

הפקולטה למשפטים - האוניברסיטה העברית

המרכז לחינוך משפטי קליני

הקליניקה לזכויות נשים בעבודה

מניעה וטיפול במקרי הטרדות מיניות בשירות המדינה - סקירה מיוחדת

נכתב על ידי: דפנה שטינברג, הילה בונפיל, מריה ציבלין

בהנחיית: עו"ד תמי קצביאן ופרופ' גיא דוידוב

ספטמבר 2014

”הטרדה מינית היא פגיעה בכבוד האדם, בחירותו, בפרטיותו ובזכותו לשוויון. היא פוגעת בכבודו העצמי ובכבודו החברתי של המוטרד. היא משפילה ומבזה את אנושיותו, בין השאר על ידי התייחסות אל האדם כאל אובייקט מיני לשימוש של המטריד. הטרדה מינית שוללת את האוטונומיה של המוטרד ואת שליטתו בגופו ומיניותו, פוגעת בזכותו להגדרה עצמית ופולשת לפרטיותו, וכן מפלה אותו לרעה לעומת אנשים אחרים. הטרדה מינית כלפי נשים גורמת להשפלתן ביחס למינן או למיניותן ומקשה עליהן להשתלב בחברות שוות בעולם העבודה ויתר תחומי החיים, ובכך היא פוגעת בשוויון.”¹

דו”ח זה נערך על ידי הקליניקה לזכויות נשים בעבודה בשיתוף עם מרכז הסיוע לנפגעות תקיפה מינית בירושלים, אשר העביר לנו חלק מן הנתונים המצויים בבסיסו של דו”ח זה, וכן איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ונפגעי תקיפה מינית בישראל. תודה לעו”ד דנה גינוסר והגב’ רוני בלקינד ממרכז סיוע ירושלים, וכן לעו”ד ליאת קליין מאיגוד מרכזי הסיוע, על הסיוע בהכנת דו”ח זה.

הקליניקה לזכויות נשים בעבודה היא אחת משמונה קליניקות במרכז לחינוך משפטי קליני בפקולטה למשפטים שבאוניברסיטה העברית בירושלים. הדו”ח נערך על-ידי שלוש סטודנטיות מן הקליניקה: דפנה שטינברג, מריה ציבלין והילה בונפיל, בליווי מנחיות הקליניקה לזכויות נשים בעבודה, עו”ד תמי קצביאן ופרופ’ גיא דוידוב.

¹ מבוא להצעת חוק למניעת הטרדה מינית, התשנ”ז-1997 ה”ח 2641.

תוכן עניינים

1. מבוא..... עמ' 4-7

2. מניעת הטרדה מינית :

2.1 הדרכות..... עמ' 8-10

2.2 הממונות על קידום ושילוב נשים בשירות המדינה..... עמ' 11-17

3. הגנה על המתלוננות בשלב שלאחר הגשת תלונה ועד מתן החלטה :

3.1 הליך ליווי המתלוננת..... עמ' 17-20

3.2 ניתוב תיקים בין המשטרה והפרקליטות לבין הנציבות..... עמ' 21-22

3.3 הרחקת הנילון..... עמ' 22-25

3.4 השעיית הנילון..... עמ' 26-27

4. טיפול וחקירה :

4.1 משך ההליכים..... עמ' 27-31

4.2 השוואת ההליך המשמעותי להליך הפלילי..... עמ' 32-40

4.3 עובדיות קבלני שירותים וחברות כוח אדם..... עמ' 40-46

5. הכרעה וענישה :

5.1 ההליך לאחר סגירת תיק ואי הגשת תובענה..... עמ' 46-50

6. תיעוד ושקיפות..... עמ' 50-51

נספח א'-נוהל הרחקת עובד החשוד בהטרדה מינית על ידי ממונה בכיר (משמעת) בשירות המדינה - עמ' 52

נספח ב' - התייחסות אגף המשמעת לאמור בדו"ח זה (נכון לחודש ספטמבר 2014) - עמ' 55

מבוא:

דו"ח זה עניינו בחינה של הליכי המשמעת במוסדות שירות המדינה במקרים של הטרדה מינית. במסגרת הדו"ח ביקשנו לבחון את ההליך המשמעי באופן כרונולוגי: משלב המניעה והעלאת מודעות בדבר תופעת ההטרדות המיניות, דרך שלב החקירה של תלונות על הטרדה מינית ועד לשלב השפיטה וקביעת העונש. במהלך כתיבת הדו"ח, ביצענו ניתוח של קרוב לשליש מפסקי הדין שיצאו מבית הדין המשמעי בנוגע להטרדות מיניות (למעלה מ-30 הכרעות וגזרי דין, מתוך 108 תובענות שהוגשו ככלל בין השנים 2005-2013).² הדו"ח נערך בשיתוף עם מרכז הסיוע לנפגעות תקיפה מינית בירושלים ואיגוד מרכזי הסיוע והועבר לתגובת האגף לקידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה ולאגף המשמעת בנציבות שירות המדינה. תגובות האגף לקידום ושילוב נשים ואגף המשמעת בשירות המדינה, שולבו במסגרת הדו"ח.

למען הסר ספק, כל תיאורי המקרה בדו"ח מובאים מפי הנפגעות ומוצגים מנקודת מבטן. כיוון שמדובר במקרים שטופלו בעבר והסתיימו, והמתלוננות אינן מעוניינות בבירור נוסף ו/או בפתיחת התלונה מחדש, לא נתבקשה תגובת הנציבות לתיאור המקרים באופן קונקרטי. כמו כן, בסופו של דו"ח זה, במסגרת נספח ב', מופיעה תגובה מקיפה לדו"ח, של עו"ד רות קודינסקי-ישראל, ממנה (תובעת בכירה ואחראית על תחום הטרדות מיניות) בנציבות שירות המדינה.

הדו"ח מורכב מנתונים ומקרי מבחן, על בסיס עדויות של פונות אשר פנו אל מרכז הסיוע בירושלים בין השנים 2009-2013 וכן ממידע העולה מפסיקת בית הדין המשמעי וממאגרי נתונים ודו"חות שונים, הבאים לתאר תמונת מצב של הטיפול בתלונות על הטרדה מינית בשירות המדינה. על בסיס תיאור עובדתי זה, הדו"ח כולל התייחסות נורמטיבית לממצאים, ובכלל זה, בחינת המצב המשפטי הקיים וניתוח ביקורתי של מסד הנתונים העובדתי. ההמלצות בסופו של כל פרק מבוססות על שילוב בין הממצאים לבין הניתוח הנורמטיבי והן נועדו לתת מענה לבעיות הקונקרטיות העולות מהליך הטיפול בהטרדות מיניות בצורתו הנוכחית - בין אם מדובר בבעיות הנובעות מהמצב החוקי הנוכחי, או כאלה שהחוק נותן להן מענה אך המענה איננו מיושם בפועל ואינו משתקף באופן הטיפול בתלונות דה-פקטו.

1. הטרדות מיניות במקומות עבודה – רקע כללי:

הטיפול בתלונות על הטרדה מינית בשירות המדינה מתבסס על מספר דברי חקיקה, כשהעיקריים בהם הם החוק למניעת הטרדה מינית, התשנ"ח-1998 ("החוק"), התקנות למניעת הטרדה מינית (חובות המעביד), התשנ"ח-1998 ("התקנות"), תקנון שירות המדינה ("התקשי"ר") וחוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963, ("חוק המשמעת").

² בבדיקת התוצאות הראשוניות שהתקבלו בחיפוש במאגר "נבו", וכן פסקי הדין העדכניים ביותר שהופיעו באתר נציבות שירות המדינה <http://www.csc.gov.il/DataBases/Judgments/Pages/default.aspx>, נכון ליום 05/01/14.

כפי שנקבע בתקשי"ר, תלונות על הטרדה מינית בשירות המדינה ניתן להגיש לממונה על מעמד האישה במשרד הקונקרטי בו התרחשה ההטרדה, המשמשת גם כאחראית על הטרדות מיניות, לממונה על קידום ושילוב נשים בשירות המדינה או למנהל אגף בכיר חקירות משמעת בנציבות שירות המדינה. כשהתלונה מגיעה לאחראית או לממונה, עליה להעביר את הטיפול במקרה לאגף החקירות בנציבות שירות המדינה בלבד.³ על החקירה להתבצע ביעילות ועל פי הוראות התקשי"ר, יש לתת לה עדיפות, במידת האפשר, ביחס לתלונות אחרות שנחקרות באותה עת באגף החקירות.⁴

כפי שעולה מדברי ההסבר להצעת החוק למניעת הטרדה מינית, התשנ"ח-1998 (להלן "החוק"), אשר צוטטו לעיל, הטרדה מינית פוגעת בכבודה האישי, בתחושת הביטחון ובזכותה של האישה לאוטונומיה על גופה. תופעת ההטרדות המיניות הינה רעה חולה בחברה בכלל, ובמקומות עבודה בפרט, בהם נשים רבות חשופות ביתר שאת למקרים של הטרדות מיניות מצד המעסיק או עמית לעבודה. לראיה, בסקר שנערך על-ידי משרד התמ"ת (כתוארו אז) בין השנים 2010-2011, כ-40% מהנשים שנשאלו, ציינו כי אינן חשות בטוחות מפני הטרדה מינית במקום העבודה.⁵ ממחקר שנערך על-ידי קמיר והריס,⁶ וכלל בחינה של רוב פסקי הדין המשפטיים והמשמעתיים בנושא הטרדה מינית, עלה כי 69% מההטרדות שדווחו בפסקי הדין שנבחנו לצורך המחקר, התרחשו במקום העבודה המשותף למתלוננת ולמשיב.⁷ כמעט מחצית (45.9%) מהתלונות הנותרות היו בנוגע להטרדה שהתרחשה במקום העבודה שבו עבדו המשיב או המתלוננת.⁸ (יצוין בהקשר זה כי הסקר מתייחס לשוק העבודה בכללותו ולא רק לשירות המדינה).

מעבר לפגיעה הברורה בכבודה של האישה ובזכותה לאוטונומיה על גופה, הטרדה מינית במקום העבודה גורמת לשורה של פגיעות נוספות - פגיעה בכשירות הכלכלית של האישה וביכולתה להשתלב בשוק העבודה ולהיות בעלת עצמאות כלכלית, וכן הנצחת הפגיעות היחסית של נשים במסגרת יחסי העבודה.⁹ בסקר שערך משרד התמ"ת (כתוארו אז), 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.¹⁰ בנוסף, בשל החשיבות של מקום העבודה לעצמאותן הכלכלית של נשים, נראה כי נשים חוששות להתלונן על הטרדה מינית במקום העבודה על מנת שלא לפגוע במשרתן, בתקווה שההטרדה תיפסק והן

³ ס' 43.474 (ה) לתקשי"ר

⁴ ס' 43.475 (א) לתקשי"ר

⁵ משרד התמ"ת "הטרדה מינית בעבודה - ממצאים מסקרים באמצעות טלפונים ואינטרנט" 15, (2010-2011). www.moit.gov.il/NR/rdonlyres/F2F81FEB-D6BC-4F7E-86E8-0442929FF12E/0/X11458.pdf (להלן: מחקר של משרד התמ"ת).

⁶ אורית קמיר ואח' "החוק למניעת הטרדה מינית במערכות המשפט והמשמעת: נתונים מן העשור הראשון" **זכויות ברשת ב** 13, (2014).

⁷ http://www.colman.ac.il/research/research_institute/katedra_HumanRights/law_Network/Pages/harassed.aspx (להלן: נתונים מן העשור הראשון); במאמר זה נעשה מחקר מקיף שכלל קריאת פסקי דין משמעתיים, פליליים ואזרחיים רבים בנושא הטרדה מינית ובניית מאגר סטטיסטי מפורט בנושא (המחולק לנושאים רבים ביניהם - מגדר המתלונן/המתלוננת והמשיב/ה, מגזר העבודה ועוד). המחקר כולל ניתוח מקיף של הנתונים שנמצאו.

⁸ השימוש ב"מתלוננת" וב"משיב" לתיאור הצדדים להליך נעשה במקור במאמרה של קמיר, הסבר לבחירה מצוי בעמ' 10 למאמר תחת ה"ש 17.

⁹ שם, עמ' 33.

¹⁰ מחקר של משרד התמ"ת, לעיל ה"ש 5, עמ' 3.

¹¹ שם, עמ' 25; נתונים נוספים מאותו הסקר מצביעים על כך ש-6.6% מהנשים דיווחו שקיצרו את ימי העבודה שלהן. כ-11% מכלל המוטרו נעדרו לימים שלמים ו/או קיצרו את ימי העבודה בשל ההטרדה.

תוכלנה להמשיך בעבודתן ללא צורך בפניה לערכאות או למעסיקה. ממחקרן של קמיר והריס, המתייחס כאמור לשוק העבודה בכללותו, אף עולה כי פעמים רבות נשים שסבלו מהטרדה מינית, עושות כל מאמץ כדי להפסיק את ההטרדה ללא שימוש בערכאות, ואף פונות פעמים רבות בבקשה ישירה למטריד כי יחדול ממעשיו.¹¹

חשוב לציין כי הטרדה מינית במקומות עבודה פוגעת לא רק בנשים המוטרדות, אלא בארגון כולו. להטרדות מיניות בעבודה עלולה להיות השפעה על המוטיבציה של יתר העובדים והעובדות, הן עלולות ליצור מתח וחשדנות ביחסים בין העובדים ובינם לבין ההנהלה, לפגוע במוניטין של הארגון ואף ליצור פגיעה כלכלית ישירה, הן בשל היעדרויות מרובות של העובדות המוטרדות¹² והן בשל הגשת תביעות משפטיות כנגד מקום העבודה, במקרה של אי יישום הוראות החוק מצד המעסיק.¹³

תופעת ההטרדות המיניות נפוצה במקומות עבודה פרטיים וכן במקומות עבודה ציבוריים. בדו"ח זה בחרנו להתמקד במשרדי המגזר הציבורי הכפופים לנציבות שירות המדינה,¹⁴ בעקבות פנייה למרכז הסיוע לנפגעות תקיפה מינית בירושלים (להלן "מרכז סיוע ירושלים" או "המרכז") אשר תיאר בפנינו תמונת מצב בעייתית במגזר הציבורי. על פי דיווחים שהתקבלו במרכז, נפגעות חוו קשיים במהלך הליך הטיפול בתלונתן בדבר הטרדה מינית בשירות המדינה, בכל הקשור למשך ההליכים, תדירות העדכונים על הטיפול בתלונה, והיעדר הגנה מספקת מפני התנכלויות.

כל עובדות המדינה אשר פנו למרכז בשנים האחרונות בעקבות קשיים שחו 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 שהמצב משפיע באופן קשה ומתמשך על בריאותן הנפשית והגופנית, כמו גם על תפקודן במקום העבודה ובחייהן הפרטיים. התסמינים שתיארו הנשים כללו, בין היתר, קשיי תפקוד חריפים, חוסר שינה מתמשך, דיכאון, חרדות, מיחושים גופניים ותופעות נוספות.¹⁵ כל אלה, תסמינים הדומים לתסמינים של הפרעת דחק פוסט-טראומטית (PTSD).¹⁶

¹¹ נתונים מן העשור הראשון, לעיל ה"ש 6, עמ' 48.

¹² מחקר של משרד התמי"ת, לעיל ה"ש 5, עמ' 25.

¹³ שלי לוי הטרדות מיניות בעבודה, 21 (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2010).

¹⁴ בהקשר זה מבהירה עו"ד טלילה שחל רוזנפלד, מנהלת האגף לקידום נשים בנציבות שירות המדינה, כי יש להבחין בין המגזר הציבורי לבין שירות המדינה. שירות המדינה מתייחס למשרדי הממשלה ויחידות הסמך, כולל בתי חולים ממשלתיים, אשר שם הממונות על מעמד האישה כפופות למנהלת האגף לקידום נשים בנציבות שירות המדינה. בנוסף לכך, קיימות רשויות סטטוטוריות (כגון: דואר ישראל, המוסד לביטוח לאומי, רשות שדות התעופה ועוד) שם יש ממונות אשר אינן כפופות למנהלת האגף לקידום נשים, אך יכולות להיוועץ עמה אם הן חפצות בכך. רשויות אלה כפופות לדין המשמעותי של שירות המדינה ומטופלות על-ידי אגף המשמעת. לבסוף, המגזר הציבורי כולל גופים רבים שאין להם כל קשר לנציבות שירות המדינה בנושא הטיפול בהטרדות המיניות (כגון: משטרת ישראל, הכנסת, רשויות מקומיות, חברות ממשלתיות וכו'). גופים אלו אינם נסקרים במסגרת דו"ח זה.

¹⁵ כך לדברי עו"ד דנה גינוסר, רכזת ליווי בהליכים משפטיים במרכז הסיוע בירושלים.

¹⁶ כך לדברי עו"ד דנה גינוסר, רכזת ליווי בהליכים משפטיים במרכז הסיוע בירושלים. כמו כן ר': אביגיל מור "הטרדה מינית במקום העבודה: שיעוריה, מאפייניה ותפיסות מגדריות ביחס אליה" סוגיות חברתיות בישראל 11, 159, 162 (2011).

www.ariel.ac.il/images/stories/site/departments/social_anthropology/SocialIssues_11.pdf

כתוצאה מכך, חלק מהפונות למרכז טענו כי בדיעבד, הגשת התלונה הייתה בגדר טעות, וכי הן לא היו ממליצות לנשים אחרות להתלונן. חלקן אף ציינו כי רק נשים בעלות חוסן נפשי ותמיכה שתאפשר להן להתמודד עם התהליך צריכות להתלונן, ואילו לאחרות, מוטב לשתוק או להתפטר.

עם זאת, העובדה כי דו"ח זה מבקש להתמקד בנעשה בשירות המדינה, **אין משמעה כי במגזר הציבורי ככלל ובשירות המדינה בפרט, ישנן בהכרח יותר הטרדות מיניות מאשר במגזר הפרטי או כי במגזר זה הבעיה חמורה באופן מיוחד**. הבחירה להתמקד בנעשה בשירות המדינה נעשתה, במידה רבה, מתוך אמונה כי שירות המדינה אכן שם את הנושא בראש מעייניו ויהיה נכון לטפל בכשלים הקיימים בהליך. כמו כן, הליך הטיפול בהטרדות מיניות בשירות המדינה הוא הליך מוסדר וייחודי ועל כן, עולות ממנו בעיות ייחודיות להליך זה אשר אינן רלוונטיות להליכי הטיפול במקומות עבודה פרטיים ובהם מבקש להתמקד דו"ח זה.¹⁷ לצד זאת, ראוי כי שירות המדינה ישמש דוגמה לכלל המשק, באשר לאופן הטיפול הראוי בתופעת ההטרדות המיניות, ומכאן החשיבות שבהתמקדות בגוף זה.

בהקשר זה יצוין כי ממחקרן של קמיר והריס,¹⁸ עולה כי 27.5% מהמתלוננות בתיקים המשמעותיים והמשפטיים יחד, הן עובדות המגזר הציבורי,¹⁹ ואילו 75% מהמשיבים השתייכו למגזר הציבורי.²⁰ כמו כן, 120 מכלל התלונות שנבחנו (28.2%) היו תלונות שהופנו בלעדית להליך המשמעותי, מה שיכול להצביע על העדפה של עובדות בשירות המדינה להגיש תלונה במסגרת מקום העבודה.²¹ עוד יצוין כי שירות המדינה היה הגוף הראשון אשר הכיר בהטרדה מינית כעבירה משמעותית, עוד לפני חקיקת החוק למניעת הטרדה מינית,²² וככלל, נראה כי נציבות שירות המדינה נוקטת בגישה מחמירה כלפי תופעת ההטרדות המיניות, הפוגעת בעובדות, בעובדים ובטוהר השירות הציבורי. נדמה כי יתרונות הליך המשמעות בשירות המדינה אף משפיעים על הבחירה בהליך הטיפול של המתלוננות על הטרדה מינית, וממחקרן של קמיר והריס אף עולה, כי פחות ממחצית מהעובדות במגזר הציבורי בחרו לפנות להליך פלילי, לעומת אחוז גבוה בהרבה במגזר הפרטי.²³

¹⁷ למסקנה זו הגיעו גם קמיר והריס במאמרן "נתונים מן העשור הראשון", לעיל ה"ש 6, שם בעמ' 45.

¹⁸ שם, עמ' 36-28.

¹⁹ יש לשים לב כי ההגדרה "מגזר ציבורי" אינה חופפת ל"שירות המדינה". החלוקה במחקר של קמיר הייתה ל"ציבורי- צבא ובטחון", קטגוריה שלא כללנו, גם אם יתכן שחלק ממנה כולל גופים תחת שירות המדינה, בהנחה כי מדובר בעיקר על גופי הצבא והמשטרה; "ציבורי- בריאות וסיעוד"; "ציבורי- חינוך" ו"ציבורי- אחר". כמו כן, כפי שמציינת קמיר במאמר, יתכן ונתונים אלה מוטים מכיוון שהיא קיבלה את כל תיקי בית הדין למשמעות, ובמקביל לא הועברו לה תיקים מרוב מקומות העבודה הפרטיים. ראה נתונים מן העשור הראשון, לעיל ה"ש 6, בעמ' 28, ה"ש 18.

²⁰ גם נתון זה עשוי להיות מוטה בשל הגדרת "מגזר ציבורי" וסוג התיקים שנבחנו, ר' ה"ש 19 לעיל; כמו כן, באשר למשיבים, לא נערכה הבחנה בין המשתייכים לענפים שונים של המגזר הציבורי ורק מצוין כי המשיבים המשתייכים לתחום הצבא והבטחון, בולטים; ר' נתונים מן העשור הראשון, לעיל ה"ש 6, בעמ' 30 למאמר.

²¹ נתונים מן העשור הראשון, לעיל ה"ש 6, עמ' 36.

²² נויה רימלט "על מין מיניות וכבוד" **משפטים** ל"ה 601, 604 (תשס"ה).

²³ נתונים מן העשור הראשון, לעיל ה"ש 6, עמ' 45.

2. מניעת הטרדה מינית:

2.1 הדרכות:

הדרך הטובה ביותר לטפל בתופעת ההטרדות מיניות הינה על ידי מניעתן מלכתחילה.²⁴ אמצעי משמעותי אשר עשוי לסייע במניעת הטרדות - הוא קיום מנגנון מוסדר של הדרכות אודות הוראות החוק למניעת הטרדה מינית ותופעת ההטרדות המיניות ככלל.²⁵ קיימת חשיבות רבה בקיום הדרכות המועברות לכלל העובדות והעובדים, מאחר ואלה יכולות להוות אמצעי הרתעה והעלאת מודעות וכן לספק מידע חיוני אודות הוראות החוק למניעת הטרדה מינית, דרכי הפעולה האפשריות במקרים בהם אירעה הטרדה מינית והסנקציות בגין הפרת הוראות החוק.

הבסיס המשפטי המקים את החובה לקיים הדרכות בשירות הציבורי הוא **סעיף 43.451 (א)3** לתקשי"ר. הסעיף קובע חובת השתתפות בהדרכות הנערכות מטעם שירות המדינה, אך אינו קובע דבר באשר לתדירות ההדרכות או תוכן. משיחה עם האגף לקידום ושילוב נשים בשירות המדינה, עלה כי ישנה הנחייה לערוך הדרכה בתדירות של אחת לשנה או שנתיים, אולם נושא תדירות ההדרכות נתון, במידה רבה, לשיקול דעתו של כל משרד ומשרד.²⁶ לטענת האגף, רוב המשרדים משתפים פעולה ומעבירים את ההדרכות כנדרש,²⁷ עם זאת ישנם משרדים שאינם מקפידים על עריכת ההדרכות.

בבדיקה אקראית בקרב מדגם מצומצם של תשעה עובדים בשני משרדים ממשלתיים,²⁸ עלה כי למיטב זכרונם של כל תשעת העובדים, הם לא השתתפו בהדרכה פרונטאלית בנושא הטרדה מינית בשנים האחרונות. חלק מהעובדות והעובדים שנשאלו, ציינו כי אינם זוכרים כלל שעברו הדרכה מהיום בו החלו את תפקידם.²⁹

משיחה עם מנהלת האגף לקידום ושילוב נשים בשירות המדינה, עלה כי לא קיימת מתכונת אחידה להדרכות. לרוב, ההרצאות מועברות על ידי מרצות/ים חיצוניות/ים, כאשר מנהלת האגף לקידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה מפקחת על תכני ההדרכות ומאשרת רק הדרכות ראויות, המותאמות למבנה הטיפול בהטרדות מיניות בשירות המדינה. מתכונת ההדרכות כיום אינה מפולחת על פי קהלי יעד שונים.³⁰ התאמת הדרכות שונות לקהלי יעד שונים, עם דגש על הפרדה בין דרג ההנהלה לדרג העובדות והעובדים, משמעותית להטמעת הוראות החוק, היות ולכל אחד מהדרגים קמה אחריות שונה מכוח החוק. כך, למשל, על מנהלים מוטלות

²⁴ Myrtle P. Bell, James Campbell Quick and Cynthia S. Cycyota, *Assessment and Prevention of Sexual Harassment of Employees: An Applied Guide to Creating Healthy Organizations*, 10 IJSA 160, 162 (2002) (להלן "הטרדה של עובדים").

²⁵ הטרדה של עובדים, לעיל ה"ש 24, עמ' 164.

²⁶ פגישה עם האחראית על קידום מעמד האשה בנציבות שירות המדינה, עו"ד טלילה שחל-רוזנפלד וראש אגף התביעה בנציבות שירות המדינה, עו"ד רות קודינסקי-ישראל (14/01/2014). (להלן: פגישה עם האגף לקידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה).

²⁷ פגישה עם האגף לקידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה, לעיל ה"ש 26.

²⁸ מחקר מדגמי שערכו הסטודנטיות בקליניקה מול 9 עובדי מדינה ב-2 משרדים ממשלתיים שונים, מעודכן לחודשים פברואר-מרץ 2014. במשרד ממשלתי אחד נדגמה מחלקה ספציפית, במשרד שני- 6 עובדים ב-2 מחלקות.

²⁹ כך, עובד בכיר במחלקה סיפר כי מעולם לא עבר הדרכה פרונטאלית, אך קיבל פעמים מספר הדרכות באמצעות הדואר האלקטרוני.

³⁰ יצוין כי במסגרת הפגישה עם האגף לקידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה, נודע לנו כי בידי הנציבות הדרכות שנבנו ע"י מרכז "גאות" המיועדות לקהלי יעד שונים.

חובות נוספות, שאינן מוטלות על העובדים, בנוגע למניעה וטיפול בהטרדות מיניות, מכוח היותם מנהלים מטעם המעסיק.³¹ כמו כן, הוראות החוק מבחינות בין הטרדה מינית המתבצעת במסגרת יחסי מרות לבין הטרדה מינית המתבצעת במסגרת יחסי עבודה קולגיאליים שאינם כוללים יחסי מרות.³²

****המלצות:**

ראשית, ועל מנת לוודא כי כלל העובדות והעובדים מודעים/ות להוראות החוק למניעת הטרדה מינית ולאכיפתו במשרד, ללא כל קשר לדרגתן/ם או למועד כניסתן/ם למקום העבודה - מומלץ לצרף לחוזה ההעסקה של כל עובד/ת חדש³³ מידע בדבר הוראות החוק למניעת הטרדה מינית. על מנת לוודא כי העובד/ת קראה והבין/ה את הוראות החוק, מומלץ לדרוש מכל עובד/ת חדש/ת לחתום על הצהרה כי קראה את המידע והבין/ה אותו. יצוין כי המלצה זו איננה כרוכה בעלות תקציבית מיוחדת והינה קלה ליישום.

כמו כן, ישנה חשיבות בקיום מערך מוסדר של הדרכות במשרדים השונים³⁴. מערך הדרכות הינו חיוני לשם מניעת תופעת ההטרדות המיניות, כאשר ישנה חשיבות להתאמת מערך ההדרכה לקהל היעד במשרד ועריכת הדרכות באופן שיש בו כדי להדגיש את חומרת התופעה, להרתיע מפני ביצוע הטרדות מיניות ולהבהיר כיצד ניתן לפעול במקרה של הטרדה מינית. לפיכך, מוצע כי אחת לשנה יתקיימו מערכי הדרכות מוסדרים בהתאם לנוהל קבוע אשר יתפרסם מטעם הממונה לקידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה, ויהיה תחת פיקוחו ובאחריותו/ה של מנכ"ל/ית המשרד.

להלן שלד מוצע לנוהל בנושא:

תופעת ההטרדות המיניות הינה רעה חולה, על כן, האגף לקידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה מפרסם נוהל הדרכות זה אשר יש בו כדי להסדיר את מערך ההדרכות בנושא הטרדות מיניות. מערך הדרכות מסודר ימנע הישנות מקרי הטרדה ויבהיר את דרכי הטיפול באופן שיש בו כדי להגן על טובת העובדות והעובדים במשרד, ועל סביבת עבודה בטוחה ויעילה.

