



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

דיווח לעובדים סוציאליים לחוק הנוער

על פגיעה בקטינים

מוגש לוועדה לזכויות הילד

כ"ז בשבט תשע"ב
20 בפברואר 2012

כתיבה: מריה רבינוביץ
אישור: שרון סופר, ראש צוות

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 64 08 240 / 1

פקס: 02 - 64 96 103

www.knesset.gov.il/mmm

מסמך זה נכתב לבקשת חה"כ זבולון אורלב, יו"ר הוועדה לזכויות הילד, בעקבות נתונים שפרסמה המועצה לשלום הילד בשנתון "ילדים בישראל" 2011, ולפיהם יש פער ניכר בין מספר הדיווחים לעובדים סוציאליים לחוק הנוער למספר התיקים הנפתחים במשטרה בגין עבירות פגיעה בקטין.

בשנת 2006 קבעה הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה, בראשות פרופסור הלל שמיד, הגדרה מוסכמת לילדים ובני נוער בסיכון, ולפיה:

ילדים ובני נוער בסיכון הם ילדים ובני נוער החיים במצבים המסכנים אותם במשפחתם ובסביבתם, ובשל מצבים אלה נפגעת יכולתם לממש את זכויותיהם על-פי האמנה הבין-לאומית לזכויות הילד בתחומים האלה: קיום פיזי והתפתחות, השתייכות למשפחה, למידה ורכישת מיומנויות, רווחה ובריאות רגשית, השתייכות והשתתפות חברתית והגנה מפני אחרים ומפני התנהגויות מסכנות שלהם את עצמם.¹

על-פי נתוני המועצה לשלום הילד לשנת 2011, מ-430,865 ילדים המוכרים למחלקות לשירותים חברתיים, 344,438 מוגדרים נתונים בסיכון ישיר / משפחתי, כלומר סובלים מבעיות המסכנות את חייהם התקינים ואת התפתחותם, בהם כ-38,000 ילדים בני שנה עד שלוש שנים, כ-52,000 ילדים בני ארבע עד שש, כ-160,000 בני שבע עד 12 וכ-95,000 בני 13 עד 17.²

השירות לילד ולנוער במשרד הרווחה והשירותים החברתיים הוא השירות המרכזי המופקד על ההגנה על שלומם ועל רווחתם הפיזית והנפשית של ילדים ובני נוער עד גיל 18 הנתונים במצבי סיכון וסכנה במשפחותיהם, בסביבת מגוריהם או בכל מקום אחר בישראל. השירות עוסק בקביעת מדיניות ארצית, בייזום ופיתוח תוכניות ובפיתוח כוח-אדם. מטרתו המרכזית היא לאתר ילדים ובני נוער בסיכון, לטפל בהם ולהציע להם ולהוריהם שירותים אשר יעזרו למנוע או לצמצם את הסיכון. השירות אחראי לעבודתם העובדים הסוציאליים לחוק הנוער.³

במסמך עולים בין היתר הממצאים המפורטים להלן:

- בשנת 2010 נרשמו במשרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן גם: משרד הרווחה) כ-34,800 פניות חדשות לעובדים סוציאליים לחוק הנוער, כ-1,000 פניות יותר משנת 2009.
- יצוין כי במשרד הרווחה מסכמים את הנתונים על-פי דיווחים מהרשויות המקומיות, המועברים למשרד בסיום כל שנה. הנתונים ברשויות מקומיות מסוכמים ומועברים לא באופן מלא, ולעתים יש פערים בין הנתונים הרשומים ובין המצב בפועל. כמו כן, לא כל האירועים שהתרחשו מדווחים לעובד סוציאלי; יש מי שסבורים כי המקרים המדווחים הם בבחינת קצה הקרחון, ורוב המקרים אינם מדווחים.

1 הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה בראשות פרופסור הלל שמיד, דין-וחשבון, מרס 2006.

² המועצה הלאומית לשלום הילד, ילדים בישראל, שנתון סטטיסטי 2011, עמ' 545.

³ אתר האינטרנט של משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מידע בנושא ילדים ונוער בסיכון, כניסה אחרונה: 16 בפברואר 2012.



