

הטיפול בעבירות משמעת  
במוסדות להשכלה גבוהה



## תקציר

### רקע כללי

הדין המשמעתי נועד לקיים מסגרת של כללי התנהגות ראויים במוסד ציבורי, להגן על ערכים ועקרונות כטוהר המידות והגינות, שעליהם מושתת אמון הציבור במוסד הציבורי - במקרה הנדון מוסד להשכלה גבוהה (להלן - מוסד). הסטודנטים והסגל האקדמי הם האוכלוסייה העיקרית במוסד. הסטודנטים, בוגרי ההשכלה הגבוהה לעתיד, הם דור העתיד של המדינה אשר יאיישו תפקידי מפתח במנהל הציבורי, בחברה ובכלכלה ובכל תחומי החיים שיושרה אישית וערכי מוסר הם חלק בלתי נפרד מהם. הסגל האקדמי (להלן גם - הסגל) מלמד את הסטודנטים, מקדם את המוסד האקדמי, מבצע מחקר ומשמש כתשתית לפיתוח ההון האנושי - דהיינו הסטודנטים - במגוון רחב של תחומים. מכאן החשיבות שבקיום הדין המשמעתי ובפעילות לצמצום עבירות המשמעת של שתי אוכלוסיות אלו.

כלי מרכזי העומד לרשות המוסדות לצמצום עבירות המשמעת, הן של סטודנטים והן של הסגל האקדמי, הוא תקנון המשמעת. תכלית תקנון המשמעת היא להבטיח את אכיפת הוראות המוסד וכללי ההתנהגות המחייבים כל סטודנט וכל חבר סגל הלומדים ומלמדים במוסד. בתקנון המשמעת של המוסדות (להלן - תקנון המשמעת) מוגדרים עבירות המשמעת והעונשים בגינן, המוסדות הממונים על המשמעת, הרכבם וסמכויותיהם, וכך מפורטים בתקנון המשמעת כללי הנוהל המחייבים מוסדות אלה משלב הגשת התלונה ועד שלב מתן פסק הדין. בתקנון המשמעת נוספו עבירות משמעת שלא נקבעו בדינים אחרים.

**עבירות משמעת של הסגל האקדמי:** לשם הסדרת אכיפת דיני המשמעת של הסגל התקינו מרבית המוסדות האקדמיים תקנון משמעת סגל. תקנון המשמעת מפרט את חובות חבר הסגל במסגרת מילוי תפקידיו בכל הנוגע לחברותו במוסד, להוראה, להדרכה, לבחינות ועוד, את העונשים האפשריים על עבירה על הכללים האמורים, את ההליך המשמעתי, את רשויות השיפוט ואת הזכויות והחובות של הסגל במסגרת ההליך המשמעתי.

**עבירות משמעת של הסטודנטים:** בשנים 2010-2015 חלה מגמת גידול בהיקף עבירות המשמעת ב-18 מ-26 המוסדות שנבדקו. בביקורת נמצא כי היקף עבירות המשמעת גדל מאוד במספרים מוחלטים גם יחסית לגידול במספר הסטודנטים. מרבית עבירות המשמעת של סטודנטים הן הונאה במבחן והונאה בעבודה. אחד הזרמים לכך הוא ההתפתחות הטכנולוגית ושיעורו העצום של המידע הזמין ברשת האינטרנט. התפתחות זו מחייבת את המוסדות למדוד את היקף התופעה ומרכיביה ולקבוע דרכים להתמודד עמה.

כלים נוספים לתקנון שעשויים לסייע במיגור התופעה: הסברה, חינוך, הטלת עבודות אקדמיות שהכנתן ובדיקתן מתפרסת על פני השנה, עידוד הסגל להשתתף

במאבק בעבירות המשמעת ושימוש בכלים ממוחשבים כגון תוכנות לזיהוי העתקת עבודות, תוכנות לערבול מבחנים והתקנת מצלמות בכיתות הלימוד.

## פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים ינואר עד יולי 2016 את הדרכים שבהן המוסדות האקדמיים מטפלים בעבירות משמעת ואת הפעולות שהם נוקטים לצמצום העבירות. הביקורת בוצעה ב-26 מוסדות<sup>1</sup> (להלן - המוסדות שנבדקו) באמצעות שאלונים שנשלחו להנהלותיהם. בדיקה מעמיקה יותר בוצעה באוניברסיטת חיפה, באוניברסיטת בן גוריון בנגב, באוניברסיטה העברית בירושלים ובאוניברסיטת תל אביב.

## הליקויים העיקריים

### הטיפול בעבירות משמעת של הסגל

אין חוק, תקנה, נוהל או החלטה שמחייבים את המוסדות להשכלה גבוהה להתקין תקנון משמעת סגל. אף על פי כן מרבית המוסדות התקינו תקנון סגל ורק ארבעה מהמוסדות שנבדקו לא התקינו תקנון סגל.

בחינת הרכב ועדות המשמעת על פי תקנוני הסגל מעלה שבמרבית המוסדות חברי ועדת המשמעת נבחרים מקרב חברי סגל המוסד בלבד. לא מן הנמנע שחברי הוועדות יהיו כאלו העובדים זה לצד זה ואף לצד חבר הסגל הנילון. עבודתם המשותפת עשויה ליצור יחסי עבודה, מחויבות מקצועית, ואף קשרי חברות ביניהם, שעלולים לפגוע באובייקטיביות ובעצמאות הנדרשת מבתי הדין המשמעתיים. נמצאו מוסדות שהרכב ועדת המשמעת שלהן מאוזן יותר למשל על ידי הכללת נציגי ציבור.

מרבית המוסדות שנבדקו (19 מ-26 המוסדות), דיווחו למשרד מבקר המדינה כי בשנים 2010-2015 לא הוגשו כלל תלונות על הסגל - לא בידי חברי סגל אחרים ולא בידי הסטודנטים. שבעה מוסדות אחרים דווחו בשנים האמורות על מספר

1 אוניברסיטת בן גוריון בנגב, אוניברסיטת אריאל בשומרון, הטכניון-מכון טכנולוגי לישראל, המכללה האקדמית צפת, בצלאל - אקדמיה לאמנות ועיצוב ירושלים, אוניברסיטת חיפה, המכללה האקדמית תל אביב יפו, המכללה האקדמית תל חי, האוניברסיטה העברית בירושלים, שנקר - הנדסה. עיצוב. אומנות, המכללה האקדמית כנרת בעמק הירדן, המכללה האקדמית אשקלון, המכללה האקדמית להנדסה ירושלים עזריאלי, המכללה האקדמית עמק זרעאל, מכון טכנולוגי חולון, המכללה האקדמית אחוזה, המרכז האקדמי רופין, אוניברסיטת תל אביב, אפקה - המכללה האקדמית להנדסה בתל אביב, המכללה האקדמית להנדסה אורט בראודה, אוניברסיטת בר אילן, המכללה האקדמית הדסה ירושלים, המכללה האקדמית ספיר, המרכז האקדמי לב, המכללה האקדמית להנדסה סמי שמעון, המכללה האקדמית גליל מערבי, האוניברסיטה הפתוחה.

כולל של 59 תלונות נגד חברי הסגל האקדמי מתוכם 24 תלונות שלא הבשילו כדי הגשת תביעות משמעתיות.

אשר למוסדות שבהם הוגשו תלונות נגד חברי סגל בגין עבירות משמעת (התלונות היו בגין הטרדה מינית, עבודה נוספת ללא אישור, הנחיית סטודנטים וניגוד עניינים), נמצא כי הליכי המשמעת בהם לא מוצדק, ובכלל זה: המוסדות נמנעו מלתבוע חברי סגל שהוגשו נגדם תלונות חמורות, ולעתים אף עודדו את חברי הסגל האמורים לפרוש פרישה מוקדמת מתפקידם במקום לנקוט נגדם הליך משמעת, והדבר פגע במהות הדין המשמעתי.

### הטיפול בעבירות משמעת של סטודנטים

בדיקת הפעולות שביצעו המוסדות בכל הנוגע לצמצום היקף עבירות המשמעת העלתה כדלקמן: (א) בשנים 2010-2015 לא קיימו מרבית המוסדות שום ישיבה בנוגע לעבירות המשמעת במוסד, אף שבחלק ממוסדות אלה חל בשנים אלה גידול ניכר בהיקף עבירות המשמעת. (ב) מרבית המוסדות הסתפקו בביצוע פעולות הסברה: חברי ועדות המשמעת של מרבית המוסדות קיימו פעולות הסברה וחינוך באמצעות קיום מפגשים ושליחת מזכרים לכלל הסטודנטים בדבר כללי ההתנהגות המצופה מהם בכל הנוגע למבחנים ולהכנת עבודות אקדמיות ובדבר העונשים הצפויים לסטודנטים שיפרו כללים אלה. (ג) מרבית המוסדות לא ביצעו פילוח של הרכב עבירות המשמעת. (ד) רק ארבעה מוסדות פעלו לעידוד הסגל להגשת תלונות נגד סטודנטים באמצעות הסברה והדגשת חשיבות העניין לצמצום עבירות המשמעת.

אחת הדרכים לצמצום מעשי הונאה במסגרת הגשת עבודה אקדמית היא שימוש בתוכנה לזיהוי העתקה (להלן גם - פלגיאט). הועלה כי רק שלושה מוסדות (אחד מהם פרטי) משתמשים בתוכנה זו.

מוכרי עבודות אקדמיות ברשת האינטרנט מפעילים תעשייה שלמה הפוגעת בתהליך הלימוד ובאמינות תעודת הבוגר שמעניק המוסד האקדמי. על פי המלצת היועץ המשפטי לממשלה, על המשטרה לסייע למוסדות להיאבק בתעשייה זו על ידי אכיפת חוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן - חוק העונשין). במועד סיום הביקורת המשטרה טרם החליטה כיצד לאכוף את חוק העונשין על מוכרי עבודות אקדמיות ברשת האינטרנט.

מסקירת דוחות המשמעת של המוסדות עולה כי יש פער ניכר במידת החומרה שמייחסים מוסדות לאותו סוג של עבירות משמעת, כפי שהדבר משתקף בעונשים שגזרו המוסדות השונים. חלק מהמוסדות קבעו בתקנוניהם עונשי מינימום ועונשים על תנאי ואלו אמורים לשקף את מדיניות המוסד בכל הנוגע להתמודדות עם עבירות המשמעת. מוסד המתכוון לפעול בחומרה נגד העבריינים ייטה לקבוע עונשי מינימום ועונשים על תנאי חמורים יחסית. יתר על כן, קיומם של עונשי מינימום ועונשים על תנאי ואזכורם בתקנון מאפשרים לסטודנטים לדעת אילו עונשים הם עלולים לקבל בגין עבירות המשמעת. יישומם ככתבם בתקנון אמור

לשמש כהרתעה מביצוע עבירות משמעת. בפועל נמצא בביקורת כי מרבית המוסדות אשר קבעו עונשי מינימום יישמו אותם באופן חלקי בלבד.

לעתים העבירות שמבצעים הסטודנטים במוסדות הן בגדר עבירה פלילית. לפי סעיף 269 לחוק העונשין, אם במהלך דיון משמעת התגלה חשש לביצועה של עבירה פלילית כהגדרתה בסעיף 268 לחוק העונשין, על המוסדות להודיע על כך ליועץ המשפטי לממשלה. בדיקת עבירות המשמעת במוסדות השונים העלתה כי בדרך כלל המוסדות נמנעים מלמסור הודעות כאמור ליועץ המשפטי לממשלה ומעדיפים לקיים הליך משמעת גם כאשר מדובר בעבירות שהן לכאורה עבירות פליליות.

בדיקת הליכי המשמעת במוסדות העלתה כלהלן: (א) המוסדות לא פעלו על פי לוח הזמנים שנקבע בתקנון. הדבר עשוי לפגוע בזכויות הסטודנט, שהרי הליכי משמעת משבשים את התקדמותו במהלך הלימודים, לעתים אינם מאפשרים לו להירשם לקורס מתקדם ולעתים מחייבים אותו להיבחן באותה הבחינה בכמה מועדים. יש למזער שיבושים אלה ככל האפשר, בייחוד לנוכח העובדה כי לזכות הסטודנט הנאשם עומדת חפותו עד שיורשע. (ב) בחלק מהתקנונים לא נקבעו תאריכים מוגדרים לקיום חלק מהליכי המשמעת, ובכלל זה מועדים לקיום דיון משמעת, למתן גזר הדין, להגשת ערעור ולמתן פסק דין בעניין הערעור, אף שמועדים אלה חיוניים באשר הם מחייבים את חברי ועדת המשמעת לנהל את הליכי הדיון ביעילות ובמהירות האפשרית.

## הטיפול בעבירות המשמעת של סטודנטים מהמגזר הערבי

על פי מחקר שבוצע עבור מכון מופת<sup>2</sup> (להלן - מחקר מכון מופת), 90% מהסטודנטים שהופיעו בשנים 2002-2007 לפני ועדות המשמעת בשלושה מוסדות להשכלה גבוהה בצפון שנבדקו היו מהמגזר הערבי, שיעור גדול בהרבה מחלקם בקרב כלל הלומדים באותם מוסדות (שהיה 35%). ממצאים דומים נמצאו בבדיקת המשך שבוצעה בשנים 2005-2010 בשישה מוסדות בצפון, לרבות באוניברסיטת חיפה. גם בביקורת הנוכחית נמצא כי בשנים 2010-2015 שיעורם של הסטודנטים מהמגזר הערבי בקרב הסטודנטים שזומנו לוועדות המשמעת גדול פי שלושה משיעורם בקרב כלל הסטודנטים.

מבדיקת פעילות המוסדות בכל הנוגע לסיוע להנגשת ההשכלה הגבוהה למגזר הערבי עלה כי המוסדות אינם בודקים את היקף עבירות המשמעת של הסטודנטים מהמגזר הערבי, ועל כן לעתים הם אינם ערים לתופעה זו ואינם פועלים לצמצומה. במסגרת הנגשת ההשכלה הגבוהה למגזר הערבי יש לטפל גם בתופעה האמורה.

## ליקויים בתקנון המשמעת

נמצאו תקנונים שבהם חלק מחברי ועדת המשמעת משמשים גם כחברים בוועדת הערר.

נמצאו תקנונים שאינם מאפשרים לעורך דין לייצג את הסטודנט בהליך המשמעת, וזאת שלא לפי ההלכה הפסוקה.

## ההמלצות העיקריות

כדי להגביר את אמון הציבור בהליכי המשמעת הננקטים נגד אנשי הסגל באקדמיה, על המוסדות והמועצה להשכלה גבוהה (להלן - מ"ג) לשקול להקים גוף משמעתי אחד לכל הסגל האקדמי - גוף שיהיה בלתי תלוי בחברי הסגל ובמוסד, בדומה לגופים שהוקמו במשטרת ישראל ובשירות המדינה.

כל אימת שחברי סגל מבצעים עבירות משמעת חמורות, על המוסדות לקיים את ההליך המשמעתי ולא להחליפו בהליכי שימוע או בסיום העסקה (פרישה או התפטרות), אלא אם כן יש בידם נימוקים לכך שאי-מיצוי ההליך המשמעתי אינו פוגע בתכלית הדין המשמעתי ובשמירה על אמון הציבור.

על המוסדות בשיתוף מ"ג להתקין לסטודנטים תקנון משמעת אחיד עבור כל המוסדות להשכלה הגבוהה או לכל הפחות לקבוע אמות מידה אחידות שישמשו בסיס מחייב לתקנון המשמעת.

על המוסדות לשאוף ליישם, כמדיניות, את עונשי המינימום המפורטים בתקנון. יתר על כן, אם המוסדות חושבים שמדובר בעונשים שאינם מידתיים ועל כן הם מעדיפים שלא ליישם אותם, עדיף שיפעלו לעדכון התקנון בהתאם לכך.

על המוסדות לתקן את תקנוני משמעת סטודנטים ולקבוע בהם מועדים מוגדרים לקיום הליכי משמעת. קיום הליכים משמעתיים סמוך ככל האפשר למועד הביצוע של העבירה המשמעתיית יכול להרתיע מביצועה ולמנוע סחבת שפוגעת בסטודנטים שעומדת להם חזקת החפות.

הסטודנטים עשויים בעתיד לאייש משרות חשובות ולשמש במקצועות שכדי לעסוק בהם נדרשת תעודת יושר. ועל כן אכיפתו של חוק העונשין תאפשר את שמירת האיכות האנושית של בעלי מקצועות ומשרות אלו. על היועץ המשפטי לממשלה לקבוע כללים והנחיות לטיפול בעבירות משמעת שהן גם עבירות לפי חוק העונשין, כדי לאזן בין האינטרס הציבורי לבין המשאבים הכרוכים בטיפול המשטרה בעבירות אלו.

על המוסדות בסיוע מ"ג לשתף פעולה במסגרת השימוש בכלים ממוחשבים לזיהוי פלגיאט כדי לייצר מנגנון יעיל לזיהוי העתקות של עבודות אקדמיות, ובכלל זה על המוסדות לשקול לייצר בסיס מידע משותף של העבודות שהוגשו.

על מל"ג והמוסדות גם יחד לבחון את הסיבות לשיעורם הגדול של הסטודנטים מהמגזר הערבי שעברו עבירות משמעת - שיעור הגדול פי שלושה משיעורם בקרב הסטודנטים - וכן עליהם לבחון דרכים לטיפול בסוגיה זו במסגרת הנגשת ההשכלה הגבוהה למגזר.

## סיכום

שמירה קפדנית על כללי משמעת, על נורמות התנהגותיות ועל טוהר מידות היא נדבך מרכזי בפעילות האקדמית והציבורית של מוסדות ההשכלה הגבוהה; הפרתם, ולו בידי קומץ סטודנטים או אנשי סגל, פוגעת בתדמיתם המוסרית של המוסדות בעיני הציבור ובאמינות ההישגים והתוצרים של בוגריהם, שהם בבחינת העתודה שתאייש בעתיד תפקידי מפתח בתחומי החיים הציבוריים, הכלכליים, החברתיים והתרבותיים במדינה.

ממצאי הדוח מעידים על קוצר ידם של המוסדות במסגרת ההתמודדות עם עבירות משמעת של חברי הסגל, הן במסגרת איתור עבירות אלה והדיווח עליהן והן במסגרת מיצוי ההליכים שננקטו נגד העבריינים. אחת הסיבות לכך היא שחברי רשויות המשמעת הפנים-מוסדיות נבחרים מקרב חברי סגל המוסד. הדבר יכול להקשות עליהם לנקוט הליכים משמעתיים באופן בלתי תלוי נגד עמיתיהם, חברי הסגל. אשר לסטודנטים, בהתחשב בגידול שחל בשנים האחרונות בהיקף עבירות המשמעת שאלה ביצעו, ובפרט לנוכח התופעה של רכישת עבודות והעתקה במבחנים, אין המוסדות להשכלה גבוהה משתמשים באופן המיטבי במגוון האמצעים העומדים לרשותם: המשמעתיים, ההסברתיים, החינוכיים והטכנולוגיים.

כדי שהטיפול בעבירות משמעת של הסטודנטים והסגל במוסדות להשכלה גבוהה יהיה מיטבי, על המוסדות לפעול ביתר תוקף בעניינם; וזאת לצד הגברת המודעות לחשיבות הנושא, התגייסות המוסד לטיפול בנושא, וגיוון הכלים ההסברתיים, החינוכיים והטכנולוגיים הרלוונטיים לעניין זה. יתר על כן, על המל"ג בשיתוף המוסדות לבחון את נושא הקמתו של גוף משמעתי אחד לכל חברי הסגל, אשר יהיה תלוי בחברי הסגל ובהנהלת המוסדות.



## מבוא

הדין המשמעתי נועד לקיים מסגרת של כללי התנהגות ראויים במוסד ציבורי וכן להגן על ערכים ועקרונות כטוהר המידות והגינות, שעליהם מושתת אמון הציבור במוסד הציבורי - במקרה הנדון מוסד להשכלה גבוהה. הסטודנטים והסגל האקדמי הם האוכלוסייה העיקרית במוסד. הסטודנטים, בוגרי ההשכלה הגבוהה לעתיד, הם דור העתיד של המדינה, והם עתידים לאיש תפקידי מפתח במנהל הציבורי, בחברה ובכלכלה ובכל תחומי החיים שיושרה אישית וערכי מוסר הם חלק בלתי נפרד מהם. בה בעת הסגל האקדמי מלמד את הסטודנטים, מקדם את המוסד האקדמי, מבצע מחקר ומשמש כתשתית לפיתוח ההון האנושי - דהיינו הסטודנטים - במגוון רחב של תחומים. מכאן החשיבות שבקיום הדין המשמעתי ובפעילות לצמצום עבירות המשמעת של שתי אוכלוסיות אלו.