תכלית נוספת של נוהל זה היא לוודא אחידות ושוויוניות בתדירות ואופן ביצוע ההדרכות בין המשרדים השונים.

(א) מועדים-

(1) הדרכות בנושא הטרדה מינית ייערכו בתדירות של אחת לשנה

³¹ ס' 43.451 (א)(2) לתקשי"ר; ס' 9(ב) לתקנון לדוגמא בתקנות למניעת הטרדה מינית (חובות המעביד), תשנ"ח-1998, ק"ת 5918 (להלן: התקנות).

³² כך לדוגמא, לא מתקיימת הדרישה להבעת חוסר עניין בהטרדות, המתקיימת בס' 3(3) ו3(4) לחוק, כאשר ההטרדה היא במסגרת יחסי מרות. ס' 3(6)(ג) לחוק למניעת הטרדה מינית, תשנ"ח-1998, ס"ח 1661. (להלן: החוק למניעת הטרדה מינית).

³³ חוק הודעה לעובד (תנאי עבודה), תשס"ב-2002. (להלן "חוק הודעה לעובד").

³⁴ בהקשר זה מציינת עו"ד טלילה שחל-רוזנפלד, מנהלת האגף לקידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה, כי אכן נדרש שיפור במערך ההדרכות והסוגיה נבחנה במהלך השנים אולם לא בוצעו שינויים בשל מחסור בכוח אדם ותקציב. לדבריה, בתוכנית העבודה לשנת 2015 מתוכנן שינוי ממשי ומתקצב במערך ההדרכות.

(2) לחילופין, היה ואין זה אפשרי לקיים הדרכה פרונטלית בתדירות של אחת לשנה מסיבות מבוססות, שיאשרו על-ידי האגף לקידום ושילוב נשים, ניתן לקיים הדרכה בתדירות של אחת לשנתיים או שלוש שנים. במצב בו אין מתקיימת הדרכה שנתית, על העובדים/ות במשרד להשתתף בלומדה וירטואלית בנושא³⁵ באותן השנים בהן לא נערכת ההדרכה.

(ב) קהל היעד - ההדרכות תיערכנה בחלוקה לפי דרגים, כאשר מערך כל הדרכה יותאם להוראות החוק הרלוונטיות לדרג בפניו מועברת ההדרכה. כך, לממונים על מניעת הטרדה מינית וכן למנהלים בשירות הציבורי תיערך הדרכה במבנה שונה מלעובדי/ות המשרד. כמו כן, תיערך הדרכה נפרדת ומיוחדת לממונות על קידום מעמד האישה בכל משרד.

(ג) מבנה ההדרכה - ההדרכה תתקיים במתכונת של סדנא,³⁶ ובפורמט המותאם לקהל היעד.³⁷

לבסוף, בדומה להליך הפלילי, וכל עוד ההליך המשמעתי מושווה לזה הפלילי, מומלץ לערוך הכשרות ספציפיות בנוגע עבירות מין לחוקרים בנציבות שירות המדינה וכן לעורכי/ות דין בנציבות שירות המדינה ולדמויות רלוונטיות נוספות.³⁸

³⁵ באוניברסיטה העברית, לדוגמא, קיימת לומדה שנערכה בשיתוף עם חברה פרטית. אין באפשרותנו לצרפה לדו"ח זה, בשל זכויות יוצרים של החברה הפרטית.

³⁶ כך לדוגמא, מרכז סיוע ירושלים, אשר העביר סדנאות רבות בשנים האחרונות לגופים רבים, נוהג לערוך את ההדרכות במבנה הנזכר (שאף אושר על-ידי ראש האגף לקידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה); הרציונל של קיום הדרכות במבנה סדנאי הינו כדי לאפשר שיח פתוח ומענה על שאלות פרטניות והתמודדות עם "מקרים אפורים". במהלך הסדנאות הארגון יכול לקבל תמונה טובה של היחס להטרדה מינית בקרב העובדים ולסמן את האתגרים בהטמעת החוק.

³⁷ ראו לדוגמא את הפורמט של מרכז סיוע ירושלים, אשר אושר על-ידי ראש האגף לקידום ושילוב נשים. פורמט זה מותאם לדרג בפניו מועברת ההדרכה והוא כולל:

סדנה למנהלים: *היכרות מעמיקה עם החוק למניעת הטרדה מינית תוך דגש על התנהלות במסגרת יחסי מרות וחובות המעביד (מי שיש תחתיו עובדים), דגש על חזקת ניצול יחסי המרות.

*קבלת כלים מעשיים ליצירת סביבת עבודה בטוחה מההטרדה, ולשיחה אישית עם עובדת שפונה אל המנהל על רקע הטרדה מינית- מה מותר ומה אסור לעשות על-פי חוק ועל-פי תקנות הנציבות.

*דיון במצבים אפורים ומבלבלים, מענה על שאלות ודילמות מתוך חיי הארגון.

סדנה לעובדים: *הבנת תופעת ההטרדה המינית –מה בין חיזור להטרדה, איך יודעים במקרים אפורים.

*הכרות עם החוק למניעת הטרדה מינית: מה המעשים האסורים, חובות וזכויות העובדים, מה ניתן לעשות במקרה של הטרדה. מתן דגש והתאמה להוראות נציבות שירות המדינה.

*הבנת תגובותיהם ותחושותיהם של נפגעי הטרדה מינית וההשלכות של הטרדה מינית על חיי המוטרים.

*גיוס כלל העובדים לשמירה על סביבת עבודה נעימה ובטוחה עבור כולם.

*בסדנאות: מקום רב להעלאת שאלות והתלבטויות מתוך שגרת העבודה בארגון וברור הגבול בין התנהגות לגיטימית להטרדה מינית.

³⁸ הצעה שהועלתה במהלך דיון שולחן עגול מתאריך 3.7.14.

2.2 הממונות על קידום ושילוב נשים בשירות המדינה:

"אין לנו שום תפקיד, אין לי שום שיקול דעת, אסור לי ליעץ לה, אסור לי כלום. אני צריכה לרשום מה שהיא אמרה ולהעביר ל[מנהלת האגף לקידום ושילוב נשים]. בשביל זה היו יכולים לשלוח כתבנית, בשביל מה צריך אותי [...] מי שמתלוננת, הן עוברות פה הטרדות, השפלות, התעללות, כאב לב, הכול. אני הכתובת היחידה שלה. אין לי שום הכשרה לזה, אין לי שום כלים להתמודד אחר כך ברמה הרגשית שלי. אני חושבת שצריך ללמד אותנו בעניין הזה, לעזור לנו. להדריך אותנו".³⁹

כך מתארת בתיה (שם-בדוי), ממונה על קידום ושילוב נשים באחד המשרדים בשירות המדינה, את תפקידה במסגרת הליך הטיפול בהטרדות מיניות, במסגרת מחקר של מכון ון-ליר שעסק בתפקיד הממונות, בדגש על נושא הטמעת החשיבה המגדרית.

תפקיד הממונה על קידום ושילוב נשים הוא ייחודי ומשמעותי בטיפול במקרי הטרדה מינית בשירות המדינה. כך, בניגוד לתפקיד האחראית על הטרדות מיניות, הקבוע בתקנות למניעת הטרדה מינית ורלבנטי למגזר הפרטי, הממונות בשירות המדינה אינן משמשות כאחראיות לבירור וטיפול בתלונות על הטרדה מינית. בשירות המדינה הממונות ממלאות תפקיד קטן בהרבה מבחינת הליך הבירור הפורמאלי של מקרי הטרדה מינית והליך הבירור והחקירה מתבצע על ידי אגף חקירות משמעת בנציבות שירות המדינה. יחד עם זאת, תפקידן של הממונות בשירות המדינה הינו משמעותי עבור המתלוננות, מאחר והן הכתובת העיקרית להגשת התלונה. כמו כן, הן האחראיות לקיום פעולות המניעה והיידוע, הן אלה שאמורות לספק תמיכה וליווי למתלוננות ובמידה רבה, "לתווך" בינן לבין אגף חקירות משמעת במהלך ההליך.⁴⁰ הטיפול בהטרדות מיניות מהווה רק חלק מתפקידן של הממונות, שאחראיות לכלל נושאי הקידום והשילוב של נשים במשרדן, ועצם תפקידן כממונות מהווה תפקיד שני ומשני לתפקידן העיקרי במקום העבודה כנושאות משרה. על כן, הטיפול בנושאים הרבים הנוגעים לקידום ושילוב נשים ומילוי תפקידן במסגרת הטיפול בהטרדות מיניות, נעשה במקביל לתפקידן הקבוע כנושאות משרה בשירות המדינה- דבר שבוודאי מקשה על האפשרות להקדיש את מלוא תשומת הלב לתפקידן כממונות ומקרין על מערכות היחסים שלהן כממונות מול גורמים אחרים במשרד. התגמול הכלכלי בעבור התפקיד הנוסף מתבטא אך על-ידי קבלת דרגה נוספת למשך הכהונה.⁴¹

בשירות המדינה, המונה 180,000 עובדים/ות לערך,⁴² עובדות כיום כ-77 ממונות על קידום ושילוב נשים, האחראיות במסגרת תפקידן גם על קיום פעילות הדרכות ויידוע בנוגע להטרדה מינית וקבלת התלונות מכוח הוראות החוק למניעת הטרדה מינית.⁴³ בכל משרד ממשלה ובכל יחידת סמך, ישנה ממונה אחת על כל נושא

³⁹ פנינה שטיינברג **מקידום נשים להטמעת חשיבה מגדרית: תמורות בתפקיד הממונה על קידום מעמד האישה במשרדי הממשלה**, עמ' 35 (מכון ון-ליר, 2012). (להלן: דו"ח מכון ון ליר).

⁴⁰ דו"ח מכון ון ליר, לעיל ה"ש 39, עמ' 22.

⁴¹ דו"ח מכון ון ליר, לעיל ה"ש 39, עמ' 20; ס' 03.275 לתקשי"ר.

⁴² דואר אלקטרוני מעו"ד רות קודינסקי-ישראל, תובעת באגף המשמעת בשירות המדינה (07.05.2014). על פי עו"ד טלילה שחל-רוזנפלד, מנהלת האגף לקידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה, מספר זה כולל גם את העובדות/ים ברשויות הסטטוטוריות השונות, אשר אינן כפופות/ים למנהלת האגף לקידום נשים, אך הן/ם כפופות/ים לדין המשמעתי של שירות המדינה, המטופל על ידי אגף המשמעת בשירות המדינה.

⁴³ ס' 43.472 (א) לתקשי"ר

שילוב וקידום נשים, ובכלל זה, הטיפול בהטרדות מיניות.⁴⁴ משמעות הדברים הינה, כי במשרדים ממשלתיים גדולים, ממונה אחת עשויה להיות מופקדת על מספר גדול של עובדות. כך, לדוגמא, במשרד החינוך (בו יש ממונה של משרד החינוך וממונות אזוריות לבתי הספר - שאינם נחשבים ליחידות סמך) יש 100,390 עובדים/ות סך-הכל, במשרד המשפטים יש 3,767 עובדים/ות ובמשרד הרווחה ישנם 3,093 עובדים/ות.⁴⁵ כאילו אין די בכך, הממונות עשויות, לעיתים, לשבת במיקום שהינו מרוחק גיאוגרפית ממקום מושבן של חלק מהעובדות, דבר אשר עשוי לפגוע בצורה משמעותית בנגישותה של הממונה לנפגעות פוטנציאליות וביכולתה של הממונה למלא את תפקידה באופן מיטבי.

לתפקיד הממונה מתמנה רק מי שמועסקת במשרד 3 שנים לפחות לפני בחירתה לתפקיד, בדרגה שאינה נמוכה מדרגה 19 בדירוג המנהלי או בדרגה מקבילה בדירוגים המקצועיים.⁴⁶ הממונה נבחרת על ידי הנהלת המשרד, לאחר התייעצות עם הנציבות. לא ניתן לבחור לתפקיד הממונה, אישה שקיים ניגוד עניינים בין תפקידה הקבוע לבין תפקידה כממונה (לדוגמא, עובדת במחלקת משאבי אנוש או חברה בועד העובדים).⁴⁷ כאשר ממונה נכנסת לתפקיד, עליה לפרסם ברבים את היותה הממונה במשרד.⁴⁸

עובדת שנבחרה לשמש כממונה נדרשת לעבור קורס הסמכה יעודי, במסגרתו נידון גם הנושא של הטרדה מינית.⁴⁹ הקורס כולל נושאים נוספים הנוגעים לשוויון מגדרי.⁵⁰ בנוסף, מתקיימים מעת לעת ימי עיון וכנסים נוספים עבור ציבור הממונות, הנוגעים לטיפול בהטרדות מיניות,⁵¹ ולדברי מנהלת האגף לקידום ושילוב נשים, כלל הממונות מקבלות הנחייה אישית ממנהלת האגף ומונחות לפנות אליה בכל מקרה של תלונה על הטרדה מינית. כמו כן, לפי הוראות התקשי"ר,⁵² על הממונה לצאת לקורס ההכשרה הראשון שנערך לאחר כניסתה לתפקיד, ולא, תפקידה יופסק. קורס ההסמכה לממונות הוא קורס מקיף והכרחי, אולם קורס שכזה לא התקיים מאז שנת 2010,⁵³ כך שסביר להניח כי התמנו מאז ממונות חדשות, אשר בפועל ממלאות את תפקידן

⁴⁴ יחידת סמך - "יחידה במשרד שוועדת השירות העניקה לה סמכויות מינהליות של משרד, בהתאם לכללים הנהוגים בשירות המדינה" (ס' 1 לחוק שירות המדינה (משמעת), תשכ"ג-1963, ס"ח 50). בשירות המדינה, בתי החולים השונים מהווים יחידות סמך (בתי ספר, לעומת זאת, לא); פגישה עם האגף לקידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה, לעיל ה"ש 26.

⁴⁵ אגף משמעת, נציבות שירות המדינה **דין וחשבון לשנת 2013**, 25 (להלן: דו"ח משמעת 2013); יש לציין כי פנינו לממונה על קידום ושילוב נשים בבקשה לקבל את רשימת הממונות לפי משרדים ובקשתנו לא נענתה עד מועד הוצאת הדו"ח. עם זאת, הממונה ציינה בפנינו כי הנושא נבחן היום במסגרת כתיבת תיאור תפקיד ממונה על מעמד האישה. כמו כן, לדברי הממונה, במשרדים גדולים ובעלי פיזור גיאוגרפי רחב, כדוגמת משרד החינוך ומשרד הבריאות, יש כבר כיום נציגות של הממונה במחוזות, אשר ניתן לפנות אליהן בתלונה על הטרדה מינית.

⁴⁶ ס' 03.271 (א) לתקשי"ר; הדירוג המנהלי הוא הדירוג לעובדים שמועסקים במנהל ואמרכלות, ובעלי מקצועות שאינם מדורגים בדירוג מקצועי. הדרגות בדירוג זה נעות בין 12-25. לדירוג המנהלי וכלל הדירוגים המקצועיים ר' פרק 24.2 לתקשי"ר.

⁴⁷ ס' 03.274 לתקשי"ר. יצוין בהקשר זה כי לדברי מנהלת האגף לקידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה, בקרוב עתיד להתפרסם תיאור תפקיד הממונה, אשר יסדיר את מצב הדברים הנוכחי.

⁴⁸ פגישה עם האגף לקידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה, לעיל ה"ש 26

⁴⁹ פגישה עם האגף לקידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה, לעיל ה"ש 26

⁵⁰ דו"ח מכון ון ליר, לעיל ה"ש 39, עמ' 25.

⁵¹ דו"ח מכון ון ליר, לעיל ה"ש 39, עמ' 24.

⁵² ס' 03.272 (ג) לתקשי"ר

⁵³ נציבות שירות המדינה **דין וחשבון לשנת 2012**, 136 (2013) (להלן: דו"ח שנת 2012); נציבות שירות המדינה **דין וחשבון לשנת 2011**, 111 (2012); נציבות שירות המדינה **דין וחשבון לשנת 2010**, 100 (2011); במסמך סיכום הפעילות לשנת 2013 של נציבות שירות המדינה לא צוין שלא נערך קורס, אך לא הוזכר קיום קורס במסגרת פעולות ההדרכה שהעביר אגף ההדרכה ולא במסגרת סיכום הפעילות של האגף לקידום ושילוב נשים, שפירט אודות ימי עיון שנערכו לממונות וסיכום פעילות

מזה מספר שנים, ללא הכשרה מקיפה. מעבר לסוגיית תדירות ההדרכות, הממונות מצביעות על מחסור בכלים פרקטיים- חלקן מתארות את קורס ההסמכה ככולל תכנים רבים של תיאוריה פמיניסטית, אך מעניק מעט כלים שימושיים.⁵⁴ בהקשר זה יצוין כי לדברי מנהלת האגף לקידום ושילוב נשים, תיאור הדברים נכון לשנת 2006, טרם כניסתה לתפקיד, ומאז מבנה הקורס שונה.

תפקידן העיקרי של הממונות הוא קבלת התלונה, וליווי ותמיכה במתלוננת, וזאת להבדיל מתפקיד האחראיות מכח החוק במגזר הפרטי, אשר אחראיות גם על בירור התלונה בדבר הטרדה מינית וניסוח המלצות למעסיק בנושא. ההגנה אשר הממונה נדרשת לספק, כוללת הגנה מפני התנכלויות וליווי לחקירה ולבית הדין המשמעותי.⁵⁵ יחד עם זאת, הממונה לוקחת חלק עקיף גם בהליך החקירה והבירור ומתבקשת, לא אחת, לחוות דעה בנושא. כך, פעמים רבות, באגף החקירות נעזרים בממונה בעת חקירה, והיא מתבקשת לחוות דעה באשר למקרה ולסביבת העבודה של המתלוננת. בעת גיבוש המלצות להמשך טיפול באגף החקירות, הממונה אף מתבקשת לחוות דעה על הצורך בהרחקת הנלוו וכן על שאלת ניתוב התיק לחקירה משטרתית.⁵⁶ יצוין כי לאורך הליך הבירור, משלב העברת התלונה לאגף חקירות משמעת ועד לסיום ההליך, בין אם במסגרת החלטה על סגירת התיק ללא הגשת תובענה ובין אם לאחר מתן פסק דין - הממונות נמצאות בקשר רציף עם ראש האגף לקידום ושילוב נשים, אליה הן כפופות מבחינה מקצועית,⁵⁷ מדווחות לה ומתייעצות עמה אודות מקרה הטרדה.⁵⁸

כאשר ממונה יוצאת לחופשה, ניתן להפנות תלונות על הטרדה מינית לראש האגף לקידום ושילוב נשים או לאגף המשמעת באופן ישיר. כאשר מדובר בחופשה ארוכה (כגון: חופשת לידה), מתמנה מחליפה ועליה ליידע את עובדי ועובדות המשרד עליו היא אחראית בדבר המינוי, ובהתאם לדרכי היידוע הנדרשות מממונה חדשה.⁵⁹

ישנה חשיבות גדולה לזמינותן של הממונות לפניית בוגע להטרדה מינית. אולם, מבדיקה אקראית שערכנו - ניסיונו להשיג את הממונה באחד מן המשרדים הממשלתיים,⁶⁰ בין אם טלפונית ובין אם באמצעות המייל, לא צלחו. זאת על אף שניסיונו לפנות לממונה בכמה מועדים שונים, לעיתים אף באותו היום, לאורך כמה שבועות. בפעם היחידה בה פנייתנו נענתה, נאמר לנו כי הממונה לא תהיה זמינה לפרק זמן של כשבועיים, היעדרות שלא נמסר עליה דבר לעובדי ועובדות המשרד.

הממונות שהתראיינו למחקר של מכון ון-ליר, מתארות התמודדות עם אינטרסים סותרים המתעוררים בעת מילוי התפקיד. כך, למשל, ההתנגשות בין הנאמנות לנשים לנאמנות לכלל המשרד (ובהתאם, בין הנאמנות

הממונות באותה שנה. יצוין כי בתגובת מנהלת האגף לקידום ושילוב נשים לאמור בדו"ח זה, במהלך חודש נובמבר 2014 עתידים להיערך שני קורסי הכשרה.

⁵⁴ דו"ח מכון ון ליר, לעיל ה"ש 39, עמ' 31.

⁵⁵ דו"ח מכון ון ליר, לעיל ה"ש 39, עמ' 35.

⁵⁶ פגישה עם האגף לקידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה, לעיל ה"ש 26.

⁵⁷ דו"ח מכון ון ליר, לעיל ה"ש 39, עמ' 14.

⁵⁸ פגישה עם האגף לקידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה, לעיל ה"ש 26.

⁵⁹ שם.

⁶⁰ בשל רגישות הדברים הפרטים המלאים שמורים אצל כותבות הדו"ח.

לממונה הישיר, לבין הנאמנות למנהלת האגף לקידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה) ומתארות תחושות של חשש לפגיעה במעמדן במשרד כאשר הן מנסות לקדם נושאים הקשורים לתפקידן כממונות במשרד.⁶¹ כמו כן, הממונות מתארות תחושה של זלזול מצד עובדי/ות המשרד, של תפיסת נושאי קידום ושילוב של נשים והטיפול בהטרדות המיניות כ"לא חשובים מספיק".⁶² כך, אחראי על ממונה מסוימת התייחס לתפקידה כממונה כ-"לא מעניין" במהלך שיחת עבודה.⁶³ וממונה אחרת מתארת שבמקום עבודתה מעדיפים שלא תתערב בענייני המשרד בתחום של מעמד האישה.⁶⁴ גישות כאלו מובילות לתחושות קשות של הממונות שמתארות עצמן כמי שידיהן כבולות והן אינן יכולות לעשות את תפקידן אלא בהיחבא, מהבית, ורק מחוץ לשעות העבודה.⁶⁵ על פי הממונות שרואיינו במסגרת המחקר של מכון ון-ליר, תפיסה זו באה לידי ביטוי, בין היתר, גם באי-הקצאת משאבים מוגדרים לצרכי מילוי התפקידים של הממונה.⁶⁶

מדו"ח מיוחד של מבקר המדינה בנושא ייצוג נשים בתפקידים בכירים בשירות הציבורי, משנת 2014,⁶⁷ עולה כי מעבר לחובה המצויה בתקשי"ר למנות ממונה על קידום ושילוב נשים, אין כל הוראה מחייבת באשר לתפקידי הממונה, סמכויותיה והכלים העומדים לרשותה לשם ביצוע תפקידה. מבקר המדינה מתאר, למעשה, את הממונות כ"עלה תאנה", המאפשר לשירות המדינה לצאת ידי חובת קיום הוראות חוק שיויון זכויות האישה, תשי"א-1951, החלטות הממשלה ונציבות שירות המדינה, מבלי להוביל לשינוי ממשי.⁶⁸ עוד ביקורת נוקבת שעולה מדו"ח מבקר המדינה היא כי על אף התפקידים החשובים המוטלים על הממונות, בסופו של יום פעילותן מתרכזת בארגון אירועי פנאי ובידור לנשים כדוגמת שיעורי התעמלות, השתתפות בצעדות, פרסום עלון הכולל מתכונים לבישול ואפייה, הדרכות בנושא קוד לבוש והרצאות בנושאי אומנות, עיסוי תינוקות, בריאות האישה וכתות בישראל.⁶⁹

חלק מהממונות מתארות תחושות קשות אף יותר. ממונה אחת אשר רואיינה למחקר של מכון ון-ליר, מתארת את תפקיד הממונה כמאפשר מניעת העלאה בסולם הדרגות של נשים המשמשות כממונות.⁷⁰ לדבריה, ההעלאה הזמנית בדרגה מונעת מהממונות לקבל העלאה נוספת ומותירה אותן בדרגה בה היו לפני המינוי, בתום התפקיד, וכך למעשה מונעת את התקדמותן.

⁶¹ דו"ח מכון ון ליר, לעיל ה"ש 39, עמ' 32.

⁶² שם.

⁶³ שם, בעמ' 34.

⁶⁴ שם, בעמ' 36.

⁶⁵ שם.

⁶⁶ שם, בעמ' 33.

⁶⁷ מבקר המדינה ייצוג נשים בתפקידים הבכירים בשירות הציבורי (2014) (להלן: דו"ח המבקר על ייצוג נשים).

⁶⁸ שם, עמ' 17.

⁶⁹ שם, עמ' 63-64. על פי תגובת הממונה לקידום ושילוב נשים בשירות המדינה: "לצערי הדו"ח (של המבקר) אינו מדייק בנקודה זו... שיעורי התעמלות מאורגנים על-ידי חלק מהמשרדים ולא על-ידי הממונות; הרצאות על אמונות התייחסו לנושא מנקודת מבט מגדרית; עיסוי תינוקות היה קורס למיילדות שערך בית החולים, ובמסגרתו שילבה הממונה על מעמד האישה הרצאה בנושא הטרדה מינית; בריאות האישה מהווה חלק מהנושאים שהממונות נדרשות להעביר; וההרצאה בדבר כתות בישראל נערכה במסגרת יום המאבק באלימות נגד נשים בשילוב עם הרצאה של אחת מנשותיו של גואל רצון".

⁷⁰ דו"ח מכון ון ליר, לעיל ה"ש 39, עמ' 39.

****המלצות:**

על אף כי ממונות רבות היו חפצות לבצע את תפקידן בצורה מיטבית, היות והן מתמודדות עם קשיים רבים, בהם, כאמור לעיל - היעדר תקציב, זמן וידע, עומס רב, ניגוד עניינים בין תפקידן ה"מרכזי" לתפקידן כממונות ותחושת זלזול מצד הממונים - כל אלו גם יחד מונעים מהממונה, דה-פקטו, מלבצע את תפקידה ביעילות. משכך, מומלץ להגדיל את מספר הממונות, להגדיר את תחומי פעילותן באופן ברור ולדאוג להכשרתן, באופן הבא:

1. הגדלת מספר הממונות

עקב הקשיים איתם מתמודדות הממונות, הנובעים ממחסור בזמן ומשאבים ומובילים לעיתים לטיפול לקוי במקרים של הטרדה מינית במשרדים - עולה בבירור הצורך להגדיל את מספר הממונות בשירות המדינה. המלצתנו היא להגדיל את מספר הממונות בשיעור של ממונה אחת לכל 200 עובדות/ים. לחלופין, יש לקבוע תקן לסגניות אשר תשמשנה כעוזרות לממונות על מעמד האישה ותסייענה להן בתפקידן. בתוך כך, מוצע בזאת לתקן את נוסח סעיף 03.271. לתקשי"ר, כך שיוסף סעיף נוסף, ס' 03.271(1)(א), בנוסח הבא:

1. מספר הממונות במשרד יקבע לפי מספר העובדים במשרד האמור.

א. במשרד בו מועסקים פחות מ-200 עובדים/ות, תמונה ממונה אחת על מעמד האישה. במשרד בו מועסקים מעל ל-200 עובדים/ות, מומלץ להגדיל את מספר הממונות בשיעור של ממונה אחת לכל 200 עובדות/ים.

לחלופין, מוצע נוסח הסעיף הבא:

1. במשרדים בהם יש מעל ל-200 עובדים/ות, תמונה סגנית לממונה על מעמד האישה, שתפקידה יהיה לסייע לממונה למעמד האישה בכל תפקידה.

2. הגדרת תפקיד ברורה

לאור אי הבהירות לגבי תפקידה וסמכויותיה של הממונה על מעמד האישה, כפי שעולה מדו"ח מבקר המדינה, אנו ממליצות כי האגף לשילוב וקידום נשים בשירות המדינה בנציבות שירות המדינה, יסדיר את אופי התפקיד ויתווה מדיניות כללית, ברורה ומפורטת באשר לתפקידי הממונה למעמד האישה, הפעילות שמצופה ממנה לערוך, והתחומים בהם עליהן להתמקצע ולפעול. במסגרת זאת, מוצע לפרסם נוהל המפרט את סמכויות ותחומי אחריותה ופעילותה של הממונה, כאשר היא מלווה מתלוננת על הטרדה מינית, בדגש על

יידוע המתלוננת באשר להתקדמות הליך הטיפול בתלונתה. יצוין כי לדברי הממונה על קידום ושילוב נשים בשירות המדינה, הגדרת תפקיד כזו עתידה להתפרסם בקרוב. מוצע כי הגדרת התפקיד תתייחס לאלמנטים הבאים:

- א. יידוע המתלוננת וליווי המתלוננת במהלך ההליך: ר' פירוט בנושא במסגרת הפרק הבא.
- ב. הפניית המתלוננת לטיפול פסיכולוגי: ר' פירוט בנושא במסגרת הפרק הבא.
- ג. עריכת סדנאות והדרכות: כפי שצוין לעיל, במסגרת דו"ח מיוחד של מבקר המדינה משנת 2014,⁷¹ מתח מבקר המדינה ביקורת על כך שהממונות אינן עורכות סדנאות הקשורות לקידום מעמד האישה בשירות הציבורי אלא עורכות סדנאות בנושאים כגון בישול, לבוש והריון.⁷² על כן, מומלץ כי הממונות תשלבנה סדנאות והדרכות אשר יעסקו בתכנים אשר יתרמו באופן מהותי לקידומן של נשים בשירות הציבורי ובמניעת הטרדות מיניות במקום העבודה.
- ד. פרסום דוחות מעת לעת: האחראית תדאג לפרסם דוחות בנושאי הטרדה מינית עם הפרטים הרלוונטיים, כגון מספר תלונות, מספר הרשעות, מספר הסדרי הטיעון, זמן הימשכות ההליכים, תוצאות החקירה והדיון המשמעתי ופירוט הפעילות שנעשתה באותה תקופה בנושא מניעת הטרדה מינית. הדו"ח יפורסם בתדירות של אחת לשנה באתר הנציבות, זאת על מנת לקדם את עיקרון השקיפות וחופש המידע בנושא ההטרדות המיניות בשירות המדינה ואת התחושה הציבורית שנושא זה חשוב ומרכזי לנציבות.

