומים הניתנים לעובד בקשר לפרישה מעבודה".

לדעת משרד מבקר המדינה, הצורך לשלב שתי הוראות בתקנות מחייב תהליך פרשני, שעלול להוביל לאי-ודאות, להיעדר אחידות ולחסר בהוראות נחוצות. כך, הגדרת "ענייני עבודה" בתקנות אינה כוללת את כל העניינים הרלוונטיים לצעדי המשמעת שמעביד יכול לנקוט, ואי-אפשר ללמוד ממנה על היכולת לנקוט צעדים כגון השעיית עובד ותנאיה, נזיפה בו או תשלום פיצוי כספי לנפגע. מאחר שהטרדה מינית והתנכלות מוגדרות בחוק למניעת הטרדה מינית כעברות וכעוולות אזרחיות, ומאחר שלעניין הדין המשמעתי קובעות כאמור התקנות כי הטרדה מינית והתנכלות הן עברות משמעת חמורות, לא רצוי שתיוותר עמימות כלשהי בדבר דרך הטיפול של מעביד בנושא. על כן על משרד המשפטים, שהשר העומד בראשו ממונה על ביצוע החוק והתקנת התקנות, לקבוע בתקנות במפורש וכאופן ברור מה נדרש לעשות מעביד שאין לו הסדר משמעת, כאשר יש צורך להעמיד לדין משמעתי עובד או אדם אחר בגין הטרדה מינית או התנכלות.

2. בנייר עמדה שהכינה התאחדות הסטודנטים במאי 2011 בנושא ההטרדות המיניות צוין בין היתר שקיימת בקרב הסטודנטים אי-בהירות בשאלות רבות הנוגעות לסדרי הניהול של הדין המשמעתי (ראו עוד בעניין זה להלן). משרד מבקר המדינה בחן היבטים שונים הנוגעים להליכים המשמעתיים באוניברסיטאות, בייחוד בכל הנוגע לטיפולן בתלונות על הטרדות מיניות. אף שהבדיקה נעשתה באוניברסיטאות, ההמלצות המובאות להלן כוחן יפה לכל המוסדות להשכלה גבוהה.

מעיון בהסדרי משמעת של האוניברסיטאות עולה שמטרתם לשפר את מוסר העבודה ואת יעילות העבודה ולשמור על טוהר המידות ועל יחסים הוגנים בקרב הסגל האקדמי, הסגל המינהלי והסטודנטים. ההליך המשמעתי מתנהל על פי הסדרי המשמעת שקבעה כל אוניברסיטה לעצמה, המותאמים לקבוצות של נילונים: חברים בסגל האקדמי, בסגל המינהלי וסטודנטים.

3. בשל יחסי הגומלין והתלות השוררים באוניברסיטאות, ובשל מעמדו הייחודי של הסגל האקדמי דווקא, בחן משרד מבקר המדינה את הליכי המשמעת שנקטו האוניברסיטאות כשהתקבלו תלונות נגד חברי הסגל האקדמי²⁵. מבדיקת התשובות לשאלונים עלה ששתי אוניברסיטאות (הפתוחה וויצמן) לא קבעו בכתב את הסדרי המשמעת הנוגעים לחברי הסגל האקדמי:

באוניברסיטה הפתוחה אין כלל הסדר משמעת לסגל האקדמי, ולא נקבעו הוראות המסדירות את הטיפול המשמעתי בחבר סגל אקדמי החשוד בהטרדה מינית ובהתנכלות. יצוין כי לדברי האוניברסיטה, "בהסכמי עבודה קיבוציים שנחתמו בשנה האחרונה [2011] הוסכם, בין היתר, על הכנת תקנון משמעת".

גם במכון ויצמן אין הסדר משמעת לסגל האקדמי, שכן לדבריו הסדר משמעת פורמלי אינו עולה בקנה אחד עם אופיו של המכון, אך ההליך המשמעתי לטיפול בהטרדה מינית מוסדר בתקנון המותאם למניעת הטרדה מינית והתנכלות שקבע המכון.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש מקום שהאוניברסיטה הפתוחה, מכון ויצמן ומוסדות אחרים, בהם מכללות אקדמיות, שאין בהם הסדרים כאמור, יפעלו להתקנת הסדר משמעת לחברי הסגל האקדמי. מכל מקום, על האוניברסיטה הפתוחה לקבוע בכתב הוראות שיסדירו את הטיפול המשמעתי בחברי סגל אקדמי שחשודים בהטרדות מיניות ובהתנכלויות, המוגדרות כאמור עברות משמעת חמורות.

25 בביקורת הנוכחית לא נבחנו הליכי המשמעת המתקיימים בעניינם של הסגל המינהלי ושל הסטודנטים (למעט בביקורת שנעשתה באוניברסיטת בר-אילן, ראו להלן).

בעקבות הביקורת הודיעה המכללה האקדמית להנדסה ירושלים למשרד מבקר המדינה כי בכונתה לבחון, באמצעות יועצי המשפטים, את הוראות תקנוני המשמעת של הסטודנטים ושל הסגל הנוגעות לטיפול המשמעת בנושא ההטרדות המיניות.

הרכב בתי הדין המשמעתיים

בחמש אוניברסיטאות - העברית, חיפה, בן-גוריון, בר-אילן והטכניון - נתונים ההליכים המשמעתיים בידי שלושה מוסדות שיפוטיים: (1) דן יחיד, המטפל בדרך כלל בעברות משמעת קלות (ראש מחלקה, ראש בית ספר, ראש יחידה, דקן, הרקטור, נשיא האוניברסיטה); (2) בית דין המטפל בעברות קלות חוזרות ובעברות משמעת חמורות (בית הדין למשמעת או ועדת משמעת או מותב בית הדין; להלן - בית הדין המשמעתי); (3) ערכאת ערעור (ועדת הערעורים או בית דין לערעורים). בתל-אביב נתונים ההליכים בידי שני מוסדות בלבד: בית דין משמעתי וערכאת ערעור. מאחר שהטרדה מינית מוגדרת עברת משמעת חמורה, הדין בעניינה בכל האוניברסיטאות אמור להתקיים בבית הדין המשמעתי. גם בוויצמן נתון ההליך המשמעתי, על פי התקנון למניעת הטרדה מינית והתנכלות שקבע, בידי בית הדין המשמעתי (ועדת המשמעת). כאמור, לאוניברסיטה הפתוחה אין כלל הסדר משמעת, ולא פועל אצלה בית דין משמעתי.

משרד מבקר המדינה בדק כמה היבטים של הרכב בתי הדין המשמעתיים לסגל האקדמי באוניברסיטאות:

1. הסגל שעמו נמנים השופטים: בשש אוניברסיטאות - העברית, הטכניון, בר-אילן, תל-אביב, חיפה ובן-גוריון - בית הדין המשמעתי מורכב משלושה שופטים, ובמכון ויצמן מחמישה שופטים. בארבע אוניברסיטאות - הטכניון, בר-אילן, תל-אביב ובן-גוריון - כל השופטים נמנים עם הסגל האקדמי, ובאוניברסיטאות חיפה ומכון ויצמן רובם נמנים עם הסגל האקדמי.
2. נציג ציבור בבתי הדין המשמעתיים: שש מהאוניברסיטאות - הטכניון, בר-אילן, תל-אביב, חיפה, בן-גוריון ומכון ויצמן - לא קבעו בהסדר המשמעת או בתקנון המותאם כי בית הדין המשמעתי יכלול בהרכבו נציג ציבור. רק בהסדר המשמעת של האוניברסיטה העברית נקבע שבכל הרכב של בית הדין המשמעתי ישב נציג ציבור.

לדעת משרד מבקר המדינה, השתתפות נציג ציבור בהרכב בית הדין המשמעתי עשויה לתרום להבטחת פעולה אובייקטיבית ונטולת פניות של בית הדין, שכן הוא אינו נמנה עם עובדי האוניברסיטה ואינו תלוי בשום צד מהצדדים המעורבים. לכן מוצע ליתר האוניברסיטאות ללמוד את הדרך שנקטה האוניברסיטה העברית ולשקול ליישמה.

אוניברסיטת תל-אביב הודיעה למשרד מבקר המדינה בינואר 2012 כי "תשקול הוספת נציג ציבור בהרכב בית הדין למשמעת". בר-אילן הודיעה כי תעביר את הנושא "לבחינת הגורמים הרלוונטיים באוניברסיטה". גם מכון ויצמן הודיע כי יבחן את הנושא.

3. מקצועיות השופטים: כדי שההליך המשמעתי יהיה ראוי ואמין, חשוב שינוהל במיומנות ובמקצועיות.

מבדיקת הסדרי המשמעת של האוניברסיטאות עולה שרק בשניים מהם נכללת דרישה מפורשת של שופטים, או לפחות לקצתם, תהיה הכשרה משפטית: בהסדר של אוניברסיטת תל-אביב נקבע שהסנט ימנה ועדה שתכין רשימת מועמדים לכהונת שופטים. הסנט יבחר בעשרה אנשי סגל אקדמי מתוך רשימת המועמדים שתכין הוועדה, ובהם שלושה משפטנים, לכהן כשופטים בבית הדין המשמעתי. כמו כן, הסנט ימנה אחד מהמשפטנים הנמנים עם שופטי כל ערכאה לשמש נשיא

הערכאה, וכן משפטן אחד לשמש ממלא מקומו הקבוע. בהסדר המשמעת של אוניברסיטת בן-גוריון נקבע שאב בית הדין ימנה שופט בדימוס כיועץ לבית הדין.

לדעת משרד מבקר המדינה, רצוי שבדיונים בעברות משמעת חמורות כמו הטרדות מיניות, לפחות אחד מהשופטים בבית הדין המשמעתי יהיה בעל הכשרה משפטית. אוניברסיטאות שיש בהן פקולטות למשפטים יכולות למצוא בקלות שופט כזה מקרב חברי הסגל האקדמי שלהן, אך גם אוניברסיטאות אחרות יכולות למצוא שופט בעל הכשרה משפטית - אם מקרב עובדיהן, אם מאוניברסיטאות אחרות ואם מקרב הציבור הרחב.

4. ייצוג למין הנילון ולמין הנפגע: מכון ויצמן קבע בתקנון המותאם למניעת הטרדה מינית שבבית הדין המשמעתי הדין בעברה כזאת תשב אישה. שלוש אוניברסיטאות - חיפה, תל-אביב והטכניון - קבעו בתקנונים המותאמים או בהסדרי המשמעת שלהן שבבית הדין המשמעתי יינתן ייצוג למינם של הנילון ושל "הקרוב" (הנפגע). האוניברסיטה העברית ואוניברסיטת בר-אילן קבעו בתקנון המותאם כי "במידת האפשר" יינתן ייצוג למין הנילון ולמין הנפגע. אוניברסיטת בן-גוריון לא נדרשה לסוגיה זו בהסדר המשמעת או בתקנון המותאם.

משרד מבקר המדינה מעיר שהטיפול בהטרדות מיניות על כל שלביו, ובייחוד מתן העדות, הוא רגיש ומורכב, ולכן יש חשיבות רבה לכך שבהרכב בית הדין המשמעתי הדין בעברות כאלה יינתן ייצוג הולם לשני המינים. מן הראוי שהאוניברסיטאות יקבעו זאת בהסדרי המשמעת שלהן.

מינוי ממונה על התביעה

כדי להבטיח שההליכים המשמעתיים יהיו מקצועיים, וכי יישמרו גם האינטרסים של האוניברסיטה, ראוי שהסדרי המשמעת יקבעו את הליך המינוי של התובע, הקובל או הממונה על התביעה מטעם האוניברסיטה (להלן - התובע), וכן את הכישורים הנדרשים ממלא תפקיד זה.

שלוש אוניברסיטאות קבעו בהסדר המשמעת שלהן את דרך מינוי התובע, אך רק האוניברסיטה העברית ציינה את כישוריו וקבעה שהוועד הפועל, בהמלצת הוועדה המתמדת²⁶, ימנה משפטן דווקא, בדרגת פרופסור מן המניין, וכן שהוא מוסמך להחליט אם לפתוח בהליך משמעתי. אם יחליט לפתוח בהליך כזה, יקבע גם אם הדיון יהיה לפני דן יחיד או לפני בית הדין; במילוי תפקידו יתייעץ לפי הצורך עם הנשיא והרקטור. אוניברסיטת תל-אביב קבעה שהוועדה שמינה הסנט להכין רשימת מועמדים לכהונת שופטים תציע גם מועמדים לכהונת התובע וסגניו; התובע יהא איש הסגל האקדמי בדרגת פרופסור חבר לפחות, והוא ינהל את התביעה עם סגנו או סגניו, שמספרם ייקבע מפעם לפעם על ידי הסנט. אוניברסיטת בן-גוריון קבעה שהרקטור ימנה תובע שיופקד על הכנת כתב התביעה וניהול התביעה (ואם התלונה היא נגד הרקטור, ימנה אב בית הדין את התובע); התובע יתמנה מבין חברי הסגל בעלי הקביעות באוניברסיטה, ודרגתו לא תפחת מדרגת הנתבע.

הביקורת העלתה שבהסדרי המשמעת של יתר האוניברסיטאות לא נקבע דבר בעניין הליך מינוי התובע, תפקידו וכישוריו.

26 הוועדה המתמדת היא ועדת משנה של הסנט, ועל פי חוקת האוניברסיטה היא מוסמכת בין היתר "לדון בעניינים העומדים על סדר היום של הסנט ולמסור עליהם דין וחשבון לסינט".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה טען הטכניון כי "בתקנון המשמעת החל על הסגל האקדמי, המשנה לנשיא לעניינים מנהליים משמש כתובע ולכן אין הליך מינוי". ואולם מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בתקנון המשמעת האמור לא מעוגן עניין זה כלל.

משרד מבקר המדינה מעיר שבשל חשיבות תפקידו של התובע בהליך המשמעתי בעניין הטרדה מינית, מן הראוי שכל האוניברסיטאות יקבעו בהסדרי המשמעת שלהן את אופן מינויו וידגישו את הכישורים ואת הניסיון הנדרשים ממנו.

מכון ויצמן כתב למשרד מבקר המדינה כי יבחן וישקול המלצה זו.

השעיית עובד

שתיים מהאוניברסיטאות - העברית ותל-אביב - קבעו בהסדר המשמעת לסגל האקדמי שלהן שאם הוגשה תלונה נגד חבר סגל, רשאי בית הדין המשמעתי, לבקשת התובע, להשעות את הנילון עד לסיום ההליך המשמעתי נגדו, אם לדעתו המשך תפקודו עלול לפגוע באוניברסיטה, בעובדיה או בתלמידיה. אוניברסיטת תל-אביב קבעה שמשך ההשעיה לא יעלה על שישה חודשים, ותהיה אפשרות להאריכו פעם אחת בשישה חודשים נוספים. בהסדרי המשמעת לסגל האקדמי של שאר האוניברסיטאות אין התייחסות לסוגיה זו.

משרד מבקר המדינה מעיר שהאפשרות להשעות עובד במשך ההליך המשמעתי היא סוגיה משפטית יסודית, וראוי שתוסדר בכל המוסדות להשכלה גבוהה.

בן-גוריון כתבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2011 כי האוניברסיטה "סבורה שראוי ונכון להוסיף לתקנוני המשמעת סמכות להשעיית עובד במהלך הדיונים המשמעתיים".

מכון ויצמן כתב למשרד מבקר המדינה כי הוא נקט הלכה למעשה דרך זו במקרה שאירע במוסד בשנת 2007 והסתיים בהליך פלילי נגד הנילון ובהפסקת עבודתו. עוד כתב כי ישקול לקבוע הוראות מפורשות בעניין זה במסגרת בחינה כוללת של הסדר המשמעת.

סדרי הדין בבתי הדין המשמעתיים

סדרי הדין בהליכים משפטיים אמורים להיות מותאמים לאופיו של כל הליך, ועליהם להיות ברורים, מפורטים דיים וקבועים מראש. כך גם כשמדובר בהליך משמעתי, שאינו רשמי כמו הליך משפטי, אך באופיו הוא מעין-שיפוטי. משמעות הדבר היא שיש לשמור על ריחוק הולם בין השופטים לצדדים, על יחס שווה לצדדים וכיוצא באלה. לדרישות אלה יש חשיבות רבה נוכח החשש הקיים במוסדות להשכלה גבוהה להיכרות כזו או אחרת בין שופטים לנילוים. יצוין כי ועדה לבדיקת המנגנון המשמעתי של הסגל האקדמי באוניברסיטה העברית ציינה באפריל 2012 שהבעיה העיקרית בהליכי המשמעת באוניברסיטה היא "המתח הקיים בין ראיית מנגנון המשמעת כמנגנון פנימי... ומכאן הרצון שהטיפול בכל הפנים של נושא המשמעת יהיה טיפול פנימי... לבין ה'משפוט' הגובר והולך של הליכים פנימיים בגופים ציבוריים".