כלי מרכזי העומד לרשות המוסדות לצמצום עבירות המשמעת, הן של סטודנטים והן של הסגל האקדמי, הוא תקנון המשמעת. בתקנון המשמעת מוגדרים עבירות המשמעת והעונשים בגינם, המוסדות הממונים על המשמעת, הרכבם וסמכויותיהם, וכן מפורטים בתקנון כללי הנוהל המחייבים מוסדות אלה משלב הגשת התלונה ועד מתן פסק הדין ועוד (להלן - תקנון המשמעת). תקנון המשמעת מוסיף עבירות משמעת שלא נקבעו בדינים אחרים.

**עבירות משמעת של הסגל:** גם בהיעדר חוק או החלטה מחייבת התקינה מרבית המוסדות להשכלה גבוהה (22 מ-26) תקנון משמעת להסדרת אכיפתם של דיני המשמעת של הסגל. תקנון המשמעת מפרט את חובות חבר הסגל והאיסורים המוטלים עליו במסגרת מילוי תפקידיו בכל הנוגע לחברותו במוסד, להוראה, להדרכה, לבחינות ועוד (להלן - עבירות משמעת סגל), את העונשים האפשריים על הפרת הכללים האמורים, את ההליך המשמעתי לביור עבירות משמעת, את רשויות המשמעת וסמכויותיהן, ואת הזכויות והחובות של הסגל האקדמי במסגרת ההליך המשמעתי.

להלן דוגמאות לעבירות משמעת של הסגל: הזנחת תפקידי הוראה, הדרכה ומחקר, אי-השתתפות בפעילות הגופים האקדמיים של המוסד, נטילת רכוש האוניברסיטה שלא כדין, התנהגות שאינה הולמת איש סגל אקדמי ביחסיו עם מוסדות המוסד, עם עובדיו ועם תלמידיו (לעיתים ההתנהגות ההולמת נקבעת בתקנון האתיקה של המוסד), הוצאת דיבה, ניצול לרעה של התפקיד, תרמית במסגרת עבודה מדעית, שיקולים זרים והטרדה מינית. בין העונשים שאפשר לנקוט נגד חברי סגל שעברו עבירת משמעת: התראה, נזיפה, השעיה ללא משכורת, העברה מתפקיד, יציאה לפנסיה מוקדמת, ביטול קביעות, פיטורין עם פיצויים או בלעדיהם.

**עבירות משמעת של סטודנטים:** לפי סעיף 17 לחוק זכויות הסטודנט, התשס"ז-2007, מוסד להשכלה גבוהה יקבע ויפרסם, בכפוף להוראות החוק, כללי התנהגות שעניינם התנהגות מועמדים וסטודנטים במסגרת לימודיהם במוסד, לרבות בזמן הלימודים ובתחומי המוסד, ובכלל זה במעונות הסטודנטים, כמו כן יקבע ויפרסם המוסד תקנון משמעת ואת העונשים הצפויים לסטודנטים שיפרו את הכללים הקבועים בו (להלן - תקנון הסטודנטים). תקנון זה קובע התנהגויות ומעשים של סטודנטים שייחשבו לעבירות משמעת, כגון הונאה בבחינה והונאה בעבודה אקדמית (העתקה או רכישת עבודה והגשתה למוסד), חוסר ציות להוראות המוסד ונהליו

והתנהגות שאינה הולמת סטודנט במסגרת לימודיו במוסד; את רשימת העונשים בגינן, כגון נזיפה או אזהרה, ביטול זכויות ופסילת מבחנים, עבודות, או קורסים וכן הרחקה מהמוסד; את רשויות המשמעת כגון ועדת המשמעת, ועדת הערעור והתובע; את סמכויותיהם; וכן את הליכי הברור שינקטו הרשויות במסגרת הדיון.

בשנים 2010-2015 חל גידול בהיקף הדיווח על עבירות משמעת של סטודנטים, זאת גם יחסית לגידול במספר הסטודנטים; בתקופה האמורה הוגשו בין עשרות למאות תלונות בכל אחד מהמוסדות שנבדקו. מרבית עבירות המשמעת של סטודנטים בשנים אלה הן הונאה במבחן והונאה בעבודה (להלן - עבירות הונאה). אחד הזרזים לכך הוא ההתפתחות הטכנולוגית, שיעורו העצום של המידע הזמין ברשת והקלות היחסית שבה ניתן להעתיק ולרכוש עבודות אקדמיות. לצורך החמרת הטיפול בעבירות משמעת אלה, שבחלקן בוצעו עבירות זיוף או הונאה על פי חוק העונשין<sup>3</sup>, פנו המל"ג, וועד ראשי האוניברסיטאות (להלן - ור"ה), מאז אמצע שנת 2015, לפרקליטות המדינה וליועמ"ש לממשלה בבקשה להגביר את האכיפה הפלילית של עבירות אלה.

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים ינואר - יולי 2016 את דרכי הטיפול של המוסדות להשכלה גבוהה בעבירות משמעת של הסטודנטים ושל הסגל האקדמי ואת הפעולות שהם נוקטים לצמצום היקף העבירות. הביקורת בוצעה ב-26 מוסדות באמצעות שאלונים להנהלותיהם שעסקו בשנים 2010-2015. בדיקה מעמיקה יותר בוצעה באוניברסיטת חיפה, באוניברסיטת בן גוריון בנגב, באוניברסיטה העברית בירושלים ובאוניברסיטת תל אביב.

## הטיפול בעבירות משמעת של הסגל

הסגל האקדמי של מוסד להשכלה גבוהה מייצג את המוסד - הוא שמוביל את המוסד מהבחינה האקדמית והציבורית. חברי הסגל נדרשים לשמור על כללי המשמעת ולהקפיד על האתיקה המקצועית, הן משום שזהו תנאי בסיסי לפעילות תקינה של המוסד האקדמי, לקיום ערכיו ולהשגת מטרותיו, והן משום שבכך חברי הסגל משמשים דוגמה לתלמידי המוסד ולכל הבאים בשעריו. לצד ערכים אתיים כיושרה אקדמית וכבוד האדם, האמורים להנחות את חברי הסגל במסגרת עבודתם, הכלי העיקרי שבאמצעותו אפשר למנוע מחברי הסגל לבצע עבירות משמעת ואף לאכוף עליהם את כללי ההתנהגות והחובות החלים עליהם בתחום האקדמי הוא תקנון המשמעת.

3 ניסיון לזיוף עבודה הוא בגדר קבלת דבר במרמה שהיא עבירה לפי סעיף 415 לחוק העונשין; ניסיון לקשור קשר להונות הוא בגדר עבירה לפי סעיף 440 לחוק העונשין.

## היעדר תקנון משמעת

אין שום חוק, תקנה, נוהל או החלטה המחייבים את המוסדות להשכלה גבוהה להתקין תקנון משמעת סגל. אולם מנייר שביצע צוות הביקורת עם מל"ג עולה כי היא מצפה מהמוסדות להתקין תקנון משמעת סגל. אולם מנייר שביצע צוות הביקורת עם מל"ג עולה כי היא מצפה מהמוסדות להתקין תקנון משמעת לסגל

תקנון משמעת לסגל הוא כלי שאמור להסדיר את ההליך המשמעי שיש לנקוט כאשר מוגשת תלונה נגד איש סגל. אין שום חוק, תקנה, נוהל או החלטה המחייבים את המוסדות להשכלה גבוהה להתקין תקנון משמעת סגל. אולם מנייר שביצע צוות הביקורת עם מל"ג עולה כי היא מצפה מהמוסדות להתקין תקנון משמעת לסגל, וכי כל אימת שהיא דנה במתן אישור לפתיחת מוסד או מעריכה את איכותו היא מביאה בחשבון את נושא התקנתו של תקנון זה.

הדיון במשמעת נוגע לנורמות מחייבות, ואילו הדיון באתיקה נוגע לנורמות הראויות, וכפי שהגדיר פרופ' אסא כשר: "אתיקה, היא תפיסה סדורה של האידאל המעשי של ההתנהגות, במסגרת הפעילות המקצועית"<sup>4</sup>. בפברואר 2012 הדגיש פרופ' כשר את חשיבותה של אתיקה אקדמית: "... כל קהילה העומדת בפני עצמה... אמורה להשליט על עצמה תפיסה בדבר ההתנהגות הראויה של כל מי שפועל במסגרתה. הקהילה האקדמית אינה יוצאת מן הכלל... היא אמורה להנהיג נורמות של התנהגות אקדמית ראויה... שנית הקהילה האקדמית מכשירה סטודנטים לתפקידים שונים... מרצים אינם יכולים להטמיע אתיקה כל שהיא בלי להציג כראוי את הדוגמה האישית... ההתנהלות הראויה אמורה לבטא כראוי את... ערך החופש האקדמי... ערכים אחרים אמורים לסמן את גבולות החופש הזה, ביניהם כבוד האדם והיושרה האקדמית".

הבדיקה של משרד מבקר המדינה העלתה כי מרבית המוסדות אכן התקינו תקנון סגל. עם זאת נמצאו ארבעה מוסדות (האוניברסיטה הפתוחה, המרכז האקדמי לב, המכללה האקדמית להנדסה אורט בראודה והמכללה האקדמית תל אביב יפו) אשר לא התקינו תקנון סגל ובחרו להתמודד בדרכים אחרות עם התנהגויות ומעשים העשויים להיחשב לעבירות משמעת במוסדות. האוניברסיטה הפתוחה מטפלת בעבירות של הסגל על פי דיני העבודה וההסכמים הקיבוציים החלים על העובדים, ואילו המכללה האקדמית אורט בראודה והמכללה האקדמית תל אביב יפו השיבו בדצמבר 2016 למשרד מבקר המדינה כי הן בהליכי הכנה של תקנון משמעת סגל.

על התנהגותו של הסגל האקדמי, כדברי פרופ' אסא כשר, לשקף את ערכי החופש והיושרה האקדמית ואת גבולותיהם; עליו לשמש דוגמה ומופת ולהוביל את הסטודנטים. ועל כן לדעת משרד מבקר המדינה ראוי שכל המוסדות יקבעו תקנון משמעת לסגל שלהם, שיבטא את חובתם המוסרית לשמש דוגמה אישית ומודל חיקוי לסטודנטים שלהם. על מל"ג לחייב את כל המוסדות להתקין תקנון משמעת ולפעול לאכיפתו. בכך גם תובטח האחידות בכל הנוגע להוראות המחייבות בכל המוסדות בנושא תקינות אקדמית, טוהר מידות והתנהגות הולמת של הסגל האקדמי.

4 פרופ' אסא כשר, "בין ציות למשמעת: בין חוק לאתיקה", כתב עת לענייני הוראה במוסדות להשכלה גבוהה, הוראה באקדמיה, גיליון 2 (2012).

## הרכב ועדת המשמעת

תקנוני המשמעת לסגל שהתקינו המוסדות מגדירים את הגורמים הממונים על המשמעת ואת סדרי הדין המשמעתי. בין היתר נקבעו בתקנונים הגדרת תפקידו של הממונה על התביעה, דרישות התפקיד, אופן מינויו וסמכויותיו. כמו כן נקבע בתקנונים מי יכול לשמש דן יחיד בערכאה ראשונה של בית הדין למשמעת, אופן מינויו וסמכויותיו; הרכב בית הדין למשמעת וכן הרכב בית הדין לערעורים, דרישות תפקיד הדיין, אופן בחירת הדיינים, משך כהונתם וסמכויותיהם של שני בתי הדין האלה (להלן - מוסדות המשמעת או ועדות המשמעת).

על פי הנקבע בתקנוני הסגל במרבית המוסדות הגורם המוסמך במוסד<sup>5</sup> ממנה את חברי ועדות המשמעת מתוך מאגר חברי הסגל בלבד; ועל פי התקנונים דרגתם האקדמית של חברי הסגל שישמשו כשופטים בוועדת המשמעת לא תהיה נמוכה מדרגתו האקדמית של הנילון.

נמצאו כמה מוסדות שבהם הרכב ועדת המשמעת היה מאוץ ומקצועי יותר. לדוגמה: תקנון האוניברסיטה העברית קובע שעל הרכב בית הדין לכלול נציגי ציבור<sup>6</sup>; באפקה - המכללה האקדמית להנדסה תל אביב, יו"ר ועדת המשמעת הוא משפטן בעל רקע בתחום ההשכלה הגבוהה שאינו נמנה עם הסגל האקדמי; באוניברסיטת בן גוריון שופט בדימוס משמש כיועץ לוועדת המשמעת; בעזריאלי - המכללה האקדמית להנדסה ירושלים, לנוכח הערת משרד מבקר המדינה ממאי 2016 במסגרת הביקורת הנוכחית, הוחלט להוסיף נציג ציבור כמשקיף בוועדת המשמעת.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016 ציינה אוניברסיטת תל אביב כי באוקטובר 2016 עודכן תקנון המשמעת של הסגל האקדמי - נקבע בו כי עבירות של הטרדה מינית יידונו בבית דין מיוחד. ועדת המשמעת בבית דין זה תמנה שלושה חברים, ואחד מהם יהיה נציג ציבור בעל השכלה משפטית. מתשובת האוניברסיטה העברית באותו חודש עולה כי לאחרונה היא התקינה תקנון משמעת חדש לעניין עבירות הטרדה מינית, ולפיו עבירות מסוג זה יידונו בבית דין מיוחד שיכלול בעלי מומחיות בנושא.

5 הנהלת המוסד עשויה להיות נשיא האוניברסיטה, הרקטור או מנהל המכללה, הכול כפי שנקבע בתקנונים.

6 בית הדין המשמעתי ימנה 20 חברים: 12 אנשי סגל אקדמי ושמונה נציגי ציבור ובהם משפטנים מקצועיים.

במוסדות שבהם חברי ועדות המשמעת הם חברי הסגל של המוסד עצמו, לא מן הנמנע שחברי הוועדות יהיו כאלו העובדים זה לצד זה ואף קשרי חברות המשותפת עשויה ליצור יחסי עבודה, מחויבות מקצועית, ואף קשרי חברות ביניהם, והדבר עלול לפגוע באובייקטיביות הנדרשות מבתי הדין המשמעתיים. על החשש שבתי דין משמעתיים פנימיים עשויים להתקשות לפעול באופן בלתי תלוי בשל הבעייתיות הכרוכה ביחסים ההדדיים בין חברי ועדת המשמעת עמד בית המשפט העליון<sup>7</sup>, באומרו: "טעם חשוב התומך בקיום פיקוח שיפוט-מאופק וזהיר אך גם רגיש ויעיל על פעילותם של בתי-דין פנימיים, נעוץ בכך שבתי-דין אלה... אינם מנותקים מהוויית הגופים שבמסגרתם הם פועלים. מכאן החשש שחבריהם אינם נהנים מאי-תלות מוחלטת, או לפחות מתקשים לממש את אי-תלותם הלכה למעשה".

במוסדות שבהם חברי ועדות המשמעת הם חברי הסגל של המוסד עצמו, לא מן הנמנע שחברי הוועדות יהיו כאלו העובדים זה לצד זה ואף קשרי חברות המשותפת עשויה ליצור יחסי עבודה, מחויבות מקצועית, ואף קשרי חברות ביניהם, והדבר עלול לפגוע באובייקטיביות הנדרשות מבתי הדין המשמעתיים

על פי כלל התקנונים שנבחנו, משהוגשה תלונה לממונה על התביעה, הוא רשאי להחליט אם לפתוח בהליך משמעתי. משהחליט לפתוח בהליך זה, יגבש הקובל קובלנה ויקבע מיהו בית הדין שידון בה<sup>8</sup>. בית הדין מוסמך, בין היתר, להורות בהחלטה מנומקת על הפסקת ההליך המשמעתי אם בנסיבות העניין נראה לו כי אין עניין בהמשכו. על החלטה זו רשאים התובע, המתלונן והנתבע לערער לפני בית הדין לערעורים. כאשר מדובר בתלונה חמורה, בדרך כלל יש בתקנון המשמעת הנחיה ייחודית לגבי הדרך לפעול בעניינה; למשל, בהתאם לחוק למניעת הטרדה מינית, התשנ"ח-1988 (להלן - החוק למניעת הטרדה מינית), ולתקנות למניעת הטרדה מינית (חובת מעביד), התשנ"ח-1998 (להלן - התקנות למניעת הטרדה מינית)<sup>9</sup>, על המוסד לקבוע בתקנון המשמעת שהטרדה מינית היא עבירה חמורה ולהתאים את הוראותיו לקביעה זו.

## ליקויים באופן הטיפול בעבירות משמעת של הסגל

הביקורת העלתה כי במוסדות שבהם הוגשו תלונות בגין עבירות משמעת נגד חברי סגל, הליכי המשמעת לא מוצו, ובכלל זה: המוסדות נמנעו מלהגיש תביעות בגין תלונות נגד חברי הסגל, ולעתים הסתפקו בכך שעודדו את חברי הסגל האמורים לפרוש פרישה מוקדמת מתפקידם במקום לנקוט נגדם הליך משמעתי כמפורט להלן:

7 ע"א 835/93 איגנט נ' אגד אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ, פ"ד מט(2) עמ' 793, 812 (1995).

8 על פי העונש אשר התובע הצהיר שבכוונתו לדרוש.

9 וכן ראו בעניין זה מבקר המדינה, דוח שנתי 163 (2012), "טיפול המוסדות להשכלה גבוהה בהטרדות מיניות", עמ' 1557.

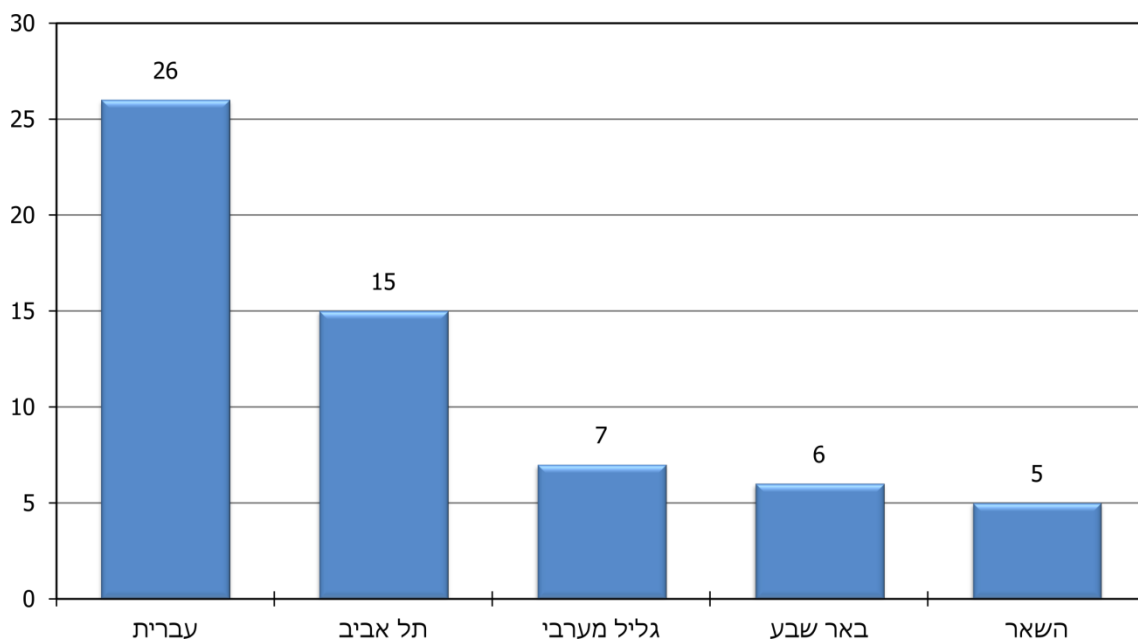
## היעדר תלונות על הסגל

הביקורת העלתה כי מרבית המוסדות שנבדקו (19 מ-26 מוסדות), דיווחו למשרד מבקר המדינה כי בשנים 2010-2015 לא היו כלל תלונות על הסגל, לא מצד חברי מוסדות מהסטודנטים

הביקורת העלתה כי מרבית המוסדות שנבדקו (19 מ-26 מוסדות), דיווחו למשרד מבקר המדינה כי בשנים 2010-2015 לא היו כלל תלונות על הסגל, לא מצד חברי מוסדות אחרים ולא מהסטודנטים. שבעה מוסדות אחרים: אוניברסיטת תל אביב, אוניברסיטת חיפה, האוניברסיטה העברית, אוניברסיטת בן גוריון, המרכז האקדמי לב, סמי שמעון, המכללה האקדמית גליל מערבי, במשך שש שנים 2010-2015 דווחו על הגשת כ-59 תלונות נגד הסגל האקדמי (26 באוניברסיטה העברית, 15 באוניברסיטת תל אביב, 6 בבן גוריון ובמכללה האקדמית הגליל המערבי, והשאר בשנקר, במרכז האקדמי לב ובמכללה האקדמית להנדסה סמי שמעון) מתוכן 24 תלונות שלא הבשילו כדי הגשת תביעות משמעותיות. התלונות היו בגין הטרדה מינית, עבודה נוספת ללא אישור, הנחיית סטודנטים וניגוד עניינים.