3. עריכת הכשרה מתאימה, ומתן מענה לסוגיית ה"נאמנות הכפולה" והיעדר תמיכה מינסטריאלית לממונה:

בניסיון להתמודד עם הקשיים של ממונות על מעמד האישה בשירות המדינה, הנובעים מהיעדר הכשרה יסודית, וכן מבעיית "הנאמנות הכפולה" והיעדר תמיכה, לעיתים, מצד מנהלי המשרד, יש לוודא כי הממונה מקבלת הכשרה נאותה לשם ביצוע תפקידיה וכי היא אווזת בדרגה בכירה במשרד.

בהקשר זה יצוין כי בגרמניה, נקבע בחקיקה כי יש למנות מומחיות בכירות בנושאי מגדר והטמעת חשיבה מגדרית כאחראיות על שוויון בין המינים במשרדי הממשלה, המשמשות כיועצות חיצוניות למשרד.⁷³ הממונות משמשות כיועצות להנהלת המשרד ועוסקות ביעוץ, תיווך והצעת דרכי פעולה, אולם ההטמעה של חשיבה מגדרית וקידום נשים מוטלת על דרגי הניהול הגבוהים ביותר בכל משרד. הממונות מעורבות בכל התחומים, כולל הגנה מפני הטרדה מינית, והן יוצרות לחץ לפעולה על מנהלים בדרג בינוני בדרישה לעמוד בסטנדרטים ותקני שירות בנושאי שילוב וקידום נשים. בישראל, באופן היסטורי, הממונה על מעמד האישה היא עובדת

⁷¹ דו"ח המבקר על ייצוג נשים, לעיל ה"ש 67.

⁷² שם, עמ' 65.

⁷³ הצעה שעלתה בדו"ח מכון ון ליר, לעיל ה"ש 39, עמ' 48; לפירוט נוסף ר':

<http://www.genderkompetenz.info/eng/gender-competence-2003>

2010/Gender%20Mainstreaming/Implementation/genderequalityofficers (נצפה לאחרונה - 06.09.2014).

המשרד, מודל העבודה של גרמניה מצריך שינוי מערכתי וחשבתי שאנו לא מצפות לו, אולם ניתן להשוות את מעמדן של הממונות לאלו של היועצות בגרמניה על-ידי:

1. הקפדה על הכשרות ייעודיות ואיכותיות לממונות על מעמד האישה, אשר יתרמו להבנה טובה ועמוקה יותר של סוגיות מגדריות והטמעת חשיבה מגדרית ויעניקו כלים פרקטיים להתמודדות עם מקרי הטרדה מינית. בין השאר, על הקורס להתמקד בהכשרה לזיהוי התשתית המבנית של הדרת הנשים במשרדי הממשלה ולהקנות כלים להתמודדות אֶתה.⁷⁴

2. הקמה של פורום ממונות במשרדים הממשלתיים, אשר תהיינה כפופות למנהלת האגף לקידום ושילוב נשים, ותוכלנה להיוועץ, להיעזר ולתמוך זו בזו, לשם מילוי תפקידן. מומלץ כי הפורום יתכנס בתדירות של אחת לשלושה חודשים.

3. הגנה על המתלוננת בשלב שלאחר הגשת התלונה ועד מתן החלטה:

פרק זה יעסוק בהיבטים שונים של ההגנה על המתלוננת לאחר שזו הגישה את תלונתה ועד מתן ההחלטה בעניינה. בהתבסס על העדויות אשר הגיעו אלינו ממרכז סיוע ירושלים, עולה כי במסגרת תהליך הבירור והטיפול בתלונה, נתקלת המתלוננת בקשיים הנובעים מיישום חסר של עיקרון ההגנה על המתלוננת במהלך הטיפול בתיק. בין קשיים אלו ניתן למנות את הבעיות העולות לעתים בליווי המתלוננת ובניסיון של הממונה על מעמד האישה במשרד לסייע למתלוננת; אי הוודאות אשר חשה המתלוננת לגבי הגוף בו תבורר תלונתה; וסוגיית השעיית והרחקת הנילון. בפרק זה נציג מקרים ומצבים בהם התעוררו או עשויים להתעורר קשיים בהגנה על המתלוננת במהלך הליך הבירור של תלונתה, בתחומים שהוזכרו לעיל, ונמליץ כיצד ניתן לשפר ולייעל את ההגנה על המתלוננת במקרים אלו.

3.1 הליך ליווי המתלוננת:

תמר (שם- בדוי), עובדת ברשות ממשלתית, הוטרדה במקום העבודה על-ידי מנהלה הישיר. תמר הגישה תלונה לנציבות שירות המדינה. הטיפול בתלונתה נמשך 8 חודשים, במהלכם נאלצה להמשיך ולעבוד במחיצת הנילון.

מרגע הגשת התלונה לנציבות, התיק של תמר הועבר בין גורמים שונים במשרד ותמר לא עודכנה על-ידי הנציבות בנעשה במשך שמונה חודשים. לתחושתה, לא נעשו מאמצים כנים לברר מה קרה.

בסופו של דבר התיק נסגר, אולם גם על כך תמר לא קיבלה כל הודעה רשמית מהנציבות ובשום שלב לא הוצגו בפניה נימוקי הסגירה. תמר עודכנה על סגירת התיק מפי הרכזת המלווה במרכז הסיוע ועד היום לא

⁷⁴ דו"ח מכון ון ליר, לעיל ה"ש 39, עמ' 70. כאמור לעיל, לדברי מנהלת האגף לקידום ושילוב נשים, תיאור הדברים נכון לשנת 2006, טרם כניסתה לתפקיד, ומאז מבנה הקורס שונה. אין ברשותינו מידע בדבר תכני הקורס הנוכחיים.

ברור לה מדוע התיק נסגר והיא עודנה סובלת מהתנכלויות מצד מנהלה הישיר. לתחושתה "הדברים נותרו

תלויים באוויר ולא סגורים".⁷⁵

תפקיד הממונה על קידום ושילוב נשים בשירות המדינה הוא, בין היתר, לספק ליווי למתלוננת וליידע אותה אודות התקדמות הטיפול בתלונתה.⁷⁶ כפי שמודגם היטב במקרה של תמר המתואר לעיל, הליווי בהליך הוא משמעותי בעבור המתלוננת ותחושתיה בנוגע לטיפול בתלונתה, כמו גם לשם קיום טיפול ראוי בתלונה עצמה.⁷⁷

גם כאשר הממונה מלווה את המתלוננת במהלך בירור התלונה בנציבות ומעדכנת אותה בהתפתחויות, לעתים אין די בכלים העומדים לרשותה. בדיון בוועדה לקידום מעמד האישה בכנסת משנת 2006, מתארת אחת הממונות את חוויותיה ומתייחסת להיעדר היכולת שלה לספק הגנה למתלוננת:⁷⁸ "[ה] מתלוננת עברה נתיב ייסורים. אני שחושבת עצמי לאסרטיבית, אחרי שראיתי את מה שהיא עברה, אני לא יודעת אם הייתי מוכנה לעבור מה שעברה. כאן אני רוצה להתחבר למה שכבר העלו כאן סביב השולחן. אני חושבת, שלמתלוננת צריך להצמיד איש מקצוע, עובד סוציאלי. הממונות עושות עבודה מצוינת, אבל אין להן את הכלים המקצועיים כדי להתמודד. אותה אחת הגיעה על סף התמוטטות [כך במקור]. היא קיבלה אוכל מיוחד ורזתה. היה לה תפקיד מאוד בכיר בבזק. אני לא האמנתי שזה מה שיכול לקרות לבן אדם. המסקנה השנייה שלי מאותה פגישה עם אותה מתלוננת, היא שחייבים לקצר את ההליכים. זה לא יכול להימשך שנים."⁷⁹ מקרה זה מדגיש אף את הצורך הקיים לעתים במתן עזרה מקצועית לפונה עצמה, מעבר לליווי המוענק על ידי הממונה.⁸⁰

ההליך המשמעותי מנוהל במידה רבה בדומה להליך הפלילי, כך שהמתלוננת היא בגדר עדה בלבד ואין לה שליטה על הדרך בה מתנהל הטיפול בתלונתה. ליווי המתלוננת הוא משמעותי במיוחד בהליך שכזה, מאחר והוא עשוי להקל על התחושות הקשות שעלולות להתלוות להעדר השליטה על התקדמות ההליך ותוצאותיו. על כן, יש להקפיד הקפדה יתרה על קיום ליווי צמוד ויידוע מתמיד של המתלוננת, בכל אחד משלבי ההליך.⁸¹

מקרה נוסף המדגיש את חשיבותו של ליווי משמעותי על-ידי הממונה הוא המקרה של איה (שם-בדוי), אשר פנתה למרכז הסיוע בירושלים, לאחר שהתלוננה בנציבות על הטרדה מינית מצד בעל מרות במקום עבודתה. איה פנתה תחילה לממונה במקום עבודתה ושיתפה אותה במקרה, אך נמנעה מלהגיש תלונה רשמית. עם הימשכות ההטרדות, איה פנתה לנציבות באמצעות עורך דינה וזומנה לחקירה בנציבות. לתחושתה, החקירה נמשכה זמן ממושך והחוקרת התעכבה שוב ושוב על השאלה מדוע חשוב לה שהאירוע שחוותה יוגדר

⁷⁵ פנייה שטופלה במרכז הסיוע לנפגעות תקיפה מינית בירושלים.

⁷⁶ פגישה עם האחראית על קידום מעמד האישה בנציבות שירות המדינה, עו"ד טלילה שחל-רוזנפלד וראש אגף התביעה בנציבות שירות המדינה, עו"ד רות קודינסקי-ישראל, 14/01/2014.

⁷⁷ לפירוט אודות חשיבות הליווי לנפגעות עבירות מין ר' מירב דדיה ועידו דרואין "הקורבן בהליך המשפטי" הסוד ושברו: סוגיות בגילוי עריות עמ' 506-510 (צביה זליגמן וזחבה סולומון עורכות, 2004). (להלן: הקורבן בהליך המשפטי).

⁷⁸ פרוטוקול ישיבה מס' 9 של הוועדה לקידום מעמד האישה, הכנסת ה-17, עמ' 14-15 (04/07/2006). (להלן: ישיבה 9, הוועדה לקידום מעמד האישה).

⁷⁹ לעניין משך ההליכים, ראה פרק 4.1 לדו"ח זה.

⁸⁰ בהקשר זה יצוין כי לדברי מנהלת האגף לקידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה, המצב השתנה מאז 2006. הממונות מקבלות הנחייה צמודה ממנהלת האגף, ובמידת הצורך הן מפנות את המתלוננת למרכזי הסיוע, וכן לעיתים המשרד גם מממן טיפול פסיכולוגי למתלוננת.

⁸¹ לפירוט אודות הקשיים של קורבן עבירת מין כעדה, ר' הקורבן בהליך המשפטי, לעיל ה"ש 77, בעמ' 505-506.

כהטרדה מינית ולא כהתנהלות בלתי הולמת. מספר שבועות לאחר החקירה הנציבות ומשלא עודכנה בנעשה זמן ממושך, על אף פניותיה הרבות, עורך דינה של איה פנה לנציבות ובקש להתעדכן בהתקדמות הטיפול בתלונה. לאחר מספר שבועות, הוא עודכן בעל-פה שהפוגע פרש מתפקידו ולכן הנציבות לא תמשיך את הטיפול בתלונתה של איה, ואם היא מעוניינת, זכותה להגיש תלונה במשטרה.

בדיעבד, איה מטילה ספק בתועלת שבהחלטתה לפנות לנציבות. לדבריה: **"דק אם את מכירה מישהו בנציבות אכפת להם, אם לא - לא אכפת להם והוא היה מאוד מקושר בנציבות"**. איה שמחה שהפוגע פרש מתפקידו אך חשה שפתרון זה הינו חלקי בלבד, כמו כן ציינה כי היא חשה שאופן הטיפול של הנציבות בתלונתה פטר את הפוגע ואת מקום עבודתה מלקחת אחריות על שהתרחש. בנוסף, האווירה העוינת כלפיה המשיכה להתקיים גם לאחר פרישת הפוגע, בדמות האשמות ורכילות מצד עמיתה לעבודה.

התנהלות שירות המדינה במקרה בעייתית בכמה היבטים: היעדר השקיפות בהליך זה בעייתי כשלעצמו, אך חמור מכך הוא אי שיתוף המתלוננת בנעשה בהליך ומסירת מידע לקוני. אי מסירת מידע למתלוננת אודות הטיפול בתלונתה מנוגד להוראות התקשי"ר, הקובע במסגרת סעיף 43.476 (ג) כי: **"מתלון זכאי לקבל מידע על השלב בו מצוי ההליך המשמעותי בקשר לתלונה שהגיש: ואולם לא ייכלל במידע לפי סעיף קטן זה, מידע שמסירתו אסורה לפי כל דין, או שיש במסירתו, לפי שיקול דעתו של הממונה על החקירה או על התביעה, כדי לפגוע בחקירה או בפרטיותו או בשלומו של אדם"**.

המקרה של איה ממחיש את החשיבות שבעדכון הנפגעת על ידי הנציבות על התקדמות הטיפול בתלונתה, וכן בחשיבות תפקידה של הממונה כגורם מתווך, אשר יכול לסייע לנפגעת להתעדכן בהתקדמות הטיפול בתיק, כאשר הנציבות לא מעדכנת אותה על כך.⁸²

תמיכה רגשית במתלוננת:

הטרדה מינית, מעבר לפגיעה הנפשית, גובה מחיר כלכלי כבד הן מהעובדת שהוטרדה, הן מהמעסיק ולעיתים אף מיתר העובדים/ות במקום העבודה, הנאלצים להיות מעורבים/ות בתהליך באופן שמשבש את שגרת העבודה שלהן/ם. החששות והמתח איתם מתמודדות המתלוננות, מביאים את המתלוננות לשיעורי היעדרויות גבוהים ממקום העבודה. כמו כן, באופן טבעי, יכולות הריכוז ורמת הפריזון של המתלוננות כשהן נמצאות בסביבת העבודה בה הן חוו את ההטרדה, יורדות. מחקר של משרד התמ"ת⁸³ מצא כי 7.1% מהנשים דיווחו על היעדרות ממקום העבודה במשך כמה ימי עבודה מלאים עקב הטרדה מינית. 6.6% מהנשים דיווחו כי הן קיצרו את ימי העבודה שלהן בשל ההטרדה. כ-21% מהנשים העריכו שפריזון העבודה שלהן ירד כתוצאה מההטרדה. הן העריכו כי אחוז הירידה בפריזון העבודה עמד על 40% בממוצע. מחקר זה מראה באופן חד

⁸² תגובתה של הממונה על קידום האישה בנציבות שירות המדינה לעניין זה: **"כעקרון הממונה נשארת בקשר רציף עם המתלוננת, וכן המתלוננת יודעת שניתן לפנות אליה בכל עת. יש מתלוננים/ות שפונים/ות ישירות אליי מסיבות שונות (הממונה לא נמצאת, חושבים שהיא מקורבת לנילון וכו'). כל מתלוננת/ת זוכה לליווי מצד הממונה או מצד עובדת האגף לקידום נשים (על פי העדפת/ה) לחקירה ולעדויות בביה"ד"**.

⁸³ מחקר של משרד התמ"ת, לעיל ה"ש 5, בעמ' 25.

משמעי שהטרדות מיניות גורמות הן פגיעה לאישה הנפגעת והן למקום העבודה שצריך להתמודד עם עובדת אשר מרבה להיעדר, בעלת פיריון עבודה ומוטיבציה נמוכים, הפוגעים כלכלית במקום העבודה. דרך טובה להתמודדות עם מצבן הנפשי של המתלוננות היא על-ידי מתן תמיכה נפשית מקצועית למתלוננת.

מסקנה זו מתבססת גם על הנחיה למעסיקים מטעם נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה, הקובעת כי אם בעקבות ההטרדה המינית מצבה של המוטרת התערער, המעסיק/ת/יאפשר לה לצאת לחופשה בתשלום במהלך בירור התלונה, ו/או מימון של שעות טיפול: "אם בעקבות ההטרדה המינית מצבו/ה של המוטרת/ה התערער, ניתן לממן ל/ה חופשת הבראה וטיפול, או הכרה בשעות הטיפול".⁸⁴

****המלצות:**

לאור זאת, מוצע כי :

- 1 הממונה על מעמד האישה תדאג ללוות את המתלוננת במשך התקופה בה מטופלת תלונתה, משלב הגשת התלונה ועד סיום הטיפול בתלונה. כמו כן, על הממונה להבטיח כי אגף המשמעת בנציבות שירות המדינה מיידיעת את המתלוננת בהתקדמות ההליך, כפי שנדרש במסגרת הוראות סעיף 43.476 (ג) לתקשי"ר.
- 2 במסגרת תפקידה של הממונה עליה לפרוש בפני המתלוננת את מגוון האפשרויות העומדות לפניה, הן מבחינת מסלולי התביעה אליהם היא יכולה לפנות והן לעניין קבלת תמיכה נפשית, אם זו מעוניינת בה. **בעניין זה מומלץ להוציא חוזר מנכ"ל שנתי המנחה את הממונה להציג בפני המתלוננת את האפשרויות השונות העומדות בפניה אם ברצונה לקבל תמיכה נפשית.** כך, תוכל להציג הממונה את האפשרות לפנות לגורמים הבאים :
 - טיפול פסיכולוגי פרטי או מטעם קופת החולים⁸⁵ עם החזר תשלומים.⁸⁶
 - פניה לארגוני סיוע לנשים.⁸⁷
 - פניה למרכזי סיוע לנפגעות ונפגעי תקיפה מינית.⁸⁸

⁸⁴ הנחיית נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה "הנחיות למעסיקים למניעה וטיפול בהטרדות מיניות בעבודה" 9 (23.5.13), עמ' 9

⁸⁵ מסמך נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה. (להלן : הנחיות נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה).
במאמרה "קיום חובות מעביד למניעת הטרדה מינית- האם יש סיבה לטרוח?" מחשיבה עו"ד שרון אברהם-ויס, לשעבר הנציבה לשוויון הזדמנויות בעבודה באזור תל אביב, את מימון הטיפול הנפשי בעבור המתלוננת כחלק מחובת המעסיק "לעשות כל שביכולתו כדי לתקן את הפגיעה בנגרמה למתלוננת עקב ההטרדה או ההתנכלות", הקבועה בחוק למניעת הטרדה מינית. ר' שרון אברהם-ויס "קיום חובות מעביד למניעת הטרדה מינית- האם יש סיבה לטרוח?" **המשפט ברשת** ב, 111, 117 (2014).

⁸⁶ לעניין זה ראוי כי המתלוננת המעוניינת לקבל תמיכה נפשית במוסד אשר דורש תשלום עבור שירותיו, תהיה זכאית להחזרי ההוצאות הכרוכות בטיפול. מוצע כי ההחלטה בדבר השתתפות המדינה במימון הוצאות הטיפול תהיה מבוססת על אחד או יותר מן הפרמטרים הבאים :

-האם הוגשה תובענה כנגד הנילון.
-השעית הנילון ממקום העבודה.
-בהתבסס על חוות דעת פסיכולוגית התומכת במתן סיוע נפשי.
-בהתבסס על חוות דעת ממרכז סיוע לנפגעות תקיפה מינית, התומכת במתן סיוע נפשי.
⁸⁷ רשימה של מוסדות כאלה ניתן למצוא בלינק הבא :

www.molsa.gov.il/populations/females/teenagers/pages/sexualassaultvictims.aspx

3.2 ניתוב תיקים בין המשטרה והפרקליטות לבין הנציבות:

במסגרת הטיפול בהטרדות מיניות בשירות המדינה, ובשל ההגבלות המובנות בטיפול בתלונה במסגרת מקום העבודה, קיימת אפשרות להעביר תלונות מסוימות שהופנו להליך משמעותי לטיפול בנתיב הפלילי. העברה כזו נעשית לרוב במקרים שנחשבים לחמורים במיוחד. ההנחיה המסדירה כיום את הפרקטיקה הזו, מהווה דוגמא להסדר מפורט, שקוף ורגיש לצרכי המתלוננות. (חשוב לציין כי אין ברשותנו אינדיקציות באשר ליישום הוראות ההנחיה בפועל, ומידת הצלחתה של ההנחיה תלויה כמובן במידת יישומה הלכה למעשה).

בעבר, לא היו קיימים נהלים מוסדרים באשר להעברת תלונה על הטרדה מינית אל המשטרה (בשלב החקירה) או הפרקליטות (בשלב התביעה וההעמדה לדין), כאשר התלונה הוגשה במקור לנציבות שירות המדינה. כך גם בנוגע להעברת תלונה שהיתה במקור בטיפול המשטרה, אל טיפול משמעותי במסגרת נציבות שירות המדינה.⁸⁹ זאת על אף שהפרקטיקה של העברת תיקים מהנציבות לטיפול המשטרה, אינה נדירה. כך, למשל, בשנת 2012, מתוך 154 תלונות שהגיעו לאגף חקירות משמעת בדבר הטרדה מינית, 34 תלונות הועברו להמשך טיפול במישור הפלילי.⁹⁰

בשנת 2013 נכנסה לתוקף הנחיית המשנה לפרקליט המדינה "עבירות הטרדה מינית על ידי עובד - הממשק שבין הדין הפלילי והדין המשמעותי" (להלן: "הנחיית המשנה לפרקליט המדינה"). הנחיית המשנה לפרקליט המדינה⁹¹ מפרטת שורה של קריטריונים ושיקולים אשר יש בהם בכדי לסייע בהפעלת שיקול הדעת בהעברת התיקים בין הגופים, הן בשלב החקירה והן בשלב ההעמדה לדין. בהתאם להוראות ההנחיה, כאשר אגף המשמעת סבור כי המקרה מתאים לטיפול במסגרת הליך פלילי, עליו להמליץ למתלוננת להגיש תלונה במשטרה ולהסביר לה על חשיבות ההליך הפלילי והאינטרס הציבורי בפנייה לאפיק זה. במידה והמתלוננת איננה מעוניינת לפנות לאפיק הפלילי, יש להחתים את המתלוננת על טופס על-פיו היא מודעת לזכותה על-פי חוק להגיש תלונה במשטרה אך היא מעוניינת להשאיר את הטיפול במישור המשמעותי. עם זאת, יהיו מקרים בהם חרף התנגדות המתלוננת, אגף החקירות יעביר את התלונה למשטרה, מפאת חומרת העבירה. במקרים גבוליים תיערך התייעצות עם פרקליטות המדינה.⁹²

בנוסף, נקבע כי ישנם מקרים בהם גם אם התיק הפלילי שנפתח בשל הטרדה מינית, נסגר בשל העדר ראיות, עדיין ראוי להעמיד את הנילון לדין משמעותי. העמדה לדין משמעותי אחרי סגירת תיק פלילי, תהיה לרוב בחלופה של התנהגות בלתי הולמת שניתן להוכיחה במישור המשמעותי גם אם אין די הוכחות להעמדה לדין פלילי (בניגוד לעבירת ההטרדה המינית, שבהנחיה מצוין כי כאשר לא ניתן להוכיחה במישור הפלילי, לא ניתן

⁸⁸ www.1202.org.il

⁸⁹ חשוב לציין כי בעבר היה נוהל כללי בנוגע לשיקולים בהעברת תיק מטיפול נציבות שירות המדינה לטיפול המשטרה, אך הוא לא עסק במקרי הטרדה מינית ועמדת המתלוננת לא הובאה בו במניין השיקולים. נוהל אגף המשמעת "ניתוב תיקים בין נציבות שירות המדינה והמשטרה בחקירת חשדות כנגד עובדי מדינה ועובדי גופים ציבוריים" (19/06/2006).

⁹⁰ נציבות שירות המדינה דו"ח סיכום פעילות לשנת 2012 91 (2013).

⁹¹ הנחיית המשנה לפרקליט המדינה לעניינים פליליים "עבירות הטרדה מינית על ידי עובד - הממשק שבין הדין הפלילי והדין המשמעותי" (19/03/2013). (להלן: הנחיית המשנה לפרקליט המדינה).

⁹² שם, בעמ' 6.

להוכיחה גם במישור המשמעותי [עוד על ההשוואה בין דרישות ההליך הפלילי וההליך המשמעותי ראו בפרק אודות השוואת ההליך המשמעותי להליך הפלילי להלן].⁹³

באשר להפניה מהנציבות לפרקליטות בשלב ההעמדה לדין, על פי הוראות ההנחיה, כאשר החקירה כבר מתנהלת באגף המשמעת, יש לתת עדיפות לכך שהטיפול המשמעותי יימשך במסגרת זו, אלא אם כן ישנן נסיבות מיוחדות בגינן יש צורך בטיפול פלילי בשלב ההעמדה לדין.⁹⁴

הנחיית המשנה לפרקליט המדינה מהווה דוגמא לנוהל מפורט, המקדם טיפול יעיל ויסודי בתלונות על הטרדה מינית, תוך התחשבות ברצון המתלוננת ובצרכיה. גיבוש נהלים דומים בנוגע לסוגיות אחרות בהליך הטיפול בהטרדות מיניות בשירות המדינה, המסוקרות בדו"ח זה, עשוי לתת מענה לרבים מהקשיים המתוארים בדו"ח זה.

3.3 הרחקת הנילון:

"רעות (שם-בדוי), עובדת משרד ממשלתי, הוטרדה בעבודתה על-ידי בכיר ממנה, אשר לו הייתה כפופה. רעות הגישה תלונה בנציבות שירות המדינה ובסופו של דבר נחתם הסדר טיעון. לאחר הגשת התלונה ובמהלך החקירה, הנילון לא הורחק ממקום העבודה ורעות המשיכה לעבוד לצדו. בשל הימשכות החקירה והמשך העבודה לצד הנילון, מצבה הבריאותי של רעות הדרדר והיא נאלצה לעזוב את מקום העבודה לתקופה ממושכת בעוד הנילון המשיך בעבודתו כרגיל ובשום שלב הוא לא הורחק. עם שובה למקום העבודה לאחר מספר חודשים, רעות הועברה, לבקשתה, למשרד מרוחק, בעוד הנילון נותר בתפקידו באותו משרד."⁹⁵

בדומה לקבוע בס' 6(ו) לתקנות, ס' 43.475 (ג) בתקשי"ר קובע, כי קיימת חובת הגנה על המתלוננת במהלך חקירת התלונה על הטרדה מינית, מפני פגיעה כתוצאה מהגשת התלונה. ההגנה תתבצע, בין השאר, באמצעות הרחקת הנילון מהמתלוננת "ככל שניתן וככל שנראה לה (לנציבות) נכון בנסיבות העניין". הסעיף מטיל חובה מפורשת להגן על המתלוננת, חובה שמוטלת הן על המשרד במסגרתו המתלוננת מועסקת והן על הנציבות. עם זאת, הסעיף אינו מפרט מהם הכלים העומדים לרשות המשרד והנציבות לצורך כך, מה נחשבת פגיעה בענייני עבודה, מתי פגיעה כזו תיחשב תוצאה של הגשת התלונה ובאילו מקרים יורחק הנילון מהמתלוננת. השימוש במושגים "ככל שניתן" ו"ככל שנראה לה נכון בנסיבות העניין" מותיר, למעשה, שיקול דעת כמעט בלתי מוגבל למשרד ולנציבות. העדר קריטריונים מוגדרים ושקופים לצורך ההחלטה בנוגע להרחקה או אי הרחקת הנילון, אמנם מאפשר גמישות והתחשבות בנסיבות של כל מקרה ומקרה לגופו, אך עלול להוביל לקביעות שרירותיות ולחוסר אמון של המתלוננות, של הנילון ושל עובדים/ות אחרים/ות המעורבים/ות בהליך הטיפול. קביעה של קריטריונים, המאפשרים גמישות מסוימת מחד, אך מבהירים אילו שיקולים יש לשקול במסגרת קבלת ההחלטה מאידך, תמנע בעיות כגון אלה שפורטו לעיל. ניסוח קריטריונים חיוני לא רק לשם מניעת

⁹³ ר' פרק 4.2 לדו"ח זה.

