

בין "טיפולי" ל"פלילי": חובת הדיווח מנקודת ראותם של פקידי הסעד

מאת

מרים פבר*

בסוף שנת 1989 עבר בכנסת תיקון חשוב לחוק העונשין – חובת הדיווח על פגיעה בקטינים וחסרי ישע. התפקיד העיקרי ביישום התיקון לחוק הוטל על גורמי הרווחה ככלל, ועל פקידי הסעד לחוק הנוער – בפרט. בעקבות חקיקתה של חובת הדיווח, חלה עליה ניכרת בכמות הדיווחים, נחשפו מצבים רבים מאוד של פגיעה חמורה בילדים והתנהגויות פתולוגיות של אלימות קשה ופגיעות מיניות, וזאת – הרבה מעבר למה שהיה ידוע לפני התיקון לחוק, הן בכמות והן ב"איכות". המיקוד הטיפולי שבעבודת פקידי הסעד הוסט לעיסוק מסיבי בתחום הפלילי. הדבר גרם לפלישה דורסנית לפרטיות של משפחות תמימות וטובות שנמצאו במצוקה ושנוזקו לעזרה, ואף לפגיעה במעמדם של פקידי הסעד ובתפקידם, שכן אלה נתפשו כעת כ"מלשינים" ו"כמשתפי-פעולה" של הרשויות. במצב דברים זה, השתנה במידה רבה תפקידם של פקידי הסעד והיה עליהם ללמוד כיצד להשתמש בסעיפי החוק וכיצד לפרשם כדי להגן על ילדים במסגרת ההליך הפלילי. ההרצאה מתמקדת בפרוט ההתפתחויות והקשיים ובהצעות לתיקון המצב הקיים.

- א. חובת הדיווח – רקע כללי
- ב. המצב הבעייתי בטרם תיקון החוק
- ג. פקידי הסעד וכובד התפקיד החדש: בין בהלה, כעס, השלמה ומודעות
- ד. התפתחויות בטכניקות ההתערבות הטיפולית והפלילית בעקבות חובת הדיווח
 1. השלכות ההליך הפלילי של חובת הדיווח על ההליך הטיפולי
 2. החסרונות בנקיטתו של הליך פלילי
- ה. ועדות הפטור מדיווח
- ו. השינויים המוסדיים בעקבות התיקון לחוק
- ז. בעיות ביישום חובת הדיווח

* פקידת סעד ראשית לחוק הנוער במשרד הרווחה. הדברים נאמרו בהרצאה בכנס בנושא "15 שנה לחובת הדיווח על התעללות בילדים", שנערך ב-4.1.2005 במרכז לזכויות הילד והמשפחה במכללת "שערי משפט" בשיתוף המועצה הלאומית לשלום הילד.

- ח. ביקורות על חובת הדיווח בארצות-הברית והצעות לשינוי
ט. הצעות והרהורים לשינויים בחובת הדיווח בישראל ותיקונה
י. סיכום

א. חובת הדיווח – רקע כללי

בסוף שנת 1989 עבר בכנסת תיקון חשוב לחוק העונשין – חובת הדיווח על פגיעה בקטינים וחסרי ישע (להלן: "התיקון לחוק" או "התיקון").¹ על פי תיקון זה, חייב כל אדם שלא להסתיר ולא להתעלם ממעשה התעללות גופנית, נפשית או מינית, שנעשה בקטין או בחסר ישע וכן מעבירות נוספות של תקיפה שגרמה לחבלה, הזנחה ועוד,² המתבצעות בידי הורה, בן-משפחה או אחראי אחר עליו, ולדווח על כך בהקדם האפשרי למשטרה או לפקיד הסעד.

חובת הדיווח על הפגיעה בקטין חלה, על כלל הציבור, גם במקרים שבהם קיים אך ורק חשד לביצוע עבירה מהעבירות המנויות בסעיף (בלשון החוק: "יסוד סביר לחשוב כי זה מקרוב נעברה עבירה"), דהיינו, גם כאשר אין ידיעה ברורה וודאית שהעבירות אכן בוצעו. הסנקציה על אי דיווח היא עד שלושה חודשי מאסר. על אנשי מקצוע הבאים במגע עם הקטין והאמונים על הטיפול בו, שהדבר נודע להם במהלך עבודתם,³ ועל הורים, בני-משפחה או אחראים אחרים על הקטין או חסר הישע, מוחלת חובה מוגברת, המתבטאת בחובה לדווח גם כאשר אין מדובר בעבירה שנעברה "זה מקרוב" ובסנקציה מוגברת של עד שישה חודשי מאסר בגין אי דיווח.

הבסיס לתיקון לחוק העונשין מקורו בעליית המודעות החברתית לקיומה של בעיית ההתעללות בקטינים ובחסרי הישע, בד בבד עם התגבשותה של גישת המחוקק להעניש את האחראים הפוגעים בקטינים.⁴

- 1 חוק העונשין (תיקון מס' 26), התש"ן-1989, ס"ח 90. חובת הדיווח נוספה כס' 368 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, ס"ח 226 (להלן: חוק העונשין או החוק) בהתאם לתיקון.
- 2 שם.
- 3 אלה מוגדרים בס' 368ד(ב) לחוק: "רופא, אחות, עוסק במקצוע פרה-רפואי, עובד סוציאלי, עובד שירותי רווחה, שוטר, פסיכולוג, קרימינולוג וכן עובד חינוך ומנהל או איש צוות במעון או במוסד שבו נמצא קטין או חסר ישע".
- 4 ראו בכרך זה: יצחק קדמן "במותה ציוותה לילדים רבים את החיים: חובת הדיווח על עבירות בילדים – רקע, סקירה ומהות" משפחה במשפט ג-ד 337 (2009-2010).

ב. המצב הבעייתי בטרם תיקון החוק

מוסדות הרווחה קיבלו בברכה את התיקון לחוק, מתוך הבנה ודאגה לזכותם של הילדים להגנה על גופם ונפשם מפני פגיעות והתעללות המתבצעות על ידי מבוגרים.

לעומת שירותי הרווחה, מגזרים רחבים בציבור הישראלי ראו עדיין את פגיעת המבוגרים בילד כחלק מתפישה חינוכית לגיטימית ומקובלת,⁵ תפישה שאפשרה מעשי התעללות פיסית ומילולית אשר קיבלו "הכשר" משל היו דרך לחינוך. תפישה זו היא שהביאה לסובלנות ולסלחנות כלפי הפוגעים, שכן רוב הציבור רואה בהורה, במורה, במטפל או באחראי אחר על הילד, את האדם שעיקר דאגתו היא טובת הילד. אי לכך התפרשה לקולא הענשת הקטין, גם אם היא גרמה לפגיעה בו ואף אם הייתה היא בגדר התעללות של ממש (התנהגות שלא הוגדרה, כשלעצמה, כעבירה עד התיקון לחוק בשנת 1989).

זאת ועוד, לא פעם הואשם הקטין הנפגע ביצירת המצב אשר הביא עליו את ענישתו. על פי גישה זו, נזקפו לחובתו של הקטין-הנפגע במקרים של התעללות מינית גם האשמות בפיתוי מיני של המבוגר שפגע בו.

תיקון החוק נבע מתוך הכרה בעובדה כי מבוגרים רבים אינם שוקלים, או אינם מסוגלים לשקול, את טובתו האמיתית של הילד. יתרה מכך, התגבשה תובנה אצל המחוקק כי קיימת סכנה רצינית לילד במקרים של פגיעה בו דווקא על ידי אדם קרוב, שכן פגיעה כזו היא, בדרך כלל, חמורה ומזיקה יותר להתפתחותו של הילד מאשר פגיעה בידי אדם זר. סוף-כל-סוף הוכר כי אותו מתעלל "קרוב" (בעיקר ההורה), האמור להעניק לילד תחושה שהוא אהוב ורצוי ולטפח בו את ההכרה בערכו העצמי, נמצא, במקרים רבים, מחבל במטרות התפתחותיות ואף מכשיל את יכולתו של הילד לפתח דימוי עצמי חיובי.

למרבה הפלא, ניתן היה לאתר התייחסות בעייתית כזו לא רק בקרב הציבור הרחב, אלא גם בין אנשי חינוך ומטפלים ואף בבתי המשפט. לעתים קרובות הסתמכו השופטים בפסקי-דינם על ההנחה כי הורה, אשר פגע בנושיות בילדו, כלל לא התכוון לתוצאת הפגיעה בו, אלא עשה את שיעשה מתוך רצון לחנך את ילדו, כאשר האמצעים שנקט היו, למצער, חמורים מדי.