- 20%–21% מן הפניות החדשות לאותה שנה (בשנים 2008–2010) לעובדים סוציאליים לחוק הנוער הועברו לטיפול המשטרה.
- במשרד הרווחה מציינים כמה הסברים לפער בין מספר התיקים שנפתחו במשטרה בגין עבירות נגד קטינים למספר הדיווחים לעובדים סוציאליים לחוק הנוער. אחד ההסברים הוא שחלק מהפניות לעובדים סוציאליים לחוק הנוער אינן עניין לטיפול משטרה אלא להתערבות טיפולית של עובד סוציאלי לחוק הנוער. במשרד מדגישים כי אין להתייחס לכל הפניות לעובדים סוציאליים לחוק הנוער כאל דיווחים על ילדים נפגעי התעללות.
- בפברואר 2010 הוגשו המלצות הוועדה הבין-משרדית לאיתור קטינים נפגעי התעללות ולהגנה עליהם (ועדת וינטר), שהוקמה ביוזמת מנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים. בדוח הוועדה הודגשה החשיבות של שיתוף במידע בין נותני השירותים המטפלים בקטינים ובבני משפחתם ושל תיאום ביניהם לאיתור קטין נפגע ולמניעת הישנות הפגיעה או החמרתה. הוועדה המליצה ליצור מסגרת חוקית שתאפשר העברת מידע בין אנשי המקצוע המטפלים בילדים בסיכון ובמשפחותיהם.
- בדצמבר 2010 פורסם תזכיר חוק שהוכן בעקבות המלצות הוועדה – חוק קבלה, מסירה ושיתוף במידע על קטין או בן משפחתו, התשע"א-2010. נציג הלשכה המשפטית של משרד הרווחה והשירותים החברתיים אמר שהמשרד הגיע להסכמה עם משרד המשפטים, משרד הבריאות, המשרד לביטחון הפנים והמשטרה בדבר נוסח החוק, וכעת מתנהל משא-ומתן בין הנהלת משרד הרווחה ובין אגף התקציבים במשרד האוצר על התקציבים וכוח-האדם שיידרשו ליישום החוק.



1. דיווח על פגיעה בקטין

דיווח על פגיעה בקטין עשוי להגיע לכמה גורמים במערכות שונות, ובהן שירותי הרווחה, מערכת החינוך, מערכת הבריאות וגורמי המשטרה. הטיפול בקטינים אלו מסור בידי העובדים הסוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים שברשויות המקומיות.

1.1 עובדים סוציאליים לחוק הנוער

עובד סוציאלי לחוק הנוער (טיפול והשגחה) הוא עובד סוציאלי שעבר הכשרה מיוחדת לשמש כמופקד על קיום הוראות חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960 (להלן: חוק הנוער). החוק נועד להגן על קטינים עד גיל 18 הנתונים במצבי סיכון גבוה לחייהם, לבריאותם הפיזית ולבריאותם הנפשית. ההגנה נדרשת כאשר ההורים או האחראים לילד אינם מסוגלים לטפל בו או מסכנים אותו. החוק מורה לשירותי הרווחה בכלל ולעובדים הסוציאליים בפרט להתערב ולפעול להגנה על קטין הנקלע למצב של סכנה.⁴

בחוק הנוער ניתנה בידי עובד סוציאלי לחוק הנוער הסמכות לקבוע את אופן ההגנה על הקטין הנזקק ואת הטיפול בו.

לפי חוק הנוער קטין הוא קטין נזקק כשמתקיים בו אחד מאלה:

- לא נמצא אחראי לו ;
- האחראי לקטין אינו מסוגל לטפל בו או להשגיח עליו או שהוא מזניח את הטיפול או ההשגחה ;
- הוא עשה מעשה שהוא עבירה פלילית ולא הובא לפלילים ;
- הוא נמצא משוטט, פושט יד או רוכל בניגוד לחוק עבודת הנוער, התשי"ג-1953 ;
- הוא נתון להשפעה רעה או שהוא חי במקום המשמש דרך קבע מקום עבירה ;
- שלומו הגופני או הנפשי נפגע או עלול להיפגע מכל סיבה אחרת ;
- הוא נולד סובל מתסמונת חסר בסם (סינדרום גמילה).

עובד סוציאלי לפי חוק הנוער צריך לשקול פנייה לבית-משפט לנוער במקרים שבהם הקטין זקוק להגנת החוק ובית-המשפט. כאשר הקטין בסכנה חמורה והוריו אינם משתפים פעולה בהגנה עליו, חובה על-פי חוק לפעול להגנתו. ההגנה נדרשת בין אם ההורים אינם מסוגלים ובין אם הם אינם רוצים לשתף פעולה בהגנה על הילד. עובד סוציאלי פונה לבית-המשפט לנוער ומציג את עובדות המקרה. לאחר האזנה להורים, לקטין, אם הדבר אפשרי, ולעורך-דינם, מתקבלת ההחלטה אם להכריז על הקטין נזקק להגנת החוק. אם מצא בית-המשפט לנוער כי הקטין נזקק להגנת החוק, הוא יקבע את דרכי הטיפול בו על-פי ההצעות שיוגשו לפניו. **העדיפות היא לאפשר סיוע המוסכם על הקטין ועל משפחתו ולהעדיפו על סיוע כפוי.**⁵

⁴ אתר האינטרנט של משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מידע בנושא ילדים ונוער בסיכון, כניסה אחרונה: 16 בפברואר 2012.

⁵ ש.ם.



1.2 חובת דיווח לרשויות החוק בנושא עבירות שנעברו בקטינים על-פי חוק העונשין, התשל"ז-1977.