⁹⁴ שם, בעמ' 7.

⁹⁵ פנייה שטופלה במרכז הסיוע לנפגעות תקיפה מינית בירושלים.

החלטות שרירותיות, אלא גם כדי לסייע לגורם המחליט עצמו, שיכול להשתמש בקריטריונים כקווים מנחים שיסייעו בקבלת ההחלטה בכל מקרה ומקרה.

ההרחקה מתבצעת בהתאם להחלטת אגף המשמעת, הבודק לגופו של עניין האם יש צורך בהרחקה של הנילון מהמתלוננת. באגף לקידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה, נטען כי ההרחקה הינה תמיד של הנילון, אלא אם יש סיבה חריגה המחייבת הרחקת המתלוננת (כגון: התנכלות של כלל הצוות או בקשה של המתלוננת עצמה).⁹⁶ לטענת מנהלת האגף לקידום ושילוב נשים בשירות המדינה, במקרים אלו, ישנו מאמץ רב שלא לפגוע במתלוננת בשל העברתה.⁹⁷

במבחן המציאות, נראה כי עדיין מתקיימים מקרים בהם הנילון איננו זה אשר מורחק מן המתלוננת, על אף חומרת המעשים, והדבר למעשה פוגע בחובת ההגנה על המתלוננת בעת בירור התלונה ולאחריה, באופן ממשי. כך עולה בבירור במקרה של רעות המתואר בראש הפרק. דוגמא אחרת ניתן למצוא בפסק הדין בעניינה של א',⁹⁸ עובדת בשירות המדינה שהגישה תלונה על הטרדה מינית כנגד הממונה עליה, לאחר שסבלה במשך תקופה ממושכת מהערות בעלות אופי מיני שהעיר לה ומאיומים לפגיעה בעבודתה. בעקבות הגשת התלונה הועברה א' לאגף אחר בהתאם להחלטת מנכ"לית המשרד,⁹⁹ ואילו הנילון קודם לתפקיד בכיר יותר.¹⁰⁰

דוגמא נוספת להגנה החלקית אשר ניתנת לנשים המתלוננות, ניתן למצוא במקרה שהועלה בדיון של הוועדה לקידום מעמד האשה משנת 2006, ועסק בהטרדות מיניות בשירות המדינה.¹⁰¹ במקרה הנדון מדובר על עובדת בשירות המדינה, אם חד-הורית, שהועברה ליחידה אחרת לאחר שהגישה תלונה על הטרדה מינית. ביחידה אליה הועברה, בניגוד ליחידה ממנה הועברה, לא היה נהוג להעניק שכר עידוד, ולכן המעבר הוביל להפחתה בפועל של 500₪ משכרה החודשי של המתלוננת, שהיו משמעותיים ביותר בעבורה כעובדת בשכר נמוך. למרות פניות של הממונה במשרד לנציבות שירות המדינה בעניין, הנציבות טענה שאין בכוחה להתערב בבחירת המשרדים לגבי הענקת שכר עידוד.

מקרה אחר, של פונה שפנתה למרכז סיוע לנפגעות תקיפה מינית, ממחיש את חומרת בעיית ההתנכלויות ואת אוזלת ידה של הנציבות לטפל בבעיה, גם כאשר הנילון מורחק וזאת עקב התנכלות מצד גורמים נוספים במקום העבודה אשר אינם הנילון. **יסמין** (שם-בדוי) פנתה לנציבות שירות המדינה והתלוננה על הטרדה מינית במקום העבודה מצד מנהל בכיר במשרדה. יסמין סבלה מהתנכלות קשה במקום העבודה, בעקבות עדות שנתנה בהליך שהתנהל כנגד המנהל ולאחר שעובדת נוספת גם הגישה תלונה כנגד אותו מנהל. למרות העברתו של המנהל למשרד אחר, יסמין סבלה מהתנכלות חמורה מצד עובדים אחרים במשרד, שבאה לידי ביטוי

⁹⁶ פגישה עם האגף לקידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה, לעיל ה"ש 26.

⁹⁷ שם.

⁹⁸ במקרה האמור, מדובר במנהל העקיף של א' שהורשע בסופו של יום. המנהל העיר לא' הערות בעלות אופי מיני במשך תקופה מסוימת, ולאחר שלא נענה, איים עליה כי יבולע לה בעבודה. בעקבות התיעצות עם פסיכולוג, החליטה א' להתלונן.

⁹⁹ בד"מ 91/06 **כנעני נ' נאור**, 4 (לא פורסם, 31.01.2010) (להלן: עניין **נאור**).

¹⁰⁰ נאור, לעיל ה"ש 99, עמ' 8.

¹⁰¹ המקרה מובא מפי תמר אלמוג, מנהלת האגף למעונות יום במשרד התמ"ת, בדיון בישיבה 9, הוועדה לקידום מעמד האשה, לעיל ה"ש 78, עמ' 15.

בדרכים שונות. בסופו של יום, יסמין פוטר ממוקם עבודתה. לאחר פנייתה של יסמין לנציבות שירות המדינה, נקבע על ידי הנציבות כי יסמין לא פוטר בגין עדותה בהליך נגד המנהל.

קשה לבחון את החלטת הנציבות בעניין ללא היכרות עם כל הנתונים אודות המקרה ואודות מקום העבודה ותפקוד העובדת. עם זאת, המקרה מעלה סימני שאלה רבים. ראשית, פרק זמן של חודש לקבלת החלטה אודות הפיטורים נראה לא סביר בהתחשב בעובדה שכל אותו הזמן מעמדה התעסוקתי של יסמין לא היה ברור. שנית, יש מקום לשאול האם בהחלטה על הפיטורים נבחן תפקודה של יסמין בעבודה תוך התחשבות בעובדה שהייתה קורבן להטרדה והתנכלויות, דבר שבוודאי לא אפשר לה לבצע את תפקידה בצורה מיטבית, או שגורם זה לא נשקל, במקום העבודה עצמו, ובנציבות שירות המדינה בבואה לבחון את הליך הפיטורים.

מקרה נוסף המדגיש את הצורך בהקפדה על נהלים ברורים של הרכקה הוא המקרה של גילה (שם-בדוי), אשר הגיע למרכז הסיוע לנפגעות תקיפה מינית. גילה התלוננה לנציבות שירות המדינה על הטרדה מינית מצד עמית במקום עבודתה במשרד ממשלתי. בעקבות תלונתה, הפוגע הועמד לדין בבית הדין למשמעת של עובדי המדינה ובסופו של ההליך הורשע. בהכרעתו, בית הדין דחה הסדר טיעון מקל שגובש עם הפוגע, החמיר את אמצעי המשמעת שהופעלו כנגד הפוגע וקבע כי יש להרחיק את הפוגע ממקום העבודה ולהעבירו לתפקיד אחר, כך שלא ייווצר מפגש עם הנפגעת. אולם, גם לאחר החלטת בית-הדין, הפוגע המשיך להגיע למשרד בו גילה עבדה, במסגרת תפקיד נוסף אותו מילא (יצוין כי בית הדין לא קבע איסור גורף על הגעתו למשרד). כך למעשה, התאפשר לפוגע להגיע שוב ושוב למקום עבודתה של הנפגעת, בניגוד לתכלית החלטת בית הדין. הפגיעה הנוספת שבאי קיום החלטת בית-הדין והמפגשים החוזרים עם הפוגע, גרמו לגילה לחוש מאוימת ואלצו אותה להתמודד עם הפגיעה בכל פעם מחדש.

הקושי המרכזי העולה מהמקרה של גילה, הוא אי יישום החלטות בית-הדין והקלות שבה ניתן היה לעקוף את ההחלטה האמורה, באופן הסותר את מטרות ההרחקה. יש לציין כי מקרה זה הוא מקרה חמור מכיוון שיש בו כדי להעיד על היעדר נכונות דה פאקטו של הנציבות לערוך הפרדה בפועל, למרות שזו נדרשה על-ידי בית הדין למשמעת.

כמו כן, המקרה של גילה מדגיש את הצורך הקיים לעתים בפיקוח של נציבות שירות המדינה על מצב הדברים, גם לאחר סיום ההליך. ניתן לראות במקרה זה כיצד גם לאחר סיום ההליך וקבלת החלטה, המתלוננת עדיין עשויה להיות חשופה להתנכלות, במצב בו אין הקפדה על מימוש החלטת בית הדין, שבבירור מתבססת על תכלית ההגנה על הנפגעת. המשך מעורבות נציבות שירות המדינה נדרש כדי לפקח כי החלטת בית הדין מבוצעת ותואמת את התכלית של הגנה על המתלוננת.

****המלצות:**

הוראות התקנות והתקשי"ר,¹⁰² קובעות חובת הגנה על המתלוננת במהלך בירור התלונה, כאשר הכלי המרכזי המצוי במסגרת הוראות אלה, הוא אפשרות ההרחקה של הנילון מהמתלוננת. העדר קווים מנחים ברורים ושקופים לגבי אופן קבלת ההחלטה על ביצוע הרחקה, ובאשר לאופן ביצוע ההרחקה, מעלה חשש לכך שקיימת מדיניות הרחקות שאינה אחידה ועשויה להתפס כשרירותית בעיני הצדדים להליך ובעיני הציבור.

על מנת למנוע מצבים בהם לא מתבצעת הרחקה של הנילון מהמתלוננת כאשר יש מקום לקיים הרחקה, או שמתבצעת הרחקה באופן שלא מסייע בהגנה על המתלוננת ואף מחריף את הפגיעה בה, כפי שמתואר במקרים שהוצגו לעיל, מוצע לקבוע נוהל מסודר בנושא, במסגרתו יפורטו השיקולים הרלוונטיים לקבלת ההחלטה. נוהל כזה יסייע בקבלת ההחלטה בעבור הגורמים המוסמכים לקבלה, ובו בזמן, יבטיח כי ההחלטה תתקבל בהתאם לסטנדרטים אחידים ושוויוניים.

נספח א': **"נוהל הרחקת עובד החשוד בהטרדה מינית על ידי ממונה בכיר (משמעת) בשירות המדינה"**, המצורף לדו"ח זה, מונה שורה של קריטריונים ודגשים שיכולים להוות בסיס לנוהל. נוהל זה מוצע בגדר המלצה בלבד, כאשר קביעת הקריטריונים צריכה להתבצע על ידי הגורמים המקצועיים בנציבות שירות המדינה, המקבלים את ההחלטות בנוגע להרחקה מזה מספר שנים.

בנוסף, במסגרת הנוהל המוצע לעיל, או שלא במסגרתו, יש לקבוע חובה לתעד את פרטי ההרחקות המבוצעות ולערוך מעקב קבוע אחר אופן ביצוען, על מנת למנוע ו/או לטפל בבעיות המתעוררות כתוצאה מהן. הצעה לנוהל תיעוד כזה מצויה בסעיף 5 לנוהל המצורף כנספח א'.

¹⁰² ס' 6(ו) לתקנות, לעיל ה"ש 31; סעיף 43.475 (ג) לתקשי"ר.

3.4 השעיית הנילון:

לפי ס' 47(א) לחוק המשמעת, עובד שהוגשה כנגדו קובלנה לבית הדין המשמעותי, **רשאי** נציב שירות המדינה להשעותו ממשרתו בשירות המדינה. בנוהל אגף משמעת בנציבות העוסק בהשעיה על ידי נציב שירות המדינה,¹⁰³ נקבעו שיקולים מנחים לקבלת ההחלטה בדבר השעיה על ידי הנציב. בין השיקולים שנמנו: אופי העבירה, היקפה וחומרתה; קיום חומר ראיתי מספק; תפקיד העובד ומיקומו בהיררכיה במקום העבודה; הקשר בין תפקיד העובד בשירות המדינה לבין העבירה המיוחסת לו; מידת ההשפעה של השארות העובד בתפקידו על אמון הציבור בשירות המדינה ועל עובדים אחרים בשירות; מידת החשש מפני ביצוע עבירות נוספות במסגרת מילוי תפקידו; מידת החשש מפני שיבוש הליכי חקירה ומשפט; התנהגות קודמת של העובד לרבות עברו הפלילי והמשמעותי; הבעת חרטה על ידי העובד; השלכות על העובד במישור הכלכלי והחברתי; נסיבות אישיות מיוחדות של העובד; הסבירות כי העובד יפטר באם יורשע בעבירה; פרק זמן ההשעייה; ולבסוף, האפשרות להסתפק באמצעי שפגיעתו פחותה.

במקרים חמורים יתכן ותינתן המלצה על-ידי אגף המשמעת בנציבות שירות המדינה, על השעיה דחופה של העובד החשוד, אף לפני תחילת החקירה ולפני שלב ההעמדה לדין. עם זאת המלצה זו אינה מחייבת וההחלטה הסופית נתונה לשיקול דעתו של המשרד בו עובד הנילון.¹⁰⁴

מסקירת השיקולים המפורטים בנוהל זה, ניכר כי במניין השיקולים לא באו לידי ביטוי במידה מספקת, שיקולים הנוגעים להגנה על המתלוננת ונשים נוספות. הצורך בשיקולים מסוג זה מתחדד לנוכח יחודיות עבירת ההטרדה מינית הכוללת שני צדדים לעבירה, המתלוננת והנילון, והפגיעה היחודית שחוות המתלוננת בשל ההטרדה המינית, כמו גם החשש המוצדק של נשים מלהתלונן בשל הפחד מהתנכלות מצדו של המטריד, בעיקר אם מדובר בדמות בכירה במשרד.¹⁰⁵ לפיכך, נראה כי יש מקום לתת משקל רב יותר לשיקול של הגנה על המתלוננת וכן על נשים אחרות במשרד ובשירות הציבורי מפני הטרדות נוספות והתנכלויות, במסגרת קבלת ההחלטה על השעיית הנילון.

היות וסוגיית ההשעיות מערבת גורמים רבים המשפיעים על שיקול הדעת בקבלת ההחלטה ומהווה אמצעי חמור יחסית בשלבי הטיפול טרם ההעמדה לדין, על אף כי מדובר בסוגיה מהותית העשויה להשפיע על הטיפול בהליכי הטרדות מיניות - לא נעסוק בנושא זה באופן מעמיק. יחד עם זאת, ראינו לנכון לציין את הצורך בקיום קריטריונים ברורים להשעיה במקרי הטרדות מיניות חמורות, שיביאו במניין השיקולים גם שיקולים של הגנה על נשים במקום העבודה - המתלוננת עצמה וכן עובדות נוספות במשרד.

¹⁰³ נוהל אגף המשמעת בנציבות שירות המדינה "נוהל השעיה והעברה זמנית לעבודה אחרת על ידי נציב שירות המדינה" (2006) <http://www.csc.gov.il/DataBases/ProceduresAndGuidlines/Documents/20051066.pdf> (להלן: נוהל השעיה).

¹⁰⁴ נוהל השעיה, לעיל ה"ש 103, עמ' 12.

¹⁰⁵ ראה לעיל, הטרדות מיניות במקומות עבודה - רקע כללי, בעמ' 5-2 לדו"ח זה.

****המלצות:**

הליך ההשעיה מהווה אמצעי קיצוני יחסית, שהחלטה על קבלתו מערבת שיקולים רבים, ולעתים נוגדים. מאחר וההשעיה מהווה צעד שעשוי לפגוע פגיעה משמעותית בנילון כשהוא עודנו בחזקת חף מפשע, ההחלטה צריכה להתחשב בכלל השיקולים הרלוונטיים ולהתקבל בצורה זהירה ושיקולה.¹⁰⁶ לכן, חשוב לכלול במסגרת הנהלים מגוון רחב ומקיף ככל האפשר של שיקולים, כדי להבטיח כי החלטה על השעיה תתקבל על בסיס איתן.

הנוהל הקיים העוסק בקבלת ההחלטה אודות השעיית עובד הוא "נוהל השעיה והעברה זמנית לעבודה אחרת על ידי נציב שירות המדינה". נוהל זה קובע אמות מידה מנחות שנועדו לאזן, כפי שמצוין במבוא לנוהל, בין הפגיעה שעלולה להיגרם לעובד לבין שמירה על טוהר המידות ועל חוסנו של שירות המדינה ואמון הציבור בו.¹⁰⁷ במקרי הטרדה מינית, יש מקום לתת משקל באיזון בין השיקולים הנוגעים להשעיה, גם לשיקולים הנוגעים להגנה על המתלוננת ועל נשים אחרות במשרד מפני פגיעה נוספת. בנוהל ההשעיה הקיים, בין השיקולים המנחים המנויים בסעיף 5 לנוהל, ישנם שיקולים המתחשבים בשאלת החשש מפני ביצוע עבירות נוספות. סעיף 5.5 קובע כי במניין השיקולים תובא מידת ההשפעה של השארות העובד בתפקידו, על עובדים אחרים במקום העבודה. סעיף 5.6 מביא לידי ביטוי שיקול של מידת החשש מפני ביצוע עבירות נוספות במילוי התפקיד על ידי העובד באם לא יושעה. במקרי הטרדה מינית, בהם יש חשש מוגבר לפגיעה בעובדים ובעובדות נוספים/ות, יש לתת משקל מיוחד לשני שיקולים אלו.

על כן, מוצע בזאת להוסיף ל"נוהל השעיה והעברה זמנית לעבודה אחרת על ידי נציב שירות המדינה", תחת סעיף 5 המונה "שיקולים מנחים אותם יש להביא בחשבון בטרם נקיטה בהליך השעיה", את סעיף 5.18 ולשונו:

"במקרים בהם נשקלת השעיה בעקבות הגשת קובלנה בנוגע להטרדה מינית, יוענק משקל מיוחד לשיקולים המובאים בסעיפים 5.5-5.6 לעיל".

4. טיפול וחקירה:

4.1 משך ההליכים:

תמונת המצב העולה מעיון בהליכים משמעותיים הנוגעים להטרדות מיניות בשירות המדינה, היא של הליכים הנמשכים פרק זמן ארוך ביותר. קיום הליכים לאורך שנים ארוכות, כפי שיפורט להלן, מנוגד לתכלית קיומו

¹⁰⁶ רבקה שקד "יישום החוק למניעת הטרדה מינית בשירות המדינה" **רודפי צדק: מחקרים בפשיעה ובאכיפת חוק בישראל-** 2004, 161, 169 (עדן שדמי עורכים, 2004) (להלן: רבקה שקד).

¹⁰⁷ ס' 1 לנוהל השעיה, לעיל הי"ש 103.

של ההליך המשמעותי, כהליך טיפול במסגרת מקום העבודה, שאמור להיות הליך יעיל וקצר¹⁰⁸. הליך משמעותי האורך פרק זמן רב, פוגע במתלוננות, בנילוניס ובתפקוד המשרדים והמחלקות בהם מתנהלים המעורבים בהליך. הימשכות ההליכים נובעת מסיבות מגוונות ודורשת בחינה מעמיקה, שנראה כי היא אינה מתבצעת בקרב הגורמים האמונים על הטיפול בהטרדות מיניות בשירות המדינה. היעדר תיעוד מסודר של הנתונים הנוגעים להליך הטיפול במקרים של הטרדות מיניות, עיבוד ראשוני של נתונים אלו וחשיפתו לציבור - פוגע ביכולת להבין לעומק את הסיבות המובילות להימשכות חלק מההליכים לאורך משך זמן כה רב ובלתי סביר, וכפועל יוצא מכך, גם ביכולת לפתור את הבעיות, באם כאלו קיימות.

4.1.1. חקירה ותביעה:

בשנת 2013 נפתחו 136 פניות בנוגע להטרדות מיניות ועבירות מין באגף המשמעת בנציבות שירות המדינה.¹⁰⁹ בשנה זו הוגשו 7 תובענות בלבד לבית הדין המשמעותי.¹¹⁰ לא ניתן ללמוד מהנתון עצמו על משך הטיפול בתיקי הטרדה מינית בשלב החקירה או התביעה, אך יש בפער גדול זה, בין מספר התלונות שהטיפול בהן החל בשנה מסוימת לבין מספר התלונות שבגינן הוגשה תובענה לבית הדין באותה השנה - בכדי לעורר שאלות בדבר הימשכות הליכי החקירה בטרם הגשת תובענה (או לחילופין, על סגירת מרבית התלונות ללא הגשת תובענה בשנה נתונה). בתגובה לפניית הקליניקה בנושא זה, אגף חקירות משמעת מסר כי הוא אינו מחזיק נתונים אודות משך הטיפול בתיקים.¹¹¹ במהלך פגישה עם נציגות אגף המשמעת¹¹² הובהר כי קיים תיעוד ממוחשב של מועד פתיחת וסגירת התיקים והשלבים בטיפול, אך אין ריכוז מסודר של הנתונים ועיבודם, בצורה שתאפשר מעקב והשוואה של זמני הטיפול.¹¹³ קיום מעקב פנימי ואיסוף נתונים הנוגעים למשך הטיפול בתיקים, הוא צעד ראשוני והכרחי למניעת הימשכות וסחבת מיותרת של הליכי הטיפול, בפרט במקרים של הטרדות מיניות, לפרק זמן בלתי סביר. מעקב מסוג זה הינו משמעותי, גם אם בפועל הטיפול בתלונות יעיל ומיידי, זאת למען עריכת ביקורת עצמית שתוודא כי הטיפול בתלונות אכן מתבצע באופן יעיל ומהיר. כבר בשנת 2003 התריע מבקר המדינה בדו"ח שעסק בטיפול בעבירות המשמעת בשירות המדינה¹¹⁴ על התיעוד הלקוי של נתוני הטיפול בתיקי המשמעת.¹¹⁵ המבקר ציין במיוחד את המחסור בתיעוד משך הטיפול בתיקי משמעת באגף התביעות.¹¹⁶

¹⁰⁸ כפי שניתן לראות בהוראות ס' 6-7 לתקנות, לעיל ה"ש 31.

¹⁰⁹ דו"ח משמעת 2013, לעיל ה"ש 45, עמ' 6.

¹¹⁰ שם.

¹¹¹ דואר אלקטרוני מעו"ד רות קודינסקי-ישראל, תובעת באגף התביעות בנציבות שירות המדינה (12.02.14).

¹¹² פגישה עם ממונה בכיר (משמעת) בנציבות שירות המדינה (30.03.2014).

¹¹³ שם.

¹¹⁴ מבקר המדינה דו"ח שנתי 2003 - לשנת 2003 (2004) (להלן: דו"ח המבקר 2003).

¹¹⁵ שם, עמ' 279.

¹¹⁶ שם, עמ' 280.

4.1.2. הליכים בבית הדין המשמעתי:

בית הדין המשמעתי איננו מפרסם נתונים אודות משך הטיפול בתובענות הנידונות בו, ובכללן תובענות בנוגע להטרדה מינית.¹¹⁷ מסקירה מדגמית¹¹⁸ של פסקי דין משמעתיים עולה כי מצב בו תיקי הטרדה מינית נידונים בבית הדין המשמעתי במשך שנים ארוכות, איננו נדיר. כך לדוגמא, בפסק הדין בעניין **מאיר**¹¹⁹ הוגשה תובענה ב-07/01/2008 ופסק הדין ניתן ביום ה-22/03/2012, כלומר לאחר למעלה מארבע שנים, כשהנילון הושעה עד תום ההליכים כבר ביום ה-02/03/08, משמע - השעייה שנמשכה ארבע שנים.

בעניין **אביזמיל**¹²⁰, כתב אישום בבית משפט השלום הוגש ב-24/11/03 והכרעת דין מרשיעה ניתנה ב-05/07/04. התובענה בהליך המשמעתי (שנסמכה בחלקה על פסק הדין שניתן בשלום), לעומת זאת, הוגשה ב-08/08/05 והכרעת דין ניתנה רק ב-04/08/08. **משמעות הדברים הינה, כי להבדיל מההליך הפלילי, אשר נפרס על פני כשמונה חודשים, ההליך בבית הדין המשמעתי נמשך לאורך 3 שנים.**

בדומה לכך, פסק הדין המשמעתי המזכה בעניין **מוניר**¹²¹ ניתן במרץ 2012, כשכתב התובענה הוגש עוד בנובמבר 2009. השופטים בפסק הדין הפנו אצבע מאשימה, באופן חלקי, בנוגע להימשכות ההליכים במשך כ-3 שנים ארוכות, כלפי צעדים טקטיים של ההגנה.¹²²

כך גם בפסק הדין בעניין **סיבוני**¹²³ הוגשה התובענה לבית הדין המשמעתי ב-21/12/2009 ופסק הדין המזכה ניתן למעלה משנתיים לאחר מכן, ב-29/02/2012.

בעניין **קדאח**,¹²⁴ החקירה נפתחה בעקבות תלונה אנונימית מיום ה-06/03/07, כתב התובענה הוגש ב-07/09/09 ופסק הדין ניתן ב-01/04/2012, כך שמשך הטיפול בתלונה בכללותה נמשך כמעט 5 שנים.

דוגמא אחרונה נוספת היא בעניין **נאור**¹²⁵ - כתב התובענה הוגש ב-16/08/2006 והכרעת הדין ניתנה למעלה משלוש שנים מאוחר יותר, ביום ה-31/01/2010.

לרשימה ארוכה זו ניתן להוסיף פסקי דין נוספים,¹²⁶ אשר צרה היריעה מלהכיל.

¹¹⁷ בית הדין מפרסם נתונים בנוגע להרכב התיקים, ונתונים לא מפולחים מבחינת עבירות בנוגע לענישה. במאמרה של ד"ר קמיר מפורטים גם אחוזי ההרשעה והזיכוי והעונשים שהוטלו באופן ספציפי בעבירות הטרדה מינית; נתונים מן העשור הראשון, לעיל ה"ש 6, בעמ' 42.

¹¹⁸ דגמנו 30 פסקי דין, גזרי דין והסדרי טיעון, באתר "נבו", בבדיקה שנערכה ביום 05/01/14, וכן מאתר נציבות שירות המדינה, <http://www.csc.gov.il/DataBases/Judgments/Pages/default.aspx>. מטרת הדגימה הייתה לבחור את התיקים העדכניים ביותר שפורסמו, לא בכל התיקים ניתן היה לאתר את תאריך הגשת התובענה כדי לברר מהו משך הזמן שעבר בין הגשת התובענה לבין מתן הכרעת הדין.

¹¹⁹ בד"מ 6/08 **כנעני נ' מאיר** (לא פורסם, 22.03.2012) (להלן: עניין **מאיר**).

¹²⁰ עש"מ 212-09 **מדינת ישראל נ' אביזמיל** (לא פורסם, 02.02.2012).

¹²¹ בד"מ 131/09 **ליפץ נ' מוניר** (לא פורסם, 04.03.2012) (להלן: עניין **מוניר**).

¹²² עניין **מוניר**, לעיל ה"ש 121, עמ' 116 - "בשולי הכרעת דין זו בית הדין מבקש להצר על כי הכרעת הדין לא ניתנה במועד מוקדם יותר מטעמים, אך אינו יכול להתעלם מהעובדה כי ההגנה הצרה את צעדיה של התביעה ולא תמיד מנימוקים ענייניים, עובדה שהביאה לסרבול רב והתארכותם של ההליכים שלא לצורך".

¹²³ בד"מ 150/09 **לסרי נ' סיבוני** (לא פורסם, 29/02/2012).

¹²⁴ בד"מ 108/09 **ביגמן-אזולאי נ' קדאח** (לא פורסם, 01/04/2012) (להלן: עניין **קדאח**).

¹²⁵ נאור, לעיל ה"ש 99.