הביקורת העלתה שהטכניון לא נדרש כלל בהסדר המשמעת שלו לסדרי הדין בבית הדין המשמעתי, ומכון ויצמן עסק בנושא באורח חלקי בלבד וקבע בתקנון המותאם למניעת הטרדה מינית שהדיון יתקיים "בדלתיים סגורות בנוכחות היועץ המשפטי של המכון". עוד עלה שרוב האוניברסיטאות אמנם קבעו בהסדרי המשמעת שלהן את סדרי הדין שיחולו בבית הדין המשמעתי, אך לא קבעו בהם הוראות שיבטיחו שמירה על יחסים פורמליים בין שופטים ונילונים.

לדוגמה, הביקורת שנעשתה באוניברסיטה העברית העלתה שבהיעדר קביעה תקנונית בדבר אופן ניהול הדיונים המשמעתיים באוניברסיטה, אלה התקיימו באווירה חברית כלפי הנילון, ומתוך שכך פוגענית כלפי המתלוננת. אווירה זו התבטאה, על פי פרוטוקולים של דיונים אלה, בין היתר, בכך שהמשתתפים בדיון (השופטים, הנילון ובאי הכוח של הצדדים) פנו זה לזה בשמותיהם הפרטיים.

אוניברסיטת תל-אביב הודיעה למשרד מבקר המדינה בינואר 2012 כי היא מקבלת את המלצות ותוסיף בתקנון המשמעת דרישה לניהול שוויוני, מכובד וראוי של הדיונים. גם אוניברסיטת חיפה הודיעה למשרד מבקר המדינה כי הערותיו יופנו לרשויות האקדמיות באוניברסיטה, וכי התקנון יעודכן בהתאם להמלצותיו במהלך החודשים הקרובים. מכון ויצמן הודיע למשרד מבקר המדינה כי יבחן את הסדר המשמעת הקיים במכון בכל הנוגע להטרדה מינית וישקול להטמיע בו תיקונים.

האוניברסיטה העברית מסרה למשרד מבקר המדינה בינואר 2012 כי לפי עמדתה, ניהול הדיון באופן מכובד וראוי הוא עיקרון בסיסי, ואין כל צורך לציין זאת במפורש בתקנון. כמו כן ציינה כי היא לא קיבלה כל תלונה ולא שמעה שום טענה ממתלוננות על שניהול הדיון היה פוגעני בכל אופן שהוא, וכי הדיונים באוניברסיטה מתנהלים באופן מקצועי. גם הטכניון מסר למשרד מבקר המדינה באותו חודש כי הליכים משמעתיים התקיימו בו "באופן ראוי ומכובד ומעולם לא נשמעה טענה על ידי מתלוננת או נילון בנוגע לאופן ניהול ההליך".

משרד מבקר המדינה מעיר לאוניברסיטה העברית ולטכניון כי היעדר תלונות על אופן ניהול ההליך או הדיון המשמעתי אינו מעיד בהכרח על תקינותם, כשם שמיעוט התלונות על הטרדה מינית אינו מעיד על היקף התופעה. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי ספק אם דיונים המתקיימים באווירה חברית אכן מתנהלים באופן מקצועי, וברור כי הם אינם יוצרים רושם מקצועי ונטול פניות כלפי כל הצדדים.



לדעת משרד מבקר המדינה, על האוניברסיטאות להנהיג מדיניות שתבטיח שההליכים המשמעתיים הננקטים במקרים של הטרדות מיניות יהיו מקצועיים ומכובדים ויהלמו את חומרת העברות. עליהן לעגן בהסדרי המשמעת שלהן סדרי דין מפורטים לבתי הדין המשמעתיים בכלל ולדיונים בעברות המורות כגון הטרדות מיניות בפרט. עליהן להקפיד שבמסגרת סדרים אלה יובהר לכול שיש לשמור על גישה מכובדת ורשמית המותאמת לאופי ההליך ולמהותו. כדי לשמור על ההגינות והשוויון ראוי גם לקבוע שבהרכב בית הדין ייוצגו שני המינים, וכך לשקול שיתוף של נציג מהקבוצה שעמה נמנה המוטרד כמשקף בדיונים.

טיפול האוניברסיטה העברית בירושלים בחשדות להטרדה מינית

משרד מבקר המדינה בדק את טיפול האוניברסיטה העברית בירושלים (להלן בפרק זה - האוניברסיטה העברית או האוניברסיטה) בשלושה מקרים שבהם התקבל מידע ולפיו חברי סגל אקדמי בכיר באוניברסיטה התנהגו באופן שהעלה חשד לבצוע עברה של הטרדה מינית. כמו כן נבדקו היבטים כלליים הנוגעים לטיפול האוניברסיטה בהטרדות מיניות. להלן עיקרי הממצאים:

נוהל למניעת הטרדה מינית

1. באוניברסיטה העברית קיים כאמור נהל למניעת הטרדה מינית (להלן בפרק זה - הנוהל). בנוהל נקבע כי מטרתו להבטיח שהאוניברסיטה תשמש מקום עבודה וסביבת לימודים שאין בהם הטרדה מינית או התנכלות שמקורה בהטרדה מינית. הנוהל עוסק, בין היתר, במינוי אחראי לטיפול בתלונות על הטרדה מינית - המוגדר בו "נציב" (להלן בפרק זה - הנציב או הנציבה) - ובתפקידיו, שהם, בין היתר, לשמש גורם מייעץ בנושא מניעת תופעות של הטרדה מינית והטיפול בהן, לקבל תלונות ודיווחים שעניינם הטרדה מינית או התנכלות, לברר כל תלונה ולטפל בה ובתום הטיפול, לאחר שהתייעץ עם התובע מטעם האוניברסיטה המוסמך לטפל בנושא על פי תקנון המשמעת²⁷ ושמע את עמדתו, להחליט אם יש לגנוז אותה או לפתוח בהליך משמעותי. אם החליט הנציב שיש לקיים הליך משמעותי, עליו להעביר לתובע את כל החומר הנוגע לתלונה. ההליך המשמעותי ינוהל לפי תקנון המשמעת החל על הנילון (חבר סגל אקדמי, עובד מינהלי או סטודנט).

בנוהל נקבע כי "דיקן הסטודנטים [ההדגשה אינה במקור] ישמש נציב תלונות תלמידים בהן הן הנילון והן הנפגע הם תלמידים. אם הדיקן אינו אישה, תשמש דיקנית המשנה כנציב תלונות תלמידים". עוד נקבע בנוהל כי יש למנות באוניברסיטה נציב לטיפול בתלונות על הטרדה מינית כאשר הנפגע או הנילון אינו תלמיד (לדוגמה חבר סגל אקדמי או עובד מינהלי), וכי ככל הניתן תמונה לתפקיד זה אישה. במועד ביצוע הביקורת שימשה דיקנית הסטודנטים גם נציבה האחראית לטיפול בתלונות כאלה.

2. על פי תקנון המשמעת של חברי הסגל האקדמי (להלן - תקנון המשמעת), הממונה על התביעה באוניברסיטה מוסמך להחליט אם לפתוח בהליך משמעותי נגד הנילון, ואם הדיון בערכאה הראשונה יהיה לפני דן יחיד או לפני בית הדין למשמעת. בית הדין למשמעת מורכב מ-18 חברים (12 חברי סגל אקדמי ושישה נציגי ציבור), ובראשו עומד אב בית הדין; בית הדין לערעורים, המשמש ערכאה שנייה, מורכב משישה חברים (ארבעה חברי סגל אקדמי ושני נציגי ציבור), ובראשו עומד יו"ר בית הדין לערעורים. בכל מותב (הרכב) בית דין יושבים שלושה חברים, הנבחרים על ידי אב בית הדין או על ידי יו"ר בית הדין לערעורים לפי העניין - יו"ר המותב וחבר אחר נבחרים מקרב חברי הסגל האקדמי, ועוד חבר נבחר מקרב נציגי הציבור.

יצוין כי ההוראה בתקנון המשמעת, שלפיה יש לממונה על התביעה שיקול דעת אם לפתוח בהליך משמעותי נגד הנילון סותרת את הנוהל, שלפיו אם החליטה הנציבה (לאחר התייעצות עם הממונה על התביעה) שיש לפתוח בהליך משמעותי - על הממונה על התביעה לפתוח בהליך בתוך 30 יום, והדבר אינו נתון לשיקול דעתו.

משרד מבקר המדינה מעיר לאוניברסיטה כי עליה ליישב את הסתירה בין תקנון המשמעת ובין הנוהל.

27 באוניברסיטה יש שלושה תקנוני משמעת - תקנון המיוחד לחברי הסגל האקדמי, תקנון המיוחד לעובדים המינהליים ותקנון המיוחד לתלמידים. בכל אחד מהתקנונים מוגדרות רשויות משמעת שונות.

האוניברסיטה השיבה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2012 כי "הערת הביקורת נכונה ואכן היתה סתירה. [בנוהל] החדש [מאפריל 2012] הושמטה הוראה זו והמעבר להליך משמעותי נעשה בהתייעצות עם הקובל/התובע המשמעותי".

מקרה א'

לפני שנים מספר ביררה הנציבה דאז תלונה על הטרדה מינית והתנכלות שהגישה סטודנטית (להלן - המתלוננת) נגד חבר סגל אקדמי בכיר (להלן - הנילון או חבר סגל א')²⁸. בתום הביורור מסרה הנציבה את התלונה לטיפול הממונה על התביעה באוניברסיטה, וזה פתח בהליך משמעותי נגד הנילון בגין עברה לכאורה על תקנון המשמעת של הסגל האקדמי בשל התנהגות שאינה הולמת חבר סגל אקדמי. בית הדין למשמעת הרשיע את הנילון, על פי הסדר טיעון שאליו הגיעו הצדדים, וגזר עליו עונש חמור מהעונש שהוסכם עליו בהסדר. הנילון הגיש ערעור על פסק הדין לבית הדין לערעורים של האוניברסיטה, וביזמת האוניברסיטה החלו הצדדים בהליך גישור. בתום הליך הגישור נחתמו שני הסכמים - הסכם בין האוניברסיטה ובין הנילון והסכם בין האוניברסיטה ובין המתלוננת.

בשני ההסכמים קיבל חבר סגל א' אחריות לתוכן הסדר הטיעון האמור, והאוניברסיטה הכירה בכך שהפרטים שנכללו בתלונה "ושמופיעים בהסדר הטיעון הם אמת". בהסכם שעליו חתם חבר סגל א' הוא הכיר כי בהתנהגותו "היה כדי לפגוע במעמדה של [המתלוננת] ובפרטיותה", וכי מעשיו וביטוייו כלפיה לא היו לרוחה "וגרמו לה מצוקה". בהסכם שעליו חתמה המתלוננת הכירה האוניברסיטה בסבל שנגרם לה עקב ההליכים והסכימה לפצותה בסך של כ-38,000 ש"ח על ההפרעה שנגרמה ללימודיה. בית הדין לערעורים של האוניברסיטה אישר את ההסכמים וביטל את פסק הדין של בית הדין למשמעת בעניין הרשעתו של חבר סגל א' בעברות שיוחסו לו, כפי שהוסכם. הביקורת על טיפול האוניברסיטה במקרה העלתה את הממצאים האלה:

1. העלות הכספית לאוניברסיטה: הטיפול של האוניברסיטה במקרה, מרגע שהתקבל אצלה המידע בנושא ועד לסיום ההליכים המשמעותיים נגד הנילון, נמשך כשנתיים²⁹ ועלה לאוניברסיטה 225,000 ש"ח, לפי הפירוט הזה: (א) כ-11,000 ש"ח שולמו לנילון לכיסוי כמחצית מהוצאות ייצוגו על ידי עורך דין חיצוני בהליך הערעור. (ב) כ-19,000 ש"ח שולמו לעורך דין חיצוני עבור ייעוץ משפטי בהיבטים פליליים שנתן לתובעת. (ג) כ-47,000 ש"ח שולמו לעורך דין חיצוני שייצג את האוניברסיטה בבית הדין לערעורים. (ד) כ-110,000 ש"ח שולמו למגשר. (ה) כ-38,000 ש"ח שולמו כאמור למתלוננת על פי ההסכם שעליו חתמה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ככלל, תשלום פיצוי מסוג זה במלואו על ידי מוסד להשכלה גבוהה עלול להצביע על גיבוי כביכול לנילון. מסר כזה עלול לגרום לפגיעה נוספת במתלוננת וכן לפגוע בהרתעה כלפי מטרידים פוטנציאליים.

בספטמבר 2012 מסר הנילון למשרד מבקר המדינה כי נודע לו לראשונה על הפיצוי למתלוננת רק כחצי שנה לאחר שנחתמו ההסכמים, וכי להבנתו הפיצוי ניתן עקב הכשלים בטיפול של האוניברסיטה במקרה.

28 פרטים על המקרה פרסמה המתלוננת באינטרנט בלי שנקבה בשמו של חבר סגל א'.
29 טיפול הנציבה בתלונה עד להמלצתה להגיש תביעה נגד חבר הסגל נמשך כשישה חודשים; טיפול התובעת שמונתה עד להחלטתה על פתיחת הליך משמעותי נגד חבר הסגל נמשך כחודשיים וחצי; ההליך בבית הדין למשמעת נמשך כשלושה חודשים וחצי; ושלב הערעור על החלטת בית הדין, ובכלל זה תהליך הגישור, נמשך עוד שנה.

האוניברסיטה לעומת זאת השיבה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2012 כי "הפיצוי נועד דווקא לפצות את המתלוננת על עוגמת הנפש שנגרמה לה שהרי הפגיעה ארעה במסגרת לימודיה באוניברסיטה והועלו טענות גם כלפי האוניברסיטה בנדון... לו היתה האוניברסיטה מתעקשת שהפיצוי ישולם ע"י הנילון לא היה מושג הסכם וסביר להניח שהמקרה היה עוד מתגלגל בערכאות משפטיות" (ההדגשה במקור). עוד טענה האוניברסיטה כי לו סברה שהנילון "פעל באופן הולם לא היה מקום לשלם פיצוי כלל", וכי להבנתה "אכן עבר מסר הולם שהאוניברסיטה מסתייגת ממעשיו".

משרד מבקר המדינה מעיר לאוניברסיטה כי במקרים שבהם יוחלט כי יש לפצות מתלוננים בעקבות התנהגות שאינה הולמת של נילונים, ובכלל זה הטרדה מינית, יש מקום להעדיף הסדרים שיכטיחו שהפיצוי למתלונן יושת גם על הנילון (או יקוזז משכרו, ובכך יימנע עימות בינו ובין המתלונן בעניין זה). הטלת הפיצוי על הנילון יש בה כדי להבטיח שהפרט ילמד את הלקח הראוי, ונוסף על כך יועבר מסר ציבורי הולם ולפיו האוניברסיטה מסתייגת מהמעשה ומגנה אותו.

2. ייצוג הנילון בבית הדין למשמעת ובבית הדין לערעורים: תקנון המשמעת קובע כי "בהליך משמעתי בפני בית דין, ובפני בית הדין לערעורים, רשאי הנתבע להיעזר בהופעתו ע"י טוען שהוא עובד אקדמי". כמו כן רשאי הנתבע להיות מיוצג על ידי עורך דין חיצוני אם "הצהיר התובע בקובלנה בכתב כי בכוונתו לדרוש עונש של הורדה בדרגה, פיטורין או פסילה משרות באוניברסיטה [להלן - העונשים החמורים] אם ימצא בית הדין כי הנתבע אשם בעבירת משמעת... במקרה כזה, יהיה יו"ר המותב בעל השכלה משפטית ובמידת האפשר - יהיו חברי המותב האחרים גם כן בעלי השכלה משפטית... במקרה שהחליט הנתבע להיות מיוצג על ידי עורך דין רשאי הממונה על התביעה למנות עורך דין לשמש כתובע בדיון".

כמה חודשים לאחר שהוגשה התלונה קיימה התובעת שמונתה לטפל במקרה (להלן - התובעת) שימוע לנילון, ובעקבותיו הודיעה לו כי החליטה לפתוח בהליך משמעתי, וכי מאחר שהיא אינה מתכוונת לדרוש את אחד העונשים החמורים הוא לא יוכל להיות מיוצג, על פי תקנון המשמעת, על ידי עורך דין חיצוני. בקשתו של הנילון להיעזר בשירותיו של עורך דין חיצוני נענתה רק לאחר שהתובעת חזרה בה מהצהרתה כי לא תדרוש את אחד העונשים החמורים³⁰.

הועלה כי התובעת הודיעה לבית הדין, על דעת הנהלת האוניברסיטה והלשכה המשפטית, כי לאוניברסיטה אין התנגדות לייצוג הנילון בידי עורך דין חיצוני, אך בית הדין עמד על כך ש"אין בתקנון כל בסיס להנחה שגוף כלשהו באוניברסיטה מוסמך להסכים לייצוג [של נתבע] בידי עו"ד [חיצוני]", וכי הדבר יוכל להיעשות רק אם תבהיר התובעת כי מדובר בעמדה עקרונית "שתביא לשינוי התקנון", או תצהיר כי יש אפשרות שתדרוש את אחד העונשים החמורים (דבר שכאמור עשתה אחר כך).

30 לאחר שבקשת הנילון נענתה הוא הודיע לבית הדין כי הוא "מעדיף ייצוג 'פנימי' (עצמי/סטודנט/חבר סגל)".