סעיף 368ד לחוק העונשין, התשל"ז-1977,⁶ מסדיר את חובת הדיווח לרשויות החוק בנושא עבירות שנעברו בקטינים (עד גיל 18) על-ידי האחראים להם, בהם בני משפחה שאינם קטינים,⁷ בן משפחה שלהם מתחת לגיל 18 או במוסד חינוכי.

בחוק העונשין פורטו סוגים של עבירות בקטינים המחייבות חובת הדיווח למשטרה, ובהן: תקיפת הקטין או חסר ישע הגורמת לחבלה של ממש;⁸ התעללות בקטין;⁹ עבירות זנות ותועבה;¹⁰ הזנחה.¹¹

לפי סעיף 368ד, אם "היה לאדם יסוד סביר לחשוב כי זה מקרוב נעברה עבירה בקטין או בחסר ישע בידי האחראי לו, חובה על האדם לדווח על כך בהקדם האפשרי לעובד סוציאלי שמונה לפי חוק, או למשטרה; העובר על הוראה זו, דינו מאסר שלושה חודשים".

חובת דיווח מחמירה יותר מוטלת על אנשי מקצוע – רופא, אחות, עובד חינוך, **עובד סוציאלי, עובד שירותי רווחה**, שוטר, פסיכולוג, קרימינולוג, מטפל פארה-רפואי או מנהל או איש צוות במוסד שבו שוהים קטינים. חובת הדיווח של אנשי המקצוע גוברת על החיסיון המקצועי שהם מחויבים לו, ואינה מוגבלת בזמן.¹² העובר על הוראה זו דינו מאסר שישה חדשים. חובת הדיווח המחמירה מוטלת גם על האחראי לקטין.

כאשר עובד סוציאלי שמונה לפי חוק מקבל דיווח לפי סעיף זה, עליו להעביר אותו למשטרה בצירוף המלצתו לפעול או להימנע מלפעול בעניין, אלא אם כן קיבל אישור שלא להעביר את הדיווח למשטרה מאחת הוועדות שהקים שר המשפטים לעניין זה (ועדות פטור: על-פי סעיף זה, חברי הוועדה הם נציג פרקליט המחוז, שהוא יושב-ראש הוועדה, קצין משטרה בדרגת רב-פקד ומעלה ועובד סוציאלי שמונה לפי חוק לאותו מחוז). על העובד הסוציאלי לחוק הנוער לדווח למשטרה בכל מקרה הנחשב עבירה לפי חוק העונשין, ואין לו שיקול דעת בעניין זה.¹³

יצוין כי על-פי סעיף זה חובת הדיווח אינה חלה על קטין.

לפי סעיף זה, כאשר מגיע למשטרה דיווח על פגיעה בקטין, עליה להעביר אותו לעובד סוציאלי שמונה לפי חוק, ולא לפעול לפני התייעצות עמו, אלא אם כן נדרשת פעולה מיידיית שאינה סובלת דיחוי, ואין בפעולה מיידיית כדי לפטור מחובת העברת המידע לעובד סוציאלי שמונה לפי חוק והתייעצות עמו לאחר מכן.

⁶ סעיף 368ד פרקים (א) ו-(ב) לחוק העונשין, התשל"ז-1977, חובת דיווח; סעיף זה נוסף לחוק בתיקון בשנת 1990.

⁷ לפי הגדרות החוק, אחראי לקטין הוא "הורה או מי שעליו האחריות לצורכי מחייתו, לבריאותו, לחינוכו או לשלמו של קטין", וכן "בן משפחה של קטין... שמלאו לו 18 שנים... והוא אחד מאלה: בן זוגו של הורו, סבו או סבתו, אחיו או אחותו, גיסו או גיסתו, דודו או דודתו".

⁸ חבלה ממשית (סעיף 368 ב(א)) או חבלה חמורה (סעיף 368 ב(ב)), לעניין זה "חבלה" – גופנית או נפשית.

⁹ סעיף 368ג, נפשית או פיזית.

¹⁰ סעיף 368ד.

¹¹ סעיפים 368ד(ח)(4), 362.

¹² סוכם על-ידי אתי וייסבלאי במסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת תפקידה של מערכת החינוך בזיהוי ואיתור ילדים בסיכון, פברואר 2012, באתר האינטרנט של הכנסת;

עו"ד דרורה נחמני-רות, מחלקת ייעוץ וחקיקה – פלילי, לשעבר יו"ר ועדת הפטור של פרקליטות מחוז ירושלים, שיחת טלפון, 19 בפברואר 2012;

חובת דיווח אינה מוטלת על עורך-דין פרטי של הלקוח – יש לו חיסיון מוחלט מפני חובת דיווח בסעיף זה. עורך-דין במשרד ממשלתי אינו נכלל בקטגוריה זו ועליו חלה חובת דיווח כמפורט בחוק.

¹³ עו"ד דרורה נחמני-רות, מחלקת ייעוץ וחקיקה – פלילי, לשעבר יו"ר ועדת פטור, של פרקליטות מחוז ירושלים, שיחת טלפון, 19 בפברואר 2012.



