

אלימות מינית בישראל:

תוכנית עבודה לממשלת ישראל ה-37

תוכנית לאומית למיגור האלימות המינית
בישראל ולקידום זכויות נפגעות ונפגעים

איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות
ולנפגעי תקיפה מינית | 2022

איגוד מרכזי הסיוע
לנפגעות ולנפגעי
תקיפה מינית



אלימות מינית בישראל: תוכנית עבודה לממשלת ישראל ה-37

תוכנית לאומית למיגור האלימות המינית בישראל ולקידום זכויות נפגעות ונפגעים

כל המידע וההצעות המובאים במסמך זה חוברו על ידי צוות איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית.

מחברות (לפי סדר האלף-בית)

אורית סוליציאנו | מנכ"לית

עו"ד הלה נויבך | מנהלת התחום המשפטי

יעל טל פואה | ראשת מטה חינוך והסברה

ד"ר עו"ד כרמית קלר-חלמיש | ראשת תחום מחקר

עו"ד מיה אוברבאום | מנהלת תחום קשרי ממשל וקידום מדיניות

נגה ברגר | מנהלת תוכן וידע

רונית אילתי-ממן | דוברת

עו"ד רע'דה עואד | מנהלת תחום מניעת הטרדה מינית בחברה הערבית

חברות נוספות בצוות איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית:

טניה גלבוץ | מנהלת קשרי קהילה

דבי בן זאב | מנהלת משרד

הגר פרידנזון | מנהלת פיתוח עסקי

הדר בן יהודה | מנהלת סושיאל

מעין יהודה | רכזת חינוך והכשרה

עריכה והפקה: מיה אוברבאום ונגה ברגר

עריכת לשון: נעה רוזן

עיצוב ועריכה גרפית: יעל בוברמן

ייעוץ: חברת הייעוץ אימפקט (ל.א.ב) בע"מ – גל גולן זילברמן ואורית לרנר

במסמך זה נעשה לעיתים שימוש בלשון נקבה לתיאור נפגעות ונפגעים מאלימות מינית.
עם זאת, ואם לא צוין אחרת, הדברים נכונים לכל המגדרים.

© כל הזכויות שמורות לאיגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית (2022)

Law@igud1202.org.il | office@igud1202.org.il | www.1202.org.il | 073-7013215

תוכן העניינים

5	תקציר
6	המלצות עיקריות
9	מבוא
9	תופעת האלימות המינית בישראל
10	נתונים על פגיעה מינית בישראל
10	על איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית
11	משרד המשפטים
12	1. עבירות מין במשפט הפלילי והאזרחי
24	2. הטרדה מינית ובתי הדין לעבודה
31	3. פיתוח מענה של צדק מאחה לנפגעי/ות תקיפה מינית
35	המשרד לביטחון פנים
36	1. טיפול המשטרה בעבירות מין
40	2. הטיפול בהטרדות מיניות בתוך המשטרה
42	3. ועדת השחרורים של שירות בתי הסוהר
44	4. טיפול מיוחד טראומה לאסירות ולאסירים
45	משרד הבריאות
47	1. הטיפול בפגיעה מינית במערכת בריאות הנפש
53	2. טיפול בנפגעים ובנפגעות במערכת הבריאות הכללית
56	3. טיפול חירום – חדרים אקוטיים
58	4. מניעת פגיעות מיניות במוסדות רפואיים
61	משרד הרווחה והביטחון החברתי
62	1. מענים טיפוליים ושיקומיים
68	2. המוסד לביטוח לאומי
71	משרד החינוך
72	אלימות מינית כלפי קטינים/ות ומענים חינוכיים
79	משרד הפנים
80	התמודדות עם הטרדה מינית ברשויות המקומיות
83	משרד התחבורה והבטיחות בדרכים
84	1. הטרדות מיניות בתחבורה הציבורית
86	2. הטרדות מיניות ופגיעות מיניות במהלך לימודי נהיגה
87	משרד ראש הממשלה
88	נציבות שירות המדינה
91	יישום התוכנית הלאומית בממשלות ה-35-36

תקציר

בשנים האחרונות סוגיית האלימות המינית תפסה אחיזה בשיח הציבורי בישראל וברחבי העולם. אך חרף ההכרה הגוברת בהיקפיה ובנזקיה האדירים של התופעה בכלל, וכלפי קטינים/ות בפרט, ההתמודדות המערכתית של מדינת ישראל עם התופעה מאופיינת בבעיות עומק ובלאקוונות נרחבות. למערכות אכיפת החוק, הבריאות, הרווחה והחינוך חסרים ידע ו/או משאבים מתאימים כדי לתת מענה הולם לנפגעות ולנפגעים, ובוודאי כדי למנוע ולצמצם את מעגל הפגיעה.

איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית הוא ארגון הגג של תשעת מרכזי הסיוע הפועלים ברחבי הארץ. מרכזי הסיוע פועלים ברמה הפרטנית, במתן מענה ושירותים לנפגעים/ות מכל גוני החברה הישראלית, בחינוך ובהדרכות, והאיגוד פועל ברמה המערכתית והמדינית המשלימה לקידום זכויות נפגעים/ות ולקידום טיפול ומניעה יעילים.

בהיעדרה של ראייה מערכתית כוללת בהתמודדות עם התופעה, קיבל על עצמו איגוד מרכזי הסיוע את המשימה לבנות תוכנית עבודה רוחבית כדי למגר את האלימות המינית בישראל ולקדם טיפול מיטבי בנפגעות ובנפגעים ממנה. מטרתה של התוכנית לצמצם את הנזקים הנגרמים להם/ן ולמשק הישראלי כולו. יובהר כי התוכנית אינה מכסה את כל הדורש תיקון ושיפור, אך מתעתדת לספק מתווה ראשוני לסוגיה בוערת זו. נדגיש כי התוכנית ממוקדת במענים לנפגעות ולנפגעים ובקידום מניעה אפקטיבית, ואינה כוללת הוראות לפיתוח מערכי שיקום וטיפול לפוגעים.

מסמך זה ממפה את הצרכים ואת השינויים הנדרשים ממשדד המשפטים, משרד החינוך, משרד הבריאות, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, המשרד לביטחון פנים, משרד התחבורה, משרד הפנים ונציבות שירות המדינה. כל פרק מציע רקע קצר על הנושא והבעיות הקיימות ומפרט שורה של המלצות לפעולה.

אנו קוראות לשרי/ות ממשלת ישראל ולחברי/ות הכנסת לאמץ את המלצות מסמך זה. קיבלנו על עצמנו להכין הצעות חקיקה ותוכניות פעולה לכל אחת מהמלצות הדוח, כדי להפוך מחשבה על שינוי למציאות בשטח. אנו פתוחות גם ליוזמות חקיקה נוספות בנושא מצידכם/ן, ונשמח לרתום את גוף הידע המעשי והתיאורטי המקיף שלנו ואת החיבור לשטח לטובת קידום המאבק באלימות מינית.



להלן ההמלצות העיקריות של המסמך:

1. הקמת נציבות נפגעי/ות עבירה

מוצע להקים גוף מתכלל אשר ירכז את הטיפול בנפגעי/ות עבירות מין לכל אורך ההליך – מרגע הפגיעה ועד לשלבי השיקום והטיפול בנפגע/ת. נציבות כזאת, אשר תרכז את המענים לכלל נפגעי/ות עבירה, תכלול רפרנט ייעודי לתחום עבירות המין אשר ירכז את הנושא של טיפול בנפגעי/ות עבירות מין בכל אחת מרשויות האכיפה. בין תפקידיה של הנציבות יהיו: הצבעה על הליקויים הקיימים ברשויות האכיפה השונות והצעת דרכים לתיקונם; העלאת המודעות של נפגעי/ות העבירה לזכויותיהם/ן; מתן ייעוץ מקצועי והדרכת הגופים בנוגע לצורכי נפגעי/ות עבירה; קידום שיתופי פעולה ותיאום בין רשויות האכיפה; קידום ושיפור של השירותים והתמיכה שנפגעי/ות עבירה זכאים להם, וכדומה.

2. ביטול הגבלת ההתיישנות בהגשת תלונה בעבירות מין

מוצע לבטל כליל את תקופת ההתיישנות בעבירות מין אשר בוצעו בקטינים ולהותיר את ההחלטה על הגשת כתב אישום בחלוף עשר שנים ויותר מביצוע העבירה לשיקול דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, כפי שקובע החוק כיום. עוד מוצע לבטל כליל את ההתיישנות בעבירות אינוס ומעשה סדום, וכן בעבירות מין שבוצעו בנסיבות מחמירות. בנוגע לעבירות המין האחרות שבוצעו בבגירות/ים, מוצע להאריך את ההתיישנות ל-20 שנים ממועד ביצוע העבירה.

כמו כן, מוצע לקבוע עונשים מזעריים לחלק מעבירות המין, בהתאם לחומרתן, ולהחמיר את עונשי המינימום הקיימים כיום על חלק מהעבירות, כדי לוודא כי המקרים הספורים אשר צולחים את ההליך הפלילי ובסופם נקבעת בדין אשמתו של הנאשם יזכו למענה עונשי הולם, תוך השארת מרחב לשיקול דעת שיפוטי ולנקיטת "מידת הרחמים" במקרים המתאימים.

3. התאמת מערכת אכיפת החוק לטיפול בעבירות מין

התמודדות נכונה עם תופעת האלימות המינית מחייבת את מערכות אכיפת החוק – המשטרה, הפרקליטות ובתי המשפט – בהיכרות עם עולם התוכן של הפגיעה המינית ועם מאפייניה היחודיים. לשם כך יש להקפיד על חובת הכשרות מתאימות לאנשי המקצוע העוסקים בנושא, גיבוש מערך תמיכה נפשית לאנשי המקצוע, הבטחת יחס מקצועי, רגיש ומכבד לנפגע/ת העבירה, קיצור משך ההליך הפלילי, תיאום בין מערכות אכיפת החוק השונות, ייעוד פרקליטים ופרקליטות בעלי/ות ניסיון לטיפול בתיקים הנוגעים לעבירות מין, הקמת מחלקי משפחה (ועבירות מין) במשטרת ישראל, הקמת יחידות ייעודיות לטיפול בעבירות מין בבתי המשפט וכדומה. נקיטת אמצעים כאמור חשובה להבטחת הקפדה על מקצועיות, הליך הוגן, הנגשת צדק לנפגעים/ות ומניעת נזקים נפשיים נוספים, תוך שמירה על זכויות הנאשם או החשוד.

4. העלאת שיעור הגשת כתבי האישום בעבירות מין

ההליך המשפטי הוא ארוך, פולשני ושוחק לנפגעת. החקירה, גם כאשר היא נערכת כראוי, היא סיזיפית וחודרנית, ופעמים רבות מחייבת את הנפגעת לחזור שוב ושוב על הפרטים הטראומטיים והמורכבים ביותר, שבמסגרתה עליה לעבור בדיקות רגישות ועימותים מורכבים עם הפוגע. חרף עמידתן בקשיים מרובים, יגלו כ-80% מהנפגעות שתיק החקירה בעניין הפגיעה שבוצעה בהן נסגר ללא הגשת כתב האישום, ועילת הסגירה העיקרית היא "חוסר ראיות מספיקות להגשת כתב אישום".

בשנת 2020 הוגשו לפרקליטות 74 עררים על סגירת תיקי עבירות מין והטרדה מינית. 97% מהעררים נדחו. רק ב־2 מקרים הוחלט לשלוח את התיק להשלמות חקירה. מדובר בנתונים בעייתיים, אשר מטילים צל כבד על יעילות ההליך הפלילי ומשפיעים על הבחירה של נפגע/ת לפתוח בהליך כאמור. מוצע כי רשויות אכיפת החוק יפעלו לבחינת הנושא, הנסיבות המובילות לנתונים המקוממים הללו והפתרונות שיאפשרו הגשת כתבי אישום רבים יותר.

5. הרחבת מעני הטיפול הנפשי תחת משרד הרווחה והביטחון החברתי ומשרד הבריאות

חרף המאמצים המבורכים הרבים שהשקיע משרד הרווחה בפיתוח יחידות טיפוליות לפגיעה מינית, הביקוש האדיר לשירות יוצר בעיה אקוטית של זמני המתנה ו"צוואר בקבוק" בקליטה לקבלת טיפול, שיכולה לארוך כמעט שנתיים. מצב זה, כאשר מדובר באוכלוסייה שנמצאת במצוקה נפשית חמורה, מאפשר הידרדרות עד כדי קריסה נפשית. משכך, יש להרחיב תקינה ביחידות ובמרכזים הרב־תחומיים כך שזמן ההמתנה הממוצע לטיפול לא יעלה על חודש ימים. נוסף על כך ישנו צורך דחוף בפתחת חלופות אשפוז פסיכיאטרי נוספות, שיקצרו גם הן את זמני ההמתנה הארוכים, ויפתחו את המסגרת החשובה הזאת לנפגעות שאינן עומדות כעת בתנאי הקבלה הנוקשים (בשל התמודדות עם הפרעות אכילה או התמכרות, היעדר מסגרת טיפולית קבועה ועוד). כמו כן, יש לפתוח חלופה ייחודית לגברים נפגעים. במקביל, יש לפתח הליכי עבודה מותאמים במשרד הבריאות ולהרחיב את השירותים הייעודיים במרפאות בריאות הנפש ובמחלקות הפסיכיאטריות הייעודיות לנפגעות ולנפגעים. עוד יש להרחיב את ממשקי הטיפול להפרעות אכילה ופגיעה מינית, ולבצע התאמה של מסגרות השיקום שפועלות בחסות המשרד.

6. חובת הכשרות לאנשי מקצועות אכיפת החוק, הבריאות, הרווחה והחינוך

יש לקבוע חובת הכשרה והסמכה כתנאי לעיסוק בעבירות מין לחוקרי/ות משטרה, פרקליטים/ות ושופטים/ות, ולמקביליהם במערכת המשפט הצבאית. היום ההכשרות נערכות בצורה ספורדית, וממילא אינן מחויבות כתנאי לעיסוק בתיקים אלו. ההכשרות צריכות להיערך באופן סדור ומתמשך לכל הגורמים שעוסקים בעבירות מין והטרדות מיניות. זאת ועוד, לנוכח היקפיה האקוטים של תופעת הפגיעה המינית בקטינים/ות, ובהינתן שרבים מאלו ניסו לבקש עזרה אך נדחו – בין בשל חוסר הבנה ובין בשל מחסור בכלים – יש לקבוע חובת הכשרה בנושא זיהוי פגיעה מינית והתערבות מותאמת ומיטיבה לאנשי ונשות חינוך, בריאות ורווחה. כמו כן, יש לחייב את המוסדות להשכלה גבוהה במקצועות אלו לכלול תכנים בנושא כחלק מתוכניות הלימוד, בדומה לקורסי אתיקה המועברים בחלק מן המקצועות.

7. חינוך, איתור ומניעה בקרב ילדים/ות ונוער

בסוף שנת הלימודים תשפ"ב (יוני 2022) הכריז משרד החינוך בהובלת שפ"י שהעיסוק החינוכי בנושא "מיניות בריאה ומניעת פגיעה" בתוך בתי הספר יהיה חובה החל בשנת הלימודים תשפ"ג לכלל התלמידים/ות במערכת החינוך. יש לוודא כי המהלך יתקצב כראוי וכי יוקצו ליישומו המשאבים הנדרשים.

החינוך המניעתי המוצע צריך להיות מוטמע לאורך כל שנות הלימוד, ויש להתאים את התכנים והדגשים לקבוצת הגיל מתוך הבנה שהפיכת הנושא לתחום אינטגרלי במערכת החינוך תנרמל את השיח, וכך גם תאפשר דיווח מוקדם (המקושר להפחתה בנזקי הפגיעה) וגם תפחית את הפגיעות המיניות בין בני/ות הנוער עצמם/ן.

8. החמרת הענישה בעבירות מין

עבירות מין הן מהעבירות החמורות ביותר בספר החוקים; עבירות אשר השלכותיהן ניכרות על הנפגע/ת בכלל תחומי החיים למשך שנים אין-ספור. טווח הענישה כיום בחוק, ובהתאם לכך הענישה המקילה המושתת פעמים רבות על עברייני מין, פוגעת פגיעה אנושה במאבק באלימות מינית, וודאי בנפגעות, ומרפה את ידיהן של נפגעות ששוקלות התחלה של הליך פלילי ומודעות לעונשים המקילים הנגזרים על עברייני המין. משכך, יש צורך בענישה שיש בכוחה לקדם שיקום אמיתי ואפקטיבי לנפגעות, שכן ענישה משמעותית מאפשרת לנפגעות שהות לשיקום שלהן, ויותר מכול היא מבטאת הכרה בחומרת הפגיעה שהן עברו והלימה מול העונש הנגזר.

כמו כן, מוצע לקבוע עונשי מינימום (עונשים מזעריים) לחלק מעבירות המין, בהתאם לחומרתן, כדי לוודא כי המקרים הספורים אשר צולחים את ההליך הפלילי ובסופם נקבעת בדין אשמתו של הנאשם יזכו למענה עונשי הולם, תוך השארת מרחב לשיקול דעת שיפוטי ולנקיטת "מידת הרחמים" במקרים המתאימים.

9. רוויזיה בטיפול נציבות שירות המדינה בתלונות על הטרדות מיניות

החוק למניעת הטרדה מינית קבע את אפיק התלונה והבירור של הטרדות מיניות במקום העבודה כדי לתת מענה מקומי ומהיר למקרים של הטרדות מיניות. בירור מהיר של התלונה אמור להיות, בין היתר, חלופה להליך הפלילי ולאפשר למי שחוותה הטרדה מינית במקום העבודה להמשיך לעבוד מתוך ביטחון אישי. חרף מטרה ברורה זו, בשל המבנה של שירות המדינה ישנן בעיות רבות בטיפול בתלונות המוגשות לממונות במשרדי הממשלה וביחידות הסמך, ובכלל זה בתי החולים הממשלתיים ורשויות סטטוטוריות. לפיכך מוצע לבצע רוויזיה כללית באופן הטיפול של נציבות שירות המדינה בתלונות על הטרדות מיניות.

10. התאמה תרבותית לדוברי/ות ערבית במערכת החוק ובמשרדי הממשלה

נפגעות תקיפה מינית מן החברה הערבית מתמודדות עם חסמים מהותיים ומשמעותיים בדיווח על עבירות מין או הטרדה מינית, אך פעמים רבות גם לאחר ההחלטה לדווח הן נקלעות להתנהלות שאינה מאפשרת להן או מקשה עד מאוד את קבלת המענה. לפיכך יש להבטיח שלנשים אלו יתאפשר להגיש תלונה בשפה הערבית, לצד מתן בחירה של מגדר החוקר/ת ומאפייני הניידות שלהן. כמו כן, יש לבנות ולשפר את מנגנוני הדיווח על הטרדה מינית ברשויות המקומיות הערביות, שהן המעסיק הגדול ביותר בשוק העבודה בחברה הערבית, ולהעמיק את הידע וההבנה על התופעה, על מאפייניה הייחודיים. לצד זאת, יש להבטיח כי מעני בריאות הגוף, הנפש והרווחה המוצעים לנפגעות ולנפגעים יתוכננו ויספקו מענה הולם גם לדוברי/ות ערבית.

* הטמעת ותקצוב של מסקנות ועדת ברלינר

האיגוד ממליץ לפעול להטמעה ולתקצוב של מסקנות ועדת ברלינר לבחינת הטיפול בנפגעי עבירות מין בהליך הפלילי. הוועדה הבין-משרדית, אשר הגישה את מסקנותיה בדצמבר 2019, היא הוועדה הראשונה שבחנה את התמודדות מערכת החוק מול נפגעות ונפגעי עבירות מין והטרדה מינית באופן סדור, ולמסקנותיה השפעה מכרעת על שיפור מערכת אכיפת החוק ביחס לנפגעים/ות ועל האינטרס הציבורי בכללותו. במהלך עבודתה, ערכה הוועדה בדיקות עומק רוחביות, נועצה בקשת הגורמים הרלוונטיים (ובכלל זאת איגוד מרכזי הסיוע), וביצעה איזון אינטרסים משוקלל ומורכב.

יש לוודא כי תוצרי העבודה המקצועיים של הוועדה יילמדו ויקבלו את תשומת הלב והמשאבים הראויים לשם יישומם ולמניעת שקיעתם בתהום הנשייה.

מבוא

תופעת האלימות המינית בישראל

"אלימות מינית" הוא מונח המתאר התנהגות או מעשה בעל אופי מיני הנכפה על אישה, גבר או ילד/ה ללא הסכמה, בניגוד לרצון החופשי ושלא מבחירה, או כזה שנעשה מתוך ניצול פערי כוחות, חולשה או גיל צעיר, באופן שמעקר את יכולת הנפגע/ת לספק הסכמה באופן חופשי. תקיפה מינית אינה תוצאה של דחף מיני בלתי נשלט, אלא היא מעשה שנעשה במודע, במטרה לשלוט בנפגע/ת ולהשפילו/ה. היא יכולה להתבצע בידי גבר, אישה או קטין/ה, ללא תלות בסוג היחסים או ההיכרות. פגיעה מינית היא פגיעה בזכויות האדם הבסיסיות ביותר של הנפגע/ת, ויש לה השלכות משמעותיות על איכות חייו/ה.

ישנו טווח רחב של התנהגויות המסווגות כאלימות מינית, ובהן תקיפה מינית ואונס, התעללות מינית בילדות, ניצול מיני וכן הטרדה מינית על סעיפיה: סחיטה בעלת אופי מיני; מעשה מגונה; התייחסויות והצעות מילוליות חוזרות בעלות אופי מיני; התייחסות מבזה שמכוונת למיניותו, מינו או נטייתו המינית של אדם; והפצת תצלום, סרט או הקלטה של אדם שמתמקדת במיניותו ויש בה כדי להשפילו או לבזותו.

תופעת האלימות המינית נפוצה בכל שכבות החברה הישראלית, ואיננה שולית או מגזרית כפי שרבים סבורים. מחקרים מישראל ומהעולם המערבי מלמדים שאחת מבין שלוש נשים תעבור תקיפה מינית במהלך חייה ואחת מבין ארבע תיפגע מאונס. בקרב גברים, מחקרים מראים כי אחד מתוך חמישה עד שבעה גברים יעבור פגיעה מינית במהלך חייו.

למרות תפוצתם הרחבה של מקרי האלימות המינית הם מאופיינים בתדירות שמקושרים לבושה, לפחד ולקושי לשיים את האירוע כפגיעה מינית. רק כ-10% מהפונות והפונים למרכזי הסיוע לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית הגישו גם תלונה למשטרה, ואילו דוח מדד הביטחון הלאומי של המשרד לביטחון פנים לשנת 2014 העריך כי שיעור התלונות עומד על כ-6% בלבד מבין הנפגעים/ות.

רוב הפגיעות המיניות מתרחשות עד גיל 18 כלומר בתקופת הילדות, ועד גיל 12 בנות ובנים נפגעים בשיעורים דומים. עם זאת, חשוב להבין כי רבות/ים מהילדות/ים שנפגעו בילדות חושפים/ות את דבר הפגיעה ופונות/ים למרכזי הסיוע רק שנים רבות אחרי הפגיעה, כאשר הן/ם מצליחות/ים לאזור כוחות ולנתץ את קשר השתיקה.

פגיעה מינית, בין שהיא חד-פעמית ובין שהיא מתמשכת, היא אירוע טראומטי, ועלולות להיות לה השלכות ארוכות טווח בכל תחומי החיים ולגרום לנזקים נפשיים, רגשיים, בריאותיים, כלכליים, בין-אישיים ומשפחתיים. הרחבה על השלכות הפגיעה יופיעו בפרקים של מסמך זה.

לשם נוחות הקריאה, בפרקים הבאים ייעשה לעיתים שימוש במונח "נפגעות" כדי לתאר הן נפגעות והן נפגעים מאלימות מינית. אלא אם צוין אחרת, הכוונה לשני המגדרים. מאותה הסיבה נמענו באופן כמעט גורף מציון מראי מקום לאורך הטקסטים. לסימוכין אפשר לפנות לצוות איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית.

נתונים על פגיעה מינית בישראל, מתוך הפניות למרכזי הסיוע (2020)¹

- כ-60% מהפניות עסקו בפגיעה מינית בקטיף/ה (עד גיל 18).
- 53% מהפגיעות התרחשו בבית הפוגע, הנפגעת/ת או מגורים משותפים.
- 32% מכלל הפגיעות עסקו בפגיעה במשפחה; בפניות על פגיעה עד גיל 12 השיעור מגיע לכ-70%.
- כ-60% מהפניות על תקיפה מינית קבוצתית הנפגעת/ת נער/ה (13-18).
- כ-25% מהפגיעות המיניות בבגירים/ות התרחשו במסגרת יחסי עבודה.
- רק 9% מהפגיעות המיניות בוצעו על ידי אדם זר.

על איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית

איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית (להלן: "האיגוד") הוא הארגון המוביל במאבק באלימות מינית בישראל. האיגוד, אשר הוקם ב-1990, הוא ארגון הגג של תשעת מרכזי הסיוע הפועלים ברחבי הארץ: גליל-גולן בקריית שמונה, נצרת (נשים ערביות), חיפה, השרון, תל-אביב, ירושלים, "תהל" בירושלים (נשים דתיות וחרדיות), "תאיר" ברחובות ובשפלה ומסל"ן בבאר שבע.

כ-50 אלף פניות מתקבלות מדי שנה במערך הסיוע של המרכזים, הכולל קווי סיוע (פעילים 24/7), סיוע בצ'אט אנונימי וסיוע בווטסאפ. המרכזים מספקים סיוע נפשי נקודתי או מתמשך, ליווי לנפגעות/ים בהליכים משפטיים, שילוב במסגרות טיפוליות ומיצוי זכויות, ופועלים בנושאי חינוך ומניעה ולחיזוק המוגנות בתוך הקהילה. בשל הבנת הרגישות והקושי שבפנייה לסיוע מפעילים המרכזים שירותים ייעודיים לגברים, לדתיים/ות ולחרדים/ות, לדוברי/ות ערבית ורוסית ולכבדי/ות שמיעה. לצד זאת, מסייעים המרכזים גם למשפחות ולא/נשי מקצוע שעובדים עם נפגעים/ות.

בהשלמה לכך, פועל איגוד מרכזי הסיוע כסוכנות לשינוי חברתי ברמה הארצית, לשם הרחבת זכויותיהם של נפגעות ונפגעים, לשיפור השירותים הניתנים להם ולמניעת פגיעות נוספות, באמצעות קידום מדיניות וחקיקה, הכשרות לא/נשי מקצוע, יצירת תוכניות מניעה חדשניות והעלאת המודעות והחשיפה התקשורתית לנושא.

בין התחומים שבהם עסק האיגוד בשנה החולפת: תיקוני חקיקה, הליכים משפטיים עקרוניים, עבודה מול ועדות ציבוריות, הכשרות וימי עיון למגוון דמויות מפתח מתחום המשפט, מחקר, יצירה והטמעה של תוכנית מניעה מצבית להטרדה מינית, פעילות למניעת הטרדה מינית בחברה הערבית, קידום זכויות נפגעים/ות במערכת בריאות הנפש, הובלת מאבקים ציבוריים, קידום סיקור הוגן של אלימות מינית בעיתונות וליווי נפגעים/ות מול התקשורת.

האיגוד ומרכזי הסיוע מחזיקים את גוף הידע והניסיון הגדולים בישראל בנוגע לפגיעה מינית, טיפול ומניעה, ומייצגים את עניינם של נפגעות ונפגעי תקיפה מינית בפני הרשות המחוקקת, המבצעת והשופטת.

1 נתונים נוספים על הפניות למרכזי הסיוע אפשר למצוא בדוחות השנתיים שמוציא איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית. לפרטים פנו לצוות האיגוד.

משרד המשפטים

כרק זה כולל שלושה חלקים: עבירות מין במשפט הפלילי והאזרחי, החוק למניעת הטרדה מינית ובתי הדין לעבודה, פיתוח מענה של צדק מאחה לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית.

1 עבירות מין במשפט הפלילי והאזרחי

רקע

בשנים האחרונות חל שינוי תודעתי בקרב הציבור הישראלי בנוגע להיקפיה ולנזקה של תופעת הפגיעה המינית. בעקבות השיח המתעורר, שאף הוביל נשים וגברים רבים להזדהות כמי שעברו פגיעה מינית במסגרת מחאת #MeToo, גבר גם השיח על אודות הקשיים הרבים שמערימה מערכת החוק על מי שבחרו להתלונן, תופעה שמכונה לעיתים "אונס שני", בשל החוויה החודרנית והדורסנית שלעיתים נגרמת בהליך. עוד עלו לשיח הציבורי גם החסמים הרבים שמונעים מנפגעות להגיש תלונה, בין היתר במסגרת מחאת #לא_התלוננתי.

ההליך המשפטי הוא ארוך, פולשני ושוחק לנפגעת. החקירה, גם כאשר היא נערכת כיאות, היא סזיפית וחודרנית ופעמים רבות מחייבת את הנפגעת לחזור שוב ושוב על הפרטים הטראומטיים והמורכבים ביותר. היא עוברת בדיקות רגישות ועימותים מורכבים עם הפוגע. חרף עמידתן בקשיים מרובים יגלו כ-80% מהנפגעות שתיק החקירה בעניין הפגיעה שבוצעה בהן נסגר ללא הגשת כתב האישום, ועילת הסגירה העיקרית היא "חוסר ראיות מספיקות להגשת כתב אישום".

במיעוט המקרים, כאשר מתנהל הליך פלילי או אם תחליט הנפגעת להגיש תביעה אזרחית, היא תהיה חשופה לפגיעה נוספת על דוכן העדים, ובכלל זאת שאלות חודרניות מצד ההגנה, הטלת ספק באמינותה ונבירה מעמיקה בחייה, חיפוש ואף חשיפה של פרטיה ברשתות החברתיות, באופן שחושף אותה ואת סביבתה הקרובה להטרדות ולהתנכלויות. מורכבות נוספת נובעת מהעובדה שמרבית התיקים פליליים נחתמים בהסדרי טיעון, שלגביהם יכולה הנפגעת להביע עמדה, אך ההחלטה הסופית אינה שלה (הרחבה על המשוכות וההשפעות של ההליך הפלילי להלן בחלק השלישי של פרק זה, הנוגע לפיתוח מענה של צדק מאחה בפגיעות מיניות).

מאפיינים ייחודיים של עבירות המין

- להלן סקירה קצרה של המאפיינים הייחודיים הדורשים התייחסות מותאמת מצד גורמי המקצוע העוסקים בנושא:
1. תחושות של **בושה, הסתרה, אשמה והכחשה**, שמהן נגזר קושי מיוחד בחשיפת האירוע ופגיעה חמורה בפרטיות.
 2. תחושה של **אובדן שליטה** בעקבות הפקעת חופש הבחירה על גופה ומעשייה של הנפגעת.
 3. **פער בין השדה המשפטי לשדה הטיפולי**: לעומת הליך טיפולי, שנועד לטיפול בצרכיו של הנפגע ובתוך כך הכרה בתחושותיו וחוויותיו, הליך משפטי נועד לחתור לבידור האמת העובדתית בתוך מערכת של כללים המבנים את סדרי הדין ודיני הראיות.

2 שיעור סגירת התיקים בעבירות מין מבוסס על ההחלטות שהתקבלו בפרקליטות ביחס לתיקי עבירות מין ולתיקים שבהם סעיף העבירה הראשי הוא הטרדה מינית: 791 תיקים שבהם הוחלט להגיש כתב אישום, ו-3,021 תיקים שהוחלט לסגור.

4. **פער בין "שפת המשפט" ל"שפת הפגיעה":** נפגעות עבירות מין, ובפרט אלו שחוו טראומה מתמשכת בשנות הילדות, מפתחות מנגנוני הגנה נפשיים הישרדותיים אשר מיועדים לסייע לנפש להכחיש, לשכוח ולהדחיק את מעשי הפגיעה. מנגנונים חיוניים אלה, פועלים בסתירה ממש לדרישה בהליך המשפטי להציג סיפור אירוע קוהרנטי, הגיוני, עם התחלה, אמצע וסוף. פועל יוצא הוא שהיעדר הבנה עמוקה של התחום מביא לקושי בהערכת מהימנות גרסת הנפגעת.
5. **היבטים ראייתיים:** עבירות מין מבוצעות במקרים רבים במקום נסתר, ללא עדים לאירוע וללא ראיות חיצוניות אחרות. פעמים רבות מדובר בגרסה מול גרסה, ולכן ישנה חשיבות מכרעת מבחינה ראייתית למהימנות שגורמי אכיפת החוק מייחסים לנפגעת. אלא שכאמור לעיל, ביטויים שכיחים של פוסט-טראומה וזיכרון טראומטי מתפרשים בעיניים לא מקצועיות ולא מיומנות כמכרסמים במהימנותה של הנפגעת, ועלולים להביא להחלטה על סגירת התיק.
6. **ממד הזמן מנקודת מבטה של נפגעת העבירה:** לא פעם עוברות שנים ארוכות של הבשלה ושיקום פנימי עד שמתקבלת ההחלטה להתמודד עם דבר הפגיעה במישור המשפטי. לעיתים גם משבחרה הנפגעת להגיש תלונה במשטרה, עומדים חייה מלכת עד הישמע עדותה או עד הכרעת בית המשפט בהליך, מה שלעיתים לוקח חודשים ואף שנים. למרות חסרונותיו, ההליך המשפטי כיום הוא הנתב המרכזי להשגת מידה מסוימת של צדק לנפגעת. האינטרס הציבורי בשמירה על שלום הציבור, במניעת ביצוע עבירות חוזרות ובחיזוק אמון הציבור במערכת המשפט מחייב עבודה מערכתית ונרחבת לאבחון, לחדד ולשנות את הדורש שינוי בהליך המשפטי, שתעודד נפגעות עבירות מין להגיש תלונות, תשפר את ההליך ותסייע להן להתמודד עם קשייו.

איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית פועל בהקשר זה בשלושה מישורים עיקריים:

1. הגברת אכיפה ומיצוי ענישה
2. מקצוע מערכת אכיפת החוק בתחום טראומה מינית, השלכותיה וביטוייה
3. הרחבת זכויות נפגעי עבירה ועמידה על מיצוי



המלצות:

1. הקמת נציבות נפגעי עבירה

המלצות ועדת ברלינר הצביעו על הצורך בהקמת נציבות נפגעי עבירה (לכלל העבירות) אשר בין השאר תתכלל את הטיפול בנפגעי/ות עבירות מין לכל אורך ההליך – מרגע הפגיעה ועד שלבי השיקום והטיפול בנפגע/ת. עוד המליצה הוועדה כי נציבות כאמור תכלול רפרנט ייעודי לתחום עבירות המין אשר ירכז את הנושא של טיפול בנפגעי/ות עבירות מין בכל אחת מרשויות האכיפה. לעמדת הוועדה, בין תפקידיה של נציבות כאמור יהיו: הצבעה על הליקויים הקיימים ברשויות האכיפה והצעת דרכים לתיקונם; העלאת המודעות של נפגעי/ות העבירה לזכויותיהם/ן; מתן ייעוץ מקצועי והדרכת הגופים השונים בנוגע לצורכי נפגעי/ות עבירה; הפצת זכותונים ודפי מידע אחידים ומעודכנים לכלל הגופים; קידום שיתופי פעולה ותיאום בין רשויות האכיפה; קידום ושיפור של השירותים והתמיכה שנפגעי/ות עבירה זכאים להם; סיוע בקביעת מדיניות שעוסקת בנפגעי/ות עבירה; סיוע בשיפור העברת המידע לנפגעי/ות העבירה; עריכת מחקרים ודוחות בנושא, וכדומה. הטיפול בנפגעי/ות עבירה כיום מחולק בין גופים רבים, שהתיאום ביניהם לוקה בחסר עד לא קיים. כמו כן, מאחר שאין גוף המתכלל את הטיפול פערים רבים העולים לאורך ההליכים השונים אינם מקבלים מענה, ונפגעי/ות תקיפה מינית נותרות חסרות אונים. על כן מוצע לאמץ את המלצתה של הוועדה ולהקים גוף מתכלל כאמור אשר ישב תחת משרד המשפטים או משרד הרווחה.

2. ביטול מגבלת ההתיישנות בעבירות מין שבוצעו בקטינים והארכת ההתיישנות בעבירות מין שבוצעו בבגירים

כ-20% מהפניות למרכזי הסיוע מתרחשות יותר מעשור לאחר הפגיעה, ולעיתים מדובר גם בעשרים, שלושים ואף ארבעים שנים לאחריה. השיהוי בחשיפה הוא מאפיין דומיננטי של הפגיעה המינית, ובפרט בפגיעות שמתבצעות בתוך המשפחה או על ידי אנשים קרובים למשפחה, כאשר נפגעות אוצרות את הזעקה בליבן במשך שנים מחשש לפירוק המשפחה. כפי שצוין במבוא למסמך זה, כ-32% מהפניות למרכזים עוסקות בגילוי עריות. ועם זאת, רק 9% מהתלונות למשטרה עוסקות בפגיעה בתוך המשפחה. רק 5% מהפניות שהגיעו למרכזים על פגיעה עד גיל 12 בוצעו בידי אדם זר, ולמרות זאת כ-50% מהתלונות למשטרה עוסקות בפגיעה על ידי אדם זר. הפער הקיצוני בין הנתונים מעיד על הרלוונטיות הנמוכה של מערכת אכיפת החוק במענה לפגיעות שנעשו על ידי אדם מוכר וקרוב.

נפגעות רבות שעוברות תהליכי עיבוד והבשלה במשך שנים נוכחות לגלות שאף שהפגיעה והשלכותיה נוכחות בנפשן ובגופן, נמשכות לעיתים כל תקופת חייהן, ובאות לידי ביטוי בכל תחומי חייהן, החוק קובע כי הפגיעה "התיישנה".