5 ראו משלי יג 24: "חושך שבטו שונא בנו". רוב הציבור אינו מודע להמשכו של אותו פסוק: "ואוהבו שוחרו מוסר". דהיינו, החינוך יושג בדרך של דיבור, של הסברים ושל הנחלת ערכים. רוב הציבור התייחס אל הרישא של הפסוק בלבד ונהג בהתאם. לדיון בפסוק זה ובפרשנותו, וכן ביחסו לדין העברי באשר לענישה גופנית של הורים ומורים, ראו בנימין שמואלי "ענישה גופנית של ילדים בידי הוריהם על פי המשפט העברי: גישות מסורתיות וזרמים מודרניים" פלילים י 365 (2002).

ג. פקידי הסעד וכובד התפקיד החדש: בין בהלה, כעס, השלמה ומוזעות

עם קבלת התיקון החדש לחוק, התגייסו כל המערכות הנוגעות בדבר: הפרקליטות, המשטרה, משרד החינוך, מערכת הבריאות והרווחה, ללמוד היטב את פרטי התיקון ולהיערך בהתאם.

פקידי הסעד הממונים על החוקים השונים במשרד הרווחה קיבלו תפקיד מיוחד, ועיקרו נפל על פקידי הסעד לחוק הנוער, בהיותם הגורמים האמונים על הגנת קטינים מפני פגיעה והתעללות בהם.⁶ למעשה, על גורמי הרווחה הוטל התפקיד העיקרי ביישום התיקון לחוק – הן בקרב המערכות הפנימיות של רשויות הרווחה והן מול מערכות חינוך וטיפול חיצוניות לשירותי הרווחה.

עובר לתיקון חוק זה, עיקר תפקידו של פקיד הסעד לחוק הנוער היה להגן על הקטין מפני הורים פוגעים, מפני תוצאותיה של חוסר מסוגלות הורית מצדם ומפני הזנחה. תפקידו של פקיד הסעד נשא אפוא אופי טיפולי, ומאמץ רב הושקע בטיפול בהורים המתקשים לגדל את ילדם כהלכה, בניסיון לשפר את הקשר בין ההורים לילדיהם ובמאמץ להבריא את היחסים. פקידי הסעד עסקו, אם כן, בדאגה לרווחתו של הילד ובטיפול בשלומו הגופני והנפשי, והציבור ראה בהם כתובת טיפולית לקבלת סיוע ועזרה. דא עקא, שאחרי תיקון החוק וכניסתה לתוקף של חובת הדיווח, התווסף לפקיד הסעד תפקיד הנגזר מהחוק הפלילי – תפקיד המדווח, שהיו שכינו אותו "המלשין" או "המשת"פ" (=משתף פעולה),⁷ הבודק, ראשית לכול, אם בוצעה עבירה. ואם הוא נוכח לדעת כי בוצעה, עליו לדווח אודותיה.

6 על פי לשון החוק, הוטלה החובה לדווח לפקיד הסעד, בלא לציין איזה פקיד סעד. פקיד סעד הינו עובד סוציאלי הממונה על פי חוק לפעול לטובת אוכלוסייה מסוימת. קיימים פקידי סעד לנושאים שונים ולאוכלוסיות שונות: פקיד סעד לחוק הנוער – הגנה על ילדים בסיכון; פקיד סעד לסדרי דין – מתן חוות דעת – תסקיר – לבית המשפט בעניין משמורת קטינים וסדרי ראייה במצבי גירושין; פקיד סעד לטיפול באדם המפגר; פקיד סעד להגנה על חוסים ופקיד סעד לאימוץ. לעתים, עיקר תפקידו של פקיד הסעד הוא להגיש את חוות דעתו לבית המשפט אודות טובתו של קטין או מטופל אחר. לחלק מפקידי הסעד יש סמכויות לפעול להגנת האוכלוסייה ולפנות בעניינה לבית המשפט. הסמכות האקטיבית הבולטת ביותר מוטלת על פקידי סעד לחוק הנוער לצורך הגנה על קטינים. חובת הדיווח על פי החוק בעניין חסרי ישע מבוגרים, הוטלה על פקידי הסעד למפגרים ולחוסים, על פי העניין. חובת הדיווח לגבי קטינים הוטלה על פקידי סעד לחוק הנוער, וזאת – בהחלטה מינהלית של המשרד בהתאם לאחריות הגלומה בתפקיד. בכל מקום שיצוין בחיבור זה "פקיד סעד" הכוונה תהיה לפקיד סעד על פי חוק הנוער.

7 בכנס שהתקיים באוניברסיטת תל אביב ביוני 1990, ושעסק בתיקון החדש לחוק, נשא דברים פרופ' דוד ליבאי אשר טען כי פקידי הסעד טעו בהסכימם להפוך ל"משתפי פעולה" עם המשטרה.

המעבר היה חד ומכאיב. כתוצאה מהדיווחים שדיווחו פקידי הסעד למשטרה, נאסרו הורים, התפרקו משפחות ונהרסה תדמיתם של הורים רבים בקרב שכנים וקרובים. נוסף לכך, הדיווח יצר ניכור בין פקידי הסעד לבין אוכלוסיית הפונים לשירותי הרווחה, שפקידי הסעד אמורים לסייע לה. ניכור זה, שהיה מנת חלקם של פקידי הסעד גם לפני התיקון לחוק (עקב תפקידם, על פי חוק הנוער,⁸ להתערב במשפחות פוגעות עד לאפשרות של הוצאת הקטין ממשמורת הוריו), גבר כתוצאה מהפחד של המשפחות מפני "ההלשנה" של פקידי הסעד למשטרה ופתיחת תיק פלילי. אצל המשפחות המטופלות נשאלה השאלה המתבקשת: מי רוצה לשתף פעולה עם מלשינים?

פקידי הסעד עברו תהליך קשה אשר נע מתחושת שליחות, הנובעת מהצורך הבורר להגן על קטינים בסיכון, לתחושות של בהלה וכעס. בהלה – עקב קשיי הפעולה שהתחייבו על פי התיקון לחוק ודרשו תיאום בין הגופים השונים: משטרה, פרקליטות, חוקרי ילדים, רופאים, מערכות בריאות וחינוך. התיאום נמצא מסובך, מסורבל, מורכב וקשה ליישום; וכעס – הן על פגיעה בתפקיד פקידי הסעד ובתדמיתם כאנשי טיפול, והן על השימוש לרעה בחוק וניצולו על ידי גורמים בעלי אינטרס זה.⁹

עם כל זאת, פקידי הסעד למדו כיצד להשתמש בסעיפי החוק וכיצד לפרשם כדי להגן על ילדים במסגרת ההליך הפלילי. משרד הרווחה הגיע להסכמות עם המשטרה כי זו תתחשב בהמלצות הטיפוליות של פקידי הסעד בעת קבלת ההחלטה אם לפעול או לא לפעול כלפי קטין. המלצות אלה מועברות, במקביל, לדיווח.¹⁰ המלצות אלה כוללות לעתים: דחייה של התערבות המשטרה עד לאחר שפקיד הסעד ילמד את פרטי האירוע על כל מורכבותו וישקול דרכי התערבות לא-פוגעת; הכנת הגנה לקטין או למתבגר תוך תיאום וחיבה אתו; המלצה לגבי מיקום חקירת הילדים, כמו גם המלצות אחרות באשר לדרך שבה תתנהל חקירת המשטרה באופן המגן על שלום הילדים.¹¹ פקיד סעד לא יתערב וימליץ למשטרה כיצד לפעול, אלא אם כן טובת הקטין דורשת זאת. היה פקיד סעד סבור שרצוי לפעול בעניינו של הקטין ללא כל הליך פלילי, לא יפנה למשטרה אלא יפנה לוועדת פטור בבקשה לפטור אותו מדיווח, כפי שיובא להלן בפרק ה.

8 ס' 3 לחוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960, ס"ח 52 (להלן: חוק הנוער).

9 שימוש לרעה בחוק נעשה במסגרת סכסוכים שונים ובעיקר במאבקי גירושין. נוסף על הסתת הילדים נגד ההורה השני – החלו דיווחים, אשר התגלו כדיווחי שווא, לפקידי סעד או למשטרה בדבר פגיעות כביכול בילדים מצד ההורה השני, וזאת, על מנת לזכות במשמורת על הקטין.