הנה כי כן, מהדגימה שערכנו עולה בבירור כי הדיונים בבית הדין המשמעתי אורכים לעתים פרקי זמן בלתי סבירים. לשם השוואה, במחקרן של קמיר והריס נבחן משך הטיפול בתיקים פליליים הנוגעים להטרדה מינית¹²⁷:- במחצית מהמקרים הליך הטיפול מתחילתו ועד סופו, (משמע: משלב החקירה, עובר בהגשת כתב אישום, ניהול הליך משפטי ולעיתים אף הליך נוסף של ערעור וכלה במתן גזר דין) נמשך עד שנתיים ימים.¹²⁸ במרבית התיקים (53.9%) לא נוהלו הוכחות בשל הודאת הנאשמים או הגעה להסדר טיעון. אולם גם בתיקים בהם נוהלו הוכחות, בשני שלישים מהמקרים הליך ההוכחות ארך עד חצי שנה, ובשליש מן התיקים- למעלה מכך.¹²⁹ באשר למשך הזמן בו התנהל הליך החקירה:- ב-77.1% מהתיקים התקבלה ההחלטה לפתוח בהליכים, על-ידי הגשת כתב אישום, בתוך פחות משנה מיום הגשת התלונה, 22.1% מההחלטות התקבלו בטווח של בין שנה לשנתיים ורק ב-0.8% מכלל המקרים ההחלטה על ניהול הליכים התקבלה בפרק זמן של למעלה משנתיים.¹³⁰

מאחר ולא קיימים נתונים דומים באשר למשך הטיפול בתיקים במסגרת ההליך המשמעתי, קשה לערוך השוואה בין משך זמן הטיפול בשני סוגי ההליכים. עם זאת, ניתן לשער כי הליכים פליליים אמורים להימשך פרק זמן ארוך יותר מהליכים משמעתיים, שהרי סביר להניח כי תיקים המגיעים לכדי כתב אישום פלילי יהיו תיקים מהרף החמור של עבירת ההטרדה המינית, ועל כן הם עשויים להיות מורכבים יותר מאלה המטופלים במסגרת ההליך המשמעתי. בנוסף, מערכת בתי המשפט כורעת, כידוע, תחת עומס תיקים כבד,¹³¹ ואילו בתי הדין המשמעתיים, אמנם מהווים מערכת מצומצמת יותר, אך מטפלים בכמות מעטה של תיקים.¹³² על כן, באם המדגם הלא-מייצג של פסקי דין משמעתיים שדגמנו משקף בפועל את משך הטיפול בתיקים בבתי הדין, הרי שהדיונים אורכים זמן רב גם בהשוואה להליך הפלילי - דבר המעורר תהייה.

לטענת אגף המשמעת, ניתנת עדיפות לתיקים הנוגעים להטרדה מינית לכל אורך הדרך - גם במהלך החקירה וגם בשלב העמדה לדין.¹³³ אולם, מבדיקה אקראית וראשונית בלבד שנעשתה על ידנו לגבי משך זמן הטיפול במקרים שהגיעו לבית הדין המשמעתי, שאינם קשורים להטרדה מינית, מתקבל הרושם כי משך זמן הטיפול בהם זהה למשך זמן הטיפול בתיקים של הטרדה מינית, מה שאינו משקף את העדיפות שצריכה להינתן לתיקים מסוג זה האחרון.¹³⁴

¹²⁶ בינהם: בד"מ 137/06 **ביגמן נ' גאמל** (22.8.2010) (ההליך בבית הדין נמשך כמעט ארבע שנים); בד"מ 1/11 **כנעני נ' ספי** (לא פורסם, 13.06.2013) (ההליך בבית הדין נמשך שנתיים וחצי).

¹²⁷ נתונים מן העשור הראשון, לעיל ה"ש 6, עמ' 39-40.

¹²⁸ שם, עמ' 40.

¹²⁹ נתונים מן העשור הראשון, לעיל ה"ש 6, עמ' 41.

¹³⁰ שם, עמ' 39.

¹³¹ ר' לדוגמא כתבות אודות העומס על בתי המשפט בישראל:

; http://elyon1.court.gov.il/heb/ha/Courts_burden_Final_report_5.07.pdf

. www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000801134

¹³² כמובן שיתכן, ואף סביר, כי יש עומס כבד גם על בית הדין המשמעתי בשל מיעוט שופטים או מיעוט כינוסים להתדיינות, אך מבחינת כמות התיקים בפני עצמה, מדובר ב-142 תובענות שהוגשו לשני בתי הדין המשמעתיים (בחפיפה ובירושלים) בשנת 2013, ו-132 תובענות שהוגשו בשנת 2012 (בחפיפה ובירושלים יחד). ר' דו"ח משמעת 2013, לעיל ה"ש 45, עמ' 5.

¹³³ פגישה עם האגף לקידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה, לעיל ה"ש 26.

¹³⁴ כך לדוגמה: בד"מ 37/11 **נש"מ נ' שלום גבאי** (אי סדרים בדיווחים אודות שעות עבודה)- נמשך כשנה; בד"מ 36/11 **נש"מ נ' יואל לוי** (קבלת טובות הנאה)- נמשך כשנתיים; בד"מ 102/10 **נש"מ נ' מרינה דולינגר** (עבירת קשירת קשר לביצוע

התארכות הטיפול במקרי הטרדה מינית לאורך פרק זמן כה רב, עלולה לפגוע קשות בכלל הצדדים המעורבים בהליך: ¹³⁵ המתלוננת, אשר נאלצת להתמודד עם חוסר הוודאות ולחוות עדיין את מקרה ההטרדה עד תום הליכי המשפט. בנוסף, על המתלוננת להמשיך בעבודתה בעת ניהול החקירה, לעיתים בסביבת הנילון (כאשר זה לא הורחק או הושעה), ובמקרים רבים מדי, בסביבת העבודה בה היא מצויה, היא זו שנמצאת בחזקת "נאשמת" עד למתן פסק הדין. ¹³⁶

הנילון, שגם הוא מתמודד עם חוסר ודאות בנוגע לתוצאת הטיפול בתלונה שתקבע את עתידו המקצועי והאישי ולעיתים אף מושעה עם הגשת התובענה ומורחק מעבודתו למשך שנים ארוכות, גם אם לבסוף הוא מזוכה או אף נענש אך מבלי שהוא יידרש לעזוב את מקום עבודתו.

ולבסוף, המערכת כולה, שסופגת את מחיר ה"שיתוק" שמשך ההליכים גוזר על הנילון והמתלוננת. ¹³⁷ ה"סחבת" בקיום ההליכים, מעבר לפגיעה הברורה במתלוננת ובנילון, מנוגדת גם להוראת ס' 12 לחוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א-2001 (המוחל גם על חוק המשמעת) ¹³⁸ הקובע כי: "ההליכים הנוגעים לעבירת מין או אלימות יקוימו בתוך זמן סביר, כדי למנוע עינוי דין".

לכך יש להוסיף את הליקויים אשר מנינו לעיל בדבר היעדר תיעוד, וכפועל יוצא מכך היעדר עיבוד הנתונים המתועדים והיעדר מעקב מסודר אחר משך הטיפול בתיקים, כמו גם את המחסור בשקיפות בנוגע לנתונים הקיימים - אשר מקשים על היכולת לאתר את הבעיות הקונקרטיות המובילות להמשכות ההליכים כמו גם לאתר את הפתרון לבעיה. משכך, כצעד ראשון, ראוי לקיים מסגרת מסודרת של מעקב וביקורת פנימית אחר זמני הטיפול בתיקים בכל אחד משלבי ההליך. בהמשך, יש לכלול חלק מהנתונים שיואטרו במסגרת הדין וחשבון השנתי שמפרסמת נציבות שירות המדינה מכוח חוק חופש המידע ולחשוף נתונים אלו לציבור. המלצות אלו תפורטנה עוד בהמשך במסגרת הפרקים הבאים.

פשע, זיוף מסמכים, מרמה והפרת אמונים - נמשך כשנתיים; בד"מ 82/10 נש"מ נ' מאזן זועבי (תקיפת תלמידים) - כשנתיים מיום ההרשעה בבית משפט; בד"מ 103/13 מיכל סממה נ' נש"מ (שלילת מידע לצרכים אישיים) - כחצי שנה; בד"מ 92/13 כחצי שנה; בד"מ 126/13 נש"מ נ' יצחק כהן (מרמה והפרת אמונים) - כשנה וחצי; בד"מ 70/10 נש"מ נ' עופרה שמואלי (הצנחה שאינה הולמת) - כשלוש שנים; בד"מ 39/13 נש"מ נ' נטע שורץ (התנהגות שאינה הולמת) - כשלושה חודשים; בד"מ 21/12 נש"מ נ' בוריס יוסובוב (התנהגות שאינה הולמת) - כשלושה חודשים.

¹³⁵ יאיר הורוביץ "הסדרי משמעת בעבודה" משפטים י 303, 325 (תש"מ). (להלן: הורוביץ); "השהיית הדיונים לגבי עובדי המדינה בישראל עלולה לפגוע ברמת המשמעת, ולסכל את מטרת עונש המשמעת. יתר על כן, אם מתארכים הדיונים והעובד מושעה בינתיים מעבודתו, יתוסף לכך עיוות דין כלפי העובד".

¹³⁶ ר' לדוגמא תוצאות מחקר לפיו נשים שסבלו מהטרדה מינית מתקשות לתפקד בסביבת העבודה עקב אווירה עוינת שנוצרה כנגדן, או פגיעה ישירה של המטריד, אצל דפנה הקר "אלימות והטרדה: הטרדה מינית מאפייני ומימדי התופעה" מילים מטרידות: סוגיות בהטרדה מינית מילולית 37, 43 (ליאת לבנון עורכת, 2011). (להלן: דפנה הקר).

¹³⁷ דפנה הקר, לעיל ה"ש 136, עמ' 44.

¹³⁸ תקנות שירות המדינה (משמעת) (החלת הוראות מחוק זכויות נפגעי עבירה), התשס"ו-2006, ק"ת 6545.

4.2 השוואת ההליך המשמעותי להליך הפלילי:

הדין המשמעותי בשירות המדינה, ככלל, ולא רק בהקשר של הטרדות מיניות, משמש כהסדר משמעות במקום העבודה, החל בין העובדים/ות למעביד, אך בניגוד להסדרי משמעות במקומות עבודה פרטיים, הסדר המשמעות בשירות המדינה ממלא גם תפקיד ציבורי, כמגן על האינטרס של שירות ציבורי ישר ויעיל.¹³⁹

לא מן הנמנע כי אחת הסיבות המרכזיות להימשכות הליכי הטיפול בהטרדות מיניות על פני פרק זמן כה ארוך כפי שתואר בפרק הקודם, היא בשל ההתייחסות להליך המשמעותי כאל מעין הליך פלילי.¹⁴⁰ ככלל, הדין המשמעותי נתפס כקרוב במהותו לדין הפלילי.¹⁴¹ ההשוואה של ההליך המשמעותי להליך הפלילי, אשר כפי שנדגים להלן, ניכרת במיוחד בהליכים הנוגעים לעבירות הטרדה מינית, עשויה להיות בעלת השלכות חיוביות לעתים, עבור המתלוננת והנילון גם יחד, וכן עשויה להיות משמעותית לצורך ניהול תקין של ההליך המשמעותי, וזאת בשל היותו הליך בירור חיצוני, בלתי תלוי ויסודי. יחד עם זאת, יש בכך בכדי להכביד על המתלוננת בשל רף ההוכחה הגבוה הנדרש בפלילים, כמו גם על כל יתר הצדדים המעורבים בהליך, הנאלצים להיות צד להליך מסורבל וארוך.

החוק והתקנות למניעת הטרדה מינית,¹⁴² כמו גם התקשי"ר,¹⁴³ מציעים 3 מסלולי טיפול **נבדלים** לטיפול במקרי הטרדה מינית: הליך פלילי, תביעה אזרחית או הליך במסגרת מקום העבודה (כאשר יש הסדר משמעות במקום העבודה, יקבע בהסדר המשמעות כי הטרדה מינית מהווה עבירה משמעותית והטיפול בתוך מקום העבודה יהיה במסגרת של הליך משמעותי).¹⁴⁴ המצב בו, בפועל, ההליך המשמעותי זהה כמעט לחלוטין להליך הפלילי, מלבד הבדלים קלים באופן בו מתנהל ההליך ובדרישות הראייתיות (וכמובן הבדלים בזהות הגוף החוקר, התובע והשופט, ובאמצעי הענישה) - חותר תחת הבחירה של המתלוננת לבחור באפיק המשמעותי על פני זה הפלילי ומעורר שאלה בדבר הצורך בנתיב המשמעותי מלכתחילה. האפשרויות השונות לטיפול במקרי הטרדה מינית נועדו לתת מענה למקרים שונים של הטרדות מיניות ולהעדפות שונות של המתלוננת.¹⁴⁵ השוואת ההליך המשמעותי להליך הפלילי חותרת תחת הרציונל של מתן הבחירה במסגרת החוק והייחודיות של טיפול בהטרדות מיניות במקום העבודה. ההליך המשמעותי במסגרת מקום העבודה נועד לאפשר טיפול

¹³⁹ הורוביץ, לעיל ה"ש 135, עמ' 316-317.

¹⁴⁰ הורוביץ, לעיל ה"ש 139, עמ' 325: "במקום שבו נמצאים יתרונותיו של הדיון המשמעותי- בדרישות המפורטות להליכי משפט מלאים והוגנים- שם גם אורבת הסכנה של התארכות הדיונים ועבור זמן בלתי סביר מביצוע עבירת המשמעות ועד הטלת עונש המשמעות".

¹⁴¹ עש"מ 6713/96 **מד"י נ' בן אשר**, פסקה 16 לפסק דינו של השופט זמיר: "ויש לזכור כי עניין לנו בדין משמעותי, הקרוב במהותו לדין הפלילי. בדין כזה יש להיזהר עד שמוציאים מקרא מידי פשוטו, בדרך של פירוש מרחיב, שיש בו כדי להטיל אחריות משמעותית מקום שאחריות כזאת אינה קיימת לפי פירוש רגיל".

¹⁴² ס' 5, 6 ו-7 לחוק למניעת הטרדה מינית, לעיל ה"ש 32; ס' 5-6 לתקנון לדוגמא בתקנות, לעיל ה"ש 31.

¹⁴³ ס' 43.431 ו-43.432 לתקשי"ר- ניתן לבחור בהליך פלילי, אזרחי או משמעותי, כשבחירה בהליך משמעותי אינה שוללת פניה להליך אזרחי/ פלילי בנוסף להליך המשמעותי.

¹⁴⁴ ס' 3 לתקנות, לעיל ה"ש 31.

¹⁴⁵ שרון רבין-מרגליות "הטרדה מינית בעבודה: מעבירה פלילית לטיפול פנים ארגוני" 5 (צפוי להתפרסם **בסטיב אדלר**, 2014). (להלן: מעבירה פלילית לטיפול פנים ארגוני)

פחות "משפטי" מהמסלולים האחרים המוצעים במסגרת החוק,¹⁴⁶ כמו גם לתת מענה מהיר ויעיל למתלוננת ולקדם למידה והפנמה ארגונית של המנעות מהטרדות מיניות והתמודדות עימן, במקום העבודה.¹⁴⁷

לבסוף, יש לזכור כי ההליך המשמעותי מתנהל במסגרת יחסי העבודה וכפוף לנורמות ונהלים מתחום יחסי העבודה לצד נורמות ונהלים של שירות המדינה. הסביבה בה התקיימה ההטרדה המינית הינה סביבת עבודה, והסנקציות הן מתחום דיני העבודה.

אם כן, יש מקום לבחון, בשים לב למורכבות המתוארת לעיל, האם המגמה של השוואת הדין המשמעותי לדין הפלילי, במיוחד בעבירות של הטרדה מינית, הינה ראויה ומתאימה. בכך יתמקד פרק זה.

השוואה להליך הפלילי בהליכי משמעת הנוגעים למקרי הטרדה מינית מתבטאת במספר מאפיינים מרכזיים, עליהם נפרט להלן: רף ההוכחה, היסוד הנפשי הנדרש, רמת הענישה וכן זכויות וחובות נוספות הקמות בהליך הפלילי.

4.2.1. רף הוכחה:

בפסיקת בית הדין המשמעותי נקבע כי מידת ההוכחה הראייתית הנדרשת לשם הוכחת התובענה המשמעותית עשויה להשתנות לפי כובד העניין השנוי במחלוקת.¹⁴⁸ כעקרון, רף ההוכחה בעבירות משמעת, בשל הדמיון להליך הפלילי, יהיה קרוב לרף ההוכחה הדרוש בהליך הפלילי.¹⁴⁹ בפסיקה אודות הטרדה מינית נקבע כי רף ההוכחה הוא קרוב לרף הפלילי, כלומר מעבר לספק סביר.¹⁵⁰

בישראל, בהליכי בירור בערכאה אזרחית של תביעות במקרים של הטרדה מינית, לפי החוק למניעת הטרדה מינית, עלתה השאלה בנוגע לרף ההוכחה הנדרש. בתחילה, היו בתי דין שקבעו כי במקרי הטרדה מינית דרושה רמת הוכחה מוגברת, אך דעה זו נדחתה על ידי בית הדין הארצי לעבודה אשר קבע כי מידת ההוכחה הנדרשת הינה על פי מאזן הסתברויות, כלומר, מעל ל-51%.¹⁵¹ עם זאת, הסעד בהליך אזרחי הינו סעד של פיצויים בלבד ועל כן תוצאות ההליך נתפסות כפחות הרות גורל עבור הנילון, מאלו של ההליך המשמעותי, אשר עשוי להוביל לנקיטה באמצעים של פיטורים ואף להרחקה של הנילון מכל תפקיד בשירות המדינה למספר שנים. מנגד, אמנם אמצעי ענישה של פיטורים הוא אמצעי חמור, אך לא מדובר באיום בעונש מאסר, כמו בהליך הפלילי. ניתן אף לציין כי בבתי הדין לעבודה נקבע כי, לפחות בחלק מהמקרים, ניתן להסתפק ברף הוכחה נמוך מזה הנדרש בהליך פלילי, לצורך פיטורים בגין עבירות פליליות.¹⁵²

¹⁴⁶ שם, בעמ' 4.

¹⁴⁷ שם, בעמ' 9.

¹⁴⁸ מוניר, לעיל ה"ש 121, בעמ' 82.

¹⁴⁹ מארון, ה"ש 119 לעיל, עמ' 67.

¹⁵⁰ מוניר, לעיל ה"ש 121, עמ' 82; מארון, לעיל ה"ש 119, עמ' 67; קדאח, לעיל ה"ש 124, עמ' 40.

¹⁵¹ דב"ע נו/ 3-293 פלונית- חברה אלמונית פד"ע לא, עמ' 224 (1998); עד"מ 1006/01 שהרי- רוגל פד"ע לח 481, פסקה 6 לפסק דינו של השופט אדלר (2002).

¹⁵² דב"ע נא/ 120-3 בנג'י- בן חמו פד"ע כד 101, פסקה 8 לפסק הדין (1992).

בשירות המדינה, לא ניתן לפטר עובד מדינה עקב עבירת משמעת שלא בהתאם לפסק דין של בית הדין למשמעת של עובדי המדינה.¹⁵³ לכן, ככל שיש רצון לנקוט בסנקציה של פיטורים במקרי הטרדה מינית, יש הכרח בקיום הליך משמעתי אשר חייב להתקיים בבית הדין. עם זאת, העובדה שיש חובה לנהל משפט במסגרת של הליך משמעתי בבית הדין, אין משמעה כי על רף ההוכחה להיות זהה לרף ההוכחה הקיים בהליך הפלילי.

ממחקר משווה שערכנו, גם במדינות שונות בהן הליך הבירור דומה למנגנון הבירור הקבוע בחוק ובתקנות למניעת הטרדה מינית בישראל (בבחינת בירור במסגרת של הליך פנים-משרדי ולא בערכאה משפטית), רף ההוכחה הנדרש הוא לפי מאזן ההסתברויות, גם כאשר מדובר בתלונה על הטרדה מינית במקום העבודה. כך באוסטריה, נטל ההוכחה בסקטור הפרטי כמו גם בציבורי היה נתון לדיון ציבורי, אך בסופו של יום החוק קובע, קביעה שאושרה על ידי בית-המשפט העליון, כי רף ההוכחה הנדרש הוא כי התובעת תוכיח שהאפשרות שאכן היתה הטרדה מינית סבירה יותר מהאפשרות שלא.¹⁵⁴ (משמע, רף הוכחה של 51% הזהה להליך האזרחי בישראל). בפרובינציית מניטובה בקנדה, בה מתקיים הליך בירור פנימי במקרה של תלונה על הטרדה מינית במקום עבודה בשירות הציבורי, רף ההוכחה נקבע אף הוא בהתאם למאזן ההסתברויות, (משמע, רף הוכחה של 51% אף כאן) ועל אף שניתן להטיל סנקציה של פיטורים במסגרת הליך הבירור.¹⁵⁵

יצוין כי לא היה באפשרותנו לבצע השוואה למצב הקיים בארצות הברית, ממנה נשאב החוק למניעת הטרדה מינית, זאת כיוון שההליך במקום העבודה הקבוע בחוק, הינו נוסח יחודי שנערך בישראל ואין בנמצא הליך מקביל בארצות הברית.¹⁵⁶ כמו כן, לא נמצא מידע רלבנטי בנושא במדינות אחרות, מעבר לאמור לעיל.

אם כן, העמדת רף ההוכחה על רף זהה לזה הנהוג במשפט הפלילי, אינה הכרחית, וזאת בשל אופיו הייחודי של ההליך המשמעתי ביחס לזה הפלילי. נראה כי יש מקום לשקול האם ניתן להסתפק ברף הוכחה נמוך במעט, אשר יאפשר הוכחה ברמה גבוהה של ודאות, אך יקצר את ההליך ויקל על ניהול התביעה כאשר רף הוכחה הנדרש איננו ברמה של מעבר לספק סביר.

4.2.2. יסוד נפשי :

ככלל, בפסיקה נקבע כי בדין משמעתי ניתן יהיה להסתפק לעיתים ביסוד נפשי של רשלנות לשם הרשעה בהפרה משמעטית.¹⁵⁷ יחד עם זאת, בעבירת משמעת מסוג של הטרדה מינית, מאחר שמדובר בהוראה מהדין

¹⁵³ ס' 68 לחוק שירות המדינה (משמעת), תשכ"ג-1963, ס"ח 390 הקובע כי "עובד המדינה לא יפוטל בגלל עבירת משמעת אלא על פי פסק דין של בית הדין"

¹⁵⁴ A Numhauser- Hening and S Lamlor, *Harassment Related to Sex and Sexual Harassment Law in 33 European Countries, Discrimination versus Dignity*, p.49 (European Network of Legal Experts in the Field of Gender Equality, 2012), available at http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/your_rights/final_harassment_en.pdf

¹⁵⁵ GOVERNMENT OF MANITOBA, CIVIL SERVICE COMMISSION, SEXUAL HARASSMENT POLICY, <http://www.gov.mb.ca/csc/policyman/sexharass.html>

¹⁵⁶ במאמרה של קמיר צוין כי יש קושי כללי לערוך משפט משווה משום הייחודיות של החוק הישראלי; נתונים מן העשור הראשון, לעיל ה"ש 6, עמ' 26.

¹⁵⁷ עש"מ 3849/03 אלבז נ' נציבות שירות המדינה פ"ד נח(2) 880, פסקה 6 לפסק דינה של השופטת בייניש: "יצוין כי השאלה מהו היסוד הנפשי הדרוש בדין המשמעתי, היא תלויה העובדות ותלויה הנסיבות שביסוד העבירה. בפסיקתנו כבר נאמר

הפלילי - נקבעה דרישה ליסוד נפשי של מחשבה פלילית.¹⁵⁸ כלומר, על מנת להרשיע בדין המשמעותי בעבירת הטרדה מינית, יש צורך להוכיח מודעות של הנאשם לקיום היסודות העובדתיים בעבירה. הדרישה להוכיח מודעות לקיום היסודות העובדתיים בעבירה גם במקרה של ניהול הליך משמעותי, מהווה קושי ראייתי נוסף מבחינת התביעה בתיקי הטרדה מינית בשירות המדינה ועלול להקשות על ניהול הליך קצר ויעיל יותר מזה שנהוג בהליך פלילי.

4.2.3. זכויות וחובות נוספות מההליך הפלילי :

במסמך בדבר יישום החוק למניעת הטרדה מינית בשירות המדינה,¹⁵⁹ ציינה עו"ד רבקה שקד, לשעבר הממונה על קידום ושילוב נשים בשירות המדינה, כי בית הדין קיבל על עצמו נורמות מיוחדות, שאינן חלות בנוגע לעבירות משמעות אחרות, לעניין הטיפול בעבירות הטרדה מינית.¹⁶⁰ בפסק הדין של בית הדין המשמעותי בעניין חליוה קבע בית הדין כי הוא מקבל על עצמו את הכללים המקובלים בדין הפלילי לגבי עבירות מין.¹⁶¹ חלק מהכללים הנוגעים לדין הפלילי ואומצו על ידי בית הדין, עשויים להקשות על התביעה בהליך, מאחר והם מעמידים בפניה קושי ראייתי נוסף. קושי ראייתי זה, מעמיד את המתלוננת במצב בו יתכן והנילון לא יורשע על מעשיו, כפי שהיה קורה באם היתה פונה להליך הפלילי, ובכך עלול לפגוע בנחיצות המסלול המשמעותי ובתכליתו.

יחד עם זאת, בית הדין אימץ מן המשפט הפלילי גם נורמות שנועדו להגן על המתלוננות. כך, למשל, בית הדין מפעיל שיקול דעת בנוגע לקיום דיונים בדלתיים סגורות בתיקי הטרדה מינית לבקשת בעלת דין.¹⁶² כמו כן, קיים חיסיון על שמה של המתלוננת בפרסום פסק הדין ומתאפשר ליווי של המתלוננת על ידי נציגות האגף לקידום ושילוב נשים בנציבות שהוכשרה במיוחד לליווי מתלוננות בהליך.¹⁶³ בעניין חליוה, התקבלה ההלכה לפיה שיהוי בהגשת תלונה ייבחן באמות מידה המכירות בקשיים בפניהם ניצבת מתלוננת בעבירות מין, בהתאם לפסיקה בתיקי עבירות מין בתחום הפלילי,¹⁶⁴ דבר שיש בו בכדי להקל על מתלוננת שהתעכבה בהגשת התלונה, בין השאר בשל תקווה שההטרדה תיפסק מעצמה או בשל חוסר רצון לפנות לערכאות.¹⁶⁵ בנוסף, בית הדין אימץ נורמות של בחינת עדויות של נפגעות עבירות מין תוך התחשבות בנסיבות המיוחדות של מתן עדות במקרה של עבירת מין, והתייחסות גמישה לאי דיוק בפרטים קטנים בעדות.¹⁶⁶ יש להוסיף, כי כיום ישנו נסיון

שייטכן שיש מקום להקל בדרישת היסוד הנפשי בעבירות משמעות ולהסתפק ביסוד נפשי של רשלנות בלבד לעבירות משמעות מסוימות."

¹⁵⁸ מארון, לעיל ה"ש 119, עמ' 64-63; קדאח, לעיל ה"ש 124, עמ' 38. "עם זאת, בית הדין כבר פסק כי לצורך הרשעה בעבירת משמעות לפי סעיף 17(2) לחוק, הנסבה על הפרת הוראות דין פליליות במהותן, היסוד הנפשי הדרוש לשם הוכחת עבירה, יהא של מחשבה פלילית, כמשמעה בסעיף 20 לחוק העונשין."

¹⁵⁹ רבקה שקד, לעיל ה"ש 106.

¹⁶⁰ שם, בעמ' 174.

¹⁶¹ שם, שם. יצוין כי לא הצלחנו לאתר את פסק הדין המקורי, אף לאחר שפנינו לנציבות בבקשה לסיוע באיתור פסק הדין.

¹⁶² שם, בעמ' 175.

¹⁶³ שם, בעמ' 176.

¹⁶⁴ שם, בעמ' 177; בד"מ 137/06 ביגמן-אזולאי נ' ג'מאל עמ' 41-40 (לא פורסם, 22.08.2010); קדאח, לעיל ה"ש 124, עמ' 41-42.

¹⁶⁵ נתונים מן העשור הראשון, לעיל ה"ש 6, עמ' 48.

¹⁶⁶ בד"מ 1/11 כנעני נ' ספי (לא פורסם, 13.06.2013).

מטעם נציבות שירות המדינה לקבוע סנקציית פיצויים שיועברו ישירות למתלוננת במסגרת ההליך המשמעותי, ובדומה להליך הפלילי. כמו כן, יש ניסיון להוביל להכרה בפסק דין משמעותי כזוהי הזדהה לפסק דין פלילי, מבחינת האפשרות של המתלוננת להגיש תביעת פיצויים אזרחית נגד פסק הדין המשמעותי, מבלי שהמתלוננת תידרש שוב למסכת העובדתית.¹⁶⁷

נראה כי יש לבחון את ההשוואה בין ההליך המשמעותי להליך הפלילי, בשים לב גם להגנות הניתנות למתלוננת, עליהן נבקש לשמור, וגם לקשיים העולים מן ההשוואה, ולמצוא איזון הולם שימזער את הפגיעה במתלוננת, בנילון ובתכלית ההליך המשמעותי.