בהמשך לכך, מוצע **לבטל כליל את תקופת ההתיישנות בעבירות מין אשר בוצעו בקטינים** ולהותיר את ההחלטה על הגשת כתב אישום בחלוף עשר שנים ויותר מביצוע העבירה לשיקול דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, כפי שקובע החוק כיום. התיקון המוצע נועד לבטא את ההכרה של המחוקק בקשיים האינהרנטיים והאובייקטיביים שבפניהם ניצבות הנפגעות בבואן לדווח על הפגיעה בהן, על פי רוב בחלוף שנים רבות. בבסיס ההצעה עומדת התפיסה כי האינטרס הציבורי בהעמדה לדין של מי שהתעלל מינית בקטינים גדול יותר מאשר בעבירות אחרות, משום שיש בהן פגיעה בערכים המוגנים ביותר וזריעת הרס חסר תקנה אשר לעיתים אינו בר שיקום, המותיר צלקות לעד.

עוד מוצע **לבטל כליל את ההתיישנות בעבירות אינוס ומעשה סדום³, וכן בעבירות מין בנסיבות מחמירות** (קטיין/ה שטרם מלאו לה/לו 16 שנים; איום בנשק; גרימת חבלה גופנית, נפשית או הריון; תוך התעללות, לפני המעשה, בזמן המעשה או אחריו).

בעבירות המין האחרות, שבוצעו בבגירות/ים, **מוצע להאריך את ההתיישנות ל-20 שנים** ממועד ביצוע העבירה.

נוסף על כך, וכשלב ביניים מידי עד ביטול ההתיישנות על פגיעות בקטינים/ות כליל, מוצע להחיל את נורמת ההתיישנות המורחבת החלה על בן או בת משפחה גם על מכר או שכן של המשפחה. החוק כיום מאפשר תקופת התיישנות ארוכה יותר במקרה שהפגיעה נעשתה בקטיין/ה על ידי בן משפחה או על ידי אחראי ובעל סמכות או מרות על הנפגע. על פי נתוני איגוד מרכזי הסיוע, כ-19% מהפגיעות המיניות בילדים וילדות מתבצעות על ידי ידד, מכר או שכן של המשפחה, וכ-35% מהפגיעות המיניות בנערים ונערות מתבצעות על ידי ידד, מכר או שכן. אם כן, יש להרחיב את נורמת ההתיישנות המורחבת הקיימת בחוק גם על ידד, מכר או שכן של הנפגע/ת, מתוך התפיסה כי אותם פוגעים יוצרים קשר מיוחד עם הנפגע/ת, קשר בעל מאפיינים של תלות או מרות אשר עולה בקנה אחד עם הרציונל שעמד לנגד עיני מחוקקי ההתיישנות המורחבת ומצריך התייחסות דומה.

התיישנות אזרחית

בחודש יוני 2022 תוקן חוק ההתיישנות, כך שמגבלות ההתיישנות שחלו על הגשת תביעה אזרחית צומצמו. עם זאת, הרציונל שפורט לעיל בנוגע להתיישנות הפלילית כוחו יפה גם בנוגע להתיישנות האזרחית. על כן, מוצע להאריך גם את ההתיישנות האזרחית. דוגמה להארכה כאמור אפשר לראות בפילוט ההתיישנות אשר יושם במדינת ניו יורק שבארצות הברית. בשנת 2019 הוחלט על מתן חלון של שנתיים שבהן יוכלו נפגעות ונפגעים שנפגעו בילדותם להגיש תביעה אזרחית, ללא בחינה של שאלת ההתיישנות. באופן דומה, הוחלט כי ב-24 בנובמבר, 2022 יינתן חלון של שנה שבה יוכלו נפגעות ונפגעים שנפגעו בגרותם להגיש תביעה אזרחית, ללא בחינה של שאלת ההתיישנות. מוצע לקיים פילוט כאמור גם בישראל, לבחון את השלכות הרוחב שלו, ועל פיהן לערוך תיקונים נדרשים להסדר ההתיישנות האזרחית.

3 ראו התייחסות להגדרה זו להלן בסעיף 11: רוויזיה בנוסח עבירות המין.

3. התאמת מערכת אכיפת החוק לטיפול בתחום עבירות מין והטרדה מינית

בבתי המשפט: שיפור והתאמה של ההליך הפלילי לנפגעות ונפגעי עבירה

הוועדה הבין-משרדית לבחינת הטיפול בנפגעי עבירות מין בהליך הפלילי (ועדת ברלינר) הצביעה על כך שלצורך התמודדות נכונה עם תופעת האלימות המינית נדרשים שינויים במערכות אכיפת החוק, ובתוך כך במערכת בתי המשפט, אשר נועדו להיטיב את ההליך הפלילי לנפגעות ולנפגעי עבירות מין.

להלן ההמלצות העיקריות של הוועדה (חלק מן ההמלצות מפורטות בהמשך הפרק):

- מתן יחס מקצועי, רגיש ומכבד לנפגע/ת העבירה
- התאמת חלל בית המשפט לצורך מניעת מפגש עם הנאשם ויצירת מקום מוגן
- העמקת הכשרות ייעודיות שבהן יושם דגש הן על הפן המשפטי הייחודי והן על היבטים נפשיים ופסיכולוגיים, לרבות אלה הנוגעים לטראומה משנית, לפערי השפה בין עולם הטיפול לעולם המשפט ולהשלכות האפשריות של אופן ניהול ההליך על מצבו/ה הנפשי של הנפגע/ת
- מתן הכשרה מקצועית מעמיקה גם לצוותים הנלווים שבאים במגע עם נפגע/ת העבירה
- גיבוש נוהלי עבודה מפורטים והקפדה עליהם בהדגשת הצורך במזעור פגיעה בנפגע/ת
- גיבוש מערך תמיכה נפשית לצוותי העבודה בנושא זה (הסתייעות בעו"ס, קבוצות תמיכה ועוד)
- קיצור משך הזמן של ההליך הפלילי
- תיאום בין גופי המשפט בראייה כלל-מערכתית
- פיתוח הליכים משלימים להליך הפלילי
- הקמת יחידות ייעודיות לטיפול בעבירות מין

בשנה האחרונה אכן נעשתה התקדמות ניכרת ביישום ההמלצות של הוועדה, ובתוך כך פרסום נוהל נשיאת בית המשפט העליון. הנוהל כולל הנחיות המסדירות את העדת נפגעות עבירות מין בבתי המשפט ואת יישום הוראות הדין בנושא זה, בשים לב למאפייני עבירות אלה ולצורכי נפגעות עבירות המין בהליך הפלילי. רוב ההמלצות אשר פורטו לעיל מקבלות מענה בנוהל הנשיאה:

- מינוי איש קשר לתחום נפגעי עבירות מין
- כללים לעניין העדת נפגע/ת עבירת מין בבתי המשפט (הסדרה של בקשה לגביית עדות נפגע/ת שלא בפני הנאשם, הסדרת מועד העדות, מתן עדות רציפה, הרכב שופטים מעורב מגדרית, הסדרת מקום המתנת נפגע/ת העבירה בנפרד מהפוגע)
- ניתוק הקשר שבין נפגע/ת עבירת המין ובין הפוגע או מי מטעמו
- ניהול הליכים בזמן סביר
- מתן פסק דין במועד מוקדם ככל האפשר

עמדת איגוד מרכזי הסיוע היא כי יש להקפיד על יישום כלל המלצות ועדת ברלינר כדי לשפר את ההליך הפלילי לנפגעות/י עבירה. בתוך כך יש להמשיך ולהקפיד על יישום נוהל הנשיאה והמענים המפורטים בו, שהם אמצעים אפקטיביים ביותר לשמירה על מקצועיות, הליך הוגן, ומניעת נזקים נפשיים נוספים לנפגעות עבירות מין – תוך שמירה על כיבוד זכויות הנאשם. על כן, אנו מבקשות לוודא כי הנוהל האמור יישם בצורה המדוקדקת והנרחבת ביותר.

נוסף על המענים המפורטים בנוהל הנשיאה, ובהתאם לתשובה שנתקבלה מהמרכז להכשרה ולהשתלמות שופטים לבקשת חופש מידע שהגיש איגוד מרכזי הסיוע, ניכר כי נעשתה התקדמות ניכרת גם בהכשרות המקצועיות המועברות

לשופטים ושופטות – בתדירותן, בתוכנן ובאופן העברתן. עם זאת, מוצע להרחיב ולהעמיק את ההכשרות האמורות. בתוך כך מומלץ לחייב שופטים/ות העוסקים/ות בתחום הפלילי לעבור **בכל שנה** הכשרה הנוגעת לתחום עבירות המין, בשונה מהמצב הנהוג כיום שבו השופטים/ות כאמור מחויבים/ות לעבור הכשרה הנוגעת לתחום עבירות המין **פעם בארבע שנים**. כמו כן, מומלץ לחייב שופטים/ות העוסקים/ות בתחומים אחרים הנוגעים לעבירות מין – שופטים/ות העוסקים/ות בתיקים אזרחיים, שופטי/ות תיקי משפחה, שופטי/ות בית הדין לעבודה, ושופטי/ות נוער – לעבור הכשרה הנוגעת לעבירות מין פעם בארבע שנים. מומלץ כי ההכשרות המתוארות תהיינה מעמיקות יותר, וכן תועברנה בצורה אינטימית הכוללת דיון מפרה, ולא באופן מקוון.

בפרקליטות: בדוח ועדת ברלינר הוצגה סקירה רחבה מן העולם בנושא ערכאות ייעודיות לתחום עבירות המין והצרכים שהובילו להקמתן. הוועדה הצביעה על כך שההתמודדות הנכונה עם תופעת האלימות המינית מחייבת את אנשי המקצוע העוסקים בתחום בהיכרות עם עולם התוכן של הפגיעה המינית ועם מאפייניה היחודיים. הוועדה המליצה להקצות אנשי מקצוע בבתי המשפט, בפרקליטות ובמשטרת ישראל, אשר ייעדו ויכשרו לטיפול בעבירות מין, כדי שבסופו של דבר נפגעי ונפגעות עבירות מין יטופלו בידי אנשי מקצוע אלו בלבד.

ביום 11 ביוני 2021 נחתמו קווי היסוד של ממשלת ישראל ה-36, וביניהם נקבע כי יוקמו מחלקות ייעודיות לטיפול בעבירות מין במשטרת ישראל (סעיף 29 לקווי היסוד). בהמשך לכך, במסגרת דיוני הקבינט לשוויון מגדרי בחודש נובמבר 2021 הנחה שר המשפטים להתחיל בהפעלת פיילוט להקמת יחידות ייעודיות לעבירות מין גם בפרקליטות. בהתאם להנחייתו החלה פרקליטות המדינה בהטמעת ההמלצות הנוגעות לנושא בקרב המחוזות השונים בפרקליטות, באמצעות ייעוד פרקליטים ופרקליטות בעלי/ות ניסיון לטיפול בתיקים הנוגעים לעבירות מין – זאת תוך ליווי מתאים והכשרות ייעודיות. יש להמשיך את יישום ההמלצות כמתואר ולהרחיבו לכלל המחוזות בפרקליטות ולתת הכשרה מתאימה לכלל הפרקליטים/ות הרלוונטיים/ות.

במשטרה: ראו המלצה 1 בפרק ההמלצות של המשרד לביטחון פנים.

4. העלאת שיעור הגשת כתבי האישום בעבירות מין

ההליך המשפטי הוא ארוך, פולשני ושוחק לנפגעת. החקירה, גם כאשר היא נערכת כיאות, היא סזיפית וחודרנית ופעמים רבות מחייבת את הנפגעת לחזור שוב ושוב על הפרטים הטראומטיים והמורכבים ביותר. היא עוברת בדיקות רגישות ועימותים מורכבים עם הפוגע. חרף עמידתן בקשיים מרובים יגלו כ-80% מהנפגעות שתיק החקירה בעניין הפגיעה שבוצעה בהן נסגר ללא הגשת כתב האישום, ועילת הסגירה העיקרית היא "חוסר ראיות מספיקות להגשת כתב אישום".

בשנת 2020 הוגשו לפרקליטות 74 עררים על סגירת תיקי עבירות מין והטרדה מינית. 97% מהעררים נדחו. רק ב-2 מקרים הוחלט לשלוח את התיק להשלמות חקירה.

מדוח מבקר המדינה, "טיפול המשטרה והפרקליטות בסגירת תיקים פליליים", שפורסם בחודש מאי 2022,⁴ עולה כי ישנם כמה חסמים למימוש הזכות לערור על סגירת תיק, ובהם אי-שליחת הודעה על סגירת תיק למתלוננת, שליחת הודעות סגירה בדואר רגיל, היעדר הנמקה על ההחלטה על סגירת התיק, וחסמים בעיון בחומרי חקירה ובצילומם.

גם בית המשפט העליון, בשבתו כבג"ץ, ראה לנכון להתייחס לסוגיה. בפסק דינו התייחס בית המשפט לבקשת הצטרפות שהגיש איגוד מרכזי הסיוע, ובה הוצגו נתונים הנוגעים להחלטות בעררים על סגירת תיקי עבירות מין. בית המשפט ציין כי הנתונים אשר הוצגו מצביעים על "תמונת מצב בעייתית המצריכה עיון ובחינה מחדש של הקריטריונים הנוהגים לגבי עבירות מין".⁵

4 דו"ח שנתי של מבקר המדינה **טיפול המשטרה והפרקליטות בסגירת תיקים פליליים** (10.05.2022)

5 בג"צ 6587/21 פלונית נ' פרקליטות המדינה – מחלקת עררים

גם נציב תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות, כבוד השופט בדימוס דוד רוזן, התייחס לסוגיה. בשנת 2020 הצביע כבוד הנציב על כשל מבני בעבודתה של מחלקת עררים בפרקליטות המדינה בהקשר זה, וציין כי בשנים 2017 ו-2018 רק ב-1% מהעררים שהוגשו למחלקת עררים בגין גניזת תיקים הוגש בעקבות הערר כתב אישום, ורק ב-0.4% הועמד חשוד לדין משמעתי או שההליך עימו הסתיים בהסדר מותנה. וכך כותב, בין היתר, כבוד הנציב בינואר 2020:

“לא יהיה זה מופרז לומר, כי מחלקת עררים נתפסת, בצדק או שלא בצדק, כעלה תאנה יותר מאשר כגוף ביקורת אמיתי ואפקטיבי שמעוגן עלי חוק”. ומוסיף בהמשך: “הפניית הפונה על ידי הנציבות למיצוי זכותו להגיש ערר הינה לעתים קרובות בבחינת הטרחת הפונה והעברתו ממשרד למשרד, מבלי שלמעשה צפוי שעניינו ילובן, ייבדק ויישקל כדבעי”.

הנתונים שצוינו לעיל מטילים צל כבד על יעילות ההליך הפלילי ועל הבחירה של נפגע/ת לפתוח בהליך כאמור. מוצע כי רשויות אכיפת החוק יפעלו לבחינת הנושא, הנסיבות המובילות לנתונים המקוממים הללו, והפתרונות שיאפשרו הגשת כתבי אישום רבים יותר, ובפרט מוצע כי הפרקליטות תשים לה למטרה להעלות את שיעור התיקים המגיעים לכדי מיצוי דין.

5. חובת הכשרה בתחום פגיעה מינית לפרקליטים/ות

המצב נכון להיום הוא כזה שבו הפרקליטות, כאחת הזרועות של מערכת אכיפת החוק, לא הגדירה הכשרה בתחום טראומה מינית כתנאי לעיסוק בתיקי עבירות מין. כמו כן, לא הוגדר סף של ניסיון או גיל כתנאי לעיסוק בתחום. מעת לעת מתקיימות הכשרות בהיקפים שונים, ברמת מקצועיות שונה, אך אלו נערכות בצורה ספורדית, וההשתתפות בהן אינה בגדר חובה.

משמעות הדבר היא כי ישנם לא מעט תיקי עבירות מין המנוהלים על ידי מי שלא עברו הסמכה מקצועית בתחום ומיומנותם לחקור או לנהל תיק לוקה בחסר בהקשר זה, שהרי אין תיק שוד כתיק פגיעה מינית של אב בבנותיו.

לנוכח המאפיינים הייחודיים של עבירות מין, נדרשת מן הפרקליט/ה הבנה מעמיקה של הטראומה והשלכותיה. פעמים רבות השלכות הפגיעה מתבטאות בהתנהגות שתיתפס כ”בלתי הגיונית” ואף מעוררת חשד למי שאינו בקיא בתחום, אף שמקורן הישיר בפגיעה עצמה (למשל מועדות לפגיעות מיניות נוספות במהלך החיים, התמודדויות נפשיות, ניסיונות אובדניים ועוד). נדרשת הפנמה של הפער בין “שפת הפגיעה” ל”שפת המשפט”, דהיינו ההתנגשות בין האופן שבו פועל הזיכרון האנושי כשהוא חווה טראומה ובין יכולתו של אדם לשחזר את האירוע לפרטיו ברף הנדרש להרשעה בפלילים ובקבלת תביעה נזיקית.

זאת ועוד, החשיפה המרובה לתיאורים קשים, לסבל אנושי ולעיתים למראות קשים הם גורם דחק לפרקליטים/ות עצמם/ן, אשר אפשר לצמצמו במידה ניכרת באמצעות סדנאות חוסן למי שבאים במגע שוטף והדוק עם נפגעי/ות טראומה. בהמשך לכך, מוצע להגדיר תפקידים אלו כ”תפקיד מחייב חוסן” ולהקצות משאבים לקיומן השוטף והתדיר של סדנאות החוסן.

המלצה זו יפה גם לפרקליטות הצבאית ולבתי המשפט הצבאיים, למייצגים מטעם הסיוע המשפטי וכן לשופטי/ות בית הדין לעבודה, בנוגע להכשרות בנושא הטרדה מינית.

הרחבה על המלצות פרטניות להכשרות שופטים/ות אפשר למצוא בפרק זה בסעיף 3: התאמת מערכת אכיפת החוק לטיפול בתחום עבירות מין והטרדה מינית.

המלצה דומה ניתנה למשרד לביטחון פנים, בנוגע להכשרת חוקרי/ות משטרה.

6. החמרת הענישה בעבירות מין

1 מתוך כל 5 ילדים/ות בישראל הוא/יא נפגע/ת אלימות מינית. 1 מתוך כל 6 נשים ו-1 מתוך 5 עד 7 גברים נפגעים/ות מאלימות מינית.

אף על פי כן סקר ביטחון אישי שפרסמה בחודש ספטמבר 2020 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מלמד ש-97% ממי שהגדירו את עצמן נפגעות תקיפה מינית, לא דיווחו על כך למשטרה. כאשר נוסף על כך הנתון שהפרקליטות גונזת מדי שנה כ-80% מן התלונות בגין עבירות מין, משתרשת ההבנה כי מיעוטם של המקרים מגיעים לכדי בירור בהליך הפלילי וכי מערכת אכיפת החוק רחוקה מלהיות אפקטיבית במאבקה באלימות מינית ומיגורה.

עבירות המין הן מהעבירות החמורות ביותר בספר החוקים; עבירות אשר השלכותיהן ניכרות על הנפגעות/ת בכלל תחומי החיים למשך שנים אין-ספור. בשונה מעבירות אחרות, כגון עבירות רכוש או עבירות שוחד, פעמים רבות השלכותיה של הפגיעה המינית אינן בנות חלוף, ובהתאם לכך צריכה להיקבע הענישה המוחלטת על אותן עבירות. טווח הענישה הקיים כיום בחוק, ובהתאם לכך הענישה המקילה המושתת פעמים רבות על עברייני מין, פוגעים פגיעה אנושה במאבק באלימות מינית, וודאי בנפגעות, ומרפים את ידיהן של נפגעות ששוקלות התחלה של הליך פלילי ומודעות לעונשים המקילים הנגזרים על עברייני המין. כמו כן, בשונה מהמצב הקיים כיום, יש צורך בענישה שיש בכוחה לקדם שיקום אמיתי ואפקטיבי לנפגעות; ענישה משמעותית מאפשרת לנפגעות שהות לשיקום שלהן, ויותר מכול היא מבטאת הכרה בחומרת הפגיעה שהן עברו והלימה אל מול העונש הנגזר.

בתוך כך, מוצע לקבוע עונשי מינימום (עונשים מזעריים) לחלק מעבירות המין, שלהן טרם נקבעו עונשי מינימום, בהתאם לחומרתן, וכן להחמיר את עונשי המינימום הקיימים כיום על חלק מהעבירות – רבע מהעונש המרבי – למחצית מהעונש המרבי, כדי לוודא שאותם מקרים מעטים אשר צולחים את ההליך הפלילי ובסופם נקבעת בדין אשמתו של הנאשם יזכו למענה עונשי הולם, תוך השארת מרחב לשיקול דעת שיפוטי ולנקיטת "מידת הרחמים" במקרים המתאימים. נוסף על האמור, יש לתת את הדעת לעובדה שמרבית כתבי האישום נחתמים בהסדר טיעון. מאחר שענישה מכוח הסדרי טיעון אינה כפופה להסדר עונשי המינימום, אם ישנם, ההסדר האמור הופך לאות מתה והעונשים המושתים מקילים וחורגים לקולא מעונשי המינימום. מוצע אפוא לבחון תיקון חקיקתי אשר יחייב את רשויות האכיפה לתת את דעתן לעונשי המינימום בבואן להציע הסדר טיעון.

7. שירותי ייעוץ סוציאלי-ויקטמולוגי לפרקליטות

החל בשנת 2006 מקבלת הסנגוריה הציבורית בכל מחוז שירותי ייעוץ סוציאלי קרימינולוגי מאנשי מקצוע בתחום. תפקידם של אנשי מקצוע אלה הוא להקנות לעורכי הדין המייצגים ארגז כלים בתחום הטיפול ולתת נקודת מבט נוספת, מקצועית-ייעודית-הוליסטית, לחומרים שנאספו בחקירה.

ראוי ונדרש להטמיע יוזמה ברוכה זו גם בגופי התביעה בתיקים המתאימים. מעטות הפעמים שבהן מסתייעים פרקליטים באנשי מקצוע מתחום הטיפול כדי לקבל את נקודת המבט הטיפולית החסרה מאוד במעמד של הערכת תיק החקירה והכרעה בגורלו.

אנו סבורות כי העמדת שירות מעין זה לגופי התביעה היא אינטרס ציבורי ראשון במעלה, שיש בו כדי לקדם ייצוג משפטי איכותי אפקטיבי, וכפועל יוצא גם לחזק את אמון הציבור במערכת אכיפת החוק.

על פי מידע שנתקבל מפרקליטות המדינה, שירות הייעוץ המומלץ לעיל מתוקצב באופן ייעודי, והפרקליטות אף החלה בהליכי מכרז לטובת הנושא האמור.

8. חיקוק עבירה של "טיפוח" (Grooming)

הפללת התנהגות שמטפחת את מערכת היחסים עם קטין, כשמטרת הטיפוח היא לאפשר פגיעה מינית באותו קטין. הטיפוח הוא תהליך הדרגתי אשר קשה לזהותו ולשיימו כפגיעה, והוא יכול להיעשות בדרכים מגוונות, כגון ניהול שיחות שאינן בעלות אופי מיני עם קטינים; קניית אמונה של סביבתו הקרובה של הקטין ועוד. הנושא עלה לאחרונה בהתייחסות להתנהגות הנדמית כגרומינג באינטרנט (באפליקציות ייעודיות ובפלטפורמות אינטרנטיות המובילות לפגיעות מיניות במסווה של חליפת מסרים אינטרנטית לגיטימית). מוצע לבחון הסדרה חקיקתית שתיתן מענה ליסודות עבירה זו כמתואר.

9. הרחבות לחוק זכויות נפגעי עבירה

בין ההרחבות הנדרשות:

- יידוע נפגע/ת העבירה על הגשת ערר לבית המשפט על מעצר/שחרור ממעצר, משפט חוזר ודיון נוסף
- הטלת החובה על יידוע נפגע/ת עבירה בדבר זכויותיו/ה לפי החוק, על חוקר, תובע או פרקליט – לפי העניין
- זכאות נפגע/ת עבירה לעיין בחומרי החקירה לאחר מתן פסק דין חלוט או לאחר סגירת תיק
- הבעת עמדה לפני חזרה מכתב אישום (וזכאות לייצוג)
- יידוע נפגע/ת העבירה על כינוס הוועדה המוסמכת למחוק רישום פלילי ועל ההחלטה של הוועדה הזאת
- הנגשת מידע על הזכות להגיש בקשה להוצאת צו לפי חוק מגבלות זכאות לסיוע משפטי
- החלת כלל הזכויות על נפגע/ת מפוגע המרצה עונשו במעון נעול
- החלת זכויות המגינות על נפגע/ת עבירת מין בהליך הפלילי – גם על ההליך האזרחי (ראו המלצה 19 בפרק זה)
- זכות השתתפות בהליכי גישור פלילי (ראו המלצה 20 בפרק זה)
- הגנות נדרשות להתעמרות סנגורים בנפגעי/ות עבירה בעת מתן עדותם/ן בבית המשפט
- עריכת תסקיר נפגעת, אם היא מעוניינת בכך, והגשתו לבית המשפט גם במקרים שבהם נחתם הסכם טיעון

10. קביעת פיצוי חובה לנפגע/ת עבירת מין כחלק מגזר הדין

לפגיעה מינית עלולות להיות גם השלכות כלכליות, משני סוגים עיקריים:

- **הוצאות ישירות בעקבות הפגיעה**, דוגמת מימון טיפול נפשי, מעבר מסגרות, אובדן ימי עבודה וכו'.
- **פגיעה בכושר התעסוקה וההשתכרות**, אשר מתבטאת בקשיי השתלבות במקומות עבודה ולימודים ובבניית מסלול חיים נורמטיבי הכולל עצמאות כלכלית ומימוש עצמי. מצב זה הוביל ליצירת תוכניות שיקום תעסוקתי ייעודיות, ואף למתן קצבאות נכות מן הביטוח הלאומי.

סעיף מיוחד בחוק העונשין מאפשר פיצוי של עד כ-300 אלף שקל לכל עבירה. להוראה כזו על פיצוי יתרונות רבים, ובהם: הנפגע/ת זוכה להכרה מצד המדינה בעוול שנגרם לו/ה; סיוע במניעת קריסה כלכלית של הנפגע/ת וסביבתו/ה; חיסכון בצורך להגיש תביעה נזיקית אזרחית עצמאית, שמוביל לחיסכון בזמן שיפוטי, באגרות ובשכר טרחת עורך/ת דין, ולא פחות מכך – בהליך המייסר ובחקירות משפילות וטראומטיות נוספות על ידי הפוגע, ועוד.

אף על פי כן, פיצוי לנפגע/ות עבירות מין בהליך הפלילי ניתן פעמים רבות במשורה (מאות עד אלפי שקלים ספורים!), או שלא ניתן בכלל.

הצעת החוק של האיגוד בנושא מבקשת לייצר מנגנון שבו פסיקת פיצויים בהליך הפלילי יוגדר כעניין שבחובה, ושופט יוכל לחרוג מכך רק בנימוקים מתאימים שייכתבו בגזר הדין. נוסף על כך, נדרשת חקיקה משלימה אשר תקבע פיצוי מינימלי על חלק מעבירות מין, ושופט אשר יחרוג מהפיצוי המינימלי יידרש לנמק את החלטתו.

11. רוויזיה בנוסח עבירות המין (מושגית ותוכנית)

- **מ"הסכמה חופשית" ל"רצון"/"הסכמה פוזיטיבית"**

אימוץ המודל הקנדי של ההסכמה הפוזיטיבית; במסגרתו יידרש הנאשם לאותה מחשבה פלילית (מודעות), אך תתווסף בחוק דרישה לנקיטת אמצעים סבירים לבירור ההסכמה. ההסכמה יכולה להתבטא הן במילים והן במעשים, אך על יוזם המגע המיני לנקוט אמצעים סבירים לוודא ההסכמה. אם אכן יתקבל מודל זה, בית המשפט לא יצטרך עוד להתמקד בשאלה אם הייתה הסכמה מצד המתלוננת או לא, כמו שמתווה ההסדר החוקי כיום, אלא בהתנהגותו של הנאשם לפני המעשה: האם בירר, כיצד, מה אפיין את התנהגותו ואם זו הייתה סבירה בנסיבות. כל עוד המחלוקת העובדתית תהיה סביב ההסכמה, נטל ההוכחה יהיה על הנאשם להראות שנקט צעדים סבירים לוודא זאת.

- **בעילה**

מוצע כי בכל העבירות הכוללות את המונח "בעילה", על הטיית השונות, המקושר למונחי בעלות ויחסי נישואין, יוחלף המונח במושג "חדירה" הנייטרלי יותר.

- **בעילה אסורה בהסכמה (תיקון מושגי)**

נוסף על בעייתיות המונח "בעילה", הביטוי "בהסכמה" נתפס פעמים רבות כפוגעני, אינו משקף את חווייתה של הנפגעת וחמור מכך – באוכלוסיות מסוימות – יכול להביא לסנקציות דתיות וחברתיות מרחיקות לכת עליה.

- **הסרת העבירה בעילה אסורה בהסכמה (תיקון תוכני)**

אם לנפגעות/אין יכולת לתת הסכמה חופשית למעשה יש לראותו ולסווגו כאונס. בתוך כך יש לראות מצב של "ניתוק" (דיסוציאציה) כמצב שאינו מאפשר לתת הסכמה חופשית ומודעת. הגדרת העבירה כיום אינה כוללת מצבים כאמור, ועל כן יש לבטל את עבירת "בעילת אסורה בהסכמה" ולהכניס את המקרים הרלוונטיים תחת הגדרות עבירת האינס.

- **מעשה סדום**

ביטוי אנכרוניסטי ופוגעני שיש לתקנו כאחת החלופות לעבירת האינס.

- **הוספת "רקע מיני" לעבירה של פגיעה בפרטיות וסחיטה באיומים**

בעבירות אלו בנוסחן כיום אין נסיבה מחמירה של "רקע מיני". כך נפגעות שהחקירה בעניינן סווגה לעבירות אלו אינן זכאיות לזכויות של נפגעות עבירות מין על פי חוק זכויות נפגעי עבירה, והפוגעים בהן אינם מוגדרים כעברייני מין, על כל המשתמע מכך.

- **הורדת קונדום שלא בהסכמה**

יש להוסיף לעבירת האינס את מעשה הורדת הקונדום שלא בהסכמה. המעשה האמור משקף את מרכיב חוסר ההסכמה האינהרנטי לעבירת האינס, ועל כן יש להוסיף נסיבה זו. ראוי כי החוק יגלם פרקטיקות המשתנות מעת לעת. תופעה זו היא פרקטיקת פגיעה מינית התופסת תאוצה בחיי היום-יום, כאשר חוסר ההגדרה שלה וחמקמקותה הופכים אותה לקשה לאכיפה. לכן יש להתייחס אליה בחקיקה ולתת לה מענה – סעיף חוק ייעודי המתייחס לפרקטיקה זו ומגדיר אותה כפגיעה מינית.

12. הסדרה חקיקתית של פגיעה מינית על ידי מטפל

יחסי מטפל-מטופל/ת: פגיעה מינית שביצע מטפל יש לראות כפגיעה עם מאפיינים חמורים ביותר, אשר בנסיבות מסוימות חומרתה עשויה לעלות כדי פגיעה שביצע בן משפחה ולעיתים אף יותר, משום שהמטפל מנצל את יחסי האמון אשר נרקמו בינו ובין המטופל/ת ואת הידע המקצועי שלו על המטופל/ת ורגישויותיו/יה, שבמסגרתם הוא פוגע בו/ה מינית. לעיתים הפגיעה המינית מסתווה תחת פרקטיקות טיפוליות או בעלות רציונל טיפולי, באופן שמקשה ומטשטש את יכולת ההבחנה וההתנגדות של נפגעות ונפגעים. על כן אנו נתקלות לאורך השנים בפגיעות רבות המבוצעות על ידי מטפלים במרחב הטיפולי הרגיש, ולפיכך יש להגביר את הטיפול בתופעה זו ולהחיל חובות מוגברות בנושא:

- **ביטול סעיף 346(א)(2) המסדיר את עבירת "בעילה אסורה בהסכמה" על ידי מטפל נפשי:** במערך היחסים שבין מטפל למטופל/ת לא יכולה להיות הסכמה אמיתית, מהטעמים שפורטו לעיל. על כן יש לראות כל מקרה כאמור כאיננוס, ולבחון אותו על פי הנורמות החלות על מעשה אינוס מכוח חוק העונשין.
- **הוספת עבירת אינוס של מטפל את מטופל/ת לעבירה בנסיבות מחמירות:** בהמשך לסעיף הנ"ל יש להוסיף לעבירת האינוס בנסיבות מחמירות, סעיף 345(ב), את עבירת האינוס של מטפל את המטופל/ת, בשל הרצינות שפורט לעיל.
- **האחדה בהגדרת "מטפל נפשי" בחוק העונשין:** מהחוק בנוסחו כיום נדמה כי יש הבדל בין הסעיפים הנוגעים לעבירות מין על ידי מטפל נפשי. בסעיפים 346, 347 ו-348 אין הגדרה למושג "מטפל נפשי", ובכך נותרת פרשנות המונח המילולית מטקסט הסעיף – מי שמתחזה לפסיכולוג, לפסיכיאטר או לעובד סוציאלי. פרשנות זו מותירה לכאורה את כלל העוסקים האחרים בטיפול נפשי, שאינם אלו המוזכרים בנוסח הסעיף, מחוץ לגדרי הסעיף. לעומת זאת, ההגדרה בסעיף 347א למונח "מטפל נפשי" מכניסה בגדריה מטפלים רבים אחרים מלבד אלו המוזכרים בסעיפים 346, 347 ו-348. על כן מוצע לייצר האחדה בין ההתייחסויות השונות למושג בין הסעיפים השונים כך שכלל הסעיפים יתייחסו ל"מטפל נפשי" כמו שמוגדר בסעיף 347א.

13. ביטול מגבלת הזמן להגשת תביעה נגרת

כיום ההגבלה עומדת על שנה בלבד. מדובר בטווח זמן קצר (ודאי אחרי ניהול הליך פלילי) אשר מגביל ולעיתים אף מונע את האפשרות למצות הליכים גם בהליך האזרחי-נזיקי. יצוין כי אם הנפגעת בוחרת להגיש תביעה נזיקית בהמשך הפגיעה היא גם במשאבי מערכת המשפט – שיכלה לחסוך חלק ניכר מזמן הטיפול בתיק.

14. הצעת חוק שיקום, פיצוי וסיוע משפטי לנפגעות/ות עבירות מין

כאמור, לפגיעה מינית עלולות להיות השלכות כלכליות כבדות: הן בהיבט ההוצאה הכספית, והן בהיבט הפגיעה ביכולת ההשתכרות (ראו פירוט בסעיף 10: קביעת פיצוי חובה לנפגעת/ת עבירת מין כחלק מגזר הדין). מטרת הצעת החוק היא לעגן את אחריותה של המדינה לספק לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית את הטיפול והמשאבים הנדרשים לשיקום חייהם. יש לציין כי רעיונות אלה הופיעו במקור בהצעת חוק זכויות נפגעי עבירה, אך הוסרו בשלבים מתקדמים של חקיקת החוק מאילוצים תקציביים ואחרים.

15. הצעת חוק צימוד אלקטרוני לעברייני מין

בשל מקרים רבים של עבריינות חוזרת (רצידיביזם) של עברייני מין המצויים בפיקוח מכוח חוק הגנה על הציבור מפני ביצוע עבירות מין, וכן של עברייני מין המוטל עליהם צו מכוח חוק מגבלות על חזרתו של עברייני מין לסביבת נפגע העבירה – יש צורך בחקיקה שתאפשר להטיל תנאים לפיקוח על עברייני המין באמצעות שימוש באמצעי פיקוח טכנולוגי. אמצעי כאמור ינטר את מקום הימצאו של עברייני המין ויוכל להתריע במערכות הפיקוח אם עברייני המין חורג מהתנאים שהוטלו עליו. חשוב לציין כי במקרה של נקיטת האמצעי כאמור מכוח חוק מגבלות על חזרתו של עברייני מין לסביבת נפגע/ת העבירה, הניטור האלקטרוני עשוי להיות הקלה בתנאי העברייני, שהיום, ללא ניטור כאמור, האזור שאליו נאסר עליו להתקרב הוא רחב יחסית, מתוך החשש שמא הנפגע/ת עלולה להיתקל בו. אם יוחל הניטור האלקטרוני על אותם עבריינים יוכלו מערכות הניטור לנטר בדיוק רב יותר לאילו איזורים נכנס עברייני המין, ובכך הלכה למעשה לאפשר לבתי המשפט לקבוע בעבורו אזור נרחב יותר לשהות.

הצעת חוק צימוד אלקטרוני להתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה עברה בקריאה ראשונה בכנסת ה-24, ויש לקוות שהיא תהיה פתח להחלת הסדר דומה על עברייני מין.

16. זכאות לסיוע משפטי בכל שלבי ההליך הפלילי, ללא הוכחת זכאות כלכלית

בחודש אוגוסט 2017 תוקן חוק הסיוע המשפטי באופן שמקנה לנפגע עבירת מין אשר הוגש בעניינו כתב אישום בעבירות מין מסוימות זכאות לליווי, לייעוץ ולסיוע מטעם הסיוע המשפטי.

בשים לב לנתון שלפיו כ-80% מהתיקים נגזים ללא כתב אישום, ישנו צורך בהול בהרחבת תחולתו של החוק לשלבים מוקדמים יותר (החל בשלב החקירה או, לכל הפחות, שלב השימוע לחשוד), שיאפשרו את שינוי מסלולו את התיק. בנוסף, יש להרחיב את השירותים המוצעים על ידי הסיוע המשפטי לכלל עבירות המין.