בתרשים 1 שלהלן יוצגו מספר תלונות על סגל אקדמי שדווחו בשנים 2010-2015 במוסדות שבהם הוגשו תלונות על חברי סגל.

תרשים 1: מספר תלונות על סגל אקדמי שדווחו בשנים 2010-2015 במוסדות שבהם הוגשו תלונות על חברי סגל



יצוין כי מיעוט התלונות נגד חברי הסגל האקדמאי אינו מעיד בהכרח על היקף מצומצם של התופעה. אפשר שהוא מעיד דווקא על אי-מיצוי הליכי המשמעת, בכלל זה בשל היעדר תקנון משמעת לסגל. מיעוט תלונות נגד חברי סגל במוסדות שבהם יש תקנון עשוי להעיד, בין היתר, על היעדר מודעות להוראותיו ולהליכים הקבועים בו, על חוסר אמון של מתלוננים בטיפול של המוסדות בתלונות ועל יישום לקוי של הפרוצדורה להגשת תלונה. לדוגמה: המכון הטכנולוגי חולון דיווח למשרד מבקר



משרד מבקר המדינה  
 בדק במוסדות אשר  
 נקטו הליכי משמעת  
 בעניינם של חברי  
 סגל, את התלונות נגד  
 חברי סגל שלא  
 הבשילו כדי הגשת  
 תביעות משמעתיות  
 נגדם (24 במספר).  
 מהבדיקה עולה כי  
 בתשע מהתלונות  
 הסתיימו ההליכים  
 בפרישה או בפיטורים  
 של הנילוים בלי  
 למצות את הדין  
 המשמעתית אתם; 12  
 מהתלונות לא נבדקו  
 כלל; והטיפול בשלוש  
 התלונות הנותרות  
 החל רק במהלך  
 הביקורת ובעקבותיה,  
 כמפורט בהמשך. יצוין  
 כי מדובר בתלונות  
 חמורות שלא טופלו  
 במשך תקופה ארוכה

המדינה כי לא הוגשו תלונות נגד סגל המכון. מנגד, ביוני 2016 נציג אגודת הסטודנטים במכון דיווח למשרד מבקר המדינה כי הסטודנטים אינם ערים לקיומו של תקנון המשמעת המיועד לסגל מאחר שהמכון אינו מביא לידיעת הסטודנטים את דבר קיומו וכי תלונות שהאגודה העבירה להנהלת המכון לא טופלו.

המכון הטכנולוגי טען בתשובתו מדצמבר 2016 כי אין הוא יכול להתייחס לטענות כלליות ולפיהן תלונות על עבירות משמעת של סגל המכון אינן מטופלות, מאחר שאין בידיו כל מידע עובדתי בנושא.

נוכח מיעוט התלונות על הסגל ומספרם המועט של הדיונים במוסדות המשמעת, על המוסדות לבדוק אם הנתונים שמסרו אינם משקפים את הימנעותם מטיפול בעבירות המשמעת של הסגל אלא משקפים נאמנה את הטיפול בעבירות המשמעת של הסגל ואת מיצוי הליכי המשמעת בעניינם. כמו כן עליהם לנתח את ההליכים שנקבעו בתקנוני המשמעת המיועדים לעובדי הסגל האקדמי, ולבחון אם הם ברורים וניתנים ליישום, אם הם מוטמעים היטב, אם הם נגישים למי שעשוי להזדקק להם ואם הם מתפרסמים כראוי.


## אי-מיצוי הליכי המשמעת

מיצוי הליכי משמעת במוסדות נחוץ לא רק על מנת להבטיח שתפקודם של אנשי הסגל יהיה תקין אלא גם על מנת למנוע פגיעה באמון הציבור במוסדות האקדמיים ועל מנת למנוע פגיעה באמונם של חברי הסגל האקדמי והמנהלי והסטודנטים במוסדות האקדמיים. משרד מבקר המדינה בדק במוסדות אשר נקטו הליכי משמעת בעניינם של חברי סגל, את התלונות נגד חברי סגל שלא הבשילו כדי הגשת תביעות משמעתיות נגדם (24 במספר). מהבדיקה עולה כי בתשע מהתלונות הסתיימו ההליכים בפרישה או בפיטורים של הנילוים בלי למצות את הדין המשמעתית אתם; 12 מהתלונות לא נבדקו כלל; והטיפול בשלוש התלונות הנותרות החל רק במהלך הביקורת ובעקבותיה, כמפורט בהמשך. יצוין כי מדובר בתלונות חמורות שלא טופלו במשך תקופה ארוכה. להלן דוגמאות:

## פרישה מהמוסד בליך משמעתית

על פי תקנוני המשמעת, חבר סגל אקדמי הוא גם מי שהיה לו מינוי במוסד, אך פרש לגמלאות או עבודתו הופסקה מכל סיבה שהיא, וזאת אם מדובר בעבירה שעבר במהלך עבודתו במוסד<sup>10</sup>. מכאן שפרישת חבר סגל אינה בגדר עילה להפסקת הטיפול בתלונת משמעת שהוגשה נגדו. יצוין כי על פי חוק שירות המדינה (משמעת), פרישת עובד משירות המדינה בעת שננקטים הליכים משמעתיים נגדו אינה מביאה להפסקה אוטומטית של הליך המשמעת המתנהל נגד העובד. עם זאת לפי הדין, לעתים פרישתו עשויה להביא להפסקת ההליך המשמעתית נגדו, אם אין בהפסקת ההליך

10 ראו למשל סעיף 1(2) בתקנון המשמעת של העובדים האקדמיים באוניברסיטה העברית.

  
**בדיקת משרד מבקר  
 המדינה חשפה כי  
 לעתים כאשר  
 התעורר חשד לכאורה  
 לביצוע עבירות  
 משמעת חמורות של  
 חברי סגל, המוסדות  
 לא העמידו לדין את  
 החשודים אלא  
 הסתפקו בפרישתם  
 בטרם עת או  
 פיטוריהם, וזאת בלי  
 שנימקו החלטה זו**

המשמעתית כדי לפגוע בתכלית הדין המשמעתית ובשמירה על אמון הציבור בשירות המדינה. בנוהל "המש 1523-2006" בדבר הפסקת הליך משמעתית בעקבות פרישת עובדים, שאותו הוציאה נציבות שירות המדינה בשנת 2006, נקבעו אמות המידה המנחות את התביעה המשמעתית כיצד לפעול בנושא. אין הנחיות דומות בתקנוני המשמעת של המוסדות.

בדיקת משרד מבקר המדינה חשפה כי לעתים כאשר התעורר חשד לכאורה לביצוע עבירות משמעת חמורות של חברי סגל, המוסדות לא העמידו לדין את החשודים אלא הסתפקו בפרישתם בטרם עת או פיטוריהם, וזאת בלי שנימקו החלטה זו. האפשרות של פרישה או התפטרות חלף העמדה לדין משמעתית צריכה להיות מוגבלת למקרים מיוחדים ולהיות כפופה לשיקולים של סבירות אגב שמירה על תכלית הדין המשמעתית ועל אמון הציבור.

להלן יתואר אופן הטיפול בתלונות בדבר עבירות משמעת של חברי סגל במוסדות להשכלה גבוהה שנבדקו בביקורת:

### אוניברסיטת תל אביב

1. באוגוסט 2012 הגיש אחד הדיקאנים תלונה נגד חבר סגל בגין התנהגות שאינה הולמת - הטרדה מינית - ובספטמבר אותה שנה הנציבה למניעת הטרדה מינית המליצה לרקטור להעמיד את חבר הסגל לדין משמעתית. מיד לאחר הגשת התלונה התפטר איש הסגל, ובעקבות כך החליט הרקטור באוקטובר 2012 שלא לפתוח בהליך משמעת נגד איש הסגל, ואם יחליט חבר הסגל לשוב ולעבוד באוניברסיטה, יתקיים דיון בדבר מידת התאמתו לעבודה באוניברסיטה. הרקטור נימק את החלטתו בכך שניתן לשפוט רק חבר סגל מכהן, זאת מאחר שלחלק מהעושים שיכול בית הדין המשמעתית להטיל על הנילון יש משמעות רק בהיותו חבר סגל.

2. במרץ 2015 הגיש סטודנט תלונה נגד חבר סגל בגין הטרדה מינית. בספטמבר 2015 החליט חבר הסגל לסיים את תפקידו עם סיום המינוי שלו באוניברסיטה. לפיכך החליט הרקטור להפסיק את הבירור והוסיף כי "היה ותעלה בעתיד מועמדותך לעבודה באוניברסיטה, ייערך דיון מיוחד אצל הרקטור בטרם קבלת החלטה בעניין, וזאת על רקע התלונה שהוגשה נגדך ותוצאות הבירור שנערך עד כה...".

בתשובת האוניברסיטה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016 היא ציינה כי לכל העושים שיכול בית הדין המשמעתית להטיל על הנילון יש משמעות רק בהיותו חבר סגל, ועל כן החלטת הרקטור התקבלה כדין על פי התקנון ולפיו אין לאוניברסיטה סמכות לפעול נגד חבר סגל לשעבר, וגם מן הטעם המעשי שהליך כאמור נגד מי שאינו עובד באוניברסיטה הינו הליך עקר.



משרד מבקר המדינה מעיר לאוניברסיטה, ובכלל זה לרקטור האוניברסיטה, כי החלטתם מנוגדת לתקנון המשמעת הקובע כי ניתן להעמיד לדין חבר סגל שפרש בגין עבירה שביצע בעת עבודתו באוניברסיטה. הטרדה מינית היא בבחינת עבירה פלילית על פי החוק, ולפיכך תלונה נגד מי שביצע עבירה זו היא תלונה חמורה. אם הוגשה למעסיק תלונה על הטרדה מינית עליו לטפל בה ביעילות; לא ראוי שהאוניברסיטה סגרה את תיקי התלונות שצוינו לעיל, ויש לראות בחומרה את ההחלטה להפסיק את הטיפול בתיקים אלו. יתר על כן, כאמור, האוניברסיטה ציינה בתשובתה מדצמבר 2016 כי לאחרונה היא תיקנה את תקנון המשמעת המיועד לסגל והחליטה להקים בית דין נפרד לעבירות של הטרדה מינית. ועל כן אין מן הנמנע להוסיף לתקנון את האפשרות להשית עונש של קנס גם לאחר הפסקת העבודה.

### המרכז האקדמי לב

ביולי 2013 דנה ועדת המשמעת בדבר התנהלות בזבזנית וגובלת "בחוסר נאמנות", של חבר סגל במוסד. על פי התלונה מספר השעות השבועיות, שגם הוא עצמו נהנה מהן, שהקצה לקורסי העבודה המעשית הוא עודף, דיווחיו להנהלה אינם מבוססים, הוא מתייחס בזלזול לביצוע מטלות אישיות ועוד. במסגרת הדיון בתלונה ציינה ועדת המשמעת כי "הדעת אינה סובלת שחבר סגל המזניח את חובותיו, ואף אינו מפרסם מאמרי מחקר יזכה שנה אחרי שנה בגמול הצטיינות". הוועדה החליטה כי איש הסגל יפרוש לאלתר ולא הטילה עליו עונש נוסף.

משרד מבקר המדינה מציין כי היות שחבר הסגל כבר היה בן 67 בעת קבלת ההחלטה בעניינו ועמד ממילא לפרוש לגמלאות, למעשה לא הייתה להחלטת הוועדה משמעות אופרטיבית. משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה על שהסתפקה בכך שחבר הסגל יפרוש לאלתר אף שראתה בחומרה את אופן תפקודו כפי שהשתקף בדיוני וועדת המשמעת.

### המכללה האקדמית להנדסה ירושלים - עזריאלי

1. בשנת 2008 התקבל למכללה מרצה על בסיס הצהרתו כי הוא בוגר תואר שני במדעי המחשב. המרצה החל ללמד, ולימים התבקש כמה פעמים להציג למכללה את תעודת התואר השני שלו. בתחילה הגיש המרצה קורות חיים ובהם ציין כי הוא בעל תואר שני, ובהמשך שלח קורות חיים מתוקנים ובהם לא ציין זאת. בסופו של דבר, במרץ 2009 עקב אי-המצאת תעודות ואישורים כנדרש והצגת מצג שוא, החליט סגן הנשיא לעניינים אקדמיים לפטר אותו מהמכללה. יצוין כי לפי תקנון משמעת סגל, מסירת מידע או הצהרה כוזבים הם בבחינת עבירת משמעת.

2. חבר סגל מסוים עבד בשנים 2010 - 2012 במכללה, וכן עבד במסגרת עבודה נוספת באוניברסיטת תל אביב ללא אישור, שלא לפי תקנון המשמעת של המכללה. חבר הסגל ביקש אישור לעבודה נוספת רק במרץ 2012, בדיעבד, ולא קיבל אישור לכך. במאי 2012 קיימה המכללה שימוע בעניינו של איש הסגל ובו טענה כי הוא אינו נוכח די הצורך במכללה, וכי איכות ההוראה שלו נמוכה. בסופו של דבר החליט סגן הנשיא לעניינים אקדמיים במכללה לסיים את העסקתו של חבר סגל.

משרד מבקר המדינה מעיר לשני המוסדות - המרכז האקדמי לב והמכללה האקדמית להנדסה ירושלים - עזריאלי, כי אמנם הם טיפלו בעבירות שביצעו שני אנשי הסגל והפסיקו את עבודתם, אולם הם בחרו לטפל בעבירות במסגרת הליכי שימוע שקיימו ולא במסגרת הדין המשמעתי. אף ששתי העבירות נחשבות לעבירות אשר יש לקיים הליך של דין משמעתי בעניינן, המכללות לא נימקו את החלטתן שלא לקיים הליך זה. משרד מבקר המדינה מעיר למוסדות כי אי-נקיטת צעדים משמעתיים נגד חברי סגל שעברו על הדין המשמעתי ללא כל נימוק סביר עלול שלא להרתיע אותם או חברי סגל אחרים מלחזור ולבצע את אותן עבירות. האופן שבו בחרו המוסדות לטפל בתלונות עלול לעורר חשש לפגיעה בתכלית הדין המשמעתי.

על גורמי המשמעת להקפיד לנמק ולתעד החלטות אלה, כמתחייב מעקרונות מינהל תקין, שכן הדבר יאפשר גם ליצור תשתית לביקורת שיפוטית.

בתשובתה של המכללה האקדמית להנדסה ירושלים - עזריאלי למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016 היא ציינה כי היא מקבלת את הערת המבקר ותפעל בהתאם להמלצתו בעתיד.

## הימנעות מנקיטת הליכים משמעתיים

על החשיבות של בדיקה נאותה של תלונה לפני ההכרעה אם יש מקום להעמיד לדין משמעתי את הנילון, ניתן ללמוד מפסק דין של בית המשפט העליון, שלפיו כאשר גורם מוסמך מחליט שלא למנות ועדת משמעת לבירור תלונה עליו להבהיר בהחלטתו מה בדק ומה היו ממצאי בדיקתו שהביאוהו לקבלת ההחלטה<sup>11</sup>. פסק הדין נסב על החלטתו של נשיא אוניברסיטה שלא להורות על העמדת הנילון לדין משמעתי. מאחר שבהחלטתו לא הובהר מה הביאו להימנע ממינוי ועדת משמעת, הורה בית המשפט העליון להחזיר את העניין לבית המשפט המחוזי, כדי שייבאו לפניו ראיות בעניין טענת המתלונן (חבר סגל) שיש להקים ועדת משמעת.

הבדיקה של משרד מבקר המדינה העלתה כי המוסדות לא נקטו הליך משמעתי נגד כמה מהנילוני, וכי המוסדות אף לא דנו בתלונה ולא בדקו את הבסיס הראייתי לאי-קיום ההליך.

11 בע"א 50/89 ליטן נ' אילתה, פ"ד מה(4) 18 (1991).

להלן כמה דוגמאות לכך:

### האוניברסיטה העברית

1. בתחילת שנת 2009 הגישו סטודנטים לדקאן הפקולטה שבה למדו תלונות על יחס בלתי הולם ואף פוגעני של חבר סגל כלפיהם ועל כך שהוא סינן נתונים שקיבל מהסטודנטים שלו במסגרת סמינרים שהנחה, מאחר שהם לא התאימו לתזה של מחקר שביצע. בינואר 2010 הפנה הדקאן את התלונות לממונה על התביעה ונענה כי לניסיון להטות תוצאות של סקרים לא נמצא ביסוס ראיתי. במרס 2010 פנתה היועצת המשפטית של האוניברסיטה לדקאן וציינה כי "יש כאן לכאורה עבירת משמעת. לך אין את הכלים לערוך בדיקה מעמיקה של הגרסאות. לצורך כך קיים המנגנון המשמעותי...". היועצת הוסיפה כי ההתנהלות האמורה רק מחזקת "את הצורך לבחון מחדש את מנגנון המשמעת שלנו".

במרץ 2011, הגישה חברת סגל אחרת לממונה על המשמעת תלונה על התנהגות בוטה ואלימה של אותו חבר סגל. הלה שלח מכתב התנצלות למתלוננת, ובעקבות כך ביוני 2011 החליט הממונה על המשמעת שלא לקיים הליך משמעותי בעניינו.

לנוכח העובדה כי הוגשו נגד חבר הסגל תלונות חוזרות וחוזרות, בין היתר בדבר התנהגות בלתי הולמת ופוגענית כלפי סטודנטים וכלפי עמיתיו, עולה ספק בנוגע למידת מיצוי ההליכים המשמעותיים שנקטה האוניברסיטה נגדו, וכן עולה ספק אם התנצלות איש הסגל יכולה לשמש תחליף מספק להליך משמעותי. בעניין האמור היה מקום כי הממונה על המשמעת יאפשר את מיצוי ההליך המשמעותי או למצער ינמק את ההחלטה בדבר אי-נקיטת צעד משמעותי נגד הנילון לאחר שהתקבלו התלונות מהשנים 2009 ו-2011. היעדר הנמקה עלול להביא לזילות הליכי המשמעת ואינו מתיישב עם סדרי מינהל תקין. יתר על כן, משרד מבקר המדינה מעיר על משך הזמן הארוך שעבר בין מועד הגשת התלונה הראשונה לדקאן לבין מועד פנייתו של הדקאן אל הממונה על המשמעת.

2. בתחילת שנת 2013 סטודנטיות וחברת סגל, כל אחת מהן בנפרד, הגישו לנציבה, תלונה על הטרדה מינית מצדו של חבר סגל אחר.

ביולי 2013 הגישה הנציבה לממונה על המשמעת סיכום של התלונות שהוגשו נגד חבר הסגל, בעקבות כך קיים הממונה על המשמעת בירור עם חבר הסגל, ובתום הבירור, באוקטובר 2013, חתם הממונה על המשמעת על הסכם טיעון עם חבר הסגל ולפיו הוא ישלח למתלוננות מכתב ובו התנצלות על הפגיעה בכבודן ויתחייב שלא לחזור על התנהגותו, כמו כן הוא לא ילמד באוניברסיטה, לא ידריך סטודנטיות ולא יעסיק עוזרות מחקר, ואם יפר את התחייבויותיו - יועמד לדין משמעותי. בעקבות כך, בנובמבר 2013 נסגר התיק המשמעותי בגין שתי התלונות האמורות.

באפריל 2015 התקבלו תלונות נוספות על הטרדה מינית של חבר הסגל. בעקבות כך החליטו ביוני 2015 נציבת התלונות לענייני הטרדה מינית, רקטור האוניברסיטה והיועצת המשפטית במוסד לפנות את חדרו ולאסור עליו להיכנס לתחומי הקמפוס.