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שעברות המשמעת שבהן צריכה האוניברסיטה לטפל הן מגוונות, ומכיוון שחלקן מורכבות, יש לקבוע בתקנון את האפשרות שבדיון בעברות המורכבות יקבל הנילון ייצוג משפטי ומקצועי הולם, ולא לקבוע את זכאותו לייצוג כזה רק על פי "מבחן העונש". ברוב המקרים, ובייחוד בפשוטים שבהם, רצוי כי בהליך המשמעת, שהוא ביסודו מנגנון פנימי, ייעזר הנתבע בטוען מקרב חברי הסגל האקדמי. ואולם במקרים מורכבים, אף אם התביעה אינה דורשת להטיל על הנתבע את אחד העונשים החמורים, יש מקום לאפשר לו להיעזר בעורך דין חיצוני בעל ניסיון בהליכים משפטיים או משמעתיים.

יצוין כי בסוף נובמבר 2012, לאחר מועד סיום הביקורת, אישר סנט האוניברסיטה שינויים בתקנון המשמעת, ובהם שינויים שמשמעותם הגמשת הכללים בדבר השימוש בעורכי דין חיצוניים בהליכי משמעת. לפי שינויים אלה רשאי בית הדין "במקרים חריגים ומטעמים מיוחדים, להתיר לנתבע להיות מיוצג על ידי עורך דין" גם אם לא הצהיר התובע כי בכוונתו לדרוש להטיל על הנתבע את אחד העונשים החמורים.

3. ניהול ההליך על ידי האוניברסיטה: בערעור שהגיש הנילון באמצעות עורך דין שאת שירותיו שכר, פורטו טענותיו בדבר ניהול ההליך המשמעת על ידי האוניברסיטה. הנילון טען בין היתר כי "בית הדין נתפס לכלל טעויות ופגמים נכרים המצדיקים את ביטול פסק הדין", וכי הייתה כלפיו "רדיפה אישית, התעמרות והתנהלות בלתי חוקית של התביעה המשמעתית", ובין היתר התביעה סירבה להעביר לידי את חומר החקירה.

יצוין כי בהסכמים שחתמה האוניברסיטה עם המתלוננת ועם הנילון היא הכירה "בשגיאות שנפלו בתום לב בהליך המשמעת" ובסבל הרב שנגרם לנילון, אך לא פירטה באילו שגיאות מדובר ומי אחראי להן.

בתשובתה של התובעת למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2012 היא מסרה, בין היתר, כי "סירבה להעביר לנילון רק חומרים שאינם נוגעים לקובלנה נגדו" (ההדגשה במקור). האוניברסיטה הודיעה בתשובתה כי היא סבורה ש"התובעת פעלה כדין ובהתאם לתקנון המשמעת... למיטב ידיעתנו, הפגם שנפל בהליך נבע מהחלטת בית הדין למשמעת אשר חרג מהסדר הטעון מבלי לשמוע קודם את הנילון ואת התובעת ולא היה קשור כלל להתנהלות התובעת". עוד הודיעה האוניברסיטה כי השינויים המוצעים בתקנון המשמעת שגובשו לאחרונה מציעים "פתרון לכשלים שהתגלו בתקנון הישן".

משרד מבקר המדינה מעיר לאוניברסיטה כי לא ניתן לייחס את השגיאות בהליך המשמעת לניסוח התקנון הישן. מאחר שלמעשה התקיים הליך גישור ולא נבדקו טענותיו של הנילון, שכן לדברי האוניברסיטה "מטרתו המהותית של הליך גישור הוא לסיים את המחלוקת ולא לברר עד הסוף", אין לדעת בוודאות מי אחראי לשגיאות אלה. לדעת משרד מבקר המדינה, אין מקום שהאוניברסיטה תסתפק בסיום המחלוקת בעקבות הליך הגישור. נוכח החשיבות והרגישות שיש לקיום הליכי בירור מעין אלה, עליה להפיק את כל הלקחים מניהול ההליך בעניינו של חבר סגל א' ולפעול על פי לקחים אלה אם תידרש לכך בעתיד.

מקרה ב'

1. בתקנה 6(ט) לתקנות למניעת הטרדה מינית נקבע כי אם "נודע למעביד על מקרה של הטרדה מינית או התנכלות במסגרת יחסי עבודה, ולא הוגשה תלונה או שהמתלונן חזר בו מתלונתו, יעביר את המקרה לבירור של אחראי; הועבר מקרה כאמור לבירור של אחראי או נודע לאחראי על מקרה כאמור, יקיים האחראי, ככל שניתן, בירור על אודות המקרה לפי תקנה זו, בשינויים המחוייבים".

עוד נקבע בתקנות כי בתום הבירור על האחראי להגיש למעביד, ללא דיחוי, סיכום בכתב של בירור המקרה בליווי המלצות מנומקות לגבי המשך הטיפול בו.

על פי הנוהל, "תלונות או דיווחים על חשד לביצוע הטרדה מינית או התנכלות באוניברסיטה יש להפנות לנציב. כל ממונה אשר נודע לו, בכל דרך שהיא על ביצוע הטרדה מינית או התנכלות יעביר את המקרה לבירור של הנציב". כמו כן נקבע בנוהל כי אם דווח לנציב על חשד לביצוע הטרדה מינית או התנכלות, או שהוגשה לו תלונה על הטרדה מינית או התנכלות, הוא יפתח בהליכי בירור התלונה, ובמסגרתם יבקש את תגובת הנילון וירשום את תוכנה.

מהאמור בתקנות למניעת הטרדה מינית ובנוהל עולה כי גם אם לא הוגשה לנציב תלונה על הטרדה מינית, והמידע על חשש למקרה כזה הובא לידיעתו בדרך אחרת, עליו לטפל בה כמפורט בתקנות ובנוהל בשינויים המחויבים (ראו להלן), ובכלל זה לתעד בכתב בזמן אמת את פעולותיו.

בביקורת עלה כי לפני שנים מספר הועלו לפני האוניברסיטה טענות שלפיהן חבר סגל בכיר (להלן - חבר סגל ב') משתמש לכאורה בכיטיים גסים אשר לתוכנם יש קונוטציה מינית. יצוין כי כשמתעורר חשש מעין זה נדרשת בדיקה אם מדובר בהטרדה מינית, שכן בחוק למניעת הטרדה מינית נקבע שהטרדה מינית היא בין היתר "התייחסות מבזה או משפילה המופנית לאדם ביחס למינו או למינותו, לרבות נטייתו המינית".

למרות חומרת ההתבטאויות שיוחסו לחבר סגל ב' לא נמצאו בתיקי האוניברסיטה מסמכים מהזמן שבו הועלה החשש המתעדים את הטיפול של האוניברסיטה או של הנציבה בנושא. רק כעבור כשנתיים, בעקבות תלונתו של אחד מחברי סגל האוניברסיטה כי הנושא אינו מטופל, שלחה הנציבה דאז מכתב לנשיא האוניברסיטה, ובו פירטה את הפעולות שנקטה בעניין חבר סגל ב' כשנתיים קודם לכן, ובהן פגישה שקיימה עמו לפי בקשת הרקטור לשעבר (ראו להלן). העתק של מכתב זה נמצא בתיקי הנציבה. כמו כן נמצא העתק בתיקי האישי של חבר סגל ב'.

יצוין כי בתיקי האוניברסיטה לא נמצאו מסמכים או פרוטוקול המתעדים את פגישה של הנציבה עם חבר סגל ב', ואף לא נמצאה בקשת הרקטור לקיימה.

במכתבו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012 ציין חבר סגל ב' כי הוא "לא היה מכותב למכתב האמור [של הנציבה] ולא ידע כי העתק ממנו נמצא בתיקי האישי. דבר קיומו של המכתב ותוכנו נודעו [לו] לראשונה בעת שקיבל לידיו... את טיוטת דוח הביקורת".

משרד מבקר המדינה מעיר לאוניברסיטה כי אי-תיעוד של פעולות שנקטה בעקבות מידע שקיבלה המעלה חשש להטרדה מינית אינו מתיישב עם סדרי מינהל תקין. על האוניברסיטה להנחות את כל בעלי התפקידים בה המטפלים בהטרדות מיניות להקפיד לתעד בזמן אמת את כל פעולותיהם בנושא, וכן לוודא שהמסמכים המתעדים את פעולותיהם יופצו לכל הגורמים שיש להם עניין בהן.

2. כאמור, על פי התקנות למניעת הטרדה מינית, לאחר שבירור האחראי את התלונה או את המידע בדבר הטרדה מינית, עליו להגיש למעביד המלצות מנומקות על המשך הטיפול בנושא. בנוהל למניעת הטרדה מינית של האוניברסיטה ניתנות לאחראי בעניין זה סמכויות רחבות יותר, ולפיהן לאחר שיקיים הליך של בירור המקרה (זימון הנילון וקבלת תגובתו וזימון חברי סגל אקדמי, סגל מינהלי וסטודנטים למתן מידע או מסמך הנוגע למקרה) עליו לקבל החלטה, ולא רק להמליץ, אם יש לקיים הליך משמעותי, לגנוז את התלונה או את המידע או להמליץ על צעדים אחרים.

ממכתבה האמור של הנציבה לנשיא האוניברסיטה עולה כי שנתיים קודם לכן, חודש לאחר שהועלה החשש הנוגע לחבר סגל ב', פנתה אליה רקטור האוניברסיטה הנבחרת³¹ בעניין שמועות שהגיעו אליה "מגורמים אחדים" בדבר "שימוש בלתי הולם במושגים בעלי קונוטציה מינית" על ידי חבר הסגל, וביקשה ממנה לזמנו לשיחה כדי "להעמיד אותו על חומרת הדברים ולדרוש שיפסיק לאלתר בהערות מסוג זה". הנציבה ציינה במכתבה כי זימנה את חבר סגל ב' למשרדה, הבהירה לו כי "על פניו הדברים חמורים מאד" וביקשה ממנו לחדול מיד "מסגנון דיבור שכזה, הן בפני תלמידים והן בפני עמיתים או עובדי אוניברסיטה אחרים". עוד ציינה הנציבה כי בשיחתם אמר חבר סגל ב' שהוא אינו משתמש בסגנון דיבור כזה כבר כמה חודשים וכך ינהג גם בעתיד, וכן כי "מאז לא הוגשה תלונה כלשהי בעניינו" ומבחינתה העניין סגור.

חודשיים לאחר ששלחה הנציבה את מכתבה האמור לנשיא, היא השיבה לפנייתו של חבר סגל אקדמי החבר בגוף "התביעה-משמעת סגל אקדמי"³², וציינה כי הפנייה האמורה של הרקטור אליה בעניין חבר סגל ב' "לא הייתה מבוססת על מידע קונקרטי, אלא על שמועות, ללא שום עדות ממשית מהימנה".

בשל הטענות בדבר התבטאויותיו של חבר סגל ב' ובשל השמועות שהגיעו כאמור לרקטור "מגורמים אחדים", ראוי היה כי יקוים בירור, ולו ראשוני, בנושא נוסף על הפגישה עם חבר סגל ב', גם אם לא הוגשה תלונה ולא נמסרה עדות בעניינו.

3. במכתבו האמור למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012 ציין חבר סגל ב' כי "מדובר היה בשיחה עניינית אשר נועדה לברר באופן ראשוני את השמועות... שיחה זו לא הוגדרה כ-'הערה והתראה'... האופן בו הובאו הדברים במכתבה של הנציבה דאז בהקשר זה אינו משקף כהלכה את שנאמר בשיחה". עוד ציין חבר הסגל במכתב למשרד מבקר המדינה מינואר 2013 כי בשיחה מסר לנציבה כי "הוא אינו משתמש בסגנון דיבור לא הולם באוניברסיטה".

האוניברסיטה ציינה בתשובתה מאוקטובר 2012 למשרד מבקר המדינה, כי בהיעדר פרטים מזהים כלשהם לגבי הסטודנטיות שכלפיהן הופנו לכאורה הביטויים המיוחסים לחבר הסגל ב', לא ברור לה כיצד היה אפשר לזמן סטודנטים וחברי סגל לעדות. עוד ציינה האוניברסיטה כי למיטב ידיעתה "חבר הסגל מעולם לא הודה בדברים המיוחסים לו" (ההדגשה במקור).

מנגד, הנציבה בתשובתה מדצמבר 2012 למשרד מבקר המדינה ציינה כי חבר סגל ב' "אכן אמר שכבר אינו משתמש בסגנון שכזה, מכאן שהודה על שימוש בסגנון זה בעבר... מאז ועד היום לא התקבלה כל תלונה בנושא סגנון דיבורו של חבר הסגל, מכאן ניתן להסיק ששיחת הבירור (יחד עם פרסום הטיפול בחברי סגל אחרים) אכן השיגה את המטרה של שינוי הסגנון".

31 אשר נבחרה לשמש רקטור האוניברסיטה כחודשיים קודם לכן וטרם נכנסה לתפקידה.
32 גוף האחראי על פי תקנון המשמעת לתביעה בעניינם של חברי סגל אקדמי. בראש הגוף עומד משפטן בדרגת פרופסור מן המניין המשמש ממונה על התביעה, וחברים בו חברי סגל אקדמי נוספים המשמשים תובעים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי תשובותיהם של האוניברסיטה ושל חבר סגל ב' אינן עולות בקנה אחד עם מכתבה של הנציבה ועם תשובתה למשרד מבקר המדינה, שלפיהם הודה לכאורה חבר סגל ב' כי נהג בעבר להשתמש בסגנון דיבור לא הולם אך הפסיק לעשות זאת. סתירה זו, אשר עולה אגב קיום הביקורת, ממחישה ביתר שאת מדוע היה חשוב שהנציבה תמלא את חובתה לתעד כראוי את השיחה עם חבר הסגל ולפעול למיצוי הבירור. לשם כך ניתן היה לזמן את "הגורמים האחדים" שציינה הרקטור, וכן לבחון את האפשרות לזמן חברי סגל וסטודנטים לצורך בירור הטענות במישור העובדתי והערכת מידת הפגיעה בסטודנטים או בחברי סגל.

אי-קיום פעולות אלו גרם לכך שכיום, שנים מספר לאחר שהועלה החשש, אין תמונה ברורה בדבר ההתרחשויות ובדבר שיחת הבירור עם חבר סגל ב', ונותר ספק אם היה בקיום שיחה זו כדי למצות את הבירור הנדרש.

4. חברי סגל אקדמי, ובייחוד הבכירים שבהם, מכהנים מפעם לפעם בוועדות אוניברסיטאיות שונות, חלקן חשובות ורגישות מאוד, או מייצגים את האוניברסיטה במוסדות ובפורומים שונים. המתמנים למלא תפקידים אלה ממונים בעיקר על סמך הישגיהם וכישוריהם האקדמיים, אך גם לאמות מידה אחרות, כגון דפוסי התנהגות אישית, צריך להיות משקל במינוים. לפיכך כדי לקיים הליכי מינוי נאותים ראוי שסיכום הטיפול של האוניברסיטה במקרים של התנהגות בלתי הולמת של חבר סגל יובא לידיעת הגורמים הנדרשים להחליט בקשר למינויים אלה.

לאחר העלאת החשש והשיחה האמורה שהתקיימה עקב כך, נבחר או מונה חבר סגל ב' לכמה ועדות חשובות של האוניברסיטה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה האוניברסיטה כי לא הייתה "שום ראייה עובדתית שניתן היה על בסיסה לנקוט הליך [נגד חבר סגל ב']. בהעדר הרשעה משמעותית, מסירת מידע מהסוג המוצע ע"י הביקורת עלולה להוות הוצאת לשון הרע".

משרד מבקר המדינה מעיר כי קיום הפגישה עם חבר הסגל שבה העמידה אותו הנציבה "על חומרת הדברים" ודרשה ממנו לחדול ממעשיו - הוא למעשה בגדר הערה והתראה. לדעת משרד מבקר המדינה, סיכומי בירור כגון זה שהתקיים בעניינו של חבר סגל ב', גם אם אינם אמורים להוביל לפסלות של מועמדים למינויים באוניברסיטה - ראוי כי יובאו לידיעת גורמים באוניברסיטה שתפקידם למנות חברי סגל לוועדות ולמינויים שונים, כדי שישקלו עניינים אלו במניין השיקולים הנוגעים למינוי. במקרה האמור, כיוון שסיכום הטיפול של הנציבה בנושא הועלה על הכתב רק שנתיים לאחר הטיפול, גם לא היה אפשר להביאו לידיעת מי שהחליטו למנות את חבר סגל ב' לחבר בוועדות שונות באוניברסיטה בתקופה שלאחר סיום הטיפול בעניינו.

מקרה ג'

לפני שנים מספר העלה אחד מחברי הסגל הבכירים לפני הנציבה חשש למקרה של הטרדה מינית באוניברסיטה. הוא ציין כי המקרה חמור שכן מדובר בפגיעה בכמה בני אדם.

הביקורת העלתה כי לא נמצאו מסמכים המעידים שהנציבה או גורם אחר באוניברסיטה פעלו לבירור המקרה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה טענה האוניברסיטה כי הנציבה קיבלה מחבר הסגל הבכיר האמור שם אחד של סטודנטית לשעבר, אך זו "סירבה בתוקף לדבר על הנושא". האוניברסיטה מסרה כי היא סבורה "שהנציבה פעלה כראוי ועשתה את כל שניתן היה לעשות בנסיבות העניין".