הצעת חוק ממשלתית עברה בקריאה ראשונה בכנסת ה-24, אך בשל התפזרותה לא המשיכה לשלבי חקיקה מתקדמים; יש להבטיח את השלמת החקיקה בהקדם האפשרי.

17. הוספת עבירת "מעשה מגונה" להסדר שלילת אפוטרופסות מהורה שפגע

בתאריך 15 בינואר 2021 נכנס לתוקפו תיקון לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות אשר שולל את אפוטרופסות של הורה שהורשע בביצוע עבירת רצח, ניסיון רצח של ההורה השני של הקטין או של אחד מילדיו או בביצוע עבירת אינוס או מעשה סדום באחד מילדיו. מלבד עבירת האינוס, נכללה בהצעת החוק המקורית גם עבירת "מעשה מגונה", מתוך הרציונל שההבחנה בין העבירות היא פעמים רבות מטושטשת, וברוב הפעמים נאלצת התביעה להגיש כתב אישום בעבירה פחותה – "מעשה מגונה" – ולא בעבירה המקורית "אינוס", בשל הקושי האינהרנטי להוכיח את יסודות העבירה. הזמן הדוחק והצורך להעביר את הצעת החוק במהירות לא אפשרו דיון מספק בדקדוקי נוסח החוק, ולכן נותרה עבירת "מעשה מגונה" מחוץ לנוסח שהתקבל. בשל כל אלה מוצע להוסיף את עבירת "מעשה מגונה" להסדר שנקבע בתיקון לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות.

18. איסור חקירה בדבר עברו/ה המיני של נפגע/ת עבירה

רבות נכתב בפסיקות בתי המשפט על השימוש הטקטי שעושה ההגנה בבקשות לגילוי ולעיון בחומרים הנוגעים למידע פרטי הקשור לנפגע/ת העבירה, ובכלל זה מידע וחקירה על עבר מיני. פעמים רבות מטרת הבקשה היא להרתיע את המתלוננת, להחלישה טרם מתן עדות או טרם השגת הסדר טיעון נוח שבבסיסו הרצון להימנע מגרימת סבל וטרואומה נוספים למתלוננת עקב חשיפת חומר הפוגע בפרטיותה. התרת החריג לכלל בדבר איסור חקירה על עבר מיני עדיין נמצאת בשימוש נרחב, ולכן הצעת חוק של האיגוד מבקשת להתוות נוסחת איזון מדויקת יותר לשם חיזוק אמון הציבור במערכת אכיפת החוק והאינטרס הציבורי שבמיצוי הדין עם עברייני מין – כל זאת ללא פגיעה בהגנת הנאשם או בהליך ההוגן שהוא ראוי לו, כפי שעשו כמה מדינות בעולם, ובכלל זה אנגליה.

19. הרחבת ההגנות הניתנות לנפגעי/ות עבירה בהליך האזרחי, בדומה להגנות בהליך הפלילי

במסגרת ההליך הפלילי הכיר המחוקק בקשיי נפגע/ת העבירה בהליך המשפטי, שבו נאלצת הנפגעת לבוא במגע עם האדם שפגע בה. לצורך כך נקבעו חוקים ונהלים שיסייעו לנפגעי/ות עבירה להתמודד עם ההליך הפלילי. בין השאר, זוכה נפגע/ת העבירה להגנה מפני הנאשם, הגנה ממגע או קשר בלתי נחוץ עם הנאשם, מוקצה לו/לה חדר או מקום המתנה לקראת העדות, ולאפשרות צפייה במשפט בחדר נפרד בטלוויזיה במעגל סגור. הרציונל העומד מאחורי קביעת הוראות אלו כוחו יפה גם להליכים אזרחיים בין נפגע/ת עבירה לפוגע. על האמור לעיל עמדה גם ועדת ברלינר, אשר המליצה לאמץ מגוון הוראות החלות על ההליך הפלילי, וליישמן גם בהליך האזרחי.

על כן מוצע להחיל את הוראות סעיפים 6(1) ו-6(2) לחוק זכויות נפגעי עבירה על ההליך האזרחי. עוד מוצע להחיל את ההוראות הרלוונטיות מנוהל נשיאת בית המשפט העליון 21-1 – "העדת נפגעי עבירות בין בבתי משפט" על ההליך האזרחי. ובכלל זה ההוראות הנוגעות לניתוק המגע בין הצדדים במהלך ההליך, מינוי איש קשר מטעם בית המשפט

לתחום נפגעי/ות עבירות מין, ההוראות הנוגעות לחדר המתנה לנפגע/ת ולצורך במתן פסק דין מוקדם ככל האפשר. כמו כן, מוצע להסדיר את ההגנות בעניין האיסור על הפוגע לחקור את נפגע/ת העבירה בעצמו, ואת האפשרות למתן העדות שלא בפני הנתבע. יש לציין כי צוות בין-משרדי אשר מונה לבחינה והנגשה של ההליך האזרחי לנפגעות ונפגעי עבירה המליץ המלצות דומות לאלו שתוארו לעיל, ועל כן יש לראות חשיבות יתרה ביישום המלצות אלו.

20. הבטחת מעמד הנפגע/ת בהליכי גישור פליליים

בעת האחרונה ניכר שימוש גובר בהליכי גישור פלילי כחלופה לניהול התיק בבית המשפט, ובכלל זאת הפנייה של מקרי עבירות מין להליכי גישור פלילי. יש לברך על מגמה זו, אך בה בעת יש לעמוד על זכות השתתפותה המהותית של נפגעת העבירה בהליך הגישור. הליכי הגישור הפלילי אינם מוסדרים כיום בחקיקה, ועל כן ובמסגרת הרעיון הכללי של זכויות נפגעי העבירה, אשר הופנם זה מכבר במשפט הישראלי, יש לעגן את מעמדה של נפגעת העבירה כצד להליך, ולכן כזכאית להגנות וזכויות שונות המוקנות לה מכוח חוק זכויות נפגעי עבירה. עיגון מעמדה של הנפגעת והזכויות המוקנות לה בהליך הגישור מקבל חשיבות יתרה מתוך ההבנה שעקרונות הגישור, השואבים את כוחם מרעיונות תחום יישוב סכסוכים, מעניקים משקל רב למשתתפי ההליך, כמשתתפי תהליך "עשיית הצדק", ונותנים מקום לנפגעת העבירה – הכרה בפגיעה, השמעת קולה וביורר עמדתה. על כן מוצע להסדיר את מעמדן של נפגעות עבירה בהליכי גישור פליליים בפני שופט מגשר, לרבות הזכות לנכוח ולהשתתף בדיון הנערך בדלתיים סגורות, והזכות להביע את עמדתן בנוגע להסדר הטיעון המתגבש עם הנאשם כדי שלא להותירה מחוץ לתהליך ולשחזר את היעדר השליטה.

21. בחינת הטיפול של מח"ש בתיקי עבירות מין והטרדה מינית

בשנים האחרונות חל לצערנו שינוי מגמה מדאיג בטיפול מח"ש (המחלקה לחקירות שוטרים) בתלונות של שוטרות וקצינות על הטרדה מינית. לאחר פרשת הניצבים בסוף 2013, שהובילה לחשיפה של מטרידים בצמרת המשטרה, חלה עלייה באמון שניתן במח"ש שהובילה לשיא של תלונות בשנת 2015. אלא שמאז השתנתה "רוח המפקד" במח"ש ובמשטרה, ויש צניחה מתמשכת במספר התלונות. לירידה באמון ישנה הצדקה ממשית לנוכח נתוני מח"ש לשנת 2020, אשר מראים מגמה ברורה של ירידה במספר כתבי האישום נגד שוטרים ועלייה במספר התיקים שנגנזו או הועברו לטיפול משמעותי.⁶

לכן מומלץ לבצע בדיקה מקיפה בנוגע לטיפול המחלקה בעבירות מין והטרדה מינית כלפי שוטרות וקצינות, ולפעול לשינוי המגמה המדאיגה.

6 למידע ונתונים נוספים: נתוני המחלקה לחקירות שוטרים, דוח איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית לשנת 2021.

2 הטרדה מינית ובתי הדין לעבודה

רקע:

הטרדה מינית היא פגיעה בכבוד האדם, בחירותו, בפרטיותו ובזכותו לשוויון. במדינת ישראל, כמו במקומות אחרים בעולם, הטרדה מינית היא תופעה חברתית נפוצה הפוגעת בציבור רחב ומגוון, אך בייחוד בנשים. החוק למניעת הטרדה מינית תשנ"ח-1998, מטיל חובות מיוחדות על מעסיקים ועל מקומות עבודה לנוכח ההכרה וההבנה כי הטרדה מינית במקומות עבודה היא תופעה נפוצה למדי בעלת מאפיינים ייחודיים והשלכות רחבות הדורשות התמודדות ומענים ספציפיים. עם זאת, עדין מדובר בתופעה שלרוב אינה מדווחת ושרק מיעוט המקרים מתוכה מגיעים לפתחן של רשויות החוק.

סקר שערכה הרשות לקידום מעמד האישה באוגוסט 2018 העלה כי יותר ממחצית מהנשים וחמישית מהגברים עברו הטרדה מינית. 60% מהנשים הוסיפו כי חוו את ההטרדה המינית במקום העבודה או בצבא, וב-44% מהמקרים הגורם המטריד היה מי שמעמדו במקום העבודה גבוה יותר. אף על פי כן רק 5% מהמוטרדות והמוטרדים בחרו להגיש תלונה לגורם מוסמך בנושא.

ממחקר שנעשה לאחרונה עולה כי החסם המשמעותי ביותר הנוגע לחוסר דיווח במקרים של פגיעה מינית הוא פערי כוחות בין הנפגעת לפוגע והחשש של הנפגעת מהמחיר שהיא עלולה לשלם לאחר החשיפה.⁷

זאת ועוד, הגשת תלונה במשטרה או במקום העבודה, וכן הגשת תביעה לפיצוי בבית הדין לעבודה כרוכות פעמים רבות בקשיים ייחודיים הנובעים ממהות העבירה. הקשיים יכולים להיות חשש מפני עימות נוסף מול הפוגע; חשש מפני חשיפה אינטימית מול אנשים זרים; הצורך לשחזר ולחוות מחדש את שאירע ואת אובדן השליטה במהלך הפגיעה ובעקבותיה; רתיעה מפני הליך פלילי, אזרחי או משמעותי ממושך שבמהלכו הנפגעת נדרשת להעיד בבית משפט (או בפני האחראית במקום העבודה) ולהישאל שאלות קשות, הן על האירוע ולעיתים אף על אישיותה; חשש שלא ייתנו אמון בסיפורה ושהפוגע יכפיש אותה; חרדה מפני חשיפת הדברים מול הסביבה הקרובה, ועוד.

פעמים רבות העובדת שהוטרדה בסופו של דבר נפלטת ממקום העבודה. נוסף על הפגיעה הנפשית והכלכלית הקשה שנגרמת לה, נגרמים נזקים כלכליים למשק כולו. בשנת 2012 פרסם משרד התמ"ת (כשמו דאז) סקר, ולפיו מעל 20% מהנשים שהוטרדו דיווחו על ירידה בפריזון העבודה, מעל 8% נעדרו מן העבודה לכמה ימים בעקבות הטרדה, ומעל 9% הפסיקו את עבודתן; מתוך אלו האחרונות, 11% לא חיפשו מקום עבודה חלופי בגלל הטרדה שעברו, ולשאר הנשים החיפוש ארך בממוצע 4.4 חודשים. לנוכח הנתונים האלו הוערך כי ממוצע אובדן התוצר השנתי בגין פגיעה בעובדת אחת עומד על 13,500 ש"ח, שמצטברים לפגיעה של כמיליארד ש"ח בתוצר הלאומי השנתי.

הליכי הטיפול בהטרדה מינית בשוק העבודה

החוק למניעת הטרדה מינית, תשנ"ח-1998, מטיל חובות מיוחדות על מעסיקים ועל מקומות עבודה, ובכלל זה מינוי אחראית למניעת הטרדה מינית במקום העבודה, מתוך ההכרה וההבנה כי הטרדה מינית במקומות עבודה היא

Inbal Peleg-Koriat & Carmit Klar Chalamish, "#WhyIDidntReport: The second wave of the #MeToo protest-Victims' answers to the question 'Why I didn't report' as reflected in social media". מחקר טרם פורסם. עיקרו הוצגו לראשונה בכנס משותף של האיגוד ופרקליטות המדינה אשר נערך ביום 6 במרץ 2019 וכותרתו: "מחאת למה לא התלוננתי - היום שאחרי".

תופעה נפוצה למדי בעלת מאפיינים ייחודיים והשלכות רחבות הדורשים התמודדות ומענים ספציפיים. עם זאת, עדיין מדובר בתופעה שלרוב אינה מדווחת ושרק מיעוט המקרים מתוכה מגיע לכדי תלונה לאחראית.

דיווח על הטרדה מינית במקום העבודה כמעט תמיד מעמיד את הנשים המתלוננות מול סבך אתגרים מורכב, ובפרט כאשר מדובר בנשים ערביות, המתמודדות עם שוק עבודה שממילא מקשה על השתלבותן המלאה, וסכנת האבטלה מרחפת מעל ראשן תדיר. על אף ששיעור הנשים הערביות הזכאיות לתעודת בגרות גבוה מזה של הגברים הערבים, גם במגמות ריאליות, ושיעור בעלות התואר האקדמי בקרבן כמעט כפול מזה של גברים ערבים, שיעור התעסוקה של נשים ערביות עומד על 28.4% בלבד – פחות מחצי משיעור התעסוקה של גברים ערבים.

קווים נוספים של הקושי אפשר לראות באופי מקומות העבודה בחברה הערבית, המקשים על אישה שהוטרה לדווח ולהסתכן באובדן מקום עבודתה. למשל, מקומות העבודה בחברה הערבית – בין שמדובר ברשויות המקומיות (המעסיק הגדול ביותר בחברה הערבית) ובין בעסקים פרטיים – מתאפיינים בקשרים חברתיים ומשפחתיים מסועפים. בהוראות החוק למניעת הטרדה מינית מחויבים מעסיקים לנקוט צעדים שונים למניעת הטרדה מינית ולטפל בתלונות על הטרדות מיניות משאלה מוגשות. בין שאר חובותיו, נדרש המעסיק למנות אחראית למניעת הטרדה מינית אשר תברר תלונות כאמור, וכן לפרסם תקנון למניעת הטרדה מינית.



המלצות:

1. תיקון החוק למניעת הטרדה מינית — הכללת "בעילה אסורה בהסכמה"⁸

תיקון זה מוצע לנוכח העובדה כי במקרים רבים הטרדה מינית במקומות עבודה איננה רק אירוע נקודתי יחיד, אלא רצף של אירועים מטרידים המתחילים במילים ונגיעות ומידרדרים עד כדי כפיית יחסי מין מתוך ניצול פערי כוח. חרף דברים אלו החוק למניעת הטרדה מינית בנוסחו הנוכחי אינו מגדיר כהטרדה מינית עבירות הכוללות חדירה לגוף, ומאלץ את בתי הדין לעבודה ליצור לעיתים הפרדה מלאכותית בין עבירות שבהן הוא מוסמך לדון ובין כאלו שבהן אינו מוסמך. הדבר נכון גם במקומות שבהם בעלי סמכות עושים שימוש לרעה בכוח שלהם, לא רק בהקשר של הצעות חוזרות והתייחסויות חוזרות כלפי הכפופים/ות להם, דבר שמוסדר בחוק בנוסחו הנוכחי, אלא גם בהקשר של יחסי מין מלאים שהושגו תוך ניצול יחסי המרות.

בעילה אסורה בהסכמה או מעשה סדום הנעשים מתוך ניצול יחסי מרות מתאפשרים בשל יחסי המרות ופערי הכוחות המובנים בין בעלת המרות לכפוף/ה לו/ה וכאשר ברור כי אותה הסכמה שניתנה בתוך יחסי המרות לא הייתה ניתנת בנסיבות אחרות שבהן אין בין הצדדים מרות. מכיוון שבמקרים כאלה אי אפשר לייחס משמעות אמיתית ומלאה להסכמה שניתנה מתוך עמדת נחיתות ומתוך ניצול של יחסי המרות, יש לראות בה הסכמה "טכנית" בלבד, ומן הראוי להעביר את נטל ההוכחה אל בעלת המרות להוכיח כי הכפופים להם היו נענים להם ומקיימים עימם יחסים גם ללא המרות.

על כן, מומלץ לתקן את החוק למניעת הטרדה מינית ולהגדיר "בעילה אסורה בהסכמה" כפי שהיא מוגדרת בסעיף 346(ב) לחוק העונשין כהתנהגות השביעית שהיא בגדר הטרדה מינית.

8 כפי שפורט בהצעה 11 בחלק "עבירות מין במשפט הפלילי והאזרחי", המונח "בעילה אסורה בהסכמה" נושא מטען פוגעני ואינו מתאר את העבירה כהווייתה, ועל כן יש לשנותו. עם זאת, ולשם נוחות הקריאה, נעשה שימוש בהגדרה הקיימת.

2. תיקון תקנות בית הדין לעבודה⁹

א. **אימוץ סעיפים רלוונטיים**, בהתאמות הנדרשות, **מחוק זכויות נפגעי עבירה, תשס"א-2001**, אשר אינו חל בהליך האזרחי, לרבות:

- סעיף 7 – הגבלה על מסירת פרטים אישיים של נפגע עבירה.
- בהקשר זה מתבקש גם לאפשר הגשת תביעה בבית הדין לעבודה בסוגיות של הטרדה מינית ללא חשיפת פרטי התובע/ת וללא צורך בהגשת בקשה לאיסור פרסום. נכון להיום הדבר תאפשר בחלק מבתי הדין אבל אין תקנה מחייבת או הנחיה ברורה בנושא, והדבר נתון לשיקול דעתו של כל בית דין.
- סעיף 11 – זכות לקבל מידע על שירותי סיוע.
- סעיף 13 – חקירה של גוף חוקר בדבר עבר מיני.
- סעיף 14 – זכות לנוכחות מלווה בחקירה: מוצע לקבוע בתקנות זכות לליווי התובע/ת (היא הנפגעת) על ידי אדם לבחירתה מתוך הבנה כי ההליך מתנהל בדלתיים סגורות, אולם מדובר בהליך שיש לו מחירים נפשיים מיוחדים ודורש לעיתים ליווי ותמיכה מעבר לייצוג המשפטי. לעניין זה יובהר כי בתשעת מרכזי הסיוע הפרוסים ברחבי הארץ פועל פרויקט התנדבותי לליווי בהליכים משפטיים שבמסגרתו מלוות מתנדבות ורכזות מהמרכזים נפגעות לאורך כל ההליך המשפטי.
- ב. **מתן עדיפות לתיקי הטרדה מינית על פני תיקים אחרים** (כפי שנעשה בחלק מבתי הדין האזוריים). משמעות הדבר היא מתן הוראה כי דיון הוכחות בתיק שעניינו הטרדה מינית ייקבע בתוך פרק זמן שלא יעלה על 6 חודשים מיום הגשת כתב התביעה "וזאת, תוך הבנה שניהול הליכים משפטיים בנושא הטרדה מינית גובים מחיר מיוחד מהתובעות, שאותו יש לצמצם ככל הניתן. בנוסף, קיצור הזמן מגביר את הסיכוי להשגת ראיות".
- ג. **יצירת מאגר של מגשרים שהוכשרו ייעודית לטיפול בתיקים של הטרדה מינית**. תקנה 37 לתקנות סד"א עוסקת בפגישת מהו"ת ומאזכרת את מגשרי מהו"ת תוך קביעה כי בחירת המגשר תיעשה, בין היתר, על סמך "מאפיינים מיוחדים הנדרשים לצורך הגישור באותה תובענה," אך אינה מתייחסת מפורשות לצורך בהכשרה ייעודית למגשרים בכלל, ובפגיעות מיניות בפרט.
- ד. **הסדרת תקנות השימוש בחוות דעת רפואיות**. החוק למניעת הטרדה מינית קבע שני מסלולי פיצוי: פיצוי ללא הוכחת נזק ופיצוי נזיקי. בהיעדר הוראות מיוחדות לעניין זה בתקנות בית הדין לעבודה (סדרי דין) הופצה בעבר הנחיית נשיאת בית הדין הארצי דאז לניהול תיקים המלווים בחוות דעת רפואיות (הנחיה 2-07/13). יש מקום להסדיר עניין זה במסגרת התקנות ולא במסגרת הנחיות בלבד. לשם כך יש לאמץ את המנגנון הקבוע בפרק י"ד לתקנות סדר הדין האזרחי החדשות, אך בסייגים הבאים, שמטרתם למנוע העמדת נפגעת בפני ריבוי מומחים לשם בדיקתה והעצמת הפגיעה:
- **מתן אפשרות של שימוש בתסקיר נפגע** (שניתן במסגרת הליך פלילי) כחוות דעת בנוגע לנזק במסגרת תביעה בבית הדין, אם היה הליך פלילי באותו עניין.
- **אימוץ, בהתאמות הנדרשות, של סעיף 108א לחוק בתי המשפט** (נוסח משולב) התשמ"ד-1984 העוסק במתן חוות דעת בכתב בעניין מצבו הרפואי של תובע בתביעה אזרחית בשל עבירת מין שהנתבע ביצע כלפיו והורשע בה, וקובע כי "מינה בית המשפט מומחה מטעמו בהתאם לתקנות לפי סעיף קטן (א), לא יהיה רשאי בעל דין להביא עדות נוספת של מומחה לעניין הנדון, אלא ברשות בית המשפט מטעמים מיוחדים שיירשמו".

9 פרק זה מתבסס, בין היתר, על מסמך שהוגש לוועדת פוליאק שדנה בתקנות סדרי הדין בבתי הדין, שנכתב בשיתוף עם עו"ד קרן בר יהודה.

ה. הסדרת חריגים בתקנות לעניין גילוי מסמכים. תיקי הטרדה מינית רבים מוכרעים על יסוד מהימנות הצדדים.

לעניין זה התפתחה בפסיקת בתי הדין פרקטיקה שמטרתה שיפור יכולת בית הדין להכריע בשאלות מהימנות, באמצעות דחיית חשיפתן של חלק מהראיות, והצגת ראיות המצויות בידי המעסיק אף אם אינו צד להליך המשפטי. מוצע להסדיר בתקנות לעניין גילוי מסמכים את החריגים לעניין הטרדה מינית כדלקמן:

- מתן צו המופנה למעסיק לחשיפת מלוא החומר שהיה בפני האחראית למניעת הטרדה מינית ושימש לשם עריכת הדוח. לעניין זה מוצע לאמץ את הפרקטיקה הנוהגת שלפיה החומר נמסר תחילה לעיון בית הדין, וזה מוחק ב"עיפרון כחול" פרטים שיש בהם כדי לפגוע בפרטיות צדדים שלישיים שאינם צד להליך, אם יש צורך בכך.
- דחיית הצגתן של ראיות: מוצע לאמץ את הפרקטיקה שהתפתחה בפסיקה ולפיה אפשר לבקש דחיית גילויין של הקלטות וראיות אחרות עד לאחר מתן תצהירי העדות של הצדדים, כדי לאפשר לבית הדין להגיע לחקר האמת. מנגנון זה עוגן בפסיקת בתי הדין לעבודה בהתבסס על הלכת רע"א 4249/98 סוויסה נ' הכשרת היישוב חברה לביטוח בע"מ ואח', פ"ד נה (1) 515.
- מוצע להטיל חיסיון יחסי על מסמכים וחומרים שיש בהם כדי לפגוע בפרטיות הנפגעת (כגון יומן אישי, תיעוד טיפול נפשי וכו'), ולקבוע פרקטיקה שלפיה, במידת הצורך, חומרים אלו יימסרו תחילה לעיני בית הדין בלבד, וזה ימחק ב"עיפרון כחול" חלקים שיש בהם כדי לפגוע בפרטיות הנפגעת ואין בהם כדי לסייע להגנת הפוגע. כן מוצע לקבוע מנגנון שלפיו יוסמך בית הדין להעביר חומרים כאמור לידי בא/ת כוח הנתבע בלבד, באופן שלא יימסרו לנתבע עצמו, כדי לצמצם פגיעה פוטנציאלית בנפגעת.

1. **מוצע כי תעוגן בתקנות פרקטיקה של פרסום פסק הדין תוך חיסיון פרטים מזהים, ובצידה הליך מוסדר לבקשה להסרת חיסיון על שם המטריד והמעסיק.** בתי הדין עוסקים לאחרונה בבקשות להסרת החיסיון שמגישים כלי התקשורת (וראו פסק הדין בעניין חן מענית נ' ד"ר דורון זמיר). מוצע לעגן בתקנות מי הזכאים לבקש הסרת החיסיון על שם המטריד, באיזה שלב להליכים, באילו תנאים יוסר החיסיון, וכן את הצורך בקבלת הסכמת הנפגעת לשם כך.

3. קביעת הכשרות חובה לשופטות ושופטי בתי הדין לעבודה

קביעת חובת הכשרות בתחום של הטרדות מיניות עבור שופטי/ות בתי הדין לעבודה והעוזרים/ות המשפטיים/ות, בדומה לפירוט בסעיף 3 לחלק הראשון בפרק זה (עבירות מין במשפט האזרחי והפלילי). זאת, מתוך הבנה שגם צוותי בית הדין לעבודה שפוסקים בתיקי הטרדה מינית צריכים להכיר את מאפייניהם הייחודיים.

4. תיקונים הנוגעים להטרדות מיניות בשוק התעסוקה

א. **החלת תקנה 9 לתקנות חובות המעסיק על כלל משרדי הממשלה, השלטון המקומי וכלל הגופים המתוקצבים במדינה.** הניסיון מלמד כי ישנה חשיבות רבה למתן דין וחשבון שנתי על אופן הטיפול בהטרדות מיניות לצד אכיפה על ידי המשרד ו/או הגוף המדינתי הרלוונטי לכל תחום ולכל ארגון במשק, ככלי יעיל לשינוי נורמות ויצירת מרחבים נקיים מהטרדות מיניות. דוגמה לכך אפשר למצוא באקדמיה מאז החלת תקנה 9 לתקנות חובות המעסיק אשר קבעו חובת הכשרה לאחראית למניעת הטרדה מינית (להלן: "האחראית" או "הממונה") וחובת דיווח שנתי לוועדה לקידום מעמד האישה בכנסת ולרשות לקידום מעמד האישה. אומנם הדיווח השנתי של גופי האקדמיה כאמור לא הביא למיגור תופעת הטרדות המיניות במוסדות להשכלה גבוהה, אך הוא הרחיב את הפיקוח, את השקיפות ואת השיח בנושא, ועם הזמן ביכולתו להביא לשינויים חיוביים נוספים. משכך מומלץ להחיל את תקנה 9, על שני רכיביה על כלל משרדי הממשלה, השלטון המקומי וכלל הגופים המתוקצבים במדינה.

- ב. תיקון החוק והתקנות באופן שיבהיר** מפורשות כי החוק למניעת הטרדה מינית, בהקשר של מקומות עבודה, **חל גם על עבודה מהבית**, על כל המשתמע מכך.
- ג. תיקון החוק והתקנות באופן שיבהיר** מפורשות כי החוק למניעת הטרדה מינית, בהקשר של מקומות עבודה, **חל גם במרחב העבודה הווירטואלי** (פגישות מקוונות וכו'), אשר נעשה נפוץ ביותר בשנים האחרונות, וביתר שאת מאז פרוץ מגפת הקורונה. כן יש להבהיר בתקנות באילו תנאים וכיצד אפשר לקיים הליך בירור באמצעים מקוונים, ולהדגיש כי בירור כאמור ייעשה רק במקרים חריגים וכאשר אי אפשר לקיים בירור פרונטלי.
- ד. קביעת חובת הכשרה לכלל הממונות במשק.** כיום החוק והתקנות אינם מחייבים מתן הכשרה לאחראיות למניעת הטרדה מינית למרות מורכבותו ורגישותו של התפקיד. על כן, יש לקבוע חובת הכשרות לכלל האחראיות למניעת הטרדה מינית, ובפרט בגופים מדינתיים, לרבות משרדי ממשלה, חברות ממשלתיות, תאגידים ציבוריים וכלל הגופים המתוקצבים או הנתמכים בכספי המדינה, כמו שקבוע במוסדות להשכלה גבוהה ובכוחות הביטחון. עוד מומלץ כי בכל ארגון שבו יחויב להכשיר את האחראיות למניעת הטרדה מינית, תינתן אופציה לעבור הכשרה זו בשפה הערבית (ובמידת הצורך בשפות נוספות). (במקומות עבודה קטנים, כדי לא להכביד על מעסיקים/ות, מומלץ כי את ההכשרה תממן המדינה, ייתכן על ידי גוף הנציבות שמומלץ להקים בסעיף 6 להלן. כן אפשר לשקול החרגת עסקים עם פחות מעשרה עובדים/ות מחובה זו). כן יש לקבוע כי חובת ההכשרה במקרה זה, כמו בשאר המקרים, תהיה בתוך פרק זמן סביר מרגע המינוי.
- ה. קביעת חובת תגמול לאחראית למניעת הטרדה מינית** במקום העבודה על מילוי תפקיד זה בכלל רשויות המדינה. אפשר לשקול מתן גמול השתלמות על הכשרה בתחום.
- ו. קביעת חובת הדרכות לעובדים/ות ומנהלים/ות פעם בשנה לכלל העסקים במשק.** כדי לא להכביד על מעסיקים/ות במקומות עבודה קטנים מומלץ כי ההדרכות ימומנו בכספי המדינה, ייתכן על ידי גוף הנציבות שמומלץ להקים בסעיף 6 להלן. גם כאן אפשר לשקול החרגה של עסקים עם פחות מעשרה עובדים/ות.
- ז. הגדרת תפקידה של הממונה ואופן מילוי.** הגדרת תפקידה של הממונה והדרך שבה עליה לבצע אותן אינן ברורות דיין, ולכן נדרש, בין היתר, עדכון התקנות באופן שיכלול פורמט (מבנה) אחיד ומחייב לדוח האחראית שאותו עליה להגיש בסוף הליך הבירור, לצד חידוד הקביעה כי העתק מנוסח הדוח שהוגש למנכ"ל בסוף הליך יש להגיש גם, כפי שהוא, לצדדים (הנפגעת והנילוון). עוד יש להגדיר באופן ברור מי הוא הגורם המוסמך להוציא לפועל את המלצות האחראית למניעת הטרדה מינית כנגד הנילוון (למשל שיחת נזיפה), שכן במקרים רבים מקומות עבודה מצפים כי האחראית תעשה כן אף שנכון יותר כי גורם ניהולי בכיר יותר יבצע זאת.
- ח. עדכון התקנות באופן המבהיר כי אי אפשר לתבוע את הממונה על עבודתה,** כמו שקבע בית הדין האזורי לעבודה בסע"ש 19-06-2886 רות ישראל אשר נ' עדי אהרון ואח' מיום 1.8.2020.
- ט. עדכון התקנות כך שיתייחסו באופן מפורש למקומות המעניקים שירות לקהל הרחב,** דוגמת חנויות, סופרמרקטים, בתי קולנוע וכו' שכן נכון להיום במקומות כאלה לא ברור לקהל אל מי עליו לפנות במקרה של הטרדה מינית על ידי בעלי תפקידים במקום. עוד יש להעניק למעסיקים כלים לאכיפה כלפי לקוחות (מזדמנים וקבועים) המטרידים את העובדות כדי לוודא כי בידי המעסיקים/ות יש הכלים להגן על העובדות ולהעניק להן מרחב עבודה בטוח ומוגן.
- י. מענה למקרים שבהם הגורם המטריד הוא בעליו של העסק.** עדכון החוק והתקנות באופן שיתייחסו ללאקונה הקיימת כיום שאינה מתמודדת עם מקרים שבהם הגורם המטריד הוא בעליו של העסק.

5. פיקוח על הטיפול בהטרדות מיניות

- א. פיקוח על עמותות.** במסגרת דיווחי החובה של עמותות לרשם העמותות תדווח כל עמותה אם מינתה אחראית למניעת הטרדה מינית, אם האחראית עברה הכשרה ייעודית, ואילו פעולות מניעה ביצעה העמותה בשנה החולפת. על שאלות אלו להיות חלק בלתי נפרד מן המידע שמספקת כל עמותה כתנאי לקבלת אישור ניהול תקין.
- ב. פיקוח על חברות ציבוריות.** נכון להיום אין דרישה מחברות ציבוריות לפרסם דיווחים על אירועי הטרדה מינית שהתרחשו אצלן, גם לא כשהתלונות הן נגד מנהלים בכירים. מצב דברים זה מסייע בפועל להשתיק אירועים של הטרדה מינית ומונע מציבור המשקיעים לבחון את אופיו של התאגיד, דרכי התנהלותו והליכי הממשל התאגידי שבו. משכך, מומלץ לחייב את רשות ניירות ערך לדרוש מחברות ציבוריות דיווחים על אירועי הטרדה מינית שהתרחשו בחברה וכיצד הם טופלו, ודיווח על זהות האחראית למניעת הטרדה מינית ופעולות המניעה שביצעה החברה בכל תקופה.
- ג. מתן תמריצים לקידום פעולות מניעה אפקטיביות.** הקוד הוולונטרי למניעת הטרדה מינית הוא "קוד מרצון" למניעת הטרדה מינית שפיתחו האיגוד ומכון התקנים במימון משרד הכלכלה ומתוך מטרה לצמצם את התופעה ולתת מענה לפערים ולצרכים בין לשון החוק למציאות בשטח. הקוד נשען על החוק למניעת הטרדה מינית, אולם מרחיב ומתרגם אותו להנחיות ברורות ושימושיות יותר, כדי להוביל להתמודדות אפקטיבית עם התופעה. עם זאת, ואף שהוא פרי יוזמה ממשלתית, עד היום לא הוסדרה רגולציה המחייבת או מעודדת את יישומו. כדי לעודד מעסיקים לאמץ את הקוד הוולונטרי ולקדם מניעה וטיפול אפקטיביים בארגון, מומלץ לתת תמריצים רגולטוריים בדמות ניקוד במכרזים ממשלתיים לחברות שיאמצו את הקוד. באופן ספציפי, יש לפעול להטמעתו בארגונים ממשלתיים, עירוניים וציבוריים, כדי לקדם סביבת עבודה מוגנת ובטוחה לעובדות ולעובדים.
- ד. תנאי סף לחברות פרטיות הניגשות למכרזים ממשלתיים.** בדוח מבקר המדינה 2020 המליץ משרד מבקר המדינה למינהל הרכש הממשלתי במשרד האוצר לבחון את האפשרות לדרוש מחברות פרטיות הניגשות למכרזים ממשלתיים הצהרה שהן עומדות בדרישות החוק למניעת הטרדה מינית בנוגע לקביעת תקנון ומינוי אחראית. מוצע ליישם המלצה זו ולקבוע תנאי סף לחברות פרטיות הניגשות למכרזים ממשלתיים, כך שידרשו להצהיר על עמידתן בחובות הקבועות בחוק ובתקנות.

6. הקמת נציבות למניעת הטרדה מינית לתכלול הטיפול בהטרדות מיניות במקומות עבודה

הקמת נציבות אחראית על מנגנוני הטיפול, הפיקוח והאכיפה של הטרדות מיניות בשוק העבודה החופשי, בשיתוף זרוע העבודה במשרד הכלכלה (לשעבר משרד העבודה). אכיפה מוגברת ואפקטיבית על מילוי חובות המעסיק/ה על פי החוק למניעת הטרדה מינית ועל אופן בירור התלונות תסייע במיגור תופעת ההטרדות המיניות במקומות עבודה.

הנציבות תשמש גם כגוף לפניית הציבור על מעסיקים אשר אינם ממלאים את חובותיהם, לרבות אחראיות אשר אינן מבצעות את הליכי הבירור באופן ראוי, וכן תוכל לבצע בירור תלונות כבודקת חיצונית במקומות שבהם האחראית/ת בארגון הוא הבעלים.

בנוסף, הנציבות תבצע הכשרות לממונות והדרכות לעובדים בעסקים קטנים ובינוניים.

בין פעילויות הנציבות:

- א. הקמת גוף חיצוני אשר יהיה מוסמך לבירור תלונות על הטרדה מינית נגד מי שהוא בגדר מועמד נבחר בשלטון המקומי.** בירור תלונה נגד ראש הרשות או חברי המועצה ברשות מקומית הוא מורכב למדי, שכן כל עובדי/ות הרשות כפופים לראש הרשות, ומשכך נמצאים במצב של ניגוד עניינים וחוסר יכולת אמיתית לבירור תלונה נגד נבחר/ות ציבור. ממילא ברור כי האחראית למניעת הטרדה מינית לא יכולה להמליץ למשל על פיטורין של ראש רשות או של חבר מועצה. משכך יש צורך בגוף חיצוני אשר יהיה מוסמך לבירור תלונות נגד בעלי תפקידים אלו.

ב. אכיפה מוגברת של חובות המעסיק/ה על פי החוק למניעת הטרדה מינית

ביצוע אכיפה מוגברת ואפקטיבית על מילוי חובות המעסיק/ה על פי החוק למניעת הטרדה מינית – פרסום תקנון למניעת הטרדה מינית במקום העבודה ומינוי אחראית למניעת הטרדה מינית. זאת, כאמור, בשיתוף ובאמצעות זרוע העבודה במשרד הכלכלה.

