

1. איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות תקיפה ונפגעי תקיפה  
מינית בישראל, ע.ר. 580173730
2. מרכז הסיוע לנפגעות אונס ותקיפה מינית ירושלים  
ע"ש לינדה פלדמן ע.ר. 580001261

באמצעות עו"ד תמי קצביאן ו/או עו"ד דנה גינוסר  
מהמרכז לחינוך משפטי קליני, הפקולטה למשפטים,  
באוניברסיטה העברית בירושלים.

טל': 02-5882554; פקס: 02-5882544

ועו"ד ליאת קליין מאיגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ונפגעי  
תקיפה מינית בישראל

טל': 073-7013244; פקס: 02-6521619

-- נ ג ד --

#### **נציבות שירות המדינה, אגף המשמעת**

באמצעות פרקליטות המדינה

משרד המשפטים, ירושלים

#### **עתירה לצו על תנאי**

זוהי עתירה למתן צו על תנאי, לפיה מתבקש בית המשפט הנכבד להורות למשיבים לבוא וליתן טעם:

1. מדוע לא תינתן זכות ערר למי שהגישה תלונה על הטרדה מינית בשירות המדינה, לאחר שהחקירה בעניין תלונתה נסגרה ללא הגשת תובענה משמעתית, או לאחר שהוחלט שלא לחקור את התלונה על ידי המשיבה מס' 1 (להלן "המשיבה").

2. מדוע לא תאמץ המשיבה את עקרונות סעיף 64 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982 (להלן: "חוק סדר הדין הפלילי"), ואת עקרונות סעיף 17(א) לחוק זכויות נפגעי עבירה, תשס"א-2001, וזאת במסגרת התנהלותה בחקירות של מקרי הטרדות מיניות בשירות

המדינה, כך שזכות ערר למתלוננות על הטרדה מינית בשירות המדינה כמתואר לעיל, תהא קבועה עלי-ספר, כחלק מהליך הטיפול בתלונה.

3. מדוע לא תאמץ המשיבה את עקרונות סעיף 63 לחוק סדר הדין הפלילי, כך שבמקרים של החלטה על סגירת תלונה על הטרדה מינית בשירות המדינה, תינתן הודעה בכתב למתלוננת, הכוללת הנמקה.

## מבוא

4. עתירה זו עניינה למתן זכות ערר לנפגעות הטרדה מינית בשירות המדינה, אשר פנו למשיבה בתלונה כנגד המטריד במקום עבודתן, וזו החליטה לסגור את התיק ללא הגשת תובענה משמעתית או לחלופין שלא לחקור את התלונה כלל. כמו כן, עתירה זו עוסקת בהחלת חובת הנמקה על המשיבה במקרים בהם היא מחליטה לסיים את בירור התלונה על הטרדה מינית ולסגור את התיק מבלי להגיש תובענה משמעתית כנגד הנילון, כך שחובת הנמקה בכתב במקרה שכזה, תהא מעוגנת בנהלי המשיבה ותאפשר למתלוננת לממש באופן מהותי את זכותה להגיש ערר - שהרי ללא הנמקה המבהירה את הסיבה לסגירת התיק, הזכות לערר מרוקנת מתוכן.

5. עתירה זו נוגעת לחובותיה של המשיבה מתחום המשפט המנהלי, לנמק בכתב את החלטותיה ולהעניק זכות ערר על החלטות הרשות. עתירה זו נוגעת לחובותיה המנהליות על פי דין, שחלות לשיטתנו גם בהקשר זה, ובתוך כך, חובתה שלא לנהוג בשירות כלפי הפרט ולנמק את החלטותיה וכן חובתה להעמיד את החלטותיה לעיון ולביקורת, שעה בה החלטות אלו נוגעות לענייני האישי של הפרט.

6. עתירה זו נוגעת באופן הטיפול בתופעת ההטרדה המינית, אשר מעצם טיבה וטבעה עוסקת גם בזכויותיה של האישה לאוטונומיה, לכבוד ולשוויון. משכך, חשיבותה של עתירה זו רחבה יותר משאלת חובות הרשות כרשות מנהלית, ומשליכה על אופן הטיפול בתופעת הטרדות מיניות בכלל, ובשירות המדינה בפרט.

7. כפי שנכתב בעבר לא אחת, הטרדה מינית מהווה פגיעה באוטונומיה של האישה על גופה, בתחושת הביטחון האישי שלה ובכבודה כאדם. כאשר הטרדה מינית מתרחשת בסביבת העבודה, השלכותיה רחבות יותר מן הפגיעה הראשונית והבוטה בכבודה של המוטרת והן מגיעות אף לכדי פגיעה בעצמאותה הכלכלית, בכשירותה המקצועית, וביכולתה של המוטרת לתפקד במקום העבודה ובחייה הפרטיים. במקרה של הגשת תלונה משמעתית על הטרדה מינית במקום העבודה, תלותה של המתלוננת במעסיק מתחדדת, כמו גם חובותיו להבטיח לה סביבת עבודה בטוחה ומוגנת מפני הטרדות מיניות. סגירת הטיפול בתלונה, פעמים רבות לאחר חודשים ארוכים של חקירה, כשהיא נעשית ללא הנמקה וללא מתן אפשרות ערר על עצם הסגירה – מפרה את חובות המעסיק כלפי העובדת ומהווה פגיעה נוספת בביטחונה

האישי של המוטרדת, בזכותה לסביבת עבודה בטוחה, שוויונית ומוגנת ובכבודה כאדם של המוטרדת.

## הצדדים

8. העותרת מס' 1, עמותת "איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ונפגעי תקיפה מינית, ע.ר." (להלן:

"איגוד מרכזי הסיוע") היא עמותה רשומה הפועלת קרוב לעשרים שנה לקידום זכויות נפגעות ונפגעי תקיפה מינית בארץ, להפחתת שיעור הפגיעה המינית כתופעה חברתית ולמיגורה מהנוף הישראלי בטווח הארוך. איגוד מרכזי הסיוע הוקם בשנת 1990 כארגון הגג של תשעה מרכזי סיוע לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית בישראל. בעוד מרכזי הסיוע פועלים ברמה הפרטנית להענקת סיוע נפשי וליווי לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית, וברמה המקומית בנושאי חינוך, הסברה וחזוק הקשר עם הקהילה, פועל האיגוד ברמה הארצית כסוכנות לשינוי חברתי, מול משרדי הממשלה, בתי המשפט, הכנסת והתקשורת.

9. פעילותם של תשעת מרכזי הסיוע בפריסה ארצית, מקריית שמונה בצפון ועד באר שבע בדרום, כוללת גם מרכז סיוע לנשים ערביות, מרכז סיוע לנשים דתיות וחרדיות, קו סיוע לגברים וקו סיוע לגברים דתיים וחרדים. בכל אחד מן המרכזים פועל קו חירום (בהם מתקבלות יחד כ-40,000 פניות מדי שנה), קבוצות תמיכה לנפגעות ופעילות חינוכית והסברתית לציבור הרחב. ענף מרכזי נוסף בפעילות המרכזים, הוא ליווי נפגעות ונפגעים בהליך הפלילי על כל שלביו והכשרת אנשי ונשות מקצוע, חוקרות/ים, פרקליטות/ים ואנשי טיפול בתחום הפגיעה המינית.

10. פעילות האיגוד כוללת בין היתר: יוזמות חקיקה וקידומן, העלאת מודעות על ידי שימוש באמצעי התקשורת, קיום ימי עיון ופעילויות חינוכיות, כתיבת דו"חות שנתיים אודות מאפייני תופעת התקיפה המינית בישראל כפי שהיא עולה מניתוח נתוני הפניות לקווי החירום של מרכזי הסיוע, ייצוג בוועדות פרלמנטאריות, בוועדה המייעצת של הרשות לקידום מעמד האישה בישראל, בוועדה הבין משרדית לזכויות נפגעי עבירה ועוד.

11. בין הפעילויות המשפטיות של האיגוד ניתן למנות את החלת החוק למניעת הטרדה מינית על מסגרת השירות הלאומי, קידום חקיקה האוסרת על מטפל נפשי לקיים קשר מיני עם המטופל, קידום חוק זכויות נפגעי עבירה, הארכת משך תקופת ההתיישנות הפלילית על עבירות מין בקטינים, הוספת בעל סמכות רוחנית לחוק למניעת הטרדה מינית ועוד.