החלטתם של האחראים למשמעת באוניברסיטה שלא לנקוט נגד חבר הסגל הליך משמעת אינה מתיישבת עם הסכם הטיעון, ואף אינה מתיישבת עם תקנות למניעת הטרדה מינית, הקובעות כי לאחר קבלת המלצות יחליט המעסיק על "פתיחה בהליכים משמעתיים לפי הוראות הסדר המשמעת החלות אצל המעסיק לעניין הטרדה מינית או התנכלות". הטרדה מינית היא מהחמורות שבעבירות המשמעת של הסגל במוסדות להשכלה גבוהה, בשל אופייה, לנוכח העובדה כי מדובר בניצול יחסי תלות ומעמד היררכי, וכן לנוכח העובדה שהיא עשויה להיות שכחה במיוחד במוסדות להשכלה גבוהה<sup>12</sup>.

משרד מבקר המדינה מעיר לאוניברסיטה העברית על שטיפלה בתלונות על חבר סגל שהואשם בעבירה של הטרדה מינית באופן מקל, שאינו הולם את חומרת המעשים. הקלות הבלתי נסבלת שבה היא קיבלה את ההטרדות המיניות כתופעה שניתן לטפל בה באמצעות "סיכום" עם הנילון - ולפיה הוא יתנצל לפני הנפגעות ויתחייב לנהוג כראוי בעתיד - בלי לקיים הליך משמעת כנדרש גם בתקנות האמורות, היא בגדר מחדל חמור. הטיפול הלקוי של מוסדות המשמעת של האוניברסיטה בתלונות חוזרות ונשנות נגד חבר הסגל שעבר עבירת משמעת חמורה כהטרדה מינית, מבטא אוזלת יד חילות של ההליך המשמעתי, זאת תוך הותרת הסטודנטיות המתלוננות ונשות הסגל ללא כל הגנה, והדבר עשוי לגרום להישנות מעשיו של חבר הסגל ולפגיעה בסטודנטיות נוספות.

3. ביוני 2012 הגיש הממונה על התביעה במוסד תלונה נגד מרצה באוניברסיטה העברית, בדבר זיוף מסמכי האוניברסיטה כדי לספק לבת זוגו אישור לימודים. מאחר שזיוף הוא עבירה פלילית, התובע הגיש גם למשטרה תלונה בעניין.

גם נגד איש סגל זה לא התקיים הליך משמעתי: לוועדת המשמעת אין מסמכים המתעדים את המשך הטיפול של מוסדות המשמעת בקובלנה. מתוך כך עולה כי הטיפול בתלונה הופסק בלי שהתקבלה החלטה בעניין, ומן הסתם בלי שניתנו נימוקים המצדיקים זאת.

## המכון הטכנולוגי לישראל - הטכניון

הטכניון הגיש לבית הדין למשמעת של הסגל האקדמי תלונה נגד חבר סגל המואשם בהעתקה (פלגיאט). בעקבות התערבות ארגון הסגל האקדמי הבכיר בהליך נסגרה התלונה בהסכם ולפיו יוכנס לתיקו האישי מכתב התנצלותו על המקרה, העבירה תובא בחשבון כאשר יידון קידומו בדרגה, אם אכן יידון הנושא, ולא יתקיים ההליך המשמעי בנוגע לתלונה שהוגשה לבית הדין.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לטכניון על התנהלות זו. העובדה שארגון הסגל האקדמי התערב לטובת הנילון והצליח להשפיע על מהלכו של ההליך המשמעי בעניינה של עבירת משמעת חמורה - העתקת עבודה מדעית - מעידה על הבעייתיות שעלולה להתעורר כאשר המוסד עצמו נוקט את הליכי המשמעת נגד עובדיו.

## אוניברסיטת בן גוריון

1. ביוני 2012 סגן הנשיאה ואחד הדקאנים ביקשו ממבקר הפנים לבדוק את תקינותם של הליכי רכישה שביצע חבר סגל. בפברואר 2013 הגיש להם מבקר הפנים את דוח הביקורת שלו ובו המליץ להעמיד את חבר הסגל לדין משמעי מאחר שהגיש לאוניברסיטה, לשם קבלת החזר, חשבוניות בגין ציוד שרכש לצרכים פרטיים. בדצמבר 2014 החליטה ועדת האתיקה<sup>13</sup> פה אחד כי מדובר בהאשמות הנוגעות לאי-סדרים כספיים, לחריגה מנהלים ושימוש לרעה בכספי מחקר לצרכים פרטיים, דהיינו עבירות שהן בבחינת עבירות משמעת ולא עבירות אתיות, ולפיכך ביקשה מהרקטור להפנות את הטיפול בתלונה להליכים משמעתיים. בדצמבר 2015 הגיש הרקטור לבית הדין למשמעת כתב תביעה נגד חבר הסגל.

במועד סיום הביקורת טרם התקיים דיון משמעי בעניינו של איש הסגל.

2. מדוח ביקורת שהגיש המבקר הפנימי לרקטור בינואר 2013 עלה כי הוצאותיו של חבר סגל אחר היו חריגות והוא אף השתמש שלא כדין בכספי מחקר שקיבל. כשנתיים לאחר מכן, בדצמבר 2014, החליטה ועדת האתיקה פה אחד שהממצאים האמורים מעידים על אי-סדרים כספיים, חריגה מנהלים ושימוש לרעה בכספי מחקר לצרכים פרטיים, עבירות שהן בבחינת עבירות משמעת שצריך לטפל בהן במסגרת הליכים משמעתיים. בדצמבר 2015 הגיש הרקטור את התלונה לבית הדין למשמעת.

13 באוניברסיטת בן גוריון יש תקנון אתי ותקנון משמעת לסגל, ניתן להגיש תלונה כנגד חבר סגל קודם כול לועדת האתיקה, והיא ממליצה אם לטפל בעצמה בתלונה או אם להעבירה לוועדת המשמעת הרקטור מחליט אם תלונה משמעית תועבר לקיום הליך משמעי בוועדת המשמעת.

במועד סיום הביקורת טרם התקיים דיון משמעותי גם בעניינו של חבר הסגל האמור. משרד מבקר המדינה מעיר לאוניברסיטה על פרק הזמן הממושך שעבר ממועד הגשת דוחות הביקורת של המבקר הפנימי לאוניברסיטה בעניין תפקודם של אנשי הסגל עד למועד קבלת החלטותיה של ועדת האתיקה בעניינם. אם עובר זמן רב בין מועד קבלת הדיווח על העבירה למועד שבו תלונה על כך מוגשת לממונה על המשמעת, ואם גם בירור התלונה אורך זמן רב, יש בכך כדי לסכל את מטרתו העיקרית של הדין המשמעותי - הרתעת הכפופים לו מפני ביצוע עבירות וניהול הליכי משמעת ללא סחבת העלולה לפגוע באנשי הסגל.

### אי-טיפול בעבירות משמעת במשך שנים ארוכות באוניברסיטת בן גוריון

1. במרץ 2014 כמה חברות סגל אקדמי הגישו למבקר הפנימי של אוניברסיטת בן גוריון תלונה ולפיה חברי סגל בכירים במחלקה מסוימת אינם מפרסמים במאמרים כנדרש את שמותיהם של תלמידי מחקר אשר המאמרים התבססו על עבודות המחקר שלהם לתואר שני ושלישי. עוד הן התלוננו כי כבר ביולי 2012 הן שלחו תלונה בעניין זה לנשיאת אוניברסיטה ולוועדת האתיקה, אולם תלונותיהן לא זכו להתייחסות נאותה. הן ציינו כי להתרשמותן, הנהלת אוניברסיטה אינה מעוניינת לבצע טיפול יסודי ומעמיק במסכת הבעיות האתיות שעליה התריעו, וכי ועדת האתיקה טיפלה בתלונותיהן באופן חלקי ביותר.

בעקבות כך נשיאת אוניברסיטה פנתה אף היא למבקר הפנימי בבקשה לבדוק את התלונה ואת הטיפול בה. באוגוסט 2015 הגיש המבקר הפנימי את המלצותיו ולפיהן על הנהלת אוניברסיטה לבדוק בקפידה ובהגינות את התלונות בשל הסיבות האלה:

א. יש יסוד סביר לחשש שוועדת האתיקה לא השכילה לזהות שבמחלקה האמורה מתקיים נוהל פסול ובלתי אתי של הדרת תלמידי מחקר.

ב. ועדת האתיקה טיפלה רק ב-20 מ-76 התלונות שהוגשו לה, ולא דנה בתלונות שהניזוק הישיר לא היה מעורב בהגשתן, ולכן נבצר ממנה להגיע למסקנה ראויה.

ג. ועדת האתיקה לא בדקה את המסמכים שהגישו לה המתלוננות, אשר עסקו בהשוואה בין המאמרים שהתפרסמו לבין עבודותיהן, אף שהשוואה כזאת יכולה הייתה להוכיח את טענותיהן של המתלוננות.

ד. הרקטור התעלם מממצאי הבדיקה של ועדת האתיקה בטענה שהוועדה לא המליצה כיצד לנהוג בהם.

בתשובתה של אוניברסיטת בן גוריון למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016 היא ציינה כי ועדת האתיקה מצאה שהתלונה של חברות הסגל האקדמי אינה

מוצדקת, וכי הרקטור בחר לאמץ את החלטת ועדת האתיקה. ועדת האתיקה מונה אנשי סגל אקדמי בכיר, ומסקנותיה מבוססות על ההבנה האקדמית כי התרומה המכרעת לעבודה מדעית אינה נמדדת במספר השורות שכותב החוקר. עוד ציינה האוניברסיטה בתשובתה כי לעמדת המבקר הפנימי אין משקל רב יותר מעמדתה של ועדת האתיקה.

מאחר שהמבקר הפנימי לא העיר על פסיקתה של ועדת האתיקה אלא על ההליך עצמו - העובדה שוועדת האתיקה לא בדקה את כל התלונות ואת כל המסמכים שהוגשו לה - ראוי שהאוניברסיטה תבדוק את טענותיו.

2. בדוח של המבקר הפנימי מיולי 2012 הוא המליץ להעמיד לדין משמעתי שלושה חברי סגל לנוכח המסכת העובדתית שלהלן: בבעלותם של חברי הסגל חברה פרטית, והם העבירו לביצועם של תלמידי המחקר שלהם חלק מהעבודות שחברתם אמורה הייתה לבצע, תוך שימוש במעבדות האוניברסיטה. הם תגמלו את תלמידי המחקר בעבור עבודתם באמצעות מלגות שהחברה תרמה לאוניברסיטה. המבקר הפנימי הדגיש כי אחד משלושת חברי הסגל סירב למסור למבקר הפנימי מידע ומסמכים שהיו דרושים לו כדי לבדוק אם התמחור של העבודות היה ראוי. למרות המלצת המבקר הפנימי לרקטור להגיש תלונה נגד השלושה, החליט הרקטור להעביר את הסוגיה לוועדת האתיקה. ביוני 2014 החליטה ועדת האתיקה כי שניים מחברי הסגל יועמדו לדין משמעתי מאחר שפעלו בניגוד עניינים ומסרו הצהרות לא מדויקות לאוניברסיטה. לגבי חבר הסגל אשר סירב למסור למבקר הפנימי מידע בדבר תמחור העבודות שביצע, ציינה הוועדה שהיא רואה בחומרה את סירובו לשתף פעולה עם המבקר כנדרש.

כשנתיים לאחר שהחליטה ועדת האתיקה להעמיד לדין את שני חברי הסגל בגין פעולה בניגוד עניינים קיבל מבקר הפנים את הנתונים על תמחור העבודות שביצעו הסטודנטים. ביוני 2016 השלים המבקר את הדוח שלו. במועד סיום הביקורת, יולי 2016, טרם הוגש כתב אישום נגד חברי הסגל.

3. בינואר 2005 הגיש המבקר הפנימי לרקטור דוח ביקורת על חבר סגל שבעלותו חברה שמבצעת עבודות הקשורות קשר הדוק לנושאי המחקר שלו, ומכאן שהוקמה שלא בהתאם לתקנון האוניברסיטה. חבר הסגל הגיש חשבוניות שהוציאה החברה בבעלותו כדי שייפרעו מתקציב המחקר שהוא מופקד עליו, אף שבפועל תלמידי המחקר שלו באוניברסיטה הם שביצעו את המחקר. להגנתו ציין חבר הסגל כי הקים את החברה כדי לתעל אליה תמורות כספיות שנמנעות ממנו בגין זמן שהשקיע והוצאות נוספות שבאוניברסיטה אין מנגנון להחזר מלא שלהן.

בתחילת שנת 2005 מינה הרקטור ועדת משמעת ובפברואר אותה שנה היא קבעה כי אין מדובר בעבירה פלילית, אולם פסקה לו נזיפה בשל חוסר השקיפות בהתנהגותו, היות שמדובר באיש סגל עתיר ניסיון והיה מצופה ממנו



הביקורת העלתה ליקויים באופן הטיפול של המוסדות בתלונות נגד חברי סגל שנחשדו בביצוע עבירות משמעת. לא כל התלונות נבדקו, חלקן נבדקו באופן שאינו ממצה, יש שהליכי המשמעת התמשכו כמה שנים ולעתים הפסיקו חברי הסגל למלא את תפקידם והתלונה נגדם כלל לא נבדקה

שיימנע מהעברת כספים מתקציב המחקר שלו לחברה הפרטית שבבעלותו. נוסף על כך המליצה הוועדה שהאוניברסיטה תקבע נוהל ברור בנוגע לתנאים להקמת חברה פרטית על ידי חבר סגל אקדמי, שבמסגרתו יידון גם נושא ניגוד העניינים.

כשש שנים לאחר מכן, בשנת 2011, הגישה האוניברסיטה תלונה נגד אותו חבר סגל בגין עיסוק בעבודה נוספת ללא אישור, וכן בגין ניגוד עניינים וקבלת כספים במרמה - עבירות שהוא ביצע ברצף ובשיטתיות בשנים 1999-2011, תוך שהוא מפר את הוראות התקנון האקדמי, תקנון משמעת הסגל האקדמי ותקנון האתיקה האקדמי. על פי כתב התביעה, בעת שחבר הסגל הועסק באוניברסיטת בן גוריון, בין השאר כדקאן, הוא כיהן בד בבד גם כיועץ בשנה א' במכללת ספיר תמורת שכר של 8,500 ש"ח לחודש. נוסף על כך המכללה העסיקה אותו גם כיועץ אקדמי בתחום מומחיותו, ותמורת זאת שילמה לו עוד 28,000 ש"ח לחודש.

בגין עיסוקיו אלו נקלע חבר הסגל למצב של ניגוד עניינים: במסגרת עבודתו באוניברסיטה הוא ריכז בידיו את כל הסמכויות לאישור קבלת סטודנטים חדשים לפקולטה שבה הועסק; ובכלל זה הוא אישר גם קבלת סטודנטים ממכללת ספיר, בהם כאלה שלא עמדו בתנאי הסף לקבלה; מנגד, במסגרת תפקידו במכללה הוא היה אחראי לקידום ענייני המכללה מול האוניברסיטה; למשל, הוא השתתף באופן פעיל בתהליך קבלת ההחלטות באוניברסיטה בנוגע להגדלת מכסת הסטודנטים המתקבלים מהמכללה, ונוסף על כך פעל להעביר את לימודי שנה א' ו-ב' מאחת המחלקות באוניברסיטה למכללת ספיר. זאת ועוד, על פי כתב התביעה, בכל אותה תקופה דיווח איש הסגל שאינו עוסק בעבודה נוספת - ולכן היה זכאי לקבל מהאוניברסיטה תוספת בסך 3,500 ש"ח לחודש תמורת "הקדשת זמן מלא", ובסך הכול, לפי כתב התביעה, הוא זכה לתוספת שכר של כ-450,000 ש"ח במשך השנים.

באמצע שנת 2012 הגיעה האוניברסיטה להסכם עם חבר הסגל ולפיו הוא ישיב לאוניברסיטה את הכספים שקיבל שלא כדין, והוא אכן השיב את הכסף. באמצע שנת 2013 הגישה האוניברסיטה למשטרה תלונה נגד חבר הסגל בגין חשד לקבלת דבר במרמה. בינואר 2014 המשטרה הודיעה לאוניברסיטה כי החליטה שלא להמליץ על הגשת כתב אישום נגד חבר הסגל, וכי היא סוגרת את התיק. בשנת 2016, כחמש שנים לאחר הגשת הקובלנה, הנוגעת למעשים שבוצעו ברציפות במשך למעלה מעשור, החליטה האוניברסיטה להעמיד לדין משמעותי את איש הסגל. במועד סיום הביקורת עדיין לא התקיים הליך הדיון.



הביקורת העלתה ליקויים באופן הטיפול של המוסדות בתלונות נגד חברי סגל שנחשדו בביצוע עבירות משמעת. לא כל התלונות נבדקו, חלקן נבדקו באופן שאינו ממצה, יש שהליכי המשמעת התמשכו כמה שנים ולעתים הפסיקו חברי הסגל למלא את תפקידם והתלונה נגדם כלל לא נבדקה.





כשמסתמן כשל  
באופן הטיפול של  
מרבית המוסדות  
בתלונות נגד חברי  
הסגל, מתפקידו של  
הרגולטור - מל"ג  
בתחום הנדון - לבחון  
את כשל זה ולהציע  
דרכים להסדרתו,  
למשל הקמת גוף  
משמעת אחד לכל  
הסגל האקדמי,  
שיהיה בלתי תלוי  
בחברי הסגל ובמוסד,  
בדומה לגוף שהוקם  
במשטרת ישראל  
ובשירות המדינה

כאמור, בית המשפט העליון עמד על הקושי של מוסדות שיפוט פנימיים לפעול באופן בלתי תלוי. עם זאת הוא קבע כי "תחומי ההתערבות של בתי המשפט בהחלטותיהם של טריבונלים פנימיים של גופים וולונטרים כאלה, הם, כידוע, צרים, בהיותם מוגבלים לעילות של חריגה מסמכות ופגיעה בעיקרי הצדק..."<sup>14</sup>. משרד מבקר המדינה מציין בהקשר זה כי בעקבות ביקורת ולנוכח ממצאי דוח מבקר המדינה<sup>15</sup>, הסמכות לחקור תלונות על שוטרים בגין שימוש בכוח שלא כדין ובגין עבירות פליליות וכן הסמכות להעמדה לדין בגין הועברו למחלקה לחקירות שוטרים (מח"ש) במשרד המשפטים<sup>16</sup>.

מיעוט העמדות לדין משמעתי של חברי הסגל ומאידך, הטיפול הלקוי בתלונות כנגד חברי הסגל שאינם הולמים את עבירות המשמעת, כשם שעולה מממצאי הביקורת, מקורם, בין היתר, בחשש לתלות בין חברי ועדת המשמעת ובין המוסד ועמיתיהם. לפיכך נפגעי העבירה עלולים להימנע מלהגיש תלונה בשל החשש שחברי סגל לא ישפטו באופן אובייקטיבי את התנהגות עמיתיהם או מחשש שלא יקוימו הליכים משמעתיים כלל.

כשמסתמן כשל באופן הטיפול של מרבית המוסדות בתלונות נגד חברי הסגל, מתפקידו של הרגולטור - מל"ג בתחום הנדון - לבחון את כשל זה ולהציע דרכים להסדרתו, למשל הקמת גוף משמעת אחד לכל הסגל האקדמי, שיהיה בלתי תלוי בחברי הסגל ובמוסד, בדומה לגוף שהוקם במשטרת ישראל ובשירות המדינה.

בתשובתה של מל"ג למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016 היא ציינה כי "מפאת חשיבות הנושא של שמירה על כללי התנהגות ראויים במוסדות להשכלה גבוהה, המל"ג תידרש לסוגיה זו והנחיותיה, משיתקבלו ישלחו למוסדות להשכלה גבוהה. יחד עם זה...עמדתה של המל"ג כרגולטור היא שאין זה תפקידה להקים יחד עם המוסדות גוף משמעתי לכל הסגל האקדמי אלא להנחות את המוסדות בקביעת הסדרי משמעת ראויים, שיכללו גם הוראות לעניין הרכבו של בית הדין המשמעתי וסדרי בית הדין בכל הנוגע לטיפול בתלונות הסגל".

14 ע"א 575/70 תג'ר ואח' נ' התאחדות לכדורגל בישראל, אגודה עתמאנית, כד (2) 499, 501 (1970).

