

מבקר המדינה

דוח ביניים מיוחד

מוגנות משרתי החובה
(חיילות וחיילים) ביחידות
המשרד לביטחון הפנים



מבקר המדינה

דוח ביניים מיוחד

מוגנות משרתי החובה
(חיילות וחיילים) ביחידות
המשרד לביטחון הפנים



ירושלים | כסלו התשפ"ג | נובמבר 2022

מס' קטלוגי 2022-S-004

ISSN 1948-0793

דוח זה מובא גם באתר האינטרנט של
משרד מבקר המדינה
www.mevaker.gov.il

עיצוב גרפי: צוות אי.אר דיזיין



מוגנות משרתי החובה (חיילות וחיילים) ביחידות המשרד לביטחון הפנים - דוח ביניים מיוחד

רקע

כ-5,500 חיילות וחיילים משרתים מדי שנה ביחידות המשרד לביטחון הפנים (המשרד לבט"פ), ובהן משטרת ישראל, משמר הגבול (מג"ב) ושירות בתי הסוהר (שב"ס). לאחרונה הסדר שירות ייחודי זה עלה לסדר היום הציבורי, בעיקר על רקע חשיפת האירועים שנודעו בציבור כ"פרשת הסרסור בסוהרות בכלא גלבוע". במסגרת ביקורת זו נבדקים היבטים שונים של שירות החובה ביחידות המשרד לבט"פ, ובהם המשימות המוטלות על משרתי החובה, המענה הרפואי הניתן להם, ההכשרה לתפקידים, תנאי השירות שהם זכאים להם, המוגנות שלהם ומידת המועילות של שירותם. נוכח חומרת הממצאים וכיוון שהם הועלו בימים שבהם נושא שירות החובה של חיילות מחוץ לצה"ל, בייחוד בשב"ס, עומד על סדר היום הציבורי, החליט מבקר המדינה כי יש מקום להכין דוח ביניים המסכם את הממצאים שהועלו בנושא המוגנות ולפרסמו לציבור. דוח הביניים מעלה ממצאי ביקורת כבדי משקל בכל הקשור למוגנות החיילים שמשרתים במשטרה, במג"ב ובשב"ס.



נתוני מפתח

כ-150

מספר משרתי החובה שעמם שוחח צוות הביקורת במסגרת ביקורים במתקני כליאה ביטחוניים (שהם יותר מ-25% מכלל משרתי החובה בשב"ס)

1,907

משרתי חובה ומשוחררים השיבו על השאלונים שהופצו מטעם משרד מבקר המדינה (שהם 14.4% מכלל הנמענים)

כ-570

משרתי חובה בשב"ס, רובם משרתים כסוהרי חובה באגפים הביטחוניים במתקני הכליאה ברחבי הארץ; כ-35% מהם נשים (196)

1,045

משרתי חובה במשטרה, רובם בתפקידי סיוור, מפעילי מוקדים ותפקידי מינהלה; 74% מהם (774) נשים

70%

שיעור משרתי החובה שציינו במענה על השאלונים כי הגישו תלונה על פגיעה מינית אך התלונה לא טופלה כלל או טופלה באופן שאינו מספק

כ-70%

מהפגיעות במשרתי החובה במשטרה, במג"ב ובשב"ס בוצעו על ידי משרת קבע או מפקד ישיר או עקיף, על פי השאלונים

38%

שיעור משרתות החובה בשב"ס שציינו במענה על השאלונים כי חוו פגיעה מינית אחת או יותר

25%

שיעור משרתות החובה במשטרה, במג"ב ובשב"ס שציינו במענה על השאלונים כי חוו פגיעה מינית אחת או יותר במהלך שירותן

פעולות הביקורת

בחדשים פברואר עד ספטמבר 2022 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא שירות חובה ביחידות המשרד לבט"פ. הביקורת בוצעה במשרד לבט"פ, במשטרה ובשב"ס. בדיקות השלמה בוצעו במשרד הביטחון ובצה"ל. צוות הביקורת ביקר בשבעה מתקני כליאה ביטחוניים של שב"ס ושוחח עם כ-150 משרתי חובה המוצבים בהם. כמו כן, באוגוסט 2022 ערך משרד מבקר המדינה סקר במרשתת (אינטרנט) בנושא באמצעות שאלונים שהפיץ בקרב כ-13,000 משרתי חובה ומשוחררים משירות חובה במשטרה (בכלל זה במג"ב) ובשב"ס. נוסף על כך, עובדי משרד מבקר המדינה ועובדי נציבות תלונות הציבור יצרו קשר טלפוני עם כ-70 משיבים, משרתי חובה או משוחררים בשלוש השנים האחרונות משירות חובה במשטרה, במג"ב או בשב"ס.



תמונת המצב העולה מן הביקורת



מגמות שעלו מהמפגשים והשיחות עם משרתי החובה - מהמפגשים והשיחות עם כ- 220 משרתי החובה (חיילות וחיילים) ניתן ללמוד על שלוש מגמות: יחס מטריד בעל אופי מיני מצד האסירים הביטחוניים; היעדר גיבוי מצד הדרג הפיקודי לסוהרי החובה בעבודה מול אסירים ביטחוניים; אמירות בלתי הולמות ובעלות אופי מיני מצד משרתי קבע כלפי משרתות החובה.



שיעור הפגיעות המיניות במשטרה, במג"ב ובשב"ס - אחת מכל ארבע משרתות חובה שהשיבה על שאלון מבקר המדינה (161 מתוך 644 משיבות) ציינה כי חוותה במהלך שירותה - 24 חודשים - פגיעה מינית אחת או יותר. נמצא כי שיעור משרתות החובה בשב"ס שהשיבו כי חוו פגיעה מינית היה הגדול ביותר - 38%, דהיינו כארבע מתוך עשר משרתות חובה שהשיבו על השאלון ציינו כי חוו פגיעה מינית אחת או יותר. עוד נמצא שכ-70% מהפגיעות במשרתי חובה בוצעו על ידי משרת קבע או מפקד: 52% מהמשרתים (144) שהשיבו כי חוו פגיעה מינית ציינו כי הפוגע היה משרת קבע (שאינו מפקד), ו-19% מהמשרתים (52) ציינו כי הפוגע היה מפקד ישיר או עקיף שלהם.



שיעור הדיווח על הפגיעות המיניות ושביעות הרצון מהטיפול בהן - פחות ממחצית ממשרתי החובה במשטרה, בשב"ס ובמג"ב (96 מתוך 209, שהם כ-46%) אשר ציינו בשאלונים כי חוו במהלך שירותם פגיעה מינית - דיווחו על הפגיעה לגורם כלשהו בארגון שבו שירתו או מחוצה לו - יועצת לענייני מגדר (יוה"ל"ם), מפקד, מרכז התמודדות ותמיכה (מהו"ת) וכיוצא באלה. 70% ממשרתי החובה שבחרו לדווח על הפגיעה המינית השיבו כי התלונה לא טופלה כלל (26%) או טופלה באופן לא מספק (44%).



מחקר צה"ל - על פי מחקר שעשה צה"ל בשנת 2022 33% מחיילות החובה ציינו כי מאז גיוסן הן הוטרו מינית פעם אחת או יותר. רק 32% מהן דיווחו על כך לגורם טיפול רלוונטי. 49% מהחיילות המשרתות בצה"ל שדיווחו על הפגיעה היו שבעות רצון מהטיפול בתלונה, זאת לעומת 39% בקרב המשרתות בשב"ס ו-27% בקרב המשרתות במשטרה, על פי ממצאי השאלונים. בביקורת עלה כי צה"ל אינו מפרסם לציבור את הסקרים שהוא עורך ואינו מציג בפני הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי בכנסת את ממצאי הסקרים שערך.



סקרי משטרה - מסקרים שביצעה המשטרה בשנים 2016, 2018 ו-2021, ובהם נשאלו שוטרי החובה אם במהלך השנה החולפת הוטרו מינית, עולה כי חל גידול ניכר בדיווחים של שוטרי החובה על הטרדות מיניות, ובייחוד בקרב הנשים: 6.44% משטרת החובה דיווח על כך שהוטרו על ידי גורם משטרה בשנת 2021. ממצאים אלו אינם עולים בקנה אחד עם ממצאי השאלונים, שלפיהם 27% ממשרתות החובה במג"ב ו-22% ממשרתות החובה במשטרה ציינו כי חוו פגיעה מינית אחת או יותר. עוד עלה בביקורת כי המשטרה אינה מפרסמת לציבור את הסקרים שהיא עורכת ואינה מציגה בפני הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי בכנסת את ממצאי הסקרים שערכה.



שיעור תלונות וכתבי אישום משמעותיים למול שיעור משרתי החובה במשטרה - ב-34% מהתלונות שהגיעו ליוה"ל"ם משטרה (149 מתוך 442) וב-39% מכתבי האישום נגד שוטרים (משרתי קבע) בגין עבירות של הטרדה מינית או התנהגות שאינה הולמת שוטור שהוגשו לבית הדין למשמעת במשטרה (17 מתוך 44) בשנים 2019 - 2021 הנפגעים היו משרתי חובה, וזאת אף ששיעורם מכלל מערך כוח האדם במשטרה (לרבות מתנדבים ומג"ב) הוא כ-7% בלבד.

שיעור תלונות וכתבי אישום משמעותיים למול שיעור משרתי החובה בשב"ס - ב-37% מהתלונות שהגיעו ליוה"ל"ם שב"ס (68 מתוך 185) וב-42% מכתבי האישום שהוגשו לבית הדין למשמעת בשב"ס (5 מתוך 12) בשנים 2019 - 2021 הנפגעים היו משרתי חובה, וזאת אף ששיעורם מכלל מערך כוח האדם בשב"ס הוא כ-6% בלבד.

שיעור הפגיעות המיניות בשב"ס ובמשטרה למול שיעורן לפי סקר ביטחון אישי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס) - שיעור משרתות החובה בשב"ס ובמשטרה שצינו בשאלונים כי נפגעו מינית (כ-25%) גדול בכ-300% משיעור הנפגעות שגילן 20 עד 34 לפי סקר ביטחון אישי של למ"ס לשנת 2021 (9.2%).

דוח הוועדה הציבורית לבירור התנאים של האסירים הביטחוניים המוחזקים בשב"ס - בביקורת עלה כי המלצות הדוח המלמדות על הסיכון הכרוך בביצוע תפקיד סוהר ביטחון לא נדונו בקבינט המדיני-ביטחוני ומשכך לא התקבלו החלטות בעניין הדוח.

פניות מאסירים ביטחוניים ברשתות חברתיות - כ-15% מסוהרי החובה ציינו במענה על השאלונים כי קיבלו פניות מאסירים ביטחוניים או מבנות זוגם באמצעות הרשתות החברתיות. עם זאת, שום דיווח שקיבל שב"ס על מקרים כאלו בשנים 2019 - 2022 לא טופל, וזאת בין היתר משום ש"האסיר היה משוחרר". עם סיום שירות החובה, נוהלי שב"ס אינם חלים עוד על סוהרי החובה, וכך גם אחריותו של אגף הביטחון כלפיהם. לאחר השחרור אין להם אפוא כל הגנה מפני הסכנות הכרוכות בפניות מסוג זה, ובפרט בכל הנוגע לפניות מצד אסירים ביטחוניים, המעוררות תחושת חוסר ביטחון.

ביצוע תפקיד ללא הכשרה - על פי השאלונים, שב"ס, במשטרה ובמג"ב שיעור משרתי החובה אשר החלו את שירותם וממתנינים במשך יותר משלושה חודשים להכשרה הנדרשת לצורך מילוי תפקידים היה 18%, 36% ו-47% בהתאמה. בניגוד לנהלים חלק ניכר (43%) ממשרתי החובה במשטרה ובמג"ב מתחילים לבצע את התפקיד שאליו יועדו בלי שעברו הכשרה מתאימה, וזאת יחסית ל-17% מבין המשרתים בשב"ס. כך לדוגמה, סוהר חובה סיפר לצוות הביקורת כי אף ששירת בתפקיד מטה הוא נדרש לתגבר אגפים ביטחוניים ולשמור חמוש במגדל השמירה וזאת בלי שעבר כל הכשרה לכך.



פעולות להגברת מודעות וטיפול באירועי הטרדה מינית - מבקר המדינה מוצא לנכון לציין לחיוב את הפעולות שבוצעו במשטרה, שב"ס ובמשרד לבט"פ כדי להגביר את המודעות לנושא, לטפל באירועים של הטרדה מינית ולמזער את מספרם. למשל, היוה"ל"ם בשב"ס ובמשטרה מרכזות מערך הסברה וטיפול בעניין תלונות בעלות אופי מיני, ובכל היחידות פועלות



ממונות על מניעת הטרדה מינית; מעמידות לרשות הנפגעים מערך תמיכה וליווי על ידי גורמי מקצוע; מקיימות הדרכות וסדנאות מותאמות מגדר בנושא סביבת עבודה בטוחה ומניעת הטרדה מינית ומקיימות מעקב מול גורמי אכיפה ומתן מעטפת רגשית וארגונית; השר לבט"פ מינה יועצת מיוחדת לענייני נשים ומגדר והקים את פורום "מוגנות" - פורום משותף לגופי ביטחון הפנים אשר נפגש על בסיס קבוע, דן בפרקטיקות ובאמצעים להתמודדות עם תופעת ההטרדות המיניות, ממפה אתגרים ומגמות ומגבש הצעות והמלצות למיגור התופעה. על אף הפעולות החיוביות שבוצעו במשרד לבט"פ, במשטרה ובשב"ס, הרי שלאור הממצאים האמורים בדוח זה מומלץ כי כלל הגורמים ימשיכו לפעול לשם הגברת המודעות לנושא.

עיקרי המלצות הביקורת

על שר הביטחון, השר לביטחון הפנים, מפכ"ל המשטרה, נציבת שב"ס והרמטכ"ל לפעול, כל אחד בתחומו, לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה בתחומי המוגנות והביטחון האישי של חיילות החובה וחיילי החובה.

מומלץ כי הממצאים המפורטים בדוח זה יעמדו לנגד עיניו של צוות שהוקם בהנחיית שר הביטחון לבחינה מחודשת של הצבת חיילי חובה בשב"ס בשעה שיגבש את המלצותיו, שאותן הוא נדרש למסור, בהתאם לכתב המינוי, עד 30.11.22.



מוצע כי פעילות המשטרה ושב"ס בתחום המוגנות של משרתי החובה תתבסס על תוכנית עבודה שביסודה יוצבו יעדים לשיפור המצב בהתאם לכמה פרמטרים: שיעור המשרתים בגופים אלה המצויינים כי חוו פגיעה בעלת אופי מיני; שיעור המשרתים המדווחים לגורם מוסמך בארגון על אירועים כאלו; העלאת מידת ההערכה של המשרתים לטיפול בתלונתם ולמענה שניתן לה ועוד.




מומלץ שצה"ל, משטרת ישראל ושב"ס ימשיכו לבצע סקרים בנושא המוגנות של משרתי החובה בגופים אלה כדי ללמוד על רמת המוגנות של המשרתים וכדי שישמשו מסד נתונים לצורך גיבוש תוכנית עבודה לטיפול בנושא. כן מומלץ כי מלוא הממצאים של סקרים אלו יפורסמו לציבור ויועברו לידי הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי בכנסת כדי שתדון בהם. עוד מומלץ כי המשטרה תבחן את הסיבות לפער בין הממצאים העולים מן הסקרים שביצעה לבין הממצאים שהועלו מהשאלונים. משרד מבקר המדינה ממליץ גם שצה"ל, המשטרה ושב"ס יגבירו את שיתוף הפעולה ביניהם וכן עם ארגונים נוספים וינקטו פעולות של שיתוף ציבור, לרבות באמצעות שולחנות עגולים של משרתי חובה ושל משוחררים משירות צבאי - לשם התמודדות עם תופעת ההטרדות המיניות בגופים אלו.





מוצע כי המשטרה ושב"ס יפעלו באופן עיתי ושוטף לאיסוף ולניתוח של כלל הנתונים על דיווחים בנושא מוגנות ופגיעות בעלות אופי מיני ועל הטיפול בהם, בפילוח לפי סוגי עבירות וסוגי משרתים (קבע או חובה). זאת כדי שניתן יהיה לגבש תמונת מצב מלאה ומדויקת על הפגיעות במשרתי חובה ועל הטיפול בהן, וכדי שניתן יהיה לוודא כי מעגל הטיפול הושלם ביעילות ובהקדם.