12. האיגוד והמרכזים החברים בו, הם הגוף המרכזי בישראל המעניק שירותים לנפגעות ונפגעי תקיפה מינית ומייצג את עניינם בפני הרשות המחוקקת והמבצעת. זהו הגוף אליו פונים מידי שנה עשרות אלפי נפגעות ונפגעים, נותנים בו את אמונם ומאפשרים לו היכרות קרובה עם התופעה בכלל ועם סיפוריהם האישיים בפרט. באמצעות האיגוד יכול ציבור הנפגעות

והנפגעים להשמיע את קולו בספירה הציבורית ובעולם המשפט. במקרים רבים, ללא קולו של האיגוד, קולם של הנפגעות והנפגעים לא היה זוכה להישמע כלל.

13. העותרת מס' 2, "מרכז הסיוע לנפגעות אונס ותקיפה מינית על שם לינדה פלדמן בירושלים (ע"ר) (להלן: "מרכז הסיוע") הוקם בשנת 1981 על מנת להעניק סיוע רגשי ומעשי לנפגעות אלימות מינית ולמקורביהן, ולפעול למען העלאת המודעות הציבורית לאלימות מינית, במטרה להביא לשינוי היחס של החברה לנושא. מחלקת הסיוע מפעילה קו סיוע טלפוני המאויש 24 שעות ביממה ע"י מתנדבות המוכשרות להגשת סיוע בשעת משבר. אל קו הסיוע ניתן לפנות באופן אנונימי ולקבל תמיכה, הקשבה ומידע, מתוך כבוד ויחס שוויוני ותוך שמירה קפדנית על סודיות. במרכז מתקיימות קבוצות תמיכה לנפגעות, וליווי פונות לקבלת טיפול רפואי. מחלקת הליווי בהליכים משפטיים במרכז מעניקה לפונות המעוניינות בכך, ליווי ותמיכה בהליכים משפטיים ומשמעתיים, וכן פועלת לקידום שיתופי הפעולה ותיווך בין הפונות לבין הרשויות השונות ובכללן רשויות אכיפת החוק, זאת על מנת להשמיע את קולן של הנפגעות בהליכים מסוג אלה.

14. הנה כי כן, העותרות הינן גוף המשרת ומייצג קהל רחב של נשים שעברו תקיפה והטרדה מינית ומשמשות גוף ציבורי מרכזי למיגור תופעת ההטרדות המיניות בישראל. היות ועתירה זו איננה נוגעת במקרה של הטרדה מינית אחת, אלא בעצם הנוהל העקרוני של נציבות שירות המדינה החל על כלל הנשים אשר הגישו תלונה על הטרדה מינית בעבר ותלונתן לא נחקרה או לא הגיעה לבית הדין המשמעתי, ומשום שנשים חוששות לנקוט בהליכים בעניינים הקשורים להטרדה המינית שחוו, ובפרט כאשר מדובר בהליך היוצא כנגד הארגון המשמש מטה לחמן ובוחן את תלונתן – משכך, דווקא במקרה מעין זה, עולה החשיבות להגשת העתירה על ידי עותרת ציבורית.

15. לעניין זה נזכיר כי בתי המשפט הרחיבו עד מאוד את זכות העמידה של עותרים ציבוריים. בית המשפט עשה כן מקום שמדובר בעניין בעל אופי ציבורי שיש לו נגיעה לקידומו של שלטון החוק, לאכיפתם של עקרונות חוקתיים, ומקום שמתבקשת התערבות כדי לתקן פגם מהותי בפעולת המינהל הציבורי. (ור' בעניין זה את דברי השופטת פרוקצ'יה בבג"ץ 651/03, האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' יו"ר ועדת הבחירות לכנסת). משכך, ברי כי העותרות עומדות במבחן שנקבע על ידי בתי המשפט ויש לראות בהן כעותרות ציבוריות.

### החלק העובדתי

16. התקשי"ר (תקנון שירות המדינה) הינו הקובץ המאגד את ההוראות והכללים המסדירים את ניהולו של שירות המדינה בתחום משאבי האנוש ומפרט את זכויותיהם וחובותיהם של עובדי ועובדות המדינה. בתוך כך, התקשי"ר מסדיר גם את הליכי הבירור והטיפול המשמעתיים במקרה של עבירות משמעת, ובין היתר, גם במקרה של תלונה על הטרדה מינית.

17. הליכי המשמעת אצל המשיבה הינם מורכבים ומסועפים ודומים במהותם להליכים פליליים, ועל כך יפורט עוד בהמשך. בתמצית נסביר, כי על פי הנוהל הקיים, תלונה על הטרדה מינית מועברת לבירור ראשוני אצל הממונה למניעת הטרדות מיניות במשרד הרלבנטי. הממונה עורכת בירור ראשוני בלבד ומחליטה האם להעביר את התלונה לבירור מקיף יותר הנערך על ידי גוף מקצועי נפרד – אגף המשמעת אצל המשיבה. אגף המשמעת בוחן את התלונה באופן יסודי ומקיף ומחליט האם יש מקום לפתוח בהליך משמעתי ולהגיש תביעה משמעתית בבית הדין המשמעתי, אם לאו. בהתאם למצב הקיים היום, לנציבות אין חובה לנמק את החלטתה האם להעביר את התיק להליך משמעתי או לסגור אותו, לא כל שכן, למתלוננת אין זכות לערור על החלטה זו.

### **הרקע להגשת העתירה**

18. העותרת 2, מרכז סיוע ירושלים, מלווה מדי שנה עשרות נשים בהליכים משפטיים ומשמעתיים. בין השנים 2009-2013 לוותה העותרת 2 עשרות הליכים המצויים בטיפול של המשיבה במקרים של הטרדות מיניות.

19. דרך הליווי, והמפגש הבלתי אמצעי עם הפונות והפונים לליווי אל מרכז הסיוע, נפגשו רכזות המרכז עם עדויות רבות שלימדו על מורכבויות שונות הנוגעות לאופן הטיפול בתלונות על הטרדה מינית בנציבות שירות המדינה.

20. על רקע זה הוחלט לקיים שיתוף פעולה בין הקליניקה לזכויות נשים בעבודה של המרכז לחינוך משפטי קליני בפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית בירושלים, לבין העותרות 1 ו-2, על-מנת לבחון את הליכי הטיפול בתלונות על הטרדה מינית בשירות המדינה.

21. כחלק משיתוף פעולה זה, במהלך שנת הלימודים האקדמית 2013-2014, העותרות 1 ו-2, יחד עם הקליניקה לזכויות נשים בעבודה, ערכו דו"ח מיוחד בנושא מניעה וטיפול במקרי הטרדות מיניות בשירות המדינה (להלן "הדו"ח"). הדו"ח התבסס על ניתוח פסיקה וכן על עדויות של הפונות לעותרת 2, והוא כולל פירוט כשלים לצד המלצות. ההליך כלל ראיונות של נשים שלוו על ידי מרכזי הסיוע בהליכי המשמעת בשירות המדינה וכן ראיונות של אנשי מקצוע הפועלים בנושא החוק למניעת הטרדה מינית. אחד הכשלים המרכזיים המתוארים בדו"ח בהם מתמקדת עתירה זו, הוא אי מתן זכות ערר והיעדר חובת הנמקה. במהלך חודש דצמבר 2014, הדו"ח הופץ למשרדי ממשלה ולבעלי עניין נוספים.

### **הדו"ח בנושא מניעה וטיפול במקרי הטרדות מיניות מצ"ב ומסומן כנספח א'**

22. מן הדו"ח האמור עולה, כי כאשר מתקבלת החלטה על סיום הטיפול בתלונה על הטרדה מינית ללא הגשת תובענה, נוהגת המשיבה ליידע את המתלוננת בנוגע לסגירת התיק בעניינה באופן טלפוני בלבד. בהקשר זה, הדו"ח מתבסס בין היתר, על דבריהן של מנהלת האגף לשוויון מגדרי ויועצת נציב שירות המדינה לקידום נשים, עו"ד טלילה שחל רוזנפלד וראש אגף התביעה בנציבות שירות המדינה, עו"ד רות קודינסקי ישראל, שנאמרו במהלך פגישה בנושא, מתאריך 14.1.2014, יחד עם נציגות מן הקליניקה לזכויות נשים בעבודה.

(ור' עמ' 47 לדו"ח המצורף כנספח א' לעתירה זו).