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שמדובר בחשש למקרה חמור, היה ראוי לקיים בירור מקיף יותר בנושא, בכלל זה עם מי שיוחסה לו ההטרדה המינית, ולא להסתפק בניסיון לברר את הנושא עם נפגעת אחת בלבד.

פעולות הסברה והפקת לקחים

בשנת 2008 קיימה האוניברסיטה כנס בנושא הטרדה מינית לחברי הסגל האקדמי בפקולטה שאליה שייכת מחלקה, שנגד אחדים מחברי הסגל שלה הוגשו תלונות על הטרדה מינית³³. מאחר שכאמור ההשתתפות בכנסים בנושא זה שמארגנת האוניברסיטה אינה חובה, ומאחר שהאוניברסיטה אינה נוהגת לרשום את המשתתפים בכנסים, לא ידוע כמה חברי סגל מהפקולטה בכלל ומהמחלקה בפרט השתתפו בכנס.

האוניברסיטה השיבה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2012 ובדצמבר 2012 כי יש קושי לחייב אנשים להשתתף בפעילות הסברה, וכי כאמור היא "השיקה את הלומדה הראשונה העוסקת במניעת הטרדה מינית עבור מוסדות להשכלה גבוהה באירוע שנערך ביום 22.11.12".

משרד מבקר המדינה מעיר לאוניברסיטה כי יש חשיבות רבה לקיום הליכי הסברה שוטפים בנושא הטרדה מינית ומניעתה. הצורך בהסברה כזו מקבל משנה תוקף במחלקה שבה היו כמה מקרים של התנהגות בלתי הולמת, ובמקרה כזה גם עולה הצורך כי המוסדות המנהלים של הפקולטה שאליה משתייכת המחלקה, לכל הפחות, יקיימו הערכה בדבר האפקטיביות של פעולות ההסברה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על האוניברסיטה להפיק בהקדם לקחים ולשפר את מערך ההסברה שלה בעניין הטרדות המיניות. בין היתר, יש מקום להחתים את חברי הסגל האקדמי והמינהלי על הצהרה כי קראו את הנוהל, וכי הוראות החוק והתקנות בנושא ברורות להם. כאשר מתברר שתופעת הטרדות המיניות שכיחה במחלקות מסוימות או בחוגים מסוימים, על המוסדות המנהלים של האוניברסיטה לבחון את הסיבות לכך ולנקוט את הפעולות המתחייבות.

מתן פומבי לטיפול בתלונות

הנוהל קובע כי "האוניברסיטה תכבד את פרטיותם של המתלוננים, הנפגעים והנילונים ככל האפשר ובשים לב לדרישות החוק ולצורך להגן על אינטרסים אחרים הנוגעים לעניין כגון: חובת האוניברסיטה לחקור מקרי הטרדה מינית והתנכלות ולנקוט אמצעים כנגד האחראים בגינן".

33 אחד מהם הורשע על ידי בית הדין המשמעתי של האוניברסיטה בהתנהגות שאינה הולמת את תפקידו והושעה מהאוניברסיטה לשנתיים. בעקבות ערעור שהגישה האוניברסיטה על קולת העונש המשמעתי, החליט בית הדין לערעורים על פיטוריו של חבר הסגל מהאוניברסיטה.

תקנון המשמעת של העובדים האקדמיים קובע כי "פסק דין סופי של מוסד משמעת יהיה פומבי במלואו, לרבות זהות הנתבע... רשאי מוסד משמעת להחליט כי פסק הדין, או פרטים ממנו, יהיו סודיים".

הביקורת העלתה כי האוניברסיטה אינה מפרסמת בדרך כלל את תוצאות טיפולה בתלונות על הטרדות מיניות לאחר סיומם של שלבי הטיפול: בירור התלונה על ידי הנציבה, קיום ההליך המשמעתני לנילון ונקיטת האמצעים המשמעתיים או האחרים נגדו³⁴.

לדעת משרד מבקר המדינה, גם אם אין חובה לפי הנוהל לפרסם פרטים על טיפולה של האוניברסיטה בתלונות על הטרדות מיניות (ואפילו במקרים שבהם היא נוקטת הליכים משמעתיים), על האוניברסיטה לנהוג בשקיפות כלפי עובדיה וכלפי הסטודנטים הלומדים בה ולפרסם מידע על התלונות, על תוצאות הבדיקות ועל הצעדים שנקטו נגד הנלווים - ועם כל זאת לשמור, ככל האפשר, על פרטיותם של הצדדים המעורבים. הדבר יגביר את האפקטיביות של הטיפול בתלונות, ירתיע מטרידים פוטנציאליים, יעודד נפגעות ונפגעים להגיש תלונות ויסייע לצמצום ואולי אף למנוע את התופעה.

האוניברסיטה השיבה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2012 כי היא עדכנה את הנוהל וקבעה בו שעל הנציבה להכין דוח שנתי בדבר "היקף תופעת הטרדה המינית וההתנכלות באוניברסיטה", וכי הדוח יפורסם באתר האינטרנט של האוניברסיטה ללא פרטים מזהים.



בשניים מהמקרים שהובאו בפרק זה הנוגעים לתלונות ולמידע על הטרדות מיניות באוניברסיטה הייתה פעילותה של האוניברסיטה מועטה בלבד, והיא לא יזמה פעולות להקטנת התופעה.

על האוניברסיטה לנקוט את הפעולות המתחייבות כדי להקטין את שכיחות מקרי הטרדה המינית בחוגים השונים: עליה לשפר את מערך ההסברה שלה בעניין זה, לשקול לחייב את חברי הסגל האקדמי והמינהלי להשתתף בפעולות ההסברה שהיא מקיימת ולהחתימם על הצהרה כי קראו את הנוהל וכי הוראות החוק והתקנות ברורים להם. כמו כן עליה לשקול לפרסם מידע על התלונות, על תוצאות הבדיקות שהיא עושה ועל הצעדים שהיא נוקטת נגד הנלווים. פעולות אלה עשויות להגביר את האפקטיביות של הטיפול בתלונות ולהרתיע מטרידים פוטנציאליים ויניעו נפגעות ונפגעים להתלונן לפני גורמים מוסמכים.

34 במקרה אחד חייב בית הדין למשמעת את האוניברסיטה לפרסם את פסק הדין לעובדי האוניברסיטה ולסטודנטים.

טיפול אוניברסיטת בר-אילן בתלונה על הטרדה מינית

על פי התקנות למניעת הטרדה מינית, הטרדה מינית והתנכלות שמקורה בהטרדה מינית הן עברות משמעת חמורות. חומרתן של עברות אלו מחייבת הקפדה בקיום הליכי הבירור המשמעתיים כאשר מתעורר חשש לביצוען. משרד מבקר המדינה בדק את טיפולה של אוניברסיטת בר-אילן (להלן בפרק זה - האוניברסיטה) בתלונה שהוגשה לה בשנת 2009, ולפיה עובד מינהלי בכיר הטרד לכאורה מינית את מנהלת לשכתו והתנכל לה. בעקבות התלונה התקיימו באוניברסיטה הליכי בירור וגישור ונפתח הליך משמעת. בד בבד הגישה בפברואר 2011 מנהלת הלשכה לבית הדין האזורי לעבודה בתל אביב-יפו (להלן - בית הדין האזורי לעבודה) תביעה נגד העובד המינהלי הבכיר ונגד האוניברסיטה. במסגרת הביקורת נבדקה פעילות הגופים שמונו לטיפול בנושא³⁵ - נציבת הקבילות לענייני הטרדות מיניות (להלן - נציבת הקבילות או הנציבה), ועדת שעה (ועדת אד-הוק) לבירור הנושא והסקת מסקנות, ועדת המשמעת - ומעורבותם של בעלי תפקידים אחרים בטיפול בנושא.

במהלך הביקורת נפגשו נציגי משרד מבקר המדינה עם בעלי תפקידים באוניברסיטה שטיפלו בתלונה, לרבות מנכ"ל האוניברסיטה, וקיבלו מהם את התיקים שבהם תויקו המסמכים הקשורים לנושא³⁶. להלן עיקרי הממצאים:

התמשכות הטיפול בתלונה

בחוק למניעת הטרדה מינית נקבע כי על המעביד "לטפל ביעילות במקרה של הטרדה מינית או התנכלות שידע אודותיהם". בתקנות נקבע כי בירור תלונה על הטרדה מינית או התנכלות צריך להיעשות "ביעילות ובלא דיחוי", וכי מעביד שקיבל המלצות בעקבות הבירור האמור יחליט "בלא דיחוי ובתוך תקופה שלא תעלה על 7 ימי עבודה, על הפעלת הסמכויות שבידיו". מכאן שהמחוקק ומחוקק המשנה ראו חשיבות בטיפול יעיל ומהיר ככל הניתן בתלונות בדבר הטרדה מינית.

בשלב הראשון טיפלה בתלונה, כנדרש על פי התקנות ועל פי התקנות למניעת הטרדה מינית של האוניברסיטה (להלן - התקנות), נציבת הקבילות. בשלב השני טיפלה בתלונה ועדת שעה, ואחר כך הועבר הנושא לטיפול של ועדת המשמעת. להלן נתונים על משך טיפולם של הגופים האמורים בתלונה:

הגוף	התקופה	משך הטיפול
נציבת הקבילות	פברואר 2009 עד דצמבר 2009	10 חודשים
ועדת שעה	דצמבר 2009 עד יולי 2010	7 חודשים
ועדת המשמעת	יולי 2010 עד אוקטובר 2012 (הטיפול טרם הסתיים)	27 חודשים

יצוין כי על פי נתונים שהתקבלו מהאוניברסיטה בספטמבר 2012, הוצאותיה על הטיפול בתלונה עד אותו מועד הסתכמו ביותר מ-600,000 ש"ח. להלן הפרוט: ייצוג משפטי - כ-383,000 ש"ח; חקירות - כ-80,500 ש"ח; גישור - כ-114,000 ש"ח; הליך משמעת - כ-28,000 ש"ח.

35 הביקורת עסקה בהיבטים המינהליים של טיפול האוניברסיטה במקרה ולא בהליך המשפטי המתנהל בבית הדין האזורי לעבודה.

36 הביקורת בנושא זה התבססה על מסמכים אלה. יצוין כי לאחר קבלת המסמכים מהמנכ"ל מצא צוות הביקורת לנכון לברר עמו אם יש בלשכתו מסמכים נוספים הקשורים לנושא שלא נמסרו, ונענה כי כל החומר הרלוונטי נמסר.

האוניברסיטה מסרה למשרד מבקר המדינה כי ההוצאות האמורות אינן כוללות את עלות עבודתם של "רבים מעובדי האוניברסיטה ואנשי ציבור שנדרשו לפעילות בתיק שעלותם הכוללת גבוהה מאד... [וכן] בשלב זה מקורות המימון הם מעתודת מנכ"ל... יודגש כי ניצול עתודה זו פוגע... בפעילויות רבות שמימוןן תוכנן מעתודה זו, ואשר בנסיבות העניין לא יכלו להתבצע".

מהאמור לעיל עולה כי הטיפול במקרה נמשך יותר משלוש שנים וחצי ובמועד סיום הביקורת באוקטובר 2012 עדיין לא הסתיים, וכי עלותו אף עלולה לפגוע, לדברי האוניברסיטה, בתפקודה השוטף. משרד מבקר המדינה מעיר לאוניברסיטה כי לכאורה זוהי התמשכות לא סבירה של הטיפול, הפוגעת הן במתלוננת, הן בנילוֹן והן באוניברסיטה עצמה ועלולה להרתיע נפגעים מלהגיש תלונות על הטרדה מינית ועל התנכלויות הקשורות להטרדה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 טענה האוניברסיטה כי היא "פעלה על פי הנדרש בחוק ובתקנוניה, אך... המתלוננת והנילוֹן עכבו את התהליך בכל שלב שהוא והקשו מאד על בירור העובדות".

משרד מבקר המדינה מעיר לאוניברסיטה כי היא הגוף האחראי להליך בירור התלונה על שלביו השונים, והיא מחויבת על פי החוק והתקנות לטפל בנושא ביעילות ובלא דיחוי. בידה אף האמצעים והסמכויות לעשות זאת; ולכן אין מקום להטיל את כל האחריות להתמשכות הטיפול על גורמים אחרים כגון המתלוננת והנילוֹן. על האוניברסיטה לנתח את הליך הטיפול האמור על שלביו ולהפיק לקחים בדבר מימוש חובתם של כל אחד מהגופים שטיפלו במקרה לפעול ביעילות וללא דיחוי כנדרש על פי דין.

נציבת הקבילות

1. בתקנון נקבע כי נשיא אוניברסיטה ימנה נציב קבילות, עובד אקדמי או מינהלי קבוע של האוניברסיטה, שתפקידו יהיו בין היתר "לקבל תלונות ודיווחים שעניינם הטרדה מינית או התנכלות ולבררם לשם מתן המלצות לרקטור ולמנכ"ל למינהל ולמשאבי אנוש באשר לדרכי הטיפול בהם". בתקנון נקבע כי "ככל שניתן תמונה אישה לתפקיד נציב הקבילות".

על פי התקנות עם קבלת תלונה על מקרה של הטרדה מינית על הנציבה לפעול לבירור "ביעילות ובלא דיחוי", ולצורך כך עליה לשמוע את המתלונן, את הנילוֹן ועדים, אם יש, ולברוק כל מידע שהגיע אליה בעניין זה. גם אם לא הוגשה לנציבה תלונה על הטרדה מינית, והמידע על חשש למקרה כזה הובא לידיעתה בדרך אחרת, עליה לטפל בו כמפורט בתקנות בשינויים המחויבים. לפי התקנון על הנציבה לקיים את החקירה "ביעילות", ועד כמה שניתן, ברציפות עד להשלמתה, ובמסגרתה לזמן את הנילוֹן, להביא לפניו את פרטי התלונה ולבקש את תגובתו. אם לאחר שהגישה הנציבה את המלצותיה הוחלט על פתיחת הליך משמעותי נגד נילוֹן, עליה להעביר לגורם המטפל את כל החומר הרלוונטי, ובכלל זה כל רישום שערכה במהלך הבירור (החקירה). יצוין כי התקנון אינו מפרט אילו פעולות עליה לתעד.

בפברואר 2009 הגישה אחת ממנהלות הלשכה באוניברסיטה (להלן - המתלוננת) תלונה בכתב (להלן - התלונה הראשונה) לנציבה, פרופ' אלה בלפר. לפי התלונה, הממונה עליה, בעל תפקיד בכיר וחשוב באוניברסיטה הכפוף במישור למנכ"ל (להלן - הנילוֹן), הטריד אותה מינית במשך חודשים מספר (בעיקר בשפת הגוף, "מבטים תאוותניים" והעוויות פנים ותנועות מגונות), ולאחר

שהחליטה "לשמור על דיסטנס" התחיל לצמצם את סמכויותיה, להעלים ממנה מידע ולהצר את צעדיה.

כעבור תשעה חודשים, בנובמבר 2009, הגישה המתלוננת תלונה נוספת (להלן - התלונה השנייה). בתלונה זו ציינה, בין היתר, כי לאחר הגשת התלונה הראשונה נפגשה עמה הנציבה והמליצה לה "ליישר את ההדורים" עם הנילון, אך הוא הצר את צעדיה, פעל לפגוע בשמה הטוב "על ידי תחבולות... והמצב הפך... לבלתי נסבל".

הביקורת העלתה כי הנציבה לא הכינה תרשומת מסודרת של הפגישה אלא רישומים חלקיים בכתב יד בלבד (פרטים על פגישה זו נכללו בדוח שהגישה כעבור עשרה חודשים - ראו להלן). היא אף לא זימנה כנדרש את הנילון לאחר הגשת התלונה הראשונה, לא הביאה לפניו את פרטיה כדי לקבל את תגובתו, ולמעשה לא התחילה כלל בבירור התלונה. יתר על כן, הנציבה לא קיימה שום מעקב על מנת לברר מה מצבה של המתלוננת, והאם פסקו ההטרדות וההתנכלויות שסבלה מהן לדבריה. טיפולה של הנציבה לא עלה אפוא בקנה אחד עם דרישת התקנות והתקנון לטיפול "יעיל וללא דיחוי".

ביולי 2011 הסבירה הנציבה למשרד מבקר המדינה כי היא הרגישה שאין מדובר בתלונה ושהיא "לא צריכה להתערב", וכי היא הניחה שמאחר שהמתלוננת לא חזרה אליה, הבעיות בינה ובין הנילון נפתרו בעקבות המלצתה. עם זאת ציינה הנציבה כי בדיעבד היא סבורה שהייתה צריכה לקיים מעקב בנושא וכך תנהג בעתיד. בתשובתה מנובמבר 2012 למשרד מבקר המדינה הוסיפה הנציבה וציינה כי הפנייה הראשונה של המתלוננת אליה לא הוצגה כתלונה, והיא לא תפסה אותה כתלונה, אלא יותר כהתייעצות של העובדת עמה. ולכן, לפי שיקול דעתה, לא היה טעם ומקום באותו שלב לזמן את הנילון לבירור או לנקוט צעד אחר.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהאוניברסיטה תקפיד להבהיר בתקנון את החובות המוטלות על הנציבה, ובהן החובה לטפל ביעילות וברציפות בתלונות או במידע על הטרדה מינית, ואת הפעולות המתחייבות מכך, כגון קיום בירור ומעקב ותיעוד מסודר בזמן אמת של פגישות שקיימה ושל פעולות אחרות שעשתה.

