

## חובת הדיווח על עבירות בקטינים ובחסרי ישע: לקחים מדיוני צוות בינמשרדי והרקע לתיקון מס' 94 לחוק העונשין\*

מאת

ענת אסיף\*\*

בשנת 1989 נקבעה בחוק העונשין, התשל"ז-1977, חובת דיווח אודות פגיעות בקטינים ובחסרי ישע. במשך 15 השנים לקיומה של חובת הדיווח הצטבר ניסיון מעשי רב ביישום הוראות החוק, שלקחיו נמצאים, בין היתר, ברשימה זו.

צוות בינמשרדי שהוקם ביוזמת פקידת הסעד הראשית לחוק הנוער במשרד הרווחה, בחן כמה נושאים והצעות לתיקוני חקיקה לעניין ההוראות בדבר חובת הדיווח, בשיתוף גורמים מקרב משרדי הממשלה ומחוץ להם. רשימה זו סוקרת נושאים אלה, לרבות הלבטים והעמדות השונות, וההמלצות להמשך. נושא אחד שנדון באותו צוות היה הפרשנות הראויה לסעיף 368(ו) לחוק העונשין בעניין חובתו של פקיד הסעד להעביר דיווח שקיבל למשטרה, לדוגמה – במקרים שבהם התברר שלא נעברה עבירה. שאלה שנייה שנגזרה מכך, הייתה אם להעניק לפקיד הסעד שיקול דעת לא להעביר דיווחים למשטרה בעבירות מסוימות, אף ללא המסלול של ועדת הפטור.

נושא נוסף נגע לדיווחים שמגיעים דווקא למשטרה ולא לפקיד סעד – בחירה הנתונה למדווח ועשויה להיות מקרית. במקרים אלה, נמנעת האפשרות לפנות לוועדת פטור ולמנוע, או לדחות, את תחילתו של הליך פלילי בעקבות המקרה, על כל המשתמע מכך. עוד נדונה בצוות בהרחבה הצעת חוק פרטית, שביקשה להרחיב את חובת הדיווח גם למקרים של

\* עיקרי הדברים נאמרו 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. כן נוספו עדכונים הנוגעים למצב המשפטי נכון למועד הכתיבה, אשר מופיעים בעיקר בהערות השוליים.

\*\* עו"ד ענת אסיף, אחראית על יחידת הסיוע לנפגעי עבירה בפרקליטות מחוז מרכז, לשעבר משפטנית במחלקת ייעוץ וחקיקה (תחום פלילי) במשרד המשפטים. חברת הצוות הבינמשרדי שפעל לבחינת הצורך בתיקוני חקיקה בנושא חובת הדיווח, בראשות פקידת סעד ארצית לחוק הנוער (דאז), גב' מרים פבר.

עבירות מין בין קטינים במשפחה. ההצעה, שהוגשה לכנסת ביוזמתה של המועצה לשלום הילד, נגעה בדילמה רגישה של המשפחה בחשיפת ילדם הפוגע, וקבעה כי גם במקרים כאלה תחול חובת הדיווח, והרשויות ייקראו להתערב. הלבטים והעקרונות שגובשו בצוות, ולאחר מכן בתיקון מס' 94 לחוק העונשין בעניין זה, ייסקרו אף הם ברשימה זו. לבסוף, הצוות הכיר בכך כי ועדות הפטור, שהוסמכו לפי חוק לפטור פקיד סעד מהעברת דיווח מסוים למשטרה, חסרות נהלים מוגדרים המעוגנים בחקיקה. לנוכח תפקידן החשוב והרגיש, הוצע, ועדיין מוצע, לעגן את עבודתה של ועדת הפטור בחקיקת משנה או בנהלים.

הצוות לא סיכם את עבודתו בהמלצות מוסכמות לתיקוני חקיקה, אך העמדות שהושמעו בדיונים שימשו בסיס לעמדת הממשלה בדיוני הכנסת לקראת תיקון מס' 94 לחוק העונשין.