23. יתרה מזו, מעדויות נוספות שהגיעו לידי העותרת 2, אף עולה כי יידוע זה איננו ננקט בכל מקרה ומקרה, והוא תלוי בשיקול דעתם וברצונם הטוב של עובדי המשיבה, שהרי חובת היידוע וההנמקה אינה מעוגנת בנהלי המשיבה.

24. עניין זה אף בא לידי ביטוי במספר תלונות אשר הגיעו אל העותרת מס' 2 במהלך השנים, על הליכי הטיפול של המשיבה במקרים של הטרדות מיניות. בתלונות אלו יש כדי להמחיש את ההשלכות על המתלוננות כמו גם על המערכת כולה, בהיעדר מתן זכות ערר למתלוננות במקרה של סגירה או אי בירור התלונה והיעדר חובת הנמקה בכתב. מקרים אלו מפורטים בהרחבה במסגרת הדו"ח אשר הוזכר לעיל ומצורף כנספח א' לעתירה זו, בעמ' 17-19 ועמ' 46-50 לדו"ח. מקרים אלו אף הובאו לידיעתה של המשיבה טרם הגשת תביעה זו, הן באמצעות הדו"ח והן באמצעות העותרת 2.

25. המקרים שפורטו בדו"ח האמור ממחישים היטב את תחושת חוסר האונים שחשות הנפגעות שהטיפול בתלונתן נסגר ללא הגשת תובענה, מבלי שתניתן להן זכות ערר ומבלי שיידעו אותן על כך. מכאן עולה החשיבות שיש ליידוע, לנימוק ולמתן זכות ערר בהליכי טיפול בהטרדות מיניות.

26. לעניין זה יצוין, כי עוד בטרם גובש הדו"ח הסופי, העותרות פנו למשיבה בעניין זכות הערר, וזאת במסגרת ליווי פרטני של פונות אשר פנו בנושא אל העותרת 2. כך, עוד בתאריך 20.6.2011, פנתה העותרת 2 למשיבה בעניינה של פונה שתלונתה על הטרדה מינית טופלה על ידי המשיבה. במקרה האמור, החליטה המשיבה שלא להעמיד לדין את הנילון, על אף שהודה במעשים החמורים שיוחסו לו. נוסף על כך, לא נשלחה לפונה כל הודעה בכתב מטעם המשיבה, לא על מנת לעדכנה במצב התיק במהלך הדרך, ולא על מנת להודיע לה על החלטתה שלא להעמיד לדין את הנילון. במכתב זה ביקשה העותרת 2 כי המשיבה תפתח את התיק מחדש ותבטל את החלטתה שלא להמשיך ולחקור את הנושא.

מכתבה של העותרת 2 מיום 20.6.2011 מצ"ב ומסומן כנספח ב'

27. בעקבות פנייתה של העותרת 2, נערכה פגישה בין נציגתה של העותרת 2, הגב' אילה ישראל-קלר, רכזת ליווי בהליכים משפטיים של מרכז סיוע ירושלים דאז, לבין ראש אגף משמעת בנציבות שירות המדינה, עו"ד אסף רוזנברג, ועוה"ד ליאת קליין מאיגוד מרכזי הסיוע, הח"מ, כבר במהלך חודש אוגוסט 2011, בה נדון עניינה של הפונה האמורה וכן נדונה סוגיית הערר באופן עקרוני. בסופו של יום, בפגישה זו לא הושגו כל תוצאות משמעותיות.

28. דוגמא זו הייתה רק חלק מן הדוגמאות אשר עמדו לנגד עיניהן של מחברות הדו"ח. בנוסף, במסגרת הליך כתיבת הדו"ח, על מנת לנסח את פרק ההמלצות באופן שמביא לידי ביטוי את כלל השיקולים והאילוצים הנוגעים לדבר, התקיים בפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית, בתאריך ה-3.7.2014, שולחן עגול מיוחד בנושא סוגיית הערר וההשוואה של ההליך המשמעותי לדין הפלילי. הדיון התקיים עם נציגות המשיבה, ובהשתתפות נציגות מן

האקדמיה, ארגוני זכויות נשים ונציגות בעלות תפיסת עולם סניגוראלית. בפגישה השתתפו, בין היתר, ראש אגף המשמעת בנציבות שירות המדינה, עו"ד אסף רוזנברג, וראש אגף התביעה בנציבות שירות המדינה (דאז).<sup>1</sup>

29. ישיבה זו הוקדשה לליבון סוגיית הערר וכן לסוגיה השוואת ההליך המשמעת הפלילי - זאת בשל החשיבות הרבה שרואות העותרות, על בסיס ניסיון המקצועי, בקביעת זכות ערר מעוגנת בדין או בנהלי המשיבה, באופן שיבטיח מימוש מלא של זכויותיה הפרוצדוראליות של הנפגעת ושל זכותה לכבוד ואוטונומיה.

30. בהמשך לשולחן העגול, נערכו מספר תכתובות ושיחות בעל פה בין ב"כ העותרות ובין נציגי המשיבה, עוד טרם פרסום והפצת הדו"ח. בתוך כך, בתאריך ה-17.12.14, נשלח מכתב המבוסס על הדו"ח והמלצותיו, לראש אגף התביעה בנציבות שירות המדינה, בו היא נתבקשה להתייחס לעיקר הטענות וכן להמלצות שהובאו בדו"ח בעניין זכות הערר.

#### **המכתב אל ראש אגף התביעה מיום 17.12.14 מצ"ב ומסומן כנספח ג'.**

31. במהלך חודש ינואר 2015, ולאחר שלא התקבלה תגובה למכתבנו מיום ה-17.12.14, נשלחה פנייה נוספת אל ראש אגף התביעה, המבקשת את התייחסותה לדברים.

#### **מכתבנו מחודש ינואר 2015 מצ"ב ומסומן כנספח ד'.**

32. לאחר שאף פנייתנו השנייה בנדון אל ראש אגף התביעה לא נענתה, בתאריך ה-16.2.15, נשלח מכתב בנושא לנציב שירות המדינה, עו"ד משה דיין. הפנייה לנציב שירות המדינה היתה משום שנראה כי לנציב שירות המדינה נתונה הסמכות לקבוע נוהל חדש אשר יעגן את זכותן לערר של מתלוננות על הטרדה מינית. גם פנייה זו אל נציב שירות המדינה, מעולם לא נענתה.

#### **פנייתנו אל נציב שירות המדינה מיום 16.2.15 מצ"ב ומסומן כנספח ה'.**

33. לאחר שלא התקבל כל מענה לפניותינו השונות מצד הגורמים הרלוונטיים אצל המשיבה, לא נותר לנו אלא לפנות לערכאה זו, על מנת לבקש מבית המשפט הנכבד כי יורה למשיבה על קביעת זכות ערר למתלוננות על הטרדה מינית בשירות המדינה, שתלונתן נסגרה ללא הגשת תובענה, וכן על קביעת חובת הנמקה להחלטות בנושא.

<sup>1</sup> להלן רשימת המשתתפות והמשתתפים הנוספות, בסדר אלפביתי: ד"ר עינת אלבין, המרכז לחינוך משפטי קליני, הפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית; גבי הדס בן אליהו, שוות-המרכז לקידום נשים בזירה הציבורית, מכון ון-ליר; גבי הילה בונפיל, המרכז לחינוך משפטי קליני, הפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית; עו"ד יפעת בלפר, איגוד מרכזי הסיוע; עו"ד דנה גינוסר, מרכז סיוע לנפגעות תקיפה מינית בירושלים; פרופ' גיא דוידוב, הפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית; גבי מריה ציבלין, סטודנטית, המרכז לחינוך משפטי קליני, הפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית; עו"ד רות קודינסקי-ישראל, אגף המשמעת, נציבות שירות המדינה; פרופ' רינת קיטאי-סגור, המרכז האקדמי למשפט ולעסקים; עו"ד ליאת קליין, איגוד מרכזי הסיוע; ד"ר אורית קמיר, המרכז הישראלי לכבוד האדם; עו"ד תמי קצביאן, המרכז לחינוך משפטי קליני, הפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית; עו"ד אסף רוזנברג, אגף המשמעת, נציבות שירות המדינה; גבי רותם רוזנברג, התוכנית ללימודי דוקטורט, הפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב (לשעבר מן הסניגוריה הציבורית); ד"ר פנינה שטינברג, שוות-המרכז לקידום נשים בזירה הציבורית, מכון ון-ליר; גבי דפנה שטינברג, סטודנטית, המרכז לחינוך משפטי קליני, הפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית.