2. על פי תקנון האוניברסיטה אחד מתפקידיה של הנציבה הוא לתת "מידע, הדרכה וייעוץ לפונים [אליה] ולהפנותם לקבלת סיוע רפואי, נפשי או אחר במקרה הצורך". בתקנון לא נקבע אם מדובר בסיוע פנימי או חיצוני ומי יישא בעלותו.

בדוח האמור שהגישה הנציבה היא ציינה כי המתלוננת "חשה פגיעה מאד, חסרת ביטחון ומאוימת מקצועית", וכי הופיעו אצלה הפרעות פיזיות ונפשיות, ולכן הציעה לה להיעזר בשירותי הרווחה באוניברסיטה, המחויבים בשמירת סודיות. לדברי הנציבה, המתלוננת דחתה את ההצעה וטענה "שתוכל להסתדר בכוחות עצמה".

לדעת משרד מבקר המדינה, כאשר מטריד לכאורה הוא בעל תפקיד בכיר, אפשר שלמתלונן לא יהיה אמון בסיוע רפואי, נפשי או אחר שמציע לו המעביד, או שהמתלונן יחשוש מחשיפת יתר או מהדלפה עקב סיוע כזה, גם אם נותן הסיוע חייב לשמור על סודיות - אך הוא יהיה מוכן לקבל סיוע כזה מגורם חיצוני. לפיכך, מן הראוי שהאוניברסיטה תשקול את האפשרות לקבוע בתקנון או לפחות תנחה את הנציבה כי בנסיבות שבהן הדבר מתבקש ניתן להפנות מתלונן לקבלת סיוע מחוץ לאוניברסיטה.

3. בתקנון נקבע כי בתום חקירת התלונה תגיש הנציבה ל"גורם המוסמך" סיכום בכתב של החקירה ותפרט את המלצותיה לגבי המשך הטיפול בתלונה. על פי התקנון הגורם המוסמך הוא "הרקטור - כאשר הנילון נמנה עם הסגל האקדמי, הסמנכ"ל למינהל ולמשאבי אנוש - כאשר הנילון נמנה עם הסגל המנהלי והטכני ודקן הסטודנטים - כאשר הנילון הוא תלמיד". יצוין כי הגורם המוסמך אינו חייב לקבל את המלצותיה של הנציבה.

נמצא כי בתקנון לא ניתנה הדעת לאפשרות שהנילון יהיה בעל תפקיד בכיר מאוד, ואף לחשש שייוצר ניגוד עניינים כאשר הנילון כפוף במישור לגורם המוסמך או לבעל תפקיד מקביל לו או בכיר ממנו (המנכ"ל, הנשיא או סגן הנשיא).

לאחר קבלת התלונה השנייה קיימה הנציבה בירור ובמהלכו זימנה את הנילון ושמעה את גרסתו. בדצמבר 2009, כעשרה חודשים לאחר קבלת התלונה הראשונה, הכינה הנציבה דוח מסכם ובו ציינה, בין היתר, כי "אין כלים [בידיה] להגיע לבירור האמת בין שתי הגרסאות". לפיכך היא המליצה לנקוט אחת משתי דרכים (או שילוב שלהן): (א) פנייה לגורם מקצועי חיצוני (חברת מודיעין אזרחי); (ב) הקמת גוף אוניברסיטאי-ציבורי לבירור העניין. מאחר שהנילון היה בעל תפקיד בכיר מאוד, המקביל בדרגתו לגורם המוסמך לטפל בעניינו - הסמנכ"ל למינהל ולמשאבי אנוש - החליטה הנציבה להגיש את הדוח המסכם שהכינה לנשיא האוניברסיטה, העומד בראשה ומנהל את ענייניה.

יצוין כי ועדת המשמעת שמונתה לטפל במקרה (ראו להלן) נדרשה לעניין זה וקבעה ביוני 2011 שהפנייה לנשיא הייתה ראויה, אף שאינה מעוגנת בתקנון, שכן כאשר לגורם המוסמך יש "ניגוד עניינים, או מראית פנים וחשש לניגוד עניינים, יש להעביר את תפקידו לגוף אחר הנקי מחשש כאמור".

היועץ המשפטי של האוניברסיטה (להלן - יועמ"ש האוניברסיטה) מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מנובמבר 2012, כי בעקבות המקרה ובעקבות "השאלון עליו התבקשה האוניברסיטה להשיב במסגרת הביקורת של מבקר המדינה", אושרו ביזמתו, בנובמבר 2011, כמה תיקונים בתקנון, "ובהם תיקון המאפשר במקרה הצורך (כמו, למשל במקרה של חשש לניגוד אינטרסים), מינוי גורם או גוף אחר כ'גורם המוסמך'".

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את תיקון התקנון אך מעיר כי מעיון בתקנון המתוקן עולה שאין בו התייחסות מפורשת לחשש לניגוד עניינים. מן הראוי שהאוניברסיטה תסדיר עניין זה בתקנון, תבהיר את החובה שהגורם המוסמך לא יימצא במצב שבו יש חשש לניגוד עניינים או העדפה, ותקבע במפורש הסדרים שימנעו מצב כזה.

האוניברסיטה מסרה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2012 כי היא מקבלת את המלצותיו "בדבר בחינה מחודשת של התקנון להטרדה מינית - כולל התייחסות למקרים בהם הנילון יהיה בעל תפקיד בכיר והשלכות הדבר על הליכי המשמעת ומניעת ניגוד עניינים - כמו גם בחינת סוגיות נוספות כמו הקמת ועדת משמעת ומינוי חבריה".

ועדת שעה לבחינת התלונה

1. בתקנון נקבע כי "לגורם המוסמך מוקנות כלל הסמכויות המוקנות לנציב הקבילות", וכי לאחר שיקבל את דוח הנציבה עליו להחליט בתוך שבעה ימי עבודה על נקיטת צעדים, ובהם פתיחת

הליכים משמעותיים. עוד נקבע כי הגורם המוסמך רשאי לאצול סמכויות "לאחר, לרבות לנציב הקבילות, ולרבות למי שאינו עובד".

בעקבות המלצת הנציבה מינה ב-7.12.09 הנשיא פרופ' משה קוה, כגורם המוסמך לעניין זה, "ועדת אד-הוק [ועדת שעה] לבירור הנושא והסקת מסקנות", וכדי למנוע עינוי הדין ביקש ממנה ש"תתכנס ותגיש המלצותיה בהקדם האפשרי". עו"ד ד"ר יהושע רוזנצווייג, יו"ר הוועד המנהל של האוניברסיטה, מונה ליו"ר הוועדה, וכן היו חברים בה יו"ר ועדת הביקורת של האוניברסיטה, אחת מחברות ועדת הקבע של האוניברסיטה³⁷ וחברת סגל בכירה מהפקולטה למשפטים. את עבודת הוועדה ריכז, לבקשת היו"ר, יועמ"ש האוניברסיטה.

משרד מבקר המדינה מעיר לנשיא כי מאחר שבחוק ובתקנות מעוגנת הדרישה לטיפול יעיל ומהיר במידע על הטרדות מיניות, ומאחר שעברו עשרה חודשים מאז התקבלה התלונה הראשונה, היה מקום שיקצב לוועדת השעה זמן מוגדר וקצר לביצוע הבירור הנדרש. הבירור והטיפול של הוועדה נמשכו שבעה חודשים (ראו להלן).

בתשובתו של הנשיא למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 הוא מסר כי "הערת הביקורת לגבי קציבת זמן מוגדר לעבודתה של ועדת השעה, נכונה ומקובלת ותבוצע מאן ואילך".

2. ועדת השעה קיימה דיון ראשון ב-28.12.09, ואחר כך התקיימו התייעצויות ודיונים נוספים. בדוח המסכם של הוועדה מיוני 2010 (ראו להלן) צוין כי "לאור ההבדלים בין גרסאות הצדדים, ולאור הקושי - עליו הצביעה גם הנציבה - להכריע בין הגרסאות מבחינה עובדתית, החליטה הוועדה לפנות למשרד חקירות, המתמחה בתחום, על מנת שיבצע חקירה מקצועית של המקרה".

במרץ 2010 הגיש משרד החקירות לוועדת השעה דוח זמני ומסמך משלים לדוח, ובתחילת אפריל 2010 מסר לה דוח המסכם את החקירה. בסוף אותו חודש הודיע יו"ר ועדת השעה לנשיא כי הוועדה השלימה את "הליכי הבדיקה והחקירה הראשוניים המתחייבים החלה לגבש מסקנותיה והמלצותיה, בהן האפשרות להמליץ... כי הנושא יועבר לבירור בפני ועדת המשמעת". עם זאת, לאור העובדה שהגילון הודיע כי הוא שוקל לפרוש בתנאים מסוימים מעבודתו באוניברסיטה, והמתלוננת הביעה הסכמה עקרונית לסיום הנושא בדרך זו, בכפוף לתנאים שהציבה, ובהם כי תוחזר למקומה ולמעמדה, סברה הוועדה כי יש מקום "לסיים את הפרשה על פי מתכונת הפתרון שהוצע". על כן המליצה הוועדה בין היתר כי היא תחדל לתקופת ביניים מהמשך דיוניה ופעולותיה, וכי "הנשיא יטיל על המנכ"ל לבוא בדין ודברים עם באי-כח הגילון והמתלוננת על מנת לסכם את ההסדרים לסיום העניין".

בעקבות זאת הטיל הנשיא במאי 2010 על מנכ"ל האוניברסיטה "לטפל באופן בלעדי ביישום המלצות [הוועדה], לנהל מו"מ עם הנוגעים בדבר ולגבש פתרון מוסכם" (ההדגשה במקור).

הנשיא הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "נכון היה שהתיאומים המנהליים והכספיים יסוכמו על ידי מנכ"ל האוניברסיטה שכן הנושא בתחום סמכותו". לעומת זאת, יו"ר ועדת השעה הסביר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מנובמבר 2012 כי "הבלעדיות, המודגשת במכתב הנשיא, לא הוזכרה כלל בהמלצות ועדת השעה", וכי הוועדה המליצה על ליווי וטיפול משפטי של יועמ"ש האוניברסיטה ו"לא שללה אפשרות לערב גורמים נוספים, ושיקול הדעת המלא ביחס לכך נותר בידי הנשיא". עוד ציין יו"ר ועדת השעה כי הוועדה "לא התכוונה לכך [המנכ"ל] יטפל בנושא באופן אישי בעצמו, אלא שיפעיל את המנגנון של האוניברסיטה, לפי הצורך" (ההדגשה במקור), וכי

37 ועדת הקבע המתמנה על ידי הוועד המנהל של האוניברסיטה מוסמכת לפקח על ביצוע החלטות של חבר הנאמנים והוועד המנהל ולדון ולהחליט בכל העניינים המינהליים השוטפים בין ישיבות הוועד המנהל.

באותו שלב כבר הושגה הסכמה עקרונית בין הצדדים, ולא היה צורך במשא ומתן רציני נוסף. לעומת זאת, מנכ"ל האוניברסיטה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 כי ה"רעיונות" לסיום הסכסוך כפי שהוצגו על ידי הצדדים בפני הוועדה היו חלקיים מאד ולא בשלים". במכתב נוסף מסר כי "ברור לכל שגם כוונת היו"ר וגם כוונת הנשיא היו להעביר את הטיפול בנושא" אליו אישית (ההדגשה במקור).

בתחילת יוני 2010 העביר המנכ"ל לנשיא דוח שסיכם את טיפולו בנושא, ולפיו לא עלה בידו להביא לסיום הפרשה. בדוח תיאר המנכ"ל פגישה קצרה שקיים כחודש לפני כן עם בא כוח הנילון, ש"נסתיימה בחוסר הסכמה", ופגישה ארוכה וטעונה שקיים אחר כך עם המתלוננת ובא כוחה, שאחריה הודיעה לו המתלוננת כי היא מסכימה להצעותיו, אך למחרת "חזרה בה מן ההסכמות".

אף על פי שמדובר בפגישות חשובות, לא נמצאו בין המסמכים שהעביר כאמור המנכ"ל למשרד מבקר המדינה תרשומות שלפיהן ניתן לדעת מה נאמר בכל אחת מהפגישות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר מנכ"ל האוניברסיטה כי הדוח שהועבר לנשיא משקף "באופן מדויק את כל שהתנהל, נבחן על ידי היועמ"ש של האוניברסיטה ותאם במלואו את המציאות כפי שהתנהלה".

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל כי לא היה מקום להסתפק בדוח, והיה עליו לעמוד על כך שינוהל רישום מסודר ומפורט בזמן אמת של כל שלבי ההליך שעליו היה ממונה.

משרד מבקר המדינה מעיר גם כי מאחר שהמנכ"ל ממונה במישרין על הנילון, ויש ביניהם יחסי עבודה קרובים ושוטפים, לא היה מקום להטיל עליו את הטיפול בנושא, גם אם הנושאים המינהליים והכספיים הם בתחום סמכותו; בוודאי לא היה מקום שהנשיא יעניק למנכ"ל בלעדיות בעניין זה, והיה על ועדת השעה להבהיר במפורש את כוונותיה בעניין זה. ככלל, כדי למנוע חשש להעדפה או לניגוד עניינים, ולו למראית עין, היה ראוי להטיל תפקיד רגיש זה על מי שאין בינו ובין הנילון יחסי כפיפות ישירים או קשרי עבודה שוטפים, כגון הרקטור, הפרו-רקטור, אחד מסגני הרקטור, מהדקנים או מנציגי הציבור בקרב הוועד המנהל.

3. בעקבות כישלון הניסיון להגיע לפתרון המוסכם על כל הצדדים, המשיכה ועדת השעה בעבודתה, ובאמצע יולי 2010 היא הגישה לנשיא האוניברסיטה דוח מסכם ובו המליצה "לפתוח בהליכים משמעתיים לבירור התלונה... הן לעניין ההטרדה המינית והן לעניין ההתנכלות... הוועדה מותירה לקובל [התובע], שימונה בהליכים, לקבוע את ההגדרות המדויקות של העבירות ומרכיביהן. לאור מורכבות הנושא, רגישותו וחומרתו, ומאחר שהן המתלוננת והן הנילון מיוצגים על ידי עורכי דין, הוועדה [ה]מליצה כי בראש הטריבוטל המשמעתי ישב משפטן, שתחום מומחיותו בדין המשמעתי".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין יו"ר ועדת השעה כי מרגע שמונתה הוועדה "היא טיפלה בתלונה בצורה נמרצת וללא דיחוי... [ו]השקיעה זמן ומאמצים ניכרים בשמיעה בלתי אמצעית של הצדדים ובניסיון לרדת לחקר הבעיה ולפשרה, כמו גם בניסיון להביא, אולי, לפתרון, שיהיה מקובל על כל הנוגעים בדבר... יש להדגיש כי עד היום נשארה ועדת השעה... היחידה שקידמה את הנושא לשלב הבא על ידי הכרעתה הפורמאלית והמומקנת כ'גורם המוסמך', להעביר את הנושא לוועדת המשמעת של האוניברסיטה, כמתחייב מהתקנון" (ההדגשה במקור).

משרד מבקר המדינה מעיר לאוניברסיטה כי מטבע הדברים כדי להגיע לפתרון מוסכם על כל הצדדים - המתלוננת, הנילון והמנכ"ל - נדרש זמן, אולם היה צורך לפעול באופן נמרץ ולהחיש את המגעים להשגת הסדר בהסכמה. בירור התלונה על ידי הגורמים שמונו לכך (הנציבה וועדת השעה), שנמשך כשנה וחצי, גרם סבל רב ועינוי דין הן למתלוננת והן לנילון ופגע בתפקודה התקין של האוניברסיטה, וספק אם הוא עלה בקנה אחד עם דרישות התקנות לקיום בירור תלונה או מקרה של הטרדה מינית "ביעילות ובלא דיחוי".

ההליך המשמעותי³⁸

1. מאחר שהנילון נמנה עם הסגל המינהלי הבכיר של האוניברסיטה, הטיפול המשמעותי בעניינו היה צריך להתקיים על פי תקנון המשמעת של העובדים המינהליים (להלן - תקנון המשמעת). בתקנון זה נקבע כי יש להקים ועדת משמעת שתהיה מוסמכת לדון בכל תלונה על עברת משמעת או הפרת משמעת, וחבריה יהיו שני נציגי הנהלת האוניברסיטה, שני נציגי ועד העובדים ונציג "המחלקה לאיגוד מקצועי". אף שהדבר לא נקבע בתקנון, במקרים מיוחדים שבהם עומדים לדין משמעותי נושאי משרה בכירים באוניברסיטה, כמו הנילון, ממנה הנשיא חברי ועדה שיחליפו חלק מהחברים הקבועים.