ג. אכיפה של חובות המעסיק/ה בעסקים משפחתיים

עסקים משפחתיים, שכפי שצוין בדברי הרקע מאפיינים במיוחד את שוק העבודה בחברה הערבית, טומנים בחובם קושי נוסף באכיפת חובות המעסיק/ה. זאת, משום שהלכה למעשה מדובר באכיפה "עצמית". מוצע אפוא להקים ולהפעיל גוף או מערכת בקרה מופרדים אשר יבטיחו את אכיפת החוק והתקנות המוחלות מכוחו גם במקומות עבודה משפחתיים בחברה הערבית, שבהם מועסקות נשים רבות. בהקשר זה יש לציין כי בדוח מבקר המדינה 2020 הובאה התייחסות לסוגיה זו. משרד מבקר המדינה המליץ שמינהל הסדרה ואכיפה במשרד העבודה, הגוף האמון על יישום חובות המעסיק, יפעל בהתאם לסמכות שהוקנתה לו ויפעל לאכיפה יזומה ובקרה על מילוי חובות מעסיקים בהתאם לחוק.

ד. מעקב על היקף התופעה

לצורך הבנה אמיתית של היקף תופעת ההטרדות המיניות במקום העבודה ולשם טיוב הטיפול בהן, מומלץ שנציבות זו תבצע גם מעקב כמותי ואיכותני קבוע אחר הטרדה מינית ומוגנות בכלל. מעקב שכזה צריך לכלול סקרים שנתיים קבועים אשר יפורסמו לציבור הרחב.

3

פיתוח מענה של צדק מאחה לנפגעי/ות תקיפה מינית¹⁰

רקע:

האפיק הפלילי, שהוא הערוץ ה"אוטומטי" שאליו מופנות מי שעברו פגיעה מינית, נותן מענה לאחוז קטן עד מזערי מציבור הנפגעות. מנתוני מרכזי הסיוע לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית לאורך השנים עולה כי פחות מ-10% מהפונות למרכזי הסיוע מגישות תלונה במשטרה בגין הפגיעה. נתון זה, בצירוף שיעורי סגירת התיקים, העומדים על כ-80%, מביא לתוצאה אבסורדית: אחוזים ספורים מן המקרים "זוכים" להגיע לבית המשפט ולמסלול הקונבנציונלי של עשיית "צדק".

כיום חלק ניכר מתשומת הלב והמשאבים של המאבק בתופעה של אלימות מינית מתמקד באפיק הפלילי, ואילו ידע מקיף ומעמיק על מענים אחרים, המצויים מחוץ למסגרת האפיק הפלילי, אינו מצוי בידיהם של העוסקים בתחום, ולפיכך לא מגיע לידיעתן של נפגעות העשויות לעשות בו שימוש. פרק זה יסקור את הקשר בין צרכים של נפגעים/ות תקיפה מינית לקשיים שמערימה עליהן מערכת המשפט, ואת ההזדמנות שמצויה בפיתוח מענים של צדק מאחה.

צרכים של נפגעי/ות תקיפה מינית

אחד הצרכים המרכזיים שאפשר לזהות אצל נפגעות שעברו פגיעה מינית החוזר ומופיע במחקרים שנעשו בהקשרים שונים הוא **הצורך בהכרה ובתיקוף** של הפגיעה והשלכותיה. הנפגעות מבקשות לקבל מהסביבה הכרה בעובדות הבסיסיות של הפגיעה ובנזק שנגרם כתוצאה ממנה. מעבר לרצונן של הנפגעות שהפוגע יודה בביצוע מעשיו, הן מייחסות חשיבות להכרה של "העומדים מהצד" – האנשים שהיו נוכחים בזמן הפגיעה ועל פי רוב לא עשו דבר כדי למנוע אותה.

צורך מרכזי נוסף שאפשר לזהות אצל נפגעים/ות הוא הצורך ב"זיכוי". הנפגעות מתארות את רצונן כי הסביבה והקהילה יביעו עמדה ברורה שהן מגנות את הפגיעה, וגינוי הפגיעה מעביר את נטל הבושה מהנפגעת לפוגע.

הצורך בהטלת אחריות על הפוגע, המלווה פעמים רבות בשלילת הסטטוס והכבוד שלו, באמצעות חשיפה, גינוי והוקעה של הפוגע, תואר במקרים רבים על ידי הנפגעות כחזק יותר מהרצון לשלול את חירותו או להפחית את הונו.

מגבלות ההליך הפלילי במענה על צורכי נפגעים/ות

המשפט הפלילי עוסק בעיקר במבצעי העבירות, והרשויות עוסקות בתפיסתם, בשפיטתם ובענישתם. המדינה נחשבת לצד הנפגע במקרה של עבירה, ועל כן לבעלת הזכות לנקוט צעדים כנגד הפוגע. המערכת המשפטית ממוקדת במידה רבה בהוכחת אשמת הנאשם ובהתחקות אחר מצבו התודעתי בעת ביצוע הפגיעה ומותירה מעט מקום, אם בכלל, לחוויה של הנפגעת ולטראומה שחוותה בעת הפגיעה ולאחריה.

נפגעות שחוו פגיעה מינית פונות למשטרה, כצעד ראשון בהליך הפלילי, כדי לקבל עזרה והגנה. אולם פעמים רבות הן מקבלות יחס שלא מותאם לצרכים שלהן אשר משחזר את הטראומה ומקטין את סיכויי ההחלמה שלהן (ומכונה לעיתים "אונס שני").

10 לקריאה נוספת ראו כרמית קלר-חלמיש, "פיתוח מענים נוספים לנפגעי ולנפגעות תקיפה מינית", **איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית (2020)**; קלר-חלמיש, כ' ופלג-קוריאט, ע' (2020). ממחאה לאיחוי: מחאת #MeToo כרקע לפיתוח והנגשה של תהליכי צדק מאחה במקרים של פגיעה מינית. **קרימינולוגיה ישראלית**, ט, 33-44.

המפגש עם מערכת המשפט הפלילי חושף את הנפגעות לחוויה של היעדר שליטה והשתקת הקול. נפגעות שפנו למערכת המשפט מתוך רצון להשמיע את קולן ולספר את סיפורן בדרך בעלת משמעות חשות פעמים רבות כי היא מבטלת את קולן ואינה מעניקה להן מקום.

ההליכים המשפטיים הקיימים כיום אינם בנויים לתמוך בתהליך ההחלמה של הנפגעות. פרוצדורות החוק מגנות בעיקר על הנאשמים מפני כוחה הרב של המדינה, אך אינן מספקות הגנה למתדיינים אחרים, כגון צדדים להליך אזרחי, נפגעות ונפגעים בהליך פלילי ועוד. מבחינה טכנית, החוק כמעט עיוור לפערים שבין הפוגע לנפגעת מבחינת גיל, מגדר, מוצא, מעמד חברתי או מעמד כלכלי. המערכת המשפטית אינה בנויה להכיל את כל המורכבות במקרים של פגיעה מינית במשפחה, שבהם מתקיימת דינמיקה משפחתית נמשכת בין הפוגע לנפגעת וקרובים נוספים. כמו כן, המערכת המשפטית מעודדת הכחשה ומזעור של המעשים ואינה מוכוונת להכרה באחריות לפגיעה והשלכותיה, כאשר הפוגע המואשם במעשים אלו מנסה להתנער מאחריות אישית ומשפטית.

כאמור, המערכת הפלילית פתוחה לנפגעות שהגישו תלונה במשטרה וצלחו את המסננת של הגשת כתבי האישום, והיא לא אפשרות מעשית להשגת צדק מול הפוגע או אחרים הקשורים בפגיעה במקרים של פגיעות שאינן עונות במדויק על הגדרות החוק הפלילי כיום, דוגמת פגיעות מיניות במרחב הווירטואלי.

צדק מאחה כמענה לצורכי נפגעים/ות

החלה של תהליכי "צדק מאחה" במקרי פגיעה מינית יכולה, בחלק מן המקרים לספק מענה הולם לצרכים שאינם נענים במסגרת מערכת המשפט.

גישת הצדק המאחה מייצגת תפיסת עולם חברתית המתייחסת למעשה בעל אופי פלילי ולתגובה אליו באופן שונה מהנהוג במסגרת מערכת אכיפת החוק והמשפט הפלילי. בבסיסה של תפיסה זו מצויה ההכרה שמעשה הפגיעה הוא ביסודו פגיעה באנשים ובמערכות יחסים, ולכן יש לו ממדים אישיים וחברתיים. הגישה מגדירה הגדרה רחבה את "נפגעי העבירה" כמי שנפגעו באופן ישיר או עקיף ממעשיו של מבצע הפגיעה, ובתוך כך נכללים גם בני משפחה, חברים וחברי קהילה שהושפעו מן המעשה. משמעותה של תפיסת הצדק בהקשר זה היא האפשרות של היחיד והקהילה שנפגעו מן המעשה לקבוע באמצעות שיח משותף את אופן האיחוי.

המודלים השונים של צדק מאחה כוללים מפגש בין בעלי העניין המרכזיים – הפוגע, הנפגעת ולעיתים גם חברי קהילה נוספים ו/או תומכיהם של הפוגע והנפגעת. את התהליך מנהלים מנחים מקצועיים, שעורכים תחילה פגישות הכנה נפרדות עם המשתתפים, ובהן דנים בהשלכות הפגיעה ונערכים למפגש. במפגש עצמו דואגים המנחים ליצור אווירה בטוחה ונוחה ולקבוע כללי התנהגות שיאפשרו חוויה חיובית למשתתפים. הדיאלוג הוא אמצעי ליצירת צדק של יחסים, בזכות האכסניה הבטוחה והמכבדת שהוא מספק למשתתפים, לצד האפשרות שהוא מספק להחלמה, לביסוס אחריות בעלת משמעות, להשתתפות כנה ולהשגת תוצאות עתידיות משמעותיות. בסופו של התהליך יכולים הצדדים לחתום על "הסכם איחוי" המגלם את ההסכמות שהושגו במסגרתו.

תהליכים ופרקטיקות שונות של צדק מאחה מאפשרים לנפגעת/ת לספר את סיפורו/ה באופן בעל משמעות ובאווירה בטוחה, לקבל הכרה ותוקף לפגיעה, לצד גינוי המעשה והסרת נטל האשמה מכתפיהם, באופן המכבד אותן/ו ואת החוויה שעברו, ובכך לספק מענה לחלק גדול מצורכי ההחלמה והצדק של נפגעים/ות.



המלצות:

1. מינוי ועדה אינטרדיסציפלינרית

בדצמבר 2019 פורסם דוח הוועדה הבין-משרדית לבחינת הטיפול בנפגעי/ות עבירות מין בהליך הפלילי (ועדת ברלינר). בין מסקנותיה ייחסה הוועדה מקום נרחב לנושא הצדק המאחה במקרים של פגיעה מינית, והמליצה על מיסוד תהליכי צדק מאחה במקרים המתאימים.

מוצע למנות ועדה בין-משרדית (או אינטרדיסציפלינרית) לבחינת יישום המלצות ועדת ברלינר והנעה של תוכנית פיילוט של תהליכי צדק מאחה במקרים של פגיעה מינית.

חברי הוועדה (שתורכב ממומחים מתחומים שונים ומנציגי משרדים דוגמת המשפטים והרווחה) יתוו את השלבים הרלוונטיים להפניה – מודל עבודה מוצע, תנאים להפניה לתהליך ומקרים מתאימים להפניה, וישרטטו את הפעלתה של התוכנית המוצעת.

מאחר שרוב הנפגעות והנפגעים לא פונים למערכת אכיפת החוק והכוונה היא לייצר מענה אפשרי נוסף, מוצע לאפשר פנייה לתהליך של צדק מאחה גם ללא הגשת תלונה למשטרה ובהתאם לרצונה של הנפגעת.

מוצע כי פיתוח הצדק המאחה ישלב שיתוף פעולה עם משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ויתבסס על הנחות עבודה מבוססות תיאוריה.

2. פיתוח מענים של צדק מאחה

כדי לאפשר ליותר נפגעות נגישות לצדק יש לפתח מענה של צדק מאחה במקרים של פגיעות מיניות, הן כחלופה והן כהשלמה להליכים המשפטיים הקיימים (פליליים ואזרחיים).

תהליך הצדק המאחה יכול להתקיים בכמה נקודות לאורך הדרך, כמפורט להלן.

א. חלופה להליך הפלילי

כחלופה להליך הפלילי למי שנרתעות מהגשת תלונה, מן הסיבות שפורטו או שתלונתן לא רלוונטית או נסגרה בלי שהפוגע הועמד לדין (מטעמי התיישנות או דלות ראיות). ההערכה היא כי פתיחת אפשרות כזאת תתאים לחלק מסוים מן הנפגעות שכיום, בהיעדר חלופה, בוחרות להגיש תלונה, אך גם לחלק מהרוב הגדול של הנפגעות שנמנעות כיום מהגשת תלונה.

ב. במהלך ההליך הפלילי

בהתאם למוטיבציה ולצרכים של הנפגעת יידעו רשויות אכיפת החוק את הנפגעות בדבר אפשרות זו. אפשר לייצר גם מסלול היברידי הקיים במספר מדינות בעולם: במהלך החקירה או ניהול התיק בפרקליטות יועבר התיק לתהליך צדק מאחה, ולאחר שזה מסתיים בהצלחה הוא מובא כשיקול בעת גזר הדין, בדומה לתוכנית קד"ם לנוער.

ג. לאחר ההליך הפלילי

כהשלמה להליך הפלילי, לאחר סיום ההליך (בין בהרשעה, בזיכוי או בסגירת התיק). אפשרות זו מכירה בכך שמיצוי ההליך הפלילי מצד המדינה אין משמעו החלמה או מענה על צורכי הנפגעת וצורכי הפוגע, וכי חלקן עשויות להרגיש צורך בניהול שיח על הפגיעה והשלכותיה עם הפוגע או דמויות משמעותיות אחרות בסביבתם המשותפת. בהקשר זה יש לציין כי בעולם קיימים תהליכי צדק מאחה במתכונת Re-entry שמכוונים במיוחד לניהול שיח של הפוגע עם הנפגעת ובני משפחה אחרים לקראת שחרורו מהכלא וחזרתו לקהילה. ניהול תהליך כזה חייב להיות מותנה בהסכמתה וברצונה של הנפגעת.

המשרד לביטחון פנים

מרבית הסוגיות הדורשות טיפול בהליך הפלילי הוזכרו בפרק שהוקדש למשרד המשפטים (ראו עמוד 12). פרק זה יביא תזכורת קצרה לבעיות הרוחביות, ויעסוק בנקודות הנוגעות ישירות לעבודת משטרת ישראל.

מתוקף אחריותו של המשרד על שב"ס, יובאו בפרק גם המלצות בנוגע לוועדת השחרורים של שב"ס והמלצה בנוגע לטיפול מיוחד טראומה מינית לאסירים/ות.

1 טיפול המשטרה בעבירות מין

רקע:

על פי מדד הביטחון הלאומי שפרסם המשרד לביטחון פנים בשנת 2014, רק כ-6% מבין נפגעי/ות עבירות המין מגישים תלונה למשטרה. אחת הסיבות לשיעור התלונות הנמוך היא החשש מהמפגש עם מערכת אכיפת החוק בכלל, ועם המשטרה בפרט.

בשביל הנפגעת ההליך הפלילי הוא ארוך, פולשני ושוחק נפשית. החקירה, גם כאשר היא נערכת כראות, היא סזיפית וחודרנית ופעמים רבות מחייבת את הנפגעת לחזור שוב ושוב על הפרטים הטראומטיים והמורכבים ביותר. היא עוברת בדיקות רגישות ועימותים מורכבים עם הפוגע. חרף הקשיים המרובים שספגו יגלו כ-80% מהנפגעות שתיק החקירה נסגר ללא הגשת כתב האישום, ועילת הסגירה העיקרית היא "חוסר ראיות מספיקות להגשת כתב אישום".

על הקשיים האינהרנטיים בתהליך נוספים לא פעם קשיים שנובעים מהיעדר הכלים המתאימים בידי החוקרים והשוטרים המטפלים בתיק. לצד אירועי קיצון, שבהם מתרחשת סיטואציה פוגענית כלפי הנפגעת שמתלוננת, לא פעם נפגעות נאלצות למסור עדות לחוקרים שלא הוכשרו לכך. חוקרים בלתי מיומנים עלולים לגרום, שלא במזיד, נזקים נפשיים חמורים לנפגעת (למשל, בשל מפגש לא מותאם עם הפוגע, או שאלות המציירות את הנפגעת כאשמה העיקרית בהתרחשות), ובכך פוגעים מהותית בתהליך החלמתה.

מצב זה פוגע לא רק בנפגעת עצמה, אלא גם באינטרס הציבורי, שכן חוקר אשר אינו בקיא בטיפול בעבירות מין יחטיא את הסימנים האופייניים למקרי פגיעה מינית, וחקר האמת לא ימוצה עד תום.

זאת ועוד, על אף ההסדרים הקבועים בחוק נפגעי עבירה (2001), פעמים רבות נפגעות אינן מעודכנות בהתקדמות התהליך או בשינויים בסטטוס החשוד. מצב זה מעורר אצל רבות מהן מצוקה גדולה, כאשר תחושת השליטה וההגנה שלהן מתמוססת.

בשולי הדברים יש לציין כי מינויה של יועצת לענייני מגדר לשר לביטחון פנים, כפי שנעשה בממשלה ה-36, הוא מהלך חשוב ביותר. המשטרה, הכפופה למשרד לביטחון פנים, היא צלע חשובה בשדרת הטיפול בפגיעות מיניות, ועל כן מן הראוי שלשר העומד בראש המשרד תהיה יועצת שתוכל לסייע לו, בין השאר בעניינים האמורים.

קשיים ייחודיים של נפגעי/ות עבירות מין בחברה הערבית

מניסיוננו באיגוד מרכזי הסיוע, ובייחוד במרכז הסיוע בנצרת אשר מעניק מענה לנשים הערביות, אנו עדות לקשיים שנשים דוברות ערבית חוות כאשר הן בוחרות להתלונן במשטרה על עבירות מין והטרדה מינית. חלק גדול מהנשים אינן זוכות למענה בשפתן, וכאשר הן מקבלות מענה – מדובר בשיבוץ החוקר היחיד שדובר ערבית במחלקה, שלרוב אינו מתמחה בעבירות מין; רבות מהן מעידות שהיו מעדיפות חוקרת אישה על פני חקירה מסוג זה, אך הבחירה לא ניתנת בידן.

מעבר לסוגיה השפתית, פעמים רבות מופיעה של תופעת הפגיעה המינית לובשים צורות שונות בחברות בעלות מאפיינים שונים, ולכן חוסר ההיכרות וההבנה של התופעה בחברה הערבית מייצר מצב של קושי מתמשך ואי-מיצוי הדין עם הפוגעים.



המלצות:

1. התאמת מערכת אכיפת החוק לטיפול בתחום עבירות מין והטרדה מינית

בהמשך להמלצות שניתנו בנוגע להתאמת מערכת אכיפת החוק לטיפול בעבירות מין בפרק הנוגע למשרד המשפטים: מאז שנת 2018 הוקמו במשטרת ישראל 16 מחלקי משפחה. מחלקי המשפחה נועדו לתת מענה לטיפול במקרי עבירות מין, עבירות אלימות במשפחה ועבירות כלפי חסרי ישע. מחלקי המשפחה מאוישים בחוקרי/ות עבירות מין אשר עברו הכשרות ייעודיות ובעובדים/ות סוציאליים/יות. בשנת 2022-2023 צפויים להיפתח עוד 12 מחלקי משפחה. יש להבטיח כי פתיחת מחלקי המשפחה תימשך כמתוכנן, וכן שהעובדים/ות המאיישים/ות את מחלקי המשפחה יעברו הכשרות עיתיות הנוגעות לטיפול בעבירות מין. כמו כן, מן הראוי כי מחלקי משפחה יוקמו בכל תחנות המשטרה, וכי לכל נפגע/ת עבירות מין תהיה נגישות גיאוגרפית למחלק משפחה. לצורך האמור יש לתקצב הקמת מחלקי משפחה נוספים ולאיישם כנדרש.

כמו כן, מומלץ לשקול את שינוי שם המערך למחלק משפחה ועבירות מין, או שם אחר שיבהיר לציבור את תחומי האחריות של המחלקים.

2. חובת הכשרה בתחום פגיעה מינית כתנאי לחקירת עבירות מין

כיום אף לא אחת מזרועות מערכת אכיפת החוק הגדירה הכשרה בתחום טראומה מינית כתנאי לעיסוק בתיקי עבירות מין. ברוב המקומות גם לא הוגדר סף של ניסיון או גיל כתנאי לעיסוק בתחום. מעת לעת מתקיימות הכשרות בהיקפים שונים, ברמת מקצועיות שונה, אך אלו נערכות בצורה ספורדית, וההשתתפות בהן אינה בגדר חובה.

המשמעות היא שישנם לא מעט תיקי עבירות מין שמנהלים שוטרים/ות אשר לא עברו הסמכה מקצועית בתחום ושמימונתם לחקור עבירות אלו לוקה בחסר בהקשר זה, שהרי אין תיק שוד כתיק פגיעה מינית של אב בבנותיו. לנוכח מאפייניהן הייחודיים של עבירות מין, נדרשת מן החוקר/ת המשטרתית/ת הבנה מעמיקה של הטראומה והשלכותיה. פעמים רבות השלכות הפגיעה מתבטאות בהתנהגות שתיתפס "בלתי הגיונית" ואף מעוררת חשד למי שאינו בקיא בתחום, אף שמקורן הישיר בפגיעה עצמה (למשל מועדות לפגיעות מיניות נוספות במהלך החיים, התמודדויות נפשיות, ניסיונות אובדניים ועוד). נדרשת הפנמה של הפער בין "שפת הפגיעה" ל"שפת המשפט", דהיינו ההתנגשות

בין האופן שבו פועל הזיכרון האנושי כשהוא חווה טראומה ובין יכולתו של אדם לשחזר את האירוע לפרטיו ברף הנדרש להרשעה בפלילים או קבלת תביעה נזיקית. על כן יש להציב את ההכשרה בעבירות מין כתנאי למינוי לחקירת עבירות מין.

החשיפה המרובה לתיאורים קשים, לסבל אנושי ולעיתים למראות קשים היא גורם דחק, אשר אפשר לצמצם את השפעתו במידה ניכרת באמצעות סדנאות חוסן למי שבאים במגע שוטף והדוק עם נפגעי/ות טראומה. בהמשך לכך, מוצע להגדיר את תפקידי חקירת עבירות המין כ"תפקידים מחייבי חוסן" ולהקצות משאבים לקיומן השוטף והתדיר. עוד מוצע להכשיר שוטרים/ות המוצבים/ות כיום באורח קבע בבתי החולים לצורך הצבתם/ן מול החדרים האקוטיים בבתי החולים וריכוז מענה ראשוני מתאים.

כמו כן, מוצע להציב הכשרות אלו כחובה גם לשוטרים נוספים העשויים לבוא במגע עם נפגעות אלימות מינית, כגון שוטרי סיוע, בלשים, חוקרי נוער, יומנאים ועוד.

המלצה דומה ניתנה למשרד המשפטים, ביחס להכשרת פרקליטים/ות.

3. תיקון ושיפור של עבודת מערכת מנ"ע

מנ"ע – מערכת מידע לנפגעי עבירה – נועדה להעביר לנפגעי/ות עבירות פליליות מידע על ההליכים המתקיימים בתיק באמצעות אתר אינטרנט ומערכת טלפונית ממוחשבת, מכוח חוק זכויות נפגעי עבירה, תשס"א-2001.

בדצמבר 2019 הגישה הוועדה הבין-משרדית לבחינת הטיפול בנפגעי עבירות מין בהליך הפלילי (ועדת ברלינר) את המלצותיה ובנוגע למנ"ע הדגישה את הנושאים הבאים:

א. הוספת צמתים לעדכון נפגעת העבירה: למשל, הגשת ערר על שחרור או מעצר של חשוד/נאשם; שחרור קטין השוהה במעון נעול; עדכון על הזכות להגיש בקשה לצו מגבלות; הזכות לסיוע משפטי.

מלבד הודעה על שחרור קטין השוהה במעון נעול (אשר הקושי בעניינה נובע מחוסר בממשק בין מערכות הרווחה למערכת מנ"ע), הדרישה לעדכון הנפגעת בכלל הצמתים שצוינו עברה בקריאה ראשונה בכנסת ה-24. מוצע להמשיך ולקדם את החקיקה בנושא כך שמערכות מנ"ע תוכלנה ליידע את נפגעת העבירה בנוגע לכלל הצמתים האמורים.

ב. עדכון בזמן אמת: פעמים רבות עדכונים על שינויים בתיק מגיעים באיחור או באופן חלקי (למשל, הודעה על שחרור ממעצר זמן רב לאחר שהחשוד שוחרר). יש להקפיד הקפדה יתרה על עדכון מיידי בכל צומת רלוונטי.

כדי לעמוד בעדכון השינויים במועד הרלוונטי מוצע להוסיף זמני ממשק בין המערכות של הגופים השונים המזינים מידע הרלוונטי לנפגעת/ת. כמו כן, יש לשפר את ממשקי העבודה עם הגופים האחרים המזינים נתונים למערכת מנ"ע כך שהמידע המתקבל לנפגעת יהיה המהימן והעדכני ביותר.

ג. יישומן מערכת מנ"ע: בחודש אפריל 2022 הושק האתר החדש של מערכת מנ"ע. במסגרת שדרוגו הותאם האתר לשימוש בטלפונים ניידים והוא פעיל באמצעות האפליקציה המסטרית. עם זאת, ואף שהאתר והאפליקציה עובדים כסדרם, לעיתים הנפגעות נדרשות לגורם מתווך אשר יסיע להן בהבנת המידע המונגש או בקבלת מידע מתחנות המשטרה או מהפרקליטויות, הן משום שהמידע המופיע במערכות דל יחסית והן משום שהשפה המשפטית עשויה להיות קשה להבנה לחלק מהנפגעות. על כן מוצע להנגיש את המידע המוצג במערכת מנ"ע באופן נהיר ומפורט יותר.

ד. זירוז הליך ההנגשה של המערכת למגוון שפות: מערכת מנ"ע, הן באמצעות המערכת הטלפונית הממוחשבת והן באמצעות אתר האינטרנט, מונגשת כיום בחמש שפות: עברית, ערבית, אנגלית, רוסית ואמהרית. עם זאת, במקד האנושי יש חוסר במתן מענה בשפות השונות. מוצע להמשיך ולשפר את המענה האנושי במגוון השפות.

4. תנאי החקירה

- א. נגישות לחוקר/ת עבירות מין ייעודי/ת:** על פי מסמך שנכתב במרכז המחקר והמידע של הכנסת מנובמבר 2021, עולה כי מבין 82 תחנות המשטרה בישראל, ב-13 תחנות אין אף חוקרת עבירות מין – ב-3 תחנות אין חוקר/ת כלל, וב-10 תחנות נוספות ישנו רק חוקר גבר. זאת, למרות שנוהלי המשטרה מתעדפים חוקרת ייעודית, חוקרת כללית ורק לאחר מכן חוקר, אף אם עבר הכשרה ייעודית. יתרה מכך, ביותר משליש מתחנות המשטרה בצפון אין חוקרת ייעודית, וכך גם ביותר מרבע מהתחנות במחוז חוף. גם מספר חוקרי/ות עבירות המין הכללי אינו משביע רצון, שכן במרבית התחנות (58%) יש עד שני חוקרים/ות ייעודיים, באופן שאינו מבטיח חוקר/ת זמין/ה בכל עת. נתונים אלו מדאיגים ומצביעים על מחסור ניכר בחוקרות עבירות מין המוכשרות לחקור עבירות כאמור. יש לדאוג שנפגעי/ות עבירות המין יחקרו בידי חוקר/ת ייעודי/ת לעבירות מין, בעלת הכשרה מתאימה. לשם כך יש לדאוג כי בכל תחנה ימצא חוקר/ת ייעודי/ת הזמין/ה לביצוע חקירה, או, לכל הפחות, אפשר יהיה לקבוע בכל תחנת משטרה מועד להגשת תלונה או לביצוע חקירה אשר תבוצע בידי החוקר/ת הייעודי/ת. יש חשיבות יתרה לגיוס חוקרות עבירות מין בשל העדפתן של נפגעות רבות להיחקר על ידי חוקרת ולא על ידי חוקר.
- ב. הקפדה על פרטיות הנפגע/ת:** על המשטרה לוודא כי במהלך החקירה יקפידו החוקרים על התנהלות שאינה מאפשרת מגע או מפגש עם החשוד, וכן כי השיח של השוטרים עם הנפגע/ת ישמור על פרטיותה/ו, בלי שתופרע מסירת התלונה. במידת הצורך על השוטרים להקצות חדרים נפרדים לחקירה עצמה, שימנעו מפגש עם החשוד.
- ג. חדרי המתנה ייעודיים:** יש לקבוע בתחנות חדרי המתנה לחקירה שבהם תוכל הנפגעת לשהות בפרק הזמן שבו היא אינה בחדר החקירות, אשר ישמרו על סודיותה ופרטיותה.
- ד. חדרי חקירה מותאמים:** יש להתאים את חדרי החקירה למתלוננות, כך שחדר החקירה לא יהיה הומה אדם ושנפגעות/י העבירה לא יחוו תחושת ניכור. עוד יש להקפיד על כניסה נפרדת/מתוזמנת של נפגע/ת העבירה והחשוד.

5. חקירה מותאמת תרבותית לנפגעים/ות מהחברה הערבית

- נשים ערביות נפגעות תקיפה מינית חוות כאמור חסמים משמעותיים בדרך להגשת תלונה על עבירות מין והטרדה מינית. על המשטרה להתאמץ ולהנגיש לנשים אלו את ההליך, ובכלל זה:
- א. תנאי החקירה:** העברת תלונה על עבירות מין בין כמה תחנות משטרה, כפי שקורה לעיתים, עלולה לגרום לנפגעת לחזור בה מהתלונה, מכיוון שיש קושי נפשי בחזרה על העדות מול חוקרים חדשים וקושי מעשי בניידות מתחנה לתחנה. מכאן שיש צורך קריטי לאפשר לנשים להשלים את חקירתן במועד הראשון שבו הן פונות לגורם משטרת.י.
- ב. מגדר החוקרת:** יש ליידע את הנשים הפונות לתחנות המשטרה על זכותן להיחקר על ידי חוקרת אישה. נשים רבות כלל אינן מודעות לזכות זו, ובשל הקושי לחשוף את פרטי הפגיעה מול חוקר גבר הן אינן מצליחות לחשוף פרטים חשובים במהלך החקירה.
- ג. שימוש בשפה הערבית:** מליווי נשים ערביות בהליכים משפטיים עולה כי הפרקליטות מפצירה בהן להתבטא בשפה העברית ואין בחקירה נוכחות של מתרגמות מקצועיות, מה שמוביל לכך שפרקליטי הנאשם מתרגמים את דברי הפונה. התרגום הלא מקצועי ואי-בקיאות בדקויות הלשוניות משפיעים לרעה על הפונות ועל מהלך החקירה. לפיכך יש לדאוג שהמתלוננות תוכלנה להתבטא בשפה הנוחה להן, לרבות שפת האם ערבית בנוכחות מתרגמות מקצועיות.
- ד. הבנה והיכרות של התרבות והאופן שבו פגיעה מינית באה לידי ביטוי בחברה הערבית:** הניסיון בשטח מלמד כי לפגיעה מינית בחברה הערבית יש לעיתים מאפיינים שונים אשר יש להכירם כדי ליעל את תהליך עשיית הצדק.

2 הטיפול בהטרדות מיניות בתוך המשטרה

רקע:

1. טיפול בהטרדות מיניות במשטרה

בשלהי שנת 2013 נחשפו בזה אחר זה במשטרת ישראל אירועים של חשד להטרדה מינית ועבירות מין אחרות, ובתוך זמן קצר סיימו את תפקידם בצמרת המשטרה כמה קצינים בכירים ביותר.

חשיפת מקרים אלה הפנתה זרקור ציבורי לקשיים שעיימן מתמודדות נשים בארגונים היררכיים כמו משטרת ישראל שבהם פועלים ומשרתים גברים המנצלים את מעמדם וסמכויותיהם כדי לנצל נשים הנתונות למרותם וליצור אווירת עבודה מטרידה. הפגיעה בקצינות ובשוטרות המשרתות במשטרת ישראל וחשופות להטרדות מיניות היא חמורה. יש להתייחס בחומרה יתרה לאופן הטיפול בתלונות. בשנים האחרונות, בהמשך לפרשת ניצב ריטמן, קצינה מוערכת שעברה פגיעה מינית ספגה התעמרות מתמשכת בעקבות עדותה. בעקבות פרשת ריטמן וציפוף השורות שהתרחש סביבו וסביב קצינים בכירים נוספים (כגון ניסו שחם), חלה צניחה חדה באמון השוטרות במערכת ובנכונותן להגיש תלונות על הטרדה מינית.

בשל תפקידה הציבורי של משטרת ישראל ההשפעה של הטיפול הקלוקל בהטרדות המיניות אינה נעצרת כמובן בגבולות הארגון. לאופן הטיפול בתלונות במשטרת ישראל ישנה השפעה מהדהדת מעבר לפגיעה החמורה בפני עצמה בשוטרות ובקצינות.

במציאות שבה שיעור הגשת התלונות על עבירות מין והטרדה מינית נמוך כל כך, כפי שתואר בהרחבה בחלק הראשון של פרק זה: טיפול המשטרה בעבירות מין, אופן הטיפול הפנימי של המשטרה בתלונות משליך על אמון נפגעות ונפגעי עבירות המין במשטרה וברצונה לאכוף את ביצוע העבירות שבוצעו בהם/ן.

2. הטרדות מיניות על ידי שוטרים ככלי לפיזור הפגנות

נשים במחאות ובפינויים מלינות על הטרדות מיניות מצד שוטרים לפחות כ-15 שנה: מפינוי עמונה בשנת 2006, דרך הפגנת הזדהות עם אסירים פלסטינים ברמלה, הפגנות מאהל מחאה בשכונת התקווה ב-2012, הפגנות מול ביתו של שר האוצר דאז יאיר לפיד בשנת 2013, הפגנות המחאה של הקהילה האתיופית, ההפגנות ליד ביתו של היועץ המשפטי לממשלה בפתח תקווה במהלך שנת 2019 ועד ההפגנות מול מעון ראש הממשלה בבלפור לאורך שנת 2020.

ההפגנות הללו הן בנושאים מגוונים, והנשים שמדווחות על הטרדות מגיעות מכלל הקבוצות והאוכלוסיות בארץ: דתיות וחילוניות, ערביות ויהודיות, מזרחיות, יוצאות אתיופיה ואשכנזיות. כולן מספרות סיפורים דומים הכוללים טענות להטרדות מיניות מצד שוטרים כאמצעי לדיכוי מפגינות ופיזור הפגנות. הטרדות אלו כוללות דחיפות בידיים לכיוון החזה, צביטות, מישושים, משיכת חולצה, הערות על המראה, אמירות משפילות על המראה והלבוש ועוד. יש גם טענות כי בזמן מעצרים מתבצעת הרמה מאזור החזה או הישבן, הוצאת הנייד מהכיס האחורי תוך כדי אחיזה בישבן, היצמדות, חיכוך ושימוש בשמות גנאי.

חשוב לזכור, אחת התגובות הנפוצות לפגיעות מיניות, ובכלל זה גם להטרדות מיניות, היא קיפאון. וככה גם פה. מפגינות רבות קופאות בתגובה להטרדות שתוארו מצד שוטרים ובהמשך אינן מוצאות את הכוחות לפעול כנגד בעל הכוח והסמכות במקום – השוטרים המטרידים.

לנוכח הכשלים הרבים שתוארו לעיל וכן לצורך חיזוק אמון הציבור, יש להידרש לסוגיה זו ולהפנות משאבים מספקים לטיפול בתופעה זו, לרבות באמצעות הדרכות חובה בנושא לכלל השוטרים והשוטרות המשרתים במשטרה (כולל שח"מ – שירות חובה במשטרה), הנגשת מידע בנושא, טיפול בתלונות אנונימיות כמתחייב מהחוק למניעת הטרדה מינית ועוד.



המלצות:

1. שיפור הטיפול בהטרדות מיניות בתוך המשטרה

בשנה האחרונה עלו לסדר היום הציבורי מספר פרשות שבהן זכו עברייני מין מורשעים לקיצור משמעותי בתקופת המאסר שנגזרה עליהם. כך, למשל, על המשרד לביטחון פנים להקים ועדה מיוחדת לבחינת הטיפול בהטרדות מיניות במשטרת ישראל, שתספק המלצות אופרטיביות לשיפור הטיפול בתופעה. בין היתר, מומלץ לערוך במסגרת הוועדה סקר אנונימי בקרב כלל המשרתות והמשרתים במשטרת ישראל, כדי להעריך נכונה את היקף התופעה ואת חסמי הדיווח. בהמשך יש להפנות תקציב ייעודי למימוש המלצות הוועדה.

נקיטת צעדים אקטיביים לטיפול בנגע הטרדות המיניות תוכיח לציבור כי רוח המפקד בטיפול בתופעה השתנתה באופן מהותי, וכך תסייע לשיקום אמון הציבור, בבחינת "נאה דורש נאה מקיים".

במקביל ניתנה המלצה למשרד המשפטים על בחינת טיפול המחלקה לחקירות שוטרים בתיקי עבירות מין והטרדה מינית.

טיפול בתלונות אנונימיות

בשנת 2016 הכריז מפכ"ל המשטרה דאז רוני אלשיך כי "המשטרה לא תטפל עוד במכתבים אנונימיים שמעלים חשד לעבירות שביצעו שוטרים". צעד זה היה מהראשונים בשורה של צעדים שהובילו לצניחת אמון השוטרות והקצינות בנכונות המשטרה לפעול למיגור הטרדות מיניות, שכן פניות אנונימיות היו לעיתים הזרז לחשיפת פרשיות הטרדה מינית. לכן מוצע להכריז על שינוי כיוון ולהודיע על האפשרות לדיווח אנונימי על הטרדות מיניות, כמו שמקובל על פי חוק בכלל מקומות העבודה בישראל.