10 כמתחייב מס' 368ד(ו) לחוק: "פקיד סעד שקיבל דיווח לפי סעיף זה יעבירו למשטרה בצירוף המלצתו לפעול או להימנע מלפעול בקשר לדיווח, אלא אם כן קיבל אישור שלא להעביר את הדיווח למשטרה מאת אחת הוועדות שהקים שר המשפטים לענין זה; חברי ועדה כאמור יהיו נציג פרקליט מחוז והוא יהיה היושב-ראש, קצין משטרה בדרגת רב פקד ומעלה ופקיד סעד מחוזי".

11 בעניין חקירת ילדים פותחו במשרד הרווחה הנחיות בדבר דיווח למשטרה.

ד. התפתחויות בטכניקות ההתערבות הטיפולית והפילית בעקבות חובת הדיווח

חובת הדיווח הביאה את פקידי הסעד ללמוד טכניקות התערבות, לפתחן, להעמיק את הידע בנושא הסיכון ולפתח שיטות התערבות. כעבור שנתיים הוקם מרכז החירום הראשון אשר מאפשר הגנה, אבחון ובניית תכנית טיפולית מותאמת, כולל גיבוש ההמלצה הראויה למשטרה בהליך הפלילי. נפתחו קורסים ללימוד נושא הפגיעות המיניות, פותחו תכניות בין משרדיות לטיפול בנושא, הוקמו קבוצות להורים פוגעים וכן קבוצות משותפות להורים ולילדים ותכניות טיפוליות לילדים פוגעים מינית בכלל ובפנימיות בפרט.

אחת התכניות¹² שנבעה ישירות מהוראות החוק הייתה תכנית ה"ט"מ: התערבות טיפולית מרסנת. התכנית באה לפתור מצב בעייתי אשר נוצר מהוראות החוק: החוק מחייב דיווח על התעללות/מוכות של ילדים בפנימיה. הדיווחים יכולים להגיע מהחניכים וכן יש חובת דיווח לאנשי הצוות. והנה, חובה אחרת של הצוות הינה להגן על החניכים מפגיעה בעצמם ומפגיעה אחד בשני. לעתים עולה הצורך לאחוז בחוזקה קטין אשר איבד שליטה על התנהגותו, ולמנוע מצבים של סיכון עצמי/פגיעה בעצמו או מפני התפרצות בה הוא פוגע ומסכן אחרים. קטין אשר אחז בו בחוזקה, יכול לחוש מאוים ונפגע. קטנים כאלה סיפרו זאת להוריהם אשר פנו ודיווחו למשטרה על האירוע, כאירוע מוכות או התעללות של הצוות. לעתים גם החניך דיווח בעצמו למשטרה. כמובן שמדריכים נעצרו ונחקרו. גם אם לרוב התיקים נסגרו באין אשמה, הטראומה הייתה גדולה. תהליך הפתרון החל ברמה המקצועית. למדנו מאנשי מקצוע בחו"ל את התכנית של החזקה טיפולית מרסנת – ה"ט"מ (Holding). משמעותה אחיזה חזקה של החניך, בצורה לא מכאיבה ולא פוגעת. למרות שמבחינת תפיסת האירוע האחיזה יכולה לכלול השכבה והצמדה לרצפה על ידי שני אנשי צוות. החלק השני החשוב באירוע הוא הכנה של החניכים על ידי שיחות על הצורך בהגנה במצבים מסוימים, הגנה שהיא עבורם ועבור האחרים. וכן, שיחות לאחר האירוע על כל מרכיביו: מה היה האירוע המסכן, יכולת הריסון שהייתה או לא הייתה, ניתוח הרגשות של החניך ושל האחרים, משמעות האירוע עבור החניך. התקיימו דיונים בפרקליטות על הבעיה והצעות ההתמודדות איתה. כתוצאה מדיונים אלו הוחלט שאם מתקבלת תלונה מסוג זה, ובבדיקה של פקיד סעד מחוזי לחוק הנוער התברר שהיה זה אירוע של ה"ט"מ – Holding (כמובן ללא פגיעה), לא תהיה חקירת משטרה כלל.

התכנית החלה במרכזי החירום והורחבה לפנימיות הטיפוליות, בהם שוהים חניכים במצבים רגשיים קשים יותר. היא אינה מיועדת לפנימיות חינוכיות.

12 פותחה לאחר עשר שנים.

הושקעו הרבה משאבים בהבטחת פעילות נכונה. הוזמן מומחה מחו"ל, נשלח צוות ללמוד את התכנית בחו"ל, צוות אשר הפך למנחי התכנית בקורסים אשר פותחו בארץ. ביצוע אחיזה מרסנת מותרת רק לאיש צוות אשר השתתף בקורס וקיבל רישיון לכך. במשך השנים התכנית מתפתחת ומשתנה. דגש רב מושם כיום על טכניקות הרגעה ומניעת הסלמה של אירועים.

תכנית האחיזה המרסנת הינה רק אחת מהדוגמאות של איתור מצבים וצרכים בעקבות חוק חסרי ישע, ופיתוח ושיתוף פעולה בין אנשי החוק ואנשי הטיפול על מנת להגן על ילדים.

1. השלכות ההליך הפלילי של חובת הדיווח על ההליך הטיפולי

בתהליך הטיפולי עלו דילמות בנוגע לתיקון לחוק הקשורות בפגיעות בילדים והמתרחשות במצבים שונים, לדוגמה:

1. פגיעה בילד בעקבות מצוקה אישית של ההורה.
 2. פגיעה בילד בשל התנהגות שגויה-נלמדת הנובעת מדרך "החינוך" שחונך בה ההורה עצמו. כלומר, ההורה נוהג עם ילדו כפי שהוריו נהגו עימו בילדותו.
 3. פגיעה בילד בשל אי הבנה וחוסר ידע של ההורים כיצד לטפל בילדים בעלי קשיי התנהגות או בעלי בעיה פיסית או נפשית שלא אובחנה כראוי.
 4. פגיעה בילד בזדון ובמכוון בעקבות מצב פתולוגי של ההורה.
- לעיתים, הפגיעה בילד נובעת ממרכיבים אחדים מהמפורטים לעיל המחמירים את הפגיעה.

מבחינה טיפולית חשוב ביותר להבחין בין פגיעות הנובעות ממצבי מצוקה של ההורה (מצבים 1 – 3 לעיל), לבין פגיעות המתרחשות על רקע פתולוגי של ההורה הפוגע (מצב 4 לעיל).

פקידי הסעד למדו, כי פתיחת הליך של אישום פלילי היא הכרחית מקום שהורים מכחישים את האירועים ואת ההתנהגות הפוגעת. מעורבות המשטרה עשויה להביא לשיתוף פעולה של המשפחה ולהסכמת ההורים לטיפול, הן במצב של הורים הפוגעים בילדם במזיד או של הורים הפוגעים בשל מצבי מצוקה. ניתן לומר בוודאות שהדבר נכון במיוחד במקרים של פגיעות מיניות, כאשר לבני המשפחה הפוגעים קשה להתגבר על הנטייה להכחיש את הפגיעות. לגבי חלק מההורים בקטגוריה זו, פתיחת התיק הפלילי מאיצה את ההסכמה לטיפול ולשינוי. יתר על כן, לעתים רחוקות, די אף בעצם התחלת ההליך הפלילי כדי להביא את הפוגעים למסגרת של טיפול, ואין צורך בהמשך ההליך הפלילי, וזאת, אפילו במקרים חמורים של פגיעות מיניות בתוך המשפחה. ככלל, אם הוחל בהליך פלילי, התהליך ממשיך. העדפת הגישה השיקומית על הפלילית תלויה, כמובן, בהערכת היכולת לשיקום הילד והמשפחה על ידי טיפול. כאן נדרש ונבחן שיתוף הפעולה של פקידי הסעד עם המשטרה.

2. החסרונות בנקיטתו של הליך פלילי

אמנם, ענישת ההורה הפוגע מהווה הצהרה משפטית וחברתית שאכן נעברה עבירה והקטין הוא זה שנפגע, אך הענישה עלולה לקבע ולחזק את תחושתו של הקטין עצמו כאשם וכאחראי למצב הבעייתי שנוצר. הילד ירגיש אשם בכך שהפוגע נכלא, שהמשפחה התפרקה, שמצבה הכלכלי נפגע ועוד. במקרים רבים, הסביבה גורמת לקורבן להרגיש כך. במילים אחרות, בית המשפט, בהענישו את הפוגע, לא תמיד פותר את הבעיה ולעיתים אף מחמיר אותה ומנציח את המשך הניכור, את רגשי האשמה ואת היעדר הפתרון.¹³ הליך פלילי אינו מביא אפוא, בהכרח, לידי שיקום המשפחה, והוא עלול אף לסבך את המצב.