1.3 תפקידו של עובד סוציאלי לחוק הנוער בעת קבלת דיווח על חשד פגיעה בילד

כאשר עובד סוציאלי לחוק הנוער מקבל דיווח על חשד עבירה נגד קטין עליו לנקוט פעולות אלה:

- לבדוק אם מדובר במצב חירום של סכנה מיידית, אם יש סכנה של המשך פגיעה, אם יש חשש שחשיפת המידע תסכן את הקטין ואם יש חשש להעלמת ראיות;
- לערוך איסוף מידע ראשוני על האירוע, המעורבים בו, סוג וחומרת הפגיעה ורמת הסיכון;
- להעריך את חומרת הפגיעה לצורך קבלת החלטות; אירוע חירום דורש התערבות מיידית, כלומר דיווח מיידי למשטרה, עם הנחיות ברורות לפעול תוך הגנה על הקטין. על העובד הסוציאלי לחוק הנוער לפנות טלפונית למשטרה ולבקש את התערבותה המיידית בתיאום עם המלצות ראשוניות, כולל חקירת ילדים, הרחקת הפוגע וכו';
- במקרים מיוחדים על העובד הסוציאלי לחוק הנוער לפנות מיידית לוועדת פטור ולבקש פטור זמני מדיווח למשטרה לצורך היערכות;
- פגיעות מיניות, אונס, מעשה סדום, מעשים מגונים, התעללות מינית, התעללות פיזית – מוגדרים מצבי חירום מבחינת הצורך בהתערבות מיידית אך דורשים תכנון זהיר של התערבות כדי להבטיח הגנה מרבית ונכונה על הקטין. במקרים אלו ניתן מענה מיידי של גורמי הרווחה הטיפוליים;
- עובד סוציאלי לחוק הנוער יעמוד בקשר שוטף עם המשטרה עד קבלת ההחלטה על העמדה לדין או סיום ההליך המשפטי.¹⁴

לדברי הגב' חנה סלוצקי, עובדת סוציאלית ראשית לחוק הנוער במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, בעבר היתה במשטרת ישראל כתובת אחת לטיפול בחסרי ישע קטינים. משנת 2000, בעקבות שינויים ארגוניים, תחום הטיפול בקטינים חסרי ישע מפוזר בין יחידות שונות ולעובד סוציאלי לחוק הנוער יש קושי בקיום קשר עם גורמי המשטרה בכל הקשור לדיווח, לחקירות ולמעקב אחר הטיפול במקרה. **הניסיונות ליצור עם משטרת ישראל הליך עבודה מסודר וממוקד יותר לא צלחו עד כה.**¹⁵

1.4 טיפול המשטרה בתיקי עבירות כלפי קטינים שיש בהן חובת דיווח לפי חוק העונשין¹⁶

לפי המידע שהתקבל ממשטרת ישראל, המשטרה מטפלת בתיקים שנפתחו בגין עבירות כלפי קטינים שיש בהן חובת דיווח לפי חוק העונשין בהתאם לחוק ולהנחיות שגובשו בתיאום עם הגורמים הרלוונטיים במשרד הרווחה.

¹⁴ חנה סלוצקי, עו"ס ראשית לחוק הנוער, מכתב, התקבל בדואר אלקטרוני, 19 בפברואר 2012.

¹⁵ שם.

¹⁶ מפקח נילי זאולן, מחקר נוער: ילדים נפגעי התעללות 2006–2011, תשובת משטרת ישראל על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התקבלה בדואר אלקטרוני, 20 בפברואר 2011.



עם קבלת דיווח על חשד לפגיעה בקטין בעבירות כאמור, לפני תחילת חקירה, החוקר מתייעץ עם עובד סוציאלי לחוק הנוער. נוסף על כך הוא שולח הודעה בכתב לעובד סוציאלי לחוק הנוע בפקס או באמצעי אחר, לא יאוחר משני ימי עבודה מקבלת הדיווח.

בעת טיפול באירוע בשטח, מועבר דיווח לעובד סוציאלי לחוק הנוער ונבדקת האפשרות שיגיע למקום. דיווחים מעובדים סוציאליים לחוק הנוער מגיעים למשטרה בכתב ובצירוף ההמלצה להמשך הטיפול. אירוע חירום שהגיע לידיעת עובד סוציאלי לחוק הנוער מדווח טלפונית באופן מיידי לתחנת המשטרה. אם עובד סוציאלי לחוק הנוער המליץ להימנע מפעולה משטרתית, או שלא הגיעה תגובה, אפשר לעכב את החקירה עד חודש ימים. בחלוף חודש תחליט המשטרה כיצד לנהוג ותודיע על כך לעובד סוציאלי לחוק הנוער. אם הממונה על החקירה התרשם, מהמידע שלפניו, כי אין לעכב את החקירה, ישקול לפתוח בחקירה מיידי ולדווח על כך לעובד סוציאלי לחוק הנוער.