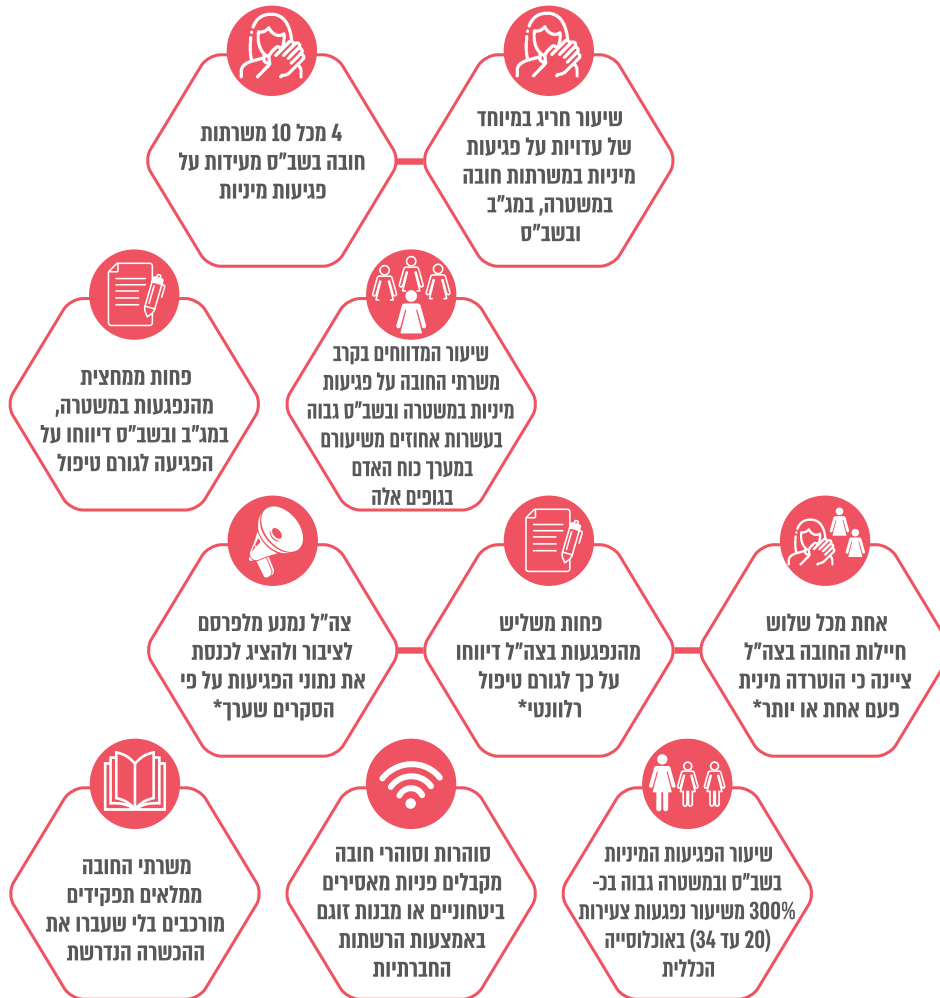
מומלץ כי המלצות דוח הוועדה הציבורית לבירור התנאים של האסירים הביטחוניים המוחזקים בשב"ס יובאו לדין לצורך בחינה והכרעה. 

בתחום הבטחת הביטחון האישי של סוהרים נדרשת הקפדה יתרה על כך שמשרתי החובה שטרם השלימו את הכשרתם המקצועית המלאה למילוי תפקידם באגפי כליאה של אסירים ביטחוניים לא ישולבו בביצוע משימות שלא הוכשרו למלא. 

מומלץ כי משטרת ישראל ושב"ס ישקלו את האפשרות להרחיב את מעטפת התמיכה למשרתי חובה שהשתחררו משירותם, לרבות לנפגעים שדיווחו לראשונה רק לאחר שחרורם על ההטרדה המינית שחוו. במסגרת מעטפת התמיכה יועמדו לרשותם שירותי ייעוץ, יתקיימו פעולות הסברה, ותינתן להם הפניה לגורמי טיפול ואכיפה רלוונטיים. ראוי כי במועד השחרור של משרתים אלו המשטרה ושב"ס לא ינתקו עימם את הקשר בכל הקשור לחוויות שהם חוו בתחומי ההטרדה המינית, המוגנות והביטחון האישי בעת שירותם. 



עיקרי הממצאים כפי שעלו משאלונים של משרד מבקר המדינה



* על פי ממצאי מחקר צה"ל משנת 2022.



התבטאויות של חיילות חובה וחיילי חובה על הטרדות מיניות מצד אסירים ביטחוניים

"אסיר עשה מולי מעשים מגונים בתא שלו" ■ "אסיר אמר לי: **וואי, מה הייתי עושה לך**" ■ "מסתכלים עליי כמו על גנגל שווארמה. זה לא לגיטימי אבל אין מה לעשות עם זה" ■ "זה ידוע שאנחנו הנוף היפה של האסירים" ■ "אני נכנסת לאגף ביטחוני ומלא אסירים מסתכלים עלייך ובוחנים אותך מכף רגל ועד ראש **וזורקים לך אמירות**" ■ "עצור שהובא לתחנה הוריד את התחתונים ואמר לי... [לכצע בו אקט מיני]" ■ אסיר חשף את איבר מינו מול הסוהרת* ■ בזמן ביקורת באגף שני אסירים ביצעו מול הסוהרת **אקט מיני*** ■ האסיר אמר למפקדת האגף: "אני נכנס לתא **רק אם הסוהרת תיכנס איתי**"* ■ במהלך ביקורת בתאו של האסיר הוא ביצע בעצמו אקט מיני ולא הפסיק גם כשהסוהרת הגיעה* ■ אסיר **התחנך ברגלה** של הסוהרת ואמר לה "אם לא היו סורגים, הייתי קופץ עלייך"*

* מתוך תלונות ליוהל"ם שב"ס בשנים 2019 - 2021.



התבטאויות של חיילות חובה וחיילי חובה על הטרדות מיניות מצד משרתי הקבע

"עשית ניתוח הגדלת חזה?" ■ "בשב"ס זה מאוד נפוץ הטרדות מיניות. סוהרי קבע רואים חיילות ומנסים, לא הולך להם ומנסים שוב. לא חסרים מקרים" ■ "חברים אמרו לי: 'זה איש קבע, בסוף זה ידפוק אותך, את תצאי לא בסדר, חבל לצאת נגדו'; "יש קטע לאנשי קבע **לדבר בצורה יותר מינית ויותר מחפיצה** עם חיילות בסדיר"; "לא יודעת למה אבל הם מרגישים יותר בנוח איתן"; "זה עצוב שאני אומרת את זה אבל **בהתחלה זה קשה** אבל **לאט לאט לומדים לקבל את זה** ומחליקים את זה"; "זה לא משהו שאני אומרת - איך לא התלוננתי עליו? בסוף **בלעתי את הרוק** וזה מה שיש" ■ "יש אווירה בעלת אופי מיני וכן יש ניסיונות לטייח את זה". ■ "התחיל לשים עליי ידיים ולהתקרב. העפתי את הידיים שלו. ואז מבחינה פיזית זה הפסיק. אבל זה המשיך באמירות וקולות מטרידים. **הרגשתי לא בנוח**. אמרתי לו: אתה נשוי. הוא השיב: לא נורא. אני בכל מקרה מתגרש" ■ "הוטרדתי מינית מצד סגן מפקד המשמרת אך לא התייחסו לזה. **מצטערת על הרגע שהגעתי לכאן**" ■ "את חווה כאן דברים שילדים לא אמורים לחוות" ■ "בעיניים שלי ראיתי כיצד **קצינים משכנעים** סוהרת חובה **להימנע מלהגיש תלונה במשטרה** נגד סוהר קבע שתקף אותה מינית" ■ "הרבה מהמשרתים **מבוגרים יותר מהחיילות הצעירות שמתגייסות**, והם מדור אחר שכנראה חושב שלגיטימי לדבר באופן בוטה" ■ "קצין שאל למה אני עם חבר ולמה אני לא מוכנה לנסות דברים אחרים; אחר כתב שהוא בדרך הביתה אבל אם אני לא במיטה שלו אין טעם שיצא" ■ **"את בתולה?"**



התבטאויות של סוהרי חובה על היעדר ביטחון אישי

"תמיד יש את **הפחד** שיעשו לך משהו" ■ "האסירים לא צפויים. בשנייה האסירים יכולים להתהפך עליך, **לשפוך מים חמים או להצית אש**" ■ "בהתחלה מאוד **פחדתי** אבל פשוט **התרגלתי**" ■ "האסירים צעקו 'אתה מת בחוץ'. **שיקשקתי**" ■ "הם יודעים עלינו הכול. ראיתי מחברת עם רישומים שהם מנהלים עלינו: **היכן גרים, מצב כלכלי, רושמים מתי נכנסתי, איך עשיתי סריקה**" ■ "ראיתי כאן עשרות פעמים דברים **שאני לא מאחל לאף אחד לראות**" ■ "ראיתי **זוועות**. **אסיר חתך את ורידיו לנגד עיניי**" ■ "אסירים כמעט תקפו אותי כמה פעמים" ■ "מצאתי את עצמי **לבד** בין שתי דלתות בשטח קטן עם **שבעה אסירי חמאס**"

מתיאוריהם של סוהרי החובה המשרתים במתקני הכליאה הביטחוניים שנשמעו במהלך המפגשים עימם ובשיחות הטלפון שקיימו עימם עובדי משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור.

סיכום

פגיעות מיניות עלולות לגרום לעיתים נזקים קשים וארוכי טווח ולערער באופן ניכר את תחושת השליטה של הנפגע בחייו ובגופו וכן את זכותו לפרטיות ולמרחב אישי מוגן. חלק ניכר מהפגיעה הנפשית המלווה את הנפגע כרוך בשלילה של הביטחון האישי ובתחושה שהופקע ממנו חופש הבחירה על גופו ועל מעשיו. הנפגעים זקוקים לשם כך לתחושה של מוגנות - פיזית ורגשית - ובכלל זאת לדעת שהקהילה ומערכות האכיפה פועלות כמיטב יכולתן ליצור סביבה בטוחה, למנוע את הישנות הפגיעה ולמצות את הדין עם הפוגע. דברים אלו נכונים ביתר שאת שעה שמדובר בגופים האמונים על אכיפת החוק במדינת ישראל ובאוכלוסייה של חיילות וחיילים צעירים המבצעים את שירות החובה שלהם בארגונים הייררכיים לצד משרתי קבע מבוגרים, וסוגי המשימות שמוטלות עליהם הן ברובן מאתגרות ומורכבות מהבחינה הנפשית.



מוגנות משרתי החובה (חיילות וחיילים) ביחידות המשרד לביטחון הפנים - דוח ביניים מיוחד

מבוא

זה עשרות שנים, החל משנת 1995, מוצבים חיילים ביחידות מחוץ לצה"ל (להלן גם - משרתי חובה¹). רבים מהם, כ-5,500 חיילות וחיילים מדי שנה, משרתים ביחידות המשרד לביטחון הפנים, ובהן משטרת ישראל (להלן גם - המשטרה), משמר הגבול (להלן - מג"ב) ושירות בתי הסוהר (להלן - שב"ס).

לאחרונה הסדר שירות ייחודי זה, החורג ממתכונת השירות הסדיר בצה"ל, עלה לסדר היום הציבורי, בעיקר על רקע חשיפת האירועים שנודעו בציבור כ"פרשת הסרסור בסוהרות בכלא גלבוע", שבמסגרתה סוהרות שובצו, לכאורה, לעבודה ללא ידיעתן, על פי בקשה של אסיר ביטחוני, כדי להשיג ידיעות מודיעיניות. על פי הפרסומים, האסיר הביטחוני ביצע, לכאורה, תקיפות מיניות של אחת מסוהרות החובה (להלן - הפרשה)². הפרשה נחשפה בשנת 2018, אך זכתה לסיקור תקשורתי נרחב במיוחד החל משנת 2021, לאחר שמפקד הכלא אישר במסגרת עדותו בוועדת הבדיקה הממשלתית לאירוע בריחת האסירים מבית סוהר גלבוע את פרטי הפרשה ושאכן היה ניצול של סוהרות למטרות מודיעיניות. בהמשך לכך הורה פרקליט המדינה לחדש את החקירה הפלילית בעניין. ביולי 2022 נחקר חשד כי במסגרת הפרשה בוצעו, לכאורה, גם מעשי אונס, מעשים מגונים והטרדה מינית של סוהרות שונות.

בעקבות חשיפת הפרשה הקים צה"ל בדצמבר 2021 צוות בדיקה בראשותו של תא"ל (במיל) גיא חסון בנושא מעטפת השירות של משרתי החובה מחוץ ליחידות צה"ל (להלן - ועדת חסון); התקיימו דיונים בוועדת חוץ וביטחון ובוועדת ביטחון הפנים בכנסת, ותוקף הוראות השעה שמכוחן מוצבים משרתי החובה במשטרת ישראל ובשב"ס, אשר תחולתן מחודשת מדי שלוש שנים, הוארך למשך שנה אחת בלבד - עד 31.12.2022. כמו כן, באוגוסט 2022 הוקם בהנחיית שר הביטחון צוות לבחינה מחודשת של הצבת חיילי חובה בשב"ס³ בעקבות הדיווחים בתקשורת על התנהלות חמורה ואירועים קשים, ובכלל כן תקיפות על רקע מיני, שאירעו לכאורה בבית הסוהר 'גלבוע' (להלן - צוות הבדיקה).

תחומי הביקורת

בדצמבר 2021 הודיע מבקר המדינה כי בכוונתו לבצע ביקורת בנושא הצבת משרתי החובה ביחידות המשרד לביטחון הפנים (להלן - המשרד לבט"פ). בחודשים פברואר עד ספטמבר 2022

1 בדוח זה משרתי חובה - לרבות משרתות חובה.

2 סוהרת חובה היא משרתת חובה ששירותה הצבאי מתבצע בשב"ס. בדוח זה סוהרים - לרבות סוהרות; שוטרים - לרבות שוטרות; נפגעים - לרבות נפגעות.



ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא שירות חובה ביחידות המשרד לבט"פ³. במסגרת ביקורת זו נבדקים היבטים שונים של הנושא, ובהם: המשימות המוטלות על משרתי החובה, המענה הרפואי הניתן להם, ההכשרה לתפקידים, תנאי השירות שהם זכאים להם, המוגנות שלהם ומידת המועילות של שירותם.

נוכח חומרת הממצאים וכיוון שהם הועלו בימים שבהם נושא שירות החובה של חיילות מחוץ לצה"ל, בייחוד בשב"ס, עומד על סדר היום הציבורי, החליט מבקר המדינה כי יש מקום להכין דוח ביניים המסכם את הממצאים שהועלו בנושא המוגנות ולפרסמו לציבור. דוח הביניים מעלה ממצאי ביקורת כבדי משקל בכל הקשור למוגנות החיילים שמשרתי במשטרה, במג"ב ובשב"ס.

החשיבות שנודעת למיצוי ההליכים לבחינת הנושא, הננקטים בעת הזו, והצורך בהכנת דוח ביניים על מנת שימשמש תשומה להליכים אלו, מקורם, בין היתר, בשלושה מאפיינים ייחודיים של הנושא: האחד, אופי האוכלוסייה שבה מדובר - משרתות ומשרתים צעירים, חלקם הגדול בעלי פרופיל עורפי ובעיות תנאי שירות רבות, חסרי ניסיון, בשלות נפשית והכשרה מספקים; השני, אופי השירות של משרתי החובה במשטרה ובשב"ס, כמיעוט קטן⁴, צעיר וזוטר המצוי בממשק הדוק ומתמשך עם משרתי קבע מבוגרים בסביבה אזרחית, לעתים קרובות ביחידות ובמשך שעות ארוכות; והשלישי, אופי המשימות המוטלות עליהם במהלך שירותם, החושפות אותם לאירועים קשים מהבחינה הנפשית, כפי שהעידו חלקם לפני צוות הביקורת.

טעם חשוב נוסף לפרסום דוח ביניים בעת הזו הוא התחלת פעילותו של הצוות לבחינה מחודשת של הצבת חיילי חובה בשב"ס⁵. צוות הבדיקה הונחה לבחון, בין היתר, את הצורך בהמשך הצבתם של משרתי חובה באגפים הביטחוניים בבתי הסוהר, ובפרט את הצורך במגע ישיר עם אסירים ביטחוניים; את סוגי התפקידים שימלאו משרתי החובה ואת המשימות שיוטלו עליהם, אם יוחלט להמשיך להציבם באגפים אלו, וכן את אחריותו של צה"ל למשרתי החובה מחוץ לצה"ל, בהמשך למסקנות ועדת חסון. הממצאים המפורטים בדוח זה הובאו לעיונו של צוות הבדיקה בטרם גיבש המלצותיו.

הגופים המבוקרים

הביקורת בוצעה במשרד לבט"פ, במשטרה ובשב"ס. בדיקות השלמה בוצעו במשרד הביטחון ובצה"ל.

- 3 בעבר פורסמו דוחות ביקורת שעסקו בהצבת משרתי חובה במשטרת ישראל: מבקר המדינה, דוח שנתי 60א (ינואר 2010), "שירות חיילי חובה מחוץ ליחידות צה"ל", עמ' 123; מבקר המדינה, דוח שנתי 63ג (מאי 2013), "מקומה ותפקודה של התחנה בישראל", עמ' 459. דוחות אלו לא עסקו בנושא המוגנות של משרתי החובה. ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 70ב (מאי 2020), "יישום החוק למניעת הטרדה מינית", עמ' 3.
- 4 כ-6% בשב"ס וכ-7% מכלל מערך כוח האדם במשטרה (כולל מתנדבים ומג"ב).
- 5 צוות הבדיקה פועל על פי כתב מינוי מ-17.8.2022.



סיורים במתקני כליאה ביטחוניים

בחודשים יולי ואוגוסט 2022 ביקר צוות הביקורת בשבעה מתקני כליאה ביטחוניים של שב"ס ושוחח עם כ-150 משרתי חובה המוצבים בהם (יותר מ-25% מכלל סוהרי החובה המשרתיים כיום בשב"ס)⁶. המפגשים התקיימו שלא בנוכחות המפקדים, ובמהלכם התייחסו משרתי החובה לסוגיות שונות הקשורות לשירות החובה שלהם בשב"ס.

הפצת שאלונים בקרב משרתי חובה במשטרה ובשב"ס

באוגוסט 2022 ערך משרד מבקר המדינה סקר במרשתת (אינטרנט) בנושא באמצעות שאלונים שהפיץ בקרב כ-13,000 משרתי חובה⁷ ומשוחררים משירות חובה במשטרה (בכלל זה במג"ב) ובשב"ס (להלן - השאלונים), כמפורט להלן:

3,529 משרתי חובה במג"ב ו-1,021 משרתי חובה במשטרה (להלן גם - שח"ם)⁸; 5,134 משוחררים משירות חובה במג"ב ו-2,050 משוחררים משירות חובה במשטרה (שח"ם)⁹ בשנים 2019 - 2021. כ-550 משרתי חובה בשב"ס וכ-710 משוחררים משירות חובה בשב"ס באותן שנים.