34. בטרם נפנה לדיון המשפטי בעתירה זו, וכרקע לדברים – נבקש להרחיב על תופעת ההטרדות המיניות בכלל ובמקומות עבודה בפרט, המשמשות כחלק בלתי נפרד מן הדיון בסוגיות העולות מעתירה זו.

### על תופעת ההטרדות המיניות בחברה בכלל ובשירות המדינה בפרט:

35. תופעת ההטרדות המיניות פושה בכל: במרחב הציבורי, במקום העבודה, במסגרת הלימודים, בשירות הצבאי ואף במרחב הווירטואלי. התופעה הינה כה נפוצה עד כי לפי ההערכות המקובלות, מרבית הנשים חוות במהלך חייהן הטרדה מינית. יחד עם זאת, אחוז הנשים אשר מתלוננות על הטרדה מינית נמוך ביותר, וזאת לרבות במקרים של הטרדה מינית במקום העבודה [שלי לוי, **הטרדה מינית במקום העבודה**, הכנסת, מרכז מחקר ומידע (2010), הוגש לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות, שם בעמ' 11; משרד התמ"ת "**הטרדה מינית בעבודה- ממצאים מסקרים באמצעות טלפונים ואינטרנט**" (2010-2011)].

36. אמנם עברו 17 שנים מאז חקיקת החוק למניעת הטרדה מינית, תשנ"ח-1998, אולם במקומות עבודה רבים חובות המעביד לפי החוק והתקנות לא נאכפות במלואן, וכתוצאה מכך נוצר מצב בו סביבת העבודה עודנה מאפשרת את התרחשותן של הטרדות מיניות, בין אם על ידי מעסיק ובין אם על ידי עמית למקום העבודה [משרד התמ"ת "**הטרדה מינית בעבודה- ממצאים מסקרים באמצעות טלפונים ואינטרנט**" (2010-2011), שם בעמ' 14-16; **עבודה מטרידה - התמודדות עם תופעת ההטרדות המיניות במדינת ישראל 2014**, איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית (2014), שם בעמ' 6].

37. ישנם גורמים רבים המרתיעים נפגעות מפני הגשת תלונה על הטרדה מינית במקום העבודה, בין היתר: חשש מאיבוד מקום העבודה ואיתו פגיעה בפרנסה, חשש מפני התנכלות מצד עמיתים לעבודה, חשש מהליך החקירה ומההליך המשפטי, ועוד [אורית קמיר, "החוק הישראלי למניעת הטרדה מינית – איפה אנחנו במלאת לו עשור?", **משפט ועסקים** ט 9, 35-37 (2009)].

38. כאשר הטרדה מינית מתרחשת בסביבת העבודה, השלכותיה רחבות יותר מן הפגיעה הראשונית והקשה בכבודה של הנפגעת והן מגיעות אף לכדי פגיעה בעצמאותה הכלכלית, בכשירותה המקצועית, וביכולתה של הנפגעת לתפקד במקום העבודה ואף בחייה הפרטיים. כך, לפי סקר שנערך על ידי משרד התמ"ת (כתוארו אז) ואוזכר לעיל, נמצא כי 7.1% מהנשים שהוטרו, דיווחו על היעדרות מהעבודה לימים שלמים, כ-13.5% מהנשים שהוטרו עזבו את מקום העבודה בעקבות ההטרדה ו-3.6% פוטרו בגין סיבות הקשורות להטרדה. נתונים נוספים מאותו הסקר מצביעים על כך ש-6.6% מהנשים דיווחו כי קיצרו את ימי העבודה שלהן, וכ-11% מכלל המוטרוט נעדרו לימים שלמים ו/או קיצרו את ימי העבודה בשל ההטרדה (משרד התמ"ת, **הטרדה מינית בעבודה ממצאים מסקרים באמצעות טלפונים ואינטרנט** (2010-2011), 25). השלכות אלו מומחשות היטב במקרים המתוארים בדו"ח, בהם



הנשים חוו על בשרן הטרדה מינית במקום העבודה, ונאלצו להמשיך ולחוות את הפגיעה הנפשית גם לאחר סגירת התיק בעניינן.

39. תופעת ההטרדות המיניות אינה פוסחת על מקום העבודה הגדול במשק, ומתקיימת אף במגזר הציבורי, ובתוך כך גם אצל המשיבה, המהווה חלק משמעותי מן המגזר הציבורי. ממחקרן של קמיר והריס עולה, כי 27.5% מהמתלוננות בתיקים המשמעותיים והמשפטיים יחד, הן עובדות המגזר הציבורי (לא כולל עובדות צבא וביטחון, יחד איתן האחוזים מאמירים ל-51.9%), ואילו 39.3% מהמשיבים בתיקים אלו, השתייכו למגזר הציבורי (לא כולל עובדי צבא וביטחון, יחד איתם האחוזים מאמירים ל-63.9%) [אורית קמיר, רונית הריס ואח', "החוק למניעת הטרדה מינית במערכות המשפט והמשמעת: נתונים מן העשור הראשון" **זכויות ברשת** ב 13 (2014), שם בעמ' 28-30].

40. כאן המקום לציין, כי המגזר הציבורי כולל קבוצות נוספות שאינן כפופות לדין משמעותי של המשיבה ונהליה. הגופים הכפופים למשיבה הינם משרדי הממשלה ויחידות הסמך וכן בתי חולים ממשלתיים. בגופים אלו, העובדים/ות כפופים להסדרי המשמעת של נציבות שירות המדינה והממונות על מעמד האישה כפופות למנהלת האגף לשוויון מגדרי ויועצת נציב שירות המדינה לקידום נשים. בנוסף לכך, קיימות רשויות סטטוטוריות כגון - דואר ישראל, המוסד לביטוח לאומי, רשות שדות התעופה ועוד - שם הממונות על מעמד האישה אינן כפופות למנהלת האגף לשוויון מגדרי ויועצת נציב שירות המדינה לקידום נשים, אך יכולות להיוועץ עמה אם הן חפצות בכך. העובדים/ות ברשויות אלו כפופים לדין המשמעותי של שירות המדינה ומטופלים על ידי אגף המשמעת [נציבות שירות המדינה אגף המשמעת **דין וחשבון לשנת 2013** (2013), 63; וכן בהתבסס על תכתובת בנושא באמצעות מייל של הח"מ עם מנהלת האגף לשוויון מגדרי ויועצת נציב שירות המדינה לקידום נשים, מיום 18.9.2014]. כמו כן, המגזר הציבורי כולל גופים רבים נוספים שאין להם כל קשר לנציבות שירות המדינה בנושא הטיפול בהטרדות המיניות, כגון: משטרת ישראל, הכנסת, רשויות מקומיות וכו' (סעיף 4 לחוק המשטרה (דין משמעותי, בירור קבילות שוטרים והוראות שונות), התשס"ו-2005; סעיף 72 לחוק שירות המדינה (משמעת), תשכ"ג-1963; סעיף 2(א) לחוק הרשויות המקומיות (משמעת), תשל"ח-1978).

41. יצוין כי אין ברשות העותרות מחקר המבהיר כמה מקרי הטרדה מינית התקיימו בגופים הכפופים בלעדית למשיבה וזאת משום שהמשיבה מעולם לא פרסמה נתונים אלו. הנתונים שברשותנו נכונים לכלל המגזר הציבורי (ור' בהקשר זה עמ' 51-50 לדו"ח).

42. עוד נציין בשולי הדברים כי הגשת עתירה זו אין משמעה כי במגזר הציבורי ככלל, ובשירות המדינה בפרט, תופעת ההטרדות המיניות הינה שכיחה יותר מאשר במגזר הפרטי, או כי במגזר זה הבעיה חמורה באופן מיוחד. הסיבות להתמקדות בנהלי המשיבה בעניין הטיפול בהטרדות מיניות הינן משום ש: - ראשית, המשיבה מהווה רשות מנהלית, ומשכך חלות עליה חובות ייחודיות מן המשפט המנהלי, וכן ראוי כי המשיבה כרשות מנהלית, תשמש דוגמה לכלל המשק באשר לאופן הטיפול הראוי בתופעת ההטרדות המיניות. שנית, לנהלי המשיבה כפופים עובדי/ות כל הגופים שהוזכרו לעיל, אשר מספרם עומד על כמה עשרות אלפים,

ועתירה זו נוגעת לזכותם הפוטנציאלית לערר ולהנמקה בסוגיה שבנדון. לבסוף, ההליך המשמעותי במקרה של תלונה על הטרדה מינית, הינו ייחודי ונבדל מהליכים משמעותיים אחרים, בכך שהינו מושווה למעשה להליך הפלילי - לכן, דווקא בהליכים הללו מתחדדת החשיבות של מתן זכות ערר למתלוננות, כפי שיש כיום בהליך הפלילי.