2. טיפול בהטרדות מיניות של שוטרים נגד מפגינות

כדי למנוע הטרדות מיניות של שוטרים כלפי מפגינות, ובפרט במהלך פינוי הפגנות, מומלץ לנקוט את הצעדים הבאים:

- א. הפניית שוטרות לפינוי מפגינות ככל האפשר.
- ב. העברת הכשרות חובה ייעודיות לשוטרים על החוק למניעת הטרדה מינית ועל משמעותו בעת מגע עם אזרחים ואזרחיות.
- ג. פעילות נחושה באמצעות כל האמצעים המשמעותיים העומדים לרשותה של המשטרה כנגד שוטרים שנגדם התקבלו תלונות על הטרדה.

3. חובת דיווח לכנסת על תלונות במשטרת ישראל, בשירות בתי הסוהר וברשות הארצית לכבאות והצלה

בדומה לחובת הדיווח החלה על מוסדות להשכלה גבוהה אשר הוכחה כמועילה, מוצע כי המפקח הכללי של המשטרה, נציב בתי הסוהר ונציב כבאות והצלה יגישו אחת לשנה לאחת מוועדות הכנסת דיווח הכולל פירוט הפעולות שננקטו למניעת הטרדה מינית בגוף שבראשו הם עומדים, מספר התלונות שהוגשו לממונה על הטיפול בהטרדות מיניות ואופן הטיפול בהן. פעמים רבות גופים אלו מאופיינים ביחסים היררכיים מורכבים אשר מקשים על דיווח פנים-ארגוני. על כן יש חשיבות יתרה לדיווח כאמור לאחת מוועדות הכנסת. ביוני 2022 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק כאמור, לאחר שעברה קריאה טרומית. יש להמשיך ולקדם את הצעת החוק בשאר שלבי החקיקה.

3 ועדת השחרורים של שירות בתי הסוהר



המלצות:

1. החרגת תחולת חוק שחרור על תנאי ממאסר על עברייני מין

בחודש יולי 2022 נתן בית המשפט המחוזי בנצרת, בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים, את החלטתו בנוגע לערעור בעניין שחרורו המוקדם של עבריין המין הסדרתי אלון קסטיאל בטרם סיום ריצוי תקופת מאסרו.¹¹ כחלק מפסק הדין, ראו לנכון השופטים לציין כי אף שמעשיו של הנאשם ממשיכים להשפיע על הנפגעות, המחוקק לא החרג במסגרת חוק שחרור על תנאי ממאסר את עברייני המין. לנוכח האירועים האחרונים, שבהם עברייני מין השתחררו לאחר ריצוי תקופת מאסר קצרה ביותר, ומתוך הבנת ההשלכות של שחרור מוקדם על נפגעות העבירה והפגיעה בהליכי השיקום שלהן, מוצע לבחון החרגה חלקית של עברייני מין מתחולת החוק, או לכל הפחות להחיל עליהם הסדר דומה לאסירי עולם אשר שחרורם מובא בפני ועדת שחרורים מיוחדת.

2. החרגת שחרור עברייני מין מהשחרור המינהלי

ההוראות הרלוונטיות לשחרור מינהלי מוסדרות בפקודת בתי הסוהר. שחרור מינהלי משמעו שחרור אסירים בטרם ריצו את מלוא תקופת מאסרם כשתפוסת האסירים עולה על תקן הכליאה. אסירים המשוחררים מכוח חוק שחרור על תנאי ממאסר נדרשים לעבור הליך מסודר אשר החוק מתווה, ובראשו עמידה בפני ועדת השחרורים. בשונה מכך, אסירים המשוחררים בשחרור מינהלי אינם נדרשים לעבור הליך כאמור או דומה לו, וכך יוצאים מכותלי הכלא ללא כל בחינה של מצבם, מסוכנותם או מצבן של הנפגעות אשר נפגעו מהם. על כן מוצע להחריג את עברייני המין מתקנות השחרור המינהלי.

11 עת"א 10162-07-22 לממשלה נ' בית סוהר צלמון ואח'.

3. הכנסת עמדת הנפגעת כשיקול מהותי בהחלטה על שחרור מוקדם

בבואה לשיקול את שחרורו המוקדם של אסיר נדרשת ועדת השחרורים לבחון בכובד ראש את שיקול שיקום האסיר. דרישה זו באה לידי ביטוי בכמה סעיפים בחוק שחרור על תנאי ממאסר, אשר מעידים למעלה מכל ספק שהוועדה נדרשת לבחון שיקול זה ברצינות יתרה. לעומת זאת, ההתייחסות לשיקול שיקומה של הנפגעת ולעמדתה מוגבלת ביותר – כך על פי הנורמות שאליהן מכווין החוק בניסוחו. מוצע להכניס את שיקול שיקומה של הנפגעת לכלל השיקולים המהותיים העומדים בפני הוועדה בבואה להחליט בעניינו של עבריין מין. משקל השיקול האמור נדרש להיות משמעותי לא פחות, אם לא יותר, משיקול סיכויי שיקום העבריין. בית המשפט המחוזי בנצרת, בשבתו כבית משפט לעניינים מינהלים, התייחס בהחלטתו הראשונה בעניין עבריין המין אלון קסטיאל למאפיינים המיוחדים של עבירות המין שבגינם מוקנית לנפגע/ת העבירה הזכות להביע עמדתו/ה, שכן: "הצלקות הנפשיות בעקבותיהן (העבירות) עשויות ללוות את נפגע העבירה שנים רבות לאחר מכן".¹² יש לציין כי גם בדוח ועדת ברלינר התייחסו לחשיבות בשיפור קבלת עמדת הנפגע/ת.

- את השינוי המוצע יש לעשות באמצעות תיקון נוסח סעיף 9 לחוק שחרור על תנאי ממאסר באופן שישקף נכוחה את שיקולי השיקום של הנפגעת.
- מתן אפשרות לנפגע/ת לבחור כיצד להעביר את עמדתו/ה – בכתב או בעל פה. סעיף 19 לחוק זכויות נפגעי עבירה קובע את זכותה של נפגעת עבירה להביע את עמדתה בכתב בנוגע לשחרור מוקדם של עבריין מין. מוצע לתקן את הסעיף, ולהוסיף את האפשרות להבעת עמדתה של הנפגעת בעל פה בפני ועדת השחרורים. תיקון זה יאפשר לנפגעות הרוצות בכך לקבל את יומן מול ועדת השחרורים במעמד דומה לזה המקבל עבריין המין, וללא פגיעה בנפגעות שמעדיפות להביע את עמדתן בכתב.

4. הכשרות לחברי ועדת השחרורים

מומלץ כי חברי הוועדה אשר עוסקים בתיקים הנוגעים לעבירות מין ולשחרור מוקדם של עבריין מין יעברו הכשרות עיתיות בנושא פגיעות מיניות – דפוס הפגיעה, השלכותיה, יכולות ההחלמה מפגיעה ועוד. אין כל ספק כי נדרשת מומחיות מיוחדת בעת העיסוק בנושא כה חמור ומורכב, ולכן מוצע כי כל חבר/ה היושב/ת בדיון כחלק מוועדת השחרורים י/תעבור הכשרות תקופתיות בנושא זה.

12 עתא (נצ') 45194-05-22 מדינת ישראל נ' ועדת השחרורים, בית סוהר צלמון.

4 טיפול מידע טראומה לאסירות ולאסירים

רקע:

בעשורים האחרונים נצבר ידע מחקרי וטיפולי רב על השכיחות הגבוהה של היסטוריה של פגיעות מיניות בקרב אסירות נשים. עם זאת, אף שהיסטוריה של פגיעה מינית קיימת בהיקפים ניכרים גם בקרב אסירים גברים, גישת הטיפול הרווחת באסירים היא בעיקרה גישה סמכותנית – שהיא בעייתית מאוד בעבודה עם נפגעי טראומה מינית, ואף עלולה לייצר רה-טראומטיזציה (למשל, סביב אזורי שליטה, שימוש בכוח והיעדר תחושת מסוכנות) – דבר שתורם לתופעת "הדלת המסתובבת" שמאפיינת מכורים/אסירים רצידיביסטיים.



המלצות:

1. שיקום מידע טראומה לאסירות ולאסירים

יש לדאוג לטיפול מידע טראומה לאסירות ולאסירים כחלק אינטגרלי מעבודת השיקום. יש להתאים את הטיפול והשיקום בשב"ס לגישות מידע טראומה, עבור נשים אסירות אך במקביל – גם עבור גברים אסירים. יש להכיר בכך שעבור גברים, לעיתים קרובות ההזדמנות היחידה לקבלת טיפול הינה "בצל החוק", לאחר שפגעו בעצמם.

2. מחקר על היסטוריה של פגיעה מינית בקרב אסירים גברים

כיום מכירה מערכת הכליאה ברקע הטראומטי שעיימו (ובעקבותיו) מגיעות אסירות רבות למערכת הכליאה. עם זאת, ישנו מעט מאוד מידע מתועד על השכיחות של טראומה מינית בקרב אסירים גברים, על אף אינדיקציות רבות לקיומה. על כן מומלץ לערוך מחקר על שכיחות היסטוריה של פגיעה מינית בקרב אסירים גברים כדי לוודא שתוכניות השיקום המוצעות להם מתאימות ואפקטיביות, לטובת רווחתם שלהם, וכן למניעת קורבנות עתידיים נוספים.

משרד הבריאות

בשל השלכות הנרחבות של כגיעה מינית על בריאות הנפש והגוף, מערכת הבריאות נדרשת להתמודד עם צרכים רבים ומגוונים. נוסף על כך, מאפייניה הייחודיים של המערכת ביחס לסביבות עבודה אחרות דורשים התייחסות מיוחדת ומותאמת גם למניעת כגיעה מינית וטיפול בה בתוך המערכת עצמה. לשם נוחות הקריאה חולק פרק זה לארבעה חלקים: מערך בריאות הנפש, שירותי רפואה כלליים, מעני חירום ומניעת הטרדות מיניות במוסדות רפואיים.

רקע:

משרד הבריאות מפעיל בעצמו או אחראי על שישה סוגים של מענים טיפוליים ושיקומיים המיועדים לנפגעות ולנפגעי אלימות מינית:

1. **מעני חירום:** חדרים אקוטיים, שהם מעין "חדרי מיון" לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית, ובהם ניתן טיפול רפואי ונפשי ראשוני ומתבצע איסוף של ראיות משפטיות פורנזיות.
2. **מעני מערכת בריאות הנפש בקהילה:** מרפאות בריאות הנפש (ממשלתיות ושל קופות החולים) שמציעות טיפול ייעודי בטרואמה מינית וכן מסגרות טיפול יום ייעודיות לנפגעי/ות טראומה מינית.
3. **מענים אשפוזיים במערכת בריאות הנפש:** אשפוזי מעטפת – מיטות אשפוז ייעודיות לנפגעות ולנפגעים במחלקות פסיכיאטריות בבתי החולים הכלליים, ותוכניות אשפוז ייעודיות לנפגעות ולנפגעים בבתי החולים הפסיכיאטריים. האשפוזים הייעודיים הם ככלל אלקטיביים, ורובם מתקיימים במסגרת מחלקות פתוחות.
4. **מענים במערכת הבריאות הכללית:** מרוכזים בעיקר בשירותים למעקב היריון ולידה המותאמים לנפגעות, לצד מענים מעטים לאוכלוסיות בסיכון.
5. **מענים שיקומיים:** כמה מסגרות דיור ותעסוקה שיקומיות ייעודיות מופעלות במסגרת שירותי סל שיקום לנפגעות ולנפגעים הזכאים לכך מהמוסד לביטוח לאומי.
6. **מענים ייעודיים לקטינים/ות:** המשרד שותף בהפעלת מרכזי ההגנה לקטינים/ות (בית לינ) הפועלים בישראל. לסקירה נרחבת של השירותים והמענים הקיימים ראו את חוברת המענים לנפגעות/י טראומה מינית שמרכזת היפ"ם – החברה לקידום אבחון, טיפול ומניעה של פגיעה מינית בהסתדרות הרפואית בישראל.¹³

כל ההמלצות הנוגעות למערכת בריאות הנפש ולמערכת הבריאות הכללית המופיעות בתוכנית זו חוברו בשיתוף היפ"ם.

13 היפ"ם – החברה לקידום אבחון, טיפול ומניעה של פגיעה מינית בהסתדרות הרפואית בישראל, "חוברת מענים לנפגעות/י טראומה מינית: ריכוז שירותים במערכות הבריאות והרווחה", יולי 2022.

1 הטיפול בפגיעה מינית במערכת בריאות הנפש

רקע:

פגיעה מינית היא אירוע טראומטי ביו-פסיכוסוציאלי המטיל נטל כבד על הגוף, והיא מקושרת למגוון פסיכופתולוגיות. **אונס ופגיעה מינית בבגרות** מקושרים לפיתוח פוסט-טראומה יותר מכל אירוע טראומטי אחר. **פגיעה מינית בילדות** מקושרת למגוון רחב של נזקים נפשיים ולפוסט-טראומה מורכבת (PTSD-Complex), ובכלל זה מחשבות חוזרות וחודרניות על אודות הפגיעה, ביעותי לילה, פלאשבקים, קהות רגשית, עוררות מוגברת, מצבי ניתוק ודיסוציאציה, וכן השפעות על ויסות רגשי והתנהגותי, על חוויית העצמי ועל מערכות יחסים.

פגיעה מינית בילדות מקושרת לקשת של הפרעות פסיכיאטריות נוספות כגון דיכאון, הפרעות דיסוציאטיביות, הפרעות חרדה וקשיים בוויסות הרגשי וההתנהגותי שיכולים להתבטא בפגיעות עצמיות חוזרות, בהפרעות אכילה ובשימוש באלכוהול ובסמים כדרך להרגעה עצמית, וכן לסיכון מוגבר פי עשרה לניסיונות אובדניים.¹⁴

שיעור ניכר מהנשים הסובלות מהפרעות אכילה עברו פגיעה מינית בילדות, ומחקרים מסוימים מצאו ששיעורן מגיע לכ-80%. הרעבה עצמית ובולימיה משמשות כאסטרטגיית התמודדות עם הקשיים שנגרמים לנפגעות התעללות מינית בילדות, ובהם הערכה עצמית נמוכה, אשמה, שנאה עצמית, חוסר אונים והיעדר שליטה.

טיפול בנפגעות ובנפגעים במערכת בריאות הנפש

בקרב מטופלים/ות בשירותי בריאות הנפש יש שכיחות גבוהה של היסטוריית פגיעה מינית, בשיעור שמוערך בכמחצית מהמטופלים/ות.¹⁵ על אף השכיחות הגבוהה, הקשרים ההדוקים בין היסטוריה של טראומה מינית לבין תחלואה נפשית וקיומם של טיפולים ייעודיים ומבוססי ראיות לטראומה מינית, יש תת-אבחון ותת-זיהוי של נפגעות טראומה מינית בקרב צרכניות שירותי בריאות הנפש בישראל. כמו כן יש חוסר ניכר במענים טיפוליים מותאמים לאוכלוסייה זו.

הנושא אינו מוגדר כחובה בתוכניות הלימודים וההכשרה במקצועות בריאות הנפש: פסיכיאטריה, פסיכולוגיה, עבודה סוציאלית, סיעוד פסיכיאטרי וטיפול בהבעה ויצירה. מטפלים ומטפלות רבים מביעים חשש מהתמודדות עם הנושא ועם התשאול והטיפול, משום שהם חשים שאין בידם די כלים לשם כך.

בשל המחסור בידע, בהכשרה ובכלים של צוותים טיפוליים, ניתן פעמים רבות אבחון שגוי. נמצא, למשל, כי יש תת-אבחון משמעותי של הפרעות דיסוציאטיביות, הקשורות קשר הדוק להיסטוריה של טראומה, ובייחוד טראומה מינית. פעמים רבות הטיפול הניתן כנגזרת של האבחון השגוי הוא חלקי או חסר במקרה הטוב, ועלול להזיק במקרה הרע. רבים מהמטופלים ומהמטופלות עם הפרעת פוסט-טראומה מורכבת והפרעות דיסוציאטיביות נמצאים שנים רבות בטיפול מערכת בריאות הנפש, מקבלים אבחנות שונות ואינם מגיבים לטיפול התרופתי הייעודי או לפסיכותרפיה, משום שלא אובחנו נכון.¹⁶

14 לקריאה נוספת: ענבל ברנר, "פגיעה מינית ובריאות הנפש", הנזקים הסמויים מן העין: השלכות כלכליות ובריאותיות של פגיעה מינית, דוח איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית לשנת 2017.

15 מתוך מצגת של משרד הבריאות לקראת דיון בוועדה למעמד האישה ושוויון מגדרי ביום 30 ביוני 2015 בנושא 1. מעקב אחר יישום התוכנית לטיפול בנפגעות תקיפה מינית; 2. עדכון משרד הבריאות על מסקנות הוועדה בנושא הפרדה המגדרית ונוהל הטיפול במקרי פגיעה מינית במחלקות אשפוז פסיכיאטריות, http://fs.knesset.gov.il/20/Committees/20_ptv_311652.doc.

16 K. Ginzburg, E. Somer, G. Tamarkin, & L. Kramer, "Clandestine Psychopathology: Unrecognized Dissociative Disorders in Inpatient Psychiatry", *Journal of Nervous and Mental Disease*, 198, 5 (2010) pp. 378-381; J. Read, D. Harper, I. Tucker, & A. Kennedy, "Do Adult Mental Health Services Identify Child Abuse and Neglect? A Systematic Review", *International Journal of Mental Health Nursing*, ;27, 1 (2018), pp. 7-19.

טיפול נפשי מותאם ונגיש עשוי להפחית מצוקה וסבל, לשפר פרוגנוזה ולאפשר לנפגעות ולנפגעים לשקם את חייהם/ן. בעשור האחרון התפתחו והתרבו בישראל השירותים והמסגרות הייעודיות לטיפול בטרומה מינית במסגרת מערכת בריאות הנפש, אך אלו אינם עונים על הצרכים בשטח.¹⁷ הבעיות נובעות הן מהיצע השירותים המצומצם לעומת הביקוש הרב, ממחסור בשירותי טיפול אמבולטורי בקהילה (שאמורים להיות עיקר הטיפול), מרצף מענים חסר, מהיעדר ראייה מתכללת, וכן מסוגיות תקציב. לנוכח העומס על השירותים הקיימים ובשל השכיחות הגבוהה של פגיעות מיניות בכלל מערכת בריאות הנפש, יש צורך לפתח מודל מתכלל מיועד טראומה מינית, כפי שיפורט בהמלצות.



המלצות:

לצורך הבהירות, ההמלצות המובאות להלן חולקו לסעיפים מופרדים, אף כי חלקן קשורות זו בזו.

1. הקצאה וביצוע של תקציב צבוע לשירותי בריאות הנפש לנפגעות ולנפגעים

באוקטובר 2021 ניתנה למערך שירותי בריאות הנפש לנפגעות ולנפגעים תוספת תקציב ייעודית של 21 מיליון ש"ח, לסך של 36 מיליון ש"ח סך הכול. עם זאת, נכון למועד כתיבת שורות אלו (ספטמבר 2022), מרבית התקציב לא בוצע בפועל, משום שמרבית התקציב אמור היה להיות מוקצה בצורת תמיכות לקופות החולים לטיפולים מותאמים לנפגעות ולנפגעים, אך טרם פורסמו מבחני התמיכות. בתוך כך, המרפאות המעניקות טיפול ייעודי לא זכו לתקציבים על תקינה נוספת למטפלים/ות שתאפשר להרחיב את קיבולת הטיפולים הניתנים. יש להבטיח את העברת התקציב לתקינה במרכזי הטיפול הקיימים, את פרסום מבחני התמיכות עד סוף שנת 2022, וכן כי יתר הדרישות שמועלות בפרק זה יזכו בתקציב צבוע שיבטיח את הוצאתם לפועל.

רצף המענים והצרכים שמפורט בפרק זה דורשים תקציב הולם, ויש להבטיחו בבסיס התקציב כבר בתקציב המדינה הקרוב.

2. תמחור שירותי בריאות הנפש לנפגעות ולנפגעים

שירותים ייעודיים לנפגעות ולנפגעים דורשים תשומות גבוהות מהרגיל במערכת בריאות הנפש, ולכן יש לדאוג לתמחור שירותים דיפרנציאלי. צעד ראשון מבורך שכבר נעשה בכיוון הוא תמחור גבוה יותר של טיפול יום לטרומה מינית. כעת נדרש גם תמחור מנוי מרפאתי לטרומה מינית באופן דומה. תקצוב דיפרנציאלי נחוץ גם בתקציב לאשפוזי מעטפת – 300 אלף ש"ח לכל אשפוז, במקום 160 אלף ש"ח כיום.

עוד יש להקצות תקציב קבוע להדרכות פרטניות שבועיות לצוותים בבריאות הנפש המטפלים בטרומה מינית בדומה למודל הנהוג ברחבי העולם, שכן רמות גבוהות של טראומטיזציה משנית, שחיקה, ומורכבות ההעברה והעברה נגדית, הופכות את ההדרכה הפרטנית השבועית לתנאי של ממש לעבודת המטפלים והמטפלות הנפשיים.

כמו כן, יש לתקצב בית מאזן ייעודי שייכנס להסכם עם קופות החולים (כמו שיפורט בסעיף 4ג).

17 ע' ברנר, צ' זליגמן, י' בן דוד-דרור, ש' לוי, נ' מגן, ע' אלבו, ק' מינץ-מלחי וח' דסקל-ויכהנדלר, "טיפול נפשי ציבורי במערכת בריאות הנפש בנשים וגברים נפגעות/י תקיפה מינית: המלצות לפרישת ורצף המענים", נייר עמדה, היפ"ם, יולי 2021.

3. קיצור התורים והבטחת איכות הטיפול

אחת הבעיות האקוטיות ביותר נוגעת לזמינות הנמוכה של טיפול לנפגעות/ים ולתורי ההמתנה הארוכים, שמגיעים לחצי שנה לעריכת אינטייק (בדיקת התאמה לטיפול) ומעל לשנה (ואף כשנתיים!) לקבלת טיפול. מסקירה שערך האיגוד עלה כי מרבית הנפגעות/ים שפנו המתינו חודשים לקבלת טיפול, וכרבע המתינו מעל שנה, אף שהצהירו על דחיפות גבוהה לקבלת טיפול. מדובר בפרק זמן בלתי סביר להתמודדות עם התפרצות טראומה, שפוגע באפקטיביות הטיפול. סוגיית ההמתנה הארוכה והבירוקרטיה שכרוכה בכך עלתה בקרב הנפגעות/ים כגורם המצוקה העיקרי בפנייה לשירות.¹⁸

לכן מומלץ להציב סוגיה זו בראש סדר העדיפויות של מערך בריאות הנפש. על המשרד לדרוש מקופות החולים להציג מתווה של מערך כוח אדם טיפולי מקצועי, לפי סטנדרט המתנה של לא יותר מחודש ימים לאבחון ועד ארבעה שבועות נוספים לתחילת הטיפול, כמקובל בעולם.¹⁹

לשם כך על משרד הבריאות להגדיל את תקצוב מרכזי הטיפול הייעודיים הקיימים, להגדיר ולפרסם מבחני תמיכות מתאימים לקופות בהקדם ולבחון לאורך זמן את העמידה ביעדים שהוצבו. לצד זאת, יש לעודד את שיפור השירות באמצעות חיוב הקופות בהעברת מידע שוטף על זמינות השירות ואיכותו: מספר הפניות לקבלת טיפול, מצבת כוח האדם הטיפולי לפי התמחות, משך הזמן עד קבלת הטיפול ומשך הטיפול עצמו.

4. יצירת רצף שירותים ייעודיים במערכת בריאות הנפש

סוגיית ליבה נוספת היא המחסור בהסתכלות כוללת על רצף הטיפולים הנדרש. לכן ישנו צורך בפריסת מערך טיפול ארצי בבריאות הנפש שייתן מענה למכלול הצרכים ויותאם לייחודיות הצרכים של אוכלוסיית נפגעי ונפגעות טראומה מינית. הרצף צריך לכלול סיוע ראשוני, טיפול אמבולטורי, טיפול יום, בתים מאזנים ויחידות אשפוז. בדומה להמלצות ארגון הבריאות העולמי להבניית שירותים בתחום בריאות הנפש,²⁰ **המבנה המוצע הוא פירמידה, כאשר מסת הטיפול צריכה להיות מרוכזת בטיפול אמבולטורי, מעליו טיפולי יום, ובקודקוד הפירמידה – עם עלויות גבוהות יותר – אשפוז מלא; להבדיל מהמצב כיום, שבו עיקר המענים ניתנים במסגרות אשפוז, אף שהטיפול המקובל והמותאם לנפגעות/י טראומה מינית הוא הטיפול האמבולטורי.²¹**

מומלץ להקים **ועדה מקצועית** שתכלול את נציגי משרד הבריאות, אגף התקציבים באוצר, היפ"ם, איגוד מרכזי הסיוע ואנשי מקצוע נוספים מהשטח כדי להסכים על יעדים ומדדי ביצוע.

הצעדים הדרושים לפיתוח רצף המענים:

א. התאמת מרפאות בריאות הנפש לטיפול בנפגעות ובנפגעים

- בשלב ראשון מומלץ להבטיח שבכל מרפאת בריאות הנפש (ממשלתית או קופ"ח) שמשרתת יותר מ-1,000 מטופלים/ות יוקם צוות ייעודי שיעבור הכשרה באחד ממרכזי הידע הארצי, ויקבל הדרכה קבוצתית כדי לפתח מענים אמבולטוריים בפריסה ארצית מספקת; בד בבד, ובשל השכיחות הגבוהה של מקרי פגיעה מינית בקהילה, יש לפעול לכך שלפחות במחצית מן המרפאות יוכשרו לפחות מטפל/ת אחד/ת.
- כיום, לפי הרישומים הזמינים באתר משרד הבריאות, מבין 867 מרפאות רק בשבע מרפאות מצוינת התמחות בטיפול בטראומה מינית. לצד הכשרת מטפלים/ות, יש לפעול להנגשת המידע על המענה למי שזקוקים לו.

18 איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית, **זעקה לעזרה: תמונת מצב: נגישות טיפול נפשי בקהילה לנפגעות ונפגעי אלימות מינית**, אוקטובר 2021.

19 בדומה להמלצות מבקר המדינה, "היבטים ברפורמה להעברת האחריות הביטוחית בבריאות הנפש", **דוח שנתי 2020**, 2020, המסתמכות על מחקרים מדעיים ועל השוואה לזמני ההמתנה המקובלים בעולם המערבי.

20 The WHO Mental Health Policy and Service Guidance Package, 9 March 2003
21 ע' ברנר, צ' זליגמן, י' בן דוד-דרור, ש' לוי, נ' מגן, ע' אלבו, ק' מינג'מלחי וח' דסקל-ויכהנדלר, "טיפול נפשי ציבורי במערכת בריאות הנפש בנשים וגברים נפגעות/י תקיפה מינית: המלצות לפרישת רצף המענים", נייר עמדה, היפ"ם, יולי 2021.

- יש לפעול לכך שבכל קופת חולים ימונו רפנרט/ית שיופקדו על הכשרת צוותים והדרכה לכל מקצוע טיפולי ולכל מגזר הנותן שירות למבוטחים ולמבוטחות בקופה.
- יש להקצות משאבים במרפאות הממשלתיות ובמרפאות הקופה לתקינה מתאימה, להכשרת הצוותים בשיטות טיפול ייעודיות ולהדרכה קבועה מתוך הבנה כי מדובר בטיפולים ארוכים.
- יש להציב יעד של 20 מרפאות ייעודיות (יחידות מרפאתיות קטנות בתוך מרפאות קיימות) בפריסה ארצית עד שנת 2025. עד 2030 יש להקים 30 מרפאות ייעודיות.
- יש לתכנן את הקמת המרפאות והצוותים הייעודיים בפריסה גיאוגרפית נרחבת ולהבטיח התאמה תרבותית ולשונית לנפגעות ולנפגעים דוברי ערבית.

ב. הקמת מסגרות טיפול יום

- יש צורך בהול ביצירת מסגרות טיפול יום נוספות. כיום פועלות בישראל ארבע מסגרות טיפול יום בלבד (בבתי החולים לב השרון, שער מנשה, באר יעקב וכפר שאול). מחסור במקומות טיפול יום, והמתנה ארוכה, עלולים להוביל להתדרדרות במצב הנפשי של נפגעות ונפגעים עד כדי צורך באשפוז מלא, ומגביר את הסיכוי לאשפוזים חוזרים.
- לכן, מומלץ לפתוח שמונה מסגרות טיפול יום למבוגרים/ות בפריסה ארצית, שבכל אחת מהן 8 עמדות עם תמחור דיפרנציאלי למנוי טיפול יום ייעודי לטראומה מינית. יש להבטיח נגישות סבירה בפריסה ארצית לשירות.
- מומלץ כי לפחות אחד (או יותר) ממעניי טיפול היום החדשים יוקצו לטיפול בגברים. כיום, לא קיים אף מערך טיפולי מתאים לגברים נפגעים.
- מומלץ לפתח מענה טיפול יום ייעודי גם לקטינות ולקטינים, ובהתאם לצורך, לבחון הקמת מסגרות נוספות לגיל זה.

ג. הקמת בית מאזן – חלופת אשפוז

- הקמת בית מאזן – חלופת אשפוז שתקבל נפגעות ונפגעים שזקוקים להשגחה והחזקה נפשית הדוקות, אך מצבם אינו מתאים לאשפוז פסיכיאטרי או מחייב אותו. זאת, כחלק ממגמת מערכת בריאות הנפש למנוע אשפוזים פסיכיאטריים שאינם הכרחיים.
- עד סוף 2023 מומלץ להקים בית מאזן ראשון לנשים נפגעות. עד 2025 מומלץ להקים בית מאזן לגברים נפגעים, ולבחון הקמת בית מאזן נוסף לנשים.
- יש להכניס את הבית המאזן להסכם עם כל קופות החולים.

ד. חיזוק מעני האשפוז הייעודיים

עיקר הטיפול הנפשי בטראומה מינית אמור להתבצע בקהילה, אולם עקב המחסור בשירותים אמבולטוריים זמינים, וכן בשל מצבי דה־קומפנסציה המלווים לעיתים בסיכון, פעמים רבות נפגעות ונפגעים זקוקים לאשפוז פסיכיאטרי. כיום מספר המיטות הייעודיות לנפגעות ולנפגעי טראומה מינית בפריסה ארצית במערכת האשפוז הפסיכיאטרי בישראל מועט יחסית, ורשימות המתנה לאשפוזים אלו ארוכות – כשמטבע הדברים, הפנייה לאשפוז חלה במצבי דה־קומפנסציה או סיכון, שאינם מאפשרים המתנה כזאת. לכן הנפגעים/ות נאלצים להתאשפז במחלקה פסיכיאטרית כללית, שבה צוותים מקצועיים בדרך כלל חסרי הכשרה ייעודית בנושא טראומה מינית, ושיטות הטיפול בהן עלולות להעצים את הקושי במקום להביא להקלה. על כן מומלץ כי כלל הצוותים במחלקות פסיכיאטריות יעברו הכשרות לטיפול בטראומה מינית. נוסף על כך, יש להגדיל את התקצוב למיטות האשפוז הייעודיות.

ה. פיתוח מסגרות ייעודיות לטיפול בטרואמה מינית והתמכרויות

על אף השכיחות הגבוהה של התמכרויות בקרב נפגעות ונפגעי טראומה מינית, נכון להיום לא פועלת בישראל אף מסגרת מתאימה לטיפול בתחלואה כפולה. מטופלות ומטופלים אלו נוטים ליפול בין הכיסאות משום שאינם מתאימים למסגרות הכלליות לטיפול בטרואמה מינית. יש לפתח מסגרות טיפול מתאימות הן לנשים והן לגברים.

ו. התאמת הטיפול במחלקות לטיפול בהפרעות אכילה

למרות השיעור הגבוה של נפגעות טראומה מינית הסובלות מהפרעות אכילה, מערכי הטיפול הסטנדרטיים בתחום מבוססים פעמים רבות על אמצעי כפייה, כגון האכלה בזונדה וענישה. אלו שבים ונוטלים מהמטופלת את השליטה ועלולים לגרום נזק נוסף. לכן יש לאמץ מודלים של טיפול מיועד טראומה בכל המחלקות, בדומה למודל שמופעל במחלקת "לצידך" במרכז לבריאות הנפש באר יעקב.

ז. סגירת פערים במסגרות טיפול לגברים, דוברי/ות ערבית וקטינים/ות ובפריפריה

על כל תכנון להרחבת מענים לנסות ולצמצם את הפערים בשירות הניתן לקבוצות שונות.

- יש להרחיב את הפריסה הגיאוגרפית של השירותים בפריפריה, ובפרט במרחב הכפרי, שם המרחקים בין יישובים גדולים יותר והתחבורה הציבורית דלה יחסית.
- יש לפתוח מסגרות המתאימות לגברים נפגעים, ובפרט מסגרות טיפול יום ומסגרות בקהילה.
- יש להכשיר צוותים מקצועיים דוברי ערבית, להבטיח גישה לשירותי טיפול בערבית ולפתח כשירות תרבותית במענים הניתנים.
- יש לפתח מסגרות ייחודיות לילדות וילדים שעברו פגיעה מינית במערכת בריאות הנפש, שכיום לא כוללת אף מענה מתאים (אמבולטורי, טיפול יום או אשפוז).
- יש לפתח מסגרות ייחודיות והתמחות בטרואמה בגיל השלישי.

5. אימוץ מודל מיועד טראומה מינית לכלל מערך בריאות הנפש

נכון להיום עיקר המענים במערכת בריאות הנפש לנפגעות/י טראומה מינית הם במסגרת אשפוז, ואילו הטיפול המקובל והמותאם לנפגעות/י טראומה מינית הוא בראש ובראשונה טיפול אמבולטורי. על כן יש לבנות מערך כוח אדם מתמחה בטרואמה מפגיעה מינית בכלל מערך בריאות הנפש בקהילה, הן במסגרת קופות החולים והן במרפאות בבעלות ממשלתית.

בהמשך להמלצות מבקר המדינה בנוגע למערך בריאות הנפש,²² על משרד הבריאות לפעול להסדרת קליטה והשמה של מטפלים ומטופלות בכלל מערך בריאות הנפש בקהילה ולדאוג כי מטפלים/ות אלו יעברו הכשרות על טראומה מינית.

צעדים נחוצים במסגרת התהליך:

- א. הכנת מתווה לעריכת הכשרות עומק מקיפות בתחום הטיפול בטרואמה מינית. על תוכנית ההכשרה לכלול חומר תיאורטי וסיפורים קליניים, התנסות (פרקטיקום) וליווי הדרכת. המתווה יועד להכשרת מטפלים/ות מכלל הדיסציפלינות במרפאות בריאות הנפש, בבתי החולים, במרכזים לבריאות הנפש ולמטפלים/ות במערכי בריאות הנפש של קופות החולים. הוא יכלול הן הכשרה בסיסית בתחום והן מקצוע שוטף של מטפלים/ות שכבר עוסקים בו.
- ב. יש לפעול להבטחת מגוון מגדרי, תרבותי ושפתי בפזור גיאוגרפי נרחב בקרב המטפלים/ות שיוכשרו. יש לשקול מתן תמריץ להתמחות בתחום בקרב מטפלים/ות מהחברה הערבית, שם יש מחסור אקוטי במטפלים/ות, באמצעות תגמול, מלגה או שעות השתלמות לעובדים/ות.

22 מבקר המדינה, "היבטים ברפורמה להעברת האחיות הביטוחית בבריאות הנפש", דוח שנתי 2020, 70, 2020.

ג. קופות החולים יונחו לבדוק התמחות בטרואומה בקרב מטפלים/ות חיצוניים בהסדר עם הקופה. יש להנחות את הקופות לתעדף יצירת התקשרויות עם מטפלים/ות מתמחים.

ד. קביעת הדרכה שוטפת וסדנאות חוסן למטפלים/ות שעוסקים בטרואומה מינית, בהתאם לדיסציפלינה הטיפולית (טיפול נפשי, חדרים אקוטיים, רפואת נשים ולידה ועוד). יש לספק תקצוב מלא להדרכות חיצוניות תדירות – הדרכות פרטניות שבועיות ומפגשי עמיתים קבוצתיים בהתאם לצורך – ונוסף על כך ימי השתלמות וליווי רגשי למניעת טראומטיזציה משנית/עקיפה אצל מטפלות/ים ולטיפול בה.

6. פיתוח הליכי תשאול מותאמים לבירור היסטוריה של פגיעה מינית

יש לפתח הליכי תשאול מותאמים בעת הפנייה לקבלת שירותי בריאות הנפש בקהילה או בעת הפנייה לאשפוז, על ידי גיבוש הנחיות מקצועיות לתשאול אפקטיבי ורגיש דיו, שיועברו לכל הצוותים המקצועיים הרלוונטיים ויתורגלו. בהמשך יש להפוך את תהליך קביעת התשאול למדד איכות באשפוז פסיכיאטרי, וכך להפוך אותו למחייב בכל קבלה לאשפוז במערכת הפסיכיאטרית.²³

7. הכשרת מסגרות השיקום לעבודה עם נפגעים/ות

רבים מן הזכאים/ות לשירותי סל שיקום מתמודדים עם טראומה מינית. למרות זאת נכון להיום יש מעט מאוד שירותים מותאמים לאוכלוסייה זו, ולמשרד עצמו אין מידע מדויק על היקף הביקוש ואף לא על מספר מקבלי/ות השירות בפועל.²⁴

אף כי בשנים האחרונות חל שיפור בהיקף ההכשרות לעומת השנים הקודמות,²⁵ יש להבטיח סטנדרט שיקומי מיוחד טראומה מינית בכלל המסגרות. לדוגמה, יש לבחון את המסגרות השיקומיות על פי סוג ההכשרה שניתן בהן, דרישות סף למספר נשות צוות, דרישות סף לקבלה של מטופלות (על אף פגיעות עצמיות) וכדומה.