בכל שלב בחקירה יש אפשרות להיוועץ בעובד סוציאלי לחוק הנוער, בהתאם לנסיבות ולצורך העולה מהחקירה. לבקשת עובד סוציאלי לחוק הנוער אפשר להודיע לו על החלטות שהתקבלו, במיוחד בכל הקשור לשחרור החשוד ממעצר.

תיקים שהחקירה בהם הסתיימה מועברים לגורם המוסמך, על-פי רב לפרקליטות, להחלטה אם להעמיד את החשודים לדין, בצירוף חוות דעת עובד סוציאלי לחוק הנוער, ככל שהתקבלה.

2. נתונים על דיווח לעובדים סוציאליים לחוק הנוער על פגיעה בקטינים

עובדים סוציאליים לפי חוק הנוער במחלקות לשירותים חברתיים שברשויות המקומיות מטפלים בדיווחים על חשד לפגיעה בקטינים.

לפני הצגת הנתונים על פניות לעובדים סוציאליים לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה) יודגש כי לא כל האירועים המתרחשים מדווחים לעובד סוציאלי, ולכן לא כל המקרים של פגיעה בקטין מוכרים לשירותי הרווחה. יש מי שסבורים כי המקרים המדווחים הם בבחינת קצה הקרחון, ורוב המקרים אינם מדווחים.¹⁷

בדוח מבקר המדינה שעסק בטיפול הרשויות המקומיות בהגנה על קטינים ועל זקנים חסרי ישע בתחומן הוצגו נתוני סקר שנעשה בשנת 2009 על עמדות הציבור בישראל בכל הקשור לפגיעה בילדים. מנתוני הסקר עולה כי אף ש-20% מהאוכלוסייה נתקלו בפגיעה ובהתעללות בילדים, רק כמחציתם דיווחו על כך (10%). מהסקר עולה כי "ככל שהציבור ילמד לזהות התנהגויות הוריות שונות כתופעות של התעללות והזנחה, גדול יותר הסיכוי לדיווח לרשויות על התנהגויות אלו... אחד המחסומים לדיווח הוא חוסר ידע לגבי כללי הדיווח, העלול לפגוע בנכונות לדווח".¹⁸

¹⁷ יפה ציונית, המרכז למחקר ופיתוח במועצה לשלום הילד (עורכת השנתון "ילדים בישראל 2011"), שיחת טלפון, 15 בפברואר 2012; מכון "חרוב" (ע"ר), פניות לפקיד סעד והטיפול בהם: סיכום ממצאים לשנת 2008; רחל סבו-לאל וטליה חסין, מצבי סיכון בקרב ילדים ובני נוער: איתור ומיפוי במסגרת התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון, משרד הרווחה והשירותים החברתיים; "מאיר-ס-גוינט-מכון ברוקדייל", מרכז אנגלברג לילדים ולנוער, מאי 2011.

¹⁸ דוח מבקר המדינה; רמי בנבנישתי, הלל שמיד, סקר עמדות הציבור כלפי פגיעה בילדים והדיווח לרשויות, ירושלים; מכון "חרוב", אפריל 2010.



2.1 נתוני משרד הרווחה והשירותים החברתיים¹⁹

במשרד הרווחה והשירותים החברתיים אין כיום מערכת ממוחשבת לרישום הדיווחים המועברים לעובדים הסוציאליים לחוק הנוער. במשרד מסכמים את הנתונים על-פי דיווחים מהרשויות המקומיות המועברים למשרד בסיום כל שנה. הנתונים ברשויות המקומיות מסוכמים ומועברים לא באופן מלא, ולעתים יש פער בין הנתונים הרשומים ובין המצב בפועל.²⁰

ממשרד הרווחה נמסר כי הוא החל, בשיתוף עם מכון "חרוב", בתהליך הדרגתי של איסוף נתונים על הפניות לעובדים סוציאליים לחוק הנוער והטיפול בהן. במסגרת תהליך זה יפותחו הכלים והאמצעים ליצירת מאגר נתונים רב-שנתי מקיף ומהימן. כיום יש בידי המשרד נתונים זמינים על מספר הפניות עד שנת 2010, ואיסוף הנתונים לשנת 2011 נמצא בסיומו.

בטבלה שלהלן מסוכמות הפניות לעובדים סוציאליים לחוק הנוער בפילוח לפי סוג העבירה והטיפול בשיתוף עם משטרת ישראל בשנים 2008–2010:

טבלה 4: פניות לעובדים סוציאליים לחוק הנוער בפילוח לפי סוג העבירה והטיפול בשיתוף עם משטרת ישראל בשנים 2008–2010			
2010	2009	2008	
34,893	33,751	34,410	סך הכול פניות חדשות
12,411	12,305	12,002	אלימות פיזית
5,025	5,275	5,937	אלימות מינית
12,962	12,580	15,523	הזנחה
4,505	4,582	---	דיווח על פגיעה בין קטינים – פגיעה מינית ופגיעה פיזית (קטיין פוגע בקטיין)
14,058	13,018	16,668	טיפול הניתן לאור חוק הנוער
7,219	7,315	7,276	דיווחים שהוגשו למשטרה
1,546	1,666	1,386	פניות לוועדת פטור

בשנת 2008 דווחו למשטרה כ-21% מכלל הדיווחים החדשים לעובד סוציאלי לחוק הנוער; בשנת 2009 – כ-22% מן הדיווחים ובשנת 2010 – כ-21% מן הדיווחים לעובד סוציאלי לחוק הנוער דווחו על-ידי המשטרה.