- א. פתיח
- ב. מרחב שיקול הדעת של פקידי הסעד
- ג. האם נדרש מסלול פטור לדיווחים המגיעים למשטרה?
- ד. הרחבתה של חובת הדיווח: עבירות בין קטינים במשפחה
- ה. נהלי עבודה לועדות הפטור
- ו. סיום – הרחבת המבט

## א. פתיח

בשנת 1989 תוקן חוק העונשין, התשל"ז-1977<sup>1</sup> (להלן: חוק העונשין), ולפרק העוסק בפגיעות בגוף נוסף סימן ו'1 שעניינו פגיעה בקטינים ובחסרי ישע. תיקון זה, המוכר כתיקון 26 לחוק העונשין,<sup>2</sup> הגדיר עבירות מיוחדות של פגיעה כאמור וקבע את חובת הדיווח לרשויות על דבר עבירות אלה.

חובת הדיווח, הקבועה בסעיף 368ד לחוק העונשין, הינה הוראה חריגה יחסית בחקיקה העונשית הישראלית. בתחום ההתנהגויות שהן אסורות מטבע מהותן (*mala in se*), אין המשפט ממהר להטיל חובות עשה על האזרחים, וודאי לא כאלה שהפרתן גוררת אחריות בפלילים ועונש. אולם בשמה של ההגנה על קטינים ועל חסרי ישע מפני פגיעות הנוטות מטבען להישמר בסוד ומשמטות את מעגל התמיכה הטבעי והקרוב ביותר של הקטין הנפגע, מצא המחוקק לנכון לקבוע חובה כזו, שמחייבת לא רק אנשי מקצוע אלא כל אדם, בנסיבות המנויות בחוק.

1 ס"ח 226.

2 חוק העונשין (תיקון מס' 26), התש"ן-1989, ס"ח 90.

משפחה במשפט ג-ד התשס"ט-התש"ע לקחים מדיוני צוות בינמשרדי והרקע לתיקון מס' 94 לחוק העונשין חובת הדיווח על עבירות בקטינים ובחסרי ישע:

במשך השנים מאז חקיקתה של חובת הדיווח הצטבר ניסיון מעשי ביישום הוראות החוק. ניסיון זה מצביע על תועלת גדולה שנודעה לחובה זו, אך גם על קשיים הדורשים תיקון החובה או שיפור הוראותיה, ובכך אתמקד.<sup>3</sup> כדי לרכז את תהליך השיבה ולייעלו, תהליך שתכליתו, בין היתר, לקדם תיקוני חקיקה בכל הקשור לחובת הדיווח, הקימה בשנת 2003 הגב' מרים פבר, לשעבר פקידת סעד ראשית לחוק הנוער, צוות בינמשרדי שכלל נציגים ממשרדי הרווחה, החינוך והמשפטים, המשטרה וכן נציגי המועצה הלאומית לשלום הילד.

צוות כזה – במיוחד כאשר הוא מתכנס בקביעות ולאורך תקופה – מאפשר בחינה מעמיקה של המצב הנוהג, של אופן ההתמודדות של אנשי המקצוע עם יישום הוראות החוק, ושל הצעות שמובאות לדיון – בין שמדובר ביוזמות פנים-ממשלתיות ובין שמדובר ביוזמות פרטיות של ארגונים דוגמת המועצה הלאומית לשלום הילד. אמנם, המלצותיו של צוות כזה אינן הופכות ככאלה לעמדות רשמיות של משרדי הממשלה הנוגעים בעניין. כך לדוגמה, עבודת הצוות אינה מחליפה את בחינתה של הצעת חוק – פרטית או ממשלתית – על ידי מחלקת הייעוץ והחקיקה במשרד המשפטים. אולם, עבודה באמצעות צוותים בינמשרדיים לנושאים ממוקדים יש בה משום תרומה רבה לקיומו של תהליך מושכל ומעמיק לקראת גיבוש עמדה רשמית כאמור, ולכן יש בה תועלת רבה.

אף שהצוות לא הציג, בסופם של הדיונים, המלצות מוסכמות שתורגמו לתיקוני חקיקה, איפשר תהליך העבודה בצוות לנציגים השונים לגבש עמדות מנומקות, כמו אלה שהוצגו בדיוניה של ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, לקראת חקיקתו של תיקון מס' 94 לחוק העונשין, התשס"ז-2007<sup>4</sup> (להלן: תיקון מס' 94 לחוק העונשין).