ה. ועדות הפטור מדיווח

פקידי הסעד למדו לעומק באלו מצבים נכון יהיה לפעול על פי החוק המאפשר להם לפנות לוועדת הפטור מדיווח למשטרה.¹⁴ המצב הקלאסי, אם כי לא היחיד, לבקשת פטור הינו מקרה שבו הדיווח למשטרה עלול, לדעת פקיד הסעד, לסכן את הקטין או את בן משפחתו.¹⁵ במקרים כגון אלה ביקשו פקידי הסעד פטור זמני מדיווח למשטרה, ולעיתים אף פטור מוחלט. במצבים שבהם המשפחה ביקשה עזרה ושיתפה פעולה במהלך הטיפול, כך שהקטין היה למעשה מוגן, ביקשו פקידי הסעד מן הוועדה פטור כדי לפעול במסלול הטיפול-השיקומי בלבד.

גם במקרים שבהם קטין פוגע בקטין ואין זה ברור אם הדבר הנכון הוא לערב גורמים במערכת הפלילית בטיפול בקטין הפוגע, שוקלים פקידי הסעד פנייה אל ועדת הפטור.

לדעתי, אכן, ניתן לטפל טוב יותר במקרים רבים ללא דיווח למשטרה, וכאן טמון, לדעתי, עיקר מטרת הקמתה של ועדת הפטור ופעולתה – לאפשר את הטיפול הטוב יותר לקטין ללא פנייה להליך הפלילי, עד כמה שניתן.

מנקודת הזמן שבה מערכות החינוך והבריאות למדו את נושא חובת הדיווח לעומקו, הן העדיפו את הפנייה לפקידי הסעד על פני פנייה למשטרה, בהסתמך על הברירות הפתוחות בפני פקידי הסעד, כולל הפנייה לוועדת הפטור. מודעותם של המוסדות השונים לדרך הטיפולית, גברה, וכתוצאה מכך התרבו הפניות לפקידי הסעד.

13 HENRY GIARRETTO, INTEGRATED TREATMENT OF CHILD SEXUAL ABUSE: A TREATMENT AND TRAINING MANUAL (1982).

14 ס' 368(ח) לחוק.

15 למצבים אחרים ראו בכרך זה: דרורה נחמני-רוט "התנאים לקבלת פטור לפקידי סעד מדיווח למשטרה על עבירות בילדים" משפחה במשפט ג-ד 379 (2009-2010).

מדיניותו של משרד הרווחה הייתה ונותרה העדפה ברורה להתערבות הטיפולית, ככל הניתן, ולא להתערבות במישור הפלילי.

ו. השינויים המוסדיים בעקבות התיקון לחוק

אכן, בתיקון החוק הייתה טמונה ברכה, אך כמות הדיווחים גדלה באופן ניכר. הפניות והנתונים שהצטברו דרשו כוח אדם נוסף רב, ולא הוקצו תקנים לפקידי הסעד על פי הצרכים; נוצר מצב שבו כ-50% מתפקידם של פקידי הסעד הוכתבו על ידי חובת הדיווח – טיפול ודיווח, פנייה לוועדות הפטור וכיו"ב. מספר פקידי הסעד אמנם עלה בנקודה מסוימת מ-100 ל-500, אך לא היה די בכך כדי למלא את הדרישות בהתאם למציאות.

במצב דברים זה, השתנה במידה רבה תפקידם של פקידי הסעד; נחשפו מצבים רבים של פגיעה חמורה בילדים והתנהגויות פתולוגיות של אלימות קשה ופגיעות מיניות, הרבה מעבר למה שהיה ידוע לפני התיקון לחוק, הן בכמות והן ב"איכות".

בקרב אנשי המקצוע ואנשי המשפט התגבשה הכרה במצב שדרש להגדיר מחדש את גבולותיו של הסיכון, לפתח הערכות סיכון וליזום תכניות חדשות ושיטות טיפוליות מגוונות, בעיקר למקרים של תקיפות מיניות והתעללות קשה.

למעשה, פקידי הסעד למדו בהדרגה כיצד לאבחן אירוע בלי לנקוט בהכרח פעולות-התערבות דרסטיות. אם כן, פותחו תכניות טיפוליות, ונראה, על פניו, כי הכלים לטיפול אכן השתכללו. אלא שעדיין אין בנמצא די כוח אדם לספק את הצרכים האמיתיים ש"בשטח".

בשנת 1992, כשנתיים לאחר התיקון לחוק, הוקם מרכז החירום הראשון לילדים נפגעי התעללות. כיום פועלים ברחבי הארץ עשרה מרכזים כאלה, המעניקים לילד הגנה ראשונית ואבחון מיידי. זאת, בלי לנתקו לחלוטין ממשפחתו ובמטרה ברורה לנסות ולהחזירו הביתה. הילד יכול לשהות במרכז החירום כמה חודשים, על פי הצורך, לשם טיפול בו ובמשפחתו, כדי להבטיח כי מעברו הבא, בין לביתו ובין למסגרת חוץ ביתית, יתאפשר במצב נפשי טוב יותר ותוך כדי בניית קשר טוב עם משפחתו.

בשנת 2002 הוקם בירושלים מרכז ההגנה הראשון שתפקידו להעניק לילד את כל השירות הראשוני שהוא זקוק לו לאחר שנפגע, והכול תחת קורת גג אחת. במרכז מתקיימים מפגשים בין הילד לבין פקיד הסעד, חוקר ילדים, רופא, חוקר משטרה ופסיכולוג הנדרשים על פי חוק לצורך בירור האירוע. כל אחד מאנשי המקצוע אמור לבצע את תפקידו בתוך זמן קצר – שעות, ימים או שבוע (לפעמים, בכל זאת, כמה שבועות) – הכול בהתאם לנסיבות המקרה. מרכז ההגנה בא לפתור את מצוקתם של הקטנים ושל כל המערכת בעת קבלת דיווח. כדי לפעול על פי חוק ועל פי טובת הקטין, מעורבים בתהליך הראשוני: פקיד סעד לחוק הנוער, משטרה, חוקר ילדים ורופא, והקטין עובר ממטפל למטפל כאשר כל איש מקצוע יושב במשרד/במקום עבודתו. יש

צורך בתיאומים אין סופיים, אשר גורמים, לעתים, לתהליך להיגרר ימים רבים. לעתים, אי הידיעה מה בדיוק קרה לקטין, עד שיתבררו תוצאות החקירה, גורמת לצורך להרחיקו מהבית להגנתו. הקמת המרכז חיברה את כל המעורבים בחקירה ובבדיקות הראשוניות למקום אחד ואפשרה, כאמור, לתהליך להסתיים בתוך שעות או שבוע, בדרך ברורה ונעימה לקטין ולמשפחתו, ומנעה ברוב המקרים את הצורך בהרחקתו מהבית.