במשרד הרווחה מדגישים כי אין להתייחס לכל הפניות לעובדים סוציאליים לחוק הנוער כדיווחים על ילדים נפגעי התעללות.

¹⁹ אם לא צוין אחרת: חנה סלוצקי, עובדת סוציאלית ראשית לחוק הנוער, מכתב, התקבל בדואר אלקטרוני, 19 בפברואר 2012.

²⁰ ש.ם.



2.2 נתוני המועצה לשלום הילד

על-פי נתוני המועצה לשלום הילד, בשנת 2010 נרשמו כ-47,000 פניות לעובדים סוציאליים לחוק הנוער, עלייה בכ-1,500 פניות משנת 2009, שבה נרשמו כ-45,600 דיווחים.²¹

נראה שיש פער בין הנתונים של משרד הרווחה ובין הנתונים של המועצה לשלום הילד בדבר מספר הדיווחים לעובדים סוציאליים לחוק הנוער. הדבר ניתן להסבר על-ידי מאפייני הנתונים הנאספים בשני הגורמים: במשרד הרווחה מוצגים נתונים על הדיווחים החדשים שהתקבלו באותה שנה, ואילו בנתוני המועצה לשלום הילד נכללים לא רק פניות חדשות לעובדים סוציאליים לחוק הנוער אלא גם מקרים שדווח עליהם בעבר ונמשך עדיין טיפול העובד הסוציאלי בקטין שדווח עליו.²²

2.3 נתוני המשטרה

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה למשרד לביטחון הפנים בבקשה לקבל נתונים על למספר התיקים שנפתחו בגין עבירות כלפי קטינים שיש בהן חובת דיווח על-פי חוק העונשין. מהמשרד נמסרו נתונים חלקיים בלבד, שאין בהם התייחסות לכל העבירות על-פי החוק, בשל "תקלה במערכת" הנתונים שאינה מאפשרת הפקת נתונים מלאים בשלב זה. כמו כן נמסר מהמשטרה כי אין באפשרותה להפיק נתונים על מספר הדיווחים שהתקבלו במשטרה על ילדים נפגעי התעללות מהעובדים הסוציאליים לחוק הנוער, וגם לא נתונים על הדיווחים שנשלחו על-ידי המשטרה על ילדים נפגעי התעללות לעובדים סוציאליים לחוק הנוער.²³

לפיכך יוצגו להלן נתונים על מספר התיקים שנפתחו במשטרת ישראל בגין עבירות כלפי קטינים שהוצגו בשנתון ילדים בישראל 2011 של המועצה לשלום הילד.

²¹ המועצה הלאומית לשלום הילד, מכון "חרוב", ילדים בישראל, שנתון 2011, דצמבר 2011.

²² יפה ציונית, המרכז למחקר ופיתוח במועצה לשלום הילד (עורכת השנתון "ילדים בישראל 2011"), שיחת טלפון, 15 בפברואר 2012; מכון "חרוב", פניות לפקידי סעד והטיפול בהם: סיכום ממצאים לשנת 2008.

²³ מפקח נילי זאולן, מחקר נוער: ילדים נפגעי התעללות 2006-2011, תשובת משטרת ישראל על בקשת מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התקבלה בדואר אלקטרוני, 20 בפברואר 2011.



טבלה 5: מספר התיקים שנפתחו במשטרה בגין עבירות נגד ילדים במשפחה ומחוץ לה, לפי סוג תיק וסוג עבירה, בשנים 2000–2010 ²⁴				
2010	2009	2005	2000	
8,697	8,598	8,866	7,759	סך הכול
תיקים שנפתחו במשטרה בגין עבירות נגד ילדים במשפחה				
2,501	2,380	2,768	2,462	סך הכול
2,441	2,295	2,285	1,551	תיק פלילי
60	85	483	911	תיק טיפול מותנה ²⁵
תקיפת קטינים (חבלות ותקיפות)				
1,714	1,677	2,024	1,983	סך הכול
1,676	1,623	1,631	1,081	תיק פלילי
38	54	393	965	תיק טיפול מותנה
התעללות בקטין (גופנית, נפשית, מינית)				
294	259	324	974	סך הכול
292	258	276	227	תיק פלילי
2	1	48	747	תיק טיפול מותנה
60	53	39	18	מזה – הזנחה (פליליים בלבד)
עבירות מין				
493	444	420	404	סך הכול
473	414	378	306	תיק פלילי
20	30	42	98	תיק טיפול מותנה
תיקים שנפתחו במשטרה בגין עבירות נגד ילדים מחוץ למשפחה				
6,196	6,218	6,098	5,297	סך הכול
5,610	5,526	4,870	3,888	תיק פלילי
586	692	1,228	1,409	תיק טיפול מותנה
תקיפת קטינים (חבלות ותקיפות)				
3,983	4,120	3,953	2,670	סך הכול
3,621	3,646	3,065	1,847	תיק פלילי
362	474	888	823	תיק טיפול מותנה
התעללות בקטין (גופנית, נפשית, מינית)				
328	298	179	372	סך הכול
325	295	165	243	תיק פלילי
3	3	14	129	תיק טיפול מותנה
187	190	181	98	מזה – הזנחה (פליליים בלבד)
עבירות מין				
1,885	1,800	1,966	2,255	סך הכול
1,664	1,585	1,640	1,798	תיק פלילי
221	215	326	457	תיק טיפול מותנה