1,907 (14.4%) מהנמענים השיבו על השאלונים. משרתי החובה נדרשו להשיב על שאלות הקשורות, בין היתר, לנושא המוגנות במהלך שירותם ובכלל זה סוגיות אלה: פגיעות מיניות או פגיעות בנושאי רווחה, יחס מפקדים, התעמרות, התנהגות פרועה, טיפול רפואי או נושאים אחרים; וכן חשיפה לאירועים חריגים שלא טופלו כהלכה. משרתי החובה נשאלו גם אם נדרשו לבצע את התפקיד שאליו שובצו בתקופת ההמתנה להכשרה ואם המשימות שהוטלו עליהם תאמו את יכולותיהם. מספר המשיבים שנכללו בניתוח הנתונים מסתכם ב-1,275¹⁰.

6 המפגשים התקיימו במתקני הכליאה הבאים: עופר; קציעות; שקמה; דמון; נפחא; מגידו; רמון.

7 מספר משרתי החובה שאליהם נשלחו השאלונים נכון למועד הפצתם.

8 נוסף על אלו, השיבו על השאלונים 177 משרתי חובה שלא ציינו אם הם משרתיים במג"ב או בשח"ם.

9 נוסף על אלו, השיבו על השאלונים 38 משוחררים שלא ציינו אם שירתו במג"ב או בשח"ם.

10 חלק מהנמענים לא השלימו את מילוי השאלון ונתוניהם לא נותחו. 1,907 החלו למלא את השאלון, 1,156 נשאלים (61%) מילאו את כל השאלון, ו-119 נוספים השיבו לפחות על שאלה אחת של מוגנות (6%) ונכללים בניתוח השאלונים אף שלא סיימו למלאם. בסך הכול נותחו נתוניהם של 1,275 נשאלים, שהם 67% מסך החיילים שהחלו למלא את השאלון. שיעור ההיענות, הכולל את המשיבים שהשלימו את השאלונים והמשיבים שהשיבו לפחות על שאלת מוגנות אחת, היה 9.8%. גודל המדגם הנדרש עם מרווח טעות של 4.4% ורמת ביטחון של 95% הוא 500. ניתוח הנתונים בוצע כאמור על יותר מ-1,200 משיבים, כלומר יותר מפי 2 מגודל המדגם הנדרש. כאשר מפלחים את התוצאות לפי גופים, גודל המדגם שמתקבל בשב"ס נמוך מהרצוי. כדי להעריך את מהימנות כל אחת מהתוצאות שהתקבלו חושבה טעות הדגימה היחסית (RSE) לכל אחד מהתאים. טעות דגימה יחסית בין 1% ל-30% מעידה על מהימנות הנתון. במקרים שבהם טעות הדגימה גבוהה מ-30% מובאת התייחסות לכך בגוף הדוח.



תרשים 1: התפלגות המשיבים על השאלון, לפי מגדר



סך המשיבים בניתוח השאלון* 1,275

על פי ממצאי השאלונים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * 122 מהנשאלים לא השיבו על השאלה המתייחסת למגדר (האם אתה גבר/אישה?). השיעור מתייחס לנשאלים שהשיבו על שאלה זו.

קשר טלפוני עם משרתי חובה

אף שהשאלונים היו אנונימיים, למשיבים שהביעו נכונות לכך שצוות הביקורת ייצור קשר עימם לצורך קבלת מידע נוסף ניתנה האפשרות לציין פרטים אישיים. בעקבות כך יצר משרד מבקר המדינה קשר טלפוני עם כ-70 משיבים, משרתי חובה או משוחררים בשלוש השנים האחרונות משירות חובה במשטרה, במג"ב או בשב"ס. את שיחות הטלפון קיימו עובדים בנציבות תלונות הציבור שבמשרד מבקר המדינה אשר מנוסים בקיום קשר עם אזרחים המגישים לנציבות תלונות וכן עובדי משרד מבקר המדינה (להלן - השיחות הטלפוניות).

נתוני יסוד

בשנת 2021 שירתו במשטרה כ-1,045 משרתי חובה (איוש בהיקף 90% מהתקן¹¹), רובם בתפקידי סיור, מפעילי מוקדים (בעיקר מוקד 100 ו-110) ותפקידי מינהלה. 774 (74%) מכלל משרתי החובה במשטרה הם נשים, ו-271 (26%) הם גברים. בשב"ס שירתו בשנת 2021 כ-570 משרתי חובה (איוש בהיקף 75% מהתקן), רובם הגדול כסוהרי חובה באגפים הביטחוניים במתקני הכליאה השונים ברחבי הארץ¹². 196 (35%) מכלל משרתי החובה בשב"ס הם נשים, ו-

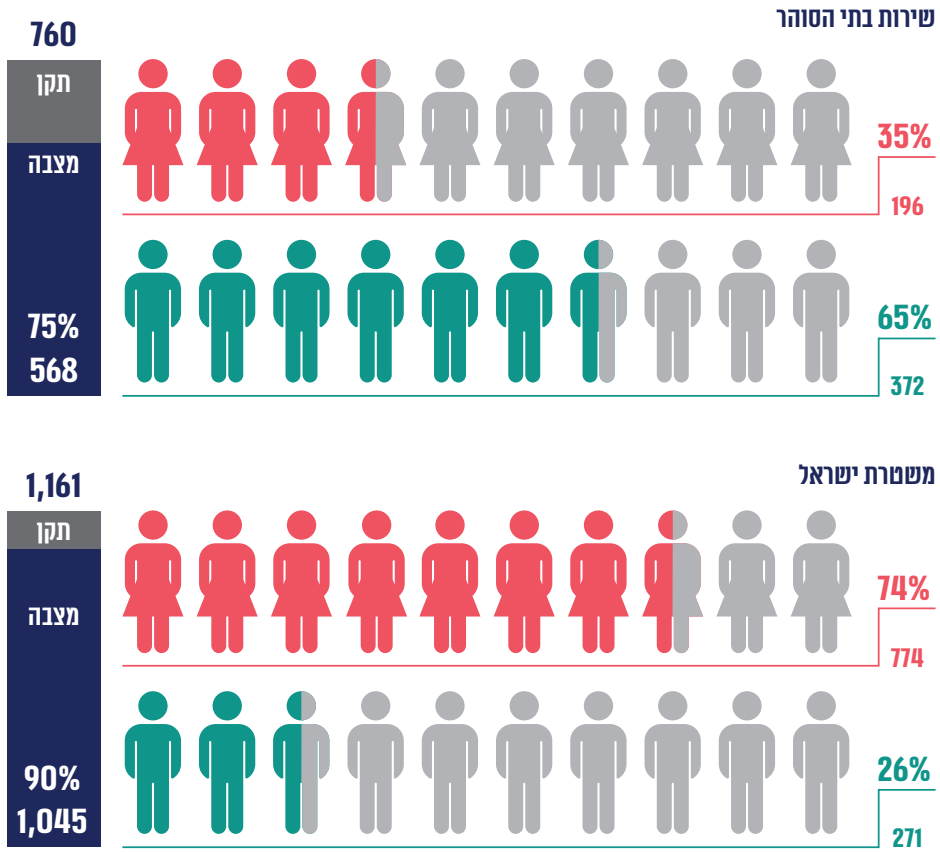
11 תקן - מספר התפקידים לאיוש; מצבה - מספר התפקידים המאושים בפועל בזמן מסוים.

12 צוין כי על פי חוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986 חייל המוצב לשירות בשב"ס ישרת ביחידות של שב"ס שתפקידן הוא "אבטחה של בתי סוהר המשמשים להחזקת אסירים ביטחוניים בלבד או של אגפים בבתי הסוהר, המשמשים להחזקת אסירים ביטחוניים בלבד, ולצורך אבטחתם של אסירים כאמור וליוויים וכן ביחידות אחרות של שב"ס, בתפקידים של שירותי מינהלה הנוגעים לארגון כוח אדם וטיפול בפרט שיינתנו רק ליוצא צבא שהוצב לשרת בשב"ס, ששר הביטחון קבע בצו". כלומר, על פי החוק סוהרי החובה בשב"ס לא ישרתו ביחידות המשמשות להחזקה של אסירים פליליים או בתפקידי אחזקה או ליווי של אסירים פליליים.



372 (65%) מהם הם גברים. בשב"ס מוחזקים כ-14,500 אסירים ועצורים, מכלל זה כ-4,400 אסירים ועצורים ביטחוניים (נכון ליוני 2022)¹³.

תרשים 2: תקן, מצבה ותמהיל משרתי החובה במשטרה ובשב"ס, 2021

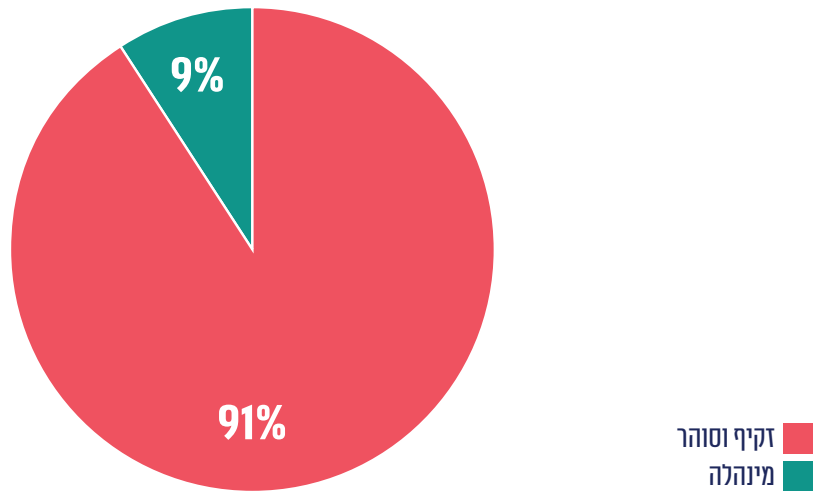


על פי נתוני משטרה ושב"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

13 שב"ס, דוח כלואים (רבעון שני, 2022).

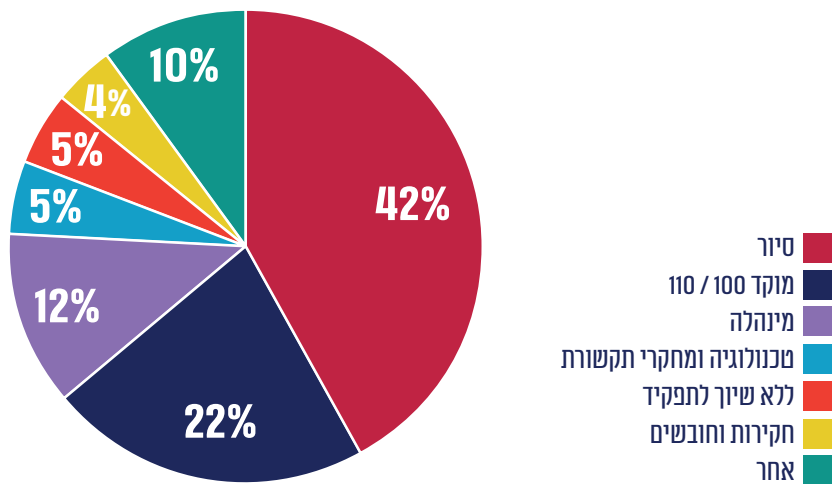


תרשים 3: התפלגות התפקידים של משרתי חובה בשב"ס, 2021



על פי נתוני שב"ס מנובמבר 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 4: התפלגות התפקידים של משרתי חובה במשטרה, 2021



על פי נתוני המשטרה בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מניעת הטרדות מיניות

בסעיף 4 לחוק למניעת הטרדה מינית, התשנ"ח-1998 (להלן - החוק), נקבע כי "לא יטריד אדם מינית את זולתו ולא יתנכל לו", ובסעיף 3 מפורטים המעשים המהווים הטרדה מינית¹⁴. סעיף 5 לחוק קובע כי הטרדה מינית והתנכלות הן עבירות פליליות ומפרט את העונשים שניתן להשית בגינן¹⁵. סעיף 7 לחוק קובע כי מעסיק חייב לנקוט אמצעים סבירים כדי למנוע הטרדה מינית או התנכלות במסגרת יחסי עבודה על ידי עובדו, או על ידי ממונה מטעמו שאינו עובדו, וכי עליו לטפל בכל מקרה כאמור, ולשם כך עליו לקבוע דרך יעילה למניעת מקרי הטרדה מינית או התנכלות ולטיפול במקרים אלה, אם אירעו. בסעיף 11 נקבע כי הוראות החוק חלות על המדינה, וכי לעניין הוראות סעיפים 7 ו-8 ייחשבו כוחות הביטחון "מעסיק", והמשרת בהם ייחשב "עובד" (אם אין בינם לבין המשרתים בהם יחסי עבודה). צבא ההגנה לישראל, המשטרה ושב"ס נמנים כולם עם כוחות הביטחון.

תכלית החוק היא לאסור על הטרדה מינית כדי להגן על כבודו של אדם, על חירותו ועל פרטיותו, כדי לקדם שוויון בין המינים. המשטרה ושב"ס קבעו כמה נהלים ופקודות בקשר לאופן הדיווח והטיפול בעניינין של תלונות על הטרדה מינית או בענייני התנהגות שאינה הולמת בעלת אופי מיני בכל הרמות - הפלילית, המשמעתית והפיקודית. הפקודות נועדו לשמור על סביבת עבודה מכבדת ולמנוע את האפשרות שגורם בכיר, בדרגתו או בתפקידו, ינצל גורם בתפקידו זוטרי יחסית (אישה או גבר) או יפגע בו.

מאפייני עבירות המין שונים מהמאפיינים של פגיעות אחרות, נפגעים רבים נמנעים מלדווח על הפגיעה מטעמים של פגיעה חמורה בפרטיות, בושה, האשמה אישית, הדחקה, החשש שלא יאמינו להם, יחסי הכוחות הנוטים לרעתם ואף בשל עוגמת הנפש הכרוכה בהתמודדות עם הליכי הטיפול בתלונה. לפיכך פגיעות רבות אינן מדווחות וממילא אינן מטופלות, הן בהיבט הרגשי של הנפגע והן בהיבט של מיצוי הדין עם הפוגע¹⁶.

בדוח ועדת חסון¹⁷ נכתב על משרתי החובה במשטרה כי העניינים שבאחריות היועצת לענייני מגדר המשמשת הממונה על מניעת הטרדה מינית (להלן - יוה"ם) "מנוהלים לשביעות רצון המשרתים במשטרה וכי הצוות התרשם כי סביבת העבודה בה משרתים השוטרים הסדירים הינה סביבה המאפשרת פרטיות של המשרתות בה, לרבות הסיוורים המשותפים שמבצעים שוטר לצד שוטרת. לתחושת המשרתים, יש מודעות גבוהה מאוד בארגון לכללי השירות המשותף של

14 המעשים המפורטים בחוק הם (א) סחיטה באיומים, כמשמעה בסעיף 428 לחוק העונשין, כדי לדרוש מאדם לעשות מעשה בעל אופי מיני; (ב) מעשים מגונים כמשמעהם בסעיפים 348 ו-349 לחוק העונשין; (ג) הפניית הצעות חוזרות ונשנות בעלות אופי מיני לאדם אשר הראה למטריד כי אינו מעוניין בהצעות האמורות; (ד) התייחסויות חוזרות ונשנות כלפי אדם, המתמקדות במיניותו, אף שאותו אדם הראה למטריד כי אינו מעוניין בכך; (ה) התייחסות מבוזה או משפילה המופנית לאדם ביחס למינו או למיניותו, לרבות לנטייתו המינית; (ו) פרסום תצלום, סרט או הקלטה של אדם (לרבות עריכה או שילוב של כל אחד מהם, ובלבד שבנסיבות ניתן לזהות את האדם), המתמקד במיניותו, בנסיבות שבהן הפרסום עלול להשפיל את האדם או לבזותו, אם לא ניתנה הסכמתו לפרסום, למעט פרסום בנסיבות מסוימות המפורטות בסעיף. בהתאם לסעיף 3(א)(6)(ג), כשמדובר במשרתים הצעות או התייחסויות כמפורט בס"ק ג ו-ד הן הטרדה מינית אף אם המוטריד לא הראה למטריד כי אינו מעוניין בהצעות או בהתייחסויות האמורות.

15 בסעיף 6 לחוק נקבע כי הטרדה מינית והתנכלות הן גם עוולות אזרחיות, וחלות עליהן הוראות פקודת הניקיון. הסעיף אף קובע פיצוי ללא הוכחת נזק בסך של 120,000 ש"ח.

16 הוועדה הבין-משרדית לבחינת הטיפול בנפגעי עבירות מין בהליך הפלילי - דין וחשבון (2019).

17 מסקנות הוועדה הוצגו בישיבת ועדת חוץ וביטחון מיום 9.5.22.



גברים לצד נשים"; אשר למשרתי החובה בשב"ס ציינה הוועדה כי "המשרתים בשב"ס זוכים ליחס הוגן בכל הנוגע לפרטיותם ביחידה. המשרתים אף ציינו בשיחות עם הצוות כי הם מתודרכים בנושא הטרדות מיניות עם קליטתם ביחידה, ומכירים את ממונת יוה"ל"ם ביחידתם. משרתים שפנו לממונה העידו כי זכו לטיפול טוב ומהיר". לצד אלו עלה בשני הגופים צורך בהגברת המודעות לאפשרות הפנייה למוקד מהו"ת¹⁸ וליוה"ל"ם צה"ל, ללא צורך בתיאום עם הגופים (משטרה או שב"ס) או בעדכונם.