## החלק המשפטי

### זכות הערר כזכות מנהלית

43. המשיבה הינה גוף ציבורי. משכך, חלות עליה חובות מן המשפט המנהלי, גם במצב בו היא משמשת בכובעה כמעסיקה, הכפופה לעקרונות משפט העבודה. כך, לפי דברי פרופ' פרידמן:

*"השאלה המהותית, היינו, אם זכאי עובד המועסק ברשות ציבורית להסתמך, בתביעה נגד מעבידתו, על עילת תביעה שמקורה במשפט הציבורי... או שמא הוא מוגבל לעילות תביעה מתחום המשפט הפרטי. התשובה לשאלה זו היא, לדעתי, חד-משמעית. לא יתכן שהמחוקק התכוון לכך שהקמת בתי הדין לעבודה תגרע מזכויותיהם של עובדים ברשויות ציבוריות או תשחרר את הרשות הציבורית מלנהוג, בשטח זה, לאור כללי המשפט הציבורי."*

[דניאל פרידמן, "תחולתן של חובות מן המשפט הציבורי על רשות ציבורית הפועלת במישור הפרטי", משפטים ה' 598 (תשל"ג-ל"ד), 619].

44. קביעה זו קיבלה משנה תוקף בפסיקת בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט הגבוה לצדק, בעניין **חברת החשמל לישראל**:

*"כל עובד ציבור נושא באמתחתו את המשפט המנהלי, המלוות אותו באשר ילך ובאשר יידון... על-כן חלות חובות מן המשפט הציבורי על רשויות אלה, גם כאשר הן הפועלות במשפט הפרטי, וגם כאשר הן נדונות לפני בתי משפט אזרחיים"*

[בג"צ 731/86 מיקרו דף נ' **חברת החשמל לישראל בע"מ**, חברת N.C.R. י.א. מיטוורך ובניו **בע"מ**, מא(2) 449, פסי' 9 לפסק דינו של הנשיא ברק].

45. כיום, מקום בו הוחלט לסיים את החקירה בעניין התלונה על הטרדה מינית ללא הגשת תובענה משמעותית, או לחילופין לא לחקור את התלונה כלל - לנפגעת אין זכות בדין להגיש ערר על ההחלטה בפני המשיבה והמשיבה איננה נדרשת לנמק בכתב את החלטתה. זאת על אף שזכות הערר וחובת ההנמקה הינן אבני יסוד של כל הליך מנהלי תקין.

46. זכותה של המתלוננת **לערר** על עצם ההחלטה שלא לפתוח בחקירה או לא להגיש תובענה משמעותית בעניין תלונתה, מהווה חלק מכלל השימוע החל על המשיבה כרשות המנהלית, לתת לפרט להשמיע את דברו, טרם מתקבלת החלטה סופית בעניינו. כדברי פרופ' זמיר, "כלל השימוע דורש כי הרשות המינהלית לא תפגע באדם אלא אם נתנה לו קודם לכן הזדמנות נאותה להשמיע טענותיו בפניה. הוא מטיל חובת שימוע על הרשות המינהלית ומקנה, מן הצד

השני, זכות טעון לאדם שעשוי להיפגע על ידי ההחלטה המינהלית." [יצחק זמיר, **הסמכות המנהלית**, (מהדורה ראשונה, 1996), 793].

47. אמנם, היו מקרים בהם התקיים הליך של בחינה מחודשת של ההחלטה לסגור את התיק בתוך אגף החקירות - אך רק לאחר פנייה אקטיבית מצדה של המתלוננת או מי מטעמה, עם השגות על עצם ההחלטה לסגור את התיק, ואך בהתאם לשיקול דעתם ורצונם הטוב של עובדי המשיבה. **הדבר נעשה מבלי שתהיה למתלוננת זכות קבועה בדין לקיים הליך ערר**. ברי לכל כי הליך הבחינה המחודשת "הוולונטרי" הינו חשוב, אך אין בו די כדי להבטיח את קיומה של חובת השימוע החלה על המשיבה, ולוודא הגנה על זכויותיה הפרוצדוראליות של המתלוננת.

48. דוק, פרופ' זמיר מבהיר כי לחובת השימוע ישנם חריגים, אולם "אלה הם בגדר חריגים לכלל, הנובעים מתוך שיקולים מעשיים, ובעיקר מתוך התחשבות בצרכי המינהל הציבורי, כדי שיוכל לתפקד כראוי" (שם, בעמ' 802). ברשימת החריגים המבוססים על הפסיקה הקיימת, מצוינים פעולות תחקיקתיות (משמע חקיקת משנה, תקנות וצווים); פעולות שלטוניות-ריבוניות, להבדיל מאותם מקרים בהם המדינה פועלת במסגרת המשפט הפרטי - כפי שיש בענייננו; מקום בו אל מול האינטרס המחייב שימוע, עומד אינטרס אחר בעל ערך שאיננו מאפשר קיומו של שימוע; פעולות דחופות (מה שאין בענייננו שהרי הליך הביורור אורך ממילא פרק זמן רב); ושימוע מיותר (שם, בעמ' 802-811).

49. הנה כי כן, בענייננו לא מתקיימים אף אחד מהחריגים המנויים לעיל. משכך, המשיבה אינה יכולה לחסות תחת רשימת החריגים לחובת השימוע והיא מחויבת לקיים שימוע ולאפשר לפרט לערור על החלטותיה בנושא שבנידון.

50. בדומה לכך, החלטת המשיבה לסגור את התיק נעשתה פעמים רבות תוך יידוע המתלוננת בעל פה, מבלי להציג לה כל **הנמקה** בכתב לדבר. חובת ההנמקה של המשיבה נובעת מתוקף היותה גוף מנהלי אשר איננו יכול להתנהל בשרירות לב אלא נדרש לנמק ולהבהיר את מעשיו. חובת ההנמקה היא אחת החובות הדיוניות המרכזיות החלות על הרשות המנהלית ופעולותיה, והיא אף מעוגנת במסגרת חקיקתית באמצעות החוק לתיקון סדרי המינהל: החלטות והנמקות, התשי"ח-1958. [יואב דותן, "חובת ההנמקה של רשויות מינהל וגופים נבחרים", **מחקרי משפט** טו 5 (תשס"ב), 5-6].

51. בענייננו, מעבר לחשיבות חובת ההנמקה לכשעצמה, חובת ההנמקה של המשיבה כרוכה בחובת השימוע של המשיבה וזכות הערר של המתלוננת, ואין האחד יכול לעמוד ללא השני. כך, כדבריו של זמיר:

"ההנמקה דורשת מחשבה סדורה והגיונית. לפיכך הצורך לנמק מוביל לביקורת עצמית של המחליט. ביקורת כזאת, אגב ההנמקה, מקטינה את החשש מפני החלטות שרירותיות או שגויות. שנית, הנמקה המתלווה להחלטה, ונשארת בתיק המינהלי, מאפשרת לרשות המינהלית לבדוק את עצמה לאחר מעשה, לפי הצורך, כדי להבטיח עקביות ואחידות בהפעלת הסמכות. שלישית, ההנמקה המצויה בתיק מסייעת גם לממונים על הרשות המינהלית לקיים

ביקורת על הרשות, בין היתר, כדי לוודא שהיא מפעילה את סמכותה בהתאם למדיניות רשמית או להנחיות של הממונים. **רביעית, ללא הנמקה יקשה על אדם שנפגע מהחלטה מינהלית לשקול אם החלטה עומדת במבחן הדין, ואם יש יסוד וטעם להעמיד אותה לביקורת שיפוטית.** ולבסוף, ההנמקה, כמו השימוע, תורמת למערכת היחסים הראויה שבין הרשות המינהלית לבין האזרח במדינה דמוקרטית, שכן יש בה כדי להקהות את התחושה של שרירות שלטונית. מתן נימוקים להחלטות הוא ביטוי בולט של פתיחות, והפתיחות היא אחד מעמודי התווך של מינהל תקין. " [יצחק זמיר, **הסמכות המנהלית**, (מהדורה ראשונה, 1996), 897-898. ההדגשה לא במקור].