15 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 40 לשנת 1989 ולחשבונות שנת הכספים 1988 (1990), "טיפול בחשד לביצוע עבירות פליליות של אנשי משטרה" עמ' 424-436. בדוח האמור צוין כלהלן: לא כל החשדות שהועלו נגד שוטרים נבדקו, הליכי החקירה של תלונות התמשכו מעבר לסביר, החקירה שנוהלה יש שהייתה בלתי ממצה והמשטרה עודדה את הקצינים הנילונים לפרוש בלי להעמידם לדין משמעתי. אשר על כן המליץ מבקר המדינה ליצור מנגנוני בקרה ופיקוח נוספים, אפשר שמחוץ למשטרה, שילוו ליווי הדוק את חקירת המשטרה כדי שיבטיחו חקירה יסודית ומעמיקה של כל חשד וימנעו אפשרות של השפעה פסולה ושל הטיית חקירה, בייחוד כאשר מדובר בחקירת קצינים בכירים.

16 בדיון בתיקון בנושא פקודת המשטרה צוין שהפקדת הסמכות בידי גוף חוץ-משטרתי תסייע לשמור על טוהר המידות בקרב אנשי המשטרה ותתרום להגברת אמון הציבור במשטרה. בדומה לכך, ברור תלונות נגד עובד מדינה, העמדתו לדין והשיפוט בגין ביצוע עבירות משמעת מתבצעים על ידי גורמים חיצוניים שאינם עובדים בגוף שבו מועסק העובד, כשם שנקבע בחוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963. בכך מובטחת אי-התלות בין הגורמים האחראים לביצוע ההליך המשמעתי על שלביו השונים.

אחד מתפקידיה של מל"ג הוא להוביל לפתרון במקרה של כשל מערכתי כולל במערכת ההשכלה הגבוהה. היות שסדרי הטיפול בתלונות הסגל, כפי שעלו בדוח זה, מאופיינים בכשל הנוגע לכל המוסדות האקדמיים, הרי שמונח בפני מל"ג הצורך לתת לכך מענה הולם וכולל. על כן על מל"ג לבצע עבודת מטה בשיתוף המוסדות, ובמסגרתה היא תבחן את הליקויים שהועלו בדוח זה, תגבש דרכים לטפל בהם ובכלל זה תבחן כיצד אפשר ליישם את המלצת משרד מבקר המדינה בדבר הקמת גוף משמעותי נפרד ובלתי תלוי לכלל חברי הסגל.



משרד מבקר המדינה  
בדק את היקף עבירות  
המשמעת שדווחו  
בשנים 2015-2010  
הן במספרים  
מוחלטים והן יחסית  
לגידול במספר  
הסטודנטים, וכן בדק  
את האופן שבו  
מתייחסים המוסדות  
לתופעה זו. מהבדיקה  
עולה כי ב-18 מ-26  
המוסדות חלה עלייה  
בהיקף עבירות  
המשמעת שדווחו  
בתקופה שנבדקה

## הטיפול בעבירות משמעת של הסטודנטים

### היקף עבירות המשמעת של סטודנטים במוסדות בשנים 2015-2010


משרד מבקר המדינה בדק את היקף עבירות המשמעת שדווחו בשנים 2015-2010 הן במספרים מוחלטים והן יחסית לגידול במספר הסטודנטים, וכן בדק את האופן שבו מתייחסים המוסדות לתופעה זו. מהבדיקה עולה כי ב-18 מ-26 המוסדות חלה עלייה בהיקף עבירות המשמעת שדווחו בתקופה שנבדקה<sup>17</sup>. שיעור העלייה גדול בהרבה משיעור העלייה במספר הסטודנטים שלמדו בהם בתקופה האמורה (למעט המכללה האקדמית צפת). אמנם מספר העבירות הוא בגדר תופעה שולית יחסית למספר הכולל של הסטודנטים במוסדות האקדמיים<sup>18</sup>, אולם לנוכח האפשרות שהשפעותיה השליליות של תופעה זו יפגעו ביוקרתו של המוסד ובהתחשב בערכם של התארים שהוא מעניק, וכן בהתחשב בצורך לשמור על אמון הציבור במערכת ההשכלה הגבוהה בישראל, על המוסדות לבדוק אם העלייה בהיקף עבירות המשמעת של סטודנטים שדווחו מקורה בהגברת האכיפה, ואם לא - עליהם לנקוט אמצעי הרתעה ואכיפה לצמצום היקפן.

### פעולות המוסדות להתמודדות עם עבירות משמעת של סטודנטים

המאבק לצמצום עבירות המשמעת הוא אחד מתפקידיו של המוסד. תקנון המשמעת הוא כאמור הכלי המרכזי העומד לרשות המוסדות לצורך התמודדות עם עבירות

17 באוניברסיטת בן גוריון היקף עבירות המשמעת בתקופה זו עלה ב-450%, באוניברסיטת אריאל בשומרון ב-252%, בטכניון מכון טכנולוגי לישראל ב-147%, במכללה האקדמית צפת ב-140%, בבצלאל - אקדמיה לאמנות ועיצוב ירושלים ב-136%, באוניברסיטת חיפה ב-132%, במכללה האקדמית תל אביב יפו ב-127%, במכללה האקדמית תל חי ב-117%, באוניברסיטה העברית ב-112%, בשנקר - ב-100%, במכללה האקדמית כנרת בעמק זרעאל ב-97%, במכללה האקדמית אשקלון ב-87%, במכללה האקדמית להנדסה ירושלים עזריאלי ב-82%, במכללה האקדמית עמק זרעאל ב-41%, במכון הטכנולוגי חולון ב-40%, במכללה האקדמית אחווה ב-29%, במרכז האקדמי רופין ב-26% ובאוניברסיטת תל אביב בכ-6%.

18 בשנת 2015 הוגשו באוניברסיטת בן גוריון 198 תלונות נגד הסטודנטים, באוניברסיטת אריאל בשומרון 215, בטכניון 89, במכללה האקדמית צפת 24, בבצלאל-אקדמיה לאמנות ועיצוב ירושלים 33, באוניברסיטת חיפה 130, במכללה האקדמית תל אביב יפו 50, במכללה האקדמית תל חי 87, באוניברסיטה העברית 125, בשנקר 12, במכללה האקדמית כנרת בעמק זרעאל 69, במכללה האקדמית אשקלון 62, במכללה האקדמית להנדסה ירושלים עזריאלי 31, במכללה האקדמית עמק זרעאל 65, במכון הטכנולוגי חולון 21, במכללה האקדמית אחווה 120, במרכז האקדמי רופין 44 ובאוניברסיטת תל אביב 56.


  
 הבדיקה העלתה כי רק ארבעה מוסדות - אוניברסיטת אריאל בשומרון, המכללה האקדמית תל חי, מכון טכנולוגי לישראל - הטכניון, והמכללה האקדמית ספיר - נקטו מגוון פעולות להתמודדות עם עבירות משמעת, שאר המוסדות הסתפקו בקיום פעולות הסברה או התראה, זאת אף שברובם חל גידול בהיקף עבירות המשמעת בשנים 2010-2015

משמעת (ראו להלן). החובה להתקין את התקנון נקבעה בחוק<sup>19</sup>, ועל המוסדות לנקוט פעולות נוספות ומגוונות למניעת ביצוען של עבירות משמעת ולאיטור מבצעי עבירות, ובכלל אלה הם יכולים לנקוט פעולות הסברה וחינוך, לעודד את הסגל להטיל על הסטודנטים לבצע עבודות אקדמיות שהכנתן ובדיקת התקדמותן מתפרסת על פני השנה, עידוד הסגל להגיש תלונות, ושימוש בעזרים טכנולוגיים כדי לאתר העתקות, כגון תוכנה לזיהוי העתקה של חומר אקדמי, תוכנה לערבול מבחנים<sup>20</sup>, מצלמות ומכשיר לאיתור מכשירים ניידים שנעשה בהם שימוש בזמן בחינה בכיתות. על הנהלת המוסד לדון בנושא עם הממונה על המשמעת ולקבל ממנו מידע בדבר היקף עבירות המשמעת והרכבן. בהתאם לכך עליה לקבוע את המדיניות וכן לגבש מגוון פעולות מתאימות ואפקטיביות לצמצומן.

בדיקת הפעולות שביצעו המוסדות לצמצום היקף עבירות המשמעת בוצעה באמצעות שאלונים שנמסרו להנהלות המוסדות. בדיקה מעמיקה יותר בוצעה באוניברסיטת חיפה, באוניברסיטת בן גוריון, באוניברסיטה העברית ובאוניברסיטת תל אביב.

הבדיקה העלתה כי רק ארבעה מוסדות - אוניברסיטת אריאל בשומרון, המכללה האקדמית תל חי, מכון טכנולוגי לישראל - הטכניון, והמכללה האקדמית ספיר - נקטו מגוון פעולות להתמודדות עם עבירות משמעת, ובכללן: גיוס חברי הסגל, אגודת הסטודנטים והבוחנים למאבק בתופעה, קיום ישיבות הנהלה בנוגע להיקף התופעה והדרכים להתמודד אתה, הקמת צוותים מיוחדים, קיום ימי עיון שנתיים לאנשי סגל ולמשגיחים על הבחינות, פרסום מכתבי התראה לסטודנטים בדבר עבירות ההונאה והעונשים בגינן, קיום סדרי בחינה מיוחדים, הגברת הפיקוח בכיתות המבחן והתקנת מצלמות בהן, וכן פרסום של פסיקות ועדות המשמעת ברבים.

שאר המוסדות הסתפקו בקיום פעולות הסברה או התראה, זאת אף שברובם<sup>21</sup> חל גידול בהיקף עבירות המשמעת בשנים 2010-2015. בחלק ניכר מהמוסדות הנהלות לא קיימו בשנים 2010-2015 שום ישיבה עם הממונה על המשמעת בנוגע לעבירות המשמעת במוסד. נוסף על כך מרביתם לא פילחו את הרכב העבירות ולא אפיינו את סוגי העבירות.

19 חוק זכויות הסטודנט, התש"ז-2007, סעיף 17.

20 תכנה המאפשרת ערבול רנדומלי של השאלות במבחן רב-ברירתי.

21 באוניברסיטת בר אילן, באורט בראודה ובמכללת הדסה פוחת בשנים אלה היקף עבירות המשמעת בעוד שבמכללת צפת חל גידול בהיקף עבירות המשמעת, אולם בד בבד חל גידול במספר הסטודנטים החורג מהגידול בהיקף עבירות המשמעת.

סקירת דוחות  
המשמעת של 26  
המוסדות שנבדקו  
מלמדת כי כ-29%  
מכלל העבירות  
שבוצעו במוצע בכל  
המוסדות בשנים  
2010-2015 הן עבירות  
העתקה ורכישה של  
עבודות אקדמיות  
והעתקה במבחנים,  
דהיינו עבירות אלה הן  
בין עבירות המשמעת  
הנפוצות ביותר של  
סטודנטים


על פי האמור לעיל, לרשות המוסדות עומד מגוון רחב של אמצעים שניתן לנקוט בעת ובעונה אחת כדי להתמודד עם עבירות משמעת, אך רק מיעוטם עושים כן. מכאן עולה כי מוסדות אלו אינם מפנים תשומת לב מיוחדת לנושא זה, וכי אינם פועלים כנדרש. על המוסדות לטפל בעבירות המשמעת של סטודנטים במסגרת סדר יומם; עליהם לקיים מעקב שיטתי וסדור אחר התופעה, למפות ולנטר אותה, למשל על פי סוגי העבירות, מאפייני הסטודנטים ומאפייני החוגים והפקולטות; עליהם לוודא כי מדיניות הטיפול בעבירות משמעת, שנקבעה בתקנון ובאמצעים אחרים שגובשו בנושא, עולה בקנה אחד עם תמונת המצב שיגבשו בעקבות הליך המיפוי והניטור; וכן עליהם לבחון את האפקטיביות של המדיניות, לפתח מדיניות מתאימה וכלים אפקטיביים לטיפול בעבירות משמעת, ולהטמיע כלים אלה במסגרת שיתוף פעולה ביניהם.

### התמודדות עם רכישה ומכירה של עבודות אקדמיות

סקירת דוחות המשמעת של 26 המוסדות שנבדקו מלמדת כי כ-29% מכלל העבירות שבוצעו במוצע בכל המוסדות בשנים 2010-2015 הן עבירות העתקה ורכישה של עבודות אקדמיות (להלן גם - פליגאט) והעתקה במבחנים, דהיינו עבירות אלה הן בין עבירות המשמעת הנפוצות ביותר של סטודנטים. תופעת רכישת העבודות על ידי סטודנטים נפוצה במגוון של שימושים - עבודות שוטפות הנדרשות במהלך הלימוד בקורסים, עבודות סמינריוניות, תזות ואף עבודות דוקטורט<sup>22</sup>. רכישת העבודה יכולה להתבצע ברשת או מחוצה לה, באמצעות חברות שזה עיסוקן או באמצעות קשר ישיר עם הגורם שכותב אותן. יש קושי מהותי בזיהוי המקור שכתב את העבודה, בייחוד אם העבודה הותאמה אישית לסטודנט ולא נרכשה, הועתקה או התבססה על מאגר עבודות קיים; קביעה כי מדובר בעבודה שלא נכתבה על ידי הסטודנט שהגיש אותה תהיה קשה לזיהוי מידי, באמצעים פשוטים, ואף לא באמצעות יישומים ייעודיים לזיהוי העתקות. על כן המוסדות מתקשים לאמוד את התופעה והיקפה אינו ידוע. יש להיאבק בתופעה זו באמצעות טיפול בשני צדי המתרחש - מחד גיסא בסטודנטים שאינם כותבים בעצמם את העבודות שהם מגישים, ומאידך גיסא - בגורמים הכותבים את העבודות והמוכרים אותן.

בדיון במרץ 2014 בהשתתפות ור"ה והרקטורים בנוגע לרכישת עבודות של סטודנטים ברשת, צוין כי מדובר בתופעה חמורה שהולכת ומחמירה, וכי במצב הנוכחי המוסדות יכולים להיאבק בה באמצעות הליכי משמעת בלבד. עוד צוין בדיון כי מוכרי העבודות מפרסמים את עצמם בכל רחבי הקמפוסים ובאתרים ברשת, ויש לפעול להחמרת העונשים שזועדות המשמעת של האוניברסיטאות משיתות על סטודנטים שהגישו עבודה שרכשו.

22 מבדיקות ברשת עולה כי מחיר עבודה סמינריונית הוא 2,800-3,400 ש"ח, מחיר ממוצע של תזה הוא 8,000 ש"ח, ומחיר עבודת דוקטורט הוא 40,000 ש"ח.

  
**בינואר ומרץ 2015**  
**האוניברסיטה**  
**הפתוחה ואוניברסיטת**  
**בן גוריון הגישו**  
**למשטרה תלונות נגד**  
**מוכרי עבודות**  
**אקדמאיות. תופעת**  
**ההונאות בקבלת**  
**תואר אקדמי ומסחור**  
**עבודות אקדמיות**  
**התפשטה מאוד**  
**במשך השנים,**  
**ונעשתה לשכיחה**  
**ומקובלת בקרב**  
**הסטודנטים. המוסדות**  
**מתקשים למוע**  
**תופעה פסולה זו, הם**  
**פועלים נגד**  
**הסטודנטים במסגרת**  
**הדין המשמעתי, אולם**  
**בכל הנוגע לגורמים**  
**חיצוניים, ידיהם**  
**כבולות אף שמדובר**  
**בפעולות שהן**  
**לכאורה עבירה**  
**פלילית**

ביוני 2015 קבעה מל"ג כלהלן:

- א. מל"ג רואה בחומרה רבה את התפשטות תופעת המסחור של תוצרי למידה אקדמיים ואת מעורבותם של גורמים בתשלום בתהליך הלמידה האקדמי.
- ב. האחריות לשמירת טוהר הבחינות והעבודות האקדמיות מוטלת על המוסדות להשכלה גבוהה. מל"ג מעודדת מוסדות אלה לטפל בבעיה זו לעומק, והיא תסייע להם במידת הנדרש.
- ג. מל"ג תפעל בכל דרך למיגור התופעה, לרבות בשיתוף הגורמים הרלוונטיים לאכיפת החוק.

### הטיפול בתלונה נגד מוכרי עבודות אקדמיות

בינואר ומרץ 2015 האוניברסיטה הפתוחה ואוניברסיטת בן גוריון הגישו למשטרה תלונות נגד מוכרי עבודות אקדמאיות. באפריל אותה שנה החליטה המשטרה לסגור את שני התיקים בנימוק ש"אין אשמה פלילית". במאי 2015 הגישה האוניברסיטה הפתוחה ערר על החלטת המשטרה בטענה כי מוכר העבודה עבר על סעיף 415 לחוק העונשין - ניסיון לזיוף עבודה שיש בו משום קבלת דבר במרמה, על סעיף 440 לחוק העונשין - ניסיון לקשור קשר להונות, ועל סעיף 499 לחוק העונשין - ניסיון לקשירת קשר, וכי נוסף על כך יש חשד לעבירה של שימוש במאגרי מידע שלא כדין בהתאם לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981. עוד טענה האוניברסיטה כי רכישת עבודות סמינריוניות הפכה ל"מכת מדינה" - יש תעשייה שלמה של גורמים המדיחים סטודנטים לקנות מהם עבודות אקדמיות ובכך הם פוגעים בתהליך הלימוד ובאמינות תעודת הבוגר שמעניקה האוניברסיטה. אשר על כן, לדעתה מדובר באינטרס ציבורי במעלה הראשונה שנועד לשים קץ להונאות במסגרת רכישת עבודות אקדמיות. ביוני 2015 העבירה המשטרה את הערר למחלקת עררים בפרקליטות המדינה (להלן - הערר). בפברואר 2016 החזירה מחלקת עררים את התיק למשטרה לביצוע חקירה, מאחר שהתיק נגזז ללא חקירה יומיים לאחר הגשת התלונה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016 ציינה לשכת המשנה לפרקליטות המדינה כי ב-28.11.16 מסרה לה המשטרה כי חקירת התיק הסתיימה והתיק הוחזר למחלקת עררים בפרקליטות המדינה. אולם עד תחילת פברואר 2017, טרם הסתיים הטיפול בערר.

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי כי מחלקת עררים בפרקליטות המדינה תזרז את הטיפול בערר כדי שישמש אבן דרך לטיפול במוכרי עבודות אקדמיות ויתרום להרתעה ובכך יסייע לצמצום התופעה.

### יצירת מתווה לטיפול במוכרי עבודות

ביוני 2015 שלחה מל"ג למחלקת עררים בפרקליטות המדינה מכתב תמיכה בבקשת הערר של האוניברסיטה הפתוחה ממאי 2015, ובו ציינה כי תופעת ההונאות בקבלת



נוכח הקושי שבו נתקלים המוסדות במסגרת ההתמודדות עם חומרתה ושכיחותה של תופעת הרכישה והמכירה של עבודות אקדמיות, על גופי האכיפה - היועמ"ש לממשלה, הפרקליטות והמשטרה - להחיש את טיפולם לקביעת מדיניות אכיפה בנושא, ובכלל זה לקבוע את הדרכים להתמודד עם התופעה במסגרת הדין הפלילי

תואר אקדמי ומסחור עבודות אקדמיות התפשטה מאוד במשך השנים, ונעשתה לשכיחה ומקובלת בקרב הסטודנטים. המוסדות מתקשים למנוע תופעה פסולה זו, הם פועלים נגד הסטודנטים במסגרת הדין המשמעתי, אולם בכל הנוגע לגורמים חיצוניים, ידיהם כבולות אף שמדובר בפעולות שהן לכאורה עבירה פלילית. עוד ציינה מל"ג במכתבה כי בהיותה נאמנה של כלל הציבור, היא מבקשת להבטיח כי תארים אקדמיים המוענקים במוסדות להשכלה גבוהה שהיא מכירה בהם ישמשו תעודה אמיתית המשקפת באופן אמין את הידע שרכש הסטודנט בלימודיו.

בפברואר 2016 פנה ור"ה לד"ר אביחי מנדלבלית, היועץ המשפטי לממשלה, וציין כי היקף תופעת רכישת העבודות גדל מדי שנה, ומנגד יכולת ההרתעה והענישה של האוניברסיטאות הן חלקיות בלבד - שכן הן מוגבלות למישור המשמעתי אל מול סטודנטים הנתפסים רוכשים או מעתיקים עבודות. אשר על כן ביקש ור"ה הן מהפרקליטות והן ממשטרת ישראל להידרש לעניין זה באופן מיוחד, באמצעות חקירת תלונות, חקירות יזומות והגברת האכיפה.