4.2.4. ענישה:

שיעור ההרשעות והזיכויים בהליכים משמעותיים, בתיקי הטרדה מינית, דומה מאוד לשיעורם בהליכים הפליליים.¹⁶⁸ כפי שנקבע זה מכבר בפסיקה של בתי הדין למשמעת, תכלית הענישה בדין המשמעותי, בניגוד לדין הפלילי, אינה גמולית בלבד אלא הרתעתית בעיקרה.¹⁶⁹ לפיכך, בקביעת אמצעי המשמעת שיש לנקוט בכל מקרה ומקרה, נלקחת בחשבון גם דרגתו בשירות המדינה של הנאשם, מתוך רציונל של שמירה על טוהר המידות בשירות המדינה ואמון הציבור בו.¹⁷⁰ בהתאם, נסיבותיו האישיות של הנאשם תופסות מקום קטן יותר בקביעת העונש, מאשר בדין הפלילי, אך נקבע כי אין להתעלם מהן כליל.¹⁷¹ באופן ספציפי, לגבי עבירת ההטרדה המינית נקבע כי עקרון ההרתעה הינו חשוב במיוחד, משום היקפה הרחב של התופעה, ובעיקר מפני הפגיעה בכבוד נפגעת העבירה ובתדמית שירות המדינה.¹⁷²

השוואה להליך הפלילי- סיכום

היתרון היחסי של הליך משמעותי מצוי במהירות וביעילות היחסית של הליך כזה אל מול ההליך הפלילי. כך, ניתן לראות כי גם בעלי תפקידים בשירות המדינה מעידים כי הבחירה של המתלוננות לפנות לאפיק משמעותי מקורה בתקווה לטיפול מהיר. בישיבת הוועדה לקידום מעמד האישה משנת 2006, ציין ראש אגף משמעת בנציבות שירות המדינה כי "רוב התלונות מגיעות אלינו. ככל שאנחנו גוף שמגיב מהר, נותן הגנה למתלוננות, המתלוננות יזרמו אלינו". בהמשך אותו דיון הוסיף: "צריך להבין, שכאשר אנחנו מנהלים תיקים של הטרדות מיניות, אלה הליכים שכאילו מבוצעים בבית משפט שלום מחוזי [כך במקור]. זה כולל הבאת ראיות על ידי

¹⁶⁷ דברי עו"ד רוית קודינסקי-ישראל, תובעת באגף התביעות בנציבות שירות המדינה, שנאמרו במסגרת שולחן עגול שנערך באוניברסיטה העברית בנושא השוואת ההליך הפלילי וההליך המשמעותי (03.07.2014). (להלן: השולחן העגול).

¹⁶⁸ נתונים מן העשור הראשון, לעיל ה"ש 6, עמ' 58; יצוין כי במחקר זה אין פירוט נוסף בנושא.

¹⁶⁹ עש"מ 7111/02 **נציבות שירות המדינה נ' אשואל**, פ"ד נ"ז(1) 920, 926 (2003).

¹⁷⁰ עש"מ 7113/02 **מדינת ישראל נ' לוי** פ"ד נז(3) 817, 829 (2003).

¹⁷¹ עש"מ 5282/98 **מדינת ישראל נ' כתב**, פ"ד נב(3) 87, 93 (1998); עש"מ 11976/05 **חליל נ' מדינת ישראל**, פס' 23 (לא פורסם, 11.04.2007).

¹⁷² עש"מ 10088/02 **בצון נ' מדינת ישראל**, עמ' 976 (לא פורסם, 23.02.2003).

התביעה והגנה, חקירה ראשית, חקירה נגדית וסיכומים. אנחנו אמורים להוכיח את זה ברף של הפלילי. זאת הפסיקה. אנחנו ממש מנהלים דיונים, והעובדים נלחמים שם באותו אופן שהם נלחמים בבית המשפט הפלילי. הדיונים נמשכים ואורכים".¹⁷³ הפיכת ההליך המשמעתי, דה-פקטו, להליך "דמוי פלילי" אינה מאפשרת תגובה מהירה ומובילה להתארכות ההליכים.

בפגישה שערכנו עם נציגי שירות המדינה, חזר ראש אגף המשמעת על אמירות דומות גם כיום, אמירות לפיהן היעילות והמהירות של ההליך הן בין המטרות העיקריות העומדות מול עיני הממונים על הליכי המשמעת.¹⁷⁴ כך, הדגיש ראש אגף המשמעת את הצורך לקבל החלטות מהירות בשל השיתוק שנגזר על יחידות שלמות בעקבות חקירות המתנהלות בקרב העובדים ביחידה, והחשיבות שבהפיכת ההליך לקצר ככל האפשר.¹⁷⁵

העמדת הרף להוכחת קיום הטרדה מינית בבית הדין המשמעתי, למעשה, על רף ההוכחה הפלילי, נועדה ליצור, ככל הנראה, הכרעות מבוססות יותר. יחד עם זאת, הדבר מוביל לפגיעה משמעותית בכלל המעורבים בתהליך - הנילון כמו גם המתלוננת. הבעיה העיקרית שמעוררת השוואת הדרישות הראייתיות בהליך המשמעתי לדרישות שבהליך הפלילי, היא סחבת והתארכות משמעותית של ההליכים, עליה פירטנו בהרחבה לעיל. אמנם, ישנם ערכים המצדיקים קיום הליך משמעתי ארוך ומעמיק בדומה לזה הפלילי, ובראשם הזכות להליך הוגן בעבור הנאשם, אך נראה כי הליכים הנמשכים על פני שנים ארוכות, אינם משרתים גם את האינטרס האישי והמקצועי של הנאשם, אשר לעיתים מושעה ממקום העבודה לאורך ההליך כולו, וסובל מאי-ודאות באשר לעתידו וחוסר יכולתו לטהר את שמו. ניתן בהחלט לחשוב על גיבוש כללי הוכחה בין הרף הפלילי לראייתי, אשר מחד יבטיחו קיומו של הליך הוגן ומעמיק, (בעיקר על רקע התוצאות הקשות שעשויות להיות להליך משמעתי על העובד הנאשם), ומנגד יהיו יעילים וקצרים יותר באופן שיטיב עם המתלוננת, הנילון ומקום העבודה גם יחד. מנגד, והיה והשוואת ההליך המשמעתי לזה הפלילי נותרת על כנה, יש לדאוג לצמצום הנזקים העולים מעצם ההשוואה.

****המלצות:**

לאור הבעייתיות שבהשוואה האמורה, ביום חמישי ה- 3.7.14, ערכנו שולחן עגול מיוחד, בהשתתפות נציגים/ות מנציבות שירות המדינה, איגוד מרכזי הסיוע ומרכז סיוע ירושלים, נציגים/ות מן האקדמיה וכן נציגות/ים מארגונים פמיניסטיים והסנגוריה הציבורית.¹⁷⁶ מן המפגש, עלה כי יש לפעול על פי אחת משתי החלופות הבאות:

¹⁷³ אסף רוזנברג, ממונה בכיר (משמעת) בנציבות שירות המדינה בישיבה 9, הוועדה לקידום מעמד האשה, לעיל ה"ש 78 עמ' 4-9, 5.

¹⁷⁴ פגישה עם ממונה בכיר (משמעת) בנציבות שירות המדינה (30.03.2014).

¹⁷⁵ שם.

¹⁷⁶ בעקבות המחקר שערכנו בנושא ההשוואה של ההליך המשמעתי להליך הפלילי, עלו מספר נקודות עליהן רצינו לדון. לפיכך, בתאריך 3/7/14, קיימנו שולחן עגול באוניברסיטה העברית. בהשתתפות על פי סדר אלפביתי: ד"ר עינת אלבין, המרכז לחינוך משפטי קליני, הפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית; גב' הדס בן אליהו, שוות-המרכז לקידום נשים בזירה הציבורית, מכון ון-ליר; גב' 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; גב' מריה ציבלין, סטודנטית, המרכז לחינוך משפטי קליני, הפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית; עו"ד רות קודינסקי-ישראל, אגף המשמעת, נציבות שירות המדינה; פרופ' רינת

1. היה וההשוואה בין ההליך המשמעי להליך הפלילי תישאר בעינה, יש לאמץ מספר אמצעים שידאגו לשמירת זכויות המתלוננת ולהתמודדות עם הכשלים העיקריים העולים מן המצב הקיים :

א. מעורבות גדולה יותר של הממונה על הטרדות מיניות בהליך המשמעי- ראשית, יש לערב את הממונה בהליך הבדיקה והחקירה במקרים של הטרדות מיניות "קטנות", אותן ניתן לחקור ולבדוק במשרד בו הן קרו, במהירות וביעילות.¹⁷⁷ שנית, ברוב המקרים אשר דורשים חקירה מלאה, יש להגביר את מעורבות הממונה בהגנה ובליוי של המתלוננת, וכן יש להעניק לממונה כלים והכשרה לצורך ביצוע מטלה זו.¹⁷⁸

ב. מעורבות וידוע משמעתי יותר של המתלוננת (הנפגעת) במסגרת ההליך כולו- מומלץ כי נציבות שירות המדינה תיידע את המתלוננת לאורך כל הדרך באשר להתקדמות ההליך, וכן כי יערך בירור אקטיבי האם המתלוננת זקוקה לסיוע או הגנה. ניכר כי קיים צורך בגישה אקטיבית יותר בהגנה על המתלוננת, בקשר רציף עמה ובעדכונה בתדירות גבוהה יותר.¹⁷⁹

ג. קביעת סד זמנים ברור וקצר לניהול ההליך המשמעתי ופיקוח ממשי על כך שההליך מנוהל באופן מהיר ויעיל, לכל הפחות עד לשלב בו המקרה מגיע לבית הדין המשמעתי- באם יוחלט להשאיר את הדרישה למחשבה פלילית ואת דרישת הרף הראייתי (ברמה של מעל ספק סביר), בשל החשיבות

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; גב' 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; גב' דפנה שטינברג, סטודנטית, המרכז לחינוך משפטי קליני, הפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית.

¹⁷⁷ בתגובתה של הממונה לקידום ושילוב נשים להצעה זו, היא מציינת כי ההצעה מעלה מספר בעיות: "ההצעה למעורבות של הממונה בביצוע חקירה נראית בעייתית. התפיסה שהתגבשה בשירות המדינה היא שהממונה לא מבצעת את החקירה. זאת ממספר סיבות. ראשית, הדבר מסייע לשמר את האובייקטיביות האמורה בביצוע הבירור, ולהימנע מאפשרות של גורמים בכירים הממונים על הממונה במשרד (כגון המנכ"ל) להפעיל עליה לחצים, כפי שנעשה לעתים במקומות אחרים בהם הממונה עורכת את הבירור. מניסיונו, גם ההחלטה של מתלוננות רבות להגיש תלונה מסתמכת על כך שהבירור לא ייעשה במשרד, אלא על-ידי הנציבות. שנית, העובדה שהממונה אינה מבצעת בירורים, מאפשרת לה לא להיות אובייקטיבית, ולקחת באופן פעיל ומפורש את "הצד" של המתלוננת. כך היא יכולה להעניק תמיכה וליווי, וכן הגנה – לעתים מול גורמים בכירים בארגון – שלא ניתן להעניק כאשר הממונה עורכת את הבירור, וצריכה להיזהר אפילו ממראית עין של העדפת צד זה או אחר. מכיוון שהממונה היא הגורם שנמצא בשטח, היא יכולה גם לעדכן אותנו בנציבות, לצורך קבלת סיוע נוסף בטיפול בהתנכלות או לצורך הנחייה על ביצוע הפרדה ע"י אגף המשמעת. שלישית, הממונה אינה מקבלת הכשרה בביצוע בירור, אלא במתן תמיכה וליווי, ובקבלת תלונה ראשונית. כך שבמצב הקיים לא ניתן להטיל עליה לבצע חקירות, אלא רק לאחר ביצוע הכשרה בנושא." ; תגובתה של הממונה על קידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה לסיכום מפגש השולחן העגול, תכתובת מיילים מתאריך 29.07.14.

תגובה שונה להצעה זו, הינה תגובתה של עו"ד רוית קודניסקי ישראל (תובעת בכירה ואחראית על תחום הטרדות מיניות) לסיכום המפגש של השולחן העגול: "בנוגע למעורבות הממונה- הוסבר בדיון כי הממונה אכן מעורבת בשלב הבירור הראשוני ובכל הנוגע לליוי המתלוננת ומעקב לאורך ההליך. במקרים המתאימים, אנו אכן מורים לה לבצע פעולות 'מעין חקירותיות', בליוי צמוד שלנו. הסברנו מדוע לא נכון שהממונה תשמש גוף חוקר משום היותה עובדת מן המניין באותו משרד." ; תכתובת מיילים מתאריך 28.07.14.

¹⁷⁸ ר' בעניין זה את המחקר של מכון ון-ליר בנושא, ה"ש 39.

¹⁷⁹ נציבות שירות המדינה חולקת על הטענות שהועלו בדיון במסגרת השולחן העגול, לעיל ה"ש 167: "אבקש להבהיר, כי אנו חולקים על הטענה שעומדת בבסיס הדיון, לפיה ההגנה, המעורבות והיידוע של המתלוננת בהליך כולו לוקה בחסר. יודגש, כי אנו עושים כל מאמץ להקפיד על כך ולא הוצגו בפנינו דוגמאות ספציפיות לכשל מסוג זה." ; תגובתה של עו"ד רוית קודניסקי ישראל (תובעת בכירה ואחראית על תחום הטרדות מיניות) לסיכום המפגש של השולחן העגול, ולטענות שעלו בו, מתאריך 28.07.14.

השמירה על זכויות הנילון, עדיין יש לפעול לשם ייעול וקיצור ההליכים. לפיכך, מומלץ כי יקבע סד זמנים מסודר, באופן הבא:

- משך הזמן מיום הגשת התלונה ועד לפתיחה החקירה יהיה לכל היותר שבוע.
- משך הזמן מפתחת החקירה ועד הגשת כתב האישום או עד לסגירת התיק יהיה לכל היותר שלושה שבועות.
- באישור הממונה הבכיר (משמעת) ובמקרים חריגים בלבד, תאושר חריגה מטווח הזמנים האמור.

ד. עריכת הכשרות על עבירות מין – הכשרות אלו תועברנה לחוקרים ולעורכי הדין בנציבות שירות המדינה וכן לדמויות רלוונטיות נוספות העוסקות בתחום.

2. אופציה נוספת ואידיאלית יותר, אם כי גם קשה יותר ליישום – הינה שינוי המודל המוחל כיום, הכולל השוואה בין ההליך המשמעותי להליך הפלילי, ואימוץ מודלים חלופיים תחתיו, ובתוך כך:

א. קידום שינוי בדרישת היסוד הנפשי באמצעות פסיקה – המסלול הפלילי הובנה כמסלול שיורי – בעת חקיקת החוק למניעת הטרדה מינית הכוונה הייתה כי המסלול העיקרי במסגרת יחסי העבודה יהיה פורמלי פחות מזה הפלילי, והמסלול הפלילי יהיה מסלול שיורי בלבד. הרעיון המקורי מאחורי ניסוח החוק, היה כי חלק גדול מהמקרים יטופלו בצורה מצומצמת, לא לפי הדין האזרחי או הפלילי אלא לפי הדין המשמעותי. עם זאת, כיום נהייתה פליליזציה של התחום באופן שחוטא למטרה מקורית זו, ולכן, מומלץ כי תשונה הדרישה כך שדי יהיה גם ביסוד נפשי מסוג של מודעות או רשלנות לשם הרשעה בביצוע עבירת הטרדה מינית במסגרת ההליך המשמעותי.¹⁸⁰

ב. בחינת מודלים שונים בישראל ובעולם בנוגע לניהול הליכי משמעת במקרי הטרדה מינית – על אף העובדה כי החוק למניעת הטרדה מינית נחקק בשנת 1998 ויצר שלושה מסלולים נפרדים ומובחנים לטיפול במקרי הטרדה מינית, נראה כי הנציבות עודנה פועלת כפי שפעלה קודם לחוק, ובהתבסס על הפסיקה שקדמה לחוק.¹⁸¹ חקיקת החוק היוותה הזדמנות לרענן את הנהלים, מה שלא נעשה.¹⁸²

¹⁸⁰ לעניין זה, מצורפת תגובתה של הממונה על קידום ושילוב נשים: "לגבי המסלול הפלילי כמסלול שיורי. רובן המכריע של המתלוננות בשירות המדינה מעדיפות שהטיפול יעשה באופן משמעותי. כך שלמרות הטענה לפליליזציה של התחום, המתלוננות (וגם אנחנו המטפלים בנושא) עדיין רואים הבחנה ברורה בין שני המישורים, ולטעמנו המסלול הפלילי נותר מסלול שיורי."; תגובתה של הממונה על קידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה לסיכום מפגש השולחן העגול, תכתובת מיילים מתאריך 29.07.14.

¹⁸¹ תגובתה של הממונה על קידום ושילוב נשים לעניין זה: "רובן המכריע של המתלוננות בשירות המדינה מעדיפות שהטיפול יעשה באופן משמעותי. כך שלמרות הטענה לפליליזציה של התחום, המתלוננות (וגם אנחנו המטפלים בנושא) עדיין רואים הבחנה ברורה בין שני המישורים, ולטעמנו המסלול הפלילי נותר מסלול שיורי."; תגובתה של הממונה על קידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה לסיכום מפגש השולחן העגול, תכתובת מיילים מתאריך 29.07.14.

¹⁸² תגובתה של הממונה על קידום ושילוב נשים לעניין זה: "למיטב ידיעתי (לא הייתי אז בתפקיד...), עם חקיקת החוק הנושא נבחן לעומק, והוחלט שיש מקום להשתמש במערכת המקצועית הקיימת של חקירה ותביעה גם לנושא ההטרדה המינית (שהוגדרה כעבירה משמעותית בשירות המדינה החל משנות השמונים), גם בשל המקצועיות של הגורמים המעורבים, וגם בשל היתרון שיש לניתוק מהמשרד, דבר שמאפשר יתר אובייקטיביות בביצוע הברור. עם השנים, נעשו שינויים רבים לצורך העניין, כך למשל, פורסם תקנון מותאם לשירות המדינה, המופיע באתר האינטרנט של נציבות שירות המדינה, ולתפקידן של הממונות על מעמד האישה התווסף נושא הטיפול בהטרדות המיניות."; תגובתה

לפיכך, ולנוכח הכשלים העולים בעקבות ההשוואה, מומלץ כי יבחן הנוהל המוחל כיום אל מול מודלים קיימים אחרים, בארץ ובעולם.

4.3 עובדיות קבלני שירותים וחברות כוח-אדם:

בשל ייחודיות מצבן/ם של עובדיות חברות קבלן, הבאה לידי ביטוי בחולשה יחסית שלהן/ם, הן למול המעסיק עצמו והן למול מקבל השירות, וגורמת לחשיפה מוגברת של עובדיות קבלן לפגיעה וניצול - בחרנו להקדיש תת פרק נפרד לסוגיית ההטרדה מינית בקרב עובדיות קבלן בשירות המדינה.

הטיפול במקרי הטרדה מינית בהם מעורבת/ת עובד/ת קבלן או חברת כוח אדם¹⁸³ מעורר בעיות מיוחדות בשל מעמדן/ם כ-"עובדי חוץ"¹⁸⁴ בשירות המדינה ובשל המאפיינים החברתיים של העובדות/ים בעבודות אלה. עובדות קבלן מצויות, פעמים רבות, בעמדה פגיעה יותר מעובדות מדינה, באשר ליכולת שלהן להתמודד עם מקרי הטרדה מינית. עובדות אלו מגיעות פעמים רבות מרקע מוחלש,¹⁸⁵ רבות מהן עולות או תושבות מזרח ירושלים,¹⁸⁶ שעברית אינה שפת אמן ולעתים הן כלל אינן דוברות את השפה העברית. פעמים רבות, העובדות נשלחות ליחידות מרוחקות זו מזו וכך חוות קושי ליצור קשרים בין לבין עצמן, מעבר לקשיים ליצור קשרים עם עובדות המדינה והמעסיק בפועל. מבחינה חוקית, הטיפול במקרי הטרדה מינית כשהמתלוננת היא עובדת חברת קבלן, צריך להיות זהה לטיפול במקרה בו המתלוננת היא עובדת מדינה.¹⁸⁷ למרבה הצער, נראה כי המצב בפועל אינו תואם את האמור בחוק והליכי המניעה והטיפול אינם מותאמים או נגישים לעובדת חברת קבלן.

גם כאשר הוראות החוק מבוצעות כלשונן, מבחינה מהותית לעתים אין בהן די כדי לספק הגנה לעובדות חברת הקבלן. המנגנון בשירות המדינה מותאם, במידה רבה, לפרופיל של עובדת מדינה אשר לרוב עובדת בעבודה משרדית, מול מחשב, קוראת, כותבת ומבינה עברית. התאמת המנגנונים למניעת הטרדה מינית לפרופיל כזה של עובדת עשוי להותיר רבות מעובדות הקבלן, ובעיקר את העובדות המוחלשות ביותר, חסרות הגנה ממשית. התאמת הליכי היידוע והטיפול במקרי הטרדה מינית למאפיינים וצורת ההעסקה של עובדות ועובדי קבלן היא

של הממונה על קידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה לסיכום מפגש השולחן העגול, תכתובת מיילים מתאריך 29.07.14.

¹⁸³ השימוש בביטוי "עובדת קבלן" בפרק זה משמעו עובד/ת של חברת כוח אדם או עובד/ת של חברת קבלן שירות.

¹⁸⁴ השימוש במונח "עובדי חוץ" מכוון למוגדרים כ"עובדי חוץ" לפי ס' 43.411 (ב) לתקשי"ר- עובד קבלן כוח אדם, או כל עובד חיצוני המועסק בפועל במשרד ממשלתי.

¹⁸⁵ רותי לזר "הן נראות עצובות יותר" המשפט יז(1) 107, 120 (תשע"ג) (להלן: לזר); אורי פנסירר העסקת עולים עובדי קבלן ונותני שירותים עמ' 3 (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2011) (להלן: דו"ח הממ"מ העסקת עולים); אורלי בנימין "הדואליות ביחסים בין המדינה לנשים בישראל: המקרה של נשים המועסקות דרך חברות כוח אדם במגזר הציבורי" חברה ורווחה כב(4) 460, 455 (2002).

¹⁸⁶ דו"ח הממ"מ העסקת עולים, לעיל ה"ש 185, עמ' 8.

¹⁸⁷ ס' 9 לחוק למניעת הטרדה מינית, לעיל ה"ש 32; הגדרות בתקנות; ס' 19(א) תקנון לדוגמא שבתקנות, לעיל ה"ש 31; ס' 43.411 לתקשי"ר. ר' גם ע"ע 230/07 רות נסימי- אברהם מוטי, פסקאות 12 ו-15 לפסק דינה של השופטת ארד (לא פורסם, 27.08.2007).

הכרחית בעיקר על רקע כמות עובדות ועובדי הקבלן בשירות המדינה. נכון לשנת 2012, המספר המשוער של עובדי/ות הקבלן בשירות המדינה עמד על 13,000 בקירוב.¹⁸⁸ הקושי הכפול והמשולש שחוות עובדות הקבלן,¹⁸⁹ הן כנשים, הן כמי שמגיעות מרקע אתני/לאומי/דתי מוחלש והן כעובדות בעמדה נחותה מתוקף היותן עובדות קבלן - ניכר בכל האספקטים של הליכי המניעה והטיפול במקרים של הטרדות מיניות.

גלי (שם-בדוי) עובדת בניקיון למעלה מ-3 שנים במשרד ממשלתי. היא דוברת עברית, אך אינה קוראת עברית. עד הפנייה אליה, היא כלל לא הכירה את המונח "הטרדה מינית" או היתה מודעת למשמעותו, ובוודאי שלא היתה מודעת להוראות החוק או לזהות הממונה במשרדה. במשך כל שנות עבודתה, היא מעולם לא הוזמנה להדרכה, או נתקלה בתקנון בשפה בה היא קוראת.¹⁹⁰

קיום הדרכות פרונטאליות בתדירות סבירה הינו הכרחי בכדי לייצר סביבת עבודה בטוחה עבור כלל עובדות שירות המדינה, וחשיבות ההדרכות מתעצמת במקרה של עובדות קבלן. בעוד שרבות מעובדות המדינה מקבלות את המידע הבסיסי אודות הוראות החוק וזהות הממונה באמצעות הדואר האלקטרוני או התקנון המפורסם, בעבור עובדות ניקיון, כמו גלי, שאינן עובדות מול מחשב ואינן קוראות עברית, אף מידע בסיסי זה, אינו נגיש להן.

חשיבות היידוע ניכרת במקרה הכואב שנמסר לנו אודותיו בפגישה עם האגף לקידום ושילוב נשים וראש אגף חקירות משמעת,¹⁹¹ בו הטרדה מינית חמורה של עובדת קבלן שכמעט ואינה דוברת עברית הגיעה לידיעת נציבות שירות המדינה רק לאחר שתועדה במצלמות האבטחה של המשרד.¹⁹² החשיפה של המקרה מעוררת שאלות אודות התרחשותן של מקרי הטרדות מיניות אשר אינן נקלטות במצלמות האבטחה, אך גם אינן מדווחות בשל קשיי שפה וחוסר יידוע והתאמה למי שהשפה העברית איננה שגורה בפיה והיא איננה מכירה את הוראות החוק.

מסקר שנערך על ידי משרד התמ"ת נמצא כי ככלל, לנשים שעובדות בחברות כוח אדם, ייצוג יתר בקרב הנשים שדיווחו על הטרדות מיניות.¹⁹³ גם במקרה שעובדת הקבלן מודעת להוראות החוק ולזהות הממונה על הטרדה מינית במקום העבודה, הליך הטיפול עשוי להיות מושפע ממעמדה כעובדת חיצונית בשירות המדינה. בכלל זה עלול אגף החקירות בנציבות שירות המדינה להיתקל בקשיים באפשרותו לספק לעובדת הגנה, כיוון שתנאי העסקתה אינם בשליטתו המלאה.¹⁹⁴

¹⁸⁸ אורי טל- ספירו נתונים על עובדי קבלן כוח אדם, עובדי קבלן שירותים ועובדי "כתף-אל-כתף" בשירות המדינה (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2014) (להלן: דו"ח הממ"מ עובדי קבלן). הדו"ח מצביע, כהערכה, על העסקה של כ-12,859 עובדי/ות קבלני שירות, 5782 באבטחה, 5132 בניקיון ו-1945 בהסעדה. בנוסף, העסקה של כ-269 עובדות ועובדי חברות כוח אדם ו-315 עובדי/ות "כתף-אל-כתף" שברובם הם עובדי קבלן שירות שאינם מועסקים בתחומי הניקיון, האבטחה או ההסעדה.

¹⁸⁹ לזר, לעיל ה"ש 185, עמ' 120.

¹⁹⁰ בהתבסס על מחקר שטח של הסטודנטיות בקליניקה, אשר ערכו שיחות עם עובדות קבלן בשני משרדי ממשלה, במהלך חודש דצמבר 2013.

¹⁹¹ פגישה עם האגף לקידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה, לעיל ה"ש 26.

¹⁹² הפרטים המלאים חסויים, בין השאר בשל חומרת המקרה.

¹⁹³ מחקר של משרד התמ"ת, לעיל ה"ש 5, עמ' 22.

¹⁹⁴ רבקה שקד, לעיל ה"ש 106, עמ' 184.

****המלצות:**

על המעסיק בפועל מוטלת חובה חוקית לדאוג למניעה וטיפול יעיל במקרי הטרדה מינית גם כאשר אלה מערבים עובד/ת חברת קבלן.¹⁹⁵ אי ביצוע התאמות למאפיינים שעשויים להיות נפוצים יותר בקרב עובדות קבלן באשר לפרקטיקות המניעה והיידוע, מותיר את הוראות החוק ריקות מתוכן. על מנת לוודא מודעות של העובדות להוראות החוק ולדרכי התלונה הקבועות בו, יש צורך לעקוב אחר רשימת הנחיות קלה ליישום, שכמעט ואינה מצריכה משאבים:

1. יש להנגיש את התקנון לעובדות שאינן דוברות/קוראות עברית, באמצעות תליית תקנונים בשפות נוספות,¹⁹⁶ בכל משרד, במיקום נגיש לכלל העובדות.¹⁹⁷
2. המשרד יערוך הרצאות פרונטאליות סדירות, או פעולות הדרכה אחרות בעל פה, בשפות שונות.¹⁹⁸
3. הממונה על קידום ושילוב נשים בשירות המדינה תוציא הנחיה מסודרת לכלל הממונות במשרדים, בה יפורטו ההנחיות המצוינות לעיל ותודגש החשיבות של מתן תשומת לב מיוחדת למניעה ויידוע אודות הוראות החוק למניעת הטרדה מינית בקרב עובדות הקבלן. כמו כן, תובהר מסגרת הטיפול בתלונה וההגנה על עובדות קבלן המתלוננות על הטרדה מינית, בהתאם למאפייני העבודה שלהן והנסיבות הספציפיות.
4. באם תתקבל ההמלצה להרחיב את מערך הממונות,¹⁹⁹ יקבע כי אחת הסגנויות של הממונות, או הממונה הנוספת, תהיה אחראית במסגרת תפקידיה על התחום הספציפי של עובדות קבלן במשרד.