להלן אסקור את הסוגיות שבחן הצוות הבינמשרדי, אציג את העמדות השונות ואת ההמלצות שגובשו עובר לתיקון מס' 94 לחוק העונשין. לבסוף, אעמוד על הנושאים שעדיין דורשים תיקון או השלמה למצב הקיים בהקשר זה.

3 ראו גם: תחיה שפירא "חובת הדיווח על עבירות בקטינים ובחסרי ישע והעצמת מעמדו של פקיד הסעד: מבט רטרופקטיבי" משפחה במשפט ג-ד 317 (2009-2010).

4 ס"ח 316. במרכזו של תיקון זה הרחבה של חובת הדיווח גם לעבירות מין בין קטינים במשפחה, והוא יידון ביתר פירוט בהמשך הרשימה.

## ב. מרחב שיקול הדעת של פקידי הסעד<sup>5</sup>

הצוות הבינמשרדי דן בשתי שאלות בנושא שיקול הדעת שפקיד סעד רשאי להפעיל, או ראוי שיפעיל, כשמגיע אליו דיווח אודות פגיעה בקטין או בחסר ישע. ראשית, הצוות דן בפרשנות הראויה לרישא של סעיף 368ד(ו) לחוק העונשין, הקובע ש"פקיד סעד שקיבל דיווח לפי סעיף זה יעבירונו למשטרה בצירוף המלצתו לפעול או להימנע מלפעול בקשר לדיווח...". לכאורה, מבחינה לשונית, מדובר כאן בהוראה אוטומטית להעברת הדיווח מפקיד סעד למשטרה.

הסעיף עצמו מניח שפקיד הסעד בודק את הדיווח ולא רק מקבל אותו, שהרי הוא נדרש להמליץ למשטרה אם לפעול בקשר לדיווח אם לאו. מהו הדין, אם כן, במקרה שבו בדיקה ראשונית של פקיד הסעד מעלה כי האירוע המדווח אכן לא נכלל בגדר חובת הדיווח שעל פי החוק? כך, במקרים שבהם כלל לא נעברה עבירה, או שנעברה עבירה שאינה ברשימת העבירות המחייבות דיווח.<sup>6</sup> העברת דיווח מפקיד סעד למשטרה משמעה פתיחה בחקירה פלילית וסיווג המעורבים במקרה כחשודים, כמתלוננים או כנפגעים. גם אם, בסופו של דבר, ייסגר תיק החקירה, עדיין יש בכך משום התערבותה של רשות אכיפה פלילית-מדינית בתא המשפחתי. לכן, הועלתה בדיוני הצוות הצעה לשים את הדגש הפרשני על המילים "דיווח לפי סעיף זה", היינו, דיווח שאכן היה מחויב לפי הוראות החוק. מנגד, הוצגה בצוות עמדה שמדגישה את העובדה שפקיד סעד אינו חוקר ומברר אמת, לא בהכשרתו ולא בהגדרת תפקידו. לכן, כך נטען, אל לו לפקיד סעד לקבל על עצמו אחריות להכרעה מסוג כזה, וזו חייבת להישאר מסורה למשטרה ולתביעה. המצדדים בעמדה זו סברו שההכרח במעורבות מצד גורמי חקירה מקצועיים מתחזק עוד יותר, שכן מדובר בתחום מורכב של עבירות בתוך המשפחה. בתחום זה, כך נטען, קורה לא אחת שעבירה קלה יחסית שנחשפת ראשונה, מתגלה כקצה הקרחון של מסכת הזנחה או התעללות חמורה הרבה יותר.

עוד טרם הדיון בצוות הבינמשרדי, אומצה בעניין זה פרשנות, על דעתה של פרקליטת המדינה, שלפיה במקרים שבהם מתרשם פקיד הסעד שכלל לא נעברה עבירה, אין הוא חייב בהעברת הדיווח למשטרה.<sup>7</sup> אשר למקרים שבהם אכן נעברה עבירה –

5 ראו עוד בנושא הרחבת שיקול הדעת לפקידי הסעד, בכרך זה: מרים פבר "בין 'טיפולי' ל'פלילי': חובת הדיווח מנקודת ראותם של פקידי הסעד" משפחה במשפט ג-ד 347, 361-364 (2009-2010).