להלן יוצגו הממצאים שהעלתה הביקורת בתחום המוגנות של משרתי החובה בשב"ס ובמשטרה וההטרדות המיניות שלהם. ממצאים אלו מבוססים על ניתוח התשובות על השאלונים, על התרשמות משיחות בעל פה עם משרתי החובה ומביקורים בבתי כלא ביטחוניים ועל מסמכים פנימיים של המשטרה ושב"ס¹⁹. יצוין כי הממצאים העולים מדוח זה אינם עולים בקנה אחד עם מסקנותיה של ועדת חסון.

שיעור הפגיעות המיניות במשטרה, במג"ב ובשב"ס

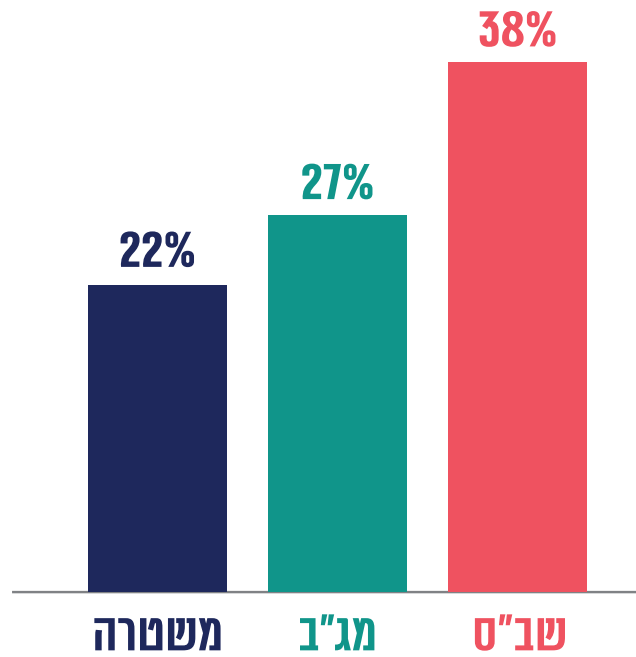
בביקורת עלה כי אחת מכל ארבע משרתות חובה שהשיבה על השאלון (161 מתוך 644 משיבות שהן כ-25%) ציינה כי חוותה במהלך שירותה - 24 חודשים - פגיעה מינית אחת או יותר²⁰.

נמצא כי שיעור משרתות החובה בשב"ס שהשיבו כי חוו פגיעה מינית היה הגדול ביותר - 38%, דהיינו כארבע מתוך עשר משרתות חובה שהשיבו על השאלון ציינו כי חוו פגיעה מינית אחת או יותר.

18 מרכז התמודדות ותמיכה (מהו"ת) הוא מרכז סיוע וטיפול שייעודו להעניק טיפול רגשי ורפואי וליווי משפטי לכלל המשרתים והמשרתות בצה"ל בתחומי פגיעה על רקע מיני ואלימות במשפחה או בקשר הזוגי.
19 ניתוח השאלונים מתייחס לנשים ולגברים כאחד אלא אם נאמר אחרת.
20 כ-17% ממשרתי החובה שהשיבו לשאלון (נשים וגברים) ציינו כי חוו במהלך שירותם פגיעה מינית אחת או יותר. נוסח השאלה היה "האם במהלך השירות חווית פגיעה מינית כלשהי לרבות הצעות או אמירות בעלות אופי מיני?".



תרשים 5: התפלגות שיעורי משרתות החובה שציינו כי חוו פגיעה מינית, לפי הגוף שבו שירתו



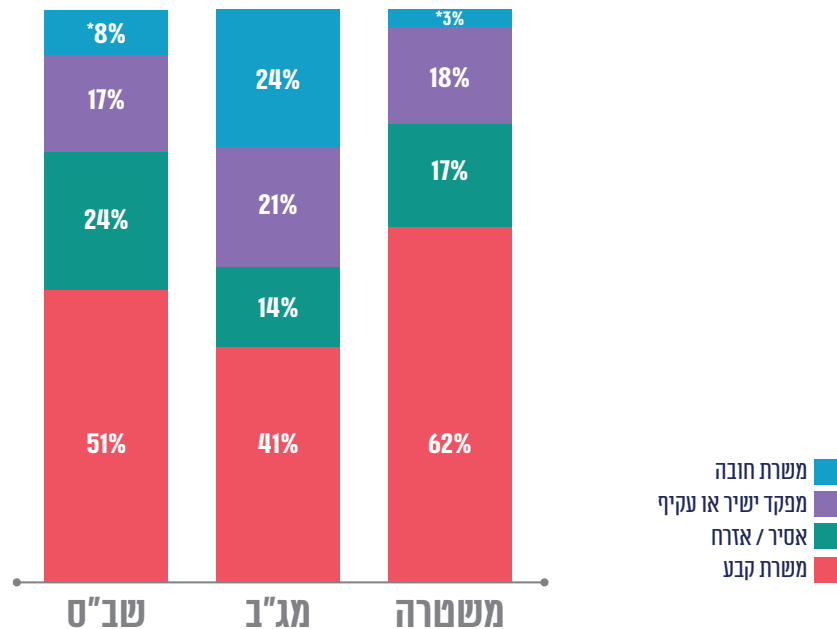
על פי ממצאי השאלונים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בתשובה שמסר שב"ס למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2022 (להלן - תשובת השב"ס), צוין כי בשנה האחרונה נעשתה הרחבה של המענים לסוהרי החובה בתחום המוגנות.

עוד נמצא שכ-70% מהפגיעות במשרתי חובה בוצעו על ידי משרת קבע או מפקד: 52% מהמשרתים (144) שהשיבו כי חוו פגיעה מינית ציינו כי הפוגע היה משרת קבע (שאינו מפקד), ו-19% מהמשרתים (52) ציינו כי הפוגע היה מפקד ישיר או עקיף שלהם. בתרשים שלהלן מוצגים ממצאי השאלונים ביחס למיהות הפוגעים שעליהם דיווחו המשיבים.



תרשים 6: פילוח הפוגעים, לכאורה, לפי גופים



על פי ממצאי השאלונים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* טעות הדגימה היחסית גבוהה מ-30%.

את רוב הפגיעות המיניות שעליהן דיווחו משרתי החובה בשאלונים ביצעו, לכאורה, משרתי קבע. ממצא זה חוזר ונשנה בכל אחד משלושת הגופים - המשטרה, מג"ב ושב"ס. עוד עולה כי במג"ב שיעור הפגיעות מצד משרתי חובה הוא הגדול ביותר מבין שלושת הגופים.

בתשובת שב"ס נמסר כי המורכבות שבשירות עם סוהרי קבע לצד מתכונת של עבודה במשמרות, בהן משמרות לילה לבד בתוך האגפים, מוכרת לגורמים הרלוונטיים ובהתאם לכך מבוצעות פעולות הסברה והדרכה וכי האירועים המדווחים מטופלים בחומרה.

בתשובה שמסרה המשטרה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2022 (להלן - תשובת המשטרה) צוין כי את שיעור הפגיעות הגדול יחסית מצד משרתי חובה במג"ב יש לראות על רקע אופי החיל ומספרם הגבוה של משרתי החובה. פעילות ההסברה המתקיימת עם משרתי החובה במג"ב מתקיימת בכל מסגרת, משלב הגיוס וההכשרה ובמהלך השירות.

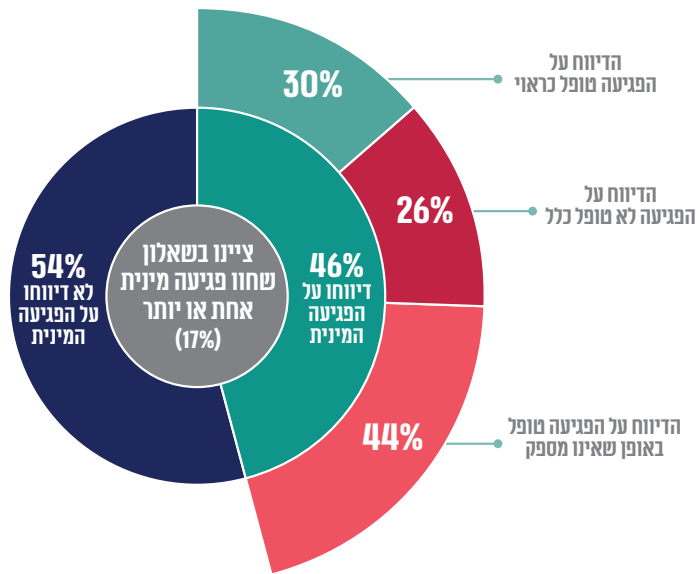


הדיווח על הפגיעה והטיפול בה

הוועדה לגיבוש תכנית לאומית למאבק בתופעת ההטרדות המיניות בחברה הישראלית²¹ התייחסה בהמלצותיה משנת 2019 לנושא הדיווח על פגיעות מיניות במקומות עבודה. על פי ההמלצות הוועדה, על אף המודעות הציבורית הגוברת לנושא הטרדות מיניות, קורבנות רבים חוששים לדווח על אירועים של הטרדה מינית. ההחלטה של הנפגע להתלונן ולחשוף את הפגיעה מחייבת תעצומות נפש ולעתים מתקבלת שנים ארוכות לאחר הפגיעה. במציאות זו, קשה לעמוד על ההיקף המדויק של התופעה. נשים רבות מעדיפות להמשיך הלאה בחייהן בלי להתמודד עם חשיפת המקרה, וזאת גם בשל חשש מפגיעה.

משרתי החובה שנפגעו מינית במשטרה, במג"ב ובשב"ס, יכולים לפנות לגורמים שונים כדי לדווח על הפגיעה המינית, ובכלל זה ביכולתם לפנות אל היוה"ל"ם, המפקד הישיר או המפקד העקיף או מרכז מהו"ת הפועל בצה"ל.

תרשים 7: התפלגות נתוני הדיווח על פגיעה



על פי ממצאי השאלונים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

פחות ממחצית ממשרתי החובה (96 מתוך 209, שהם כ-46%) אשר ציינו בשאלונים כי חוו במהלך שירותם פגיעה מינית דיווחו על הפגיעה לגורם כלשהו בארגון שבו שירתו או מחוצה לו (יוה"ל"ם, מפקד, מרכז מהו"ת וכיוצא באלה).

21 ראו הרשות לקידום מעמד האישה, המלצות הוועדה לגיבוש תכנית לאומית למאבק בתופעת ההטרדות המיניות בחברה הישראלית (ינואר 2019).



בתשובת שב"ס נמסר כי מבוצעות פעולות משמעותיות לפרסום אמצעי הפניה לדיווח וכי נפתח קו חם ייעודי לארגון.

בתשובת המשטרה נמסר כי המדור למניעת הטרדה מינית ימשיך לפעול להעלאת שיעור הדיווחים, לפרסום ולהנגשה של שירותי המדור, וזאת כחלק מתוכנית העבודה לשנת 2023. עוד צוין כי תוכנית העבודה של מג"ב לשנים 2021 - 2022 כללה טיפול בהטרדות מיניות ופעילות למניעתן בכלל המרחבים, וכי תוכנית דומה תגובש גם לשנת 2023.

בתשובה שמסר המשרד לביטחון הפנים למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2022 (להלן - תשובת המשרד לבט"פ) צוין כי תופעת ההטרדות המיניות מצויה בתת-דיווח, וזאת בשל המחירים האישיים הכבדים הכרוכים בדיווח על הטרדה במקום עבודה. בשל כך, על המנהלים והמפקדים בגופי המשרד לביטחון הפנים מוטלת אחריות פיקודית לעשות כל שביכולתם ללוות אירועי הטרדות מיניות ולטפל בהם בכל השלבים וכן לפעול לעלייה בדיווחים לצד נקיטת צעדים חד-משמעיים מול הפוגעים.

70% ממשרתי החובה שבחרו לדווח על הפגיעה המינית השיבו כי התלונה לא טופלה כלל (26%) או טופלה באופן לא מספק (44%).

בתשובת שב"ס צוין כי דיווחים המתקבלים במערך היוה"ם מטופלים באופן מקצועי ויסודי, תוך ליווי הנפגעים ועדכונם בכל שלבי הטיפול, גם לאחר שחרורם משירות חובה.

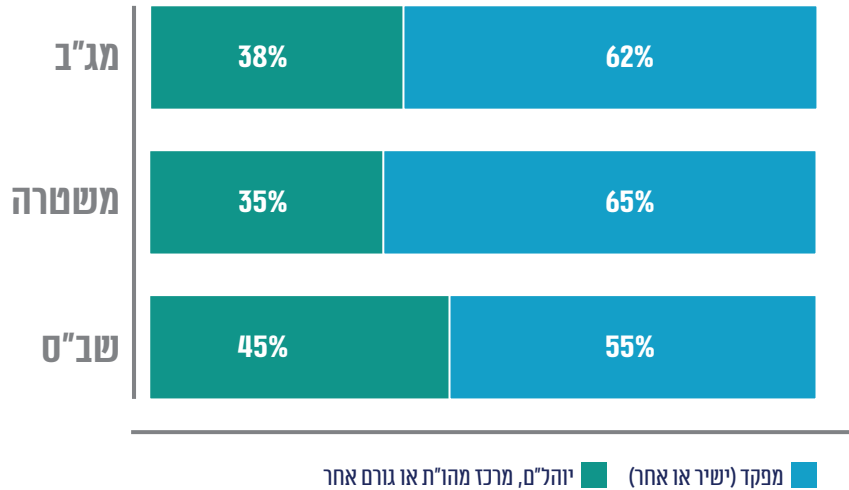
בתשובת המשטרה צוין כי תחושתו הסובייקטיבית של נפגע (החשובה כשלעצמה) אינה מעידה בהכרח על מידת מקצועיותו של הטיפול. עוד צוין כי לנכונות הנפגע להגיש תלונה רשמית בגופי האכיפה הרלוונטיים קיימת השפעה ישירה על הטיפול המשפטי בדיווח, ואולם יתר מישורי הטיפול מוצעים לנפגע ללא קשר להחלטה על הגשת תלונה.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי הגורמים האמונים על הטיפול בנפגעים על רקע מיני ייתנו משקל רב לחוויה הסובייקטיבית של אותם נפגעים בדבר איכות סוגי הטיפול השונים בעניינים והשקיפות שלהם.



להלן התפלגות המענה של המשרתים על השאלה לאיזה גורם הם פנו לאחר הפגיעה.

תרשים 8: התפלגות דיווחי המשיבים על פגיעה מינית, לפי הגורם שאליו פנו לאחר הפגיעה



על פי ממצאי השאלונים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מבקר המדינה מוצא לנכון לציין לחיוב את הפעולות שבוצעו במשטרה, בשב"ס ובמשרד לבט"פ כדי להגביר את המודעות לנושא, לטפל באירועים של הטרדה מינית ולמזער את מספרם.

כך, היוה"ם בשב"ס מרכזת מערך הסברה וטיפול בעניין תלונות בעלות אופי מיני, ובכל היחידות פועלות ממונות על מניעת הטרדה מינית (כ-40). במסגרת מערך זה מפורסמים פרטי התקשרות עם גורמי הסיוע הפנים-ארגוניים והחוץ-ארגוניים לצורך הגשת דיווחים בנושא הטרדות מיניות; פותחה לומדה מקוונת בנושא שאותה נדרש לבצע כל סוהר בארגון; מתקיימות בכל יחידה הדרכות וסדנאות מותאמות מגדר בנושא סביבת עבודה בטוחה ומניעת הטרדה מינית בשילוב כלל הנשים ביחידה (קבע, חובה, מינהלה ועוד); מתקיימים מעגלי שיח לסוהרות בכל היחידות; מועלות הצגות בנושא "גבולות ברורים ושיח מכבד"²²; ובמרכז ההדרכה הארצי של שב"ס מתקיימת הדרכה בנושא מניעת הטרדה מינית לכל קורס בהתאם לקהל היעד. היוה"ם מעמידה לרשות הנפגעים גם מערך תמיכה וליווי על ידי גורמי מקצוע²³. לאחרונה, באוגוסט 2022, הוקם הפרויקט "אחות גדולה" - מסגרת של חונכות וליווי על ידי סוהרות משמרת ותיקות לסוהרות צעירות בשלבי הכניסה ליחידה וההתמקמות בה. בד בבד נפתח "קו חם יוה"ם" - קו במרכז

22 על פי נתוני שב"ס, 34 הצגות בשנת 2022.

23 במסגרת הפקת הלקחים של הארגון מהפרשה בכלא גלבוע, פורסם בפברואר 2019 נוהל משאבי אנוש (מס' 03-3012) אשר מסדיר את הטיפול בתקיפה בעלת אופי מיני של איש סגל על ידי אסיר. נוהל זה מסדיר סוגיות הקשורות לדיווח של איש סגל על התקיפה, לטיפול בדיווח וליווי של איש הסגל שנפגע.



הסיוע, אשר מיועד למשרתים בשב"ס, הפעיל בכל שעות היממה ובכל ימות השבוע. כמו כן, יוהל"ם שב"ס פועלת לשיפור תהליך קליטת סוהרי חובה, מתקיימת סדנה מנטלית בקורס סוהרים להקניית כלים להשתלבות בעבודת אגף ביטחון, הפועלת באופן רציף החל במרץ 2022, ובעת הקליטה לארגון ניתן לכל סוהר וסוהרת "פנקס כיס", הכולל מידע על דרכי פנייה וסיוע במקרים של הטרדה מינית.

בתשובת שב"ס צוין כי לאחרונה שובצה למערך היוהל"ם סוהרת חובה כדי לשפר ולדייק את המענים מול סוהרי חובה, וכי בימים אלו מערך היוהל"ם מקיים פגישות עם פיקוד בתי הסוהר הביטחוניים כדי לבנות תוכנית התערבות ספציפית ומותאמת לצורכי היחידה. נוסף על כך יש יוזמות מחוזיות ויחידתיות לפעילויות הסברה, מניעה וחיזוק תחושת המוגנות של סוהרי החובה. עוד צוין כי שב"ס פועל לחיזוק שיתוף הפעולה עם מרכז מהות"ת בצה"ל. לצוות הביקורת הוצגו תוכנית עבודה ויעדים שקבעה יוהל"ם שב"ס לשנת 2023.