המרכז הראשון הוקם, כאמור, בירושלים. בעיר הבירה בלטה העובדה כי בקרב משפחות חרדיות, המהוות חלק ניכר מתושבי העיר, לא היו כמעט דיווחים אודות ניצול קטינים ואלומות כלפיהם, והוסתרו אפילו מקרי אונס של ילדות על-ידי פרופיל, בן משפחה או בידי גורמים אחרים. בתוך הקהילה החרדית הסגורה אסור היה לדבר על כך, אסור היה אפילו לבכות, וכמובן אסור היה "לכבס את הכביסה המלוכלכת בחוץ", דהיינו – לדווח. הנפגעים לא קיבלו אישור לפנות למשטרה ונאלצו לגדול בתוך בית שלא ידע להתמודד עם הפגיעה, לא ידע לטפל בקורבן ולפעול נגד התוקף. הנוהג באותן משפחות חרדיות שנפגעו היה להשיא את הילדות שנפלו קורבן להתעללות מינית, כ"סוג ב'", מתחת לערכן (בשל היותן "פגומות", שכן אין הן בתולות), והסוד הנורא התהלך בקרב המשפחה פנימה וליווה את הקורבנות לאורך כל הדרך. אולם, כיום חל שינוי בעמדות בתוך הקהילה; יש היעזרות של משפחות במרכז ההגנה, ברשות הרבנים ובעידודם.¹⁶

התפתחויות נוספות התרחשו במישור העבודה המשותפת של פקידי הסעד עם המשטרה באופן כללי, עם חוקרי הילדים במיוחד, ובתיאום בין כל הגופים במטרה להגיע להחלטות ראשוניות ומכריעות, כגון: האם הילד יכול לחזור הביתה? מי מבני המשפחה ניתן לשתף בהחלטות בעניינו של הילד? האם יש מקום לסגור את התיק? האם יש מקום לעצור מי מבני המשפחה? האם יש להרחיק את הקטין מביתו, ואם כן – להיכן להרחיקו? האם יש מקום לפנות לוועדת הפטור?¹⁷

בשלב זה אין אנו יודעים אם שירות ראשוני זה יהפוך לשיטת טיפול מקובלת ויוקמו בעקבותיו מרכזים ארציים ברחבי הארץ.¹⁸

נוסף לכך, השירותים בקהילה מתקדמים יותר מבועבר. פותחו שיטות איתור, נוצר שיתוף פעולה בין המערכות בקהילה והוקמה תכנית ("קדימה"), שתכליתה להציג לתושבי הקהילה קשת שירותים העומדים לרשותם באשר לטיפול בילדים בסיכון. ללא ספק, התפתחויות אלה מבורכות, אך הן דורשות עבודה מאומצת רבה של פקידי הסעד

16 לאחרונה, הותקנו תקנות המטילות על אנשי דת ועל טוענים רבניים (מכל הדתות) חובה ליידע קרבנות הפונים אליהם בדבר אפשרותם לפנות לגורמי טיפול שונים לקבלת סיוע. ראו: תקנות למניעת אלימות במשפחה (יידוע בידי אנשי דת וטוענים רבניים), התש"ע-2010, ק"ת 1042.

17 בנוהל שנקבע, ההתייעצות עם המשטרה במרכז ההגנה אינה פורמלית עד אשר יוחלט כי המהלך הנכון הינו פנייה רשמית למשטרה.

18 מיום מתן ההרצאה ועד לכתיבתה, הוקם מרכז בתל השומר ואושרה הקמתם של שלושה מרכזים נוספים.

משפחה במשפט ג-ד התשס"ט-התש"ע בין "טיפולי" ל"פלילי": חובת הדיווח מנקודת ראותם של פקידי הסעד

ושל שירותי הרווחה. הן כרוכות גם בהקצאת משאבים רבים בצד בדיקתם של הישגים לעומת מחדלים ביישום החוק.

ז. בעיות ביישום חובת הדיווח

ניתן להצביע על כמה בעיות ביישום חובת הדיווח. חלקן טופל במהלך השנים:

(1) אחד הקשיים הבולטים ביישום חובת הדיווח הוא החיוב לדווח על כל חשד סביר כי נעברה עבירה, שכן הדבר גוזר גם דיווחים אודות מקרים שאין בהם ממש. כאמור, כאשר פקיד הסעד סבור כי הדיווח מיותר ואף מזיק, קיימת דרך לקבל פטור מהדיווח באישור ועדת הפטור. התפתחות זו מפחיתה את הנזק העלול להיגרם למשפחה עקב הדיווח.

פקיד הסעד לא היה רשאי לבדוק אם יש ממש בדיווח, והוא חויב לדווח למשטרה על כל אירוע של פגיעה, כולל חשד סביר לפגיעה. גם במקרים שבהם בדק פקיד הסעד את הדיווח שקיבל ומצא כי זהו דיווח סרק, היה עליו לדווח למשטרה ולחוות דעתו, דהיינו, לומר כי אין ממש בדיווח שהתקבל על האלימות. במצב דברים זה, נותר במשטרה רישום, והוא לא נמחק, למרות ציפייתם של פקידי הסעד והמשטרה. אך לא כך אירע תמיד. גם אם הפרקליטות החליטה לסגור את התיק ללא הגשת כתב-אישום, נותר רישום. לפיכך, מקרים כאלה פגעו קשות בהורים מסורים וטובים, והטילו כתם על שמם.

התדיינות של גורמי הרווחה עם הפרקליטות הביאה להנחיה שהוציאה פרקליטת המדינה דאז, גב' עדנה ארבל, כי במצבים שבהם – על-פי בדיקת פקיד הסעד – לא בוצעה עבירה, אזי לא יהיה צורך בדיווח למשטרה גם ללא פנייה לוועדת הפטור, וממילא לא ייוותר רישום כלשהו גם בפרקליטות.¹⁹ בכך הצליח משרד הרווחה להגן על שלומם של הורים ומשפחות באופן מוצלח יותר.

19 הנחיה ההנחיות שהועברו לפקידי הסעד לחוק הנוער, במסגרת תפקידם בתיקון לחוק העונשין (חוק חסרי ישע) כללו את ההוראות הבאות:

אירועים שאינם בגדר עבירה יהיו: (א) מצבי מצוקה שאין בהם עבירה לפי חוק העונשין; (ב) דיווחי סרק. קיבל פקיד סעד דיווח ולאחר בדיקה התברר שאין הוא בגדר עבירה, או שלא התרחש האירוע המדווח – האירוע לא ידווח למשטרה. אם תוכן הדיווח הינו על עבירה ופקיד הסעד התרשם שהמידע או המודיע אינם מהימנים – ידווח פקיד הסעד למשטרה וימסור את התרשמותו ואת המלצותיו בהתאם. ההחלטה הסופית אם נעברה או לא נעברה עבירה, נתונה להחלטת המשטרה. ההנחיות הן על סמך מכתב מעדנה ארבל, פרקליטת המדינה, למרים פבר, פקידת סעד ראשית (2002).

(2) הדיווחים כוללים גם דיווח על זוטות, דהיינו: אירועים מינוריים שלא ראוי לעסוק בהם בפיללים. מצב זה גורם לסרבול המערכת ולפגיעה במשפחות, שלא לצורך. במקרים אלה הוחלט, בכל זאת, על ידי הפרקליטות, כי על פקידי הסעד לערוך בדיקה, לכתוב דו"ח ולפנות לוועדה לצורך בקשת פטור מדיווח, במטרה למנוע עוגמת נפש מהמשפחות.

(3) חשש לשימוש לרעה בחובת הדיווח: אחד הנזקים הקשים האפשריים של חובת הדיווח הוא השימוש לרעה שנעשה בה בהליכי גירושין. פעמים רבות מוגשות במהלך סכסוך גירושין תלונות שווא והאשמות שקריות נגד אחד ההורים על-ידי בן-זוגו, מתוך רצון וכוונה "לזכות" במשמורת על הילד או בניסיון להרחיק את ההורה האחר מהילדים. החוק מחייב את פקידי הסעד לקבל את הדיווח, להתייחס אל תוכנו ולחקור גם את הילדים באשר לאמיתותו. התערבות זו של גורמי הרווחה גורמת נזק רב לילדים, אשר במקרים רבים הם "מאומנים", למעשה, על ידי ההורה המדווח לדקלם תיאורים של פגיעה אשר לא התבצעה כלל. לעתים, נזק זה אינו נופל מהנזק הנגרם במקרה של פגיעה אמיתית. הגשה חוזרת ונשנית של תלונות שווא יוצרת נזק מצטבר אצל הילדים אשר "אומנו" לדווח על התעללות מינית שלא הייתה, או על אלימות פיסית שלא התרחשה. נזק מצטבר זה, הנגרם לילד, מחייב מדי פעם את הרחקתו משני ההורים (מההורה המשמורן אשר אולי מדווח דיווחים כוזבים הפוגעים בילד, ומההורה הלא-משמורן אשר אולי פגע בילד או שהילד כה מוסת נגדו עד שאינו מסוגל לעבור אליו בשלב זה) ולו לפרק זמן מסוים. בית המשפט נדרש לסוגיה זו, ועל-פי החלטתו האחרונה בפרשת פלונית נ' פלוני²⁰ יש להוכיח לבית המשפט סכנה אמיתית לפני שניתן לבצע הרחקה זו. ובלשונו של הנשיא א' ברק:

בהחליטו על הוצאת קטין מרשות הוריו בית-המשפט צריך להשתכנע כי אין אמצעי אחר, פחות בחומרתו, אשר יבטיח את ההגנה על שלומו ועל רווחתו של הקטין. זו משמעותה של דרישת החיוניות. רק ביסוס הנחיצות בהוצאתו של הקטין והצורך לעשות כן מיידית יכולים להצדיק פגיעה במרקם המשפחתי.²¹

על פקידי הסעד הוטל אפוא, לבחון אם אין אמצעי פחות בחומרתו. במקרים שבהם אין נשקפת סכנה פיסית ממשית, וכדי להוכיח לבית המשפט כי מדובר בסכנה אמיתית, על פקיד הסעד ללמוד, להעריך ולהוכיח בעליל את הנזק הנפשי העמוק הנגרם במצבים אלה.