6 רשימת העבירות היא רשימה סגורה, אשר מנויה בס' 368ד(ח) לחוק העונשין. כן קיימת רשימה מצומצמת יותר של עבירות מין בלבד לעניין חובת הדיווח שנוספה לגבי עבירות בין קטינים במשפחה (בס' 368ד(ג)), ורשימה מצומצמת נוספת לעניין חובת דיווח אודות עבירות שנעברו במעון, במוסד או במסגרת חינוכית או טיפולית (בס' 368ד(ד)).

7 ההנחיות ניתנו על סמך מכתב מעדנה ארבל, פרקליטת המדינה, למרים פבר, פקידת סעד ראשית (2002). ראו גם בכרך זה: פבר, לעיל ה"ש 5, הערה 18 והטקסט הצמוד לה.

משפחה במשפט ג-ד התשס"ט-התש"ע חובת הדיווח על עבירות בקטינים ובחשד ישיע:  
לקחים מדיוני צוות בינמשרדי והרקע לתיקון מס' 94 לחוק העונשין

אך, לדעת פקיד הסעד, אין מדובר בעבירה שנכללת בחובת הדיווח – לגבי אלה, סבר הצוות שאין אפשרות להעניק לפקיד הסעד את שיקול הדעת בדרך של פרשנות הסעיף בנוסחו הקיים. היינו, במצב החוקי הנתון, מקרים אלה מחייבים את פקיד הסעד להעביר את הדיווח למשטרה או לפנות לוועדת הפטור, מכוח סעיף 368(ד1) לחוק העונשין.<sup>8</sup>

בהינתן הפרשנות האמורה, נשקלה בצוות האפשרות להמליץ על תיקון חקיקה לסעיף 368(ד1), שיקבע שחובתו של פקיד סעד להעביר למשטרה דיווח שקיבל, קמה כאשר יש לו יסוד סביר לחשוב שאמנם נעברה עבירה שמקימה חובת דיווח. בתיקון כזה, כך סבר חלק מחברי הצוות, גם יהיה "יישור קו" ראוי לאופן שבו מנוסחת חובת הדיווח החלה על אנשי מקצוע ועל אזרחים בכלל.<sup>9</sup>

סופו של דבר, במהלך דיוניה של ועדת החוקה, חוק ומשפט לקראת תיקון 94 לחוק העונשין, סבר משרד הרווחה, ושכנע את הוועדה, שנכון לשמר את המתכונת הקיימת ולא לעגן בחוק הרחבה כלשהי של שיקול הדעת המסור לפקיד הסעד. לכן, לא תוקן סעיף 386(ו) בהוספת התיבה "אם יש לו יסוד סביר לחשוב", ונותרה ההסכמה הפרשנית לעניין מקרים שבהם פקיד הסעד מתרשם שכלל לא נעברה עבירה.

שאלה שנייה שהצוות דן בה בהקשר זה, של מרחב שיקול הדעת של פקיד הסעד, הייתה אם יש מקום להסמיך את פקיד הסעד, בעבירות מסוימות, לקבל בעצמו החלטה אם להעביר מקרה מסוים שדווח לו לטיפול המשטרה אם לאו, ללא צורך לעבור במסלול של ועדת הפטור.

פקיד הסעד, בתוקף תפקידו, ממוקם בצומת מרכזי, שאליו מתנקזים מרבית הדיווחים לפי החוק. מלבד חובתו לבדוק את הדיווח ולהעבירו למשטרה בצירוף המלצה כיצד לפעול, יש בידי פקיד הסעד "ארגז כלים" מגוון ומרחב של שיקול דעת לפעול, בראש וראשונה לפי הוראות חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960,<sup>10</sup> במקרים שבהם פקיד סעד אינו זוכה לשיתוף פעולה מצד הוריו של קטין הנזקק לטיפול או להשגחה, הוא מוסמך לפנות לבית משפט, לבקש להכריז על הקטין כעל "נזקק" ולאחר מכן לבקש מבית המשפט להורות לקטין או להוריו כיצד לפעול בטיפול בילד, להוציא את הקטין מרשות הוריו או לחייבו בבדיקה או בטיפולים מסוימים.<sup>11</sup> אותו חוק

8 אודות הפטור מחובת הדיווח, ראו בהרחבה בכרך זה: דרורה נחמני-רוט "התנאים לקבלת פטור לפקיד סעד מדיווח למשטרה על עבירות בילדים" משפחה במשפט ג-ד 379 (2009-2010).