באותו חודש בישיבה בלשכת המשנה לפרקליט המדינה לעניינים פליליים, עו"ד אלי אברבנאל, בהשתתפות נציגי חטיבת החקירות במשטרה ונציגי מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, הוחלט כי חטיבת החקירות תוסיף לבחון את הנושא ותעביר לעיונו של המשנה לפרקליט המדינה מתווה פעולה לאכיפת החוקים בעניין של עבירות אלו. בישיבה הדגיש עו"ד אברבנאל את חשיבות האכיפה בעניין של עבירות אלו ליצירת הרתעה, ואת קושי של המוסדות להתמודד עם התופעה באמצעות הכלים המשמעתיים שבידיהם.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016 ציינה לשכת המשנה לפרקליטות המדינה כי היא לא קיבלה מתווה כאמור מהמשטרה. מנגד המשטרה השיבה באותו חודש למשרד מבקר המדינה כי היא המתינה לקבל מהמוסדות נתונים בדבר היקף רכישת עבודות אקדמיות, ומאחר שהללו מתקשים לאסוף נתונים אלו היא זקוקה לשהות נוספת להכנת מתווה פעילות.

נוכח הקושי שבו נתקלים המוסדות במסגרת ההתמודדות עם חומרתה ושכיחותה של תופעת הרכישה והמכירה של עבודות אקדמיות, על גופי האכיפה - היועמ"ש לממשלה, הפרקליטות והמשטרה - להחיש את טיפולם לקביעת מדיניות אכיפה בנושא, ובכלל זה לקבוע את הדרכים להתמודד עם התופעה במסגרת הדין הפלילי. מדובר בעבירות חמורות הן של המוכרים והן של הרוכשים במישור הפלילי: הסטודנט הרוכש מבצע עבירה של קבלת דבר במרמה, ואילו מוכר העבודה מבצע עבירה של שידול לקבלת דבר במרמה. בד בבד, וללא קשר להתקדמות החקירה של המשטרה ופרקליטות המדינה, על המוסדות להמשיך לפעול לצמצום עבירות המשמעת הנוגעות לרכישה או למכירה של עבודות אקדמיות ולנקוט לצורך כך את הכלים העומדים לרשותם, לרבות אמצעים משמעתיים ומנהליים.

## שימוש באמצעים טכנולוגיים ליעול ההתמודדות עם עבירות של העתקת עבודות מהרשת

אחת הדרכים לזיהוי פלגיאט היא באמצעות יישום טכנולוגי-ממוחשב המזהה העתקה שיטתית של קטעים מעבודות אחרות או ממקורות ידע אחרים

זיהוי עבירות של העתקה - שאינה ציטוט - מהרשת מורכב, שכן הדבר דורש חידוד של ההבחנה בין העתקה ממקורות מידע עצומים ונרחבים הזמינים, בין היתר, ברשת, ובין ציטוט מתוך מקור מידע על פי כללי הציטוט המקובלים. אחת הדרכים לזיהוי פלגיאט היא באמצעות יישום טכנולוגי-ממוחשב (להלן - יישום) המזהה העתקה שיטתית של קטעים מעבודות אחרות או ממקורות ידע אחרים. בביקורת עלה שכל המוסדות שנבדקו, פרט לאוניברסיטת אריאל בשומרון, לטכניון ולמרכז הבינתחומי הרצליה (מוסד שאינו גוף מבוקר לעניין חוק מבקר המדינה, התש"ח-1958 [נוסח משולב]), אינם משתמשים ביישומים אלו.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016 ציינה המכללה האקדמית הדסה כי על אף עלותה הגבוהה של מערכת יעילה יותר לזיהוי העתקות, הרי שלנוכח חשיבות הטיפול בנושא היא מנסה להשיג תקציב לרכישתה.

לנוכח חומרת התופעה של העתקת עבודות ומבחנים על ידי סטודנטים, שכחותה והשפעותיה, על מל"ג בשיתוף המוסדות לקבל החלטה אסטרטגית להיאבק בתופעה זו; על המוסדות בהובלת מל"ג לעודד שימוש במגוון אמצעים כדי למנוע את התופעה ולאכוף את החוקים בעניינה, ובכלל זה עליהם להשתמש באמצעים טכנולוגיים מתוחכמים ועתירי משאבים דוגמת יישומים לזיהוי פלגיאט. כמו כן על המוסדות בסיוע מל"ג לשקול לשתף פעולה ביניהם לעניין השימוש בכלים ממוחשבים לזיהוי פלגיאט, באופן שיאפשר לייצר בסיס מידע משותף, אשר ישמש תשתית רחבה ויעילה יותר לשם זיהוי העתקות של עבודות אקדמיות. בכלל זה עליהן לגבש את המנגנון המתאים לייצור בסיס מידע משותף של העבודות שהוגשו.

### תקנון המשמעת של הסטודנטים

כאמור, הכלי המרכזי העומד לרשות המוסדות לשם צמצום עבירות המשמעת הוא תקנון המשמעת של הסטודנטים. לפי סעיף 17 לחוק זכויות הסטודנט, התשס"ז-2007, מוסד להשכלה גבוהה יקבע ויפרסם, בכפוף להוראות חוק זה, כללי התנהגות בנוגע להתנהגות מועמדים וסטודנטים במסגרת לימודיהם במוסד, לרבות בזמן הלימודים ובתחומי המוסד, ובכלל זה במעונות הסטודנטים, ובהם תקנון משמעת והעונשים הצפויים בשל הפרת הכללים הקבועים בו. משרד מבקר המדינה בחן את האופן שבו המוסדות מיישמים את תקנוני המשמעת שלהם.

בהחלטת מל"ג מיולי 2014 נקבעו כמה עקרונות מנחים למוסדות לעניין הליכי המשמעת וההסדרים שייקבעו בתקנוניהם (להלן - החלטת מל"ג מיולי 2014), כמפורט להלן:

1. הליכי המשמעת במוסדות להשכלה גבוהה מתבצעים במסגרת ניהולם האקדמי של המוסדות להשכלה גבוהה.





מסקירת דוחות  
המשמעת של  
המוסדות עולה כי יש  
פער ניכר בין החומרה  
שמייחסים מוסדות  
לאותו סוג של עבירות  
משמעת, כפי שהדבר  
משתקף בעונשים  
שגזרו המוסדות  
השונים. על המוסדות  
בשיתוף מל"ג להתקין  
תקנון משמעת אחיד  
לכל מוסדות  
ההשכלה הגבוהה,  
ולכל הפחות עליהם  
לקבוע אמות מידה  
אחידות שישמשו  
בסיס מחייב לתקנון  
המשמעת

2. מל"ג, כמוסד הממלכתי לענייני השכלה גבוהה, צריכה להבטיח איזון ראוי בין האינטרס הציבורי שבהבטחת עצמאותם של המוסדות המוכרים להשכלה גבוהה ובין האינטרס הציבורי של פיקוח עליהם והבטחת איכותם האקדמית וניהולם התקין והראוי.
3. מל"ג מדגישה את אחריות המוסדות להשכלה גבוהה להבטיח במסגרת תקנוני המשמעת שלהם כי אם ננקטים נגד סטודנט הליכי משמעת שתוצאותיהם עלולים להיות חמורים, לא תיפגע יכולתו לנהל הליך משמעת הגון המבטיח את חשיפת האמת, תוך שמירה על זכויותיו.
4. מל"ג מבקשת לקבל את התחייבותם של המוסדות לקיים פיקוח ובקרה מטעמם כדי להבטיח שהליכי המשמעת יהיו תקינים וראויים כאמור לעיל.

## פערים בין גזרי הדין של המוסדות השונים

רשימת העונשים בתקנונים השונים על עבירות הונאה בבחינה ובעבודה כוללת עונשים כגון: נזיפה, עבודות שירות למען הציבור, קנסות, פסילת העבודה או המבחן, פסילת הקורס שבו נעברה העבירה, הרחקה על תנאי, הרחקה בפועל לתקופה מוגבלת והרחקה לצמיתות. בחלק קטן מהם נקבעו עונשי מינימום לעבירות האמורות, וברובם ניתנה לוועדות המשמעת האפשרות לקבוע את העונשים על פי שיקול דעתן. מסקירת דוחות המשמעת של המוסדות עולה כי יש פער ניכר בין החומרה שמייחסים מוסדות לאותו סוג של עבירות משמעת, כפי שהדבר משתקף בעונשים שגזרו המוסדות השונים. חלק מהמוסדות קבעו בתקנוניהם עונשי מינימום ועונשים על תנאי ואלו אמורים לשקף את מדיניות המוסד בכל הנוגע להתמודדות עם עבירות המשמעת.

משרד מבקר המדינה אינו מחווה דעה בשאלות מהו העונש הראוי והאם יש צורך להנהיג עונשי מינימום. אולם הוא בהחלט מעלה לדיון את השונות הגדולה בין העונשים המושגים במוסדות השונים. הדבר גורם לחוסר שוויון בהליך המשמעת המוחל במוסדות השונים, אשר אינו עולה בקנה אחד עם עקרון השוויון בענישה. על המוסדות בשיתוף מל"ג להתקין תקנון משמעת אחיד לכל מוסדות ההשכלה הגבוהה, ולכל הפחות עליהם לקבוע אמות מידה אחידות שישמשו בסיס מחייב לתקנון המשמעת.

בתשובתה של מל"ג למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016 היא לא חיוותה את דעתה בנושא, חלק מהמוסדות אימצו את המלצת המבקר וחלקם התנגדו לכך. אוניברסיטת בן גוריון למשל ציינה בתשובתה מדצמבר 2016 כי "קביעת אמות מידה אחידות הינה דרך ראויה יותר לשימור שיקול הדעת ומאפייניו הנפרדים של כל מוסד, ועם זאת - ליצירת קווים מנחים כלליים אחידים." מנגד הטכניון ציין בתשובתו למבקר המדינה כי הוא "אינו תומך ביצירת תקנון משמעת אחיד לכל המוסדות להשכלה הגבוהה. מעבר לעמידה הפורמלית של המוסדות על עצמאותם בניהול ענייניהם ההתנגדות היא עניינית ונובעת משני מקורות. הראשון הוא שההבדלים ברמת הענישה מבטאים שוני באופי הלימודים שבין המוסדות... והשני הוא עקרוני יש

התייחסויות ותפיסות שונות מהי המדיניות הנכונה בענישה ולאיוז מדיניות השפעה הרתעית גדולה יותר. אלה נושאים חשובים הנתונים לויכוח ציבורי נרחב...".

על מל"ג לקיים דיון בנושא זה בהשתתפות נציגי המוסדות ולהתקין תקנון שיהווה בסיס אחיד בלבד לכל המוסדות להשכלה גבוהה שעליו יוכלו המוסדות להוסיף תקנות על פי שיקול דעתם.

## עונשים על הונאה בבחינה ובעבודה - חריגה מעונשי מינימום ועונשים על תנאי

**עונשי מינימום:** מטרתם של עונשים אלה כפולה - תגובה על ביצוע מעשה לא תקין והרתעה מפני ביצוע עבירה. חלק מהמוסדות קבעו עונשי מינימום שאין לחרוג מהם אלא מטעמים מיוחדים שעליהם לציין בכתב<sup>23</sup>. בכלל זה הם קבעו עונשי מינימום על הונאה בבחינה והונאה בעבודה (להלן - עבירות הונאה). קביעת עונשי מינימום בתקנון אמורה לשקף את המדיניות המחמירה של המוסד בכל הנוגע להתמודדות עם עבירות משמעת מסוימות.

**עונשים על תנאי:** עונש כגון הרחקה לתקופה מוגבלת או לצמיתות הוא עונש חמור; על כן, לעתים העונש המוטל הוא על תנאי ונועד לשמש כאמצעי הרתעה מביצוע עבירת משמעת חוזרת בתוך זמן מוגדר שנקבע בתקנון. בחלק מהתקנונים של המוסדות נקבעו עונשים על תנאי שיוטלו על סטודנטים שעברו שוב את אותה עבירה בדיוק, ובתקנונים אחרים נקבע עונש על תנאי מורחב, אשר נוגע לכל עבירת משמעת. יש גם תקנונים שמאפשרים לוועדת המשמעת לשקול אם ליישם את העונש על תנאי.

הביקורת בדקה אם מדיניות הענישה המחמירה כלפי עבירות הונאה בבחינה ובעבודה, שתכליתה הגברת ההרתעה בגין עבירות משמעת אלה של סטודנטים, אכן יושמה על ידי אותם מוסדות משמעת שקבעו בתקנוניהם עונשי מינימום לאותן עבירות. להלן דוגמאות:

### באוניברסיטת חיפה

בתקנון המשמעת של המוסד נקבע כי סטודנט שביצע עבירות הונאה בבחינה או בעבודה "יורחק הרחקה בפועל לתקופה שתקבע על ידי הפוסק בהתאם לחומרת העבירה"; אם הסטודנט ימצא "אשם פעם נוספת בעבירות אלו, בתוך שלוש שנים מיום שהורשע לראשונה בעבירה" כזאת, הוא "יורחק מן האוניברסיטה לצמיתות, אלא אם מצא הפוסק נסיבות מיוחדות, אותן יפרט בהחלטתו, המצדיקות עונש קל

23 בחקיקת העונשין קביעת עונשי מינימום היא חריג יוצא דופן. ככלל קבועים במרבית סעיפי חוק העונשין עונשי מקסימום. רק לגבי עבירות חריגות, שחומרתן רבה במיוחד, כמו מעשי רצח או אינוס נקבע כי עונשי המינימום שיושמו על העבריין לא יהיו פחותים מהעונשים שנקבעו בחוק; ואולם גם לבתי המשפט ניתן שיקול דעת לקבוע ענישה אחרת מטעמים מיוחדים שיירשמו.

יותר". כמו כן נקבע בתקנון בנוגע לעונשים, כי "רשויות המשמעת רשאיות להורות כי עונש יהיה כולו או מקצתו על תנאי, התנאי הוא שהתלמיד לא יעבור עבירה או עבירות שייקבעו ע"י רשויות המשמעת בתקופה מוגדרת".

הביקורת העלתה כי בשנים 2010-2014 מספר ההרשעות בגין עבירות הונאה בבחינה ובעבודה גדל מ-50 ל-112, וכי ועדת המשמעת של אוניברסיטת חיפה לא מימשה רבים מעונשי המינימום שנקבעו בתקנון - הרחקה על תנאי (בעבירה ראשונה) או בפועל. עוד עלה כי שיעור העונשים הכוללים הרחקה פחת מ-50% בשנת 2010 ל-26% בשנת 2014.

בתשובה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016 ציינה האוניברסיטה כי יש מספר סיבות לסטייה מעונשי מינימום והם: בקורסים שנתיים לא ניתן להרחיק לסמסטר כי אז הסטודנט יפסיד שנה שלימה. פסילת קורס במועד סיום התואר עלולה לגרום לדחייה בסיום הלימודים לשנתיים. ונסיבות אישיות של הסטודנט. אולם בכל מקרה בעקבות הערת המבקר יובא הנושא לדיון.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אין בתשובת האוניברסיטה משום הסבר מספק לממצאי הביקורת ולפיהם מספר הפעמים שבהם יושם תקנון המשמעת הולך ופוחת, ובשנת 2014 היה שיעורו 26% בלבד.

### באוניברסיטת בן גוריון

על פי תקנון המשמעת לסטודנטים, עונש מינימום על הונאה בבחינה או בעבודה יהיה "לפחות ציון אפס בקורס בו בוצעה העבירה" כלומר - כישלון. נקבע כי במקרים חריגים רשאי בית הדין להקל בעונש מינימום מטעמים שינומקו בפסק הדין, וכי עונשי המינימום יכולים להינתן על תנאי.

במוסד זה מספר עבירות המשמעת בתחום עבירות הונאה בבחינה ובעבודה גדל בשנים 2012-2015 מ-31 ל-161. הביקורת העלתה כי 58 מ-161 העונשים שפסקו מוסדות המשמעת של האוניברסיטה בשנת 2015 בגין עבירות הונאה בבחינה או בעבודה היו פחותים מעונש המינימום. האוניברסיטה הסתפקה בעונשים כמו נזיפה, ביטול העבודה או הבחינה ולא עונש המינימום שנקבע בתקנון - כישלון בקורס.

בתשובת האוניברסיטה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016 היא ציינה כי היא מקבלת את הערת המבקר כי לעתים קרובות הליך גזירת הדין הוא הליך מקל יתר על המידה, בין השאר מאחר שחברי בית הדין הם חברי סגל הנוטים לסייע לסטודנטים להשלים את לימודיהם. עם זאת ציינה כי היא תפעל למצוא איזון טוב יותר בין הממד ההרתעתי והממד החינוכי בענישה.

## במכללת תל חי

בתקנון המוסד נקבעו עונשי המינימום על עבירות של הונאה במבחן או בעבודה. על פי התקנון חומרת העונש עולה בהתאם למספר הפעמים שהתלמיד ביצע את העבירה. עוד נקבע בתקנון כי כבר לאחר ההרשעה הראשונה בהונאה בבחינה, בעבודת בית או בעבודה סמינריונית, ייפסל הקורס שבו נעברה העבירה. עוד נקבע בתקנון כי רשויות המשמעת רשאיות להורות להורשים, כולם או מקצתם, יהיו על תנאי.

מבדיקת דוחות המשמעת של המוסד נמצא כי הוא לא יישם את עונשי המינימום שקבע. למשל, בשנים 2011-2015 בכל דיוניה של ועדת המשמעת בעבירות של הכנסת חומר אסור לבחינה (37 במספר), היא פסלה את המבחן בלבד ולא את הקורס, שלא לפי התקנון.

## במכללת ספיר

בתקנון המכללה נקבע כי עונש מינימום על עבירות של הונאה בבחינה או בעבודה יהיה פסילת העבודה או המבחן, אלא אם כן החליטה הוועדה אחרת ונימקה את החלטתה. הוועדה רשאית להטיל כל עונש על תנאי וכן לחדש את התנאי.

מבדיקת דוחות המשמעת של המוסד עולה כי בשנים 2011-2015 יושם עונש המינימום על עבירות הונאה בעבודות ובבחינה באופן חלקי בלבד, הוועדה פסקה עונש מינימום של פסילות העבודה - על תנאי בעבירה ראשונה או בפועל - על כ-50% מהעבירות בממוצע, ואשר לבחינות - שיעור הפסילות גדל במשך השנים מ-18% בשנת 2011 ל-52% בשנת 2015. משרד מבקר המדינה מצוין כי מבדיקת דוחות המשמעת של המכללה עולה כי בעקבות הגידול בשיעור פסילת המבחן צומצם בכ-11% היקף ההונאות במבחן.

## אורט בראודה

לפי תקנון המכללה, אפשר להטיל עונש על תנאי של הרחקה לתקופה מוגבלת או לצמיתות, בגין ביצוע עבירת משמעת חוזרת. תקופת התנאי תתחיל מיום ההחלטה אלא אם כן נקבע אחרת.

מבדיקת דוחות המשמעת של המוסד עולה כי למרות המדיניות המחמירה של המוסד בנוגע להפעלת עונשי התנאי כפי שהיא באה לביטוי בתקנון, בפועל עונש המינימום על תנאי לא הופעל בגין עבירות הונאה גם לאחר ביצוע עבירת הונאה נוספת.



על המוסדות לשאוף ליישם, כמדיניות, את עונשי המינימום המפורטים בתקנון. אם המוסדות סבורים כי עונשי המינימום אינם מידתיים ועל כן הם מעדיפים שלא ליישם אותם, עדיף שיפעלו לעדכון התקנון שכן תקנון המשקף את העונשים שמושגים בפועל מרתיע הרבה יותר מתקנון שאינו מיושם.



לעתים יש חשש כי  
עבירות משמעת  
שמבצעים סטודנטים  
או חברי סגל  
במוסדות הם בבחינת  
עבירות פליליות  
כהגדרתן בסעיף 268  
לחוק העונשין. כאשר  
מתעורר חשש כאמור,  
על גורם שממלא  
תפקיד בהליך  
המשמעת לדווח על  
כך ליועץ המשפטי  
לממשלה או לבא  
כוחו לפי סעיף 269  
לחוק העונשין



הטלת עונשי מינימום ועונשים על-תנאי נועדה מחד להחמיר את הענישה ומאידך לתת לסטודנטים הזדמנות נוספת אך בלתי התראה, וזאת בניסיונות המצדיקות זאת; כמו כן הדבר מאפשר לסטודנט לדעת מהם העונשים שהוועדה עלולה להשית עליו ובמה הוא מסתכן. ממצאי הביקורת מעלים שהמוסדות נבדלו ביניהם במידה רבה מבחינת עונשי המינימום והעונשים על תנאי בגין עבירות, ועם זאת במקרים רבים מוסדות שבחרו לקבוע עונשי מינימום ועונשים על תנאי להפעלתם לא מימשו אותם ועקב כך לא מיצו את השימוש באמצעי ההרתעה הגלום בהם, הן כלפי הסטודנט היחיד והן כלפי כלל הסטודנטים של המוסד. על המוסדות לשאוף ליישם, כמדיניות, את עונשי המינימום המפורטים בתקנון. אם המוסדות סבורים כי עונשי המינימום אינם מידתיים ועל כן הם מעדיפים שלא ליישם אותם, עדיף שיפעלו לעדכון התקנון שכן תקנון המשקף את העונשים שמושגים בפועל מרטיע הרבה יותר מתקנון שאינו מיושם.