נמצא כי מאז נחתם ההסכם הקיבוצי לא עודכן תקנון המשמעת ולא הותאם לנורמות ציבוריות שהשתרשו במהלך השנים. בין היתר לא עוגנה בו הקביעה המופיעה בתקנון למניעת הטרדה מינית כי הטרדה מינית והתנכלות הן עברות משמעת חמורות, לא נקבע בו הצורך בשקיפות ובפרסום פסקי הדין של ועדת המשמעת, במקרים הראויים, ולא עוגנה בו האפשרות להתיר לצדדים להיעזר, במקרים חמורים ומורכבים, בעורכי דין בעלי ניסיון בתחום. כמו כן לא הוגבלה בזמן כהונתם של חברי ועדת המשמעת, לא נקבע מי מוסמך למנות את נציגי ההנהלה בוועדה, מי מבין חברי הוועדה יעמוד בראשה, אילו כישורים או ניסיון נדרשים מחבריה, ומה יש לעשות כאשר מי מן החברים אינו יכול להשתתף בדיונים.

2. ככלל, הליך משמעותי שמקיים גוף שיפוטי פנימי של ארגון ראוי שיתנהל בזריזות וביעילות, בין היתר מכיוון שלארגון יש במידה רבה השפעה על גורם הזמן. בעניין זה קובע גם תקנון המשמעת, כי "משהוגשה לוועדת המשמעת תלונה על עובד... תפתח הוועדה תיק תלונה... תוך שלושה ימים מיום פתיחת תיק התלונה תמציא הוועדה לעובד עותק מהתלונה ותקבע מועד לדין ראשוני בתלונה תוך שבעה ימים מיום פתיחת התיק... ועדת המשמעת תגמור את הדיון בתיק התלונה תוך חודש ימים מעת שנפתח התיק" (ההדגשות אינן במקור).

ב-21.7.10 הודיע ועד העובדים המינהליים לנשיא כי יושבת ראש הוועד וסגניתה יהיו נציגותיו בוועדת המשמעת לטיפול בתלונה שהוגשה נגד הנילון, וביקש לכנס את הוועדה "בהקדם על מנת להביא לסיום הליך זה ולמנוע עינוי דין נוסף". לאחר שניסיונות הנשיא והמנכ"ל לפסול את השתתפותן של נציגות הוועד האמורות בוועדה לא צלחו, מינה נשיא האוניברסיטה בסוף יולי 2010

38 כאמור, הביקורת אינה עוסקת בהיבטים המשפטיים של טיפול האוניברסיטה במקרה אלא בצד המינהלי של טיפולה בו.

חמישה חברים בוועדת המשמעת. הנשיא קבע כי בראש הוועדה יעמוד משפטן בכיר - פרופ' אהרון אנקר³⁹ (להלן - יו"ר ועדת המשמעת).

מבירור שעשה משרד מבקר המדינה עם יו"ר הוועדה עולה כי הוא מונה לתפקיד אף על פי שהודיע לנשיא שהטיפול בתלונה עלול להתעכב עקב נסיעתו המתוכננת לחו"ל למשך חודשיים. עיכובים ניכרים נוספים נגרמו עקב התמשכות הליך מינויו של התובע מטעם האוניברסיטה (ראו להלן), הקפאת ההליך המשמעת בעקבות פתיחת הליך גישור בין הצדדים, מחלוקת על הצורך להעביר את כל חומר הראיות לנילון, צו מניעה שנתן בית הדין האזורי לעבודה לבקשת הנילון אשר אסר על ועדת המשמעת להמשיך בהליכים וסיבות נוספות.

יצוין כי מאחר שבאוגוסט 2011, כשנה לאחר מינוי ועדת המשמעת, טרם נשמעה עדותו של שום עד, פנה יועמ"ש האוניברסיטה לנשיא, התריע לפניו כי ניהול ההליך חורג לטעמו "מכל קנה מידה של התנהלות ראויה בכל היבט שהוא", והציע לו "לשקול כיצד לפתור את הנושא". ואולם הועלה כי הנשיא לא נקט צעדים בעניין זה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר הנשיא כי לפני שמינה את יו"ר הוועדה שקל אם נכון להעדיף את האיש המתאים ביותר להשגת המטרה במחיר של התארכות ההליך, או לבחור באדם משיקולי תועלת בלבד, והגיע למסקנה "כי עדיף להמתין לשובו מחו"ל שכן מדובר באדם אחראי ומנוסה ביותר במערכת". עוד ציין הנשיא כי ראה עצמו "מנוע - כראש הרשות המבצעת באוניברסיטה - מלהתערב בעבודת גוף שיפוטית".

משרד מבקר המדינה מעיר לנשיא כי סביר להניח שניתן היה למצוא באוניברסיטה, שיש בה פקולטה למשפטים, אדם אחר בעל כישורים מתאימים הראוי לכהן כיו"ר ועדת המשמעת שאין לו מגבלת זמן, וראוי היה שהנשיא יתייעץ בעניין זה עם גורמים מהתחום המשפטי, כגון יועמ"ש האוניברסיטה. מוצע גם במקרים כאלה להבהיר מראש לוועדת המשמעת כי לאוניברסיטה יש עניין מיוחד בהשלמת ההליך המשמעת בתוך פרק זמן קצר ככל הניתן. הבהרת עניין חשוב זה לוועדה גם תוך כדי עבודתה, בנסיבות שבהן קיימים עיכובים רבים בעבודתה, אינה בגדר התערבות פסולה בעבודת הגוף השיפוטית. יצוין כי העיכובים נמשכו, ועד מועד סיום הביקורת, אוקטובר 2012, הופיעה לפני הוועדה עדה אחת בלבד (המתלוננת), וגם היא לא סיימה את עדותה. אף שלפי תקנון המשמעת על ועדת המשמעת להשלים את הטיפול בתלונה בתוך חודש, נמשכת אפוא עבודת הוועדה כבר 27 חודשים, וכאמור טרם הסתיימה.

יו"ר ועדת המשמעת מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מנובמבר 2012 כי "הגורם העיקרי לעיכובים הוא צו המניעה שנתן בית הדין לעבודה, שגרם לעיכוב של יותר משנה ועדיין מונע מהוועדה להמשיך בשמיעת עדים".

39 פרופ' אנקר הוא פרופסור אמריטוס באוניברסיטת בר-אילן זה 11 שנה; המייסד והדקן לשעבר של הפקולטה למשפטים באוניברסיטת בר-אילן ומומחה בתחומים של משפט פלילי, דיני ראיות ואתיקה מקצועית.

משרד מבקר המדינה מעיר בעניין זה כי כפי שעולה מפנייתו של יועמ"ש האוניברסיטה, העיכובים הניכרים החלו עוד לפני שניתן צו המניעה. אשר לצו המניעה - גם בהנחה שמשמעותה היא כנטען וכי הצו היה תקף לאורך כל התקופה, האוניברסיטה וועדת המשמעת יכלו לפעול להחשת הדיון על ידי הגשת בקשות מתאימות בבית הדין לעבודה, אולם הן לא עשו כן (ראו להלן). מדובר אפוא בהליך משמעת הנמשך זמן רב מדי, גורם סבל רב ועינוי דין הן למתלוננת והן לנילון ופוגע גם באוניברסיטה עצמה.

3. קיומו של הליך משמעת, בייחוד בנושא רגיש ומורכב כמו הטרדה מינית, יכול להיות כרוך בהוצאות לא מעטות (לוגיסטיקה, שכר טרחה של עורכי דין וחוקרים וכד'). מן הראוי להסדיר מראש את מנגנון התקצוב והמימון של ועדת המשמעת, כדי שתוכל לנהל את ההליך באופן מקצועי ויעיל וככל הניתן בלתי תלוי.

בישיבה הראשונה שקיימה ועדת המשמעת, ב-5.8.10, הוחלט בין היתר כי "ישלח בהמשך מכתב לנשיא המחייב את האוניברסיטה (לשכת מנכ"ל) לשאת בכל ההוצאות הכרוכות בנייהול הליך זה. (מינוי קובל חיצוני, מינוי חברה לתמלול הישיבות - פרוטוקולים, תשלום שכ"ט למשרד חקירות, הוצאות להדפסות, צילום חומר עבור החברים, הוצאות כיבוד)".

ואולם לא נמצא שנשלח מכתב כזה. בפועל לא הוקצה לוועדה תקציב מוגדר, ועלות ההליך המשמעתי מומנה במלואה מתקציב לשכת המנכ"ל, ולכן נדרש אישור המנכ"ל לכל הוצאה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר יו"ר הוועדה כי "הניסיון לימד שבכל מקרה, שבו היה צורך באישור הוצאה מטעם הוועדה - והם היו מעטים ביותר - העניין נדון בין יו"ר הוועדה והמנכ"ל והסתיים בפתרון מספק". לעומת זאת, המנכ"ל השיב למשרד מבקר המדינה כי "מעולם לא נבדקו הבקשות שנתקבלו למימון, אלא הועמד עבורם סעיף תקציבי".

משרד מבקר המדינה מעיר כי ממסמכים שנמסרו לו בנוגע להליכי האישור של כמה הוצאות עולה שהמנכ"ל היה מעורב בהליכים אלה. על האוניברסיטה להימנע אפוא במקרים מעין אלה מקביעת הסדר תקציבי המחייב את קבלת אישורו של המנכ"ל למימון הוצאות שונות, הן בתחומים לוגיסטיים (כגון הקלטות ותמלול וריכוז ועיבוד של חומרי החקירה) והן בתחומים מקצועיים מובהקים (כגון מינוי תובע, ראו להלן); שכן צורך זה פגע בעצמאותה של הוועדה וביכולתה לנהל את ההליך באופן עצמאי ובלתי תלוי.

4. בתקנון המשמעת מעוגן הצורך במינוי תובע מטעם הנהלת האוניברסיטה (להלן - קובל) שיופיע לפני ועדת המשמעת, ונקבע כי בתפקיד זה ישמש "האחראי על המנגנון או מי שיופה כוחו להופיע בשמו ובלבד שהינו 'עובד'".

בישיבתה הראשונה החליטה ועדת המשמעת לבקש מיועמ"ש האוניברסיטה למנות קובל מקצועי המתמחה בדין המשמעתי, שיהיה אחראי, בין היתר, להכנת קובלנה שתוגש לוועדה.

יצוין כי אף על פי שמינוי קובל מקצועי אינו עולה בקנה אחד עם הוראות תקנון המשמעת, שכן הוא אינו עובד האוניברסיטה כנדרש בתקנון, לא הועלה עניין מהותי זה בפרוטוקול הדיון, וממילא לא הוסבר מדוע החליטה הוועדה לפעול שלא לפי התקנון.

ב-25.8.10 הודיע יועמ"ש האוניברסיטה לנשיא כי איתר קובלת המתמחה היטב בתחום דיני העבודה ובתחום הליכי המשמעת, ויש לה ניסיון רב מאוד בהופעה בבתי הדין ולפני ועדות משמעת של גופים ציבוריים ובכלל זה בנושאי הטרדה מינית. עוד מסר כי התעריף לשעת עבודה שעליו סוכם עם אותה קובלת "נמוך ממחצית התעריף לשעת עבודה רגילה שלה במשרדים בהם עבדה", ואף נמוך במידה ניכרת מתעריף שכר הטרחה המקובל בחברות ממשלתיות. כמו כן ציין כי "היא יכולה להתחיל מיידית בטיפול ומאמינה שניתן לסיים אותו בהקדם". בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין יועמ"ש האוניברסיטה, בין היתר, כי נועץ בעורכי דין בעלי ניסיון בתחום המשמעת ודיני העבודה והגיע לפרופיל של קובל המתאים ביותר לטיפול בתלונה. גם יו"ר הוועד המנהל (ששימש כאמור גם יו"ר ועדת השעה) עו"ד ד"ר רוזנצוויג הציע לנשיא למנות את הקובלת לאור כישוריה והתמחותה בתחום ולאור התעריף שסוכם, שנראה לו סביר ביותר בנסיבות העניין. בתשובתו מ-27.8.10 כתב הנשיא כי קיים בעצמו בירור לגבי הקובלת ומצא אותה מתאימה, וכי הוא העביר את נושא התעריף לטיפול מנכ"ל האוניברסיטה. יצוין כי העברת נושא התעריף לטיפול המנכ"ל התבקשה שכן, כאמור, לוועדת המשמעת לא הוקצה תקציב מוגדר.

ואולם מנכ"ל האוניברסיטה הודיע לנשיא כי הוא מתנגד לתעריף שעליו סוכם, וכעבור כחודש, ב-20.9.10, החליט למנות, על סמך המלצות שקיבל, קובלת אחרת, ששכר הטרחה שדרשה היה נמוך יותר. בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין המנכ"ל כי בחר בקובלת לאחר שקיבל חוות דעת מצוינת עליה ממי ששימשה בתפקידים בכירים לרבות תפקידים הקשורים במישרין להליכי בתי דין למשמעת וידעה להעריך באופן מקצועי את כישוריה של הקובלת שנבחרה. בתחילת אוקטובר 2010 אישר הנשיא את המינוי שעליו החליט המנכ"ל והודיע על כך ליו"ר ועדת המשמעת.

הביקורת העלתה כי המנכ"ל החליט על מינוי הקובלת ואף סיכם עמה את תנאי ההתקשרות לפני שהעבירה לעיונו פרטים על תחומי העיסוק שלה⁴⁰. בתיקי האוניברסיטה אף לא נמצא כנדרש מסמך המפרט את קורות חייה של הקובלת ובכלל זה את ניסיונה המקצועי, ואף לא מסמכים המלמדים שהמנכ"ל ביקש ממנה להעביר לאוניברסיטה את הפרטים האמורים. לדברי הקובלת היא שלחה לאוניברסיטה מסמך כזה. עוד עולה, כי הנשיא אישר את המינוי אף על פי שיועמ"ש האוניברסיטה מסר לו כי לטיפול בתיק נדרשים "מומחיות בנושא דיני עבודה ומשמעת הקשורה לדיני עבודה, יכולת להופיע בהתאם לצורך בבית הדין לעבודה, ניסיון בליטיגציה", וכי על פי בדיקות שעשה, הניסיון המקצועי של הקובלת בתחומים אלה הוא מצומצם.

עוד עולה כי הפתיחה המעשית של ההליך המשמעתי התעכבה חודשים רבים, שכן הקובלת הגישה לוועדת המשמעת בנובמבר 2010, להפתעת חברי הוועדה, קובלנה שלא התבססה על חקירה יסודית ומלאה כנדרש. בישיבת ועדת המשמעת שהתקיימה בדצמבר 2010 מסרה הקובלת כי היא התבקשה על ידי "הנהלת האוניברסיטה לזרז את הגשת הקובלנה כדי למנוע עינוי דין לצדדים", ו"להגיש את הקובלנה למרות שהחקירה לא הסתיימה ולבקש מביה"ד את האפשרות להוסיף עדים אם במקרה נצטרך". יצוין כי בישיבה האמורה התבקשה הקובלת כמה פעמים לציין מי בהנהלת האוניברסיטה ביקש זאת ממנה, אך היא הודיעה כי היא "לא מעוניינת לענות ולתת שמות".

40 הקובלת מסרה פרטים על תחומי העיסוק שלה ב-28.9.10, כשבוע לאחר שהמנכ"ל החליט למנות אותה.

בעקבות זאת הודיעה ועדת המשמעת לנשיא, באמצעות המשנה לנשיא, כי יש לה ספקות בדבר התאמתה של הקובלת לתפקיד. המשנה לנשיא מסרה ליו"ר ועדת המשמעת כי הנשיא היה שותף לדעת חברי הוועדה, אולם סבר כי טעות היא להפסיק את העסקת הקובלת "בשלב מתקדם זה". את הקובלנה המלאה שדרשה ממנה ועדת המשמעת הגישה הקובלת רק ב-27.1.11, כארבעה חודשים לאחר שמונתה, ועד אז לא יכלה הוועדה, לדבריה, "להתקדם בכירור התלונה".

בתשובתה מנובמבר 2012 למשרד מבקר המדינה ציינה הקובלת כי לא ידעה שהייתה מועמדת אחרת, כי לא הובאו לידיעתה כלל דרישות התפקיד, וכי יש לה "ניסיון חיים עשיר של עשרות שנות עבודה, שכולל: הוראה בבי"ס תיכון, אחות בבי"ח ובקהילה, וניהול משרד עו"ד גדול... כל אלו רלוונטיים לנושא המדובר, שהוא הטרדה מינית של עובדת ע"י הממונה הישיר שלה, ששניהם כבר בגיל לא צעיר; ספק אם עו"ד צעיר בן 35-40, גם אם יש לו ניסיון של 10 שנות הופעה בבתי משפט, היה מתאים יותר ממנ[ה] לתיק זה". עוד מסרה הקובלת: "שיקול דעתי המקצועי כעורכת דין וכקובלת, לא הוגבל ע"י ההנהלה שלא התערבה בעבודתי".

יצוין כי משרד מבקר המדינה אינו מחווה דעה בדבר כישוריה וניסיונה המקצועי של הקובלת, אך בשל חשיבות ורגישות הנושא היה מקום שהנהלת האוניברסיטה תקיים דיון יסודי שעל בסיסו תחליט אילו כישורים ואפיונים נדרשים מהקובלת שתיבחר. עוד יצוין, כי בקשת ההנהלה מהקובלת להגיש את הקובלנה אף על פי שהחקירה לא הסתיימה, יש בה משום התערבות בעבודתה המקצועית.