9 ראו הנוסח של ס' 1368(א)-(ב), שבהם אכן קיימת המסגרת של "ייסוד סביר לחשוב".

10 ס"ח 52.

11 ס' 3 לחוק הנוער (טיפול והשגחה).

אף מסמיך את פקיד הסעד לנקוט כל אמצעי הנדרש להגנה דחופה על קטין, אף ללא הסכמת האחראי על הקטין ולפני קבלת החלטה מבית המשפט.<sup>12</sup> חוק נוסף שמסמיך פקיד סעד לנקוט צעדים להגנתו של קטין הוא חוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א-1991.<sup>13</sup> לפי החוק, פקיד סעד נמנה עם הגורמים המוסמכים לבקש צו הגנה לקטין מפני הורה או מפני אחראי אחר שפוגע בו.<sup>14</sup>

לאור הסמכות המגוונת והרחבה שכבר נמצאת בידי פקיד הסעד, דן הצוות כאמור באפשרות שלגבי חלק מהעבירות החייבות בדיווח, יוכל פקיד הסעד בעצמו להחליט בשאלה אם להשאיר את המקרה בתחום הטיפול בלבד, בלי להעביר את הדיווח למשטרה ובלי לפנות לוועדת הפטור. העבירות שעליהן דובר בהקשר זה, הן עבירות של הזנחה וכן תקיפה שגרמה חבלה של ממש, להבדיל מגרימת חבלה חמורה (עם כל הקושי להבחין ביניהן).<sup>15</sup> הסברה הייתה שעבירות אלה עשויות לבטא, פעמים רבות, מצוקה עמוקה של המשפחה כולה, בשונה ממצבים של עבריינות מובהקת מצדם של האחראים הבגירים. ילדים או חסרי ישע הסובלים מהזנחה בשל מצוקה כלכלית (כמו גם האחראים המזניחים, הם עצמם) זקוקים במקרים רבים בעיקר להתערבות טיפולית כוללת ומיידית, ועלולים להינזק מאוד מהתערבות המערכת הפלילית המציבה, מעצם טיבה, את הפרטים בתוך המשפחה אלה מול אלה, חשודים מול נפגעים. במקרים אלה, גם החיוב לפנות לוועדת פטור עלול לגרום לסרבול מיותר שמסיט את מאמציו של פקיד הסעד, מטיפול במשפחה לעבודה "פקודתית" של הכנת מסמכים לוועדה. בדומה, קיימים מקרים שבהם אלימות מצד ההורים מבטאת זעקה לעזרה בהתמודדות עם ילדים בעלי בעיות התנהגותיות או התפרצויות זעם.

12 ס' 11 לחוק הנוער (טיפול והשגחה).

13 ס"ח 138.

14 ס' 3 לחוק למניעת אלימות במשפחה מונה את אלה המוסמכים להגיש בקשה לפי החוק: בן משפחה, היועץ המשפטי לממשלה או נציגו, תובע משטרתי או פקיד סעד שהתמנה על פי חוק הנוער (טיפול והשגחה), או על פי חוק ההגנה על חוסים, התשכ"ו-1966, ס"ח 56.