²⁴ המועצה הלאומית לשלום הילד, בסיוע מכון "חרוב", שנתון ילדים בישראל 2011, דצמבר 2011.

²⁵ שם. טיפול מותנה – חקירה שמסתיימת בלא פתיחת תיק פלילי ובלא רישום פלילי, בדרך כלל כי לחשוד אין רישומים קודמים במשטרה, ומאחר שנסיבות העבירה קלות.



2.4 נתונים על הדיווח לעובדים סוציאליים לחוק הנוער לעומת נתונים על פתיחת תיקים במשטרה על ילדים ובני נוער במצבי סיכון

במשרד הרווחה והשירותים החברתיים מציינים כמה הסברים לפער שבין במספר התיקים שנפתחו במשטרה בגין עבירות נגד קטינים ובין מספרם הגדל, לכאורה, של הדיווחים בגין קטינים שנפגעו:

- חלק מההפניות לעובדים סוציאליים לחוק הנוער אינן עניין לטיפול משטרתי אלא להתערבות טיפולית של עובד סוציאלי לחוק הנוער, ולכן אין דיווח עליהן למשטרה.
- כאמור, הנתונים המתקבלים במשרד הרווחה מעובדים סוציאליים לחוק הנוער במחלקות לשירותים חברתיים מתייחסים לכל ההפניות לפי חוק הנוער, היינו הגדרת קטין נזקק, ולא רק דיווחים לפי חוק העונשין. למשל הזנחת קטין נכללת בחוק הנוער, טיפול והשגחה, ולא מוגדרת עבירה פלילית.
- חלק מהדיווחים על-פי חוק העונשין מופנים לוועדות פטור מנימוקים שונים של טובת הקטין והטיפול בו במסגרת המשפחתית.
- בבדיקת הנתונים בשנים שמדובר בהן יש גידול ניכר במספר הדיווחים על אלימות פיזית ואלימות מינית בין קטינים מתחת לגיל 12. דיווחים אלה על קטינים מתחת לגיל האחריות הפלילית אינם מופנים למשטרה ומטופלים בידי שירותי הרווחה.²⁶

3. העברת מידע בין הגורמים המטפלים בילדים ובני נוער בסיכון

במחצית השנייה של שנת 2010 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול של רשויות מקומיות בנושא ההגנה על קטינים ועל זקנים חסרי ישע. הביקורת נעשתה בשש עיריות.²⁷

ממצאי הביקורת עלה כי יש ליקויים בתקשורת בין המשטרה וגורמי הבריאות – בתי-חולים, קופות-חולים ותחנות לבריאות המשפחה – ובין המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, שבגינם מידע על קטינים שהועלה חשד כי חוו התעללות או הזנחה לא נחקר, וייתכן שהם אינם מטופלים.

במסגרת הביקורת ברשויות שנבדקו נמצאו פערים גדולים בין המידע שבידי גורמי החינוך והמשטרה על קטינים הנתונים במצבי סיכון לבין מספר הדיווחים שנמצאו בידי עובדים סוציאליים לחוק הנוער. הממצאים מציגים תמונה עגומה שלפיה חלק גדול מהדיווחים שהמשטרה וגורמי הבריאות העבירו לעובדים סוציאליים לחוק הנוער ברשויות המקומיות לא הגיעו ליעדם.

מבקר המדינה קרא למשרד הרווחה, בעצה אחת עם המשטרה ועם משרד הבריאות, ובתיאום עם הנהלות בתי-החולים, קופות-החולים והתחנות לבריאות המשפחה, למצוא לאלתר אפיקי תקשורת בין הגורמים המדווחים לעובדים סוציאליים לחוק הנוער ברשויות המקומיות, שיבטיחו כי כל דיווח על קטין שנפגע יגיע ליעדו ויחקר כנדרש, וקטין הזקוק להגנה ולטיפול יקבל אותם ללא כל דיחוי. כמו כן

²⁶ חנה סלוצקי, עו"ס ראשית לחוק הנוער, מכתב, התקבל בדואר אלקטרוני, 19 בפברואר 2012.
²⁷ אתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה, דוחות על ביקורת בשלטון המקומי בשנת 2010, "טיפול הרשויות המקומיות בהגנה על קטינים ועל זקנים חסרי ישע בתחומן", 2011.
הביקורת נעשתה בשש עיריות: חולון, קריית-מלאכי, רמלה – שם נערכה בדיקה מקיפה של אופן הטיפול בנפגעי התעללות או הזנחה, וכן אור-יהודה, בתי-ים וחיפה – שבהן נערכה בדיקה נקודתית של קבלת דיווחים משירותי הרווחה על התעללות בקטינים ובזקנים חסרי ישע או הזנחתם. בדיקות השלמה נעשו במשרד הרווחה והשירותים החברתיים ובמשרדים אחרים הנוגעים בדבר.