לכן על המשרד לתכלל את המערך, להעריך את היקף השירותים שניתן בפועל והביקוש, ואת ההכשרה והמקצוע של המסגרות. רצוי גם לחבר בין צוותי השיקום במסגרות הייעודיות למומחים/ות במרפאות הייעודיות, במרכזים הרב-תחומיים וביחידות הטיפול המקומיות של הרווחה.

8. הקמת ועדה בין-משרדית למענים טיפוליים עם משרד הרווחה

מאחר שהן משרד הרווחה והן משרד הבריאות פועלים בתחום הטיפול בטרואומה מפגיעה מינית על הרצף שבין טיפול פרטני אמבולטורי לאשפוז מלא, על שני הגופים למצוא דרך לתאם בין מכלול הצרכים והמשאבים העומדים לרשותם לשם הבטחת מתן שירותים הוליסטי ומקסום התועלת מתקציב המדינה. לשם כך יש לכנס ועדה בין-משרדית המשותפת למשרד הבריאות ומשרד הרווחה שתעסוק בטיפול הנפשי לנפגעות ונפגעי אלימות מינית. על הוועדה לבנות הסכמות לשם יצירת תוכנית ברורה לטווח ארוך שתיושם על ידי משרדי הממשלה.

בין היתר, תופקד הוועדה על הקמת מערך שמתכלל את כלל השירותים הייעודיים על פי אופי הטיפול, הפריסה הגיאוגרפית והביקושים (רשימות המתנה), כדי לייעל את תפקוד המערכות ולעמוד ביעדי קיצור התורים; תיצור פונקציה לניתוב בין שירותים; תקים מאגר מידע משותף, ותפעל להנגשה ופרסום של השירותים; תשקול פיתוח מענים נוספים, תקבע סטנדרטיזציה בהכשרות ותפעל להקמת עתודה מספקת של מטפלים/ות, ועוד.

²³ ש' הירשמן, ע' ברנר, צ' זליגמן, א' סוליציאנו, א' קרבל-נסאגי וח' ישראל, "המלצות הוועדה המייעצת למועצה הלאומית לבריאות הנפש בנושא הכללת תשאול היסטוריה של טראומה מינית במהלך אשפוז פסיכיאטרי כמדד איכות לאומי", ספטמבר 2016.

²⁴ על פי מענה לבקשת חופש מידע שהגיש איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית למשרד הבריאות, שהתקבל ביוני 2022. סימוכין: 789957722.

²⁵ לפי סקר מיפוי שערך איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית ב-2018 בקרב 22 מנהלי/ות מסגרות שיקום, 86% מהעובדים/ות לא עברו הכשרה מתאימה. 100% השיבו שהנושא לא מועלה באינטייק לקליטה במסגרת.

2

טיפול בנפגעים ונפגעות במערכת הבריאות הכללית

רקע:

מחקרים מצאו כי פגיעה מינית יוצרת רמה גבוהה של דחק ועוררות ממושכים של המערכת הפיזיולוגית, פוגעת במערכת החיסונית, ולאורך זמן אף עלולה להשפיע על התפרצות מחלות אקוטיות ועל התפתחות מחלות כרוניות במהלך החיים. הספרות המחקרית מתארת קשרים בין פגיעה מינית בילדות להתפתחות מחלות כרוניות מסוימות, ובכללן הפרעות במערכת העיכול, סוכרת, סרטן, כאב כרוני, בריאות השן וכן בעיות בתחום הגניקולוגיה, סימפטומים של מצוקה נפשית ופיזית במהלך ההיריון והלידה, היריון בסיכון גבוה, שיעור גבוה של לידות מכשירניות וקיסריות ובעיות בתפקוד המיני.²⁶ לסוג הטיפול שנותנת מערכת הבריאות ישנה השפעה רבה על הנפגעות והנפגעים עצמם. לכן מוצע להטמיע במערכת הבריאות הכללית גישה של טיפול מודע טראומה. גישה זו מביאה בחשבון את השכיחות הגבוהה של טראומה באוכלוסייה, מעריכה את השפעותיה על מי שנפגעו ממנה, מתייחסת לטראומה ומחזקת את הנפגעות/ים על ידי מתן תמיכה מקצועית. אימוץ אוניברסלי של גישה זו במתן שירותי בריאות מסייע בבניית אמון בין המטופלים לגורמי הטיפול, מעודד שיתוף פעולה בין המטופלים/ות למטפלים/ות, משפר את איכות הטיפול, ובאופן עקיף מקטין שחיקה וטראומטיזציה משנית של מטפלים/ות. בשנים האחרונות כתבו ארגוני בריאות ברחבי העולם המלצות וקווים מנחים הקוראים לאימוץ גישה רפואית מודעת טראומה.^{29, 28, 27}

במחקרים שנעשו על הכשרה מודעת טראומה ויעילותה למתמחים וצוותים רפואיים, בהבנה של טראומה ובמימוניות תקשורת (שכללו העברת ידע, סימולציות, משוב, שימוש בווידאו וכדומה) נתנו המשתתפים פידבקים חיוביים בנוגע להבנה רחבה של השפעות הטראומה, להעלאת הביטחון לתת מענה מותאם ולשיפור היכולת לנהל שיח על אירועים הקשורים לטראומה מינית.^{32, 31, 30} במחקר שנערך בקרב מטופלים נמצאה הערכה גבוהה יותר לצוות שעבר הכשרה לטיפול רגיש טראומה.³³

לשם כך יש להפנות תקציב ייעודי צבוע למערכת הבריאות למען אוכלוסיית נפגעי/ות אלימות מינית ליעדים המפורטים להלן.

- 26 סקירה זו מתבססת על מאמרו של שיר דפנה-תקוע, הילה לייבוויץ-דיאמנט ואנה פדואה, "פגיעה מינית והשלכותיה במערכת הבריאות", הנזקים הסמויים מן העין: השלכות כלכליות ובריאותיות של פגיעה מינית, דוח איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית לשנת 2017.
- 27 L. Owens, S. Terrell, L. K. Low, C. Loder, D. Rhizal, L. Scheiman, et al., "Universal Precautions: The Case for Consistently Trauma-Informed Reproductive Healthcare", *American Journal of Obstetrics and Gynecology*, 226, 5 (2022), pp. 671-677; J. Palmieri & J. L. Valentine, "Using Trauma-Informed Care to Address Sexual Assault and Intimate Partner Violence in Primary Care", *The Journal for Nurse Practitioners*, 17, 1 (2021), pp. 44-48; E. T. Broaddus-Shea, K. Scott, M. Reijnders, & A. Amin, "A Review of the Literature on Good Practice Considerations for Initial Health System Response to Child and Adolescent Sexual Abuse", *Child Abuse & Neglect*, 116 (2021), pp. 104-225
- 28 J. Palmieri & J. L. Valentine, "Using Trauma-Informed Care to Address Sexual Assault and Intimate Partner Violence in Primary Care" *The Journal for Nurse Practitioners*, 17, 1 (2021), pp. 44-48
- 29 E. T. Broaddus-Shea, K. Scott, M. Reijnders, & A. Amin, "A Review of the Literature on Good Practice Considerations for Initial Health System Response to Child and Adolescent Sexual Abuse", *Child Abuse & Neglect*, 116 (2021)
- 30 A. M. Shamaskin-Garroway, M. M. Burg, L. Vasquez, C. Brandt, & S. Haskell, "An Interprofessional Pilot Program Training Medical Residents in Trauma-Sensitive Communication", *Journal of Interprofessional Education & Practice*, 8 (2017), pp. 14-19; D. L. Helitzer, M. LaNoue, B. Wilson, B. U. de Hernandez, T. Warner, & D. Roter, "A Randomized Controlled Trial of Communication Training with Primary Care Providers to Improve Patient-Centeredness and Health Risk Communication", *Patient Education and Counseling*, 82, 1 (2011), pp. 21-29; B. L. Green, P. A. Saunders, E. Power, P. Dass, K. B. Schelbert, E. Giller, et al., "Trauma-Informed Medical Care: A CME Communication Training for Primary Care Providers", *Family Medicine*, 47, 1 (2015), pp. 7-14
- 31 D. L. Helitzer, M. LaNoue, B. Wilson, B. U. de Hernandez, T. Warner, & D. Roter, "A Randomized Controlled Trial of Communication Training with Primary Care Providers to Improve Patient-Centeredness and Health Risk Communication", *Patient Education and Counseling*, 82, 1 (2011), pp. 21-29
- 32 B. L. Green, P. A. Saunders, E. Power, P. Dass, K. B. Schelbert, E. Giller, et al., "Trauma-Informed Medical Care: A CME Communication Training for Primary Care Providers", *Family Medicine*, 47, 1 (2015), pp. 7-14
- 33 B. L. Green, P. A. Saunders, E. Power, P. Dass-Brailsford, K. B. Schelbert, E. Giller, et al., "Trauma-Informed Medical Care: Patient Response to a Primary Care Provider Communication Training", *Journal of Loss and Trauma*, 21, 2 (2016), pp. 147-159



המלצות:

1. חובת הכשרה בנושא טראומה מינית לכלל הצוותים הרפואיים, הפרא-רפואיים והאדמיניסטרטיביים במערכת הבריאות

הכשרה בסיסית לכלל הצוותים הרפואיים, הפרא-רפואיים והאדמיניסטרטיביים לשם היכרות עם טראומה מינית ומופעיה ויצירת פרוטוקול מענה לפונה המבקש/ת לקבל טיפול נפשי או משתפת בקושי נפשי שכרוך בפגיעה. המטרה היא להנגיש לצוות הרפואי ולצוות האדמיניסטרטיבי (באופנים שונים) את המידע על המענים הטיפוליים הרלוונטיים, לצייד בכלים ובשפה כדי להתייחס לפונות/ים ברגישות מותאמת ולהנחות בנוגע לשאלות שכדאי לשאול וכאלה שמוטב להימנע מהן. תכנים אלו צריכים להיכנס לתוכנית הלימודים במוסדות הסיעוד, הרפואה והפרא-רפואה בישראל – החל בלימודים האקדמיים, דרך ההכשרה המקצועית וכלה בלימודי ההמשך.

2. אימוץ גורף של פרוטוקול מידע טראומה בתחום רפואת הנשים

בשל הרגישות הגבוהה במיוחד של רפואת הנשים, פוטנציאל ההשפעה שלה על נפגעות והדיווחים המתרבים על פגיעות מיניות במהלך טיפול גניקולוגי, יש לפעול באופן ספציפי כדי להטמיע פרוטוקול מידע טראומה בבדיקה ובטיפול בכל תחומי רפואת הנשים – בקהילה, בתחום הפיריון, במעקב ההיריון, בחדרי הלידה ועוד. בפרט יש לקבוע סטנדרט הנגשה של מידע על הבדיקה והטיפול בתוך חדר הטיפולים ומחוצה לו, ובכלל זה הסברים על הפעולות שמבצע הצוות הרפואי. מומלץ להטיל את חובת ההכשרה על בתי החולים (לצוותי חדרי הלידה) ועל קופות החולים (לצוותים בקהילה), ולהקדיש לה מקום רב בשלב ההתמחות.

3. הקמת צוותים רב-תחומיים לטיפול ייעודי בנפגעים/ות בתוך מערכת הבריאות

הקמת צוותים הכוללים צוותי רפואה, סיעוד ועו"ס שיתמחו בטיפול מידע טראומה מינית ויבססו מערך טיפול ייעודי.

4. יצירת סטנדרט טיפולי שמקדם סביבה טיפולית מיועדת טראומה מינית

מטבע הדברים, צוותים רפואיים לא מזהים את כל הנפגעים/ות המקבלים טיפול ככאלו. הקפדה על סטנדרטים טיפוליים מסוימים תאפשר לנפגע/ת לשמר את תחושת השליטה ותקטין את הסיכוי לטראומה חוזרת, אך תיטיב גם עם קהל "כללי". לדוגמה, אפשרות לנוכחות קרובה בעת האנמנזה או הבדיקה; הימנעות משאלות לא נחוצות בזמן הבדיקה הגופנית; מתן הסבר מקיף על מהות הבדיקה – סיבה, תהליך הבדיקה והציוד שבו ייעשה שימוש; בירור על גורמים שיקשו או יקלו על הבדיקה; תזכורת שאפשר לעצור את הבדיקה בכל רגע; במידת האפשר, מתן אפשרות לבחור את תנוחת הבדיקה ולסייע בהפעלת המכשור (דוגמת בדיקה גניקולוגית); התאמה מגדרית או אפשרות לבחור את מגדר המטפל/ת, אם אפשר. פרקטיקות אלו צפויות להיטיב עם כלל המטופלות והמטופלים, ולשפר את האמון בצוותים הרפואיים.

5. הנגשת מידע על ההליך הרפואי

הצגת דפי מידע, כתבות וסרטוני הסברה המתייחסים להליך הרפואי הצפוי במרפאות ובחדרי המיון. צעד זה יחזק את תחושת השליטה של מטופלות ומטופלים במהלך ההליך הרפואי, ויקל את ההיענות לטיפול.

6. כיתוח הליכי תשאול מותאמים לבירור היסטוריה של פגיעה מינית

התשאול חייב להיערך באופן אפקטיבי ורגיש דיו, ועל הצוות הרפואי להכיר מקורות תמיכה רלוונטיים.

7. רפואת שיניים מיועדת טראומה מינית

טיפול שיניים יכול להיחווה כשחזור של נסיבות הפגיעה (שכיבה פסיבית, דמות עומדת מעל, חוסר שליטה, מגע אוראלי), ונפגעות ונפגעים רבים מעדיפים להימנע מקבלת טיפול דרוש. לכן יש צורך קריטי בהכשרת רופאי/ות שיניים להבנת הסוגיות הרגישות ולמתן טיפול מיועד טראומה מינית, למשל באמצעות מתן האפשרות לקבלת הטיפול בהרדמה או בהשפעת גז צחוק. יש לוודא כי בכל קופות החולים הנותנות טיפולי שיניים בארץ יהיו צוותים רפואיים שעברו הכשרה, וכי המידע על התמחות זו יהיה חשוף לציבור המטופלים והמטופלות.

3 טיפול חירום — חדרים אקוטיים

רקע:

החדרים האקוטיים הם "חדרי מיון" לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית. מטרתם לספק טיפול רפואי חירומי לחבלות פיזיות (אם נגרמו במהלך התקיפה), טיפול מונע היריון ומחלות מין, טיפול נפשי ראשוני, וכן לאסוף ראיות לקיומה של התקיפה לשם יצירת "ערכת אונס", שתשמש כראיה פורנזית במקרה של הגשת תלונה נגד התוקף. החדרים אמורים להיות מאוישים על ידי צוות רב-תחומי, הכולל עובדת סוציאלית, רופא/ה משפטי/ת ואחות. כיום פועלים בישראל שמונה חדרים אקוטיים, והחדר התשיעי (בבית החולים איכילוב) אמור להיפתח בקרוב. הקמתם של שני חדרים נוספים תוקצבה זה מכבר, אך רק אחד מהם עבר את שלב המכרז. ההתרחבות שחלה בפריסת החדרים חשובה ומבורכת, אך העיכוב בהשלמת הפריסה החסרה פוגע בנגישות של נפגעות ונפגעים שזקוקים לשירות בשעת חירום. לצד השלמת מהלך הקמת החדרים האקוטיים החסרים, יש לפעול להבטחת איכות השירות, כפי שיפורט.



המלצות:

1. הכשרות והדרכות לצוותי החדרים האקוטיים

צוותי החדרים האקוטיים נדרשים לרמת ההתמקצעות הגבוהה ביותר בטראומה מינית, בשל המצב האקוטי שבו מגיעות המטופלות. לכן על משרד הבריאות לוודא כי הצוותים עוברים הכשרה מדי שנה, ולכל הפחות פעם בשנתיים. כמו כן, יש לדאוג להדרכה דו-שבועית לצוותים כדי לסייע בהתמודדות עם החשיפה הקשה והחוזרת לטראומה במסגרת התפקיד.

2. הטלת רגולציה יעילה על החדרים האקוטיים החדשים

על משרד הבריאות להפעיל רגולציה שוטפת על החדרים האקוטיים בכלל, ועל החדרים האקוטיים החדשים בפרט, ולהקצות לשם כך כוח אדם מתאים.

בין היתר, על הרגולציה להבטיח:

- בחינה שוטפת של אופי העבודה של החדרים עם המכון לרפואה משפטית (שעורר ביקורת חוזרת מצד מטופלים/ות), כולל הדרכות בתחום הפורנזי
- מעקב אחר ההפניה של מטופלות ומטופלים לטיפול וסיוע בקהילה
- בחינת מימוש זכויות המטופלות והמטופלים, כגון מימון ההגעה והחזרה במונית בעת הצורך
- בחינת העמידה בנוהל החדש הנוגע לממשק עם משטרת ישראל
- התאמה למטופלים/ות עם מוגבלויות: התאמת הטיפול והתשתיות הפיזיות לטיפול בגברים ונשים עם מוגבלויות, כגון נשים בכיסאות גלגלים

3. הוספת האפשרות לביקור מעקב חוזר

מומלץ כי משרד הבריאות יבחן את האפשרות לתקצב ביקורי מעקב חוזרים לנפגעות ונפגעים שטופלו בחדר האקוטי, לצורך בדיקות של מחלות מין, היריון וחבלות פיזיות שנגרמו במהלך הפגיעה, מתוך הבנה שנפגעות ונפגעים נרתעים לעיתים מפנייה לביצוע הבדיקות בקהילה, הכרוכות בחשיפת הפגיעה. נציין כי המלצה זו נולדה בעקבות פניות שהגיעו לצוות האיגוד מצוותי החדרים האקוטיים.

4. מתן טיפול נפשי קצר טווח

במודל הטיפול הנוכחי צוותי החדרים האקוטיים מתבקשים להפנות נפגעות ונפגעים למסגרות טיפול בקהילה, אשר, כידוע, סובלות מעומס רב ומתורי המתנה ארוכים מאוד. מסיבה זו, נפגעות ונפגעים רבים לא מקבלים בפועל טיפול בקהילה בהמשך לביקור בחדר האקוטי.

לכן מומלץ לספק במסגרת המרכזים האקוטיים טיפול נפשי קצר טווח, כדי לנסות ולמנוע התפתחות של הפרעה פוסט-טראומטית בחלון הזמנים הקריטי שלאחר התרחשות הפגיעה. אם מערכת בית החולים אינה מסוגלת לעשות זאת, יש לפעול ליצירת חיבור עם מרפאת בריאות הנפש הקרובה ו/או להכשיר את העובדות הסוציאליות של בית החולים למתן טיפול מתאים. כמו כן, יש לבצע מעקב אחר ההפניה של מטופלות ומטופלים לטיפול וסיוע בקהילה בהמשך. המלצה זו צריכה כמובן לזכות בתקצוב ותקינה ראויים.

4 מניעת פגיעות מיניות במוסדות רפואיים

רקע:

כבכל מרחב אחר, גם בתוך מערכת הבריאות עצמה מתרחשות פגיעות מיניות, בכל הספקטרום שבין הטרדות מיניות מילוליות לניצול מיני ולכפייה מינית. עם זאת, מערכת הבריאות אינה ככל סביבת עבודה, בשל מאפייניה הייחודיים, כגון אינטראקציות טיפוליות שכרוכות מגע פיזי, מצוקה שיוצרת תלות של מטופלות/ים בצוותים וכן היררכיה מקצועית ברורה. מאפיינים אלו הופכים את המערכת לרגישה במיוחד לפגיעות מיניות, ומחייבים פעילות מניעה וטיפול מותאמת לשדה. לא מפתיע אפוא כי נתוני נציבות שירות המדינה לאורך השנים מעלים כי משרד הבריאות הוא בין המשרדים ה"מובילים" בתלונות על הטרדות מיניות.

נכון להיום, הטיפול בתופעת פגיעה והטרדה בתוך מוסדות רפואיים וכלפי צוותיהם מצומצם למדי, ורובו מבוסס על תלונות רשמיות וטיפול משפטי במקרים שדווחו. עם זאת, הסקירה שערך איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית חשפה עוד קשת רחבה של התנהגויות מילוליות ופיזיות, ולצד הפגיעות ה"מסורתיות" נמצאו גם ביטויים של עוינות, איבה, החפצה, הרחקה, הדרה ואפליה על בסיס מגדרי. לאור זאת, על משרד הבריאות לאמץ את ההמלצות הייעודיות המופיעות בתוכנית הפעולה שחיבר האיגוד, שהעיקריות שבהן יוצגו להלן.



המלצות:

1. הדרכות מותאמות להטרדות המיניות הנפוצות במערכת הבריאות

במוסדות רפואיים תונהג תוכנית הדרכה מותאמת למגזרים השונים (צוותים רפואיים, סיעודיים, אדמיניסטרטיביים, כוח עזר ועוד), שתתבסס על פרקטיקות ההטרדה המינית שזוהו במחקר על פי שיטת התטרידים ("תסריטים מטרידים", סוגי הטרדות המיניות שנמצאו נפוצים במרחב מסוים).

2. מתן אחריות למוסד הרפואי בבירור תלונות על הטרדה מינית וטיפול בהן

בשל המורכבות הארגונית הגדולה של המוסדות הרפואיים יש לקיים את הטיפול, הבירור והמעקב בתלונות ואירועים של הטרדה מינית במערך הכולל את מוסד בית החולים או קופת החולים, משרד הבריאות וגוף-העל המעסיק.

בניגוד למצב היום, המוסד הרפואי צריך להיות הגוף שבאחריותו ובסמכותו לקיים מעגל טיפול וליווי מלא לאירועים ולתלונות המתרחשים בין כתליו, על פי מדיניות של משרד הבריאות ובמעקבו, ובדיווח ותיאום עם גוף-העל המעסיק. על המוסד הרפואי להקים מעגל סיכול-טיפול פנימי; על המוסד לתת לממונה המוסדית למניעת הטרדה מינית (אשר לה הכשרה וידע הולמים) סמכויות מלאות של בירור והמלצה, וכן יש להקים ועדת משמעת מיוחדת שתהיה מוסמכת לעשות בירור מול נילונים ולנקוט צעדים משמעתיים פנימיים. יש לקבוע תקנון משמעת שלפיו יתנהלו הליכי הבירור והטיפול ויוקנו סמכויות לוועדת המשמעת.

3. תיקון ועדכון של נוהל הטיפול בתלונות על פגיעה והטרדה מינית בטיפול רפואי

בסוף שנת 2021 פרסם המשרד נוהל לטיפול בתלונות על פגיעה והטרדה מינית במהלך טיפול רפואי. פרסום הנוהל עצמו הוא מהלך מבורך, אך לצערנו יש בו כמה בעיות, שעלו כבר בשלב הטיוטות לנוהל אך נותרו על כנן. לכן יש לפעול לעדכון הנוהל, כך שיכלול לפחות את הרכיבים הבאים:

- מתן אפשרות לבירור תלונות וטיפול בהן במסגרת בית החולים וקופת החולים (ולא רק בידי הנציבות).
- הבהרה באיזה שלב של הליך הבירור המטפל אינו יכול להמשיך ולקבל מטופלים (כיום אפשר לטפל גם לאחר הגשת תלונה – בלי ידיעת המטופלות והמטופלים האחרים).
- איסוף מידע על פוגעים במערכת הבריאות, במסגרת מאגר מידע המתכלל את התלונות שהתקבלו נגד אנשי מערכת הבריאות (ראו בהמשך).
- קביעת סטנדרט ברור למשך בירור התלונה, ללא הסתפקות במונחים כלליים כגון "זמן סביר".
- הסדרת הקצאת המשאבים למניעה ולטיפול.

4. הקמת מאגר לדיווח על כוגעים ממקצועות הבריאות

על המשרד להקים מאגר שיאסוף מידע על תלונות והליכי בירור על הטרדה ופגיעה מינית מצד צוותים רפואיים וסיעודיים. המאגר יאפשר לאתר רישומים חוזרים על תלונות, וכך למנוע מפוגעים לעבור בין מוסדות רפואיים בלי שהתלונות נגדם יוודעו למעסיק הבא.

מומלץ כי משרד הבריאות יקים ועדת התאמה מקצועית, אשר בפניה יובאו מקרים ברמת חומרה גבוהה ותלונות חוזרות על אנשי צוות ממקצועות הרפואה והבריאות. בסמכותה של הוועדה יהיה להתלות או לשלול את רישיונם של הפוגעים וליידע את המוסדות הרלוונטיים.

משרד הרווחה והביטחון החברתי

פרק זה כולל שני חלקים: מענים טיפוליים ושיקומיים לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית ומענים במסגרת המוסד לביטוח לאומי

1 מענים טיפוליים ושיקומיים

רקע:³⁴

פגיעה מינית, בין שהתרחשה בילדות ובין שהתרחשה בבגרות, מקושרת לשורה ארוכה של השלכות בכל תחומי החיים – נפשיות, בריאותיות, בין-אישיות, כלכליות (תעסוקתיות) ועוד. נשים וגברים שעברו **אונס או פגיעה מינית בבגרות** נמצאים בסיכון גבוה מאוד לפתח פוסט-טראומה (PTSD). כ-94% מהנשים שעברו אונס בבגרותן יחוו סימפטומים של הפרעת דחק חריפה בשבועיים שלאחר הפגיעה. אונס הוא האירוע הטראומטי הבודד שהסיכון לפתח PTSD בעקבותיו נמצא כגבוה ביותר (בהשוואה לאירועים טראומטיים אחרים דוגמת תאונה, אסון טבע, מלחמה ושווד). ההערכה היא שכ-50% מהנשים שחו אונס בבגרות יפתחו במהלך חייהן PTSD בעקבות האונס.

פגיעה מינית בילדות, שלדאבוננו היא תופעה נפוצה,³⁵ מקושרת למגוון רחב של נזקים נפשיים ולפוסט-טראומה מורכבת (PTSD-Complex). תסמונת זו כוללת, מעבר לתסמיני הליבה של PTSD, שלושה אשכולות של סימפטומים נלווים: קשיים בוויסות הרגשי וההתנהגותי, תפיסה עצמית שלילית מתמשכת, וקשיים במערכות יחסים. לנפגעים/ות יש סיכון מוגבר לפתח פסיכופתולוגיה משמעותית, ובכלל זה מחשבות חוזרות וחודרניות על אודות הפגיעה, ביעותי לילה, פלאשבקים, קהות רגשית, עוררות מוגברת ומצבי ניתוק ודיסאסוציאציה.

חלק ניכר מהנפגעים/ות יסבלו מהפרעות פסיכיאטריות כמו דיכאון, הפרעות דיסוציאטיביות, הפרעות חרדה וקשיים בוויסות הרגשי וההתנהגותי, שיכולות להתבטא בפגיעות עצמיות חוזרות, בהפרעות אכילה ובשימוש באלכוהול ובסמים כדרך להרגעה עצמית, למיסוך המציאות הכואבת או כביטוי לרגשות של האשמה ושנאה עצמית, הנפוצים בקרבם/ן. לצד ביטויים התנהגותיים אלה פעמים רבות חווים הנפגעים/ות תחושות של בושה, אשמה וקושי ניכר ביצירת אמון וקשר. היסטוריה של התעללות מינית בילדות קשורה לסיכון מוגבר של עד פי עשרה לניסיונות אובדניים. זאת ועוד, שליש עד שני שלישים מהנפגעים/ות בילדות יעברו פגיעה מינית חוזרת על ידי פוגעים אחרים (רה-ויקטימיזציה) בהמשך החיים.

מענים טיפוליים לנפגעות ולנפגעים במשרד הרווחה

משרד הרווחה מפעיל בעצמו או אחראי על שישה סוגים של מענים טיפוליים ושיקומיים המיועדים לנפגעות ולנפגעי אלימות מינית:

- מענים מידיים:** המשרד תומך ב-9 מרכזי הסיוע המאוגדים תחת איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית, בשתי עמותות נוספות ובקו סיוע עירוני (באילת). סך התמיכה במרכזי הסיוע עומד על כ-25% מתקציבם.
- מענים טיפוליים וסיוע בקהילה לבוגרים/ות:** נוסף על התמיכה במרכזי הסיוע, המעניקים סיוע, תמיכה וליווי לאורך זמן, מפעיל המשרד תשעה מרכזים רב-תחומיים לטיפול בפגיעה מינית ויותר מ-60 יחידות טיפול בלשכות הרווחה העירוניות המתמחות בפגיעה מינית. המשרד תומך גם בפעילות עמותת שק"ל, המציעה טיפול ממוקד טראומה מינית לנפגעים/ות עם צרכים מיוחדים.

³⁴ סקירה זו מתבססת על מאמרה של ענבל ברנר, "פגיעה מינית ובריאות הנפש", הנזקים הסמויים מן העין: השלכות כלכליות ובריאותיות של פגיעה מינית, דוח איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית לשנת 2017.

³⁵ בין השאר, כ-60% מהפניות למרכזי הסיוע מדי שנה עוסקות בפגיעה בקטינים/ות. להרחבה ראו פרק המבוא של מסמך זה.

3. **הוסטלים:** המשרד מפעיל את בית אלה, חלופת אשפוז פסיכיאטרי ייעודית לנפגעות לטווח קצר, ואת הוסטל בית ענבל, הוסטל טיפולי לנפגעות לטווח ארוך.
 4. **מענים שיקומיים:** חלק מהמרכזים הרב-תחומיים מפעילים תוכנית שיקום תעסוקתי שמטרתה לשלב נפגעים/ות בשוק העבודה. פועלות בישראל גם מסגרות דיור שיקומיות מעטות, אך רובן נמצאות תחת משרד הבריאות.
 5. **מענים ייעודיים לקטינים/ות:** המשרד שותף בהפעלת שמונת מרכזי ההגנה (בית לין) הפועלים בישראל ומפעיל 22 מרכזי טיפול נפשי ייעודיים לילדים/ות נפגעי תקיפה מינית.
- לסקירה נרחבת של השירותים והמענים הקיימים ראו את חוברת המענים לנפגעות/י טראומה מינית של החברה הישראלית לקידום אבחון, טיפול ומניעה של פגיעה מינית (היפ"ם).³⁶



המלצות:

1. מניעת קריסה כלכלית של מרכזי הסיוע

מרכזי הסיוע לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית מספקים מענה לעשרות אלפי פניות מדי שנה, ובשנים האחרונות מציגים גידול מתמיד בהיקף הפעילות. בשונה ממענים אחרים, מרכזי הסיוע מספקים מענה ראשוני לכל פונה ומחזיקים נפגעות ונפגעים במהלך תקופת ההמתנה הארוכה והסוחטת רגשית למסגרות אחרות. היקף התמיכות שמקבלים מרכזי הסיוע ממשרד הרווחה עומד על כ-20%-30% מתקציבם.

עם זאת, מודל התקצוב הממשלתי של מרכזי הסיוע הופך אותם לפגיעים מאוד כלכלית ומוביל לא אחת לסכנת קריסה וצמצום הפעילות למען נפגעות ונפגעים. בשיטת התקצוב הנוכחית, רק שישה מיליון ש"ח מעוגנים בבסיס תקציב המדינה כתמיכות למרכזי הסיוע, והנחת העבודה היא שכספים נוספים יועברו כהעברות בהמשך השנה. בשנים האחרונות אומנם גדלה התמיכה בפעילות המרכזים, אך בעקבות שינוי הקריטריונים לתמיכות גדל מספר הארגונים המקבלים כספי תמיכות, כך שחלקה היחסי של כל עמותה קטן. זאת ועוד, סכום התמיכה בבסיס התקציב נקבע לפני שנים רבות ועבר שחיקה מואצת בערכו הריאלי.

כתוצאה מכך המרכזים נאלצים לתכנן את שנת הפעילות ללא הערכה תקציבית בהירה וללא שקיפות. מצב זה פוגע בניהול תקין ויעיל, מקשה על בניית תוכניות עבודה שנתיות ומייצר כאמור משברים תזרימיים באופן תדיר. סכנת קריסה גדולה במיוחד מרחפת מעל מרכזי הסיוע בפריפריה, שאיתנותם הכלכלית נמוכה במרכז הארץ וקשה להם יותר לגייס תרומות עצמאיות.

למניעת המשבר החוזר יש לנקוט שני צעדים:

- א. להוציא לפועל את הבטחת משרד הרווחה **להגדיל את סכום התמיכה לכעשרה מיליון ש"ח בבסיס תקציב המדינה**. בהמשך יש לפעול להרחבת התמיכה לכ-16 מיליון ש"ח. סכום זה כולל את התקציבים המועברים כתוספות לא קבועות, ויבטיח תמיכה של כ-35%-45% מתקציב כל מרכז, באופן שיטיב עם מרכזי הסיוע בפריפריה.
- ב. מעבר לשיטת **מבחני תמיכות רב-שנתיים**, שיסייע למרכזי הסיוע לבנות תוכניות עבודה מתמשכות, לפעול באופן יעיל יותר, וירגיע את האי-ודאות השוררת כיום.

36 היפ"ם – החברה לקידום אבחון, טיפול ומניעה של פגיעה מינית בהסתדרות הרפואית בישראל, "חוברת מענים לנפגעות/י טראומה מינית: ריכוז שירותים במערכות הבריאות והרווחה", יולי 2022.

2. קיצור התורים במרכזי הטיפול לנפגעי/ות תקיפה מינית

על אף ההרחבה המבורכת של מערך הטיפול של משרד הרווחה, הביקוש האדיר לשירות יוצר בעיה אקוטית של זמני המתנה ו"צוואר בקבוק" בקליטה לקבלת טיפול.

סקירה שערך האיגוד העלתה שההמתנה לטיפול ביחידות הרווחה עומדת על עד שנה, ובמרכזים הרב-תחומיים, המספקים מענה נרחב והוליסטי יותר, אף כשנתיים. יותר מרבע מהנפגעות ומהנפגעים שהשיבו לסקר ציינו שהמתנה מעל שנה, וכ-20% הצהירו שבעקבות רשימות ההמתנה הארוכות לא הצליחו לקבל טיפול כלל או התייאשו מההמתנה. רשימות ההמתנה צוינו כגורם שמעורר מצוקה רבה.³⁷ במהלך פרק הזמן הממושך מצב הפונות/ים לטיפול אף עלול להידרדר במידה ניכרת, עד כדי הצורך בהתערבות טיפולית אגרסיבית יותר, כגון אשפוז.

א. תכנון תקינה: על המשרד לדאוג להרחבת קיבולת הטיפוליים הן במסגרת המרכזים הרב-תחומיים והן במסגרת יחידות הטיפול בלשכות הרווחה המקומיות, בדרכים הבאות:

ב. תוספת תקציב: על המשרד להעריך את משך ההמתנה הממוצע לכל מרכז ויחידה ולהרחיב את התקינה כך שזמן ההמתנה הממוצע לטיפול לא יעלה על חודש ימים, בהתאם לנורמות הטיפוליות המקובלות בעולם. יש לחדש את הבדיקה כל שלוש שנים ולהרחיב את התקנים במקרה של שחיקה בקיבולת.

על פי הערכות גורמי מקצוע, צמצום זמני ההמתנה דורש תוספת תקציב שנתית של 30 מיליון ש"ח. לכן בשלב ראשון יש להבטיח את מתן התוספת בבסיס התקציב לטובת הרחבת המערך הטיפולי. על המשרד להוסיף ולהעריך באופן יזום את המענים הקיימים מול הביקוש לשירות, ולהתאים סכום זה כל שלוש שנים לכל היותר, כאמור.

3. הבטחת נגישות הטיפול

א. על המשרד להקים יחידות טיפול מקומיות נוספות בפריפריה, לשם הגדלת הנגישות לתושבים/ות. המחסור ביחידות אלו נוצר גם בשל הקושי של רשויות מקומיות פריפריאליות להשתתף במימון התואם. לכן יש לבחון את ההיתכנות הכלכלית לכל רשות ולהגמיש את הקריטריונים במידת הצורך, כדי למנוע אפליה ולהבטיח כי תושבי/ות הפריפריה יקבלו מענה טיפולי מותאם וללא עלות בדומה למרכז הארץ.

ב. כאשר אין היתכנות לפתיחת יחידות טיפול חדשות באזור מרוחק, יש להסב את יחידות הטיפול המקומיות שבאזור ליחידות אזוריות, משום שבשל העומס הרב מתעדפות יחידות מקומיות את תושבי/ות הרשות עצמה. הסבת היחידות ליחידות אזוריות תיעשה באמצעות תקינה מורחבת, אשר תתקן את בעיית הכדאיות במתן שירות לתושבי/ות רשויות אחרות.

ג. יש לפעול להבטחת מגוון מגדרי, תרבותי ושפתי בהקצאת המטפלים/ות ליחידות.

ד. יש להבטיח כי גם ההכשרות המקצועיות שבאחריות המשרד יתקיימו בכל רחבי הארץ כדי למנוע פערים במקצועיות השירות בין המרכז לפריפריה.

ה. יש לקבוע סטנדרטיזציה לתשתיות הפיזיות של מרכזי הטיפול ולתקצבם בהתאם: תקציב להנגשת המבנה לנפגעות/ים עם מוגבלות פיזית (כיסא גלגלים, עיוורון וכו'), לציוד רלוונטי, לתכנון אזור המתנה נעים ועם אפשרות לפרטיות וכו'. יש לזהות מהם החוסרים בתשתיות הפיזיות של יחידות הטיפול המקומיות ולעדכן את הסטנדרט שיאפשר הענקת טיפול מיטבי ותנאי עבודה הולמים לצוותים.