גם במשטרה מבוצעות פעולות למניעת הטרדות מיניות ולהסברה בנושא, לרבות באמצעות לומדה, הרצאות והדרכות - הן באופן חוצה ארגון והן במסגרות ההכשרה לשוטרים. מדור מניעת הטרדה מינית מטפל בדיווחים וכן בנפגעים, לרבות באמצעות מעקב מול גורמי אכיפה ומתן מעטפת רגשית וארגונית, ופועל להנגשת שירותיו ולחיזוק ממשקים ושותפויות עם גורמים בארגון ומחוצה לו. בדומה לשב"ס, גם במשטרה מופעל מערך של ממונות יחידתיות שתפקידן לטפל בתלונות בנושא הטרדה מינית ביחידה, ללוות את הנפגעים, לקיים הדרכות בנושא ולפעול ליצירת סביבה בטוחה, לזהות אירועים חריגים ולמנוע מבעוד מועד יצירת אווירה לא מכבדת ואקלים מטריד.

בתשובת המשטרה צוין כי המדור למניעת הטרדה מינית פועל במשנה תוקף למיגור התופעה ולשמירה על סביבת עבודה מכבדת, בטוחה ומוגנת לכלל משרתי הארגון ולאוכלוסיית משרתי החובה בפרט. בין הפעולות קמפיין הסברה פנים-ארגוני שבו יופצו חומרי הסברה הכוללים מידע ופרטי התקשרות מוגנים ותקנונים מחודשים ביחידות השונות, בלשכת הגיוס ולנפגעים; קיום הדרכות בנושא מניעת הטרדה מינית בהכשרות שבמכללה הלאומית לשוטרים ובבסיסי ההדרכה של מג"ב; הדרכות ופעילויות הסברה עיתיות בכל היחידות, המותאמות למפקדים, לשוטרים ונעשות על פי מיפוי צרכים. עוד צוין כי המדור למניעת הטרדה מינית פועל בשיתוף פעולה עם הגורמים המקבילים בגופי הביטחון השונים, וכי ראשת מדור מניעת הטרדה מינית במשטרה נוטלת חלק בפורום הממונות למניעת הטרדה מינית בראשות יוהל"ם צה"ל ובפורום "מוגנות" של המשרד לבט"פ המתקיימים בשגרה. כמו כן נערכות ישיבות עבודה עיתיות עם יוהל"ם שב"ס. עוד צוין כי במג"ב נערכים כנסים, הרצאות והצגות להעלאת המודעות ולמניעה, וכי במקרים המתאימים ננקטות פעולות שונות, כגון טיפול משמעותי, ליווי על ידי המערך הרווחתי, הפרדת המתלוננת מהפוגע, אי-קידום שוטרים בדרגה ועוד. מפקד מג"ב אף הציב יעד של מניעת תופעות אלו ושמירה על סביבת עבודה בטוחה.

בתשובת המשרד לבט"פ צוין כי במטרה לשפר את יכולות גופי ביטחון הפנים לפעול ליצירת סביבה בטוחה ומוגנת לכלל המשרתות והמשרתים, מינה השר לביטחון הפנים יועצת מיוחדת לעניין נשים ומגדר והקים את פורום "מוגנות" - פורום משותף לגופי ביטחון הפנים אשר נפגש על בסיס קבוע, דן בפרקטיקות ובאמצעים להתמודדות עם תופעת ההטרדות המיניות, ממפה אתגרים ומגמות ומגבש הצעות והמלצות למיגור התופעה.



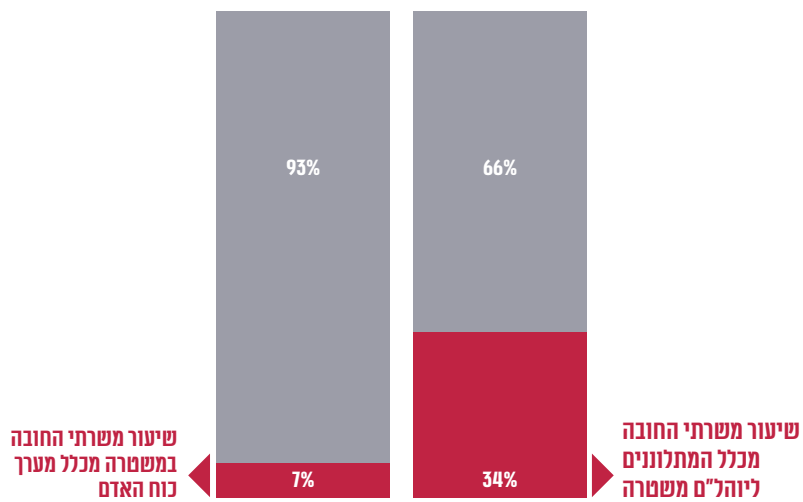
על אף הפעולות החיוביות שבוצעו במשרד לבט"פ, במשטרה ובשב"ס כמפורט לעיל, הרי שלאור הממצאים האמורים בדוח זה מומלץ כי כלל הגורמים ימשיכו לפעול לשם הגברת המודעות לנושא.

הליכים פליליים או משמעתיים

בשנים 2019 - 2021 טיפלה יוה"ם משטרת ישראל ב-442 תלונות על הטרדה מינית של שוטרות ושוטרים במשטרת ישראל (קבע וחובה). נמצא כי רק שש מאותן תלונות של משרתי חובה הגיעו לכדי כתב אישום פלילי: ארבעה כתבי אישום הוגשו בשנת 2019; שניים בשנת 2020, ובשנת 2021 לא הוגש שום כתב אישום²⁴.

נמצא כי בשנים 2019-2021 שיעור המתלוננים ליוה"ם משטרה מקרב משרתי החובה היה 149 מתוך 442 התלונות (34%), וזאת אף ששיעורם של משרתי החובה במשטרה מכלל מערך כוח האדם במשטרה (לרבות מתנדבים ומג"ב) הוא כ-7% בלבד.

תרשים 9: שיעור התלונות של משרתי החובה יחסית לשיעורם מכלל כוח האדם במשטרה



על פי נתוני המשטרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בתשובת המשטרה צוין כי שיעור הדיווחים המוגבר מעיד על האמון שיש למשרתי החובה במערכת ובגורמי הטיפול.

24 יצוין כי משרד מבקר המדינה לא בחן את הטיפול הפרטני בתיקי התלונות השונים של שב"ס ומשטרה.



מבדיקת 44 כתבי אישום שהגישה מחלקת המשמעת במשטרה לבית הדין למשמעת בשנים 2019 - 2021 נגד שוטרים (משרתי קבע) בגין עבירות של הטרדה מינית או התנהגות שאינה הולמת שוטר²⁵ עולה כי 17 (39%) מהנפגעים היו משרתי חובה, זאת אף ששיעור משרתי החובה מכלל מערך כוח האדם במשטרה מסתכם, כאמור, בכ-7% בלבד.

בתשובת המשטרה צוין כי במועד מתן התשובה מגבשת מחלקת משמעת מסמך עקרוני בנושא מדיניות העמדה לדין, העוסק בשאלה אילו מקרים יטופלו בבית דין משמעתי ואילו בפני דן יחיד. אחד הקריטריונים, כשיקול לחומרה, הוא כאשר העבירה בוצעה כלפי משרת חובה.

בשנים 2019 - 2021 טיפלה יוה"ם שב"ס ב-185 תלונות של משרתי קבע וחובה. נמצא כי מבין התלונות של משרתי חובה שהוגשו ליוה"ם שב"ס בתקופה האמורה, רק במקרה אחד הוגש כתב אישום (פלילי) ובמקרה נוסף סוכם הסדר מותנה²⁶.

מומלץ כי המשטרה ושב"ס יבחנו את הנתונים האמורים כדי לוודא שדרכי האכיפה בתלונות של משרתי קבע וחובה ימוצו באופן מיטבי.

נמצא כי שיעור סוהרי החובה שהתלוננו לפני יוה"ם שב"ס בשנים 2019 - 2021 הוא 68 (כ-37%) מכלל 185 התלונות, וזאת אף ששיעורם הוא 568 (כ-6% בלבד) מכלל 9,222 מערך כוח האדם בשב"ס.

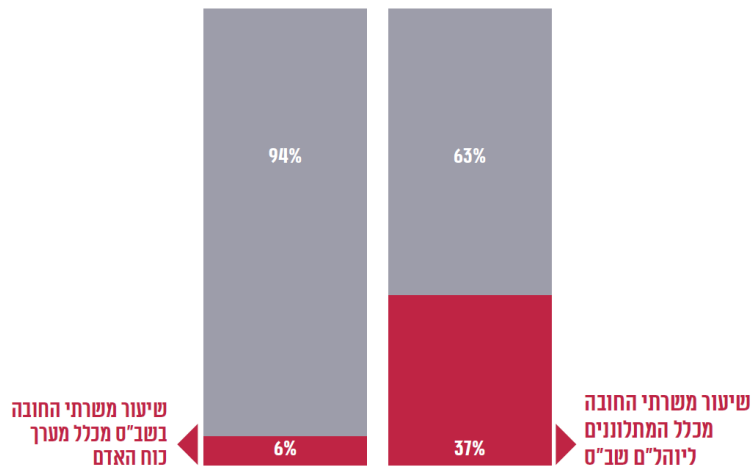
יודגש כי בשל התופעה של תת-דיווח בנושא הטרדות מיניות, כפי שעולה גם מהתשובות על השאלונים, מספר הפגיעות בפועל הוא ככל הנראה אף גבוה יותר מהפגיעות המדווחות ליוה"ם בגופים השונים.

25 לפי התוספת הראשונה לחוק המשטרה, התשס"ו-2006.

26 חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 מאפשר לתביעה להימנע מהגשת כתב אישום נגד חשוד ולסגור את התיק בעניינו, אם יודה בביצוע העבירות המיוחסות לו ויקיים תנאים שנקבעו בהסדר (המכונה "הסדר מותנה").



תרשים 10: שיעור התלונות של משרתי החובה יחסית לשיעורם מכלל כוח האדם בשב"ס



על פי נתוני שב"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בתשובת שב"ס צוין כי פער הדורות בקרב משרתי הארגון יוצר מורכבות הבאה לידי ביטוי בקיומה של מודעות רבה יותר בקרב הסוהרים הצעירים לנושא המרחבים האישיים והגבולות, זאת לצד פערי השפה וההתנהגות בקרב סוהרי הקבע, וכי מבוצעות פעולות הסברה רבות לצמצום פערים אלו.

מבדיקת 12 כתבי האישום שהגיש ענף המשמעת לבית הדין למשמעת בשב"ס בשנים 2019 - 2021 בגין עבירות של הטרדה מינית והתנהגות שאינה הולמת סוהר על רקע מיני עולה כי חמישה (כ-42%) מכתבי האישום עסקו בפגיעה במשרתי חובה.

שב"ס ציין בתשובתו כי משנת 2018 פוטרו מהשירות 31 סוהרים בגין עבירות הטרדה מינית, מהם תשעה בגין אירועים כלפי סוהרי חובה.

בביקורת עלה כי אין באפשרותו של ענף משמעת בשב"ס לנתח נתונים על הליכי משמעת בפילוח לפי סוגי העבירות וסוגי המשרתים (בקבע או בחובה), ואף בענף אוכלוסיות מיוחדות, האמון על אוכלוסיית משרתי החובה, אין מידע על עבירות שביצעו משרתי חובה או על עבירות שבוצעו כלפיהם. במצב דברים זה לא ניתן לגבש תמונת מצב מלאה ומדויקת על הפגיעות במשרתי חובה ועל הטיפול בהן.

בתשובת שב"ס צוין כי המערכת הממוחשבת שבה הארגון משתמש היא מערכת ישנה אשר לא עברה עדכון מאז פיתוחה ואינה מאפשרת לפלח את הנתונים לפי סוג העבירות או סוג המשרתים, וכי יש צורך בשיפור הכלים הממוחשבים לטובת העניין. עוד צוין כי נבחנת היתכנות להקמת מערכת לניתוח נתונים אך צפי הקמתה אינו ידוע, וכי הצורך בבניית מענה טכנולוגי הולם יועלה בתוכנית העבודה לשנה הבאה.



אשר לאיסוף כלל נתוני הדיווחים וניתוחם, מתשובת המשטרה עלה כי במסגרת תוכנית העבודה של המדור למניעת הטרדה מינית, נעשים איסוף וניתוח של הנתונים בשיתוף גורם מקצועי באגף תכנון וארגון במשטרה, מוצגות תמונות מצב עיתיות ושנתיות לפיקוד ומוצגת הפעילות למיגור התופעה בהתאם לתמונת מצב הדיווחים.

מומלץ כי המשטרה ושב"ס יפעלו באופן עיתי ושוטף לאיסוף ולניתוח של כלל הנתונים על דיווחים בנושא מוגנות ופגיעות בעלות אופי מיני ועל הטיפול בהם, וכן לפילוח הנתונים לפי סוגי עבירות וסוגי משרתים (קבע או חובה). זאת כדי שניתן יהיה לגבש תמונת מצב מלאה ומדויקת על הפגיעות במשרתי חובה ועל הטיפול בהן, וכדי שניתן יהיה לוודא כי מעגל הטיפול הושלם בעילות ובמהירות.

מקרים שעלו במפגשים ובשיחות הטלפון עם משרתי חובה

מתיאוריהם של סוהרי החובה המשרתים במתקני הכליאה הביטחוניים במהלך המפגשים עימם ומשיחות הטלפון שקיימו עובדי משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור עם משרתי החובה, ניתן ללמוד על שלוש מגמות:



א. יחס מטריד בעל אופי מיני מצד האסירים הביטחוניים²⁷

התבטאויות של חיילות חובה וחיילי חובה על הטרדות מיניות מצד אסירים ביטחוניים

"אסיר עשה מולי מעשים מגונים בתא שלו" ■ "אסיר אמר לי: **וואי, מה הייתי עושה לך**" ■ "מסתכלים עליי כמו על גלגל שווארמה. זה לא לגיטימי אבל אין מה לעשות עם זה" ■ "זה ידוע שאנחנו הנוף היפה של האסירים" ■ "אני נכנסת לאגף ביטחוני ומלא אסירים מסתכלים עלייך ובוחנים אותך מכף רגל ועד ראש **וזורקים לך אמירות**" ■ "עצור שהובא לתחנה הוריד את התחתונים ואמר לי... [לבצע בו אקט מיני]" ■ אסיר חשף את איבר מינו מול הסוהרת* ■ בזמן ביקורת באגף שני אסירים ביצעו מול הסוהרת **אקט מיני*** ■ האסיר אמר למפקדת האגף: "אני נכנס לתא **רק אם הסוהרת תיכנס איתי***" ■ במהלך ביקורת בתאו של האסיר הוא ביצע בעצמו אקט מיני ולא הפסיק גם כשהסוהרת הגיעה* ■ אסיר **התחנך ברגלה** של הסוהרת ואמר לה "אם לא היו סורגים, הייתי קופץ עלייך"*

* על פי דיווחי יוה"ם שב"ס.

בתשובת שב"ס צוין כי "אופי העבודה בין כותלי הכלא כולל חיכוך יומיומי ובלתי נמנע עם אוכלוסיית יעד שמסוכנותה הוכחה לרבות חשיפה והתמודדות עם התנהגויות פוגעניות, גם בפן המיני והמגדרי". עוד צוין בתשובה כי בשל תנאים אלו ומורכבות סביבת העבודה, פותחה סדנה להכנה מנטלית בהיבטים המגדריים לסוהרות; מועברים שיעורים והדרכות בנושא הטרדות מיניות; פורסם נוהל המגדיר את תהליך הטיפול בכל פגיעה של איש סגל על ידי אסיר על רקע מיני. כמו כן צוין כי נוסף על הגשת תלונה במשטרה, האסירים נשפטים בערוץ המשמעותי.

27 דברים דומים עלו בתלונות שהוגשו ליוה"ם שב"ס ובמידעון שהפצה יוה"ם שב"ס לסוהרים.