52. למעלה מן הדרוש נציין, כי גם אם למתלוננת ישנה אפשרות לפנות בעתירה כנגד החלטת המשיבה לסגור את התיק בעניין תלונתה, מן הראוי הוא כי עוד בטרם הפנייה לערכאה חיצונית, תינתן לה זכות ערר פנימית, אצל המשיבה עצמה. ובמילותיו של זמיר:

*ימקום שיש לאדם זכות עמידה בפני בית המשפט לתקוף החלטה מנהלית, מן הראוי שתהיה לאותו אדם גם זכות לשטוח את טענותיו בפני הרשות המנהלית, ובדרך זאת אולי למנוע את ההתדיינות בפני בית המשפט " [יצחק זמיר **הסמכות המנהלית**, (מהדורה ראשונה, 1996), 801]*

53. מתן זכות ערר בפני הרשות שקיבלה את החלטה הינה הגיונית ומתבקשת אף לאורם של שיקולי יעילות כלכלית, כיון שהיא חוסכת זמן יקר ומשאבים רבים שמושקעים בהליכים משפטיים, שעשויים היו להתייטר באמצעות הגשת ערר וליבון הנושא במסגרת של הליך פנימי, אל מול הרשות שקיבלה את החלטה.

54. לבסוף, בעניינו מדובר בהליך משמעותי אצל המשיבה, במקרה של הטרדה מינית, כך שחשיבות קיומו של הליך ערר פנימי במקרה מעין זה, מתחזקת שבעתיים. ההליך המשמעותי במקרה של בירור תלונה על הטרדה מינית, מעצם טיבו וטבעו אמור להיות קצר ויעיל יותר ומערער פחות את סביבת העבודה (דברי הסבר להצעת חוק למניעת הטרדה מינית, התשנ"ז-1997, ה"ח 484). ההליך המשמעותי אף תואם את העדפותיהן של עובדות רבות בשירות המדינה [אורית קמיר, רונית האריס ואח', "החוק למניעת הטרדה מינית במערכות המשפט והמשמעת: נתונים מן העשור הראשון" **זכויות ברשת ב** 13 (2014), עמ' 45]. משכך, נראה כי ראוי לאפשר למתלוננת למצות עד תום את ההליך המשמעותי ולהעניק לה זכות ערר במסגרתו, בטרם תיאלץ לפנות לערכאה חיצונית.

#### **הזכות לערר כחלק מההשוואה הקיימת כיום, בין ההליך המשמעותי להליך הפלילי**

55. החוק למניעת הטרדה מינית קבע שלושה מסלולים מקבילים לבירור וטיפול במקרי הטרדה מינית – ההליך הפלילי, ההליך המשמעותי וההליך האזרחי. ההליך המשמעותי מהווה אם כן, מסלול נפרד ושונה מן הליך פלילי. עם זאת, המציאות מלמדת כי ההליך המשמעותי במקרים

של הטרדות מיניות אצל המשיבה, מתנהל, דה פאקטו, כמעין הליך פלילי, במגוון של היבטים שונים.

56. ההליך המשמעותי, כהליך טיפול בתלונה במסגרת מקום העבודה, אמור היה להיות הליך יעיל וקצר, כפי שניתן ללמוד מהוראות סעיפים 6-7 לתקנות למניעת הטרדה מינית (חובות מעביד), תשנ"ח-1998 (להלן: "התקנות"). בפועל, להבדיל ממקומות עבודה רבים אחרים, ההליך המשמעותי המתנהל אצל המשיבה נמשך זמן רב ורף ההוכחה הנדרש במסגרתו הוא מעבר לספק סביר. נראה כי הסיבה לכך היא כי בניגוד להליכי משמעת במרבית מקומות העבודה, בהם הממונה על מניעת הטרדות מיניות היא זו שמקבלת את התלונה וגם עורכת את הבירור, ההליך המשמעותי אצל המשיבה מתנהל באופן מורכב יותר. כך, בהליכי משמעת אצל המשיבה, הממונה למניעת הטרדות מיניות מהווה כתובת ראשונית בלבד לקבלת התלונה ועריכת בירור ראשוני, אולם את החקירה המשמעתית גופה, עורך אגף החקירות.

57. התנהלות זו מאפשרת הליך בירור מקצועי יותר, שהינו טוב יותר עבור המתלוננות והנילון גם יחד, שהרי החקירה נעשית על ידי גוף מקצועי ונבדל שהוכשר לכך, במקום הממונה אשר חסרה את המיומנויות והכלים הנדרשים לביצוע הליך חקירה מקצועי. בנוסף לכך, בית הדין המשמעותי אימץ נורמות שונות מן המשפט הפלילי, אשר נועדו להגן על הצדדים בהליך. כך למשל, בית הדין מאפשר קיום דיונים בדלתיים סגורות בתיקי הטרדה מינית, בהתאם לבקשת בעלי הדין. בנוסף, קיים חיסיון על שמה של המתלוננת בפרסום פסק הדין, וכן מתאפשר ליווי של המתלוננת על ידי נציגות מן האגף לקידום ושילוב נשים אצל המשיבה, אשר הוכשרו במיוחד ליווי מתלוננות בהליך [רבקה שקד "יישום החוק למניעת הטרדה מינית בשירות המדינה" **רודפי צדק: מחקרים בפשיעה ובאכיפת חוק בישראל** 155 (עדן שדמי עורכים, 2004), שם בעמ' 177-175].

58. מאידך, כתוצאה מההפרדה בין קבלת התלונה לבין הליך בירור התלונה, הליך הבירור נמשך זמן רב יותר, ובשל היותו מנוהל על ידי אגף חקירות נפרד - הוא מושווה, דה פאקטו, להליך הפלילי. כך לדוגמא, כפי שפורט בהרחבה בעמ' 40-32 בדו"ח המצ"ב כנספח א' לעתירה זו, רף ההוכחה בהליך המשמעותי אצל המשיבה, הינו קרוב לרף הקבוע בהליך הפלילי, ועומד על "מעבר לספק סביר". כמו כן, בפסיקה נקבע כי בעבירת משמעת מסוג של הטרדה מינית, מאחר ומדובר בהוראה מהדין הפלילי, נדרש יסוד נפשי של מחשבה פלילית:

"לצורך הרשעה בעבירת... הנסבה על הפרת הוראות דין פליליות במהותן, היסוד הנפשי הדרוש לשם הוכחת עבירה, יהא של מחשבה פלילית, כמשמעה בסעיף 20 לחוק העונשין" (בד"מ 6/08 **כנעני נ' מארון**, 35 (פורסם בנבו, 22.3.2012)).

כלומר, על מנת להרשיע בדין המשמעותי בעבירת הטרדה מינית, יש צורך להוכיח מודעות של הנאשם לקיום היסודות העובדתיים של העבירה.

59. אם כן, הדמיון הרב בין ההליך המשמעותי להליך הפלילי, יש בו גם כדי להכביד על הצדדים להליך, שכן הם נאלצים להיות צד להליך מסורבל וארוך יותר, מזה הנהוג בהליכים משמעותיים במקומות עבודה פרטיים. קיום הליכי חקירה והתדיינות משפטיים לאורך שנים

ארוכות, מנוגד לתכלית קיומו של ההליך המשמעותי כהליך טיפול במסגרת מקום העבודה, שאמור להיות הליך יעיל וקצר. הליך משמעותי האורך פרק זמן רב, פוגע במתלוננות, בנילוני ובתפקוד המשרדים בהם מתנהלים המעורבים במקרה.

60. כפי שאוזכר לעיל, על פי מחקרן של קמיר והריס, מרבית הנפגעות מהטרדה מינית במגזר הציבורי, מעדיפות את הליך הבירור המשמעותי, על פני ההליך הפלילי או האזרחי. [אורית קמיר, רונית הריס ואח', "החוק למניעת הטרדה מינית במערכות המשפט והמשמעת: נתונים מן העשור הראשון" **זכויות ברשת** ב, 13 (2014), 45]. לאור העדפה זו, והיות ובירור מקרה ההטרדה במסגרת של הליך משמעותי-פנימי אמור להקל על כל הצדדים – מתחדדת החשיבות בביסוסו כדרך המיטבית לטיפול בתלונות על הטרדה מינית במקום העבודה.