37 איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית, זעקה לעזרה: תמונת מצב: נגישות טיפול נפשי בקהילה לנפגעות ונפגעי אלימות מינית, אוקטובר 2021.

4. שיפור השירות ביחידות הטיפול

א. שוויון בנגישות למגוון המענים. הקמת היחידות הטיפוליות ברשויות המקומיות הייתה צעד גדול וחשוב בהגברת הנגישות לטיפול. עם זאת, בשל מבנה התקצוב היחידות מספקות מענה פרטני בלבד. כיום עלות ההשמה ביחידות הטיפול המקומיות אינה כוללת תעריפים לייעוץ פסיכיאטרי, לשיקום תעסוקתי ולמרכזי יום אזוריים, אשר ניתנים רק במרכזים הרב-תחומיים. יש לדאוג לתיקון העיוות באמצעות השוואת מודל התקצוב.

זאת ועוד, על המשרד לקיים הכשרות במגוון גישות טיפוליות ותחומי התמחות, כדי להבטיח את אפקטיביות המענה הטיפולי שניתן.

ב. שקיפות. אחד מגורמי הלחץ המשמעותיים שהביעו מטופלים/ות שפנו לרווחה הוא חוסר הוודאות בנוגע לקבלת הטיפול, ובפרט למשך ההמתנה לטיפול ולמשך הטיפול עצמו, שעה שהחזרת תחושת השליטה היא אלמנט יסודי בתהליך הטיפולי בפגיעה מינית.

לכן על המשרד לפעול להגברת השקיפות בנוגע לתהליך הטיפולי, ובכלל זה הקריטריונים לקבלה לטיפול, משך ההמתנה בכל אחד מן המרכזים הרב-תחומיים ויחידות הטיפול, ומשך הזמן המוקצב לטיפול. נדגיש כי המלצה זו יכולה להיכנס לתוקף בתום תקופת היערכות מיידית, ומימושה אינו תלוי בהקצאה תקציבית.

ג. משך הטיפול. לצד ההבנה של אילוצי המערכת הציבורית, יש להבטיח כי מטופלים/ות הקצה לא ייוותרו ללא טיפול נפשי בשל קציבה אוטומטית של משך הטיפול. לכן אם המשרד יחליט על נהלים הנוגעים למשך הטיפול, יש להסדיר ועדת חריגים שתאפשר הפעלת שיקול דעת במקרים מיוחדים.

חלק מהמטופלים/ות הביעו תחושת לחץ נפשי וקושי להתמסר לתהליך הטיפולי שבו עליהם "להוכיח" את זכאותם לטיפול באופן תדיר, עם חרב האיום בהפסקת הטיפול אשר מונפת מעל ראשם. לכן יש לקבוע פרק זמן משמעותי מינימלי (לפחות שנה) שבו לא תישלל מן המטופל/ת הזכאות לטיפול. במידת הצורך קיצור הזכאות יהיה כרוך בקבלת אישור מיוחד (ולא להפך – כלומר נטל ההוכחה לזכאות לא ירבוץ על כתפי המטופל/ת).

5. הקמת חלופות אשפוז ייעודיות נוספות לנפגעי/ות תקיפה מינית

חלופה אשפוזית היא מענה קריטי במיוחד, שנועד לשרת נפגעים ונפגעות במצב חירום, כאשר התפקוד היומיומי נפגע לחלוטין בגלל הפגיעה, ויש צורך בייצוב המצב הנפשי והסימפטומים של הפוסט-טראומה, באופן שלא מאפשר עוד טיפול בקהילה. היא מספקת שירות ייחודי, שאי אפשר לקבל באף מסגרת אחרת, תוך שמירה על מסגרת ביתית נעימה ומכבדת ביחס לאשפוז במחלקה פסיכיאטרית.

חרף חשיבותה העצומה למי שנמצאים/ות במצב חירום, בישראל פועלת כיום רק חלופת אשפוז ייעודית אחת – בית אלה, המספק מענה למספר מוגבל של נשים בכל רגע נתון. לבית אלה יש רשימת המתנה ארוכה, שמשמעותה היא שרבות מהמתנינות מגיעות בסופו של דבר לאשפוז, שלו חסרונות רבים מוסכמים לעומת חלופה זו.

בהיותה מסגרת יחידה, הקבלה דורשת עמידה בתנאים רבים, כך שככל שהנפגעת סובלת מקשיים רבים יותר, כך קטן הסיכוי שתימצא מתאימה. אחד התנאים, למשל, הוא קיומה של מסגרת טיפולית בקהילה אף כי כאמור, השתלבות במסגרת טיפולית אינה מובנית מאליה ותלויה גם היא ברשימות ההמתנה הארוכות. תנאי זה פוגע בעיקר בנפגעות הנמצאות במצבי קצה, אשר זקוקות למענה זה באופן אקוטי.

לכן מומלץ להקים חמש חלופות אשפוז נוספות לנשים נפגעות תקיפה מינית וחלופת אשפוז ייעודית לגברים נפגעי תקיפה מינית, על פי העקרונות הבאים:

א. פיזור גיאוגרפי והתאמה תרבותית. יש להקים יחידות חלופות אשפוז באזור הצפון, הדרום וירושלים, וכן יחידה המספקת מענה בשפה הערבית ויחידה המותאמת לציבור הדתי והחרדי. במידת האפשר, רצוי לשלב נשות צוות דוברות רוסית ואמהרית.

ב. יצירת התמחויות וגמישות בקריטריונים בין חלופות האשפוז. עם פתיחת חלופות האשפוז הנוספות, יש לדאוג להתמחויות בסוגיות כמו הפרעות אכילה, התמודדות עם התמכרות או היעדר מקום מגורים קבוע – כולן, לצערנו, מקושרות לפגיעה מינית.

ג. הקמה מיידית של חלופת אשפוז המיועדת לגברים. כיום אין חלופת אשפוז לגברים נפגעי תקיפה מינית.

6. הרחבת מסגרות הדיור בקהילה לצעירות חסרות עורף משפחתי שעברו פגיעה מינית

במסגרת תוכנית יתד מפעיל המשרד כמה תוכניות דיור לצעירות וצעירים חסרי עורף משפחתי – בעיקר יוצאי ויוצאות תוכניות ההשמה החוץ-ביתיות. מאחר שרבות מהצעירות הנ"ל הן נפגעות תקיפה מינית (במשפחה, במשפחת האומנה וכו') יש צורך בהקצאת מעני דיור ייעודיים בקהילה בשבילן, שכן מצבי הקיצון המאפיינים קבוצה זו מגדילים את הסיכון לפגיעה חוזרת ולהידרדרות מצבן.

יש צורך ספציפי בהקמת מסגרות דומות לנפגעות ולנפגעים מעל גיל 26 במצבי קצה, ובפרט מהחברה הערבית והחרדית. אלו נחשבים מבוגרים מדי לתוכניות הקיימות, אך לא מצליחים להחזיק מעמד ללא המסגרות ומוצאים את עצמם ללא בית, וכמובן חשופים לפגיעה חוזרת.

7. פיתוח והרחבה של מעני שיקום תעסוקתי לנפגעות/ים

השלכות פוסט-טראומה מורכבת, המאפיינות פגיעה מינית בילדות, עלולות להקשות על נפגעות להשתלב בשוק העבודה באופן שתואם את כישוריהן והשכלתן. מסיבה זו משרד הרווחה מספק מעני שיקום תעסוקתי לנפגעים/ות במסגרת מרכזי הטיפול הרב תחומיים, אשר מספקים מענה למספר מוגבל מאוד של מטופלים/ות בכל רגע נתון. לעומת זאת, שירותי סל השיקום (תחת משרד הבריאות), שאמורים לתת מענה לציבור רחב יותר של נפגעים/ות, מותנים בזכאות לקצבת נכות מהביטוח הלאומי. עם זאת, רבות מהנפגעות הזקוקות לשיקום נרתעות מקבלת התיוג של "נכות נפשית" או שאינן עומדות בכל הקריטריונים, ולכן אינן מקבלות את השיקום התעסוקתי שלו הן זקוקות. מומלץ שמשרד הרווחה יפתח מערכת שיקום מתאימה לנפגעי ולנפגעות תקיפה מינית, בדגש על השתלבות בשוק העבודה, מבלי שיצטרכו לעבור דרך ביטוח לאומי. יש צורך בתוכנית שתספק מעטפת טיפולית וליווי בתהליך הקליטה במקום העבודה.

8. הכשרת מערך עו"ס מלווה בהליך הפלילי

בהתאם להמלצות ועדת ברלינר, השנה אמור לצאת מכרז לגיוס 90 עובדות ועובדים סוציאליים שילוו נפגעות ונפגעי עבירות מין במסגרת ההליך הפלילי, אשר יפעלו תחת משרד הרווחה. יש להבטיח כי הקליטה לתפקיד תותנה בהכשרה איכותית בנושא עבודה עם נפגעי/ות טראומה ובהיכרות בסיסית עם ההליך הפלילי.

עוד יש לדאוג ליצירת ממשקי עבודה עם רכזות הליווי בהליך הפלילי הפועלות תחת תשעת מרכזי הסיוע לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית הפרוסים ברחבי הארץ, כדי להבטיח את מיצוי מלוא הפוטנציאל של השירות החדש.

9. הקמת ועדה בין-משרדית למענים טיפוליים עם משרד הבריאות

מאחר שהן משרד הרווחה והן משרד הבריאות פועלים בתחום הטיפול בטרואומה מפגיעה מינית על הרצף שבין טיפול פרטני אמבולטורי לאשפוז מלא, על שני הגופים למצוא דרך לתאם בין מכלול הצרכים והמשאבים העומדים לרשותם לשם הבטחת מתן שירותים הוליסטיים ומקסום התועלת מתקציב המדינה. לשם כך יש לכנס ועדה בין-משרדית המשותפת למשרד הבריאות ומשרד הרווחה שתעסוק בטיפול הנפשי לנפגעות ונפגעי אלימות מינית. על הוועדה לקיים תהליך של בניית הסכמות לשם יצירת תוכנית ברורה לטווח ארוך שתיושם על ידי משרדי הממשלה.

בין היתר, תופקד הוועדה על הקמת מערך שמתכלל את כלל השירותיים הייעודיים על פי אופי הטיפול, הפריסה הגיאוגרפית והביקושים (רשימות ההמתנה), כדי לייעל את תפקוד המערכות ולעמוד ביעדי קיצור התורים; תיצור פונקציה לניתוב בין שירותים; תקים מאגר מידע משותף, ותפעל להנגשה ופרסום של השירותים; תשקול פיתוח מענים נוספים, תקבע סטנדרטיזציה בהכשרות ותפעל להקמת עתודה מספקת של מטפלים/ות, ועוד.

המלצה דומה ניתנה למשרד הבריאות.

2 המוסד לביטוח לאומי

רקע:

הביטוח הלאומי הוא גוף חשוב בהליך מיצוי הזכויות של נפגעות ונפגעי אלימות מינית. פגיעה מינית עלולה להוביל לפוסט-טראומה שפוגעת בתורה בתפקוד היומיומי. הירידה בתפקוד פוגעת במהלך החיים התקין ויכולה להתבטא בכל תחומי החיים, למשל ביכולת לעבוד, להתרכז, לישון ולנוח, באופן ששולל מהנפגעת את היכולת לכלכל את עצמה. מסיבה זו המוסד לביטוח לאומי מכיר בפגיעה מינית כסיבה לירידה בתפקוד ובכושר ההשתכרות. כגוף אשר מוציא לפועל את מדיניות התגמול של משרד הרווחה, ועל כן הוא גוף חשוב במיצוי זכויות הנפגעות והנפגעים, המוסד לביטוח לאומי מציע שני מסלולים לקבלת קצבה בעקבות פגיעה מינית:

- **קצבת נכות כללית** – בעקבות פגיעה ביכולת להחזיק בעבודה קבועה או לעבוד במשק בית
 - **הכרה כנפגע/ת עבודה** – בעקבות הטרדה או פגיעה מינית שהתרחשו במקום העבודה
- נוסף על כך, הכרה ב־40% נכות עשויה לזכות בקבלת שירותי סל שיקום, ובכלל זאת זכאות לשיקום תעסוקתי, השלמת השכלה, דיור ועוד.



המלצות:

1. הליך הכרה מידע טראומה

על אף העבודה המבורכת של גורמי המקצוע בוועדות הייעודיות, הליך ההכרה בנכות כללית לנפגעות/ים המבקשות/ים להיות מוכרות/ים ככאלה במוסד לביטוח לאומי עלול להיחווה כמשפיל ולא מקצועי. הגם שגורמי המקצוע היושבים בוועדות הייעודיות עברו הכשרה לטיפול בנפגעות/י תקיפה מינית, גורמי המקצוע היושבים בוועדות הרפואיות הכלליות, אשר רבות מהנפגעות מופנות אליהן, אינם מוכשרים בעולם הטראומה בכלל והטראומה המינית בפרט, ועל כן השירות שהם נותנים עלול לגרום טראומה משנית. יש לחייב את גורמי המקצוע הרלוונטיים, ובכללם כל הרופאים הפסיכיאטרים הנוכחים בוועדות וגורמי הסמך כגון פקידים/ות, לעבור הכשרות עיתיות בנושא פגיעות מיניות וטראומה מינית.

2. טיוב עבודת הוועדות הייעודיות

פעילותן של הוועדות הרפואיות הייעודיות לנפגעי ונפגעות תקיפה מינית אינה מוסדרת דייה. המידע על עצם קיומן, מיקומן ועל אופן הזימון לוועדה אינו מוגש לציבור בצורה מספקת, כמו שיתואר בסעיף 5, ועל כן נפגעות רבות מפספסות את זכותן להיות מזומנות לוועדה ייעודית. יש לשנות את הליך הזימון כך שכל מי שמעביר/ה חוות דעת פסיכיאטרית הכוללת התייחסות לרקע של פגיעה מינית יזכו לידוע על הזכות לקבלת זימון לוועדה ייעודית, ויוכלו לבחור בינה ובין ועדה רפואית כללית.

3. הרחבת השירות של הוועדות הייעודיות

מניסיוננו במרכזי הסיוע עולה כי הוועדות הייעודיות, אשר מספרן מצומצם, נתונות לעומסים כבדים, וסביר שיידוע נפגעות על זכותן לוועדה ייעודית יאריך את התורים ויחריף את העיכוב בטיפול בבקשות. לכן, יש מקום לבחון הרחבת התקינה בוועדות הייעודיות ואף את הרחבת פריסתן הגיאוגרפית, כך שכלל הנפגעות יוכלו לקבל טיפול מוועדות אלו ללא הכבדת נטל ההמתנה, הכבד ממילא.

4. הכרה מוקדמת

הליך ההכרה בנכות כללית הוא הליך מסורבל וארוך, ולפעמים יעברו חודשים עד שנפגעת תוכר כזכאית לקצבת נכות כללית. עם זאת, ההתמודדות עם הפגיעה, ובכלל זה עם השלכותיה הכלכליות, מתחילה זמן רב לפני כן. כדי להתחיל במהירות האפשרית את תהליך ההחלמה והשיקום של הנפגעת, יש צורך לפתח מסלולים מהירים להכרה זמנית. במקרים שמגיעים לכדי הרשעה פלילית של הפוגע, למשל, מומלץ לאפשר לנפגעות הרוצות בכך מעמד זמני, עד לסיום הליכי הבירור המלאים הרגילים.

5. הנגשת המידע

עצם קיומן של זכויות ייחודיות לנפגעות טראומה מינית אינו ידוע ומונגש מספיק לקהל הרחב. שיטוט חופשי באתר הביטוח הלאומי, למשל, אינו מגלה את קיומן, ויש צורך במידע מוקדם או בחיפוש בעמודים הפנימיים, שאפשר לפספס בקלות. לכן יש להציף את המידע באמצעות האתר ובפרסומים נוספים של הביטוח הלאומי. כמו כן, מומלץ ליידע את הנפגעות בנוגע לזכויותיהן באמצעות גורמי המקצוע במשטרה ובפרקליטות ובאמצעות עובדים/ות סוציאליים/יות בקהילה (לצד מרכזי הסיוע, שהם גורם מפנה עיקרי לשירות).

משרד החינוך

אלימות מינית כלפי קטינים/ות ומענים חינוכיים

רקע:

אלימות מינית, על גווניה וביטוייה השונים, היא תופעה רחבת היקף ששורשיה נטועים עמוק במבנה החברתי הממוגדר. זוהי תופעה שפוגעת בכל שכבות האוכלוסייה וחוצה גבולות תרבותיים, גיאוגרפיים, סוציו-אקונומיים, אתניים, מגדריים ומיניים, ועל כן ארגון הבריאות העולמי מגדיר אותה כבעיה עולמית.

על פי הסקר האפידמיולוגי הלאומי (מחקר טריאנה) שנעשה בישראל בשנים 2014-2011 בקרב 12,035 ילדים ובני נוער יהודים וערבים בני 12-17 בישראל, כ-18.7% מבני הנוער והילדים/ות בישראל חוו פגיעה מינית כלשהי. 42% מהילדים שדיווחו כי נפגעו מינית ציינו כי הפגיעה כללה מגע פיזי, ו-80% מהנפגעים חוו פגיעה שאינה כוללת מגע פיזי (חשיפה מכוונת של איברים אינטימיים או הטרדה מינית מילולית).³⁸ נוסף על כך, על פי נתוני איגוד מרכזי הסיוע בישראל, כ-60% מהפגיעות המיניות מתרחשות מתחת לגיל 18.

זאת ועוד, על פי נתוני הפנייה לאיגוד מרכזי הסיוע, כ-80% מהנפגעות והנפגעים עד גיל 12 פנו לראשונה לסיוע אחרי עשור או יותר. במקרים רבים חשיפת הפגיעה תהיה מעל גיל 18, נתון אשר מוסיף מורכבות משום שהחל מגיל זה המדינה מצמצמת את האחריות (לפחות ברמה החוקית) על המענים שניתנים לנפגעות/ים. ממצאי מחקר טריאנה מחזקים את עובדת תת-הדיווח או הדיווח המאוחר, ומצביעים על הגורמים העיקריים שמעכבים דיווח בקרב נוער וילדים: בושה, פחד, חשש לפגיעה במשפחה והחשש כי לא יאמינו להם. לבסוף, חמישית מהמשתתפים במחקר ציינו כי לא ידעו למי אפשר לפנות, נתון שעשוי להיות בפני עצמו ביטוי לכשל בנושא.

תת-דיווח או דיווח מאוחר משפיעים על תהליכי ההחלמה והשיקום מאירוע טראומטי זה, שכן טיפול מיידי לאחר הטרומה הוא קריטי וחיוני בהחלמה ובהתמודדות עם הטרומה והשלכותיה (למשל מניעת התפתחות של הפרעה פוסט-טראומטית אם המענה ניתן בסמוך לאירוע הפגיעה, כמו גם על חשיפת הפוגע ומניעת מקרי פגיעה נוספים).

הנתונים, המלמדים כי נוער וילדים/ות פגיעים/ות יותר, מובילים להבנה כי ישנה חשיבות מכרעת לעבודת מניעה חינוכית דווקא בגיל צעיר.

התוכניות הקיימות כיום

בישראל אמון השירות הפסיכולוגי הייעוצי (שפ"י) על מתן שירותים פסיכולוגיים ושירותי ייעוץ חינוכי למוסדות חינוך, לתלמידים/ות ולהוריהם. תחת אגף תוכניות סיוע ומניעה נמצאת היחידה למיניות ומניעת פגיעה בילדים ובני נוער, אשר מופקדת על מניעת אלימות מינית בקרב ילדים ובני נוער ועל מתן מענה לפגיעה מינית כאשר עולה חשש או דיווח ישיר. שפ"י אמון גם על פיתוח חומרים לעבודה עם אנשי חינוך ותלמידי/ות החינוך הממלכתי מגיל הגן ועד גיל תיכון. מדי שנה מתקיים שבוע מערכת החינוך למניעת פגיעות מיניות, ובמסגרתו אמורים צוותי בתי הספר להקדיש את שיעורי החינוך לנושא זה. בסוף שנת הלימודים תשפ"ב, ביוני 2022, הכריז משרד החינוך בהובלת שפ"י על מהלך מבורך שהעיסוק החינוכי בנושא "מיניות בריאה ומניעת פגיעה" בתוך בתי הספר יהיה חובה משנת הלימודים תשפ"ג לכלל תלמידי/ות מערכת החינוך: השכבות ו', ח' ו"א ילמדו תוכנית שנתית מורחבת בהיקף של עשרה שיעורים לפחות, ויתר השכבות יילמדו כשלושה שיעורים בנושא זה. אנו מברכות את המשרד על החלטה זו, שלה חשיבות ערכית עליונה ופוטנציאל רב לשינוי המציאות.

³⁸ לקריאה נוספת: רחל לב-ויזל וצבי איזיקוביץ, אלימות כלפי ילדים ובני נוער בישראל: בין שכיחות לדיווח – גורמים מעודדים מול גורמים מעכבים דיווח, דוח מחקר למשרד החינוך, ינואר 2016.

בד בבד, במשרד החינוך פועלת גם היחידה **למגדר ושוויון בין המינים**, אשר מפעילה שלוש תוכניות (תוכנית לימודים עם בגרות, תוכנית סדנאות שמפעיל צוות בית הספר ותוכנית חונכות של נערות). כל התוכניות הללו נתונות לבחירת בית הספר ואינן מעוגנות במדיניות מסודרת.

רפורמה נוספת שתחול במהלך שנת הלימודים תשפ"ג במערכת החינוך היא הקמת גפ"ן – מערכת מקוונת להזמנת תכנים ומענים, שאליה הוזמנו ארגונים רבים להגיש מועמדות להצטרפות, בעקבות החלטת הממשלה לגמישות ניהולית בחינוך, באופן מתן התקציבים למנהלי בתי ספר לרכש תוכניות ומענים בתחום החינוך. עד מועד כתיבת מסמך זה צצו תקלות רבות במערכת, מה שמקשה על ביצוע ההזמנות, אך נראה כי משרד החינוך מנסה לתקן ולייעל את התהליך ככל האפשר.

השירות הפסיכולוגי החינוכי (שפ"ח) מפעיל 22 מרכזים טיפוליים ברחבי הארץ, לכל המגזרים, המציעים טיפול מקצועי לילדות/ים ונוער נפגעי עבירות מין בידי פסיכולוגים/ות מיומנים שהוכשרו לכך. השירות פועל במסגרת ובתקצוב משרד החינוך.

נוסף על עבודת יחידות אלו, בשני העשורים האחרונים מופעלות תוכניות לקידום מרחב בטוח, מיניות בריאה ומניעת אלימות מינית על ידי ארגוני מגזר שלישי. אחד הארגונים המרכזיים בתחום הם מרכזי הסיוע לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית, אשר מעניקים מענה חינוכי והסברתי ליותר מ-150 אלף תלמידות ותלמידים בשנה. התוכנית החינוכית של מרכזי הסיוע, "ביחד", מתרכזת בקידום מיניות הדדית ובמניעת פגיעה מינית. יש לציין כי לאורך כל שנות הפעילות בשיעור גבוה מהסדנאות תלמידות ותלמידים ניגשים למנחה בסיום הפעילות ומדווחים/ות על פגיעות מיניות שעברו.

בשנת 2015 קמה יוזמה ליצירת תוכנית בין-משרדית בהובלת משרד החינוך, שמטרתה המוצהרת הייתה צמצום אלימות מינית וקידום מיניות בריאה בקרב בני נוער וצעירים. ארגון ג'וינט-אשלים יצא במרכז להפעלת התוכנית, ומרכזי הסיוע לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית זכו במרכז להיות הגוף המפעיל של התוכנית. השנה הראשונה של התוכנית הוקדשה ללמידה מעמיקה של הנושא, ושלוש השנים הבאות הוקדשו לקיום פיילוט של התוכנית ביישובים שבחרה ועדת ההיגוי של התוכנית (באר-שבע, דימונה, פתח-תקווה ואור-יהודה). שנת 2020 הייתה שנתו האחרונה של הפיילוט, והוא לא המשיך לכדי תוכנית לאומית.

החינוך הבלתי פורמלי ותנועות הנוער

החינוך הבלתי פורמלי כולל קשת רחבה של מסגרות: מענים חברתיים-ערכיים, כמו מינהל חברה ונוער ומסלולי שנות השירות, לצד מענים משלימים המיועדים לנוער במצבי סיכון, כמו קידום נוער והמינהל לחינוך התיישבותי פנימייתי ועליית הנוער. מטבעו של התחום הבלתי פורמלי, ההגדרות אינן מוחלטות וחלק מהמסגרות עוסקות במתן שירות לנוער, לילדים ולילדות מכל הרצף.

עד היום אין חובה או הנחיה מוגדרת לעצם ולאופן ההתייחסות לנושאי מיניות בריאה ומניעת פגיעה מינית במסגרת החינוך הבלתי פורמלי, וודאי לא להכשרה הנדרשת בנושא. גם החלטה האמורה והחשובה על חובת העיסוק בתכנים אלו במערכת החינוך נוגעת למערכת החינוך הפורמלי בלבד.

עם זאת, תמונת המצב בתנועות הנוער תחת מינהל חברה וחינוך מעודדת יותר: בשנים האחרונות מקיימת מועצת תנועות הנוער (מת"ן) הכשרות שנתיות לנציגי תנועות הנוער בנושא מיניות ופגיעה מינית. נוסף על כך, הצופים, השומר הצעיר, הנוער העובד והלומד ומחנות העולים עברו הכשרות מקיפות מטעם מרכזי הסיוע לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית, כתבו תקנונים מותאמים ודרכי פעולה, פיתחו מערכי הדרכה בנושא והכשירו קבוצות גדולות של פרנטיטות/ים לנושא שאחראיות/ים לכך בתוך תנועת הנוער וגם בתנועת הבוגרים. יש לציין כי ישנן תנועות נוער שאינן נמצאות במצב המתואר לעיל, רובן מהמגזר הדתי-חרדי.

באוקטובר 2018 התקיימה ועדה בכנסת בנושא "הטרדות מיניות בתנועות הצופים", ובעקבותיה הוחלט להתנות קבלת כספי תמיכה לתנועות הנוער ולארגוני הנוער בישראל בהכשרה של אחראיים/יות לנושא זה. בהתאם לכך, כיום ישנה הכשרה בסיסית לממונים/ות על נושא מניעת פגיעות מיניות וקידום מרחב בטוח בתנועות הנוער ובארגוני הנוער.

במרבית הארגונים הנושא מטופל ברצינות הראויה וישנן הכשרות שמבוצעות מדי שנה, מרביתן על ידי מחלקות החינוך של מרכזי הסיוע לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית.

בעיות מרכזיות

כמו שתואר לעיל, ישנו פער בין הכרה בחשיבות הנושא, בהבנת התופעה ובגיבוש אסטרטגיות להתמודדות עימה במטה של משרד החינוך ובין המענה הממשלתי שניתן. במילים אחרות, ללא חקיקה בנושא שתסדיר את גובה התקציב הממשלתי המוקצה לנושא זה וללא קביעת סטנדרטים לביצוע, ההתקדמות במניעת פגיעות מיניות ובטיפול בהן בקרב ילדים ונוער תמשיך להיות מוגבלת, שרירותית ולא עקבית.

בחינוך הפורמלי

1. מדיניות ברורה, תקצוב ומשאבים

כיום, עוד בטרם הוצאה לפועל ההחלטה לחייב את העיסוק בחינוך למיניות בריאה ומניעת פגיעה מינית כמפורט, רוב הפעילויות בתחום מתבצעות במסגרות שיש באפשרותן הכלכלית לקיימן, דוגמת הזמנת סדנאות חיצוניות. בהיעדר תקצוב ייעודי לתכנים מסוג זה מטעם משרד החינוך, יש פערים במשאבים, ולכן גם בהזדמנויות של מסגרות שונות מכלל גוני הקשת הגיאוגרפית-מעמדית-חברתית לקבלת תכנים אלה.

גם בהחלטה החדשה אין התייחסות לתקציב תוספתי למערכת החינוך בגין הנחיה זו. כלומר צפוי להיווצר פער בין ההנחיה הגורפת ובין מידת שיתוף הפעולה של הגורמים בשטח (מחנכות/ים, מורות/ים) אשר חסרים הכשרה, כלים וידע בתחום זה.

כמו כן, נודע לנו כי במסגרת המעבר לעבודה עם מערכת גפ"ן והעברת הסמכויות לרשויות המקומיות, לקראת שנת הלימודים תשפ"ד מתעתדים משרדי הממשלה להפסיק את תקצוב מרכזי הטיפול של השירות הפסיכולוגי חינוכי ולהעביר את ההחלטה על ההמשך וההיקף של פעילותם לרשויות. עם המעבר תוכל כל רשות להפנות את מטופליה למסגרות שונות לבחירתה, ללא בקרה על רמתן המקצועית בטיפול בפגיעה מינית או גרוע מכך – להימנע מהפניית תקציבים והפעלת שירותי טיפול ייעודיים בתחום לאלו הזקוקים להם.

2. פיקוח והסדרת ההכשרות והתכנים

קווי היסוד הערכיים של הפעילויות מסוג זה אינם מוסדרים, כך שלעיתים מתקיימת פעילות בנושא אך המסרים אינם עולים בקנה אחד עם תפיסות משרד החינוך.

שיח על פגיעה מינית, אולי בשונה מסוגיות ערכיות אחרות שנדונות במסגרת הבית-ספרית, עלול להסב נזק במידה ובוצע בצורה לא מקצועית (למשל עמדה שיפוטית שמחזקת תפיסה של "האשמת קורבן" שעלולה לגרום לנערה לוותר על חשיפת הפגיעה וקבלת טיפול מתאים).

חשוב לציין כי הקמת מערכת גפ"ן לא מבטלת את האפשרות להזמין סדנאות, הרצאות או שירותים שלא דרכה, כך שעדיין ייתכן שגורמים חיצוניים שלא עברו את מכרז הכניסה למערכת, ללא פיקוח על רמת האיכות או המתודה של תהליך המניעה, יוזמנו לתוך בתי הספר.

בבתי הספר עצמם, לאנשי חינוך שלא עברו הכשרה מסודרת בנושא אין כלים לדבר על הנושאים הללו, ובמקרים רבים הם אף סבורים שאין זה מתפקידם. בהקשר זה יש לשים לב כי המהלך המבורך שעליו הכריז משרד החינוך עלול לשמש בשנת הלימודים תשפ"ג כחרב פיפיות. ככלל, לא רק שצוותים חינוכיים אינם מקבלים הכשרה לניהול

שיח בנושא מיניות ומניעת פגיעה מינית, הם גם אינם עוברים הכשרה בנוגע לאיתור וזיהוי של קטינים/ות שעוברים פגיעה, וכן נעדרים כלים להתערבות מוקדמת. למעשה, לעיתים קרובות פונים קטינים שעוברים פגיעה מינית לאיש אמון מבוגר מתוך המערכת, אך במקרים רבים ישנם מבוגרים שבהיעדר כלים וידע אינם מבינים את שהקטין/ה מנסה לספר ואין בכוחם לתת מענה הולם.

3. היעדר תפיסה הוליסטית

לפי התוכניות הקיימות בשטח אפשר לראות כי ישנה חלוקה דיכוטומית בין קידום שוויון מגדרי ובין עיסוק במיניות. הפרדה מוחלטת זו עומדת בסתירה לקשר ההדוק והטבעי בין השניים. מחקרים רבים מצאו כי חינוך לשוויון מגדרי הוא אחת האסטרטגיות המרכזיות להפחתת ביטויים של אלימות מינית. הפרדה בין הנושאים עלולה לפגוע באפשרות למתן מענה איכותי ומלא בנושאים אלה.

בחינוך הבלתי פורמלי

בתנועות הנוער, לצד ההתקדמות הרבה שחלה בתחום, אין סטנדרט קבוע לביצוע ההכשרות (תוכן, מספר שעות מינימלי וכו'), וכן אין מנגנון קבוע להתמודדות עם הנושא בתוך הארגונים עצמם, מה שמביא למציאות שבה כל תנועה וארגון נוער קובעים לעצמם את המדיניות בנושא.

בשאר מסגרות החינוך הבלתי פורמלי המצב מורכב עוד יותר. בהיעדר הנחיה ברורה, ההחלטה בנושא מוכרעת בשטח לפי שיקול הדעת של המנהל/ת בכל ארגון ומסגרת. משכך, מוסדות חינוכיים רבים, ובהם כפרי נוער, פנימיות, מתנ"סים וכו', עשויים להימנע לחלוטין מעיסוק בתוכני מיניות בריאה ומניעת פגיעה מינית – הן כהכשרה לצוות והן בהעברת התכנים לחניכי/ות המסגרת, אף שרבות מהמסגרות האלו מיועדות לנוער במצבי סיכון – שלהם מענים אלו בוערים וקריטיים אף יותר מבחינוך הפורמלי, בשל ארבע סיבות עיקריות:

1. ישנו מתאם בין הימצאות במצבי סיכון ובין ביקור לא סדיר בבית הספר עד כדי נשירה של ממש. במצב זה הנער או הנערה יפספסו את התכנים הנ"ל גם במסגרות הפורמליות וגם באלו האמורות להשלים ולעטוף אותם/ן אחר הצהריים, במסגרות הבלתי פורמליות.
2. פגיעת מינית בילדות בפני עצמה מובילה להתבגרות במצבי סיכון; לצד פגיעה מינית בגיל ההתבגרות שמקצרת את הדרך לשאר מצבי הסיכון. מכאן שנושאים אלה כואבים, דרמטיים ורלוונטיים עוד יותר לחלק נכבד מקהל היעד של החינוך הבלתי פורמלי.
3. נוער במצבי סיכון, כגון נוער משוטט ו/או ללא עורף משפחתי, נמצא בחשיפה וסיכון מתמשכים לניצול ופגיעות מיניות. בתוך כך, יש גם תופעה של רה-ויקטימיזציה (קורבנות חוזרת) המתועדת היטב בספרות המחקרית ובשטח, ולפיה ההסתברות הסטטיסטית של מי שעברו פגיעה מינית בעבר לחוות פגיעות מיניות חוזרות גבוהה יותר.
4. במסגרות ההשמה החוץ-ביתית (פנימיות, משפחתונים וכו') מתגוררים בני ובנות נוער יחד באופן המדמה חיי משפחה. מסגרות אלו מייצרות מפגשים גופניים רבים באופן בלתי נמנע – סביב מקלחות, ארוחות משותפות וכמובן שינה משותפת (גם כשהיא מופרדת מגדרית לפי התקנות). מפגשים אלו הם כר לבלבול, לעיסוק במיניות, וגם, לצערנו, לאפשרויות של ניצול ופגיעה מינית בתוך המסגרת החינוכית.



המלצות:

1. תקצוב ויישום תוכנית מיניות בריאה ומניעת פגיעה

כאמור, בסוף שנת הלימודים תשפ"ב, הכריז משרד החינוך שתוכנית "כישורי חיים" תכלול תוכנית לימודים חובה בנושא מיניות בריאה ומניעת פגיעה מינית לתלמידות ותלמידים בכל הגילים. משעה שהתקבלה ההחלטה המבורכת על ידי משרד החינוך, יש לוודא שנעשים כל הצעדים לצורך יישומה, ובכלל זה, תקצובה בהתאם.

2. הכשרת אנשי מקצוע

- א. יש לחייב את כל צוותי החינוך במסגרות הפורמליות (גננות, סייעות, מורות, מנהלות וכו') לעבור הכשרה בסיסית בנושא פגיעות מיניות, מניעתן ודרכי התמודדות, בדומה לרכישת מיומנויות מתן עזרה ראשונה, שבה נדרשים צוותי החינוך.
- ב. יש לחייב את כל צוותי החינוך הבלתי פורמלי העובדים בכפוף למשרד החינוך לעבור הכשרה בסיסית מותאמת בנושא פגיעות מיניות, מניעתן ודרכי ההתמודדות איתן. בהתחשב באופן הגמיש והמשתנה של מסגרות מסוג זה, אנו ממליצות לקדם תוכנית פיילוט בפנימיות שתחת המינהל לחינוך התיישבותי פנימייתי ועלית הנוער בשל המבנה הקבוע שלהן והימצאותן בפיקוח תדיר. לקחי הפיילוט ישמשו להטמעת הכשרות מוסדרות לכלל המסגרות הבלתי פורמליות, בכפוף להתאמות הנדרשות.
- ג. יש לחייב את המוסדות להשכלה גבוהה בישראל להכניס קורסים שעוסקים באלימות מינית כחלק מלימודי החינוך. יתרונה של אסטרטגיה זו הוא יצירת שפה משותפת באמצעות מתן ידע תיאורטי נרחב בנושא בשלב ראשוני שבו מתעצבת הזהות המקצועית.
- ד. יש להכניס הכשרות קבועות בנושא למרכזי הפסגה (מרכזי הכשרה לפיתוח סגלי הוראה בישראל), ולדרוש שכל מורה בישראל יעבור/תעבור הכשרה בסיסית בתוך חמש שנים מיום העסקתה/ו. אם הנושא לא יבוצע יוטלו סנקציות. המלצה דומה ניתנה גם למשרד הבריאות, בנוגע להכשרות צוותי רפואה וסיעוד.

3. מתן מידע וכלים פרקטיים להורים

ישנה חשיבות רבה לעבודה עם הורים, שהם השותפים הטבעיים של מערכת החינוך ויש בכוחם לתת מענה מיטיב לילדיהם בנושא המיניות והפגיעה המינית. ניכר כי משרד החינוך משקיע מאמצים בהנגשת המידע באמצעים ובפלטפורמות שונות, שיתאימו למגוון רחב של הורים, אך מובן שיש עוד אפיקי פעילות שמומלץ ליישם בעבודה עם ההורים, דוגמת בניית אתר ואפליקציה מותאמים להורים בנושא מיניות והפצתם על ידי הצוות החינוכי; הרצאות בנושא; הקלטת פודקאסטים להורים וכו'. כדי למקסם את החשיפה של הנושא להורים רבים יש להקדיש לנושא משאבים שקשורים לא רק לפיתוח המענים, אלא גם לשיווק, הפצה ופרסום של הנושא.