העמדה לדין של נילון שהוא עובד חברת קבלן:

הן החוק למניעת הטרדה מינית והן התקשי"ר מטילים אחריות לטיפול בהטרדות מיניות, כאשר הנילון הוא עובד חברת קבלן, גם על שירות המדינה כמעסיק בפועל. לפי סעיפים 5(ג), 6(ח) ו-7(ה) לתקנות למניעת הטרדה מינית (חובות המעביד), המעביד והקבלן יכולים לסכם ביניהם מי יבצע את הוראות התקנות לגבי בירור התלונה ולפעול בהתאם. לרוב, לא מתעוררת בעיה בנוגע לזהות הגוף שיעסוק בבירור התלונה וזו, ככלל, מתבצעת על ידי אגף החקירות בנציבות שירות המדינה, בדומה למקרים של הטרדה מינית שבוצעו על ידי עובדי שירות המדינה. עם זאת, בתום החקירה, באם מוחלט כי יש להעמיד את הנחקר לדין משמעתי, חוק המשמעת אינו מתיר לבית הדין המשמעתי לנקוט צעדים משמעתיים כנגד מי שאינו עובד שירות המדינה.

¹⁹⁵ ס' 9 לחוק למניעת הטרדה מינית, לעיל ה"ש 32; הגדרות בתקנות; ס' 19(א) תקנון לדוגמה שבתקנות, לעיל ה"ש 31; ס' 43.411 לתקשי"ר. הנחיות נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה, לעיל ה"ש 84, בעמ' 3.

¹⁹⁶ מוצע לקבוע כי בכל מבנה של המשרד יתלו תקנונים לכל הפחות בעברית, בערבית, ברוסית ובאמהרית.

¹⁹⁷ בעלון ההנחיות למעסיקים פרטיים של נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה, מוצגת תליית תקנונים בשפות כחלק מהחובה החוקית לתליית תקנון, ר' הנחיות נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה, לעיל ה"ש 84, בעמ' 5.

¹⁹⁸ המלצה ברוח דומה מופיעה בהנחיות נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה, לעיל ה"ש 84, בעמ' 7.

¹⁹⁹ להרחבה בנושא, ראה המלצה 1 בפרק 2.2 לדו"ח זה.

משכך, נוצר מצב בו במקרים שבהם קיים חשד כי בוצעה הטרדה מינית בידי מי שהוא עובד של חברת קבלן, בשלב החקירה, הטיפול יהיה בהתאם לנורמות הנהוגות בשירות המדינה, אולם לאחר מכן, המשך הטיפול יהיה תלוי בחברה החיצונית, שלרוב הינה חברה קטנה יותר ביחס לנציבות שירות המדינה, שלא עומדים לרשותה האמצעים של שירות המדינה.²⁰⁰ הסדרי המשמעת בחברות קטנות יותר, אם קיימים כאלה, יהיו לרוב פחות מוסדרים ואכיפים והקבלן עשוי להתקשות, או לחשוש, לנקוט צעדים משמעתיים ולהטיל סנקציות משמעתיות על עובדיו,²⁰¹ בעיקר בחברה קטנה במיוחד.

מעבר לכך, אי תחולת חוק המשמעת על עובדי קבלן, מובילה לכך שכבר בשלב החקירה, היכולת של נציבות שירות המדינה לטפל בצורה יעילה במקרה, עשויה להיות מוגבלת. ככל שהליך החקירה מתנהל בנציבות, אין לנציבות מרות על עובד הקבלן, כך שלא ברור האם קיימים אמצעים לכפות עליו חקירה במסגרת אגף החקירות.²⁰²

הקושי המתואר מתחדד במקרים כמו המקרה שהגיע לידיעת הנציבות, בו המטריד, לכאורה, היה מנהל חברת הקבלן.²⁰³ במקרה זה, ההטרדה קרתה לאחר חילופי חברות קבלן והנפגעת, שהמשיכה לעבוד באותה חברה, העדיפה שלא להתלונן. החברה המעסיקה בפועל לא קיימה הליך בירור, מאחר שהחשוד בהטרדה היה מנהל החברה, ונציבות שירות המדינה יודעה על המקרה, אך מכיוון שהנפגעת לא התלוננה, הנציבות לא המשיכה בחקירה. הגורמים בנציבות איתם שוחחנו, העלו את הקשיים הקיימים בטיפול במקרה כגון זה, מאחר שאין סמכות של הנציבות על הקבלן. אילו היתה מתקבלת תלונה רשמית, יתכן והיתה נפתחת חקירה בנציבות ואם זו היתה מגיעה לכדי מסקנה שהיתה הטרדה, הנציבות היתה יכולה לנסות ולהשפיע על הפסקת ההתקשרות בין המשרד לחברת הקבלן, אולם אין זה ברור אם קיימת סמכות ממשית לנציבות לפעול כך בהקשר זה.

במקרה אחר, שאף הוא הובא לידיעתנו מנציבות שירות המדינה, עובד של חברת קבלן אחת הטריד, לכאורה, עובדת של חברת קבלן אחרת. מאחר שבנציבות שיערו כי מדובר בהטרדה שממילא לא היתה מתפתחת לכדי טיפול משמעותי, גם אם היה מדובר בעובדי מדינה, המקרה הועבר לטיפול חברת הקבלן. הטיפול הסתיים ולאחר כחודש פוטרה העובדת, כשאין זה ידוע האם היה קשר בין הפיטורין להגשת התלונה, אולם סמיכות האירועים מעלה תהיות.²⁰⁴

הסוגיה נידונה במסגרת ישיבה של הוועדה לקידום מעמד האשה בכנסת מיום ה-04/07/2006 בנושא הטרדה מינית בשירות המדינה.²⁰⁵ עמדת ראש אגף משמעת בשירות המדינה גרסה, כי כאשר מגיע מקרה של מטריד, לכאורה, שהוא עובד חברת קבלן והחקירה מגיעה למיצוי של ראיות, "באופן מיידי, אנחנו מוודאים שהגוף שאחראי על אותו עובד, יפסיק את השירות שלו מול שירות המדינה, למרות שאין לנו סמכות ישירה עליו בעניין הזה". עמדה זו, גם אם היא מסויגת מבחינת יכולת הפעלת הסמכות בפועל מצד נציבות שירות המדינה,

²⁰⁰ רבקה שקד, לעיל ה"ש 106, עמ' 178-179.

²⁰¹ שם, עמ' 179.

²⁰² פגישה עם האגף לקידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה, לעיל ה"ש 26.

²⁰³ שם.

²⁰⁴ שם.

²⁰⁵ ישיבה 7, הוועדה לקידום מעמד האשה, לעיל ה"ש 78, בעמ' 4-5.

מצביעה על יכולת פיקוח חזקה של הגורמים בנציבות שירות המדינה על חברות הקבלן. בפגישה באגף המשמעת בנציבות²⁰⁶ עלה כי מבחינת אגף המשמעת אכן יש לממונה הבכיר יכולת להפעיל סמכות ולהרחיק עובד קבלן שנחשד בהטרדה מינית.²⁰⁷ עם זאת, ניכר כי גבולות הסמכות מכוח החוק בהקשר זה, כמו גם היכולת בפועל של נציבות שירות המדינה לטפל במקרים כגון אלו - הינם עמומים למדי. כמו כן, קיים חשש שנקיטה בפתרון של הרחקת עובד שנחשד בהטרדה מינית תעשה שלא בהתאם לחוק, כך שזכויותיו של הנילון עשויות להפגע. בנוסף לכך, הבעיה לא תבוא על פתרונה משום שלא נערך הליך מסודר שבסופו קבלת החלטה והטלת סנקציה, אלא רק העברה של החשוד למקום אחר.

מנגד, נראה כי אופציות הפעלת הסנקציות על קבלן אשר אינו מקיים את הוראות החוק למניעת הטרדה מינית (קל וחומר כשהוא הנילון בעצמו), לוקות בחסר. הנציבות יכולה להמליץ שלא להמשיך להתקשר עם קבלן מסוים עקב הפרת הוראות החוק, אך הדבר נתון לשיקול דעתן של הלשכות המשפטיות של המשרד בו אירעה ההטרדה ואין זה ברור עד כמה יש בסיס מנהלי או חוקי לצעד שכזה.²⁰⁸

הוראות התכ"ס אשר מסדירות את כללי ההתקשרות של משרדים ממשלתיים עם חברות קבלני שירותים ועם חברות כוח אדם, אינן מטילות מגבלות הנוגעות להפרת החוק למניעת הטרדה מינית, מלבד בנושא תליית התקנון למניעת הטרדה מינית.²⁰⁹ כך, לדוגמא, בהוראת תכ"ס בנושא "התקשרות לרכישת שירותי כוח אדם" המסדירה התקשרות משרדי ממשלה עם קבלנים חיצוניים, קיימת חובה לקבל מהספק התחייבות בכתב לקיים בתקופת ההסכם חוקי עבודה שונים לגבי העובדים שיועסקו על ידו. החוק למניעת הטרדה מינית אינו מנוי בגדר חוקים אלה.²¹⁰ בהוראת התכ"ס בנושא הגנה על זכויות עובדים המועסקים על ידי קבלני שירותים בתחומי השמירה, האבטחה והניקיון,²¹¹ הסעיף היחיד מבין סעיפי החוק למניעת הטרדה מינית שהקבלן המתקשר עם משרד ממשלתי חייב להתחייב בכתב לקיימו בתקופת הסכם ההתקשרות, הוא סעיף 8 העוסק באי-פרסום תקנון. גם בחוק להגברת האכיפה דיני העבודה,²¹² ההוראה היחידה מבין הוראות החוק למניעת הטרדה מינית שנחשבת להפרה הגוררת אמצעי אכיפה מנהליים כנגד חברת הקבלן, היא אי-קביעת תקנון.²¹³

²⁰⁶ פגישה עם ראש אגף משמעת בנציבות שירות המדינה, 30/03/2014.

²⁰⁷ לדברי ממונה בכיר באגף משמעת- אם יש מקרה חמור של הטרדה הוא פונה לקבלן ומודיע ש"לא אכפת לו מה קורה, אבל למחרת העובד (קבלן) לא יהיה בשטח שלנו". ברור כי אפשרות כזו מצביעה על מרות של הנציבות כלפי הקבלן, אך הפתרון אינו תואם את מנגנוני הטיפול בחוק ולא ברור מה גבולות הפעלת הסמכות הזו וההבחנה בין המקרים ה"חמורים" לאלה שאינם.

²⁰⁸ פגישה עם האגף לקידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה, לעיל ה"ש 26.

²⁰⁹ הנחיית החשב הכללי 7.11.3 "הגנת על זכויות עובדים המועסקים על ידי קבלני שירותים בתחומי השמירה, האבטחה והניקיון" (24.06.2013) (להלן: הנחיית החשב הכללי 7.11.3); הנחיית החשב הכללי 7.11.12 "התקשרויות לרכישת שירותי כוח אדם" (25.04.2012) (להלן: הנחיית החשב הכללי 7.11.12); הנחיית החשב הכללי 7.11.4 "מערך מרכזי לביקורת על זכויות עובדים המועסקים על ידי קבלני שירותים בתחומי השמירה, האבטחה, הניקיון וההסעדה" (17.06.2013).

²¹⁰ ס' 4.1.5.4 להנחיית החשב הכללי 7.11.12, לעיל ה"ש 209.

²¹¹ הנחיית החשב הכללי 7.11.3, לעיל ה"ש 209.

²¹² חוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, תשע"ב-2012, ס"ח 2326 (להלן: החוק להגברת האכיפה של דיני העבודה).

²¹³ חלק א' לתוספת השנייה לחוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, לעיל ה"ש 212.

****סיכום והמלצות:**

הקשיים הנוגעים לאופן הטיפול על ידי המעסיק במקרי הטרדות מיניות בהם מעורבים עובדי חברות הקבלן ניכרים לא רק בשירות המדינה, אלא מהווים בעיה בטיפול בהטרדות מיניות במקומות עבודה ככלל. החוק למניעת הטרדה מינית אמנם הגדיר מחויבות מסוימת של המעסיק בפועל, אך לא תחם את גבולותיה, בשל הקושי להתמודד עם צורות ההעסקה השונות.²¹⁴ הכוונה היתה כי מקומות העבודה יתייחסו לסוגיית העובדים החיצוניים בצורה יותר מפורטת באמצעות התאמת התקנון למניעת הטרדה מינית למקום העבודה, כוונה שלא התממשה במרבית מקומות העבודה.²¹⁵ בשירות המדינה הבעיה משמעותית אף יותר, כפי שפורט לעיל, בשל אי תחולת חוק המשמעת על מי שאינם עובדי מדינה. בכדי להבטיח קיום הליך טיפול מלא ויעיל במקרי הטרדות מיניות, יש לאפשר ולחייב פיקוח הדוק יותר של נציבות שירות המדינה על הטיפול בהטרדות מיניות בחברות הקבלן המתקשרות עם הגופים בשירות המדינה. פיקוח כזה ניתן להשיג באמצעות קביעת אחריות לשירות המדינה כמעסיק בפועל על הפרת הוראות התקנות למניעת הטרדה מינית (חובות המעביד) ובאמצעות מתן כלים בידי נציבות שירות המדינה שיסייעו לה לפקח על הליך הטיפול בהטרדות מיניות אצל חברות הקבלן איתן מתקשרים הגופים הכפופים לה. לשם כך, מוצע לנקוט בצעדים כדלהלן:

1. מומלץ לתקן את החוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, תשע"ב-2011,²¹⁶ כך שבחלק ב' לתוספת השנייה לחוק יתווסף סעיף (19) ובתוספת השלישית לחוק יתווסף סעיף (20):

"טיפול המעביד במקרי הטרדה מינית לפי סעיפים 5-7 לתקנות למניעת הטרדה מינית (חובות מעביד), תשנ"ח-1998"

תיקון כאמור עשוי לשפר את המצב בכלל מקומות העבודה בכל הנוגע לטיפול חברות הקבלן במקרי הטרדה מינית ואחריות המעסיק בפועל במקרים אלה.²¹⁷ בשירות המדינה, התיקון יאפשר הטלת אחריות על המעסיק בפועל ככל שהטיפול במסגרת חברת הקבלן לא יהיה בהתאם להוראות החוק, ויבהיר את המסגרת החוקית לפיקוח של נציבות שירות המדינה על טיפול חברות הקבלן בתלונות על הטרדה מינית.²¹⁸ בנוסף, ככל שהנחיות

²¹⁴ אורית קמיר "החוק הישראלי למניעת הטרדה מינית – איפה אנחנו במלאת לו עשור?" **משפט ועסקים** ט 9, 59 (2008).

<http://portal.idc.ac.il/he/lawreview/volumes/volume09/documents/kamir.pdf>

²¹⁵ שם, עמ' 60.

²¹⁶ החוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, התשע"ב-2011, נחקק על מנת להגביר ולייעל את האכיפה של חוקי העבודה, כמו גם לצורך תיחום האחריות האזרחית והפלילית על מזמיני שירות (כאמור בדברי ההסבר להצעת החוק- הצעת חוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, התשס"ח-2008, ה"ח הממשלה 363, עמ' 376). החוק מאפשר נקיטת פעולות אכיפה יזומות על ידי משרד הכלכלה וכולל אפשרות לסנקציות מנהליות ופליליות כנגד מעסיקים המפרים את הוראותיו.

²¹⁷ הוראות החוק המנויות בתוספת השלישית לחוק להגברת האכיפה של דיני העבודה מאפשרות הטלת אחריות על המעסיק בפועל במידה והקבלן לא פועל לתיקון ההפרה של הוראות חוק אלה והמעסיק בפועל לא מבטל את החוזה עימו בעקבות ההפרה.

²¹⁸ תיקון כמוצא לעיל עשוי, ככל שיאכף, לשפר את הטיפול בהטרדות מיניות גם במקרים שלא מעורבים בהם עובדי חברת קבלן משום שהוא מטיל אחריות רחבה יותר על המעסיק מהאחריות שקיימת כיום. כיום, כפי שמצביעה שרון אברהם ויס במאמרה "קיום חובות מעביד למניעת הטרדה מינית- האם יש סיבה לטרוח?" הסנקציה היחידה שניתן להטיל על מעביד שלא מקיים את הוראות החוק למניעת הטרדה מינית הנוגעות לחובות המעביד (מלבד תליית תקנון) היא האופציה המסורבלת והיקרה של הגשת תביעה אזרחית. ר' שרון אברהם-ויס "קיום חובות מעביד למניעת הטרדה מינית- האם יש סיבה לטרוח?" **המשפט ברשת** ב, 111 עמ' 119 (2014).

החשב הכללי הנוגעות להגנה על עובדי חברות הקבלן בשירות המדינה²¹⁹ יעודכנו בהתאם לתיקון בחוק להגברת האכיפה של דיני העבודה,²²⁰ יוגבר הפיקוח על קיום הוראות החוק על ידי חברות הקבלן כבר מעת ההתקשרות בין המשרד הממשלתי לבין חברת הקבלן.

2. בנוסף, מוצע לקבוע נוהל המפרט, בהתאם למצב החוקי לאחר תיקון החוק, או באם לא יתוקן - בהתאם למצב החוקי כיום, את סמכויות נציבות שירות המדינה וסמכויות המשרדים השונים לעניין טיפול בתלונות על הטרדה מינית בהן הנילון הוא עובד חברת קבלן. בין היתר, מוצע לקבוע בנוהל הוראות בנושאים הבאים:

2.1. בפועל, החקירה במקרי הטרדה מינית בהם מעורב נילון שהוא עובד קבלן מתקיימת כיום בנציבות שירות המדינה, מוצע לעגן מצב זה בנוהל כתוב ומסודר.

2.2. תובהר מסגרת הטיפול האפשרית במקרים של חשד לביצוע הטרדה מינית על ידי עובד חברת קבלן במסגרת עבודתו בשירות המדינה. בתוך כך, יפורטו הסמכויות הנתונות לשירות המדינה כמעסיק בפועל והסמכויות הנתונות לחברת הקבלן כמעסיקה בכל הנוגע לבירור התלונה, לחקירה ולקביעת המשך הטיפול.

2.3. יש להסדיר במסגרת הנוהל את הפיקוח של נציבות שירות המדינה ושל המשרד הרלוונטי על המשך הטיפול בחברת הקבלן. במסגרת זו יפורטו הצעדים שעל הגורמים המתאימים במשרד הרלוונטי ובנציבות שירות המדינה לנקוט על מנת לוודא כי הטיפול מתנהל בהתאם להוראות החוק למניעת הטרדה מינית.

2.4. יקבעו בנוהל הסנקציות האפשריות שניתן להטיל על חברת קבלן, שבירור התלונה על הטרדה מינית על ידה, לא נעשה בהתאם להוראות החוק למניעת הטרדה מינית והתקנות למניעת הטרדה מינית (חובות מעביד), וזאת בהתאם לחוזה ההתקשרות ולמגבלות החוק.

5. הכרעה וענישה:

5.1 ההליך לאחר סגירת תיק ואי הגשת תובענה:

פרק זה יעסוק בהליכים הנדרשים לאחר סגירת תיק ואי הגשת תובענה בעניינה של מתלוננת. הפרק יתייחס בין היתר לזכות לערער על ההחלטה שלא לחקור, וכן על חובת ההנמקה של ההחלטה שלא לחקור או לא להעמיד לדין את הנילון.

²¹⁹ הנחיית החשב הכללי 7.11.3, לעיל ה"ש 209.

²²⁰ הנחיות החשב הכללי מפנות להוראות החוק להגברת האכיפה בדיני עבודה באשר לחוקים שעליהם חלה ההוראה ועל כן מצופה שיעודכנו בהתאם.

בשנת 2013, נפתחו 136 פניות בנושאי הטרדות מיניות ועבירות מין באגף המשמעת של נציבות שירות המדינה.²²¹ מתוך פניות אלה, 30 פניות טופלו בהליכים מכוח ס' 31-30 לחוק שירות המדינה (משמעת),²²² המאפשרים לשר או למנכ"ל משרד לנקוט כלפי עובד שעבר עבירת משמעת, באמצעי משמעת של התראה או נזיפה. בפגישה עם ראש אגף המשמעת,²²³ נמסר כי ההחלטה האם להעביר את הטיפול בתלונה חזרה למשרד הממשלתי במסגרתו אירעה ההטרדה או להמשיך חקירה בנציבות שירות המדינה, מתבצעת באמצעות בחינה של כל מקרה לגופו, על פי שיקול דעתו של ממונה בכיר אגף משמעת, ולא בהתאם לקריטריונים ברורים ואחידים.

“שרה (שם- בדוי) התלוננה לנציבות שירות המדינה על מסכת של הטרדות מיניות ממושכות מצד עמית לעבודה. לאחר שימוע שנערך לנילון, ננזף הנילון בגין מקרה הטרדה אחד, מבלי שיועמד לדין משמעתי.

שרה ביקשה להגיש ערר על החלטת הנציבות להימנע מהעמדת הנילון לדין משמעתי, אולם בקשתה נדחתה בנימוק שעל החלטות הנציבות לא ניתן לערור.”²²⁴

סיפורה של שרה מדגיש את תחושת חוסר האונים שחשות מתלוננות שהטיפול בתלונתן נסגר ללא אפשרות להגיש ערר על ההחלטה. מתלוננות אלו נאלצות להתמודד עם הליכי הגשת תלונה, חקירה ותביעה הדומים במשכם ובקושי הנפשי שהם מערימים לאלו הכרוכים בהליך הפלילי,²²⁵ אך ללא אפשרות לדרוש בחינה של ההחלטה לסגור את התיק, כפי שניתן לדרוש בהליכים פליליים.

כאשר מתקבלת החלטה על סגירת התיק ללא הגשת תובענה, נהוג באגף המשמעת ליידע את המתלוננת בנוגע לסגירת התיק והנימוק לסגירה באופן טלפוני.²²⁶ אך יידוע זה לא ננקט בכל מקרה ומקרה.²²⁷ הנימוקים לסגירת תיק ואי הגשת תובענה זהים לנימוקים הקיימים בהליך הפלילי: העדר אשמה, העדר ראיות או חוסר עניין לציבור.²²⁸ כיום אין אפשרות להגיש ערר מוסדר על החלטת הנציבות. עם זאת, היו מקרים בהם התקיים הליך של בחינה מחודשת של ההחלטה בתוך אגף החקירות לאחר שהוגשו השגות מצד המתלוננת או מי מטעמה על ההחלטה לסגור את התיק, ובהתאם לשיקול דעתם ורצונם של עובדי אגף המשמעת, מבלי שתהיה למתלוננת זכות קבועה בדין לקיים הליך ערר.²²⁹ הליך הבחינה המחודשת חשוב, אך נראה כי לכל הפחות, וככל שההליך ממשיך להיות מושווה להליך פלילי,²³⁰ יש צורך בהסדרה פורמאלית של האפשרות להגיש ערר על החלטה שלא להגיש תובענה, שלא לחקור או שלא להעמיד לדין, בדומה להסדר הקיים בחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982 (להלן: חוק סדר הדין הפלילי).²³¹ חוק סדר הדין הפלילי מטיל חובת

²²¹ דו"ח משמעת 2013, לעיל ה"ש 45, עמ' 6.

²²² שם, עמ' 43.

²²³ פגישה עם ראש אגף משמעת (30.03.2014).

²²⁴ פנייה שטופלה במרכז הסיוע לנפגעות תקיפה מינית בירושלים.

²²⁵ ראה פרק 4.2: "השוואת ההליך המשמעתי להליך הפלילי", בדו"ח זה.

²²⁶ פגישה עם האגף לקידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה, (14.1.2014) לעיל ה"ש 26.

²²⁷ פגישה עם ראש אגף משמעת, (30.03.2014).

²²⁸ שם.

²²⁹ פגישה עם האגף לקידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה, לעיל ה"ש 26.

²³⁰ ראה פרק 4.2: "השוואת ההליך המשמעתי להליך הפלילי", בדו"ח זה.

²³¹ סעיף 64 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982, ס"ח 1043.

יידוע ונימוק בכתב באשר להחלטה לא לחקור או לא להעמיד לדין בעקבות תלונה²³² וקובע מנגנון הגשת ערר על ההחלטה.²³³ מנגנון שעומד בפני כל מתלוננת.

אמנם, קביעת מנגנון ערר עלולה להאריך עוד יותר את ההליך המשמעותי הארוך ממילא ולהכביד על מנגנוני הטיפול בנציבות שירות המדינה, אך ככל שההליך המשמעותי זהה להליך הפלילי מבחינת התנהלות החקירה ורף הראיות הנדרשות לצורך העמדה לדין,²³⁴ נראה כי אין הצדקה לאי מתן אפשרות ערר. כפי שפירטנו בהרחבה לעיל, הבחירה לנהל את ההליך המשמעותי כהליך "דמוי-פלילי", פוגעת ביכולת לנהל הליך יעיל ומהיר. אי הסבירות המקוממת של שלילת קיום מנגנון ערר בשל החשש מפני הימשכות ההליכים²³⁵, מתחדדת לנוכח חשיבות הערר, הנותן למתלוננת תחושה של השבת השליטה, במידת מה, על הטיפול בתלוננתה. שליטה, הנשללת ממנה בהליך המשמעותי. זאת, בפרט כאשר החשש מהימשכות ההליכים אינו עולה באשר לאף אחד מהמנגנונים האחרים בהליך המשמעותי המושווים להליך הפלילי (כמפורט לעיל).

"איה (שם-בדוי. תיאור המקרה של איה פורט לעיל) פנתה לנציבות שירות המדינה והתלוננה על הטרדה מינית מצד בעל מרות במקום עבודתה. לאחר מספר חודשים, עודכנה איה בכתב כי הנילון צפוי לפרוש מתפקידו בשירות המדינה, ולפיכך מושכת הנציבות את ידה מהמשך הטיפול בתלוננתה."²³⁶

במקרה המתואר לפי נציבות שירות המדינה, המכתב הווה הודעה מספקת למתלוננת בדבר סיום הטיפול בתלונה. אולם, עצם פרישתו של הנילון אינה צריכה למנוע מנציבות שירות המדינה לנקוט כנגדו בהליכים משמעותיים. בפועל, נציבות שירות המדינה קיימה משא ומתן עם הנילון, שבסיומו הוסכם כי הנילון יפרוש מתפקידו מוקדם והתיק כנגדו ייסגר. כל זאת, ללא מעורבות המתלוננת ומבלי ליידע אותה בדבר עצם קיומו של משא ומתן עם הנילון.

חשוב לציין כי קיים נוהל המסדיר את נושא הפסקת ההליך המשמעותי בעת פרישת עובד משירות המדינה.²³⁷ בנוהל נקבע כי פרישת עובד משירות המדינה עשויה, במקרים מסוימים, להביא להפסקת ההליך המשמעותי המתנהל נגדו, אך ורק אם בעצם הפסקת ההליך המשמעותי אין כדי לפגוע בתכלית הדין המשמעותי ובשמירה על אמון הציבור בשירות המדינה.²³⁸ הפסקת הליך משמעותי בשל פרישת עובד טעונה אישור של סגן נציב שירות המדינה בתיאום עם הנציב²³⁹ וההחלטה מתקבלת בהתאם לשיקולים המנויים בנוהל.²⁴⁰ בין השיקולים המנויים בנוהל מצוין הצורך לשקול את אופי העבירה וחומרתה,²⁴¹ מעמדו של העובד בהיררכיית מקום העבודה (ככל שהעובד הינו בעל תפקיד בכיר יותר, כך הנטייה תהיה שלא להפסיק את ההליך המשמעותי

²³² סעיף 63 לחוק סדר הדין הפלילי.

²³³ סעיפים 64-65 לחוק סדר הדין הפלילי.

²³⁴ כפי שנמסר בפגישה עם ראש אגף משמעת 30.03.2014.

²³⁵ זה ההסבר שניתן בנוגע לאי קיום מנגנון ערר על-ידי אגף המשמעת בנציבות שירות המדינה בפגישה מיום 30.03.2014.

²³⁶ פנייה שטופלה במרכז הסיוע לנפגעות תקיפה מינית בירושלים.

²³⁷ נוהל נציב שירות המדינה 2006-1523 "הפסקת הליך משמעותי בעת פרישת עובדים משירות המדינה" (24/04/2006).

²³⁸ שם, בעמ' 1.

²³⁹ שם, בעמ' 2.

²⁴⁰ שם, בעמ' 3.

²⁴¹ שם, בעמ' 3, סעיף 1.

בעקבות הפרישה²⁴² ועמדת נפגעת/ העבירה ביחס להפסקת ההליך המשמעותי, שתישקל במידת האפשר בהליכים שעניינם התנהגות שמהותה פגיעה באדם.²⁴³ בעניינו נראה כי בפועל לא נשקלו השיקולים המפורטים, ובפרט שיקול עמדת נפגעת העבירה. מסיפורה של איה ניתן לראות כי לא פנו אליה הגורמים האחראים להחלטה בכדי לקבל את עמדתה בנושא, אלא נמסר לה בדיעבד כי הוחלט שלא להמשיך בחקירה בשל פרישתו הקרובה של הנילון.