15 במרבית מדינות ארצות-הברית, קיימת חובת דיווח הדומה לקיים בישראל, על מקרי הזנחה, ניצול או פגיעה בקטינים, ולרוב נילוות לחובת הדיווח הוראות חוק שמסדירות את העברת הדיווחים שהתקבלו בין הרשויות השונות ("Cross-Reporting"). בחלק מהמדינות, כגון באילינוי ובמסצ'וסטס, קובעת החקיקה כי רק דיווחים המעלים חשד לפגיעה גופנית חמורה או ניצול מיני, מחייבים את רשות הרווחה להעביר את הדיווח גם לגורמי המשטרה או התביעה לשם פתיחת הליך פלילי. ראו: CHILD WELFARE INFORMATION GATEWAY, CROSS-REPORTING AMONG RESPONDERS TO CHILD ABUSE AND NEGLECT: SUMMARY OF STATE LAWS (2007), available at [www.childwelfare.gov/systemwide/laws\\_policies/statutes/xreportingall.pdf](http://www.childwelfare.gov/systemwide/laws_policies/statutes/xreportingall.pdf).

משפחה במשפט ג-ד התשס"ט-התש"ע חובת הדיווח על עבירות בקטינים ובחשדי יעש:  
לקחים מדיוני צוות בינמשרדי והרקע לתיקון מס' 94 לחוק העונשין

לכן, כאמור, ההצעה שנדונה בצוות הבינמשרדי, הייתה לתקן את החוק, כך שבדיווחים לפקיד סעד אודות עבירות הזנחה או אלימות לא-חמורה, תתווסף לפקיד הסעד סמכות להחליט שאין הוא מעביר את הדיווח למשטרה ואף אינו פונה לוועדת הפטור, אלא משאיר את המקרה בתחום התערבותו הטיפולית. ועדת הפטור אינה מתייגרת כליל במקרים אלה, והיא נותרת בגדר אפשרות הפתוחה לפני פקיד הסעד למקרים שבהם הוא מתלבט או סבור שנוכח יותר להעביר את סמכות ההכרעה לפורום הבינמקצועי הבכיר המרכיב את הוועדה.<sup>16</sup>

### ג. האם נדרש מסלול פטור לדיווחים המגיעים למשטרה?

נושא נוסף שנדון בצוות הבינמשרדי עסק דווקא בסמכויות המשטרה בהקשר של חובת הדיווח.<sup>17</sup> סעיפים 368ד(א) ו-ו(ב) לחוק העונשין, נותנים בידי המדווח את הבחירה אם לדווח למשטרה או לפקיד סעד. בחירה זו עשויה להיות אקראית, תלויה בהעדפות אישיות של המדווח או בזמינותה של רשות זו או אחרת ברשות מקומית מסוימת. אולם, האפשרות לפנות לוועדת פטור כדי להימנע מטיפול משטרה-פלילי קיימת רק לגבי דיווחים שהגיעו לפקיד הסעד. לפי סעיף 59 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982,<sup>18</sup> חייבת המשטרה לחקור חשד לעבירה, שהגיע לידיעתה, ואינה מוסמכת להחליט שלא לחקור עת מדובר בחשד לעבירה מסוג פשע.<sup>19</sup> ההצעה בעניין זה הייתה, אם כן, לתקן את ההסדר החוקי כך שגם לפני המשטרה ייפתח מסלול של ועדת פטור במקרים המתאימים, באופן שעל אף שהמשטרה יודעת אודות דיווח מכוח החוק, הרי שעדיין יש לוועדת פטור סמכות לקבוע כי הוא לא ייחקר, לא יישאר כרישום משטרה וכיו"ב. תיקון כיוון זה מחייב התייחסות בחקיקה גם לסטייה מהוראות חוק סדר הדין הפלילי.<sup>20</sup>

16 בדומה לדיון בשאלה הראשונה שבחלק זה, גם בעניין זה עמדת משרד הרווחה – כפי שהוצגה בדיוני ועדת החוקה, חוק ומשפט לקראת תיקון 94 לחוק העונשין – הייתה שלא להרחיב עוד יותר את שיקול הדעת ואת אחריותו של פקיד הסעד במה שקשור לחובת הדיווח. לכן, גם הצעה זו תורגמה לכדי תיקון חקיקה ונראה שירדה מהפרק, לעת עתה.

17 ראו עוד פבר, לעיל ה"ש 5, בעמ' 361-364.

18 ס"ח 43 (להלן: חוק סדר הדין הפלילי).

19 ס' 24(1) לחוק העונשין מגדיר "פשע" – עבירה שנקבע לה עונש חמור ממאסר לתקופה של שלוש שנים, וכמעט כל העבירות המחייבות דיווח הן עבירות מסוג פשע.