ב. היעדר גיבוי מצד הדרג הפיקודי לסוהרי החובה בעבודה מול אסירים ביטחוניים

התבטאויות של סוהרי חובה על היחס לאסירים ביטחוניים

"האסירים מנהלים את הסוהרים" ■ "שב"ס יעדיף להשפיל את הסוהר ולא למפל באסיר" ■ "אין גיבוי בכלל לחיילים" ■ "שב"ס עושה הכל בשביל שקט תעשייתי ומשתיק סוהרים. מרגישים שהאסירים מנהלים את הכלא" ■ "אין גיבוי מול האסיר, אתה יכול לצאת מהמשמרת מאוד מצולק" ■ "אסיר איים עליי. התלוננתי ולא עשו עם זה כלום" ■ "אין לי אמון בארגון" ■ "מילה של אסיר זה יותר מהמילה שלי" ■ "אסירה קיללה אותי. כל עוד לא מדובר בתקיפה פיזית אין מה לעשות עם זה" ■ "האסירים הם אלה שקובעים לקצין המודיעין מי ישובץ למשמרות" ■ "קציני המודיעין הם החברים הכי טובים של האסירים. לכן, צריך לחשוב פעמיים אם לדווח להם" ■ "הכבוד העצמי במשמרות יורד ולכן אני לא אמליץ לשרת בשב"ס. אני מקבל הוראות, האסירים לא מתייחסים אליי ואז מגיע סוהר בכיר יותר ומקבל את טענות האסירים, וכך נפגעת הסמכות שלי" ■ "אני חווה קללות מאסירים כדבר שבשגרה כל משמרת. למעשה האסירים שולטים והמפקדים משתיקים את הנושא" ■ "מעלימים עין למרות שזה פוגע בביטחון של הסוהרים"



ג. אמירות בלתי הולמות ובעלות אופי מיני מצד משרתי קבע כלפי משרתות חובה²⁸

התבטאויות של חיילות חובה וחיילי חובה על הטרדות מיניות מצד משרתי הקבע

"עשית ניתוח הגדלת חזה?" ■ "בשב"ס זה מאוד נפוץ הטרדות מיניות. סוהרי קבע רואים חיילות ומנסים, לא הולך להם ומנסים שוב. לא חסרים מקרים" ■ "חברים אמרו לי: 'זה איש קבע, בסוף זה ידפוק אותך, את תצאי לא בסדר, חבל לצאת נגדו'; 'יש קטע לאנשי קבע לדבר בצורה יותר מינית ויותר מחפיצה עם חיילות בסדיר'; 'לא יודעת למה אבל הם מרגישים יותר בנוח איתן'; 'זה עצוב שאני אומרת את זה אבל בהתחלה זה קשה אבל לאט לאט לומדים לקבל את זה ומחליקים את זה'; זה לא משהו שאני אומרת - איך לא התלוננתי עליו? בסוף בלעתי את הרוק וזה מה שיש" ■ "יש אווירה בעלת אופי מיני וכן יש ניסיונות לטייח את זה". ■ "התחיל לשים עליי ידיים ולהתקרב. העפתי את הידיים שלו. ואז מבחינה פיזית זה הפסיק. אבל זה המשיך באמירות וקולות מטרידים. הרגשתי לא בנוח. אמרתי לו: אתה נשוי. הוא השיב: לא נורא. אני בכל מקרה מתגרש" ■ "הוטרדתי מינית מצד סגן מפקד המשמרת אך לא התייחסו לזה. מצטערת על הרגע שהגעתי לכאן" ■ "את חווה כאן דברים שילדים לא אמורים לחוות" ■ "בעיניים שלי ראיתי כיצד קצינים משכנעים סוהרת חובה להימנע מלהגיש תלונה במשטרה נגד סוהר קבע שתקף אותה מינית" ■ "הרבה מהמשרתים מבוגרים יותר מהחיילות הצעירות שמתגייסות, והם מדור אחר שכנראה חושב שלגיטימי לדבר באופן בוטה" ■ "קצין שאל למה אני עם חבר ולמה אני לא מוכנה לנסות דברים אחרים; אחר כתב שהוא בדרך הביתה אבל אם אני לא במיטה שלו אין טעם שיצא" ■ "את בתולה?"

28 הדברים עלו גם במסמכי יוהל"ם שב"ס: תלונות שהוגשו ליוהל"ם ובדיון מיוחד דצמבר 2021 בנושא "דיון הנעה - צוות לבחינת מתווה העסקת סוהרי חובה בשב"ס".



פגיעות מיניות בצה"ל

משרתי החובה במשטרה ובשב"ס התגייסו לצה"ל בהתאם לחוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986, והוצבו בארגונים אלו מכוח סעיפים 24 (מג"ב); 24א (יחידות אחרות של משטרת ישראל שאינן מג"ב) ו-24ב (יחידות ביטחוניות של שב"ס). משרד מבקר המדינה השווה כמה היבטים שהועלו בבדיקתו לדיווחים על אירועי פגיעה מינית בצה"ל ולמצאי סקרים בתחום המוגנות שביצע צה"ל בקרב משרתיו.

במרץ 2022 הציג צה"ל בישיבת הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי בכנסת את סיכום הדיווחים על אירועי פגיעה מינית בצה"ל בשנת 2020. מהסיכום עולה כי בשנה זו התקבלו 1,542 דיווחים על אירועי פגיעה מינית בנסיבות צבאיות, וזאת לעומת 1,239 דיווחים בשנת 2019 (גידול של 24% בהיקף הדיווחים).

ממצאים רלוונטיים נוספים עולים ממחקר שביצע צה"ל בשנת 2022 בנושא "פגיעה על רקע מיני בצה"ל" (להלן - מחקר צה"ל).

בביקורת עלה כי צה"ל אינו מפרסם לציבור את הסקרים שהוא עורך ואינו מציג לוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי בכנסת את ממצאי הסקרים שערך.

ממחקר צה"ל עולה כי 33% מחיילות החובה ציינו כי מאז גיוסן לצה"ל הן הוטרדו מינית פעם אחת או יותר. על פי המחקר, 47% מאירועי ההטרדה המינית של חיילות התבצעו על ידי חיילים, ו-20% מהם התבצעו על ידי מפקדים²⁹.

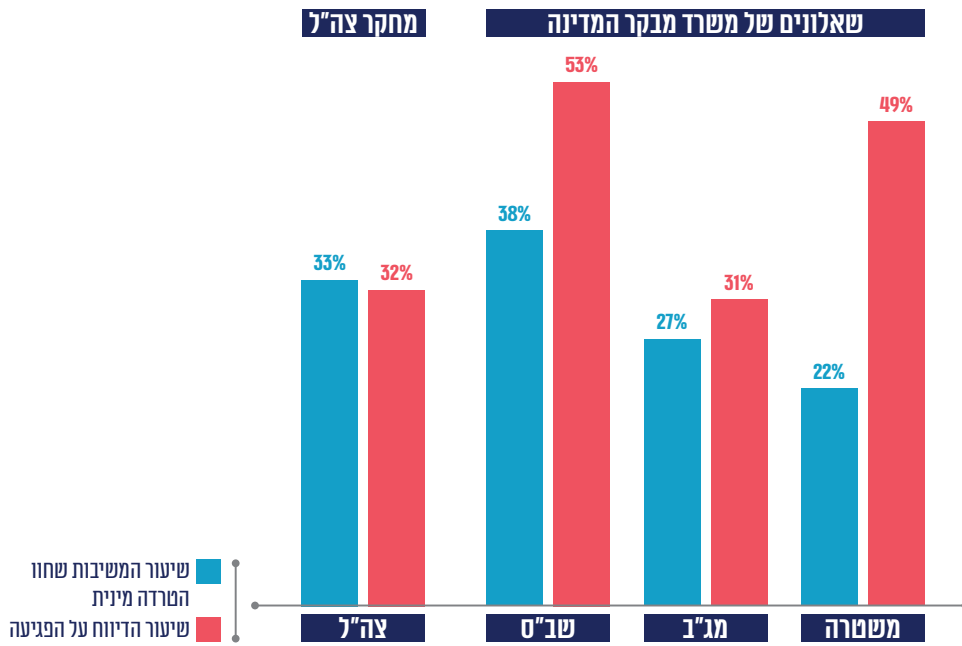
משרד מבקר המדינה ממליץ כי צה"ל ימשיך לפעול להגברת המודעות למניעת הטרדות מיניות ולמזעור הפגיעות, ולשם כך, בין היתר, ישלב מדדים המתייחסים למחקרי המוגנות. כמו כן מומלץ כי לנוכח חומרת הממצאים וחשיבות הנושא, צה"ל יציג את הממצאים של מחקרי המוגנות שהוא עורך במסגרת הדיונים שמקיימת הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי בכנסת ויבחן אם לפרסמם לציבור.

מבין החיילות שהשיבו במחקר צה"ל כי הוטרדו מינית, רק 32% דיווחו על כך לגורם טיפול רלוונטי (מפקד, יוה"ל וכיו"ב), לעומת 46% ממשרתות החובה שדיווחו על הפגיעה בהתאם לממצאי השאלונים שהפיץ משרד מבקר המדינה.

29 על פי המחקר, יתר האירועים התבצעו על ידי אזרחים (18%), חיילי מילואים (4%) ו"אחר" (10%). מהשאלונים שהפיץ משרד מבקר המדינה עלה, כאמור, שכ-25% ממשרתות החובה במשטרה, במג"ב ובשב"ס חוו פגיעה מינית אחת או יותר. עוד עלה שכ-70% מהפגיעות בוצעו על ידי משרת קבע או מפקד. ייתכן שההבדלים בין השאלונים שהופצו מטעם משרד מבקר המדינה לבין מחקר צה"ל מבחינת נוסח השאלות השפיע על שיעור המשיבות בחיוב. השאלה בשאלון משרד מבקר המדינה הייתה "האם במהלך השירות חווית פגיעה מינית כלשהי לרבות הצעות או אמירות בעלות אופי מיני?"; ואילו במחקר צה"ל השאלה התמקדה בהטרדה מינית, ובאירועי הטרדה מינית נכללו גם "רמיזות מיניות פוגעות" ו"אקלים מטריד מינית", אשר רוב התשובות שסומנו נגעו להם.



תרשים 11: שיעור חיילות החובה שהשיבו כי חוו פגיעה או הטרדו מינית לעומת שיעור הדיווחים על כך לגורם טיפול רלוונטי

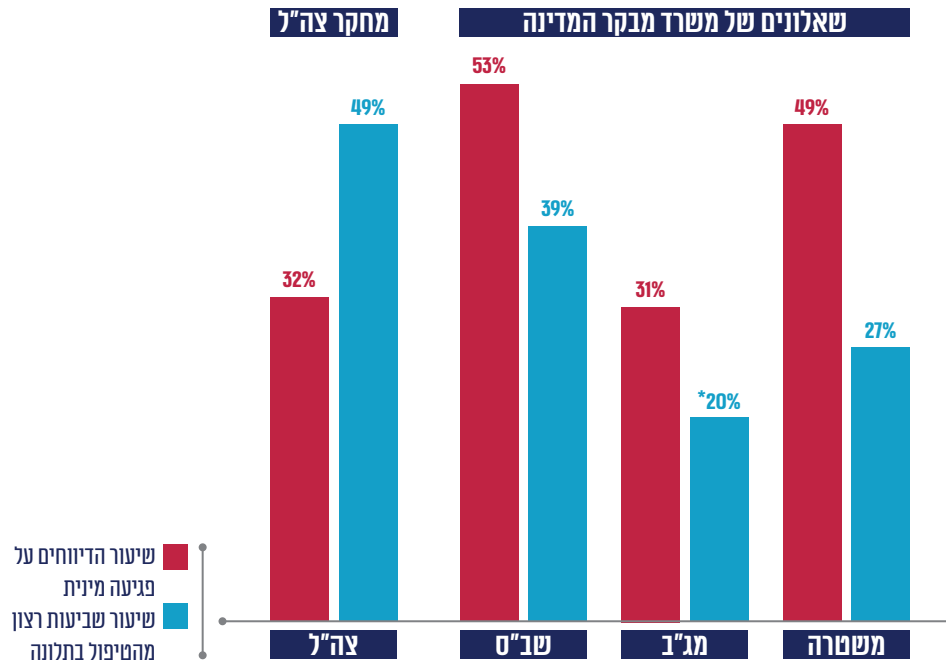


על פי ממצאי מחקר צה"ל ושאלונים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

49% מהחיילות המשרתות בצה"ל שדיווחו על הפגיעה היו שבעות רצון מהטיפול בתלונה, וזאת יחסית ל-39% בקרב המשרתות בשב"ס ו-27% בקרב המשרתות במשטרה.



תרשים 12: שיעור הדיווחים על אירועי פגיעה מינית במשרתות חובה ומידת שביעות רצוןן מהטיפול בתלונה



על פי ממצאי מחקר צה"ל ושאלונים, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * טעות הדגימה היחסית גבוהה מ-30%.

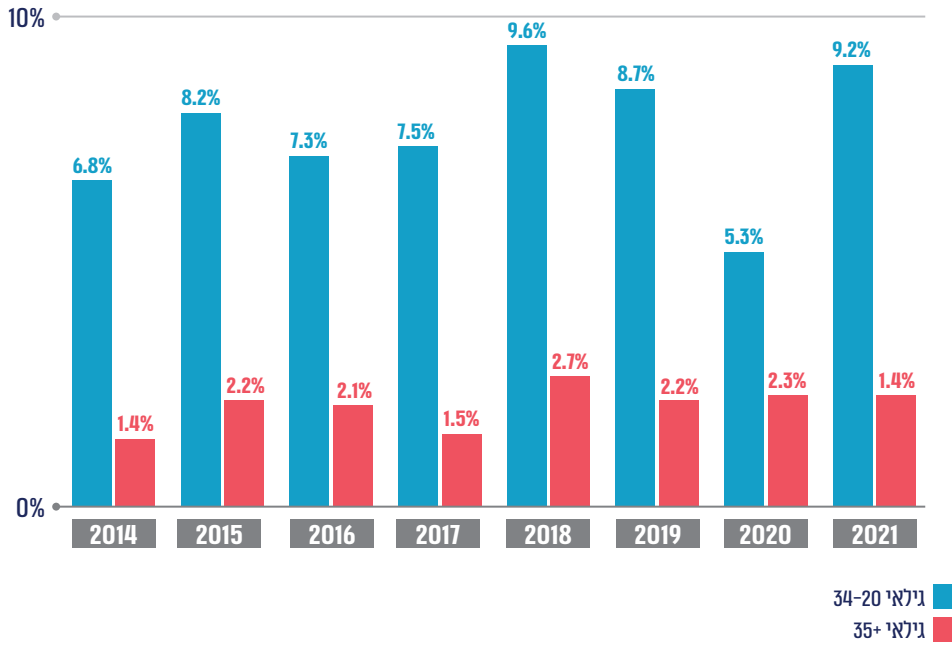
סקרי למ"ס ומשטרה מהשנים 2014-2021

על פי סקר ביטחון אישי שמבצעת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - למ"ס) החל משנת 2014, שיעור הנפגעות מהטרדה מינית, נכון לשנת 2021, שגילן 20 עד 34 (9.2%) גדול בהרבה משיעור הנפגעות מהטרדה מינית שגילן 35 ומעלה (1.4%)³⁰.

30 השאלה שהשיבו עליה הנשאלים הייתה "האם ב-12 החודשים האחרונים הטרידו אותך מינית? הטרדה מינית יכולה להיעשות במילים או בהתנהגות כלפי גבר או כלפי אישה בכל גיל. כגון: רמיזות מיניות, הערות מיניות, הצצה. לא כולל הטרדה מינית באמצעות האינטרנט או רשתות חברתיות".



תרשים 13: שיעור הפגיעות המיניות בנשים שגילן 20 ומעלה



על פי ממצאי סקר ביטחון אישי של למ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתונים אלו עולה כי שיעור משרתות החובה בשב"ס, במשטרה ובמג"ב, שציינו בשאלונים כי נפגעו מינית (כ-25%) גדול בכ-300% משיעור הנפגעות שגילן 20 עד 34 לפי הסקר הארצי של למ"ס לשנת 2021 (9.2%).

בתשובת המשטרה צוין כי בביצוע השוואה בין נתוני למ"ס לבין נתוני השאלונים יש להתחשב בכך שהם מבוססים על מסד שאלות, נתונים ונשאלים שונה.

בתשובת שב"ס צוין כי "החשיפה לגורמי סיכון בתוך מתקן כליאה גדולה יותר מאשר באזרחות ואף גדולה יותר מאשר בגופי ביטחון אחרים בשל הטיפול באוכלוסיית אסירים מורכבת ומסוכנת, זאת נוסף על הממשקים עם הסגל". לפיכך נוסף על קיומם של מערכי תמיכה, נערכות פעולות הסברה ומניעה מותאמות למורכבות השירות בשב"ס.



מסקרים שביצעה המשטרה בשנים 2016, 2018 ו-2021 ובהם נשאלו שוטרי החובה אם במהלך השנה החולפת הוטרו מינית, עולה כי חל גידול ניכר בדיווחים של שוטרי החובה על הטרדות מיניות, ובייחוד בקרב הנשים: 6.44% משוטרות החובה דיווח על כך שהוטרו על ידי גורם משרתי בשנת 2021 לעומת 3.9% בשנת 2018 ו-3.7% בשנת 2016. ממצאים אלו אינם עולים בקנה אחד עם ממצאי השאלונים, שלפיהם 27% ממשרתות החובה במג"ב ו-22% ממשרתות החובה במשטרה ציינו כי חוו פגיעה מינית אחת או יותר³¹.

בסקר מפכ"ל שביצעה המשטרה בשנת 2021 עלה שכ-24% ממשרתי החובה במג"ב ובמשטרת ישראל סבורים כי האווירה השוררת ביחידתם עשויה "לתרום למצבים של הטרדה מינית", וזאת לעומת ממוצע של כ-14% מכלל השוטרים³².

עוד עלה בביקורת כי המשטרה אינה מפרסמת לציבור את הסקרים שהיא עורכת ואינה מציגה בפני הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי בכנסת את ממצאי הסקרים שערכה.

בתשובת המשטרה צוין כי ממצאי סקר האקלים הארגוני משנת 2021 נלמדו, ונגזרו מהם תוכניות העבודה וכיווני הפעולה של מדור מניעת הטרדה מינית לשנת 2022 ולשנת 2023.

מומלץ כי המשטרה תמשיך לפעול להגברת המודעות למניעת הטרדה מינית ולמזעור הפגיעות, ולשם כך, בין היתר, תשלב מדדים המתייחסים לממצאים העולים מסקרים אלו. כמו כן, מומלץ כי המשטרה תבחן את הסיבות לפער בין הממצאים העולים מן הסקרים שביצעה לבין הממצאים שהועלו מהשאלונים. עוד מומלץ כי המשטרה תבחן אם לפרסם לציבור את ממצאי סקרי המוגנות שהיא עורכת.

המשטרה ציינה בתשובתה כי היא פועלת בתחום זה לאורך השנים, לרבות ביצוע סקרים אנונימיים. המדור למניעת הטרדה מינית ישקול את המשך ביצוע הסקרים בתיאום עם הגורמים המשטרתיים המקצועיים הרלוונטיים ובהתאם לתוכניות שנקבעו בנושא. במסגרת תוכנית העבודה של המדור למניעת הטרדה מינית לשנת 2023, יפעל המדור לפנות למשרתי החובה באמצעות שאלונים מטעמו, בתיאום עם אגף תכנון וארגון ואגף משאבי אנוש.

