

מבקר המדינה

דוח ביניים מיוחד

מוגנות משרתי החובה
(חיילות וחיילים) ביחידות
המשרד לביטחון הפנים



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 גלבע". 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 (196) נשים

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

בחודשים 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 (יזה"מ), 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, עלה כי חל גידול ניכר בדיווחים של שוטרי החובה על הטרדות מיניות, ובייחוד בקרב הנשים: 6.44% משטרות החובה דיווחו על כך שהוטרו על ידי גורם משטרתי 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 שוטרו 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, שבב"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 בתחמו, 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 המציינים 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.





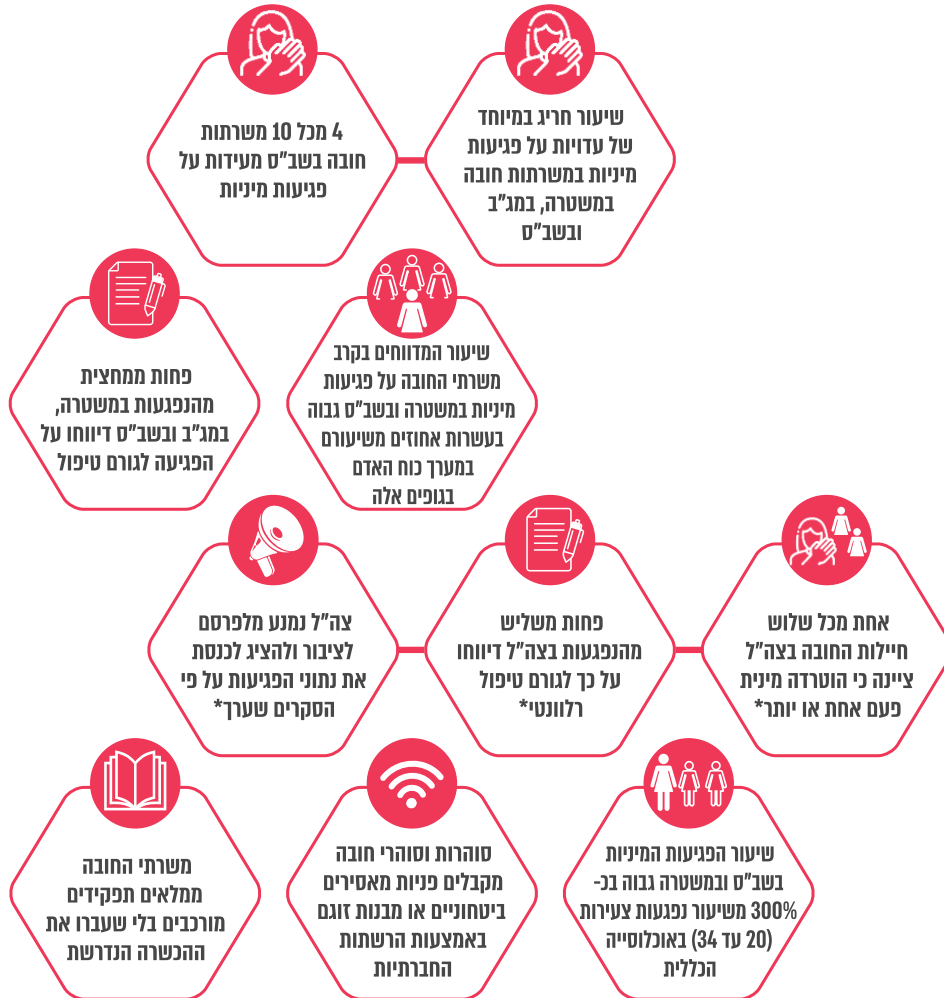
מומלץ כי המלצות דוח הוועדה הציבורית לבירור התנאים של האסירים הביטחוניים המוחזקים בשב"ס יובאו לדיון לצורך בחינה והכרעה. 

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 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**"

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.