צוין בדוח כי הטיפול בהגנה על קטינים מחייב איחוד כוחות והעברת מידע בין כל גורמי הטיפול ברשויות המקומיות ובין גורמי האיתור והטיפול במערך החינוך, במערך הרווחה, במערך הבריאות ובמשטרת ישראל.

בפברואר 2010 הוגשו המלצות הוועדה הבין-משרדית לאיתור קטינים נפגעי התעללות ולהגנה עליהם (ועדת וינטר), שהוקמה ביוזמת מנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים על רקע מקרים של רצח ילדים בידי הוריהם.

בדוח הוועדה הודגשה החשיבות של שיתוף במידע בין נותני השירותים המטפלים בקטין ובבני משפחתו ושל תיאום ביניהם לאיתור קטין נפגע ולמניעת הישנות הפגיעה או החמרתה.

הוועדה המליצה ליצור מסגרת חוקית שתאפשר העברת מידע בין אנשי המקצוע המטפלים בילדים בסיכון ובמשפחותיהם. עוד המליצה הוועדה להקים מערך בין-משרדי ופנים-משרדי לשיתוף פעולה ברמה הארצית, המחוזית והמקומית. משרד הרווחה פועל ליישום המלצות אלה באמצעות התוכנית הבין-משרדית "איתותים".

ועדת השרים לענייני רווחה אימצה באופן עקרוני את המלצות הוועדה באפריל 2010 והטילה על מנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים להקים צוות ליישום המלצות בדוח ולהתחיל ביישומן על בסיס התוכנית הלאומית לטיפול בילדים ונוער בסיכון ובמצוקה. בבדיקת מבקר המדינה בינואר 2011 נמצא כי המלצות ועדת וינטר טרם יושמו והצוות שמונה ליישום הדוח לא הגיש את המלצותיו.²⁸

בדצמבר 2010 פורסם תזכיר חוק שהוכן בעקבות המלצות הוועדה – חוק קבלה, מסירה ושיתוף במידע על קטין או בן משפחתו, התשע"א-2010.²⁹ בדיון משותף של ועדת החינוך, התרבות והספורט והוועדה לזכויות הילד של הכנסת בנושא יישום המלצות הוועדה בינואר 2011 מסרו שר הרווחה דאז, יצחק הרצוג, ומנכ"ל משרד הרווחה, כי הצעת החוק הממשלתית שנועדה ליישם את המלצות הוועדה תוגש לוועדת השרים לענייני חקיקה בתוך 25 יום. בסיכום הדיון קבעה הוועדה כי אם יהיו קשיים בהגשת הצעת החוק לוועדת השרים לחקיקה, יגישו אותה חברי הוועדות המשותפות כהצעת חוק פרטית.³⁰ הצעת החוק טרם הונחה על שולחן ועדת השרים לחקיקה.

נציג הלשכה המשפטית של משרד הרווחה והשירותים החברתיים אמר שהמשרד הגיע להסכמה עם משרד המשפטים, משרד הבריאות, המשרד לביטחון הפנים והמשטרה בדבר נוסח החוק, וכעת מתנהל משא-ומתן בין הנהלת משרד הרווחה ובין אגף התקציבים במשרד האוצר על התקציבים וכוח-האדם שיידרשו ליישום החוק.³¹

²⁸ אתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה, טיפול הרשויות המקומיות בהגנה על קטינים ועל זקנים חסרי ישע בתחומן, בתוך: דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010, דצמבר 2011.

²⁹ תזכיר חוק, קבלה, מסירה ושיתוף במידע על קטין או בן משפחתו, התשע"א-2010, 5 בדצמבר 2010.

³⁰ הכנסת – ועדת החינוך, התרבות והספורט והוועדה לזכויות הילד, פרוטוקול דיון משותף, 3 בינואר 2011, באתר האינטרנט של הכנסת.

³¹ עו"ד נועם פאליק, הלשכה המשפטית של משרד הרווחה והשירותים החברתיים, שיחת טלפון, 12 בפברואר 2012. הסבר על ועדת וינטר במסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, תפקידה של מערכת החינוך בזיהוי ואיתור ילדים בסיכון, כתבה אתי וייסבלאי, פברואר 2012, באתר האינטרנט של הכנסת.