ביטחון אישי

אסירים ועצורים ביטחוניים מוחזקים באגפים ייעודיים, ובכל אחד מהאגפים מוחזקים בין 80 ל-120 כלאוים. מתאר האגפים כולל תאי כליאה וחצר מרכזית משותפת. בכניסה לאגפים מוצב דרך קבע לפחות סוהר ביטחון (זקיף) אחד. בין תפקידיו של סוהר הביטחון: הוצאה לפועל של סדר היום באגף מפתחתו לאחר ספירת הבוקר ועד לסגירתו לאחר ספירת הערב, לרבות ליווי

31 מספרי הטרדות המיניות שעלו בסקרי המשטרה נמוכים מהמספרים שעלו בשאלונים של משרד מבקר המדינה גם בהתחשב בעובדה שסקרי המשטרה שאלו על הטרדות מיניות בשנה האחרונה ובשאלונים נשאלו שוטרי החובה על הטרדות מיניות במהלך כל השירות.

32 ביתר הנושאים שנבדקו בסקר, כגון מקצועיות וכשירות, שחיקה ועומס, תמיכה וגיבוי ארגוני, התאמת כוח האדם לדרישות התפקיד, ניתן ללמוד מממוצע התשובות של משרתי החובה כי מצבם דומה לזה של כלל יחידות הארגון או טוב יותר.



אסירים בתוך כותלי בית הסוהר ומחוץ להם; איש נקודות זקיפות; ביצוע ביקורות שגרתיות באגף; בדיקות סורגים, ספירות שקטות, ניקיון, תחזוקה, תיעוד ביומן; טיפול באירועים הריגים ובמצבי חירום והפעלת אמצעי ריסון. לעניין ביצוע תפקיד סוהר ביטחון אין הבחנה בין סוהרי חובה לסוהרי קבע.

שירות החובה של משרתי החובה באגפים שבהם כלואים אסירים ועצורים ביטחוניים הוא בעל מאפיינים מורכבים במיוחד באופן המחייב הפעלת מערך הכשרה מקצועי וקביעת נהלים והוראות ייחודיים שיבטיחו להם הגנה מלאה כדי שיוכלו לבצע ללא חשש את התפקידים המקצועיים המוטלים עליהם.

ביוני 2018 מינה השר לביטחון הפנים ועדה ציבורית לבירור התנאים של האסירים הביטחוניים המוחזקים בשב"ס. ממצאי הוועדה לימדו על מכלול כשלים, שתוצאותיהם עשויים לפגוע בסדר ובמשמעת עד כדי פגיעה בביטחון המדינה (להלן - דו"ח קעטבי).

מהדוח עולה כי השליטה בהיבטים מרכזיים שונים של אורח החיים של האסירים הביטחוניים מצויה בידי ארגוני הטרור וכי קיים פער בין הוראות הפקודות בקשר לאסירים הביטחוניים לבין המצב הנוהג בפועל. למעשה, נמצא כי באגפים הביטחוניים שוררת מעין אוטונומיה דה-פקטו של האסירים.

האוטונומיה הפנימית משפיעה באופן ישיר על שגרת הביטחון בבתי הסוהר. הדבר בא לידי ביטוי בחוסר פיקוח רציף על התנהלות האסירים בתוך תאי הכליאה; מעורבותם בשיבוץ והעברה של אסירים בין תאים או אגפים ופתיחה או סגירה של דלתות תאים; דבר המשפיע גם על ביצוע בדיקות אמצעי אבטחה פיזיים.

הדוח ממליץ, בין היתר, להצר במידה ניכרת את עצמאותם של האסירים הביטחוניים ואת שליטתם באורח החיים באגף, וכי שירות בתי הסוהר יגבש קווי יסוד לגבי תנאי המאסר של האסירים הביטחוניים, ובמסגרת זו יובא בחשבון גם הצורך בהגנה על שלומם וביטחונם של אנשי הסגל.

דוח קעטבי מלמד על הסיכון הכרוך בביצוע תפקיד סוהר ביטחון. לממצאי הדוח יש משנה תוקף כשמדובר בסוהרי חובה, בשל מאפייניהם הייחודיים. בביקורת עלה, כי המלצות הדוח לא נדונו בקבינט המדיני-ביטחוני ומשכך, לא נתקבלו החלטות בעניין הדוח.

שב"ס מסר בתשובתו כי "בעת הזו יש קושי ליתן מענה להמלצות דו"ח קעטבי", כיוון שהן נבחנות בערוצים ממשלתיים.

מומלץ כי המלצות דוח קעטבי יובאו לדיון לצורך החלטה בעניינם.



פניות אסירים לסוהרי חובה ברשתות חברתיות

לכל עובד שב"ס נתונה הזכות להשתמש ברשתות חברתיות במרשתת בחייו הפרטיים כאזרח. עם זאת, באופן טבעי, התכתבות של עובד שב"ס עם גורם לא מוכר ברשתות אלו טומנת בחובה גם סיכונים לארגון ולסוהר עצמו. למשל, האפשרות לאסוף מידע על הארגון, "לסמן" סוהר כמטרה לסחיטה או לתקיפה או לגייס את הסוהר למטרות פסולות והאפשרות לפגוע בביטחון ובשלטון. על פי נוהלי שב"ס חובה על כל עובד להשתמש באופן זהיר ומושכל ברשתות החברתיות ולגלות רגישות לביטחונם של המידע והארגון.

נוהלי שב"ס קובעים הנחיות בנושא ביטחון מידע וכללי התנהגות בנושא שימוש של עובדי הארגון ברשתות החברתיות. על פי הנהלים חל על עובדי הארגון איסור לנהל עם אסיר או עם מקורבו קשר שאינו לצורך ביצוע התפקיד. כל אימת שיתעורר חשד כי אדם או קבוצה במרחב הרשתות פועלים לקבלת מידע מסווג הקשור לשב"ס או לסוהרים בנוגע למילוי תפקידם, יועבר דיווח על כך לקצין המודיעין ולראש ענף ביטחון מידע בשב"ס³³.

בביקורת עלה כי תכליתם של נוהלי שב"ס היא שמירה על ביטחון המידע, על ביטחון הציבור ועל ביטחון הארגון, וכך שמירה על הסדר והמשמעת בו. אולם, בנהלים לא מפורט כיצד יש להבטיח את השמירה על ביטחון האישי של עובד שב"ס בהתחשב בסיכונים הכרוכים בפניות מסוג זה מצד אסירים או מקורביהם.

שב"ס בתשובתו אישר כי הנוהל אינו מתייחס לאמצעי אבטחה או הסדרי ביטחון ספציפיים, וזאת מן הטעם שכל מקרה נבחן לגופו. שב"ס הוסיף כי על פי הנוהל על הסוהרים לנהל ברשתות החברתיות "חשבונות נעולים" שאינם פתוחים לצפייה או למעקב לכלל הציבור.

משרד מבקר המדינה מציין שגם כאשר מדובר בחשבונות שאינם פתוחים לצפייה או למעקב לכלל הציבור אין מניעה לפנות לבעל החשבון, וכי הנחיה זו ממילא אינה רלוונטית כאשר מדובר בפנייה לטלפון הסלולרי.

מנתוני ענף ביטחון מידע בשב"ס שהועברו לצוות הביקורת עולה כי בשנים 2019 - 2022 דיווחו 16 סוהרי חובה על פניות שקיבלו מאסירים או מעצורים ביטחוניים משוחררים באמצעות הרשתות החברתיות³⁴. כל הסוהרים ציינו כי סירבו לבקשות הגורם הפונה או כי ענף ביטחון מידע הנחה אותם לחסום את פרופיל הגורם הפונה. יצוין כי מדובר רק בפניות שעליהן מסרו סוהרים דיווח רשמי, וכי להערכת ענף ביטחון מידע ייתכנו פניות נוספות שלא דווחו. ענף ביטחון מידע בשב"ס ציין שבכל המקרים בוצע לסוהרים ריענון בדבר הפעילות ברשתות חברתיות.

33 שב"ס, שימוש במרחב הרשתות, נוהל מס' 01-0034 (פורסם ב-11.7.2016, עודכן ב-13.4.2022).

34 11.8.2022, פניית אסירים ביטחוניים לסוהרי חובה באמצעות רשתות חברתיות וריכוז נתונים שנמסרו לצוות הביקורת; שלוש מהפניות אינן של אסירים אלא של גורמים הקשורים אליהם.



הביקורת העלתה כי שב"ס לא טיפל בשום דיווח מ-16 הדיווחים של סוהרי חובה על פניות שקיבלו מאסירים או מעצורים ביטחוניים באמצעות הרשתות החברתיות בשנים 2019 - 2022, וזאת משום "שהאסיר היה משוחרר"³⁵. בעניין אחד הדיווחים ציין שב"ס כי "אם האסיר ייעצר שוב הוא יתודרך".

שב"ס ציין בתשובתו כי כאשר מדובר בפנייה שאין בה חשד לפלילים או לאיום, אין מקום לבצע טיפול מול האסיר המשוחרר, אלא לכל היותר תדרוך הסוהר, ומאחר שבשום דיווח מהדיווחים האמורים לעיל לא עלה חשש לאיום, לא היה המשך טיפול מול גורמי המשטרה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי עצם זיהוי הסוהרים והפנייה אליהם על ידי אסירים ביטחוניים משוחררים, קל וחומר כאלה שעודם מצויים במאסר, מחייבים התייחסות וטיפול באופן שייתן מעטפת הגנה לסוהרים.

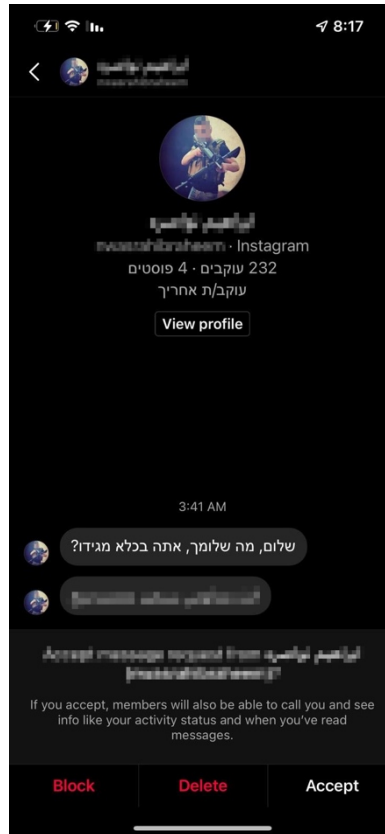
24 (כ-15%) מתוך 164 סוהרי החובה שהשיבו על השאלונים ציינו כי קיבלו פניות מאסירים ביטחוניים או מבנות זוגם באמצעות הרשתות החברתיות (בקשות חברות או סימוני "אהבתי" לפרסומים).

בשיחות שהתקיימו על ידי צוות הביקורת במסגרת הביקורים בבתי הכלא העידו רבים ממשרתי החובה כי מאז שהם משרתים בשב"ס פונים אליהם גורמים זרים בשפה הערבית ברשתות החברתיות, לצורך אישור חברות או במסגרת תגובות אחרות על פרסומים של המשרתים. גם בשיחות הטלפון שערכו עובדי משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור עלה מפי כמה משרתי חובה שהשתחררו משירות בשב"ס כי הם קיבלו פניות מאסירים ביטחוניים משוחררים, וכי "זאת תופעה מוכרת. אסירים שמחפשים תשומת לב וריגושים"; אחד המשוחררים העיד כי "אסירים שולחים בקשות בפייסבוק. אני קיבלתי אחד אבל הבנות היו מקבלות הרבה מאוד".

35 שתי פניות הובאו לידיעת ענף פח"ע בשב"ס.



תמונה 1: דוגמה לפנייה של אסיר ביטחוני משוחרר לסוהרת חובה



תצלום מסך שהתקבל מסוהרת חובה.

הממצאים האמורים מעידים על חסר ניכר במעטפת ההגנה שדרושה לסוהרים הפועלים בשורות שב"ס אשר אסירים או עצורים משוחררים פונים אליהם באופנים שונים, ובפרט ברשתות החברתיות.

בתשובת שב"ס צוין כי אם אסירים מבצעים פנייה מאיימת לסוהרי החובה לאחר שחרורם על רקע שירותם בעבר בשב"ס, הרי שנוהל שב"ס אינו חל עליהם עוד, ועליהם לפעול ככל אזרח ולהגיש תלונה למשטרת ישראל.

תשובת שב"ס מחדדת את הצורך במתן מעטפת רחבה. הדברים נכונים ביתר שאת כאשר מדובר באוכלוסיית סוהרי החובה, אשר עם סיום שירות החובה, נוהלי שב"ס אינם חלים עליהם עוד, וכך גם אחריותו של אגף הביטחון כלפיהם. לאחר השחרור אפוא אין להם כל הגנה מפני הסכנות הכרוכות בפניות מסוג זה, ובפרט בכל הנוגע לפניות מצד אסירים ביטחוניים, המעוררות תחושת חוסר ביטחון.



בעניין זה ציינה המשטרה, כי המדור למניעת הטרדה מינית, באמצעות מערך הממונות וקצינת מענה נפשי ביחידת היוה"ל³⁶, מקיים עם הנפגעים קשר באופן שוטף, גם לאחר שחרורם משירות חובה, בקשר להחלטות המתקבלות בצמתים מרכזיים בהליך ובמענה לכל פנייה. נוסף על כך, ממשיך להתקיים ליווי של נפגעים שבחרו להיות בקשר טיפולי במהלך שירותם עם קצינת מענה נפשי, גם לאחר שחרורם, ומוצע להם בין היתר סיוע בהשתלבות במסגרות מתאימות של טיפול בקהילה.

מתשובות שב"ס והמשטרה עולה הצורך במתן מענה ארגוני עבור אוכלוסיית משרתי החובה לאחר שחרורם, הכולל שירותי ייעוץ, הסברה והפניה לגורמי טיפול עבור משרתי חובה שדיווחו לראשונה רק לאחר שחרורם על ההטרדה המינית שחו.

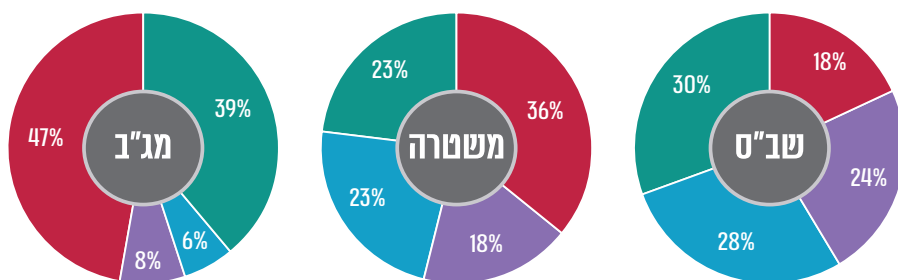
מילוי תפקיד של משרת חובה ללא הכשרה

בנוהל "גיוס, קליטה ומסלול שירות סוהרי חובה"³⁶ של שב"ס נקבע כי "סוהר חובה ישמש כ'צל' עד למעבר הכשרה ייעודית בהצלחה ולהסמכתו לסוהר מן המניין". כלומר, אין להעסיק סוהר חובה בתפקידים שבאחריות סוהר ביטחון קודם להסמכתו המלאה.

שב"ס מסר בתשובתו כי הוא מפעיל את קורסי ההכשרה של סוהרי חובה בהלימה לגאנט הגיוסים לצה"ל, כי רשימת המועמדים ליציאה לקורסים נקבעת בהלימה לכך, וכי הוצאתם לפועל נעשית בכפוף למשאבים במרכז ההדרכה של שב"ס.

מהתשובות לשאלונים עולה כי בשב"ס, במשטרה ובמג"ב שיעור משרתי החובה אשר החלו את שירותם וממתינים במשך יותר משלושה חודשים להכשרה הנדרשת לצורך מילוי תפקידים היה 18%, 36% ו-47% בהתאמה.

תרשים 14: הזמן שחלף ממועד הגיוס ועד למועד ההכשרה לתפקיד



עד חודש ■ בין חודשיים לחודשיים ■ בין חודשיים לשלושה חודשים ■ יותר משלושה חודשים

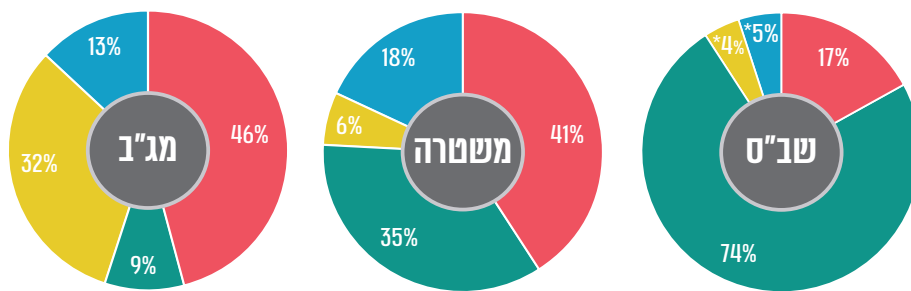
על פי ממצאי השאלונים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



בתשובת המשטרה צוין כי בהיעדר מספר שוטרים מזערי הנדרש לביצוע הכשרה, ההכשרה נדחתה כך שמשרתי החובה נאלצים להמתין להשלמת מכסת המינימום הנדרשת לפתיחת הכשרה, ואולם כדי למנוע דחיית הכשרות לא אחת נפתחו הכשרות גם בהשתתפות 20 - 22 חניכים. עוד צוין כי פערי השיבוץ להכשרות היו נכונים בתקופת הקורונה, אך כיום אין פערים כאלו. עוד ציינה המשטרה ש"כלל שוטרי החובה עוברים טירונות, הסמכה והכשרה במקצועות המבצעיים".