משרד מבקר המדינה מעיר לנשיא האוניברסיטה ולמנכ"ל כי אכן בעת מינוי יש מקום להביא בחשבון גם שיקולים כספיים, אולם בחירת קובל שישמש בהליך משמעותי אמורה להיעשות קודם כול משיקולים מקצועיים. על כן היה עליהם להתחשב בחוות דעתו המקצועית של הגורם המוסמך לכך באוניברסיטה - היועץ המשפטי שלה - בייחוד מאחר שהקובלת שאיתר הסכימה לעבוד בשכר טרחה הנמוך במידה ניכרת מהמקובל בתחום. יתר על כן, משמונתה הקובלת, לא היה כל מקום להתערבות האמורה של ההנהלה בעבודתה.

5. לפי התקנון (סעיף 8) "הנילון יהיה זכאי לקבל לידי, על פי בקשתו, כל חומר החקירה אשר נאסף על ידי נציב הקבילות במסגרת החקירה". משהוחלט לפתוח בהליך משמעותי נגד הנילון, טען בא כוחו כי "בהתאם לכללי הצדק הטבעי ובהתאם לתקנון האוניברסיטה זכאי מרש[ו]ן לראות את מלוא חומר החקירה".

מבדיקת תיקי האוניברסיטה עולה כי בא כוחו של הנילון פנה שוב ושוב לקובלת ולוועדת המשמעת, החל מנובמבר 2010, בבקשה לקבל חומרים הדרושים לו לשם הכנת תגובה, וכי הוא ציין שלא כל בקשותיו נענו.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה הקובלת, בין היתר, כי "עשתה מאמצים רבים לספק לבא-כוח הנילון כל חומר חקירה שהיה ברשותה, ואף סיפקה לו אותם חומרים כמה פעמים".

יצוין כי הנושא הועלה לדיון בישיבה של ועדת המשמעת בסוף ספטמבר 2011, כשמונה חודשים לאחר הגשת הקובלנה וימים ספורים לפני שמיעת העדה הראשונה, אך עד מועד סיום הביקורת, שנה לאחר מכן, לא דאגה ועדת המשמעת שהעניין יבורר ויוסדר.

6. כאמור, בפברואר 2011 הגישה המתלוננת לבית הדין האזורי לעבודה תביעה נגד הנילון ונגד האוניברסיטה. לשם טיפול בתביעה שכרה האוניברסיטה את שירותיה של עורכת דין חיצונית (להלן - באת כוח האוניברסיטה). באפריל 2011 הוחל בהליך גישור בין שלושת הצדדים, והוא הסתיים באוגוסט אותה שנה בלא הצלחה.

ממכתבים שונים שכתב יועמ"ש האוניברסיטה לנשיא עולה כי הנשיא בחר שלא לשתפו בהליכי המשמעת ובהליכי הגישור שניהלה האוניברסיטה, ועל כן לא היה מעורב בהם כלל, ובכלל זה בבחירת באת כוח האוניברסיטה בהליך הגישור ובבית הדין האזורי לעבודה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי טיפול במקרים שבהם עולה חשש להטרדה מינית הוא מורכב ורגיש וכרוכות בו סוגיות משפטיות לא מעטות. לכן מתבקש שהגורמים המטפלים בנושא מטעם האוניברסיטה יקבלו ליווי משפטי בביצוע פעולותיהם בתחום זה, ולשם כך ראוי כי יסתייעו בשירותיו של יועמ"ש האוניברסיטה.

7. באוקטובר 2011 נענה בית הדין לבקשתו של הנילון ונתן צו ארעי המונע את קיום ישיבות ועדת המשמעת עד לשיבה הבאה של בית הדין לעבודה. ניסיונות הגישור בין המתלוננת ובין הנילון נמשכו, ובדצמבר 2011 הם הודיעו לבית הדין על הסכם פשרה לסיום הסכסוך ביניהם וביקשו ממנו להורות על "דחיית התביעה" נגד הנילון⁴¹. בד בבד הם דיווחו לוועדת המשמעת על ההסכמות, הודיעו לה שהנילון מסר לאוניברסיטה כי יסיים עבודתו ב-13.1.12, כפי שנקבע בחוזה עמו, וביקשו ממנה להפסיק את ההליך המשמעתי.

ועדת המשמעת דנה בבקשה בינואר 2012 והחליטה כי נוכח הזמן הרב, המאמצים והכספים הרבים שהושקעו בביור התלונה, יש צורך גדול להמשיך בביור. השיקול המכריע בעיני הוועדה היה "ההשפעה הפוגעת במוסר העבודה במוסד והדמורליזציה הצפויה של עובדיו אם תישאר התלונה ללא הבהרה והכרעה". בעקבות החלטת ועדת המשמעת פנו בסוף אותו חודש המתלוננת והנילון לבית הדין האזורי לעבודה בבקשה "לתת צו מניעה ו/או צו עשה ו/או צו הצהרתי" ולאסור על האוניברסיטה וועדת המשמעת שלה להמשיך בהליכי המשמעת נגד הנילון. לא ניתן צו כמבוקש.

במרץ 2012 פנתה הקובלת ליועץ המשפטי לממשלה (להלן - היועמ"ש) במכתב שכותרתו "בקשה להתייצבות היועץ המשפטי לממשלה בהליכים בבית הדין לעבודה". במכתב טענה הקובלת כי מדובר בסוגיה עקרונית - האם הסדר בין מתלוננת לנילון מצדיק הפסקת הליכי משמעת המתקיימים לפי חוק הטרדה מינית - סוגיה זו תוכרע כנראה בבית הדין האזורי לעבודה. הקובלת טענה כי ראוי לשקול את האפשרות שאינטרס הציבור ייוצג באותו הליך על ידי היועמ"ש על פי כל דין וחוק לרבות פקודת סדרי הדין (התייצבות היועץ המשפטי לממשלה) [נוסח חדש], מאחר שמתעוררת שאלה שהיא בגדר "זכות ציבורית או עניין ציבורי, שמן הראוי כי ייוצגו בפניו ביד לעבודה ע"י היועמ"ש".

באפריל 2012 עדכנה באת כוח האוניברסיטה (המשמשת גם באת כוח ועדת המשמעת) את בית הדין האזורי לעבודה בדבר פנייתה של הקובלת והודיעה לו כי לדעת האוניברסיטה ולדעת ועדת המשמעת "מן הראוי להמתין לתשובת היועץ המשפטי לממשלה לפנייה זו לפני קבלת כל החלטה

41 בסוף דצמבר 2011 קיבל בית הדין את הבקשה והחליט לדחות את התביעה נגד הנילון.

בעניין". יצוין שהמתלוננת והנילון הודיעו לבית הדין האזורי לעבודה כי הם מסכימים להמתין לקבלת עמדתו של היועמ"ש⁴².

עד אוקטובר 2012 לא פנו האוניברסיטה או הקובלת שוב ליועמ"ש כדי לברר אם הוא מתכוון להתייצב בהליך המשפטי, ואילו ועדת המשמעת נמנעה מלהמשיך בקיום ההליך המשמעת.

בעקבות הביקורת פנתה הקובלת בסוף אוקטובר 2012 ליועמ"ש, ביקשה ממנו לטפל בנושא ולהודיע לה מה החלטתו. בנובמבר 2012 מסרה המחלקה לסכסוכי עבודה בפרקליטות המדינה לקובלת כי הבקשה "להתייצבות היועמ"ש לממשלה הועברה לטיפול הפרקליטות, ונמצאת עדיין בשלבי בירור... מתיק בית הדין עולה כי הצדדים עצמם הם שביקשו לעכב את ההליכים. עמדת היועץ המשפטי לממשלה - בין אם יוחלט על הצטרפות ובין אם לאו - אינה מעכבת את ההליכים בבית הדין, וגם אין כל סיבה שתעכב" (ההדגשה במקור).



הנה כי כן, בעקבות תלונה על הטרדה מינית התקיימו הליך משמעת באוניברסיטה, הליך בבית הדין לעבודה והליך גישור. החוק והתקנות קובעים כי הטיפול בהטרדה מינית ייעשה ביעילות וללא דיחוי, ואולם בפרשה זו התנהלו ההליכים בעצלתיים ועוכבו מפעם לפעם.

לדעת משרד מבקר המדינה, ההתמשכות הניכרת מאוד של הטיפול בתלונה אינה רצויה ומעבירה מסר בעייתי לגבי יחסה של האוניברסיטה להטרדות מיניות. על האוניברסיטה וועדת המשמעת לפעול באופן שיחיש את הטיפול ויבטיח את סיום הפרשה בהקדם.

דיווח למוסדות המנהלים

חבר הנאמנים, המתכנס פעם בשנה ובו חברים נציגי ציבור רבים, הוא המוסד העליון של האוניברסיטה. הוא מוסמך בין היתר לאשר קודים אתיים, כללים וסייגים מחייבים להתנהגות עובדי המוסד, לשמירה על האינטרסים של המוסד ולהימנעות ממעשים הגורמים לניגוד עניינים ולפגיעה במחויבות המוסד, ברוחו ובמטרותיו. הוועד המנהל של האוניברסיטה מורכב מחברי חבר הנאמנים תושבי ישראל; הוא אמור להתכנס על פי תקנון האוניברסיטה שש פעמים בשנה לפחות, ו"משמש כמורשה של חבר הנאמנים למלא את כל הסמכויות והכוחות המסורים לחבר הנאמנים". ועדת הקבע מתמנה על ידי הוועד המנהל ומורכבת ברובה מנציגי ציבור. היא מתכנסת על פי התקנון פעם בחודש לפחות ומוסמכת בין היתר לקיים פיקוח שוטף על מימוש מדיניותה ותכניותיה של האוניברסיטה.

מקרה שבו עולה חשש להטרדה מינית ולהתנכלות על ידי עובד בכיר של האוניברסיטה עלול להשפיע השפעה לא מעטה על דמותה ועל תפקודה. לפיכך ניתן לצפות כי המוסדות המנהלים יקבלו מפעם לפעם מנשיא האוניברסיטה דיווחים על אופן הטיפול בנושא.

42 הנילון התנה את הסכמתו בכך שוועדת המשמעת לא תחדש את ההליכים בטרם ייתן בית הדין החלטה בנושא; המתלוננת הסכימה להמתין בהנחה ש"ממילא ההליכים בוועדת המשמעת מתעכבים עד לקבלת עמדת היועץ המשפטי לממשלה".

ואולם נמצא כי עד מועד סיום הביקורת בנושא לא דיווח הנשיא או מי מטעמו על המקרה לשום מוסד מהמוסדות המנהלים של האוניברסיטה, ומוסדות אלה לא בחנו את טיפולה של הנהלת האוניברסיטה בנושא ולא דנו בהשפעותיו על תפקוד האוניברסיטה, צביונה ודמותה.

יצוין כי בשנת 2006 פרסם משרד מבקר המדינה דוח ביקורת על הליכי משמעת בתאגידים סטטוטוריים ובבנק ישראל⁴³. ברוח נקבע, בין היתר, כי "ראוי שנושא המשמעת יוצג לפני מועצת התאגיד כדי שיהיה לה מידע על המשמעת בתאגיד ועל הפעולות שנקטו בנושא וכדי להגביר את המודעות של מועצת התאגיד לנושא זה".

לדעת משרד מבקר המדינה, המלצה זו כוחה יפה גם לפעולות מוסדות להשכלה גבוהה בענייני משמעת בכלל ובייחוד בנושא עברות משמעת חמורות, בהן הטרדה מינית. מן הראוי שהנהלת האוניברסיטה תדווח ללא דיחוי לוועד המנהל ולוועדת הקבע על טיפולה בתלונה האמורה בכלל ועל התקדמות ההליך המשמעתי הנוגע אליה בפרט.



במקרה שהובא בפרק זה, הנוגע לתלונה על הטרדה מינית והתנכלות באוניברסיטת בר-אילן, נמשך טיפולם של כל אחד מהגורמים באוניברסיטה שמונו לטפל בנושא זמן רב ובלתי סביר; אף שעברו יותר משלוש שנים וחצי מאז הוגשה התלונה טרם הסתיים הטיפול בנושא. עקב כך נגרמו סבל רב ועינוי דין הן למתלוננת והן לנילון, נפגע תפקודה התקין של האוניברסיטה, ואף הועבר לעובדי האוניברסיטה ולתלמידיה מסר שעלול להרתיעם מלהגיש תלונות על הטרדה מינית ועל התנכלויות הקשורות להטרדה.

על האוניברסיטה לנתח את דרך טיפולה בנושא על שלביו ולהפיק לקחים בדבר מינוי הגורמים האמורים לטפל בנושא, הסמכויות והתפקידים של כל אחד מהם ומילוי חובתם לפעול ביעילות וללא דיחוי כנדרש על פי הדין.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה האוניברסיטה כי התמשכות הטיפול בתלונה אין בה כדי ללמד על יחסה לעברות בתחום ההטרדה המינית, וכי היא "תלמד את הרוח ותקפיד להסיק מסקנות ממנו על מנת לתת מענה לבעיות כגון אלה אם תתעוררנה בעתיד".

מעורבות מל"ג וות"ת

מל"ג היא המוסד הממלכתי הממונה על ענייני השכלה גבוהה במדינה, והיא פועלת כגוף עצמאי שתפקידו להסדיר את העיסוק בהשכלה גבוהה ולפקח על תחום זה בלא מעורבותה של הממשלה. על פי חוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958, מל"ג מוסמכת, בין היתר, להכיר במוסד

43 מבקר המדינה, דוח שנתי 56ב (2006), עמ' 105.

כלשהו כמוסד להשכלה גבוהה על יסוד כללים שקבעה, והיא רשאית, "לאחר התייעצות עם המוסדות המוכרים הנוגעים בדבר, להציע הצעות בדבר ביסוסם, הרחבתם ושכלולם ובדבר שיתוף הפעולה בינם לבין עצמם".

ות"ת היא ועדת משנה של מל"ג והזרוע המבצעת שלה. המקורות הנורמטיביים לפעילותה ולסמכויותיה הם חוק מל"ג והחלטת ממשלה מ-1977, שבה אצלה הממשלה לוות"ת את סמכויותיה לחלק את כספי המדינה למוסדות להשכלה גבוהה, שהיו חלק מסמכותה השירותית של הממשלה ועוגנו אחר כך בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.⁴⁴ בין היתר הוטל עליה לחלק את תקציב המדינה להשכלה גבוהה בין המוסדות להשכלה גבוהה הזכאים לכך, וכן לפעול לייעול המוסדות להשכלה גבוהה ולתיאום ביניהם כדי למנוע כפילות מיותרת ולהביא לידי חיסכון. בנושאים שוות"ת מוצאת לנכון היא מנחה את המוסדות שהיא מתקצבת כיצד לפעול.

בלי לגרוע כהוא זה מאחריותן של הנהלות המוסדות לפעילותם ולניהולם התקינים של המוסדות, גם על מל"ג וות"ת, הממונות הישירות על מערכת ההשכלה הגבוהה, מוטלת אחריות מסוימת לפעילות המוסדות ולתפקודם.

דיונים והנחיות

למעשי הטרדה מינית במוסדות להשכלה גבוהה עלולה להיות השפעה שלילית על צבינה ועל דמותה של מערכת ההשכלה הגבוהה. ממצאיו של דוח זה מלמדים על שונות בסדרי טיפול שנהוגים במוסדות להשכלה גבוהה בקשר למניעת הטרדות מיניות ולטיפול בתלונות בנושא.

הועלה כי מאז התקבל החוק למניעת הטרדה מינית לפני יותר מעשר שנים, לא התקיים במל"ג ובוות"ת דיון בהשפעתו של החוק על מערכת ההשכלה הגבוהה ובפעולות שחקיקתו מחייבת לנקוט במוסדות שבאחריותן. מל"ג וות"ת לא גיבשו מדיניות ולא קבעו קווים מנחים לפעולותיהם של המוסדות. גם כשהנושא עלה על סדר היום הציבורי עם פרסומם של מקרים חמורים של הטרדה מינית והתנכלות שהתרחשו בכמה מוסדות להשכלה גבוהה, לא ביקשו מל"ג וות"ת לקבל דיווח מסודר כלשהו מהמוסדות ולא קיימו דיון בנושא.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012 טענה מל"ג כי נוכח עצמאותם המינהלית של המוסדות להשכלה גבוהה ואופי תפקידן של מל"ג וות"ת, אין מקום שהן "תתפקדנה כמעין ערכאת ערעורים הבוחנת את דרכי הטיפול של המוסדות בתלונות על הטרדה מינית... ואין זה מתפקידן לגבש מדיניות באשר לדרך הנאותה לצמצם את מספר המקרים של הטרדה מינית... המחוקק הוא זה שקבע את המדיניות הברורה באשר לדרך שבה על המוסדות לנקוט בתחום זה, את האמצעים לאכיפת החוק, ואף הביע את מדיניותו באמצעות התקנון לדוגמה שבתקנות".