61. משכך, וככל שההליך המשמעותי מושווה לזה הפלילי, יש צורך בהסדרה פורמאלית של האפשרות להגיש ערר על החלטה שלא להגיש תובענה, שלא לחקור או שלא להעמיד לדין, וזאת בדומה להסדר הקיים בהליך הפלילי במסגרת סעיף 64 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב 1982 (להלן "חוק סדר הדין הפלילי") הקובע זכות ערר במקרים דומים. בדומה לכך, יש צורך בהסדרה פורמאלית של חובת המשיבה לנמק בכתב את החלטתה שלא להגיש תובענה, שלא לחקור או שלא להעמיד לדין, וזאת בדומה להסדר הקיים בסעיף 63 לחוק סדר הדין הפלילי, אשר מטיל חובת יידוע ונימוק בכתב באשר להחלטה על סגירת תיק במסגרת ההליך הפלילי.

62. ודוק, העותרות מודעות לחששות המשיבה, כפי שהובאו במסגרת השולחן העגול המצוין בס' 28 לעתירה זו - כי מתן זכות ערר עלול להאריך אף יותר את ההליך המשמעותי, הארוך ממילא, ולהכביד על מנגנוני הטיפול אצל המשיבה. יחד עם זאת, ככל שההליך המשמעותי זהה להליך הפלילי בכל הנוגע לרף הראיות הנדרש לצורך העמדה לדין, ליסוד המחשבה הפלילית, וכפועל יוצא מכך, לפרק הזמן בו ההליך נמשך - נראה כי ההיגיון הישר וכללי הצדק הטבעיים מחייבים מתן זכות ערר לנפגעת.

63. עוד יצוין בהקשר זה, כי זכות הערר קיימת כבר אצל המשיבה, במסגרת הליכים אחרים שהיא מקיימת. כך לדוגמא עולה מהוראות התקשי"ר, כי זכות הערר ניתנת לעובד/ת על החלטה של ועדת ההמצאות על צורת פרס ושיעורו בהשתנות הנסיבות (סעיף 72.43 לתקשי"ר), על החלטה של ועדת מטפחים (סעיף 73.19 לתקשי"ר) ועל החלטה של ועדה רפואית (סעיף 85.841(א) לתקשי"ר).

64. הסעיפים האמורים מעידים על קיומו של מנגנון ערר בשירות המדינה בסוגיות שונות, כדוגמת מתן זכות ערר לעובד הממציא או המטפח זן חדש, המבקש לשקול בשנית את התמורה אשר ניתנה לו בעד עבודתו בהשתנות הנסיבות. הדעת סוברת כי אם זכות ערר קיימת במצבים כגון אלו, אזי בבחינת קל וחומר, יש להעניק זכות ערר עת מדובר בנפגעות הטרדה מינית, המבקשות לסיים את הטיפול בהטרדה המינית, בגדרי מקום העבודה במסגרת ההליך המשמעותי דווקא.

65. כמו כן, זכות הערר ניתנת למתלוננות על הטרדה מינית במסגרת הליכים משמעתיים אצל גופים אחרים, בעלי אופי מעין ציבורי, במקרים של סגירת תלונה על הטרדה מינית – מהם ניתן ללמוד לענייננו.

66. כך למשל, סעיף 18(ג) לתקנון המשמעת של העובדים האקדמיים באוניברסיטה העברית (עדכון אחרון מחודש נובמבר 2012), הכולל בחובו גם עבירות משמעת מסוג של הטרדה מינית, קובע כי:

*"הממונה על התביעה רשאי להחליט שלא לפתוח בהליך משמעתי בעקבות תלונה שהוגשה אם לדעתו אין לה יסוד, או אין עניין בהליך המשמעתי, או שאין צורך בבירור התלונה כיוון שכבר הוחלט לפתוח בהליך משמעתי בעניין נשוא התלונה..."*

בהמשך סעיף זה, במסגרת סעיף קטן ה', נקבע כי:

*"ימי שהגיש את התלונה רשאי להשיג בכתב בפני ראש בית הדין על החלטת הממונה על התביעה לפי סעיף זה. ראש בית הדין יחליט בהשגה לאחר התייעצות עם המשנה לראש בית הדין".*

67. דוגמא נוספת היא סעיף 5.2.1.2 לנוהל למניעת הטרדה מינית, של אוניברסיטת תל אביב (מיום ה-21.1.1999, עודכן בחודש יולי 2015), הקובע כי:

*"על החלטתו של המעסיק לדחות את התלונה ניתן לערער לנשיא, תוך 15 יום מיום קבלת החלטת המעסיק ע"י המתלונן/הנפגע".*

68. הנה כי כן, לסיכום חלק זה, המשיבה הינה רשות ציבורית וככזו היא מחויבת לחובות מן המשפט המנהלי, גם כאשר היא משמשת כמקום עבודה "רגיל", ומנהלת הליך משמעתי במסגרת חובותיה כמעסיקה מכוח החוק למניעת הטרדה מינית. טענה זו מתחזקת, נוכח העובדה כי ההליך המשמעתי המתנהל אצל המשיבה, מושווה, דה פאקטו, להליך הפלילי, הכולל מתן זכות ערר למתלוננת במקרה של סגירת התיק או החלטה שלא לחקור את התלונה. יתירה מזו, אצל המשיבה נהוג לקיים הליכי ערר במקרים פחותים בחומרתם ממקרים של הטרדות מיניות, ועל כן, בבחינת קל וחומר, יש לקבוע זכות ערר גם בסוגיה שלפנינו.

## לקראת סיכום

69. כפי שצוין בפתח העתירה, לא ניתן לנתק את השאלות המנהליות העולות מעתירה זו, מהדיון על האופן בו ראוי לטפל בתופעת ההטרדות המיניות במקום העבודה. לשון אחר, סוגיית הערר וסוגיית ההנמקה כרוכות בעבותות בדרכי המניעה והטיפול בתופעת ההטרדות המיניות בישראל, וחורגות הרבה מעבר לדיון בשאלות המנהליות.

70. כפי שנקבע והוכר בפסיקה ובספרות לא אחת, הטרדה מינית פוגעת בכבודה האישי, בתחושת הביטחון ובזכותה של האישה לאוטונומיה על גופה. בדברי ההסבר שצורפו לחוק למניעת הטרדה מינית. התשנ"ח-1998, נאמר כי הטרדה מינית פוגעת בכבודה העצמי ובכבודה החברתי של המוטרדת, היא משפילה ומבזה את אנושיותה, וזאת באמצעות ההתייחסות אליה כאובייקט מיני לשימושו של המטריד (ור' גם אורית קמיר, "איזו מין הטרדה: האם הטרדה מינית היא פגיעה בשוויון או בכבוד האדם?" משפטים כ"ט 317).

71. לא בכדי החוק למניעת הטרדה מינית הטיל על המעסיק את מרכז הכובד בטיפול בתופעת ההטרדות המיניות, בין היתר בדרך של טיפול משמעותי יעיל. לעניינו, יש להזכיר כי גם סוגיית זכות הערר מתכתבת עם שאלת הטיפול הראוי במקרים של פגיעה מינית. ונבהיר, פגיעה והטרדה מינית מעצם טבעם מפקיעים את השליטה מידיה של הנפגעת והפוגע עושה בגופה כרצונו. ואכן, אחד הכלים הבסיסיים בטיפול בפגיעה מינית, הוא החזרת השליטה לידיה של הנפגעת.

72. משכך, לשיטת העותרות, הענקת זכות ערר חשובה לא רק בהיבט המנהלי, אלא היא מהווה נדבך חשוב בהשבת השליטה לידי הנפגעת, גם אם באופן חלקי, על הטיפול בתלונתה. ההליך המשמעותי, בדומה להליך הפלילי, מתאפיין בחוסר שליטה של המתלוננת על ההליך והתקדמותו. דבר זה גורם פעמים רבות לתחושת חוסר אונים, המתגברת במצב בו הטיפול בתלונה נסגר מבלי להעניק למתלוננת אפשרות להגיש ערר על ההחלטה.

73. אי הסבירות המקוממת של היעדר מנגנון ערר בשל החשש מפני הימשכות ההליכים, מתחדדת נוכח העובדה כי הנפגעות נאלצות להתמודד עם הליכי הגשת תלונה, חקירה ותביעה, הדומים במשכם ובקושי הנפשי שהם מערימים לאלו הכרוכים בהליך הפלילי, וכל זאת בהיעדר הזכות לדרוש בחינה מחודשת של ההחלטה לסגור את התיק, כפי שמתאפשר להן במסגרת ההליך הפלילי.