המקרה של איה שב ומדגיש את חוסר האונים של מתלוננות אל מול הטיפול בתיק שלהן כאשר הן נאלצות להתמודד עם היעדר שקיפות, חוסר השיתוף בנעשה במסגרת ההליך ומסירת מידע לקוני בלבד מצד הנציבות. כמו כן, באופן זה לא ניתן בשום שלב תוקף לתלונת הפונה או הכרה מפורשת בצדקתה ובהיותה קורבן של הטרדה מינית ודמותה נותרה שולית²⁴⁴ בתהליך הטיפול בתלונתה.²⁴⁵

הליכי ערר מסוגים שונים קיימים גם מחוץ למנגנון הפלילי. כך, למשל, התקנון למניעת הטרדה מינית באוניברסיטה העברית קובע אפשרות לערער על החלטת הנציב הממונה על חקירת התלונה בדבר הטרדה מינית, למנכ"ל או לרקטור האוניברסיטה.²⁴⁶ אמנם, הנציב אינו מהווה גוף חקירה חיצוני כמו אגף החקירות בשירות המדינה, אך הוא בעל הסמכות, בין השאר, לגנוז את התלונה או להפנות לדין משמעותי ואף לגזור סנקציות על המטריד (כולל פיטורים).²⁴⁷

****המלצות:**

יידוע מנומק

אחת מנקודות התורפה העיקריות אשר עולות מהליך הטיפול בתלונות על הטרדה מינית, היא היעדר חובת הנמקה באשר להחלטת אגף המשמעת שלא לחקור או שלא להעמיד לדין. כידוע, חוק זכויות נפגעי עבירה הוחל על הדין המשמעותי בתקנות שירות המדינה (משמעת) (החלת הוראות מחוק זכויות נפגעי עבירה) ובכלל זאת סעיף 8 אשר קובע חובת יידוע של המתלוננת. עם זאת, לא הוחל סעיף 63 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982, הקובע כי על החלטה שלא לחקור או שלא להעמיד לדין תימסר למתלונן הודעה בכתב בציון טעם ההחלטה.

מכיוון שההליך המשמעותי בהטרדה מינית הושווה הלכה למעשה להליך הפלילי, מן הראוי כי ההליך יושווה גם לעניין הנימוק באשר להחלטה שלא לחקור או לא להעמיד לדין משמעותי את הנילון. משכך, מומלץ כי סעיף

²⁴² שם, בעמ' 3, סעיף 3.

²⁴³ שם, בעמ' 4, סעיף 12.

²⁴⁴ על הקשיים של מתלוננות על הטרדה מינית בהליך הפלילי הנובעים ממעמדן כעדות בלבד, שאינן שולטות בהליך, ר' : אורית קמיר **כבוד אדם וחווה : פמיניזם ישראלי, משפטי וחברתי** 167 (2007); וכן - מעבירה פלילית לטיפול פנים ארגוני, לעיל ה"ש 145, עמ' 7.

²⁴⁵ על חשיבות היידוע במיוחד במקרי עבירות מין, ר' : דברי ההסבר להצעת חוק זכויות נפגעי עבירות בהליך הפלילי, התשס"א-2001, ה"ח 2978, 506, 509; הקורבן בהליך הפלילי, לעיל ה"ש 77, בעמ' 506-507, 509, 511-512.

²⁴⁶ סעיף 8.1.4 לתקנון למניעת הטרדה מינית באוניברסיטה העברית.
²⁴⁷ סעיפים 8.2, 8.4.4 לתקנון למניעת הטרדה מינית באוניברסיטה העברית.

63 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982 יוחל על תלונות על הטרדה מינית בשירות המדינה, כך שהעברת המידע למתלוננת לפי חוק תהיה מנומקת ומוסברת. משכך, מוצע בזאת לתקן את נוסח סעיף 43.476(ג), כך שיוסף סעיף נוסף 43.476(ג)(1) בנוסח הבא :

"במקרי תלונה על הטרדה מינית, על החלטה שלא לחקור או שלא להעמיד לדין, תימסר למתלונן הודעה בכתב בציון טעם ההחלטה".

זכות ערר וזכות טיעון למתלוננת

נוכח חשיבותו של הליך הערר, הן למתלוננת והן לנिलון, מומלץ להעניק זכות ערעור על ההחלטה שלא לחקור או שלא להעמיד לדין, שהתקבלה על-ידי אגף המשמעת בנציבות שירות המדינה. סעיף 64 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982, קובע כי על החלטה שלא לחקור או שלא להעמיד לדין - משום שאין בחקירה או במשפט ענין לציבור, או שלא נמצאו ראיות מספיקות, או שנקבע כי אין אשמה - רשאי המתלונן לערור. משכך, מומלץ בזאת, להחיל את הוראת סעיף 64 לחוק סדר הדין הפלילי על תלונות הטרדה מינית בשירות המדינה, בנוסח הבא :

"בעבירות הטרדה מינית על החלטה שלא לחקור או שלא להעמיד לדין, משום שאין בחקירה או במשפט ענין לציבור, שלא נמצאו ראיות מספיקות או שנקבע שאין אשמה, רשאי המתלונן לערור".

כמו כן, יש ליישם את הוראות סעיף 17(א) לחוק זכויות נפגעי עבירה, תשס"א-2001, הקובע כי במקרה של סגירת תיק בתלונה על עבירת מין או אלימות, המתלונן זכאי שתינתן לו הזדמנות להביע את עמדתו לפני התובע, לפני קבלת החלטה בעניין.

6. תיעוד ושקיפות

"זכותו של הציבור לחופש גישה למידע המוחזק בידי רשויות הציבור, באה לקדם את תרבות השלטון. קבלת מידע על-אודות דרכיו ואורחותיו של השלטון חיוני הוא ליכולתו של הציבור לפקח על פעילותו של רשויות השלטון; וידעתן של רשויות השלטון כי חשופות הן לביקורת תביא מצידה ליתר סדר ומישטר, ותרתיע אותן מעשיית מעשים החורגים מן המותר והראוי" (ע"מ 8282/02 הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ ואח' נ' מדינת ישראל - משרד מבקר המדינה, פ"ד נח(1) 465). חופש המידע מבטיח את שקיפות פעולתו של השלטון ואת העמידתו "באור השמש". מכאן הגישה, כי חופש המידע הוא תנאי הכרחי לקיום ביקורת על השלטון, כמו-גם לאמון הציבור בשלטון."²⁴⁸

²⁴⁸ ע"מ 6013/04 מדינת ישראל - משרד התחבורה נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ, פסקה 12 לפסק דינו של השופט ריבלין.

כעת נרצה להסיט את הזרקור לנקודת תורפה החוזרת על עצמה במהלך כל הליך הטיפול בתלונות על הטרדה מינית בשירות המדינה והיא החוסר בתיעוד נתונים ובשקיפות. נציבות שירות המדינה כגוף ציבורי, מחוייבת לפעול על-פי עקרון השקיפות, וזכותו של האזרח לקבל מידע מהנציבות כרשות שלטונית.²⁴⁹ נציבות שירות המדינה מחוייבת לפעול בשקיפות גם בענייננו. לאורך כל הדו"ח, בין השורות, עלו כשלים אשר נובעים מהיעדר תיעוד ושקיפות של נתונים הקשורים להליך הטיפול בתלונה על הטרדה מינית. כך למשל, נדרש תיעוד הנוגע למשך ההליכים, החלטות הביניים המתקבלות במהלך הדרך וההחלטה הסופית בתיק.

בשנים 2004-2005 פרסמה הממונה על קידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה דאז, עו"ד רבקה שקד ז"ל, דו"ח שנתי המסכם את הטיפול שנעשה באותה שנה לגבי הטרדות מיניות בנציבות שירות המדינה. דו"ח זה כלל פירוט מקיף על הטיפול שנעשה בתלונות השונות שהוגשו בגין הטרדה מינית ותוצאות החקירה והדיון המשמעותי. כמו כן, הדו"ח כלל הערות והמלצות להמשך. כך למשל בשנת 2004 הצביעה הממונה בדו"ח על מקדם אמינות גבוהה של מתלוננות.²⁵⁰ מאז סיום תפקידה של רבקה שקד, לא התפרסמו דוחות באותה רמת פירוט באתר נציבות שירות המדינה.

****המלצות:**

מומלץ אם כן להפיק דוחות שנתיים, עם פרסום הפרטים הבאים:

- מספר תיקי הטרדות מיניות המטופלים בשנה.
- הימשכות ההליכים בטיפול בתלונות על הטרדה מינית, תוך ציון תאריכי פתיחה וסגירה של תיקים.
- פירוט ההכרעות שניתנו בעניין טיפול בתלונות. בין היתר, פירוט בעניינים הבאים:
 - מספר התיקים שהוכרעו בהרשעה או בזיכוי.
 - מספר הסדרי טיעון.
 - מספר המקרים בהם הנלוו פרש או פוטר מהשירות.
 - מספר המקרים בהם ננקטו אמצעי משמעת משרדיים.
 - מספר המקרים בהם התיק נסגר מחוסר ראיות.

הדוחות יופקו בתדירות של אחת לשנה ופירסומן יהיה באתר הנציבות, זאת כדי לקדם את עיקרון השקיפות וחופש המידע בנושא ההטרדות המיניות בשירות המדינה ותחושת הציבור כי נושא זה חשוב ומרכזי לנציבות.

²⁴⁹ דבר ראש היחידה לחופש המידע באתר היחידה לחופש המידע.

<http://index.justice.gov.il/Units/YechidatChofeshHameyda/YechidatChofeshHameyda/Pages/DvarRoshHayechida.aspx>

²⁵⁰ דו"ח האגף לקידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה, יולי 2005, עמ' 2.
<http://csc.gov.il/DataBases/Reports/Documents/2005237.pdf>

נוהל הרחקת עובד החשוד בהטרדה מינית על ידי ממונה בכיר (משמעת) בשירות המדינה:

1. מבוא:

הנוהל שלהלן נועד לקבוע אמות מידה מנחות ליישום הוראות התקנות למניעת הטרדה מינית (חובות המעביד), תשנ"ח-1998 והוראות התקשי"ר, המאפשרות הרחקה של חשוד/ה בהטרדה מינית מהמתלונן/ת, כאשר הדבר נחוץ לשם הגנה על המתלונן/ת. מטרת הנוהל היא לקבוע קווים מנחים אחידים, שיאפשרו איזון ראוי בין הפגיעה שעשויה להיגרם לעובד/ת החשוד/ה כתוצאה מהרחקתו/ה, לבין מתן הגנה מירבית למתלונן/ת מפני התנכלויות ומפני פגיעה ביכולתו/ה להמשיך לבצע את עבודתו/ה לאחר הגשת התלונה.

2. הסמכות:

התקנות למניעת הטרדה מינית (חובות מעביד), תשנ"ח-1998, קובעות בסעיף 6(ו):

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

התקשי"ר חוזר על הוראת התקנות בסעיף 43.475(ג), וקובע בסעיף 43.476(א) כי הסמכות לנקוט בצעדים לצורך הגנה על המתלונן/ת ולהורות על הרחקת הנילון/ה מהמתלונן/ת, נתונה לממונה בכיר (משמעת) בנציבות שירות המדינה.

3. דגשים מרכזיים:

הדגשים המפורטים להלן מהווים קווים מנחים לאופן ביצוע ההרחקה בכל מקרה בו מתבצעת הרחקה. זאת להבדיל מאמות המידה המנחות, שיפורטו בסעיף 4, ונועדו לסייע בקבלת ההחלטה אודות הרחקת הנילון/ה.

3.1. ההרחקה תהיה, בהתאם להוראות התקנות, הרחקה של הנילון/ה. העברה של המתלונן/ת מתפקידו/ה, או העברת המתלונן/ת למקום עבודה שונה, תתאפשר רק במקרים חריגים ובנסיבות ייחודיות, ותהא מותנית בקבלת אישור מראש של האגף לקידום ושילוב נשים או נציב שירות המדינה ולאחר היוועצות עם המתלונן/ת.

3.2. בכל מקרה הרחקה, תינתן עדיפות להפרדה פיזית בין הנילון/ה למתלונן/ת, ללא שינוי בתפקיד. אם יש צורך בשינוי התפקיד, ניתן להעביר את הנילון/ה לתפקיד בדרגה מקבילה, תוך הקפדה על כך שתנאי עבודתו/ה לא יפגעו. ההרחקה לא תתבצע באמצעות קידום לתפקיד או דרגה בכירים יותר.

3.3. במקרים בהם מתעורר אצל גורמי החקירה בנציבות שירות המדינה חשד ממשי כי היתה פגיעה בבעובדים/ות אחרים/ות מלבד המתלונן/ת, או כי קיים חשש לפגיעה שכזו, יש לשקול השעיה של החשוד/ה ולא הרחקה.

3.4. ההרחקה תתבצע, בכל מקרה ומקרה, תוך הקפדה על פגיעה מינימאלית בסביבת העבודה.

3.5. הרחקה אינה אמצעי חריג. אמנם, כשניתן להבטיח הגנה מלאה למתלונן/ת באמצעים אחרים שאינם כוללים הרחקה יתכן ותינתן עדיפות לאמצעים אלה, אך יש להשתמש באמצעי ההרחקה ככל הדרוש בהתאם לנסיבות.

4. אמות מידה מנחות בקבלת ההחלטה אודות הרחקה:

השיקולים המפורטים להלן נועדו להבטיח כי ההחלטה לגבי הרחקה של ניילון/ה תעמוד בסטנדרטים של אחידות, שקיפות ושוויון, תוך הותרת מרווח שיקול דעת לגורמים האמונים על קבלת ההחלטה, בהתאם לנסיבות המיוחדות של כל מקרה.

4.1. קיום/ העדר יחסי כפיפות- במקרים בהם ישנה כפיפות של המתלונן/ת לניילון/ה, יעשה ניסיון מיידי לפרק את יחסי המרות עם הגשת תלונה על הטרדה מינית ולמשך זמן בירור התלונה. במקרים של מרות ישירה, הכפיפות של המתלונן/ת לניילון/ה תופסק באופן מיידי.

4.2. אופי ההטרדה, היקפה וחומרתה- יש לשקול מאפיינים אלה בקבלת ההחלטה אודות הרחקה, אם כי יודגש שההרחקה אינה מיועדת למקרים חמורים בלבד.

4.3. מידת הקרבה והקשר המתחייב מתפקידי הניילון/ה והמתלונן/ת- ככל שהתפקידים מחייבים קשר יום-יומי או קרוב בין המתלונן/ת לניילון/ה, הנטייה תהיה להרחיק את הניילון/ה.

4.4. עמדת המתלונן/ת באשר לאירוע ההטרדה ואפשרות המשך עבודתה לצד הניילון/ה.

4.5. הפגיעה ביכולת המתלונן/ת לבצע את עבודתה כתוצאה משהייתה במחיצת הניילון/ה.

4.6. מקום העבודה הפיזי של הניילון/ה והמתלונן/ת- ככל שמקום העבודה קרוב יותר, הנטייה תהיה להרחיק את הניילון/ה.

4.7. מידת ההגנה שהרחקת הניילון/ה צפויה לספק למתלונן/ת- האם הרחקת הניילון/ה צפויה לשפר בפועל את תחושת ההגנה ואת ההגנה הממשית על המתלונן/ת.

4.8. פגיעה אפשרית ביחסי העבודה ובעובדים/ות אחרים/ות כתוצאה מהשארית הניילון/ה או מהרחקתו/ה.

4.9. נסיבות אישיות מיוחדות של המתלונן/ת או הניילון/ה.

5. תיעוד ומעקב:

5.1. יש לערוך תיעוד מדויק של כלל מקרי ההרחקה ומעקב אחר השלכות ההרחקה על כלל הצדדים המעורבים, כולל מתן מענה לבעיות המתעוררות כתוצאה מהליך ההרחקה.

5.2. על התיעוד לכלול:

- 5.2.1. מספר התלונה, או אמצעי אחר לזיהוי התלונה הרלוונטית ;
- 5.2.2. שם המורחק/ת ;
- 5.2.3. זמן ההרחקה (תאריך ההרחקה, שלב בחקירה בו הוחלט על הרחקה ומשך זמן ההרחקה) ;
- 5.2.4. במידה ויש שינוי בהגדרת תפקיד בעקבות ההרחקה, יצוין גם פירוט התפקיד הקודם והתפקיד הנוכחי.
- 5.3. מעקב אחר יישום ההרחקה - המעקב יתבצע על ידי גורם מאגף המשמעת ודיווח יועבר לממונה בכיר (משמעת).
- 5.4. המעקב יתבצע באמצעות שיחה אישית עם הגורמים המעורבים : המתלונן/ת, הנिलון/ה וכל גורם אחר הנוגע לעניין. שיחות המעקב יתבצעו כשבוע עד שבועיים לאחר ההרחקה, ובאם ההרחקה נמשכת למעלה מחצי שנה, תבוצע שיחת מעקב שנייה לאחר חצי שנה.
- 5.5. שיחות המעקב נועדו לוודא כי מטרות ההרחקה מתקיימות, תוך פגיעה מינימאלית בצדדים המעורבים ובכלל העובדים/ות. בעיות שעולות בשיחות אלה יועברו לטיפול מיידי אצל הגורם הממונה על הנילון והמתלוננת.

נספח ב' - התייחסות אגף המשמעת לאמור בדו"ח זה (נכון לחודש ספטמבר 2014)
נמסר על ידי עו"ד רות קודינסקי-ישראל, ממונה (תובעת בכירה ואחראית על תחום הטרדות מינית)
בנציבות שירות המדינה

1. הטרדות מיניות - רקע כללי

בהתייחס לטענה כי נפגעות חוו קשיים במהלך הטיפול בתלונתן על הטרדה מינית בשירות המדינה - תואר סבל רב, "תחושה של מלכוד ושל מצב ללא מוצא, כמי שנותרו חסרות הגנה וחשופות להתנכלויות מצד עמיתיהן לעבודה ו/או מצד בעל המרות שפגע בהן".

יש להבהיר ולהדגיש, כי אגף המשמעת פועל לביצוע הפרדה פיזית ומקצועית בין הנילון למתלוננת מיד עם הפנייה/ הגשת התלונה, ככל שיש בכך צורך. זאת, גם אם התלונה כשלעצמה לא מצדיקה הגשת תובענה בתום החקירה אלא הליך פנים משרדי בלבד.

במקרים בהם התלונה חמורה מאוד אנו מנחים את המשרד להשעות את העובד ב"השעייה דחופה", ובכל מקרה ברירת המחל היא **הרחקת הנילון** ממקום העבודה. לעיתים הדבר אינו רצוי בשל העדפת שיקולי החקירה. במצבים אחרים, **על פי בקשתה של המתלוננת**, בשלב הביניים ועד לחקירת הנילון או עד קבלת החלטה על השעייה/ השעייה דחופה, מסייעת הנציבות למצוא עבודה מקום עבודה חלופי, באופן זמני או קבוע ואף מערבת גורמי משאבי אנוש בנציבות לצורך העברה בינמשרדית.

במקרים אחרים (שאינם נדירים), הנציבות אף מנחה את המשרד לאפשר למתלוננת ימי חופשה על חשבון המשרד כאשר זו מדווחת על קושי ממשי לחזור למקום העבודה.

מעבר לכך, הנציבות מציעה מערך תמיכה, ליווי וקשר עם המתלוננות - הן באגף המשמעת, הן באגף לקידום ושילוב נשים והן באמצעות הממונות במשרדים.

לפיכך, הטענה לפיה הנציבות לא תומכת או מספקת הגנה מספקת למתלוננות אינה מוצדקת, לטעמנו ואף מקוממת.

חשוב להעיר, כי הצגת הדברים באופן כוללני, ללא הפנייה ספציפית, אף בעל פה, לתלונה ספציפית, לא מאפשרת לנו להגיב לגופו של עניין.

2. תפקיד הממונות על מעמד האישה

פרק זה שייך יותר לתחום הפעולה של מנהלת האגף לקידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה, אך התיאור של תפקיד הממונה כ"עלה תאנה" המאפשר לשירות המדינה לצאת ידי חובה מפתיע ונראה תלוש מהמציאות. כמי שעובדת רבות מול ממונות בשירות המדינה, כאשר מדווחת תלונה על הטרדה מינית, אני חווה הירתמות, טיפול, ליווי, קשר הדוק עם גורמי התביעה ומוטיבציה לטפל במהירות וביעילות בתלונה.

חשוב לציין כי הממונה היא בבחינת מקור האינפורמציה הראשוני החשוב ביותר, הן להעברת התלונה אבל לא פחות חשוב מזה- גם להבנת התמונה בכללותה. הממונה מספקת לנו מידע על יחסי הכוחות, ההיררכיה וכל מידע רלוונטי לנו להשלמת הפרטים.

ברור, כי תמיד יש מקום להתייעל ולהשתפר אך הניסיון וההשוואה למגזר הפרטי הוא בעיניי שגוי. הקניית סמכויות חקירה ובירור לממונות אינו משפטי ואינו מקצועי בעיקר מקום שקיים גוף חקירה, תביעה וטריבונל חיצוני ואובייקטיבי להעמדה לדין בעבירות אלה. בעבירות של הטרדה מינית, ההליך בבית הדין למשמעת כפוף לסדרי הדין ופקודת הראיות וככזה אף מקנה זכות ערעור. זהו אינטרס של המדינה לעמוד בכללים המשפטיים, בדיני הראיות ובהוראות החוק, בין היתר גם על מנת שפסק הדין יקבל תוקף משפטי ולא יבוטל בערעור.

3. הגנה על המתלוננת

3.1- ליווי- המקרה של תמר שהוצג לא מוכר לנו ולפיכך איננו יכולים להגיב לטענות. לא ברור למה הכוונה כי "התיק הועבר בין גורמים שונים במשרד", שכן ככל שתלונה מוגשת לאגף המשמעת, אנו מטפלים בתלונה או מורים לגורם מסויים במשרד לבצע הליך פנימי לפי סעיף 31 לחוק המשמעת. ככלל, אנו מקפידים לעדכן את המתלוננת בשלבי הטיפול, וכך גם על החלטות סגירה או העמדה לדין. במקרים המתאימים, המעוררים קושי או התלבטות או שאנו סבורים כי יש צורך לתת הסבר מעמיק למתלוננת על אופן הטיפול- אנו אף יוזמים פגישה עם המתלוננת עוד טרם קבלת החלטה.

בכל הנוגע למקרה של 'איה' שהוצג, יוסבר, כי לעיתים, ככל שהנילון בוחר לפרוש משירות המדינה לצמיתות, פוחת האינטרס הציבורי שבהעמדה לדין משמעת. אמצעי המשמעת נועדו **להרתיע** ולמנוע ביצוע מעשים שיש בהם לפגוע בטוהר המידות בשירות הציבורי, בתפקודו התקין ובאמון הציבור בו. "גמול" אינו מהווה תכלית מרכזית של אמצעי המשמעת ולפיכך במקרים מסוימים, לאחר שקלול כלל האינטרסים, לרבות מצב הראיות בתיק, הערכת סיכויי ההרשעה ויכולת/ רצון המתלוננת להעיד, מחליט אגף המשמעת "להסתפק" בפרישתו של העובד בטרם עת. בכך אף מועבר מסר המוקיע את מעשיו שכן העובד נאלץ לפרוש **עקב התלונה המשמעתית נגדו**.

יחד עם זאת, טופלו לא מעט מקרים בהם הנציבות לא הסתפקה בפרישתו של העובד והעמידה לדין עובדים, חרף פרישתם, על מנת להפעיל אמצעי משמעת כלכליים בדמות שלילת פנסיה וכיו"ב, ועל מנת להעביר מסר חמור. החלטה על העמדה לדין במצבים כאלה צריכה לשקלל, כמובן, את כלל האינטרסים, הסיכונים והסיכויים שפורטו לעיל וכן את מידתיות אמצעי המשמעת המתבקשים למול חומרת העבירה.

לגבי המתלוננת 'יסמין', אשר פוטרה לאחר שסבלה מהתנכלות קשה, לכאורה- כמובן שאין ביכולתנו להגיב לטענות או ל"סימני השאלה" שהועלו מבלי להכיר את פרטי התלונה והמקרה. יש להניח, שתפקודה של העובדת נבחן גם על רקע סבלה בהיותה קורבן להטרדה מינית.

המקרה של המתלוננת 'גילה', שתואר כמקרה המדגים את הצורך בפיקוח נציבות שירות המדינה על קיום הפרדה בין המתלוננת לנאשם גם לאחר סיום ההליך - אנו ממליצים, כי ככל שנדרש מעקב שכזה יש להטילו על כתפי המשרד הרלוונטי, בעל הנגישות לכך, במסגרת ההוראה לביצוע פסק הדין, ולא על אגף המשמעת בנציבות שירות המדינה, העמוס לעייפה.

4. השוואת ההליך המשמעתי לפלילי

בכל הנוגע לרף ההוכחה - התייחסותנו הועברה בהרחבה במעמד השולחן העגול בו לקחנו חלק, בתאריך 14.7.3. דרישת מידת ההוכחה כשל הדין הפלילי מעוגנת בפסיקת בית המשפט העליון והיא השתרשה בדין המשמעתי בעבירות של הטרדה מינית. הדרישה נעוצה הן בתוצאת הדין המשמעתי, אשר עשויה להיות חמורה לא רק בהקשרים כלכליים, כגון פיטורין ושליחת פנסיה, אלא גם באשר לשמו הטוב של העובד. כאמור, דרישה זו מסייעת בקידומה של חקיקה בדבר פיצויים לנפגעות הטרדה מינית בהליך משמעתי.

בהקשר זה חשוב להדגיש כי **המשמעות המעשית** של הכרה ברף הוכחה נמוך יותר היא קטנה מאוד. על פי רוב, עסקינן בגרסת מתלוננת ומהימנותה מול גרסת עובד. מאחר וממילא בכוחה של התלונה לבדה לשמש בסיס להרשעה, המשמעות שניתנת בדו"ח לקושי שברף ההוכחה שנקבע היא מוגזמת, שכן בחינת אמינות התלונה תתקיים בכל רף הוכחה שייקבע.

הצעתכן, לקבוע דרישת **יסוד נפשי של רשלנות** בעבירה של הטרדה מינית בהליך משמעתי הנה מרחיקת לכת ותרחיב משמעותית את גודל האחריות המוטלת. הדבר, לטעמנו, עשוי להגביל יתר על המידה את הקשר הרצוי והחיובי בין בני אדם ובין עמיתים לעבודה. מטבען של עבירות ההטרדה המינית להותיר "תחום אפור" וממילא יש קושי להגדירן. קביעת יסוד נפשי של רשלנות בצד העבירה עשוי להגביר קושי זה.

המלצות

הוצע לקבוע סד זמנים ברור וקצר לניהול ההליך, למשל, שבוע מיום הגשת התלונה ועד לפתיחה בחקירה, הקצאת 3 שבועות לניהול חקירה וכו'.

אין חולק על הצורך בבירור מהיר ויעיל של התלונות על הטרדה מינית. עם זאת, הגבלה נוקשה של סד הזמנים יהיה בעוכרינו ועשוי להוביל לחקירה לא מעמיקה, לא יסודית שמצריכה השלמות חקירה שוב ושוב. במקרים רבים, אנו נדרשים לקבל מסמכים, תגובות, פרטים ומידע רלוונטי חשוב עוד בטרם החומר מועבר לפתיחה בחקירה.

למעלה מן הצורך יצוין כי הצעה זו לא תעמוד במבחן המציאות בשל כוח אדם מוגבל ולא אינסופי הן באגף החקירות והן באגף המשמעת.

5. הכרעה וענישה

סגירת תיק ואי הגשת תובענה-

ראשית, בכל הנוגע להחלטת פרישת העובד- ר' התייחסות מפורטת לעיל.

ככל שמתקיים שימוע טרם העמדה לדין **(לאחר שנקבע שאכן יש ראיות בתיק והתיק לא נסגר בשל נימוק זה)**, או מו"מ שנערך עם העובד במסגרת הסדר טיעון, מתבקשת ונשקלת עמדתה של המתלוננת, בטרם קבלת החלטה. זאת, על פי הוראת חוק זכויות נפגעי עבירה.

עד כאן התייחסותנו בקצרה לאי הדיוקים שחלו בדו"ח, בכל הקשור לתחום אגף המשמעת בלבד.

יש טענות אשר חוזרות על עצמן לאורך הדו"ח המבוססות על נקודת מוצא שגויה ולכן היה חשוב להדגישן.

נשמח להמשיך שיתוף פעולה וסיעור מוחות פורה.

עו"ד רות קודינסקי- ישראל, ממונה (תובעת בכירה ואחראית על תחום הטרדות מינית) בנציבות שירות המדינה