20 דנ"א 6041/02 פלונית נ' פלוני, פ"ד נח(6) 246 (2004).

21 שם, בעמ' 260. בפסק דין זה נקבע, כי לא הייתה הצדקה להוציא את הילדים ממשמורת אימם, שכן לא הוכחה סכנה לשלומם הפיסי או הנפשי כמתחייב מחוק הנוער המפרט כמה מצבים, שבהם רואים קטין כ"קטין נזקק". להלן מתוך ס' 2(6) לחוק חוק הנוער (טיפול והשגחה): "קטין נזקק" הוא קטין ש"שלומו הגופני או הנפשי נפגע או עלול להיפגע...".

ח. ביקורות על חובת הדיווח בארצות-הברית והצעות לשינוי

בארצות-הברית קיימת חובת דיווח בכל המדינות, בחלקן היא חלה על אנשי מקצוע ובחלקן גם על כלל הציבור.

באוקטובר 2003 התקיים דיון וירטואלי באינטרנט בנושא חובת הדיווח.²² לקראת הדיון פורסמו באתר הערותיו ועמדותיו של פרופ' גארי מלטון מאוניברסיטת קלמזון (דרום קרוליינה, ארצות-הברית) המבוססות על מחקר השוואתי בין-לאומי בנושא. מלטון התייחס בעיקר לחובת הדיווח של אנשי המקצוע. הוא סבור כי חובת הדיווח גורמת לנזקים רבים, שכן היא שמה דגש בחקירת העבירה שבוצעה. לשיטתו, את הדגש יש לשים על העזרה לאוכלוסייה, וראוי שבמקום השקעה אדירה בפיתוח טכנולוגיה של חקירות ושל גביית עדויות יפותחו ויטופחו כלי טיפול ותמיכה. לדבריו, טעויות רבות מונחות ביסודה של חובת הדיווח הקיימת כיום, ביניהן הנחות שגויות של המחוקק כי מדובר במספרים מועטים של אירועים ושל הורים אכזרים אשר יש לאתרם. אך המציאות הוכיחה כי בארצות-הברית קיימים כיום מיליונים של דיווחים, בעוד שבתחילת הדרך היו כמה מאות בלבד; כשני-שלישים מסך הדיווחים לא אומת, ועיקר הדיווחים נסב על מקרים של הזנחה קשה, אשר ייחסו אותה לחוסר מסוגלות יותר מאשר לפעילות זדונית; במקרים רבים של הזנחה חמורה לא נטו להגיש כתבי-אישום, אך גם לא ניתן הסיוע אשר התבקש. על כן, רואה מלטון כעיקר דווקא פיתוח ויישום דרכי טיפול הולמות, הכנת סביבה ידידותית, מגינה ותומכת, שיש בה עזרה הדדית, כלי סיוע ידידותיים, ובעיקר – פחות פלישה לפרטיות המשפחה.

מלטון סבור כי החשש מהדיווח, אשר יביא להתערבות ולחקירה של רשויות האכיפה, הוא אשר גרם להפסקת שיתוף הפעולה של האוכלוסייה עם רשויות הרווחה. תהליך דומה אירע ביחסים שבין מטופלים ופסיכיאטרים. הראשונים חדלו מלהעלות על הפרק נושאים הקשורים במעשיהם ובעומק בעיותיהם עם משפחותיהם, מחשש שמא האחרונים ידווחו על מעשיהם.

המלצתו של מלטון היא אפוא ביטול חובת הדיווח ואימוץ מושג חדש: חובת ההתייעצות.²³ הוא מעדיף לבטל את חובת הדיווח, שכן הוא רואה חשיבות עליונה בשמירת פרטיותה של המשפחה, למרות ההנחה כי יהיו מקרים קשים אשר לא יטופלו.

Gary B. Melton, *Mandated Reporting: A Policy Without Reason*, (Clemson University. Commentary prepared for a virtual discussion sponsored by the International Society for Prevention of Child Abuse and Neglect, 2003, not published). מאוחר יותר שולבו הדברים במאמר שכתב מלטון: Gary B. Melton, *Mandated Reporting: A Policy without Reason*, 29 CHILD ABUSE & NEGLECT 9 (2005). ראו גם גרסה מעובדת בעברית למאמרו של מלטון בכרך זה: גארי ב' מלטון "חובת הדיווח: מדיניות ללא היגיון" משפחה במשפט ג-ד 303 (2009-2010).

23 בהרצאה אין התייחסות ל"חובת ההיוועצות".

ד"ר סוזן אור,²⁴ מ-Reason Public Policy Institute בווינגטון, הציעה לשנות את חובת הדיווח, ואלה המלצותיה:

- (1) לצמצם את טווח הגדרות הפגיעה הנחשבות כעבירה והחייבות בדיווח, לעבירות חמורות בלבד.
- (2) להעביר את הדיווח ואת חקירת האירועים הקשים ישירות למשטרה.²⁵
- (3) לקבוע בחוק כי פגיעת הורים בילדיהם מהווה עבירה החייבת בענישה, ואין לראות זאת כשיטת חינוך שנויה במחלוקת (בדומה לתהליך שהתרחש בישראל – עם התיקון לחוק, דחה המחוקק, למעשה, את התפישה כי פגיעת הורים בילדיהם באה מתוך כוונה חינוכית, והכיר בכך שכאשר הורים פוגעים בילדיהם, הפגיעה קשה יותר, שכן יש בכך בגידה של הדמויות האמורות לאהוב ולהגן).
- (4) לבטל את חובת הדיווח על חשד בלבד לביצוע עבירה. החובה במתכונתה זו גורמת לריבוי דיווחים, ולפיכך יש להותיר בחוק רק את חובת דיווח על אירועים ברורים ומבוססים של עבירה.
- (5) להפוך את ההסתייעות בשירותי הרווחה לוולונטרית. למעשה, היא מציעה להפריט את שירותי הרווחה כדי לבטל את הכפייה ואולי אף לייעל את המערכת.

ההתנגדות לקיומה של חובת הדיווח בתבניתה המוכרת לנו, בארצות-הברית, בקנדה ובאירופה, התבטאה בתיקונים שונים שנעשו בחוקי המדינות הנ"ל. שינויים אלה מבטאים את הדאגה לגורל הילדים המוכים והמוזנחים, ואת חשיבות הטיפול בהם, עם רצון לצמצם את הפלישה לפרטיות המשפחה.

לדוגמה, בדברי הסבר לחוק חדש שעבר בארצות-הברית בשנת 2003 – Keeping Children and Families Safe Act – הובעה דאגה מפלישת היתר האגרסיבית לחייהן של משפחות: "חוק זה מטרתו להגן על ילדים ומשפחותיהם, וכולל אמצעים למניעת מקרי אלימות והזנחה, שתושג באמצעות שיתוף פעולה בין פרופסיות וארגונים שיפעלו למען סביבה מגינה ותומכת" (בישראל – פותחה תכנית "קדימה" – תכנית קהילתית לשיתוף פעולה בין המערכות בקהילה: חינוך, בריאות, רווחה ומשטרה, לקידום הטיפול בילדים בסיכון. התכנית פותחה על ידי שירות ילד ונוער והשירות לעבודה קהילתית במשרד הרווחה, והיא פועלת בעשרות יישובים בארץ).

SUSAN ORR, CHILD PROTECTION AT THE CROSSROADS: CHILD ABUSE, CHILD PROTECTION, AND RECOMMENDATIONS FOR REFORM (1999) 24

25 התפקיד החקירתי של Child Protection רחב יותר בארצות-הברית מאשר בארץ. אך גם בארץ הדיווחים מועברים ברובם לפקדי סעד אשר עורכים את הברורים הראשוניים ומקבלים את ההחלטות הראשוניות: אם להעביר לטיפול המשטרה או לפנות לוועדת פטור. ניתן גם לפנות ישירות למשטרה.