20 ראו גם: מאיר דב-ברקוביץ' "היבטים משטריים של חקירת פגיעות והתעללות בילדים" התעללות והזנחה של ילדים בישראל 209, 244 (דרורה הורוביץ, יורם בן-יהודה ומאיר חובב עורכים, 2007), שם ממליץ המחבר לאפשר לפקיד הסעד לגשת לוועדת פטור גם אם הדיווח הועבר אליו מאת המשטרה, ושהמשטרה תימנע מהמשך הטיפול בדיווח כאילו לא קיבלה אותו כלל; הרצאתו של מאיר דב-ברקוביץ', קצין ייעוץ וחקיקה, מדור נוער, המטה הארצי של המשטרה לשעבר, בנושא

גם הצעה זו לא תורגמה לכלל עמדת ממשלה ולתיקון חקיקה, אם כי בעניין זה עיקר הלבטים ועבודת ההכנה הם לפתחם של המשטרה ושל המשרד לביטחון הפנים. לדעתי, בד בבד עם הסדרה מפורטת יותר של פעולתן של ועדות הפטור (להלן בחלק ה' לרשימה זו), יהיה מקום לשוב ולדון בפתיחת מסלול הפטור גם לדיווחים שהתקבלו לראשונה במשטרה. הרמה המקצועית הגבוהה של חברי ועדת הפטור, והערך המוסף שיש לדיון משותף של נציגים בכירים מדיסציפלינות שונות, כפי שקורה בוועדות אלה, מצדיק את הסתייה מהנתיב המובנה של חקירת המשטרה, בשם טובתם של הקטינים או חסרי הישע הזקוקים לטיפול.

#### ד. הרחבתה של חובת הדיווח: עבירות בין בני משפחה קטינים

הצוות הבינמשרדי דן גם בהצעתה של המועצה הלאומית לשלום הילד להרחיב את חובת הדיווח, שהונחה בהמשך על שולחן הכנסת על ידי חבר הכנסת הרב יצחק לוי,<sup>21</sup> ואחרי שינויים מסוימים התקבלה כתיקון לחוק, במסגרת תיקון 94 לחוק העונשין. ההרחבה שהוצעה התייחסה לעבירות שנעברו בתוך המשפחה, אך לא על ידי אחראי על הקטין או על חסר הישע. עד אז, חובת הדיווח נגעה בעיקר לעבירות שביצעו אחראים על הקטין או על חסר הישע. במצבים אלה, מחד גיסא, נשמט לחלוטין בסיס האמון וההגנה שיש לילד בהוריו. מאידך גיסא, התלות הגבוהה בהורה חוסמת או מעכבת את גילוי הסוד על ידי הילד. זו הייתה ההצדקה הבסיסית לקביעתה של חובת הדיווח, שיש בה חדירה לרשות הפרט והטלת חיוב פעיל לפנות לרשויות.

אולם, המועצה לשלום הילד והרב לוי, הציגו עמדה שלפיה יש הצדקה ואף הכרח שחובת הדיווח תחול גם על מקרים שבהם פוגע קטין באחיו או באחותו. זאת, כיוון שמקרים כאלה מציבים בפני ההורים דילמה כמעט בלתי אפשרית – במי מהילדים לצדד, במי לתמוך ובמי לטפל. דילמה כזו עלולה לשחק את ההורים ולמנוע חשיפה של המקרה, פעולה נחושה להפסקת הפגיעה ופנייה לקבלת עזרה מקצועית.

מנגד, הרחבה כזו של חובת הדיווח טומנת בחובה קשיים, שכן היא מחייבת התערבות של גורם מדינתי, בין רווחתי ובין משטרחי, בתא המשפחתי בכל מקרה שבו קיים חשד לפגיעה. כלומר, המחוקק נוקט עמדה שלפיה, מראש, במקרים מעין אלה, אין הוא סומך על ההורים לפעולה סבירה לטובת ילדיהם. זאת ועוד, ייתכנו מקרים

"חובת הדיווח מנקודת מבטה של המשטרה", רב-שיח מתוך כנס בנושא "15 שנה לחובת הדיווח על התעללות בילדים", 4.1.2005, המרכז לזכויות הילד והמשפחה במכללת "שערי משפט", בשיתוף המועצה הלאומית לשלום הילד.