הביקורת העלתה כי בניגוד לנהלים חלק ניכר (43%) ממשרתי החובה במשטרה ובמג"ב מתחילים לבצע את התפקיד שאליו יועדו בלי שעברו הכשרה מתאימה, וזאת יחסית ל-17% מבין המשרתים בשב"ס.

תרשים 15: התפלגות המשימות עד להשלמת ההכשרה



■ ביצעתי את התפקיד שאליו שובצתי
■ התלויתי לשוטרים/סוהרים/משרתי חובה אחרים שביצעו את התפקיד ("צל")
■ לא ביצעתי כל משימה
■ לא הוטלו עליי משימות שקשורות לתפקיד שאליו שובצתי וביצעתי משימות אחרות

על פי ממצאי השאלונים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * טעות הדגימה היחסית גבוהה מ-30%.

בתשובת המשטרה צוין שייתכן כי בשל פערים בגאנט ההכשרות משרת חובה ישובץ להכשרה במועד מאוחר יותר, אולם אין מקרה שבו שוטר לא יוסמך לתפקיד שבו שובץ. לאחר השיבוץ המקצועי נבחנת מידת התאמתו למקצוע, וזאת עוד בטרם הקצאת משאבים להכשרתם.

בתשובת שב"ס צוין כי בשל מחסור בכוח אדם מופעל שיקול דעת של פיקוד היחידה בהפעלת אנשי הסגל במשימות בהתאם ליכולותיהם ולצורכי היחידה.



גם צוות הבדיקה עסק בנושא השירות של חיילים צעירים בבתי כלא ביטחוניים. עמדת צה"ל בצוות הבדיקה, שהוצגה בספטמבר 2022, הייתה כי "יש קושי להכניס חיילים בגילאי 18 לטיפול באסירים ביטחוניים וכן יש קושי מעצם השירות של חיילים צעירים עם אוכלוסייה בוגרת (סוהרי הקבע)".

מקרים שעלו במפגשים עם משרתי חובה במתקני כליאה ביטחוניים בשב"ס

דברים דומים עלו גם מהביקורים בבתי הכלא והשיחות שהתקיימו עם סוהרי החובה שנדרשו למלא משימות באגפי כליאה של אסירים ביטחוניים. למשל, בשיחה עם משוחרר משב"ס הוא סיפר כי:

"הייתי אמור להיות סוהר ביטחון רגיל אבל בגלל בעיות רפואיות העבירו אותי לעבודת יום בתפקיד מטה בכלא. בשום שלב לא הייתי סוהר אך בתקופת הרמאדאן כן תגברתי באגפים למרות שאני לא יודע את התפקיד. לא כצל אלא ממש כסוהר רגיל באגף. זה חוסר אחריות מצדם. כשהיה מחסור בסוהרים לקחו אותי עם נשק גם למגדל שמירה, למרות שלא עברתי את ההכשרה לכך".

משוחרר נוסף משב"ס סיפר כי:

"עבדתי כמעט 6 חודשים במגידו לפני היציאה לקורס כשהייתי אמור להתלוות למישהו מקצועי שמכיר את העבודה, אסור לך לסייר בעמדות לבד, לעבוד בלילה לבד, אבל בפועל בגלל מצוקת כוח אדם מנצלים חיילים חדשים והם מקבלים אחריות שהיא לא נכונה להם - עובדים בלילה, עובדים לבד, מלווים אסירים ממקום למקום בבית סוהר, לפעמים לבד. ב-6 חודשים שלא עברתי הכשרה כבר קיבלתי אחריות לאנשים אחרים שהם היו ה"צל" שלי. בששת החודשים כבר הייתי סמל ואחראי על אנשים אחרים, גם כאלו שכבר עברו הכשרה. זה לא תקין בעליל".

במסגרת המפגשים ושיחות הטלפון תיארו סוהרות וסוהרים בשב"ס מקרים שבהם הם חשו סיכון ממשי לביטחונם, וזאת בעיקר בנסיבות שבהן נאלצו לבצע משימות בתוך אגפים ביטחוניים ללא ליווי ואבטחה.



כך, למשל, סיפר משוחרר משב"ס:

"היה צריך להוציא מיטות מתאים של אסירים והמיטות מוברגות לקיר בטון. קצין אמר לי להיכנס לאגף חמאס שהיו בו 70 אסירים ולהיות איתם כשהאגף פתוח. באגפים אחרים יש הרגשה יחסית רגועה. כששאלתי אם לשים וסט הקצין אמר שלא צריך. נכנסתי רק עם החגורה. האסירים פירקו את המיטה ואנחנו נתנו להם לשם כך כלים - לום, פטיש 5 קילו ומקדחה. הייתי לבד בחצר. רק אחרי חצי שעה הצטרף אליי עוד סוהר חובה".

התבטאויות של סוהרי חובה על היעדר ביטחון אישי

"תמיד יש את **הפחד** שיעשו לך משהו" ■ "האסירים לא צפויים. בשנייה האסירים יכולים להתהפך עליך, **לשפוך מים חמים או להצית אש**" ■ "בהתחלה מאוד **פחדתי** אבל פשוט **התרגלתי**" ■ "האסירים צעקו "אתה מת בחוץ". **שיקשקתי**" ■ "הם יודעים עלינו הכול. ראיתי מחברת עם רישומים שהם מנהלים עלינו: **היכן גרים, מצב כלכלי, רושמים מתי נכנסתי, איך עשיתי טריקה**" ■ "ראיתי נאן עשרות פעמים דברים **שאני לא מאחל לאף אחד לראות**" ■ "ראיתי **זוועות**. **אסיר חתך את ורידיו לנגד עיניי**" ■ "אסירים כמעט תקפו אותי כמה פעמים" ■ "מצאתי את עצמי **לבד** בין שתי דלתות בשטח קטן עם **שבעה אסירי חמאס**"

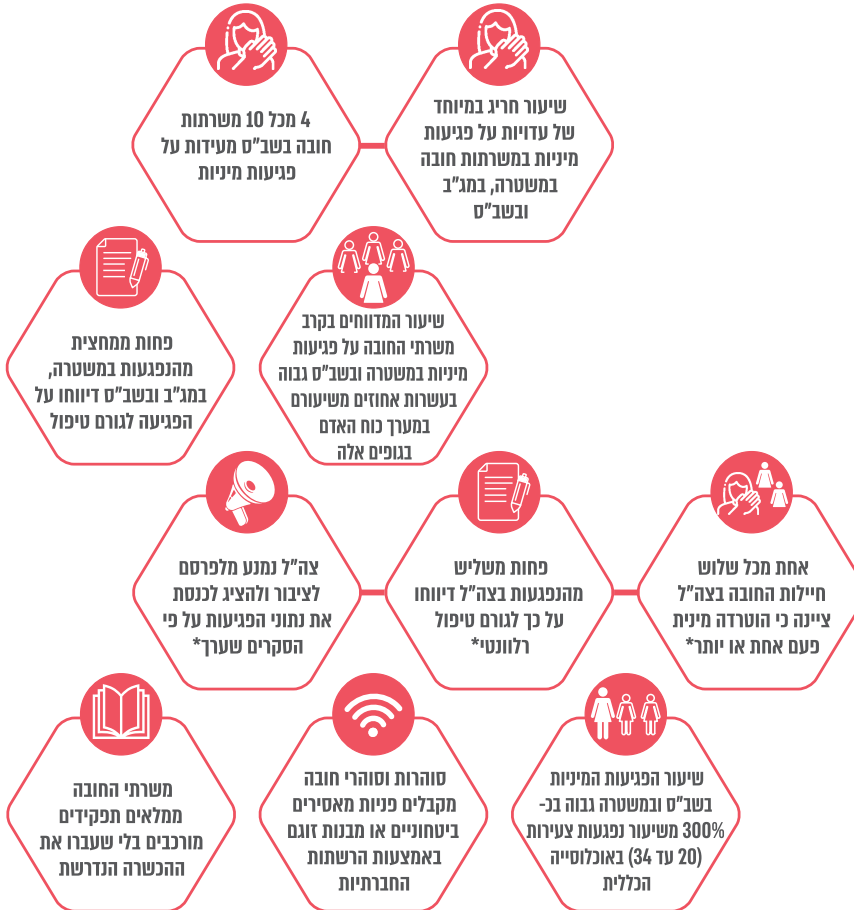
בשניים מהסיוורים ציינו כמה סוהרי חובה כי כשהם חוזרים אחרי משמרת לביתם, שנמצא בקרבת כפר ערבי, הם לובשים מדי שב"ס, ומשום שאין להם נשק הם מרגישים לא מוגנים ומאוימים.

שב"ס ציין בתשובתו כי המקרים הפרטניים שהוזכרו אינם מוכרים לו, וכי הסוגיות שהועלו ייבדקו על ידי הגורמים המוסמכים.

המשרד לבט"פ ציין בתשובתו כי הוא מייחס לדוח זה חשיבות רבה, והדגיש את הצורך המשותף להיאבק בתופעת ההטרדות המיניות וליצור סביבת עבודה בטוחה למשרתים ולמשרתות בגופי ביטחון הפנים של מדינת ישראל. עוד ציין המשרד כי נוכח חשיבות הנושא, הוביל השר לביטחון הפנים מדיניות הדוגלת בכך שבגופים המצויים תחת אחריות משרדו, האמון על אכיפת החוק, ואשר מצופה מהמשרתים בהם לשמש דוגמה לאזרחי המדינה, נדרשים צעדים למיגור התופעה ביתר שאת. המשרד לבט"פ עדכן כי באוגוסט 2022 נחתמה אמנה בין צה"ל לגופים שבהם משרתים חיילי חובה, ובהם משטרה ושב"ס, אשר נועדה להסדיר את ממשקי העבודה בינם לבין יוה"ל"ם צה"ל. בהתאם לאמנה, דיווח המתקבל בגופים אלו על אודות פגיעה על רקע מיני, יועבר ליוה"ל"ם בצה"ל. באמנה נקבעו, בין היתר, הוראות לעניין קיום פורום משותף לשם קיום שיח משותף ונקבע מנגנון בקרה ומעקב ליישום האמנה.



עיקרי הממצאים כפי שעלו משאלונים של משרד מבקר המדינה



* על פי ממצאי מחקר צה"ל משנת 2022.



סיכום

המשימות שמבצעים משרתי החובה בשב"ס, במשטרה ובמג"ב במהלך שירות החובה שלהם תורמות תרומה חשובה לביטחון המדינה. חלק ניכר ממשרתי החובה משרתים שירות משמעותי, רואים במילוי תפקידם שליחות בעלת ערך רב ושבעי רצון משירותם.

דוח ביניים זה מרכז את ממצאי הביקורת בנושא המוגנות של משרתי החובה. הטרדה מינית היא תופעה חברתית נפוצה הפוגעת באנשים רבים, ובייחוד בנשים. על פי מחקרים בארץ ובעולם התופעה רווחת במיוחד במקומות עבודה, שכן עובדות ועובדים שוהים בהם שעות רבות ביום למשך תקופות ממושכות, ולפיכך נוצרים בהם אינטראקציות וקשרים אנושיים שונים, והם מתאפיינים בהיררכיה ובפערי כוחות³⁷. הדברים נכונים ביתר שאת בארגונים היררכיים-פיקודיים כמו המשטרה, מג"ב, שב"ס והצבא, שעלולים להפוך לכר פורה להתרחשות הטרדות מיניות. במקומות אלו התלות של אוכלוסיית משרתי החובה בגורם פיקודי היא רבה ביותר, שכן דרגתו ומעמדו גבוהים יותר, והם עלולים להיפגע מתופעות פסולות שמקורן בתרבות ארגונית לא מכבדת ובהיעדר טיפול ראוי בתופעות אלה.

הטרדה מינית פוגעת לא רק במוטרדות עצמן, אלא בארגון כולו. הטרדות מיניות עלולות להפחית את המוטיבציה של יתר העובדים, לפגוע בתחושת הביטחון שלהם ולפגוע בתדמית הארגון.

לנוכח ממצאי דוח זה מצטיירת תמונת מצב מדאיגה בעניין המוגנות של משרתי החובה והיעדר תחושת הביטחון האישי שחווים חלק מהם.

על שר הביטחון, השר לביטחון הפנים, מפכ"ל המשטרה, נציבת שב"ס והרמטכ"ל, לפעול, כל אחד בתחומו, לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה בתחומי המוגנות והביטחון האישי של חיילות וחיילי החובה.

מומלץ לבחון ממצאים אלו בהיבטים שלהלן:

- א. הממצאים מחייבים בדק בית במשטרה ובשב"ס, ובסופו יש לנקוט פעולות ממשיות ומיידיות נוסף על אלו הננקטות כיום כדי להעלות את רמת המוגנות של משרתי החובה כבר בעת הקרובה.
- ב. מומלץ כי הממצאים המפורטים בדוח ביניים זה יעמדו לנגד עיניו של צוות הבדיקה בשעה שיגבש את המלצותיו, שאותן הוא נדרש למסור, בהתאם לכתב המינוי, עד 30.11.22.
- ג. מוצע כי פעילות המשטרה ושב"ס בתחום המוגנות של משרתי החובה תתבסס על תוכנית עבודה שביסודה יוצבו יעדים לשיפור המצב בהתאם לכמה פרמטרים: שיעור המשרתים בגופים אלה המצויינים כי חוו פגיעה בעלת אופי מיני; שיעור המשרתים המדווחים לגורם מוסמך בארגון על אירועים כאלו; העלאת מידת ההערכה של המשרתים לטיפול בתלונתם ולמענה שניתן לה ועוד.

37 ראו המלצות הוועדה לגיבוש תכנית לאומית למאבק בתופעת הטרדות המיניות בחברה הישראלית, הרשות לקידום מעמד האישה, ינואר 2019.



ד. מומלץ שצה"ל, משטרת ישראל ושב"ס ימשיכו לבצע סקרים בנושא המוגנות של משרתי החובה בגופים אלה כדי ללמוד על רמת המוגנות של המשרתים ועל מנת שישמשו מסד נתונים לצורך גיבוש תוכנית עבודה לטיפול בנושא. מומלץ כי מלוא הממצאים של סקרים אלו יפורסמו לציבור ויועברו לידי הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי בכנסת, על מנת שתדון בהם. משרד מבקר המדינה ממליץ גם שצה"ל, המשטרה ושב"ס יגיבירו את שיתוף הפעולה ביניהם וכן עם ארגונים נוספים וינקטו בפעולות של שיתוף ציבור, לרבות באמצעות שולחנות עגולים של משרתי חובה ושל משוחררים משרות צבאי - לשם התמודדות עם תופעת ההטרדות המיניות בגופים אלו.

ה. מוצע כי המשטרה ושב"ס יפעלו באופן עיתי ושוטף לאיסוף ולניתוח של כלל הנתונים על דיווחים בנושא מוגנות ופגיעות בעלות אופי מיני ועל הטיפול בהם, בפילוח לפי סוגי עבירות וסוגי משרתים (קבע או חובה). זאת כדי שניתן יהיה לגבש תמונת מצב מלאה ומדויקת על הפגיעות במשרתי חובה ועל הטיפול בהן, וכדי שניתן יהיה לוודא כי מעגל הטיפול הושלם ביעילות בהקדם.

ו. מומלץ כי המלצות דוח הוועדה הציבורית לביטחון התנאים של האסירים הביטחוניים המוחזקים בשב"ס יובאו לדיון לצורך בחינה והכרעה.

ז. בתחום הבטחת הביטחון האישי של סוהרים, נדרשת הקפדה יתרה על כך שמשרתי החובה שטרם השלימו את הכשרתם המקצועית המלאה למילוי תפקידם באגפי כליאה של אסירים ביטחוניים לא ישולבו בביצוע משימות שלא הוכשרו למלא.

ח. מומלץ כי משטרת ישראל ושב"ס ישקלו את האפשרות להרחיב את מעטפת התמיכה למשרתי חובה שהשתחררו משירותם, לרבות לנפגעים שדיווחו לראשונה רק לאחר שחרורם על ההטרדה המינית שחוו. במסגרת מעטפת התמיכה יועמדו לרשותם שירותי ייעוץ, יתקיימו פעולות הסברה, ותינתן להם הפניה לגורמי טיפול ואכיפה רלוונטיים. ראוי כי במועד השחרור של משרתים אלו המשטרה ושב"ס לא ינתקו עימם את הקשר בכל הקשור לחוויות שהם חוו בתחומי ההטרדה המינית, המוגנות והביטחון האישי בעת שירותם.

פגיעות מיניות עלולות לגרום לעיתים נזקים קשים וארוכי טווח, ולערער באופן ניכר את תחושת השליטה של הנפגע בחייו ובגופו וכן את זכותו לפרטיות ולמרחב אישי מוגן. חלק ניכר מהפגיעה הנפשית המלווה את הנפגע כרוך בשלילה של הביטחון האישי ובתחושה שהופקע ממנו חופש הבחירה על גופו ועל מעשיו. הנפגעים זקוקים לשם כך לתחושה של מוגנות - פיזית ורגשית - ובכלל זאת לדעת שהקהילה ומערכות האכיפה פועלות כמיטב יכולתן ליצור סביבה בטוחה, למנוע את הישנות הפגיעה ולמצות את הדין עם הפוגע. דברים אלו נכונים ביתר שאת שעה שמדובר בגופים האמונים על אכיפת החוק במדינת ישראל ובאוכלוסייה של חיילות וחיילים צעירים המבצעים את שירות החובה שלהם בארגונים היררכיים לצד משרתי קבע מבוגרים, וסוגי המשימות שמוטלות עליהם הן ברובן, מאתגרות ומורכבות מהבחינה הנפשית.