26 Keeping Children and Families Safe Act, § 342 (2003).

ט. הצעות והרהורים לשינויים בחובת הדיווח בישראל ולתיקונה

בחוודש ספטמבר 2003 הוקם צוות חשיבה בין-משרדי לבחינת תיקוני חקיקה בעניין חובת הדיווח.²⁷ הצוות הורכב מנציגים של משרדי הממשלה העוסקים בנושא: משרד המשפטים, מדור הנוער במשטרה (המשרד לביטחון פנים), משרד הבריאות, משרד החינוך, משרד הרווחה והמועצה לשלום הילד. בסופו של דבר הצוות התפזר ללא קבלת מסקנות כתובות וללא הסכמה כוללת על מגוון הסוגיות שעמדו על הפרק,²⁸ אך חשוב להצביע, בכל זאת, על אותן סוגיות ולתאר מקצת מן ההסכמות שהתקבלו.

מטרת הקמת הצוות הייתה לשקול מחדש את טיבה של ההגנה ההולמת על הילדים ומשפחותיהם ואופייה, בכוונה לשנות תהליכים פוגעים ומיותרים ולשמר את מה שהוכיח את עצמו כמסייע. הניסיון היה לבנות מודל מאוזן שיהיה אמין ומקובל על כל הגורמים השותפים ביצירתו ובמימושו, בידיעה כי תהיה התנגדות בכנסת לשינויים המוצעים וכי הציבור לא יהיה מוכן ובשל לשינויים אלה.

חובת הדיווח בישראל גרמה במידה רבה מדי להסטת המיקוד ממתן טיפול, במיוחד עקב האפשרות לדווח גם למשטרה ולא רק לפקיד הסעד, לעיסוק מסיבי בתחום הפלילי. זאת – בעיקר מכיוון, שהחוק בישראל, בשונה מחלק מהמדינות, מחמיר בענישת הורים ואחראים אחרים הפוגעים בילדיהם ובחוסיהם, לעומת ענישה בגין פגיעה הנעשית על ידי זרים. הדבר גרם לפלישה דורסנית לפרטיות של משפחות תמימות וטובות, הנמצאות אולי במצוקה ונזקקות לעזרה.

לאור כל זאת, התגבשו כמה רעיונות בקרב הצוות, חלקם הבשילו לכדי שינויים אופרטיביים:

(1) צמצום חובת הדיווח רק לפגיעות פיסיות קשות בילדים ולפגיעות מיניות. למעשה, מדובר בביטול חובת הדיווח על עבירת תקיפה הגורמת לחבלה של ממש²⁹ והתמקדות בתקיפה הגורמת לחבלה חמורה (עבירה קשה יותר), בהתעללות לסוגיה ובעבירות המין. משמעות הצעה זו באה לביטוי בדוגמה הבאה: סטירת לחי המשאירה סימן גוררת

27 ראו עוד בנושא, בכרך זה: ענת אסיף "חובת הדיווח על עבירות בקטינים ובחסרי ישע: לקחים מדיוני צוות בינמשרדי והרקע לתיקון מס' 94 לחוק העונשין" משפחה במשפט ג-ד 367 (2010-2009).

28 בעוד שאנשי הרווחה בצוות ביקשו לרכז את הגישה הפלילית ביחסים בתוך המשפחה ולקדם את הגישה הטיפולית, ביקשו אנשי החוק ואנשי המועצה לשלום הילד להחמיר בחובת הדיווח. הם אף הצליחו, בסופו של דבר, בניגוד לדעתנו, להעביר תיקון שלפיו קיימת חובת דיווח על פגיעה בין אחים קטינים בתוך המשפחה.

29 בהתאם לס' 368(א) לחוק העונשין: "התוקף קטין או חסר ישע וגורם לו חבלה של ממש, דינו – מאסר חמש שנים; היה התוקף אחראי על הקטין או על חסר הישע, דינו – מאסר שבע שנים".

את כל המערכת לעיסוק אינטנסיבי בעבירות הנחשבות כזוטות, או בהתנהגויות שלא ראוי שיטופלו במישור הפלילי. עצם הצורך בבדיקה אם הסטירה השאירה סימן, ולאחר מכן הצורך בעריכת התייעצות בשאלה אם לפנות לוועדת פטור או אם לפנות למשטרה בהמלצה שלא לפעול (ויש תמיד כאלה הממליצים למשטרה לפעול בכל מקרה), גורר את כל המערכת לסחרור מיותר, ואת המשפחות למתח בלתי הוגן. יש להבהיר, כי קיימת עמימות לגבי ההבחנה בין עבירה של תקיפה סתם,³⁰ שאינה חייבת בדיווח, לבין תקיפה הגורמת חבלה של ממש, כגון סטירת לחי המשאירה סימן, החייבת בדיווח.

(2) הוספת המילים המודגשות לתוך סעיף 368ד(ו) לחוק: "פקיד סעד שקיבל דיווח לפי סעיף זה... והיה לו יסוד סביר לחשוב כי נעברה עבירה בקטין... יעבירו למשטרה...". כוונת ההצעה היא שפקיד הסעד לא יחויב להעביר לידי המשטרה כל דיווח שקיבל. בנקודה זו ישווה מצבו של פקיד הסעד למצבו של כל אדם אחר, ובשונה מבעלי המקצוע האחרים ומהאחראים על הילד, הוא יעביר דיווח רק אם היה לו חשד סביר כי נעברה עבירה. כיום מחויב פקיד הסעד, על פי לשון החוק, להעביר כל דיווח שהגיע אליו, ללא שיקול דעת. זכותו היחידה, בהשוואה לבעלי מקצוע אחרים ולאחראים על הילד, היא להמליץ למשטרה כיצד לפעול. זכות זו אינה מספיקה כדי למנוע במקרים רבים מחול שדים. לפי ההצעה, פקיד הסעד יסנן את הדיווחים ולא ידווח למשטרה אם מבריקתו עולה כי: (א) הדיווח אינו בנושא המחייב דיווח כלל; (ב) אין חשד לעבירה.

יש לציין, כי מתן שיקול הדעת לפקיד הסעד בנושא זה היה נושא לוויכוח סוער בפרקליטות; נטען כי רק המשטרה הינה בעלת הסמכות לקבוע אם נעברה עבירה, וכי מתן שיקול הדעת לפקיד הסעד מטיל עליו עול בלתי הוגן, שהרי הוא עלול גם לטעות. ובכל זאת, בסופו של דבר, התקבל השינוי המוצע על דעת הפרקליטות ויצא כהנחיה, למרות שלא עוגן לבסוף כתיקון לחוק.

הרעיון בבסיס שתי הצעות אלה הוא, כאמור, הרצון לרכז את חובת הדיווח ולמקדה במקרים הקשים באמת, ולא להעמיס על המערכות דיווחים הנחשבים לזוטות.

(3) כוונה לבדוק אם יש לבטל את חובת הדיווח במקרים של חשד לביצוע עבירה.

לדעת שירותי הרווחה, השינויים שהוצעו יצמצמו במידה ניכרת את כמות הדיווחים ואת הצורך לבדוק ב"עין פלילית" דיווחים רבים אחרים. תיקונים כאלה אמורים לצמצם את הפלישה של מערכות החוק למשפחות, ואת הפגיעה בהן, ולפנות את שירותי הרווחה והמשטרה להגשת עזרה לאלה הזקוקים לה באמת.

למעשה, כדי לערוך תיקונים בלי "לשפוך את התינוק עם המים", המליץ הצוות לצמצם את חובת הדיווח למקרים של פגיעות חמורות בלבד, לטפל במצוקה ולא רק

30 סעיף 379 לחוק העונשין, בנסיבות של סעיף 382(ב)(2) לחוק זה.

בעבירה המהווה תוצר של אותה מצוקה, לטפל בהורה המזניח ולהתפנות לאמפתיה הבסיסית של אנשי הרווחה כלפי המשפחות שלהן הן אמורות לעזור.