74. המקרים המתוארים בדו"ח, המצ"ב כנספח א', המתבססים על דיווחים שהתקבלו אצל העותרת 2 בין השנים 2009-2013, ממחישים היטב את תחושת חוסר האונים שחשות הנפגעות שהטיפול בתלונתן נסגר ללא הגשת תובענה, מבלי שתינתן להן זכות ערר ומבלי שיידעו אותן על כך, ואת הפגיעה הנכרכת בזכותן לכבוד ולאוטונומיה. היעדר הנמקה ואי עדכונה של הנפגעת במצב הטיפול בעניינה, קל וחומר בעניין כה רגיש, יוצרים תחושה של חוסר וודאות, וזו גורמת למתח רב ולתחושת חוסר שקט נפשי. חוסר הוודאות מציף את התחושות שנחו בעת הפגיעה ומחייבה אותן מחדש, מגביר את התסכול, ומקשה על התמודדות עם מה שאירע. (ר' פירוט העדויות המופיעות בדו"ח, שם בעמ' 17-19, 46-50).

75. בתוך כך, העובדות אשר פנו לעותרת 2 בעקבות קשיים שחוו במהלך הטיפול בתלונותיהן, סיפרו כי הן חשות סבל רב בעקבות ההטרדה ובעיקר בעקבות ההתנכלות שהחריפה לאחר הגשת התלונה. כולן תיארו תחושה של מלכוד ושל מצב ללא מוצא, כמי שנותרו חסרות הגנה וחשופות להתנכלויות מצד עמיתיהן לעבודה ו/או מצד בעל המרות שפגע בהן. ניכר היה בכולן שהעניין משפיע באופן קשה ומתמשך על בריאותן הנפשית והגופנית, כמו גם על תפקודן



במקום העבודה ובחייהן הפרטיים. התסמינים שתיארו הנשים מזכירים הפרעת דחק פוסט טראומטית PTSD וכללו בין היתר, קשיי תפקוד חריפים, חוסר שינה מתמשך, דיכאון, חרדות, מיחושים גופניים ותופעות נוספות (אלי זומר "הטרדה מינית במקום העבודה", אתר מ.י.ט.ל. המכון הישראלי לטיפול ומחקר בלחץ פסיכולוגי, זמין גם בלינק: <http://bit.ly/1JJ0yxC>).

76. כך למעשה, הנשים אשר פנו בתלונה אל המשיבה, נאלצו לחוות פגיעה רגשית נוספת לפגיעה שחוו כתוצאה מן ההטרדה המינית גופה, נוכח העובדה שלא נמסר להן עדכון מנומק בכתב באשר להחלטה לסגור את התיק. לצד זאת, גם כאשר ההחלטה על סגירת התיק הגיעה לידי המתלוננת עם נימוק בצדה, אפשרותה להשפיע על מהלך הדברים אצל המשיבה מבלי לאלץ אותה לפנות לערכאות אחרות, איננה קיימת. כך למעשה, נוסף על הפגיעה כתוצאה מן ההטרדה המינית, נשללו מן המתלוננות כל יכולת להשפיע על ההליך בעניינן ובכך להשיב לעצמן מעט מן השליטה שנשללה מהן בעת ההטרדה, באופן אשר המשיך את הפגיעה בזכותן לכבוד ולאוטונומיה.

77. עוד יש לציין כי הטרדה מינית אינה מהווה אך פגיעה בכבודה של האישה המוטרת, אלא היא פוגעת בקבוצה בלתי מסוימת של נשים ככאלו, ולא ניתן לנתק בין תופעת ההטרדות המיניות לבין שיח על שוויון.

78. כך, ולמעלה מן הצורך, נציין כי תופעת ההטרדות המיניות פוגעת בשוויון ההזדמנויות לנשים בשוק העבודה בפרט, ובחברה בכלל. שוק העבודה אמור להוות מקפצה להשתלבותן של נשים כפרטים שווים בחברה. מקום העבודה אמור לשמש כפורום העצמה של נשים, חיזוק האוטונומיה שלהן, השגת עצמאות כלכלית עבורן, וקידום שוויון מגדרי בחברה. אולם, בשל תופעת ההטרדות המיניות, מקום העבודה נהפך לחלק מהמנגנון המנציח את נחיתותן של נשים בהשוואה לגברים, המונע מהן להשתלב באופן שיוויני ומלא שם. [נויה רימלט "על מין, מיניות וכבוד: החוק למניעת הטרדה מינית במבחן התאוריה הפמיניסטית והמציאות המשפטית" משפטים לה 601 (תשס"ה), 612].

79. תופעת ההטרדות המיניות במקום העבודה יוצרת מעין מעגל קסמים: "מכיוון שנשים נמצאות בעמדות חלשות יותר, קל יותר להטרידן; וכיוון שהן מוטרות יותר מינית, הן נותרות בעמדות חלשות יותר ומתקשות להתקדם ולהתעצם. לפיכך הטרדה מינית היא עוד סוג של חסם ומכשול הפוגע ביכולתן של נשים להשתלב במקום העבודה, לפתח בטחון עצמי מקצועי, להתקדם ולהצליח". כפועל יוצא מכך, הטרדה מינית פוגעת בזכותן של נשים לשוויון מהותי [משרד התמ"ת "הטרדה מינית בעבודה- ממצאים מסקרים באמצעות טלפונים ואינטרנט", (2010-2011), עמ' 10].

80. מתן זכות ערר והחזרת השליטה, ולו באופן חלקי, לידי המתלוננת, מהווה צעד קטן אך חשוב, בדרך לקביעת נורמות חדשות להתנהלות וטיפול בתופעת ההטרדות המיניות במקום העבודה, כמו גם למזעור הפגיעה במתלוננת עצמה ובזכותה לשוויון מגדרי מהותי בשוק העבודה.

81. התנהלות המעסיק בהליכי המניעה מלכתחילה והטיפול בדיעבד בהטרדות מיניות במקום עבודה, משפיעה באופן משמעותי על סביבת העבודה ועל זכותה ויכולתה האוטנטית של העובדת להתנהל במקום העבודה באופן שוויוני. משכך, ישנה חשיבות ברורה להליך בירור ראוי במקרים של הטרדה מינית, שכן טיפול לקוי מוביל לתחושת אובדן אמון במעסיק ובמקום העבודה בכללותו. לתחושה זו יכולות להיות השלכות שליליות על תפקודה של העובדת ועל סביבת העבודה כולה. לעומת זאת, טיפול ראוי וקשוב לקשייהן של המתלוננות יחזק את תחושת ההזדהות שלהן עם הארגון ויחזק את אמונן בו, שכן הדבר יצייר את המעסיק כמי שפועל בהוגנות ומגן על עובדיו ועובדותיו מפני פגיעה בהן/ם ובזכויותיהן/ם. זכות הערר הינה חלק בלתי נפרד מטיפול ראוי והוגן שכזה, שכן במתן זכות ערר, המעסיק מאותת למתלוננת כי הוא קשוב לתלונתה וכי עמדתה בנושא וטובתה, חיוניים ומשמעותיים לו.

82. אשר על כן, ועל רקע כל האמור לעיל, ברי כי הסעד המבוקש בעתירה – מתן זכות ערר והטלת חובת הנמקה על המשיבה – הינו חיוני לשם הבטחת טיפול ראוי בתופעת ההטרדות המיניות, ולשם שמירה על זכותן של נשים לכבוד ולשוויון, בחברה בכלל, ובשוק העבודה בפרט.

### סוף דבר

83. לאור כל הנימוקים לעיל, מתבקש בית המשפט הנכבד לקבל את העתירה על דרך של עשיית הצו על תנאי לצו מוחלט, המורה למשיבה ליצור נוהל חדש לטיפול בתלונות על הטרדה מינית בשירות במשיבה.

84. נוהל זה יתבסס על הוראות סעיף 64 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982 (להלן: "חוק סדר הדין הפלילי"), ועל עקרונות סעיף 17(א) לחוק זכויות נפגעי עבירה, תשס"א-2001, כך שחובת ההנמקה וזכות ערר לנפגעות הטרדה מינית בשירות המדינה כמתואר לעיל, יעוגנו כחלק מהליך הטיפול בתלונה.

85. בנוסף, מתבקש בית המשפט הנכבד לחייב את המשיבה בהוצאות המשפט של העותרים ובשכר טרחת עורכי-דינם, בתוספת מע"מ וריבית כחוק.

26.10.15

---

ליאת קליין, עו"ד

---

תמי קצביאן, עו"ד

ב"כ העותרות

**העתירה נכתבה בסיועו הרב מאוד של הסטודנטיות עדי עמיתי והדס שימחי.**