## הטיפול בעבירות פליליות


לעתים יש חשש כי עבירות משמעת שמבצעים סטודנטים או חברי סגל במוסדות הם בבחינת עבירות פליליות כהגדרתן בסעיף 268 לחוק העונשין<sup>24</sup>. כאשר מתעורר חשש כאמור, על גורם שממלא תפקיד בהליך המשמעת לדווח על כך ליועץ המשפטי לממשלה או לבא כוחו לפי סעיף 269 לחוק העונשין. תכליתה של הוראה זו היא למנוע מצב שבו ההליך המשמעת יפגע ביכולתם של גורמי האכיפה לנהל חקירה פלילית או לנקוט הליך פלילי בנוגע לאותן עבירות, וכן לאפשר ליועץ המשפטי להורות על השהייתו או הפסקתו של ההליך המשמעת ובלבד להפנות את התלונה למשטרה.

## היעדר התייחסות לעבירה פלילית בתקנון

מרבית המוסדות התאימו את התקנונים לחוק העונשין וקבעו בהם כי אם התגלה במהלך דיון משמעת חשש לביצועה של עבירה פלילית כהגדרתה בסעיף 268 לחוק העונשין, יודיע על כך המוסד ליועץ המשפטי לממשלה ורק לאחר מכן יוכל המוסד להמשיך בנקיטת הליכי המשמעת נגד הסטודנט.

עם זאת בביקורת נמצא כי בתקנון של כמה מוסדות - המכון הטכנולוגי חולון, האקדמיה לאמנות ועיצוב ירושלים-בצלאל, המכללה האקדמית להנדסה סמי שמעון, המכללה האקדמית להנדסה ירושלים - עזריאלי - לא נכללה חובת ההודעה ליועץ המשפטי לממשלה או לבא כוחו במקרים הנדרשים בחוק העונשין. בהתאם לכך רובם לא יישמו את הוראות החוק.

24 בסעיף 268 כלולה רשימת עבירות לפי חוק העונשין שהן בגדר "עבירה פלילית" - עבירה שחובה להודיע עליה ליועץ המשפטי לממשלה לפי סעיף 269 לחוק.

  
 מסקירת דוחות  
 המשמעת של  
 המוסדות שכללו  
 בתקנוניהם את  
 החובה המתוארת  
 לעיל נמצא כי רבים  
 מהם נמנעו מלהודיע  
 ליועץ המשפטי  
 לממשלה או לבא  
 כוחו על עבירות  
 המשמעת שנדונו לפני  
 מוסדות השיפוט  
 המשמעת, גם כאשר  
 אלה העלו חשש  
 לעבירה פלילית  
 כהגדרתה בסעיף 268  
 לחוק העונשין

משרד מבקר המדינה מעיר למוסדות כי אי-הכללת הוראה זו בתקנון אינה פוטרת את המוסד ממילוייה, וכי ראוי לכלול בתקנוניהם הוראה המורה על ההליך הנדרש כאשר יש חשש לביצוע עבירה פלילית, כאמור בחוק העונשין. הדבר יסייע למוסד למלא את החובה שמוטלת עליו לפי חוק זה. כאמור, ההליך המשמעתני אמור לשמש כהשלמה להליך הפלילי ואינו יכול להחליף אותו, וראוי שהמוסדות האמורים לעיל יעדכנו את תקנון המ ש מעת לסטודנטים.

בתשובתם של המכון הטכנולוגי חולון והמכללה האקדמית להנדסה סמי שמעון למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016 הם ציינו כי הם מקבלים את הערות משרד מבקר המדינה והם שוקדים על תיקון תקנון המשמעת של הסטודנטים.

### הימנעות המוסדות מהגשת תלונה למשטרה או מהודעה ליועץ המשפטי לממשלה בדבר העבירות

מסקירת דוחות המשמעת של המוסדות שכללו בתקנוניהם את החובה המתוארת לעיל נמצא כי רבים מהם נמנעו מלהודיע ליועץ המשפטי לממשלה או לבא כוחו על עבירות המשמעת שנדונו לפני מוסדות השיפוט המשמעת, גם כאשר אלה העלו חשש לעבירה פלילית כהגדרתה בסעיף 268 לחוק העונשין. מדובר, בין היתר, בעבירות לפי חוק המחשב, התשנ"ה-1995 (להלן - חוק המחשב), שהן בחזקת עבירה לפי פרק י"ג לחוק העונשין (כגון קבלת דבר במרמה) הפוגעת בזכויות של המדינה או של גוף מבוקר, התחזות לאדם אחר בכוונה להונות - עבירה לפי סעיף 441 לחוק העונשין, עבירות אלימות שדין מאסר שלוש שנים ומעלה, גניבה<sup>25</sup> ובעיקר עבירות של זיוף מסמכים לפי סעיף 418 לחוק העונשין.

בין עבירות המחשב נמנים חדירה למחשב המוסד כדי לשנות ציונים; זיוף מסמכים כגון זיוף ציון או אישור על לימודים, וכך זיוף אישור רפואי או אישור על שירות מילואים לצורך קבלת מועד נוסף לבחינה, הקלות בבחינה, קבלת מלגה או זכויות אחרות; התחזות לאדם אחר כגון התחזות לסטודנט אחר והשתתפות בבחינה במקומו; אלימות ופגיעה ברכוש המוסד עצמו; גניבה מהמוסד כגון גניבת עותק מבחן.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016 ציינה פרקליטות המדינה כי על המוסדות האקדמיים חלה החובה לפנות ליועץ המשפטי לממשלה. עם זאת, כאשר ברור שנעברה עבירה פלילית, רשאי המוסד האקדמי להגיש למשטרה תלונה בעניין, וזוהי הדרך הטובה ביותר להבטיח טיפול מהיר בתלונה.



היועץ המשפטי  
לממשלה ופרקליט  
המדינה יפרסמו  
הנחיה שעניינה סימן  
ב' לפרק ט' לחוק  
העונשין שכותרתו  
"העלמת עבירות".  
הנחיה זו תתווה את  
הכללים והשיקולים  
להפעלת סמכויות  
היועץ המשפטי  
לממשלה או בא כוח  
להורות על הפסקת  
"הליך השפיטה" לפי  
סעיפים 270-268  
לחוק העונשין.

הסטודנטים, בהיותם האזרחים לעתיד, עשויים לאיש משרות חשובות ולשמם במקצועות שכדי לעבוד בהם נדרשת תעודת ישר. ועל כן אכיפתו של חוק העונשין יאפשר את שמירת האיכות האנושית של בעלי מקצועות ומשרות אלו. לנוכח ההימנעות החוזרת של רשויות המשמעת של המוסדות מל העביר לטיפול היועץ המשפטי לממשלה מידע שמתגלה במסגרת הליך משמעתו ולפיו הסטודנטים חשודים גם בעבירות פליליות נוסף על עבירות משמעת, על היועץ המשפטי לממשלה לקבוע מדיניות לטיפול בעבירות אלו ולהוציא הנחיות ליישומה. בכך יושג איזון בין האינטרס הציבורי ומיציא הדין עם הסטודנט העבריין ובין השקעת המשאבים בנקיטת הליכים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016 ציינה פרקליטות המדינה כי בעתיד הקרוב היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה יפרסמו הנחיה שעניינה סימן ב' לפרק ט' לחוק העונשין שכותרתו "העלמת עבירות". הנחיה זו תתווה את הכללים והשיקולים להפעלת סמכויות היועץ המשפטי לממשלה או בא כוחו להורות על הפסקת "הליך השפיטה" לפי סעיפים 270-268 לחוק העונשין. ההנחיה תפרט מהו "הליך שפיטה" המחייב דיווח, וכן תפרט את השיקולים המנחים לקבלת החלטה של הפסקת הליך שפיטה והעברת הנושא לחקירת משטרה, את יתרונותיו וחסרונותיו של "הליך שפיטה" לעומת חקירה פלילית, את האינטרס הציבורי שבפתיחת חקירה ואת מהות ההודעה שהגוף שמנהל את "הליך השפיטה" יידרש להעביר ליועץ המשפטי לממשלה.

## לוח הזמנים לקיום הליכי המשמעת

### קיום הליכי משמעת בהתאם ללוח הזמנים שנקבע בתקנון

ככלל, הליך משמעת שמקיים גוף שיפוטי פנימי של ארגון ראוי שיתנהל בזריזות וביעילות, בין היתר מכיוון שלארגון יש השפעה רבה על משך ההליך. קביעת לוח זמנים מאפשרת, בין היתר, לשמור על זכויות הסטודנט, שהרי הליכי משמעת משבשים את התקדמותו במהלך הלימודים, לעתים אינם מאפשרים לו להירשם לקורס מתקדם ולעתים מחייבים אותו להיבחן באותה בחינה בכמה מועדים. מנגד התמשכות ההליך המשמעת עשויה, לכשעצמה, להפחית מהאפקטיביות של ההליך כולו. עדיף ששיבושים אלו יהיו מזעריים, במיוחד כאשר ליזכות הסטודנט הנילון עומדת חפותו עד שיואשם. בתקנוני המשמעת קבעו המוסדות לוחות זמנים לביצוע השלבים השונים של ההליך המשמעת, ובכלל זה: שלבי בחינת התלונה, העיון בתביעה וקביעת המועד לדיון בה וכן מועד מתן פסק הדין.

מבדיקת הליכי המשמעת במוסדות נמצא שכמה מהמוסדות לא פעלו על פי לוח הזמנים שנקבע בתקנון לגבי הליך המשמעת כולו או לגבי שלבים מסוימים בו, ולהלן יוצגו כמה דוגמאות לכך:

## האוניברסיטה העברית

על פי תקנון האוניברסיטה, פסק הדין יינתן לכל המאוחר ארבעה שבועות לאחר סיום הדיון בעניינו.

הליך משמעותי  
שמקיים גוף שיפוטי  
פנימי של ארגון ראוי  
שיתנהל בזרזות  
וביעילות, בין היתר  
מכיוון שלארגון יש  
השפעה רבה על  
משך ההליך

בביקורת נבדקו הליכי המשמעת שנקטה האוניברסיטה בשנת 2015 ונמצא כי כשני שלישים מההליכים מתבצעים באמצעות הסדר טיעון<sup>26</sup> והשליש הנותר - באמצעות דיון משמעותי רגיל. קיום הסדר טיעון נמשך בממוצע 6.5 חודשים, הליך משמעותי רגיל נמשך בממוצע 6.8 חודשים, כאשר 3.5 חודשים בממוצע מתוכם הם אחרי סיום הדיון. יוצא איפה שהסדר הטיעון אינו מקצר במידה ניכרת את ההליכים המשמעותיים.

ממצאי הביקורת מלמדים שרשויות המשמעת של האוניברסיטה העברית חורגות במידה ניכרת מפרק הזמן המקסימלי שנקבע בתקנון. משרד מבקר המדינה מעיר לאוניברסיטה כי קיום הליכי משמעת בלוח זמנים החורג מזה שנקבע בתקנון משבש את התקדמותו של הסטודנט בלימודיו. מאחר שבמהלך הליך הברור הסטודנט ממשיך ללמוד כרגיל. אולם אם הוחלט על פתיחת הליך בעברית הונאה בעבודה או בבחינה לפי סעיף 14(1) או 14(2) לתקנון, המזכירות לענייני תלמידים בפקולטה שבה לומד הסטודנט מתבקשת לעכב מסירת אישורים לסטודנט ובכך יש פגיעה בהמשך לימודיו עד סיום ההליך המשמעותי נגדו.

## אוניברסיטת בן גוריון

לפי תקנון משמעת סטודנטים, תלונה תוגש בתוך 30 יום ממועד ביצוע העבירה או ממועד גילוייה. במועד זה תישלח לצדדים הודעה על מועד הדיון המשמעותי בצירוף כתב תביעה.

בדיקת תיקי המשמעת של הסטודנטים בשנים 2012-2015 העלתה כי לעתים תלונותיה של האוניברסיטה נגד סטודנטים הוגשו יותר מחמישה חודשים לאחר ביצוע העבירה. מסכת העובדות שראשיתה בעיכוב בהגשת התלונה נגד הסטודנטים וסופה בהקלה בענישה עקב הפגם בהליך, פגעה באפקטיביות של ההליך המשמעותי - מחד גיסא היא הביאה להקלה המשמעותית בענישה שאינה הולמת את חומרת העבירות שבהן הורשעו הסטודנטים באופן שהעיכוב בהגשת התלונה פגע בהליך המשמעותי ובמימוש ייעודו כגורם מרתיע, ומאידך גיסא פגעה בזכויותיהם וגרמה להם עינוי דין.

26 הסדר טיעון מתקיים בין התובע לסטודנט. ההליך אינו כפוף לסדרי הדיון, לדיון המהותי או לדיני הראיות הנהוגים בבתי המשפט. כדי לקיים הסדר טיעון הסטודנט צריך קודם כול להודות באשמה. הממונה על המשמעת אמור לקבוע אם לאשר את הסדר הטיעון ולתת לו תוקף של פסק דין. אם החליט לאשרו, עליו לאשרו כמות שהוא, וכל שינוי בו מחייב את העברת הדיון לוועדת המשמעת.



קיום הליך משמעת  
בכפוף ללוח זמנים  
מוגדר עשוי לקבוע  
עבור המשתתפים בו  
מסגרת זמן ברורה  
ומוגדרת, והדבר  
יתרום לקיצור  
ההליכים ולהגברת  
האפקטיביות שלהם

בתשובתה של האוניברסיטה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016 עולה כי בחודשי הקיץ יולי-אוקטובר ישיבות ועדת המשמעת מתקיימות במתכונת מצומצמת מאוד, חלק מחברי ועדת המשמעת סיימו את תקופת כהונתם וחלקם שוהים בנסיעות מחקר.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי קיום הישיבות בחודשי הקיץ אינו יכול לשמש כעילה לפגיעה בלוח הזמנים שנקבע בתקנון, וקל וחומר שאינו יכול לשמש כעילה להשתת עונש מקל.

### קיום הליכי משמעת על פי לוח זמנים מוגדר

כאמור, המוסדות קבעו בתקנוניהם פרקי זמן להשלמת השלבים השונים של ההליך המשמעתי. בחלק קטן מהתקנונים נקבעו משכי זמן מוגדרים להשלמת שלבי ההליך, ובאחרים נקבע כי יש לבצע את ההליך או שלב מסוים בו ב"מועדי זמן סבירים". קיום הליך משמעת בכפוף ללוח זמנים מוגדר עשוי לקבוע עבור המשתתפים בו מסגרת זמן ברורה ומוגדרת, והדבר יתרום לקיצור ההליכים ולהגברת האפקטיביות שלהם. להלן דוגמאות:

### המכון טכנולוגי לישראל - הטכניון

על פי תקנון המשמעת של הטכניון הליכי הדיון המשמעתיים יתנהלו בזמן סביר. כלומר אין לוח זמנים מוגדר לקיום הליך משמעתי.

משרד מבקר המדינה בדק את לוח הזמנים לטיפול בתלונות בטכניון בשנת 2015 ומצא כי טיפול בתיק נמשך כ-70 יום בממוצע, והטיפול בכ-17% מהתיקים ארך יותר מ-100 ימים. יצוין כי גם הוועדה המרכזת בטכניון ציינה בישיבה במאי 2015 כי ההליכים בבית הדין נוטים להתארך ויש לפעול לכך שהעונש יוטל בסמוך ככל האפשר למועד ביצוע העבירה.

מתשובת הטכניון למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016 עולות שתי סיבות לעיכובים:

1. אי-שיתוף פעולה של הסטודנט שאינו ממהר להגיב על התלונה ולשתף פעולה עם אגודת הסטודנטים והתובע. כדי למנוע אי-שיתוף פעולה כאמור תוקן התקנון באופן שנקבע בו כי הסטודנט חייב להגיב על התלונה בתוך 14 יום, וכן הורחבו העונשים שיכול דן יחיד להטיל.
2. בתקופת בחינות וחופשות המנגנון המשמעתי כמעט אינו מופעל, ואין בכוונת הטכניון לשנות זאת, כדי שלא להפריע לסטודנט בזמן בחינות.

## המכללה האקדמית תל חי

על פי תקנון המשמעת, דיון ראשון בהליך משמעת יתקיים לכל המאוחר 60 יום לאחר מועד קבלת התלונה, ובתקופת חופשות - לכל המאוחר 90 יום לאחר שהתובע קיבל את התלונה. פסק דין מנומק יינתן סמוך ככל האפשר למועד סיום הדיון. ערעור יוגש בתוך 20 יום ממועד מתן גזר הדין, ואין מועד מוגדר לדיון בערעור.

בביקורת נבדק אופן יישום לוחות הזמנים לביצוע הליכי המשמעת במכללה לשנת 2015, ונמצא כי מרבית התלונות נדונו חמישה חודשים ואף שמונה חודשים לאחר מועד קבלת התלונה. רק לגבי 18% מהתלונות הדיון בוועדת המשמעת החל חודשיים לאחר מועד קבלת התלונה כקבוע בתקנון.

על פי נוהלי המכללה, סטודנט שמתבצע הליך משמעת בעניינו אינו יכול לקבל פרטים על קורסים עוקבים לפני תום דיוני הוועדה וקבלת החלטתה. יוצא אם כן שהסטודנט אינו יכול להמשיך בלימודיו עד לסיום ההליך המשפטי. אם הסטודנט יצא זכאי בסופו של דבר, הוא יסבול לשווא משיבוש לוח הזמנים של לימודיו.



לנוכח שליטתם של המוסדות על קצב ניהול ההליך המשמעת, על המוסדות שלא קבעו בתקנוניהם לוחות זמנים מוגדרים לקבוע אותם. צירוף לוח זמנים מוגדר לתקנון המשמעת יחייב את כל הצדדים להליך המשמעת - הנילון והמתלונן וכן התובע והממונה על המשמעת - לעמוד בו ולקצר את ההליך על פי לוח זמנים ידוע מראש. קיום הליכים משמעתיים בסמוך ככל האפשר למועד ביצוע העבירה המשמעתית ישמש אמצעי הרתעה מביצוע עבירות המשמעת ובה בעת ימנע עינוי דין ופגיעה שלא לצורך בסטודנט.

## ליקויים בתקנון המשמעת

### ליקויים בתקנונים

עיון בתקנוני המשמעת של המוסדות העלה כי באחדים מהם יש בעיות בהסדרים וחוסרים העשויים לפגוע בתפקוד רשויות המשמעת, באיכות ובאמינות של תוצריהן, וכן בזכויות הצדדים להליך, כמפורט להלן:

קיום הליכים משמעתיים בסמוך ככל האפשר למועד ביצוע העבירה המשמעתית ישמש אמצעי הרתעה מביצוע עבירות המשמעת ובה בעת ימנע עינוי דין ופגיעה שלא לצורך בסטודנט



לפי עמדת בית המשפט העליון, את הזכות העקרונית להיות מיוצג בהליכי משמעת במסגרת אקדמית ניתן לעגן בשני מקורות עיקריים: ראשית, בזכות הכללית של אדם לייצוג לפי בחירתו; שנית, בחובתו של מוסד להשכלה גבוהה להעניק לתלמידיו הליך הוגן

## הרכב רשויות המשמעת וסמכויותיהן על פי התקנון

### מכון טכנולוגי חולון

בתקנון משמעת סטודנטים נקבע כי יו"ר ועדת המשמעת יכול לטפל בעבירת משמעת כדן יחיד, וכי הסטודנט רשאי לערער על החלטת יחיד של יו"ר ועדת המשמעת לפני ועדת המשמעת שבה אותו דן יחיד משמש כיו"ר.