אמנם, הצוות לא הגיע, בסופו של דבר, כאמור, להסכמות; אך הדיונים החשובים שעדיין עומדים לפנינו עוסקים בשאלות הבאות:

(1) האם צמצום חובת הדיווח למקרים של פגיעות קשות (כגון: עבירות מין, חבלה חמורה באיבר פנימי או חיצוני שאינה משאירה רק סימן, התעללות, סיכון חיים וכו') יאפשר את העברת כל הדיווחים בהתאם לחוק ישירות למשטרה, כפי שמציעה סוזן אור? שמא יהיה בכך משום פגיעה במשפחות אשר הדיווח לפקיד הסעד תחילה יאפשר להן להצליח במסלול טיפולי ולא פלילי? במערך השיקולים יש להביא בחשבון כי על פי החוק בארץ, כל פעילות שנעשית על פי החוק הפלילי להגנת ילדים מחייבת היועצות של המשטרה עם פקידי הסעד. דיווח ישיר למשטרה ימנע אולי את הכעס הראשוני על פקידי הסעד וישאירם כאנשי טיפול. מאידך גיסא, האפשרות לפנות תחילה לפקיד סעד מאפשרת על פי החוק הישראלי שלא לפעול כלל במישור הפלילי, אם הפגיעה אינה חמורה. עצם הפעילות במישור הפלילי מהווה פגיעה עמוקה במשפחות ורצוי למנוע אותה אם אין הצדקה לכך.

(2) הפנייה לוועדת פטור לקבלת פטור מדיווח למשטרה היא כיום כלי הנתון בידיו של פקיד הסעד בלבד. במצב שבו מתבצעת פנייה ראשונית למשטרה לא ניתן לפנות לוועדת הפטור. האם נכון וראוי שהמשטרה עצמה תוכל לפנות לוועדת הפטור כדי לפטור אותה מפתיחה בהליכים פליליים? שהרי לפי חוקי סדר הדין הפלילי עליה לפתוח בחקירה במקרים כאלה.³¹

יש הרוצים, מחד גיסא, להרחיב את חובת הדיווח, אך, מאידך גיסא, לחייב כי הדיווח ייעשה לפקידי הסעד בלבד, דהיינו לבטל את ההיבט הפלילי המתחיל בדיווח למשטרה. להמחשה: כיום אין חובת דיווח על פגיעה בין אחים קטינים כאשר הפוגע הוא מתחת לגיל 18. במקרה שבו הגיעה לפקידי הסעד ידיעה על פגיעה בין אחים, וידוע כי ההורים מטפלים כראוי באירוע, לא תהיה התערבות של אנשי הרווחה אלא בהגשת עזרה על פי צורך. באירועים רבים המתרחשים בין קטינים במשפחה אין שירותי הרווחה מתערבים בסמכותם של ההורים במילוי תפקידם ובאחריותם כלפי ילדיהם. ההנחיות לפקיד הסעד הן להתערב רק אם ההורים לא מילאו את תפקידם והילד נתון בסיכון. אז ידווח פקיד הסעד למשטרה על פי סעיף 337 לחוק העונשין.³² במצב דברים זה, המשטרה תחקור, על פי חוק, את כלל האירועים שהתרחשו.

31 ס' 59 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, 43.

32 ס' 337 לחוק העונשין: הפרת חובה של הורה או אחראי: "המפר ללא הצדק כדין את חובתו לספק לפלוני צרכי מחיה או לדאוג לבריאותו ולמנוע התעלות בו, חבלה בגופו או פגיעה אחרת בשלמותו

מונחת היום לפני הכנסת הצעת חוק חדשה המבקשת להוסיף חובת דיווח במקרים של פגיעה בין אחים (או בין בני דודים) קטינים.³³ לדעתי, הצעה זו מקצינה עוד יותר את חובת הדיווח ומהווה פלישה נוספת לתא המשפחתי, שלא לצורך. לפיכך, התנגד משרד הרווחה להצעה זו במתכונתה המקורית. בינתיים הוצעה פשרה, שלפיה הדיווח באותו מקרה עדין יועבר רק לפקיד הסעד, שלא יהיה חייב להעבירו למשטרה אלא רק יהיה "רשאי" לעשות כן. כלומר, הוסף שיקול דעת לפקיד הסעד, שאינו קיים היום, והוספה חקירת אירועים שתהיה מוטלת על פקיד הסעד על פי חוק. עדיין, החובה נותרת בחוק הפלילי. דהיינו, מי שלא ידווח לפקיד הסעד יעבור עבירה פלילית. בכך יש משום פגיעה נוספת, שאינה נחוצה, לאינטימיות במשפחה ולתפקודה של המשפחה הסבירה.³⁴

י. סיכום

התיקון לחוק העונשין משנת 1989, הכולל את חובת הדיווח על פגיעה בקטינים וחסרי ישע, אמנם הביא עמו ברכה רבה. אולם, בעקבות תיקון החוק עלתה כמות הדיווחים באופן מהותי, נוצר עומס של פניות, אשר דרש כוח אדם נוסף בשירותי הרווחה, והתגלתה מצוקה מקצועית רבה עקב מצב שבו כמחצית מתפקידם של פקידי הסעד הוכתבה על ידי חובת הדיווח. מדובר באיתור, בטיפול, בדיווח, בפנייה לוועדות הפטור ועוד, וניתן לומר כי תפקידיו של פקיד הסעד השתנו באופן מהותי. מנקודת מבטם של פקידי הסעד, חובת הדיווח גרמה במידה רבה מדי להסתת המיקוד של עבודתם ממתן טיפול ושיקום לעיסוק מסיבי בתחום הפלילי לצורותיו השונות. לגישתם של פקידי הסעד ושל אנשי מקצוע בארץ ובעולם, חובת הדיווח במתכונתה הרחבה, כפי זו הקיימת בישראל, מהווה פלישה דורסנית לפרטיות של משפחות תמימות וטובות הנמצאות במצוקה והנזקקות לעזרה. פלישה, שחסרונותיה

ובבריאותו, ומסכן או עלול לסכן בכך את חייו, או פוגע או עלול לפגוע בכך בבריאותו פגיעת קבע, דינו – מאסר שלוש שנים".

33 הצעת חוק העונשין (תיקון – חובת הדיווח על עבירות מין ועבירות אלימות חמורות בקטינים), התשס"ו-2006 www.knesset.gov.il/privatelaw/data/17/568.rtf. ההצעה הוגשה בחדוש יוני 2006, בכנסת השבע-עשרה על-ידי חבר הכנסת הרב יצחק לוי. הצעה דומה הונחה על-ידי חבר הכנסת הרב לוי גם בכנסת השש-עשרה (הצעת חוק העונשין (תיקון – חובת הדיווח על עבירות מין ועבירות אלימות חמורות בקטינים), התשס"ה-2005 www.knesset.gov.il/privatelaw/data/16/3484.rtf). הערת מערכת: הצעת חוק זו הפכה לחוק חרות ביום 3.7.2008: חוק העונשין (תיקון מס' 94) התשס"ז-2007. התיקון חל רק על עבירות מין ולא על עבירות אלימות חמורות, כפי שהוצע בהצעת החוק.

34 בינתיים תוקן החוק כאמור, אך, דווקא לפי הצעתנו, הושווה לנוסח הרגיל של החוק כדי שלא להעביר את כל האחריות לפקיד הסעד.

הגדולים נעוצים בהתמקדות שבהליך הפלילי בדבר חובת הדיווח תחת ההתמקדות בהליך הטיפולי.

פנייתם של פקידי הסעד לוועדה לקבלת פטור מדיווח למשטרה נועדה לתקן מצב זה ולאפשר פעולה רק במסלול הטיפולי-השיקומי ולא במישור הפלילי במקרים המצדיקים זאת. שינויים אופרטיביים נוספים התגבשו במטרה לצמצם במידה ניכרת את כמות הדיווחים ואת הצורך לבדוק ב"עין פלילית" דיווחים רבים אחרים. נבנו המלצות שמטרתן לצמצם את חובת הדיווח למקרים של פגיעות חמורות בלבד, לטפל במצוקה ולא רק בעבירה המהווה תוצר של אותה מצוקה, לטפל בהורה המזניח ולערוך בדיקה עצמית בנוגע לאמפתיה הבסיסית של אנשי הרווחה כלפי המשפחות שלהן הן אמורות לעזור.

ועם זאת, לדעת פקידי הסעד, מתבקשים שינויים נוספים בחובת הדיווח, אשר לא זו בלבד שיצמצמו את כמות הדיווחים ויפחיתו את הצורך לפנות להליך הפלילי, אלא יתרמו באופן כללי למזעור הפלישה של מערכות החוק למשפחות, לפגיעה פחותה בהן ולמצב שבו יתפנו שירותי הרווחה והמשטרה להגיש עזרה לאלה הזקוקים לה באמת.