משרד מבקר המדינה מעיר למל"ג ולוות"ת כי גיבוש מדיניות וקביעת קווים מנחים בנושא חשוב הנוגע כאמור לצביונה ולדמותה של מערכת ההשכלה הגבוהה, אינם פוגעים בעצמאותם המינהלית של המוסדות. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי התקנון לדוגמה הוא תקנון כללי המיועד לגופים מסוגים שונים, ולכן הוא אינו יכול לשמש תחליף למדיניות המתאימה למערכת מורכבת ומיוחדת כמו מערכת ההשכלה הגבוהה. לנוכח היקפה של מערכת ההשכלה הגבוהה, המונה עשרות מוסדות, ולנוכח ההבדלים הניכרים בדרכי המניעה והטיפול, הרי שלמל"ג ולוות"ת, הממונות הישירות כאמור על מערכת ההשכלה הגבוהה, חשיבות רבה בהנחיית המוסדות ובהסדרתן של תחום חשוב זה. יש מקום לכן שמל"ג ווות"ת יקיימו פעולות שיתרמו להסדרה של הטיפול בתחום זה בקרב המוסדות. במסגרת זו עליהן לבחון את ביצוע הפעולות האלה: בקשה לקבל מהמוסדות להשכלה גבוהה דיווחים תקופתיים בדבר מספר התלונות על הטרדות מיניות שקיבלו, שיעור התלונות שהתבררו נכונות והעונשים שהוטלו על המטרידים; בקשה לקבל מהמוסדות דיווחים תקופתיים על פעולות ההסברה וההדרכה שקיימו בנושא; גיבוש מדיניות ברורה בדבר הדרך הנאותה לצמצום מספר המקרים של הטרדה מינית, הן על ידי פעולות מניעה והסברה והן על ידי צעדי ענישה הולמים. לנוכח חשיבותן של פעולות ההסברה וההדרכה, על מל"ג ווות"ת לגבש תכנת הדרכה ממוחשבת שתופץ לכל המוסדות להשכלה גבוהה ולחייב את חברי הסגל האקדמי והמינהלי ואת הסטודנטים ללמוד אותה. על מליאת מל"ג לקיים בהקדם דיון ולגבש את עמדתה בדבר אופן טיפולה בנושא.

תקנונים

כאמור, על פי החוק והתקנות, מחובותיו של מוסד אקדמי המעסיק יותר מ-25 עובדים להתאים את הוראות התקנון לדוגמה לתנאיו המיוחדים של המוסד ולהסדר המשמעת שלו.

בנייר עמדה בנושא "טיפול ומניעה של הטרדות מיניות במוסדות להשכלה גבוהה" שהכינה התאחדות הסטודנטים במאי 2011 לקראת ישיבת הוועדה לקידום מעמד האישה של הכנסת ב-30.5.11 (להלן - נייר העמדה), הצביעה ההתאחדות על הבדלים בין המוסדות בנושא ההטרדה המינית, הן בתקנונים הנהוגים בהם והן בטיפולם בפועל במקרים של הטרדות מיניות. עוד הודגש חסרונו של "תקנון משותף, 'אני מאמין' משותף או כל מסמך אחר הקיים במסגרת החוק או תקנות מל"ג" שיאחד את טיפולם של המוסדות בהטרדות מיניות, כפי שנעשה בנושאים רבים אחרים; וצוין כי ההבדלים האמורים מביאים לאי-שוויון בין הסטודנטים המתלוננים במוסדות השונים וכן בין הנילוונים. התאחדות הסטודנטים עמדה על כך שיש צורך בנוהל אחיד לכל המוסדות שייתן מענה לשלל הבעיות שצוינו בנייר העמדה ויהיה נגיש לכל הסטודנטיות והסטודנטים, לסגלי ההוראה ולעובדי המוסד.

חוסר האחידות בין המוסדות בנוגע לטיפול בהטרדות מיניות עלה לדיון בישיבה האמורה של הוועדה לקידום מעמד האישה, ומהפרוטוקול מתברר שאין תמימות דעים בנושא בין חברי הכנסת ובין מל"ג: חברת כנסת זהבה גלאון ציינה כי "לפני כשלוש שנים, שרת החינוך דאז, יולי תמיר, התחייבה שינוסח קוד אתי אחיד לכל המוסדות להשכלה גבוהה, כולל האוניברסיטאות, כולל מכללות. עברו שלוש שנים, שום דבר לא קרה... צריך להיות נוהל אחיד לכל המוסדות להשכלה גבוהה וצריך לדרוש משר החינוך... שינחה את כל ראשי האוניברסיטאות והמכללות שהוא אחראי עליהם גם כראש המל"ג, לקבוע נוהל אחיד". חברת הכנסת רחל ארטו אמרה בדיון כי "אין שום סיבה בעולם שלא יהיה מעקב... אחידות, מטבע הדברים צריכה להיות אחידות, אותה אחידות בצבא, ובאקדמיה ובבתי חולים, ובמינהל הממשלתי, ובכל מקום שהוא".

לעומת זאת, נציג מל"ג טען בישיבה שאין כלל ודאות שצריכה להיות אחידות מלאה בתקנונים, שכן כל מוסד מתאים את התקנון לדוגמה לנסיבותיו הוא, לגודלו ולאופיו. עוד ציין הנציג שזו הפעם הראשונה שהובא לידיעת מל"ג שיש בעיה באכיפת התקנונים, ושכחונות מל"ג לבדוק אם קיים תקנון בכל אחד מהמוסדות ולדאוג לאכיפתו.

בדיון סוכם שהוועדה תפנה לשר החינוך, יו"ר מל"ג, בדרישה מפורשת להנהיג נוהל אחיד לטיפול בהטרדות מיניות בקמפוסים. בעקבות הדיון פנתה יו"ר הוועדה ביוני 2011 לשר החינוך ופירטה לפניו את החלטות הוועדה ובהן הבקשה ל"יצירת נוהל אחיד לגבי הטיפול בהטרדות מיניות בכל המוסדות להשכלה גבוהה ויצירת מנגנון דיווח לוועדה לקידום מעמד האישה אחת לשנה על הטיפול בתופעה". בדצמבר 2011 נפגשו נציגי התאחדות הסטודנטים עם סגן יו"ר מל"ג ומסרו לו את נייר העמדה.

הועלה כי עד מועד סיום הביקורת, אוקטובר 2012, לא דנו מל"ג וות"ת בבקשת הוועדה לקידום מעמד האישה, ולא נקבעו הנהל ומנגנון הדיווח הנדרשים.

בתשובתו של שר החינוך למשרד מבקר המדינה מינואר 2013 הוא חזר והעלה את הטענות שהציגה מל"ג בתשובתה האמורה למשרד מבקר המדינה. בין היתר ציין כי "אנשי המקצוע במועצה להשכלה גבוהה סבורים שעל פניו אין מקום להכנת תקנון אחיד למוסדות להשכלה גבוהה, זאת בין היתר, נוכח העובדה כי החוק קבע תקנון מוצע מספק ולא קבע חובה לקביעת תקנון אחיד של כל המוסדות להשכלה גבוהה, נוכח עצמאותם של המוסדות להשכלה גבוהה...".

משרד מבקר המדינה רואה חשיבות בהכנת תקנון אחיד המותאם למוסדות להשכלה גבוהה שיקבע, בין היתר, את המדיניות, את העקרונות המרכזיים ואת אופן הטיפול הבסיסי במקרים של הטרדה מינית, שיחייבו את כל המוסדות. על בסיס תקנון זה יכין לעצמו כל מוסד נוהל מפורט שיהיה מותאם לאופיו ולייחודו. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי כי העמדות האמורות המובאות בתשובות מל"ג ועוזר השר יובאו לדיון במליאת מל"ג; ואם יוחלט שאין מקום להכנת תקנון אחיד - תעדכן מל"ג את הוועדה לקידום מעמד האישה בדבר החלטתה, כדי שזו תבחן את בקשתה ממאי 2011 בעניין זה. כמו כן על מל"ג וות"ת לבחון את התקנונים למניעת הטרדה מינית של כל המוסדות ובמידת הצורך לפעול לאכיפתם, כפי שהודיעו בכנסת שבכוונתן לעשות.

בסוף ינואר 2012 הודיעו מל"ג וות"ת למשרד מבקר המדינה כי ממידע שמסרו המוסדות עולה שכמעט כולם עומדים בהוראות החוק בנושא, וכי "ככל שיתברר כי מוסדות מסוימים אינם ממלאים אחר הוראות החוק, [הן יפעלו] בעניין זה".

אי-בהירות בעניין דרכי הטיפול של המוסדות בתלונות

מנייר העמדה שהכניח כאמור התאחדות הסטודנטים עולה שאף שהחוק והתקנות התקבלו לפני יותר מעשור, ואף שהמוסדות פרסמו בעקבותיהם תקנונים מותאמים, יש חברי סגל וסטודנטים שעדיין אינם יודעים מהן דרכי הטיפול של המוסדות בתלונות על הטרדות מיניות והתנכלות, ובכלל זה מהם סדרי הדין בהליך המשמעת. בין היתר יש אי-בהירות בעניינים כגון מיהו הגוף המוסמך לברר את התלונה (האחראית, ועדת המשמעת או בית הדין המשמעת); מיהם היושבים בוועדה או בבית הדין; אם יש בוועדה נציגות לסטודנטים; אם יש הבדל בין הטיפול בתלונה נגד מרצה ובין הטיפול בתלונה נגד סטודנט; מהם העונשים שיכולים להיות מוטלים על הנילוך; ומדוע עונשים אלה אינם מפורסמים.

הנתונים שמסרו המוסדות להשכלה גבוהה בשאלונים ששלח אליהם משרד מבקר המדינה מצביעים על פרסום חסר, הפצה לא יעילה של חומרי הסברה, הדרכה לא מספקת של העובדים והסטודנטים וניהול לא שקוף של הליכי המשמעת.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מל"ג וות"ת לתת את דעתן להיבטים אלה. מן הראוי שידרשו מהמוסדות לפרסם באינטרנט או בעלוונים פנימיים פרטים על מקרים של הטרדות מיניות שאירעו בתחומם ועל דרך טיפולם בנושא. לנוכח החשיבות של ההליך המשמעתי ויכולתו לתרום להגברת האמון של הסטודנטים והציבור כולו במערכת ולצמצום הרתיעה מהגשת תלונות, על מל"ג וות"ת לקבוע מדיניות וקווים מנחים לניהול הליך משמעתי שיבטיחו שהוא ינוהל באופן הוגן ומקצועי, ועל בסיסם יקבע כל מוסד ומוסד כללים מפורטים בנושא.

בסוף ינואר 2012 הודיעו מל"ג וות"ת למשרד מבקר המדינה כי כבר בתחילת אותו חודש הן פנו למוסדות להשכלה גבוהה לבחינת יישום הוראות החוק למניעת הטרדה מינית, התשנ"ח-1998 והתקנות שהותקנו מכוחו, וכן לקבלת התייחסותם לטענות שהועלו מטעם התאחדות הסטודנטים בנושא. לאחר קבלת התשובות מהמוסדות בכוונתן להביא את הנושא לדיון במליאת מל"ג.

הועלה כי עד אוקטובר 2012 לא התקיים כל דיון בנושא במליאת מל"ג, שכן חלק מהמוסדות לא הגיבו על פניית מל"ג וות"ת.

בדצמבר 2012 הודיעו מל"ג וות"ת למשרד מבקר המדינה כי באוקטובר אותה שנה הן שלחו תזכורות למוסדות שלא הגיבו עד אותה עת, וכי "כיום משיש ביד[ן] את תשובות מרבית המוסדות [הן] שוקדות על הכנת מסמך שיובא לדיון במליאת המל"ג בהקדם".

סיכום

פרשיות של הטרדות מיניות שעלו לסדר היום הציבורי בשנים האחרונות מעידות שמדובר בבעיה העלולה להיות שכיחה במיוחד במוסדות שמתקיימים בהם יחסי היררכיה ותלות, כדוגמת המוסדות להשכלה גבוהה. החוק והתקנות מטילים על המוסדות להשכלה גבוהה, כמעביד, חובה לנקוט פעולות למניעת הטרדות מיניות והתנכלויות במסגרת יחסי העבודה ולטפל במקרים שהגיעו לידיעתם בייעילות ומתוך הגנה על כבודם ועל פרטיותם של הצדדים המעורבים. ואולם מממצאי דוח זה עולה שיש מוסדות שמילאו את דרישות החוק והתקנות רק שנים מספר לאחר פרסומם, ויש מוסדות שעדיין אינם מקפידים למלא את כל הדרישות. יישום מלא של החוק ושל התקנות כמות שהם עשוי להביא לצמצום היקף ההטרדות המיניות במוסדות אלה. בד בבד נדרש שיפור בנוסח התקנות, לשם הבהרה ואכיפה אפקטיבית יותר.

לפי נתוני המוסדות להשכלה גבוהה, הם טיפלו בממוצע בכל שנה בכ-42 תלונות על הטרדה מינית, אך מתוצאות סקר שעשה מכון מחקר עבור התאחדות הסטודנטים עולה שהבעיה רחבה הרבה יותר, שכן הרוב המכריע של המוסדות מעדיפים שלא להתלונן.

בידי משרד מבקר המדינה אין הכלים והמידע הדרושים כדי להכריע בדבר הפער האמור, ואף על פי כן, על כל אחד מהמוסדות מוטל לבחון את העניין, למצוא את הסיבות למיעוט היחסי של תלונות על הטרדות מיניות ולנקוט את הצעדים הדרושים בעניין זה כדי שהמוטרדים לא יחששו להתלונן על כך.

בשני מקרים הנוגעים למידע על הטרדות מיניות באוניברסיטה העברית הייתה פעילותה של זו מועטה בלבד ובלתי מספקת. הועלו גם ליקויים בטיפול של אוניברסיטת בר-אילן בתלונה על הטרדה מינית בתחומה, שגם אם אין ללמוד מהם בהכרח על יחסה של האוניברסיטה לעברות בתחום זה, היה בהם כדי להעביר לעובדי האוניברסיטה ולתלמידיה מסר שעלול להתיעם מלהגיש תלונות על הטרדה מינית ועל התנכלויות הקשורות להטרדה. עוד עולה שמל"ג וות"ת, הממונות הישירות על מערכת ההשכלה הגבוהה, לא נדרשו לנושא זה עד כה.

להלן עיקרי התחומים שבהם נדרשים המוסדות להשכלה גבוהה לפעול כדי לבנות תשתית של אמון בעניין זה בינם לבין כלל חברי הסגל האקדמי והמינהלי והסטודנטים: קביעת תקנונים ברורים ומפורטים; הכשרת האחראיות או האחראים לטיפול בנושא; הפצת הומרי הסברה לעובדים ולסטודנטים ברחבי הקמפוס; וקיום פעולות הסברה יסודיות ומעמיקות כגון כנסים, הרצאות וסדנאות. כמו כן, יש לבחון ולשפר את ההליך המשמעותי הנהוג במקרים של הטרדה מינית והתנכלות שהגיעו לידיעת המוסדות: מוצע לגוון את הרכב בתי הדין המשמעותיים של הסגל האקדמי כך שיכללו משפטנים, נציגי ציבור וחברים משני המינים, ולהניח תשתית שתבטיח שמירה על יחסים פורמליים בין שופטים ונילונים. כמו כן, ראוי שיפורסם מידע על הצעדים המשמעותיים שנקטו המוסדות בטיפולם בתלונות שהוגשו. ככלל, על המוסדות לפעול באופן שייצור אווירה מונעת ומגנה שתסייע לטיפול יעיל בנושא.

כדי שהמוסדות להשכלה גבוהה יקיימו את החוק והתקנות כלשונם וזכרום ויבטיחו שיטמע איסור הטרדה מינית וההתנכלות, המליץ משרד מבקר המדינה שנוסף על קיום הכנסים יסתייעו המוסדות, בין היתר, בלומדות (תכנות הדרכה ולמידה). מקצת המוסדות השיבו כי פיתחו לומדות להסברה בנושא מניעת הטרדה מינית, ומקצתם השיבו כי הם פועלים לפיתוח לומדות כאלה.

על מל"ג וות"ת להידרש בהקדם לנושא, לקבל מהמוסדות דרך שגרה נתונים על תלונות שהתקבלו אצלם ולבחון את כל התקנונים שקבעו המוסדות ואת דרכי הטיפול שלהם בתלונות על הטרדות מיניות. על מל"ג וות"ת לגבש בהקדם מדיניות ברורה בדבר הדרך שעל המוסדות לנקוט בתחום זה, וקווים מנחים שעל בסיסם יקבע כל מוסד ומוסד כללים מפורטים, המתאימים למאפייניו הייחודיים, לטיפול בנושא בכלל ולניהול ההליך המשמעותי בפרט.

על משרד המשפטים, שהשר העומד בראשו ממונה על ביצוע החוק והתקנות, לפעול לתיקון התקנות בהתאם לממצאי דוח זה, ובכלל זה ליצור בהן מנגנון אפקטיבי יותר ועדכני יותר להטמעת הנושא.

תיקון הליקויים המפורטים בדוח זה ויישום המלצותיו על ידי כל הגורמים הנוגעים בדבר יש בהם כדי לתרום להגברת המודעות, להרתעה ולצמצום מקרים של הטרדות מיניות במוסדות להשכלה גבוהה וכן לעידוד נפגעים להגיש תלונות בנושא.