משרד מבקר המדינה העיר למכון כי מאחר שיו"ר ועד המשמעת חבר הן בערכאת המשמעת הראשונה והן בערכאת הערעור עלולה להיפגע יכולתה של ערכאת הערעור לבחון מחדש באופן בלתי תלוי את החלטות הערכאה הראשונה.

בתשובת המכון למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016 הוא ציין כי יפעל לתיקון התקנון.

### שנקר - הנדסה. עיצוב. אומנות.

על פי תקנון משמעת סטודנטים, דקאן הסטודנטים ישמש יו"ר ועדת המשמעת, וחבריה יהיו ראש המזכירות האקדמית, ראש המחלקה הרלוונטית ויו"ר אגודת הסטודנטים. חברי ועדת הערעורים יהיו ארבעת חברי ועדת המשמעת, דקאן הפקולטה הרלוונטית ונציג נוסף מאגודת הסטודנטים.

גם הסדר זה, שעל פיו רוב חברי ועדת הערר הם גם חברי ועדת המשמעת, מונע מתן הזדמנות לערכאה גבוהה יותר לבחון שוב את פסקי הדין ואת החלטות ועדת המשמעת באופן בלתי תלוי.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016 ציינה המכללה כי נושא הרכב ועדת המשמעת וועדת הערעורים נבחן בימים אלו לאור טיוטת הממצאים וההמלצות, כמו גם נושא הכללת נציגי ציבור ואו נציגים חיצוניים.

## ייצוג הסטודנט הנילון על ידי עורך דין

לפי עמדת בית המשפט העליון, את הזכות העקרונית להיות מיוצג בהליכי משמעת במסגרת אקדמית ניתן לעגן בשני מקורות עיקריים: ראשית, בזכות הכללית של אדם לייצוג לפי בחירתו; שנית, בחובתו של מוסד להשכלה גבוהה להעניק לתלמידיו הליך הוגן. ניתן לבסס את זכות הייצוג גם על זכות הטעון המעוגנת בכללי הצדק הטבעי, וכן, בהקשר הקונקרטי, על סעיף 19(ב) לחוק זכויות הסטודנט<sup>27</sup>. בית המשפט העליון

27 ע"א 8077/08, אוניברסיטת חיפה נ' לירן בן הרוש, עמ' 13 (פורסם במאגר ממוחשב, 30.12.12).

## השימוש בקובל שאינו מקצועי או שאינו בעל ניסיון בתחום עלול לפגוע בהליך המשמעותי

פסק בסוגיית זכותם של תלמידים במוסדות להשכלה גבוהה להיות מיוצגים על ידי עורכי דין, לפי בחירתם, במסגרת הליכים משמעותיים הננקטים נגדם, כי על המוסדות להשכלה גבוהה לקבוע תקנון מתוקן שיאפשר ייצוג בשני מקרים - כאשר יש לסטודנט מגבלה משמעותית המונעת ממנו לייצג את עצמו; וכאשר מדובר בסטודנט שיש חשש כי תוצאות הברור בעניינו יהיו חמורות. לתקנון יתווספו שתי הוראות: "הוראת סל" המסמיכה את ועדת המשמעת להתיר ייצוג לפי שיקול דעתה, אם לבקשת הסטודנט ואם לפי התרשמותה כראות עיניה; וכמו כן הוראה המאפשרת ייצוג על ידי עורך דין חיצוני בכל מקרה בו מיוצג המוסד על ידי עורך דין<sup>28</sup>. ביולי 2014<sup>29</sup> אימצה מל"ג את פסק הדין האמור.

ככלל, המוסדות הסדירו בתקנונים הוראות לגבי ייצוג הנילון בכלל ועל ידי עורך דין בפרט. עם זאת נמצאו בביקורת ארבעה מוסדות (המכון הטכנולוגי בחולון, האקדמיה לאמנות ועיצוב ירושלים - בצלאל, המכללה האקדמית אחוזה, המכללה האקדמית אשקלון) שהתקנון שלהם אינו מזכיר אפשרות של ייצוג סטודנט נילון על ידי עורך דין, זאת שלא בהתאם לפסיקה של בית המשפט העליון ולהחלטת מל"ג בנושא.

לנוכח החשיבות של מתן אפשרות לסטודנט נילון לקבל ייצוג מישפטי במסגרת הליכי המשמעת, אם מגבלה משמעותית מונעת ממנו לייצג את עצמו, או אם תוצאות ההליכים עלולות להיות חמורות ולהשפיע על המשך לימודיו במוסד ועל התפתחותו המקצועית מחוצה לו, על המוסדות האמורים לתקן את תקנוניהם בהתאם לכך ולקבוע מתי יהיה הסטודנט הנילון זכאי לייצוג על ידי עורך דין, בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון ולהחלטת מל"ג בנושא.


### תפקיד הקובל בהליך המשמעת

אחד התפקידים המרכזיים בהליכי המשמעת הוא תפקידו של הקובל - התובע בדין משמעותי. בין היתר בוחן התובע את התלונה, מברר את פרטיה עם המתלונן, אוסף ראיות, מחליט אם לפתוח בהליכים משמעותיים נגד הנילון, מייצג את המוסד לפני ועדת המשמעת, קובע את הסעיפים שעל פיהם מתנהל הדיון ודורש עונש מתאים. בהתאם לכך נקבעים הכישורים, הניסיון והמעמד העצמאי הנדרשים מנושא משרה זו וכן היקף המשאבים והאמצעים שיוקנו לו לשם ביצוע תפקידו.

מוסדות רבים מכירים בחשיבותו של קובל מקצועי ובחשיבות האמצעים שיש להעמיד לרשותו. למשל בתקנון של אוניברסיטת תל אביב מצוין כי הקובל רשאי להיעזר ביעוץ משפטי ואף בעורך דין. עם זאת כמה מוסדות לא הסדירו בתקנוניהם היבטים שונים הקשורים לתפקיד, כדלקמן: בתקנונים של האקדמיה לאמנות ועיצוב ירושלים-בצלאל והמכללה האקדמית להנדסה - סמי שמעון הקובל יהיה המורה, העובד או הסטודנט אשר הגישו את התלונה; בתקנון של המכללה האקדמית אשקלון לא הוגדר תפקיד של קובל הנפרד מוועדת המשמעת, יו"ר הוועדה הכוללת שלושה חברי סגל בעלי

28 שם, עמ' 32.

29 החלטה 1334/11

  
 המוסדות להשכלה  
 גבוהה צריכים  
 להתאים עצמם  
 לצורכי הסטודנטים  
 מהמגזר הערבי,  
 עליהם לקיים קורסי  
 הכנה בעברית  
 ובאנגלית, להקנות  
 לסטודנטים שיטות  
 לימוד, כללי כתיבה,  
 דרכים לניהול זמן  
 ומיומנויות לימוד  
 בקבוצה. יתר על כן,  
 המחקר המליץ לנהל  
 ניטור שוטף של מצב  
 הסטודנטים כדי  
 לזהות את הקשיים  
 שלהם ולטפל בהם  
 בעוד מועד.

זכות הצבעה נוסף אליו - יקבל את התלונה ויחליט לנקוט בהליך משמעתי בגינה, יו"ר הוועדה ינהל את הדיון המשמעתי ויציג את הראיות לפני שאר חברי הוועדה; התקנונים של אוניברסיטת בר אילן ושל שנקר אינם קובעים מי ינהל את התביעה לפני ועדת המשמעת.

השימוש בקובל שאינו מקצועי או שאינו בעל ניסיון בתחום עלול לפגוע בהליך המשמעתי; נוסף על כך הדבר מרתיע אנשים מלהגיש תלונה לוועדת המשמעת. יש להפריד בין תפקיד הקובל לחברי ועדת המשמעת כדי לאפשר דיון הוגן בתלונות. ליו"ר הוועדה השפעה גדולה על חברי הוועדה ועל הליך הדיון המשמעתי, ולכן לא ייתכן שהוא יהיה הגורם שיחליט אם לנקוט הליך משמעתי, שיציג את התלונה ושישתתף במתן פסק הדין.

## הטיפול בעבירות משמעת של סטודנטים מהמגזר הערבי

1. על פי מחקר משותף שביצעו ד"ר יהודה פלד, ראש החוג ללימודי מידע במכללה האקדמית הגליל המערבי, וד"ר סלימאן חאלדי, מהמכללה האקדמית לחינוך אלקאסמי שבבקה אל גרבייה, עבור מכון מופת<sup>30</sup> (להלן - מחקר מכון מופת), 90% מהסטודנטים שהופיעו לפני ועדות המשמעת בשלושה מוסדות להשכלה גבוהה בצפון שנבדקו בשנים 2002-2007 היו מהמגזר הערבי, שיעור גדול בהרבה משיעורם מכלל הלומדים באותם מוסדות שהוא 35%. במסגרת המחקר רואיינו 367 סטודנטים מהמגזר הערבי ונאסף חומר מוועדות המשמעת. בבדיקה נוספת שביצעו השניים בשנים 2005-2010 בשישה מוסדות בצפון, לרבות אוניברסיטת חיפה, נמצאו אותן תוצאות. מממצאי מחקר מכון מופת עלה כי הסיבות העיקריות לביצוע עבירות משמעת היו חוסר שליטה בשפה העברית והאנגלית, קשיי הסתגלות לשיטות הלימוד במוסדות להשכלה הגבוהה, קושי של הסטודנטים לעמוד בעומס הלימודים גם בשל היותם בעלי משפחות ובשל הלחץ מהמשפחה בשל קשיים כלכליים לממן את הלימודים. מסקנת המחקר הייתה כי המוסדות להשכלה גבוהה צריכים להתאים עצמם לצורכי הסטודנטים מהמגזר הערבי, עליהם לקיים קורסי הכנה בעברית ובאנגלית, להקנות לסטודנטים שיטות לימוד, כללי כתיבה, דרכים לניהול זמן ומיומנויות לימוד בקבוצה. יתר על כן, המחקר המליץ לנהל ניטור שוטף של מצב הסטודנטים כדי לזהות את הקשיים שלהם ולטפל בהם בעוד מועד.

תופעה זו אוששה גם בשאלוני הביקורת העוסקים בשנים 2010-2015; חלקם של הסטודנטים מהמגזר הערבי שעברו עבירות משמעת גדול פי שלושה בממוצע משיעורם בקרב כלל אוכלוסיית הסטודנטים באותם מוסדות<sup>31</sup>.

2. בביקורת נבדקה פעילות המוסדות בכל הנוגע לסיוע להנגשת ההשכלה הגבוהה למגזר הערבי ונמצא כי המוסדות אינם בודקים את היקף התופעה, ועל כן לעתים אינם ערים לצורך להתמודד עמה ולצמצמה. במהלך הביורורים שביצעה הביקורת בדבר היקף התופעה השיבו האוניברסיטה הפתוחה, האוניברסיטה העברית ואוניברסיטת בר אילן כי הן אינן יכולות לוודא את היקפה מאחר שאין להן מידע בדבר מוצאם של הסטודנטים.

על המוסדות להסב תשומת לב רבה יותר לצורך לצמצם את היקף עבירות המשמעת בקרב הסטודנטים הערבים ולעמוד על שורשי התופעה כדי למגרה. עליהם למדוד את היקפן של עבירות אלה, לחשוף את הסיבות לביצוען בכל מוסד ובהתאם לכך למצוא פתרונות לסוגיה זו וליישם אותם באופן מכבד.

3. למרבית המוסדות (פרט לאקדמיה לאמנות ועיצוב ירושלים-בצלאל, מכללת שנקר הנדסה עיצוב אומנות והמכללה האקדמית גליל מערבי) - אין תקנון משמעת לסטודנטים המתורגם לערבית. בעקבות הביקורת מקצת המוסדות החליטו לתרגם את תקנון המשמעת לערבית: המכללה האקדמית תל חי, המכללה האקדמית אשקלון, המכללה האקדמית להנדסה ירושלים-עזריאלי המכללה האקדמית להנדסה אורט בראודה, המכללה האקדמית להנדסה הדסה - ירושלים, אוניברסיטת בר אילן ואריאל.

אף על פי שהסטודנטים הערבים הלומדים במוסדות נדרשים לעבור בחינת מעבר בשפה העברית, שהיא שפת הלימוד במוסד, ראוי לשקול את תרגום תקנון המשמעת לערבית במסגרת כלל האמצעים לחשיפתם להנגשה שוויונית של כללי המשמעת במוסדות, לרבות של הוראות תקנון המשמעת.

4. במוסדות פועל נציג מיוחד שתפקידו לסייע ולייעץ לסטודנטים מהמגזר הערבי. חלק מהמוסדות (הטכניון, אוניברסיטת חיפה, המכללה האקדמית ספיר, אוניברסיטת בן גוריון, המכללה האקדמית כנרת והמכללה האקדמית תל חי) מקיימים בקרב המגזר הערבי פעילות הסברה בתחום עבירות משמעת; מוסדות אחרים (המכללה האקדמית תל חי, אוניברסיטת אריאל בשומרון והמכללה האקדמית ספיר, אוניברסיטת תל אביב) מקצים מלווה מיוחד לסטודנט בהליך הדיון בעבירות המשמעת.

31 אוניברסיטת תל אביב, הטכניון, האוניברסיטה העברית, תל חי, אוניברסיטת בן גוריון, עמק יזרעאל, אוניברסיטת חיפה, ספיר, עזריאלי, תל אביב יפו, כנרת, אורט בראודה, הדסה, אוניברסיטה פתוחה.

נמצאו מוסדות שלא הסתפקו בפעולות ההסברה והליווי המיועדות לסטודנטים הערבים וסייעו להם בדרכים נוספות: המכון הטכנולוגי לישראל - הטכניון מקיים מכינה בקיץ שלפני תחילת הלימודים; בתשובתם למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016 ציינו המוסדות הבאים כדלקמן: המכללה האקדמית הדסה מארגנת מכינות ייעודיות וסדנאות מיומנות לאורך כל התואר. כמו כן היא מקנה לכל הסטודנטים הערבים תוספת זמן בבחינות ויועצת המכללה לחברה הערבית מקיימת הדרכות וסדנאות לסטודנטים אלו; במכללה האקדמית ספיר פועלות הן ועדת היגוי לנושאי החברה הערבית בכלל והן ועדה לענייני "שער לאקדמיה", כמו כן מתקיימים "ימי אוריינטציה"; שנקר הנדסה עיצוב אומנות מפעילה תכנית להקניית מיומנויות אקדמיות; האוניברסיטה הפתוחה מאפשרת לסטודנטים לבחור כמה קורסים בשפה הערבית, ומקיימת סדנאות הכנה שונות; המכללה האקדמית הגליל המערבי ציינה כי נושא הגידול בשיעור עבירות המשמעת בקרב הסטודנטים מהמגזר הערבי עלה במסגרת דיוניהן של ועדת המשמעת וועדת ההיגוי לנגישות החברה הערבית, כי היא מפעילה עבורם קורסי הכנה בעברית ואנגלית ובמיומנויות למידה כתנאי לקבלת סיוע לימודי (אם כי חלק מהסטודנטים אינם מעוניינים להשתתף בהם). אוניברסיטת תל אביב ואוניברסיטת בר אילן מקיימות לפני הכניסה ללימודים תכנית המקנה מיומנויות למידה. אוניברסיטת תל אביב גם מציעה במהלך השנה לסטודנטים חניכה אישית, סדנאות לשיפור מיומנויות למידה, תמיכה נפשית והכוונה לימודית.

משרד מבקר המדינה מציין לטובה את הפעילות האמורה לעיל ומעודד גם את המוסדות האחרים לפעול בהתאם לכך.

5. בינואר 2010 הקימה מל"ג צוות מקצועי לגיבוש המלצות להנגשת ההשכלה הגבוהה לאוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית (להלן - הצוות). הצוות בחן את הסיבות לקשיים של אוכלוסיות אלה בהשתלבות במערכת ההשכלה הגבוהה, ובכללן היעדר שליטה מספקת בשפה העברית וכן היעדר מיומנויות וכישורי למידה. הצוות ציין כי למרות לימודי העברית המתקיימים בבתי הספר הערביים, הסטודנטים ממעטים להשתמש בשפה מחוץ לכותלי הכיתות, ולכן יש להם קושי בדיבור, בהבנה ובקריאה וכתביה אקדמיים. עוד ציין הצוות כי הלימודים בבית הספר במערכת החינוך הפורמלית מתבססים על שיטות הוראה שונות מאלה של האקדמיה. הסטודנטים הערבים מגיעים לאקדמיה בגיל צעיר יחסית, וזו הפעם הראשונה שהם יוצאים מחוץ לסביבת מגוריהם וצריכים לתפקד באופן עצמאי.

לצורך התגברות על החסמים האמורים המליץ הצוות לתקצב את הפעילויות האלה: קורס מזורח שיארוך כחודשיים ויתקיים לפני תחילת הלימודים, אשר יתמקד בחיזוק ידיעת השפה העברית ומיומנויות למידה ואוריינטציה אקדמית, חניכה אישית וקבוצתית, חניכה אקדמית, סדנאות אקדמיות, סדנאות לכישורים ומיומנויות למידה, תמיכה נפשית, הכוונה לימודית, יועץ אקדמי לסטודנטים ערבים בדגש על השנה הראשונה לתואר הראשון וכן תרגום אתרי האינטרנט של המוסדות לערבית. בספטמבר 2012 אימצה ות"ת את המלצות הצוות.

**משרד מבקר המדינה מעיר כי המלצות הצוות לא יושמו במלואן.**

בתשובתה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2016 ציינה מל"ג כי הנושא כלול בתכנית החומש הקודמת והחדשה, וכי החל משנת הלימודים התשע"ה (אוקטובר 2014 - ספטמבר 2015) היא תקצבה את הפעולות שעליהן המליץ הצוות באופן מלא, ובכללן פעולות של תמיכה חברתית ואקדמית, ייעוץ אישי, שיפור מיומנויות למידה ותגבור שפתי. כמו כן תקצבה תכנית הכוללת תגבור שפתי, אוריינטציה אקדמית, חיזוק מיומנויות למידה ועוד, המתקיימת חודשיים לפני מועד פתיחת הלימודים.

משרד מבקר המדינה מעיר למל"ג כי מתשובת המוסדות ניכר שפעולות הסיוע מתכנית החומש הקודמת אינן מיושמות במלואן ובאופן אחיד, ועל כן עליה לוודא שתיושם תכנית החומש החדשה, המיועדת לסייע למגזר הערבי ולתמוך בו.



## סיכום

שמירה קפדנית על כללי משמעת, על נורמות התנהגותיות ועל טוהר מידות היא נדבך מרכזי בפעילות האקדמית והציבורית של מוסדות ההשכלה הגבוהה; הפרתם, ולו בידי קומץ סטודנטים או אנשי סגל, פוגעת בתדמיתם המוסרית של המוסדות בעיני הציבורית ובאמינות ההישגים והתוצרים של בוגריהם, שהם בבחינת העתודה שתאייש בעתיד את החיים הציבוריים, הכלכליים, החברתיים והתרבותיים במדינה.

ממצאי הדוח מעידים על קוצר ידם של המוסדות במסגרת ההתמודדות עם עבירות משמעת של חברי הסגל, הן במסגרת האיתור והדיווח על עבירות אלה והן במסגרת מיצוי ההליכים שננקטו נגד העבריינים. אחת הסיבות המרכזיות לכך היא שחברי רשויות המשמעת הפנים-מוסדיות נבחרים מקרב חברי סגל המוסד. הדבר מקשה עליהם לנקוט הליכים משמעתיים באופן בלתי תלוי נגד עמיתיהם, חברי הסגל. אשר לסטודנטים, בהתחשב בגידול שחל בשנים האחרונות בהיקף עבירות המשמעת, ובפרט לנוכח התופעה של רכישת עבודות והעתקת מבחנים, אין המוסדות להשכלה גבוהה משתמשים באופן המיטבי במגוון האמצעים העומדים לרשותם: המשמעתיים, הפליליים, ההסברתיים, החינוכיים והטכנולוגיים.

כדי לפעול לשמירה על השכלה גבוהה ברמה הגבוהה ביותר, על המוסדות לפעול ביתר תוקף בכל הנוגע לעבירות משמעת של הסטודנטים ושל הסגל; וזאת לצד הגברת המודעות לחשיבות הנושא, התגייסות המוסד לטיפול בנושא, וגיוון הכלים ההסברתיים, החינוכיים והטכנולוגיים. יתר על כן, על המל"ג בשיתוף המוסדות לבחון את האופן שבו ניתן יהיה להקים גוף משמעתי אחד לכל חברי הסגל, גוף שיהיה בלתי תלוי בחברי הסגל ובהנהלת המוסדות.