4. חינוך מניעתי לילדים ולנוער

לאור ההנחיה לעסוק בתוכני מיניות בריאה ומניעת פגיעה ובשל רגישות התכנים והתחום כולו, אנו גורסות שעל משרד החינוך ליצור **סטנדרטיזציה** ביחס לגופים הפעילים בנושא ולהקפיד על כשירות המנחים/ות ועל ביסוס הגישה החינוכית, בייחוד לנוכח הסכנה שהרפורמה תביא להכנסת גורמים רבים למערכת כדי שהללו יעבירו את התכנים שבתי הספר לא מעוניינים להעביר בעצמם, אך מי שאינם מתמחים בעבודה על מניעת פגיעה מינית עלולים ליצור נזק.

לתפיסתנו (המבוססת מחקרית), החינוך המניעתי צריך להתחיל כבר בגילי הגן ולהימשך עד התיכון, לפי 5 קבוצות גיל, והתכנים ואופי הפעילות יותאמו לשלב שבו נמצאות/ים הילדות והילדים. להלן **פירוט הדגשים לכל קבוצת גיל**:

גילי גן: בגילים אלו אפשר להטמיע שפה חדשה שעשויה למנוע פגיעה מינית או לעצור אותה באמצעות דיווח כבר בגיל צעיר. ככל שהחשיפה של הפגיעה תיעשה בשלב מוקדם יותר, כך פוטנציאל ההחלמה גדל. נוסף על כך, בגילי הגן ישנו פוטנציאל השפעה גדול גם על הבית (הורים, משפחה), וקיום פעילות בנושא זה עשוי לגייס את הגננות וצוות הסייעות להקדיש יותר תשומת לב לנושא. מוצע לחייב לקיים סדנת "מרחב בטוח" לכל ילדי/ות גני החובה בישראל.

יסודי א'-ג': הכניסה לבית ספר היסודי ותחילת המעבר מילדות לבגרות היא שלב משמעותי לעבודת התערבות חינוכית. יש בכוחו של המשך מהלך הטמעת "המרחב הבטוח", תוך יצירת האפשרות לדווח ולקבל מענה מותאם במקרה של פגיעה, לסייע בהפחתת מקרי האלימות המינית, לצד חשיפה וטיפול מוקדם, המפחיתים, כאמור, את השלכות הטראומה.

יסודי ד'-ו': על פי הספרות המחקרית, גיל 10 הוא הגיל הממוצע שבו מתחיל גיל ההתבגרות, שכולל התפתחות פיזיולוגית מואצת, התפתחותו של עניין ותשוקה רומנטית ותחילת התעצבותה של הזהות המינית והמגדרית. בגילים אלו מתחילה חשיפה נרחבת לפורנוגרפיה ולתכנים מיניים לא מותאמים, כך שיש צורך בתיווך המבוגרים כבר בשלב זה.

חטיבת ביניים: תקופה זו של שנות ההתבגרות המוקדמות מאופיינת בתחילת יצירת הקשרים הזוגיים והמיניים המשמעותיים, חשיפה מוגברת לפורנוגרפיה ובתחילתו של תהליך גיבוש ההערכה העצמית. מאפיינים אלה מייצרים צורך עז במפגש חינוכי תדיר סביב נושא המגדר, המיניות והפגיעה המינית בגילים הללו. יש בכוחן של סדנאות מניעה, שכוללות מתן כלים ביקורתיים לניתוח המציאות, להביא לירידה בצריכת תכנים פורנוגרפיים וכן להעלות את הערך והדימוי העצמי, מה שתורם לכינון מיניות בריאה ומיטיבה בקרב נערים ונערות כאחד.

תיכון: מחקרים מצביעים על כך שגילי התיכון, 16-18, הם גיל שיא ללקיחת סיכונים במהלך גיל ההתבגרות, דוגמת צריכת אלכוהול וסמים, התנסות במין מזדמן ו/או מרובה פרטנרים, תפיסת טרמפים, נסיעה מהירה בכבישים וכיו"ב. לאור זאת מוצע לשים דגש על יצירת שיח מניעתי בגילים הללו ולהתמקד ביצירת אחריות סביבתית, וכן בפיתוח תרבות של שומרי סף, אשר נמצאה אפקטיבית מאוד בצמצום אלימות מינית.

יש להבטיח חינוך למניעת פגיעה מינית ולקידום מיניות בריאה **במסגרות החינוך הבלתי פורמלי** בכלל, ובמסגרות ההשמה החוץ-ביתית בפרט. יש לבחון את האפשרות להכשיר את צוותי הפנימיות להעברת התכנים באופן עצמאי, לצד הטמעת תוכניות מתאימות של גורמים חיצוניים מוסמכים, בהתאם לצורכי קהל היעד הגילי (בדומה לחינוך הפורמלי) וכן לצרכים הפסיכו-סוציאליים הייחודיים של חניכים וחניכות במסגרות אלו.

5. תקצוב מרכזי הטיפול של השירות הפסיכולוגי חינוכי (שפ"ח)

בהתחשב ברגישות העיסוק בנושאי מיניות ואלימות מינית, שדורשים רמת מקצועיות גבוהה, אנו ממליצות לשמר בשלב זה את מרכזי הטיפול של שפ"ח, שבהם מטפלים ומטפלות מנוסים ובעלי הכשרה מעמיקה וארוכת שנים בתחומים אלו. יש להמשיך ולתקצב את המרכזים הקיימים לשם המשך פעילותם גם בשנים הבאות, או עד לאחר יצירת מנגנון מוסכם להעברת הפעילות לרשויות ולהבטחת איכות השירות.

משרד הפנים

התמודדות עם הטרדה מינית ברשויות המקומיות

רקע:

סביבת העבודה של הרשויות המקומיות, המתאפיינת ביחסי תלות ומרות רבים – בין עובדים/ות מן המניין, עובדי/ות קבלן, נותני/ות שירותים אחרים והציבור שנזקק לעזרת העובדים/ות – עלולה להיות כר פורה להטרדות מיניות. על כן על הרשויות עצמן, ועל משרד הפנים האמון עליהן, להשקיע מאמצים אקטיביים ליצור סביבה מוגנת, בטוחה ונעימה – הן בקרב העובדים/ות והן במפגש בין העובדים/ות לציבור הרחב.

עם זאת, ביוני 2019 פורסם דוח מבקר המדינה שבחן את טיפול הרשויות המקומיות בהטרדות מיניות ובמניעתן. ממצאיו הראו כי ברבות מהרשויות המקומיות לא נאכפו הוראות החוק למניעת הטרדה מינית, ובמקרים רבים הטיפול בתלונות – כאשר התקבלו – לוקה בחסר.

בין הליקויים שנמצאו: היעדר הנחיות ונהלים למניעת הטרדה מינית והיעדר פיקוח מתאים על יישום החוק; היעדר מידע על פעולות הרשויות בטיפול ובמניעה; רשויות מקומיות רבות שלא מילאו את חובותיהן החוקיות המנויות בחוק, כגון קביעת תקנון עדכני למניעת הטרדה מינית או מינוי אחראית למניעת הטרדה מינית. נמצא שרשויות שקיבלו תלונות לא נקטו הליכי בירור וצעדים משמעותיים כנגד העובד המטריד, אף כשהודה בהליך פלילי; שמטרידים לא הורחקו מסביבת קטינים; ושנמנעו מטיפול מקצועי בתלונות עד ביצוע עבירות נוספת על ידי העובד המטריד.

הטיפול בהטרדות מיניות ברשויות המקומיות הערביות

הרשויות המקומיות הן המעסיק הגדול ביותר בחברה הערבית. בשים לב לכך, על השלטון המקומי להתוות את הדרך ביחס לאכיפת החוק ולמניעה של הטרדות מיניות בעבודה בחברה הערבית. עם זאת, בפועל המצב רחוק מאוד מכך.

בדוח מבקר המדינה 2020 צוין, למשל, כי רק 59% מהרשויות המקומיות הערביות מינו אחראית למניעת הטרדה מינית (לעומת 95.3% רשויות יהודיות/מעורבות). מבין 50 הרשויות שמינו, רק 20 אחראיות קיבלו הכשרה מקצועית. בין היתר, מציין הדוח כי רשויות מקומיות ערביות לא יישמו את הוראות הדין בכל הנוגע לנקיטת פעולות להעלאת מודעותם של עובדיהן לאיסור ההטרדה המינית; לקביעת תקנון למניעת הטרדה מינית; ולמינוי אחראים למניעת הטרדה מינית. רק ב-6 רשויות ערביות הוגשו תלונות על הטרדה מינית (לעומת 83 בקרב רשויות יהודיות/מעורבות) – נתון שמעיד על חוסר מודעות לאפשרות זו ו/או על חוסר אמון במערכת, ולא על אי-קיומה של התופעה.



המלצות:

1. החלת חובת הכשרה לאחראיות למניעת הטרדה מינית ברשויות המקומיות, והסדרת הכשרות מותאמות תרבותית

כיום החוק והתקנות אינם מחייבים הכשרה לאחראיות למניעת הטרדה מינית למרות מורכבותו ועדינותו של התפקיד. על כן יש לקבוע חובת הכשרות לאחראיות למניעת הטרדה מינית ברשויות המקומיות. כדי שהאחראיות למניעת הטרדות מיניות ברשויות הערביות יוכלו למלא את תפקידן במקצועיות הראויה והרצויה יש צורך בהכשרות ייעודיות בשפה הערבית שיותאמו לאתגרים שעומדים הן מתמודדות בחברה הערבית.

2. תקצוב תפקיד האחראית למניעת הטרדה מינית

מהעבודה השוטפת של איגוד מרכזי הסיוע, הכוללת מפגשים עם אחראיות מרקעים שונים, עולה כי מילוי התפקיד ללא תקצוב פעילות מתאים לצידו מקשה על ביצועו בצורה המיטבית, מכיוון שהדבר מוסיף לחץ עבודה על האחראית ומוביל לחוסר רצון להתמודדות עם מקרי הטרדה.

3. אכיפת מילוי הוראות החוק למניעת הטרדה מינית ברשויות המקומיות

ביצוע אכיפה מוגברת על מילוי חובות המעסיקה על פי החוק למניעת הטרדה מינית ברשויות המקומיות בכלל, וברשויות המקומיות הערביות בפרט, והטלת סנקציות על מעסיקים אשר לא עומדים בחובת מינוי אחראית.

4. תמריצים לפעולות הסברה ומודעות ברשויות המקומיות הערביות

המודעות בקרב העובדים והמעסיקים היא נדבך חשוב ביצירת תרבות ארגונית בריאה ומונעת הטרדות מיניות. לפיכך יש לערוך הכשרות מותאמות בתכנים לעובדים ולמעסיקים בשפה הערבית.

5. הטמעת הקוד הוולונטרי ברשויות המקומיות

2 רשויות בלבד הטמיעו עד היום את הקוד הוולונטרי למניעת הטרדה מינית – עיריית רעננה ועיריית באר שבע, שאף קיבלה שבחים בדוח מבקר המדינה מ-2019. אין ספק שאימוץ הקוד הוולונטרי הוא כלי יעיל ביותר למניעת הטרדה מינית. הקוד הוולונטרי למניעת הטרדה מינית הוא "קוד מרצון" שפיתחו האיגוד ומכון התקנים במימון משרד הכלכלה ומתוך מטרה לצמצם את התופעה ולתת מענה לפערים ולצרכים בין לשון החוק למציאות בשטח. הקוד נשען על החוק למניעת הטרדה מינית, אולם מרחיב ומתרגם אותו להנחיות ברורות ושימושיות יותר, כדי להוביל להתמודדות אפקטיבית עם התופעה. עם זאת, אף שהוא פרי יוזמה ממשלתית עד היום לא הוסדרה רגולציה המחייבת או מעודדת את יישומו. כדי לעודד מעסיקים לאמץ את הקוד הוולונטרי ולקדם מניעה וטיפול אפקטיביים בארגון, מומלץ לתת תמריצים רגולטוריים בדמות ניקוד במכרזים ממשלתיים לחברות שיאמצו את הקוד. באופן ספציפי, יש לפעול להטמעתו בארגונים ממשלתיים, עירוניים וציבוריים, כדי לקדם סביבת עבודה מוגנת ובטוחה לעובדות ולעובדים.

המלצה זו כרוכה באישור האגף החשב הכללי במשרד האוצר, אך מוצגת פה לצורך נוחות הקריאה.

6. הנגשת המרחב הציבורי

המרחב הציבורי ברשויות המקומיות, ובכלל זה רחובות, כיכרות, גינות ציבוריות, תחבורה ציבורית ועוד, עשוי פעמים רבות להיות סכנה של ממש לנשים ולגברים הנמצאים בהם. לשם כך מוצע להנגיש את המרחב הציבורי באמצעים שונים, ובכלל זה למקם עמודי תאורה חזקים, להציב מצלמות, לפתח אפליקציות ייעודיות שיסייעו לתחושת הביטחון של המשתמשות/ים במרחב הציבורי, לאבטח חניונים תת-קרקעיים באמצעים שונים, ועוד. כל אלו אינם פתרונות מן השורש לבעיה העמוקה של תופעת הפגיעות המיניות במרחב הציבורי, אך הם עשויים לעת עתה, ועד להתקדמות משמעותית בפתרון הבעיה, לאפשר תחושת ביטחון של ההולכות/ים בו.

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

פרק זה כולל שני חלקים: הטרדות מיניות בתחבורה הציבורית והתמודדות עם תופעת ההטרדה המינית מצד מורים לנהיגה.

1 הטרדות מיניות בתחבורה הציבורית

רקע:

מרחבי התחבורה הציבוריים בישראל הם כר פורה להטרדות ופגיעות מיניות רבות. במשך השנים הגיעו (ועדיין מגיעות) אל מרכזי הסיוע לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית מספר לא מבוטל של פניות העוסקות בהטרדות ופגיעות מיניות שבוצעו כלפי נוסעות בכל אמצעי התחבורה הציבורית, ובכל אחת מאפיינים שונים, לרבות משך שעות הנסיעה ואופי ההטרדות.

חרף האמור לעיל לצערנו אין בנמצא די מידע ונתונים בנושא.

בחודש מרץ 2016 הציגה משטרת ישראל נתונים בוועדה לקידום מעמד האישה בכנסת, ומהם עלה כי בחמש השנים שקדמו לכך נפתחו 136 תיקים על הטרדות מיניות בתחבורה ציבורית (מתוכן 63 באוטובוסים, 26 במוניות, 37 בתחנות אוטובוס, 1 בתחנת מונית ו-9 בתחנות רכבת). אין ספק כי נתונים אלה אינם אפילו קצה קצהו של היקף התופעה. ממצאי סקר שנערך בשנת 2011 בקרב 500 נשים בתל אביב עלה כי אחת מכל ארבע נשים חוותה הטרדה מינית או מעשה מגונה בתחבורה הציבורית, ואחת מחמש הייתה עדה להם.³⁹

מיעוט הנתונים וחומר הרקע בנושא דורש עבודת מטה יסודית בתחום.

זאת ועוד, מספר דברי החקיקה והפעולות שבוצעו בפועל כדי למגר את האלימות המינית מהתחבורה הציבורית גם הוא מצומצם מאוד. תקנה 442 לתקנות התעבורה, התשכ"א-1961, קובעת כי אם היה לנהג או לכרטיסן יסוד להאמין כי נעברה באוטובוס עבירה נגד גופו של נוסע (למשל תקיפה) או נגד רכושו (למשל גנבה או הרס רכוש), יסיע הנהג את האוטובוס לתחנת המשטרה הקרובה – אם נתבקש לעשות זאת. בתקנה זו יכולה לעשות שימוש גם מי שחוותה הטרדה מינית באוטובוס, אך חשוב לזכור כי מרבית האוכלוסייה כלל אינה מודעת לתקנה וייתכן שפתרון זה אינו מתאים לנשים רבות. זאת ועוד, תקנה זו אינה רלוונטית כשהגורם המטריד הוא הנהג או הכרטיסן.

בשנת 2017 הודבקו באוטובוסים מודעות ובהן מידע על החוק למניעת הטרדה מינית. את היוזמה קידמו שר התחבורה דאז חבר הכנסת ישראל כ"ץ וחברת הכנסת מיכל רוזין. מטרת המדבקה הייתה ליידיע את הציבור שהטרדה מינית היא עבירה, וכי אפשר לגשת לנהג בעניין זה והוא יכול להזמין את המשטרה כדי שתטפל בנושא.

כמו כן, במשך השנים דווחו למרכזי הסיוע מקרים של הטרדות מיניות שחוו נוסעות במהלך טיסות של חברות תעופה ישראליות. במקרים אלו מצוקתן של הנפגעות היא גדולה למדי מאחר שאין להן כל אפשרות לקום ולנטוש את מקום הפגיעה.

³⁹ סקר עיריית תל אביב-יפו ומרכזי הסיוע לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית תל אביב (2011). הסקר נערך באמצעות מדגם טלפוני של 500 נשים, ובוצע על ידי חברת הסקרים "חקר רייטינג".



המלצות:

1. איסוף מידע על הטרדות מיניות בתחבורה ציבורית

מוצע לעשות עבודת מטה יסודית ללימוד מעמיק של תחום הטרדות המיניות בתחבורה הציבורית, לרבות סקרי עומק בנושא, לצד לימוד דפוסי שימוש של נשים וגברים בתחבורה הציבורית כדי לטייב את השירות ואת תחושת המוגנות של נשים בתחבורה הציבורית.

2. הנגשת מידע על התמודדות עם הטרדה מינית בתחבורה הציבורית

מוצע להציב שילוט ולהנגיש מידע בדבר האיסור הטרדה מינית במרחבי התחבורה הציבורית והגורמים שאליהם אפשר לפנות אם התרחשה הטרדה, בכל אמצעי התחבורה הציבורית (אוטובוסים, רכבות, מטוסים, רכבת קלה, מוניות).

3. הכשרות לנותני/ות שירותים בתחבורה הציבורית

מוצע לקבוע הכשרות חובה ייעודיות על הטרדות מיניות לכלל נותני השירותים בתחבורה הציבורית (נהגים/ות, סדרנים/ות, כרטיסנים/ות, מאבטחים/ות, פקחים/ות, מוכרי/ות כרטיסים ועוד).

4. מנגנון דיווח וטיפול בהטרדות מיניות מצד נהגי מוניות

מוצע להקים תחת המשרד מנגנון להגשת תלונות נגד נהגי מוניות שהטרידו מינית, בלא צורך בהגשת תלונה פלילית. המנגנון ישמש לתיעוד ולבירור של התלונות שהתקבלו, תוך הסדרת חקיקה או תקנות מתאימות שיאפשרו לנקוט אמצעים משמעותיים, עד כדי שלילת זכות הפעלת המונית מנהגים מטרידים. זאת, בשים לב שנהגי המוניות עובדים לרוב כעצמאים, ולכן אין אפשרות לנקוט בהליכי בירור תחת מעסיק - ומשרד התחבורה הוא הרגולטור שאחראי בפועל על הסדרת פעילותם.

5. עידוד עמידה בדרישות החוק למניעת הטרדה מינית

מוצע להעניק ניקוד נוסף במכרזי משרד התחבורה לגופים העומדים בדרישות החוק למניעת הטרדה מינית.

2 הטרדות מיניות ופגיעות מיניות במהלך לימודי נהיגה

רקע:

במהלך השנים התקבלו במרכזי הסיוע פניות רבות של תלמידות לנהיגה שהוטרו ממינית במהלך שיעורי נהיגה על ידי המורים לנהיגה, לרוב כשהיו קטינות. תופעה חמורה זו אף הגיעה לפני כשנתיים לפתחו של בית המשפט בעניינו של המורה לנהיגה אבנר חן (מבית הספר לנהיגה "אור ירוק") ("ת"פ 17-08-52050), אשר הואשם בעבירה של מעשה מגונה נגד תלמידתו הקטינה. בית משפט השלום בכפר סבא אומנם החליט ביום 24 ביוני 2018 לזכות את הנאשם מחמת הספק, אך מן ההחלטה עלה בבירור (לפי הודאתו של המורה) כי המורה נהג לפתוח את מכנסיו במהלך שיעורי הנהיגה ולגעת באזור מפשעתו. חרף קביעה חמורה זו, אסדרת תחום הוראת הנהיגה בישראל אינה מאפשרת דיווח משמעותי, שלילת היתר ההוראה ממורה מטריד או למצער ידוע תלמידות ותלמידים פוטנציאליים.

הסיטואציה הייחודית שבה נמצאות תלמידות צעירות לבדן עם מי שבמקרים רבים הוא גבר המבוגר מהן בשנים רבות, בתוך רכב סגור שנתון לשליטתו, תוך יחסי התלות הכרוכים בכך, עלולה ליצור פוטנציאל לסכנה של ממש.



המלצות:

1. הכשרות למורי/ות נהיגה

מוצע לקבוע הכשרות חובה ייעודיות על הטרדות מיניות לכלל מורי הנהיגה.

2. מנגנון דיווח וטיפול בהטרדות מיניות מצד מורים לנהיגה

מוצע להקים מנגנון להגשת תלונות מורים לנהיגה שהטרידו מינית, בלא צורך בהגשת תלונה פלילית. המנגנון ישמש לתיעוד ולבירור של התלונות שהתקבלו, תוך הסדרת חקיקה או תקנות מתאימות שיאפשרו לנקוט אמצעים משמעותיים, עד כדי שלילת היתר ההוראה, נגד מורים מטרידים.

משרד ראש הממשלה

נציבות שירות המדינה

רקע:

נציבות שירות המדינה היא יחידת סמך במשרד ראש הממשלה המופקדת על ניהול ההון האנושי והמערך הארגוני בשירות המדינה. כחלק מתפקידיה הנציבות אמונה על אכיפת הדין המשמעותי על עובדי המדינה. סמכויותיה של הנציבות נקבעו בחוקים הנוגעים לעובדים בשירות המדינה ובתקשי"ר (תקנון שירות המדינה).

החוק והתקנות באמצעות אפיק התלונה במקום העבודה וחובת המעסיק למינוי אחראית למניעת הטרדה מינית, אשר נדרשת לברר כל תלונה ביעילות וללא דיחוי, נועדו לתת מענה מקומי ומהיר למקרים של הטרדות מיניות. בירור מהיר של התלונה אמור להיות, בין היתר, חלופה להליך הפלילי ולאפשר למי שחוותה הטרדה מינית במקום העבודה להמשיך לעבוד מתוך ביטחון אישי. חרף מטרה ברורה זו, בשל המבנה של שירות המדינה ישנן בעיות רבות בטיפול בתלונות המוגשות לממונות במשרדי הממשלה ויחידות הסמך, כולל בתי החולים הממשלתיים ורשויות סטטוטוריות שונות. חלק גדול מן הבעיות המאפיינות הטרדה מינית במקומות עבודה מועצמות בשירות המדינה, ואף נוספות להן בעיות ייחודיות הנובעות מאופי הארגון, מבנהו ודרך פעולתו.

בניגוד לנעשה בשוק העבודה הפרטי, שם מנהל/ת הארגון מחויבת לפעול בתוך שבעה ימים מרגע קבלת סיכום והמלצות מהאחראית למניעת הטרדה מינית, הרי שבהתאם להנחיות התקשי"ר ובשל מבנה שירות המדינה, תלונות על הטרדה מינית המוגשות לממונות במשרדים או ביחידות הסמך מועברות לטיפול אגף החקירות בנציבות שירות המדינה. האחראיות למניעת הטרדה מינית (הממונות) במשרדים הן בפועל צינור להעברת המידע לאגף החקירות. ומכאן שהן האחראיות והן מנהל המשרד או יחידת הסמך אינם מוסמכים לטפל באירוע ואינם מוסמכים להשעות או לפטר נילונים אשר פעלו בשטחם. הדברים נכונים אף יותר כאשר מדובר במי שאינם כלל עובדי שירות המדינה (עובדי/ות קבלן, בנות/ני שירות לאומי, מתנדבות/ים, סטודנטים/יות ועוד).

במקום שהממונה המקומית, המכירה את הנפשות הפועלות ואת המשרד או היחידה על ייחודה ומורכבותה הספציפית, תספק פתרון מהיר ומותאם לכל אירוע ולכל נפגעת ונילון (בהתאם לרציונל של החוק והתקנות), וכפי שבהחלט אפשר לעשות במקרים רבים, מועברת התלונה לאגף החקירות בנציבות אשר באופן טבעי מנותק מן השטח. בגלל זה ובשל סיבות נוספות, משך הטיפול בכל תלונה ותלונה הוא ארוך למדי ויכול להימשך חודשים רבים ולעיתים אף למעלה משנה ויותר. אלא שמשך הטיפול הארוך אינו ערובה לטיפול מעמיק ויסודי, אלא להפך: יותר מ-80% מתיקי ההטרדה המינית נסגרים בנציבות ללא הליך משמעותי או פלילי, ורק 4% מגיעים לבית הדין למשמעת.⁴⁰

40 נתוני נציבות שירות המדינה, דוח איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית לשנת 2021.



המלצות:

לפיכך מומלץ לבצע רוויזיה כללית באופן הטיפול של נציבות שירות המדינה בתלונות על הטרדה מינית אשר תכלול, בין היתר:

1. **עדכון התקשי"ר וכלל דברי החקיקה הרלוונטיים.**
2. **האצלת סמכויות לממונות במשרדי המשלה וביחידות הסמך.**
3. **קביעת פרקי זמן קצובים וקצרים לבירור התלונות ויישום ההמלצות.**
4. **קביעת הליך עדכון קבוע ומוסדר למתלוננות בדבר אופן הטיפול בתלונה והתפתחויות בתיק.**

כן נדרש לוודא כי במקרים שבהם מוגש כתב אישום לבית הדין למשמעת של נציבות שירות המדינה לא תיפגע המתלוננת לאורך ההליך, הן מבחינה מקצועית והן מבחינה אישית.

יישום התוכנית הלאומית בממשלות ה־35–36

משרד המשפטים

- **מחלקות ייעודיות לעבירות מין:** בהמשך להמלצות ועדת ברלינר פעל האיגוד להקמת מחלקות ייעודיות לעבירות מין בבתי המשפט, בפרקליטות ובמשטרה.
- **בבתי המשפט:** נשיאת בית המשפט העליון פרסמה נוהל הכולל הנחיות המסדירות את העדת נפגעי/ות עבירות מין בבתי המשפט ואת יישום הוראות הדין בנושא זה, בשים לב למאפייני עבירות אלה ולצורכי נפגעי/ות עבירות המין בהליך הפלילי.
- **אנו מברכות את הנשיאה על פרסום הנוהל האמור ועל פעילותה הנמרצת ליישום, ובתוך כך מעודדות את הנשיאה ואת הנהלת בתי המשפט להמשיך את הטיפול והקידום של הנושא האמור.**
- **בפרקליטות:** פרקליטות המדינה, בהובלתו של המשנה לפרקליט המדינה, החלה בהטמעת ההמלצות בקרב המחוזות בפרקליטות, באמצעות הקצאת פרקליטים/ות ייעודיים/ות לטיפול בתיקים הנוגעים לעבירות מין, בליווי מתאים והכשרות ייעודיות.
- **אנחנו מעודדות את הפרקליטות בהובלת המהלך המתואר ומקוות ללוות את המשך הטמעת הפרקטיקה האמורה בכלל מחוזות הפרקליטות.**
- **במשטרה:** מאז שנת 2018 הוקמו במשטרת ישראל 16 מחלקי משפחה. מחלקי המשפחה נועדו לתת מענה לטיפול במקרי עבירות מין, וכן בעבירות אלימות במשפחה ובעבירות כלפי חסרי ישע. מחלקי המשפחה מאוישים בחוקרי עבירות מין אשר עברו הכשרות ייעודיות ובעובדים/ות סוציאליים/ות. בשנת 2022–2023 צפויים להיפתח עוד 12 מחלקי משפחה.
- **אנו מברכות על הקמת מחלקי המשפחה ומעודדות את משטרת ישראל להמשיך את תוכנית פתיחת מחלקי המשפחה, כפי שתוכנן, ואף מעבר לכך – כמו שפורט בהמלצותינו המעודכנות.**
- **חוק התיישנות אזרחית:**⁴¹ התיקון לחוק מאריך את תקופות ההתיישנות ומרחיב את האפשרות של נפגע/ת עבירת מין להגיש תביעות אזרחיות בגין עבירות מין, הן נגד הפוגע והן נגד צדדים נוספים הנושאים באחריות לפגיעה. החוק מרחיב את אפשרויות התביעה בשני מישורים: ראשית, תקופת ההתיישנות הוארכה עד גיל 35 גם כאשר התביעה אינה נגד הפוגע עצמו אלא נגד צדדים שלישיים, דוגמת מוסד שברשלנותו לא מנע את הפגיעה; שנית, נקבע כי קיומו של ההליך הפלילי נגד הפוגע לא יביא לקיצור תקופת ההתיישנות האזרחית הבסיסית, והיא תימשך עד גיל 35, כמו תקופת ההתיישנות במקרה שבו כלל לא התנהל הליך פלילי. כמו כן, החוק קובע כי אם הוגש כתב אישום בעניין עבירות מין מסוימות שבוצעו בקטין (וכן בעניין התעללות בקטין בידי אחראי עליו) תהיה הארכה אוטומטית של שנה מיום שההרשעה הפכה סופית, כדי להגיש תובענה אזרחית, גם אם תקופת ההתיישנות האזרחית חלפה.
- **חוק חיסיון מטפל-מטופל:**⁴² התיקון לחוק מבצר את מעמדו של החיסיון על חומרים טיפוליים – רשומות ומסמכים של פסיכיאטרים, פסיכולוגים או עובדים סוציאליים הנוגעים לנפגעות/ים בעבירות מין ועבירות

41 את הצעת החוק הגישו חברות הכנסת מיכל רוזין, מיכל שיר סגמן ועאידה תומא סלימאן.

42 את הצעת החוק הגישו חברות הכנסת מיכל רוזין, מירב בן ארי ואבתיסאם מראענה.

אלימות חמורה במשפחה. התיקון לחוק צמצם במידה רבה את המקרים שבהם יוכלו רשויות אכיפת החוק להסיר את החיסיון והגדיל את מעורבותו/ה של נפגע/ת העבירה בהחלטה כאמור.

- **חוק המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות:**⁴³ התיקון לחוק קובע כי אם בית המשפט הטיל על נאשם לשלם פיצוי לנפגע/ת עבירה, המרכז לגביית קנסות ישלם את סכום הפיצוי שנפסק עד גובה של 10,000 ש"ח – פיצוי ביניים שמעבירה המדינה באמצעות המרכז. משמעות התיקון החדש היא שנפגעות ונפגעים יזכו לפיצוי כספי מיידי לאחר הרשעת הפוגע, בשונה מהמצב כיום.
- **תיקון לתקנות לתיקון סדרי הדין (חקירת עדים) (גביית עדות מתלונן בשל עבירת מין שלא בפני הנאשם):**⁴⁴ בתיקון שנעשה לתקנות האמורות, קוצרה הדרישה להגשת בקשה למסור עדות מתלונן/ת שלא בפני הנאשם ל-14 יום לפני מסירת העדות, במקום 20 יום. כמו כן, הוסרה הדרישה לצירוף ראיות בכתב לשם הוכחת הטענה שמתן העדות בנוכחות הנאשם עלולה לפגוע במתלונן/ת או לפגום בעדות.
- **חוק זכאות לסיוע משפטי:**⁴⁵ הצעת החוק מבקשת להבטיח כי נפגעות ונפגעי עבירות מין יזכו לייעוץ ולייצוג של עורך/ת דין מיחידת הסיוע המשפטי מרגע הגשת התלונה. הצעה זו היא הרחבה לחוק שהעברנו בשנת 2017, אשר קובע זכאות לסיוע משפטי רק בנוגע לעבירות אינוס ורק מרגע הגשת כתב אישום. הצעת החוק עברה במליאת הכנסת בקריאה ראשונה, ואנו מקווים כי הליכי החקיקה בעניינה יימשכו במהירות בכנסת הקרובה שתכונן.
- **שירותי ייעוץ סוציאלי-ויקטמולוגי לפרקליטות:** המלצתנו למתן שירותי ייעוץ סוציאלי-ויקטמולוגי לפרקליטים/ות המטפלים/ות בתיקי עבירות מין, מאנשי מקצוע בתחום, התקבלה, תוקצבה באופן ייעודי, והפרקליטות אף החלה בהליכים של מכרז לטובת הנושא האמור. מטרתו של ייעוץ זה הוא להקנות לפרקליטים ארגז כלים בתחום הטיפול ולתת נקודת מבט נוספת, מקצועית-ייעודית, אשר תסייע בהערכת תיק החקירה והכרעה בגורלו.

משרד הבריאות

- **חוק שמירת ערכות אונס:**⁴⁶ התיקון לחוק זכויות נפגעי עבירה הסדיר את הנהלים לשמירת ערכות אונס הנלקחו מנפגעות/י תקיפה מינית ומכילות ראיות פורנזיות (דוגמת תאי עור, שערות, דם, זרע וחומרים ביולוגיים אחרים). נקבע כי ערכות האונס יישמרו לתקופה של 50 שנים. עוד נקבעו נהלים למיקום ולאופן של נטילתה ושמירתה. התיקון לחוק גם מחייב ליידע נפגע/ת העבירה בנוגע לשלבים בהליך.
- **פתיחת חדרים אקוטיים חדשים:** משנת 2020 ועד היום הוקמו 2 חדרים אקוטיים חדשים – אילת (יוספטל) ונצרת (בית החולים האנגלי), וחדר אקוטי נוסף צפוי להיפתח בקרוב בתל אביב (איכילוב). הקמתם של שני חדרים נוספים תוקצבה זה מכבר, ברחובות (קפלן) ובנהריה (המרכז הרפואי לגליל), אך רק החדר האקוטי בקפלן עבר את שלב המכרז, והסכם רשמי בנוגע לפתיחת החדר האקוטי בנהריה צפוי להיחתם בתקופה הקרובה. ועדת שולט לטיפול אקוטי בנפגעי ונפגעות תקיפה מינית במערכת הבריאות נדרשה להחליט על פתיחת חדרים אקוטיים נוספים, ואיגוד מרכזי הסיוע לקח חלק בעיצוב מתווה פתיחת החדרים האקוטיים. בתוך כך, האיגוד המליץ להקים חדר אקוטי, בין השאר, בנצרת, בבית החולים איכילוב, בשפלה הדרומית ובגליל. אפשר לראות אפוא כי כל המלצותינו נתקבלו. נוסף על כך, האיגוד לקח חלק בכינון חוזר מנכ"ל שפרסם משרד הבריאות להסדרת הטיפול הניתן במערכת הבריאות לאחר פגיעה מינית, ובכלל זה בחדרים האקוטיים. הנוהל, אשר הומלץ על פרסומו ותוכנו בתוכנית הלאומית, כולל בין השאר התייחסות להנגשת המידע לנפגעות.

43 הצעת החוק מבוססת על יוזמה ושיתוף פעולה בין האיגוד למשרד המשפטים.

44 התיקון מבוסס על יוזמה ושיתוף פעולה בין האיגוד למשרד המשפטים.

45 הצעת החוק מבוססת על יוזמה ושיתוף פעולה בין האיגוד למשרד המשפטים.

46 את הצעת החוק הגישה חברת הכנסת מירב בן ארי.

אנחנו מברכות את משרד הבריאות על הקמת החדרים האמורים ומעודדות הקמת חדרים אקוטיים נוספים בהתאם לפריסה גיאוגרפית רלוונטית.

- **התליית רשיונו של רופא שהורשע בעבירת מין:**⁴⁷ התיקון לפקודת הרופאים קובע כי רשיונו של רופא שהורשע בעבירת מין יותלה החל ממועד הרשעתו ועד לסיום ההליכים המשמעותיים בעניינו.

משרד החינוך

- **תוכנית לימודים חובה בנושא מיניות בריאה ומניעת פגיעה מינית במערכת החינוך:** בסוף שנת הלימודים תשפ"ב, בחודש יוני 2022, הכריז משרד החינוך בהובלת שפ"י (השירות הפסיכולוגי הייעוצי) כי תוכנית "כישורי חיים" תכלול תוכנית לימודים חובה בנושא מיניות בריאה ומניעת פגיעה מינית לתלמידות ותלמידים בכל הגילים, בהתאם לדרישה שהציב האיגוד ובמסגרת שיתוף פעולה בין האיגוד למשרד.

משיצאה ההכרזה האמורה, אנו מחכות לתקצובה ויישומה בהתאם, כמפורט בתוכנית הלאומית המעודכנת.

המשרד לביטחון פנים

- **פיקוח טכנולוגי להבטחת קיומו של צו הגנה:** בחודש יולי 2022 עברה הצעת החוק בקריאה ראשונה במליאת הכנסת. הצעת החוק, שלגולגוליה השונים היה שותף האיגוד עם קואליציית ארגונים נוספת, מבקשת לאפשר לבתי המשפט להטיל תנאים לפיקוח על קיומו של צו הגנה באמצעות שימוש באמצעי פיקוח טכנולוגי. אמצעי זה יאפשר פיקוח ומעקב אשר יבטיחו שצו ההגנה אינו מופר. הצעת החוק בנוסחה כיום מוחלת על עבירות אלימות במשפחה.

כשותפות משמעותיות בקידומה של ההצעה אנו קוראות להמשיך את הליכי החקיקה ולהחילה גם על עבירות המין.

47 את הצעת החוק הגישה חברת הכנסת מיכל רוזין.