21 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](http://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/17/568.rtf)



משפחה במשפט ג-ד התשס"ט-התש"ע חובת הדיווח על עבירות בקטינים ובחסרי ישע:  
לקחים מדיוני צוות בינמשרדי והרקע לתיקון מס' 94 לחוק העונשין

שבהם מכוח הדיווח, פקיד הסעד או המשטרה יחקרו וייכנסו לעובי הקורה, ואו-אז יתברר שההורים כבר פנו לקבלת עזרה מגורם פרטי מצוין, והמשפחה כולה עלתה על מסלול טיפולי ראוי ונכון. במקרים כאלה, ההתערבות המדינתית המחויבת מן הדין עלולה דווקא לערער את היסודות המוצלחים שהחלו להיבנות.

בדיוני הצוות בקשר להצעה, הוצגו דעות שונות ומגוונות, וחלק מחברי הצוות אף שינה את עמדתו במהלך הדיונים. בסופו של יום, רוב חברי הצוות סברו שאמנם יש מקום להרחבה מסוימת של חובת הדיווח ברוח הצעה זו, אם כי בסייגים מסוימים: שחובת הדיווח תחול רק במקרה של חשד לעבירות מין, ולא במקרי אלימות; שהדיווח במקרים מיוחדים אלה יהיה אך לפקיד סעד ולא למשטרה; שלפקיד הסעד יהיה שיקול דעת לקבוע אם המקרה מתאים להעברה למשטרה אם לאו, גם ללא צורך בפנייה לוועדת פטור.

הצעת החוק הפרטית הגיעה לדיון בוועדת החוקה, חוק ומשפט ובמליאת הכנסת, ואחרי סדרת דיונים ושינויים הפכה, בשנת 2007 לחוק, שהוא תיקון 94 לחוק העונשין. הלבטים והעמדות שנשמעו בצוות הבינמשרדי הובאו גם לפני ועדת החוקה, חוק ומשפט, והתיקון כפי שהתקבל כולל הרחבתה של חובת הדיווח לגבי עבירות מין בלבד. ההצעות לקבוע כי חובת הדיווח במקרים אלה תהיה רק לפקיד סעד, ולהעניק לפקיד סעד שיקול דעת שלא להעביר דיווח כזה למשטרה, נדחו.

ועדת החוקה, חוק ומשפט סברה כי אין זה נכון ליצור שני מנגנונים שונים של דיווח לפי סוגי עבירות ומבצעהן כדי לא ליצור בלבול או חוסר בהירות כלפי החבים בדיווח, שהם אנשי מקצוע, והאזרחים בכלל. כמו כן, בוועדת החוקה, חוק ומשפט נשמעה עמדה מעודכנת מצד פקיד הסעד שלפיה הם עצמם אינם מעוניינים להרחיב את שיקול הדעת הניתן להם דווקא במקרים המורכבים ביותר שבהם חקירת העובדות עשויה להיות קריטית להמשך הטיפול.<sup>22</sup>

דיווחים לפי התיקון לחוק משתלבים, אם כן, במנגנון הקיים של חובת הדיווח. כלומר, ניתן לדווח לפקיד סעד או למשטרה, ופקיד הסעד מחויב להעביר דיווח שקיבל למשטרה, אלא אם כן ועדת פטור פטרה אותו מכך.

## ה. נהלי עבודה לוועדות הפטור

השתלבותן של ועדות הפטור במערך התגובה של הרשויות לפגיעות בקטינים ובחסרי ישע נדונה רבות בדיוני הצוות. בין היתר, הקדישו חברי הצוות מחשבה לדרך הפעולה הרצויה של ועדות הפטור. למרות שלפי סעיף 368 לחוק העונשין, שר המשפטים

22 ראו: פרוטוקול ישיבה מס' 188 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-17 (14.5.2007) [www.knesset.gov.il/protocols/data/html/huka/2007-05-14-01.html](http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/huka/2007-05-14-01.html)

הוסמך, ואולי אף חויב, להתקין תקנות לביצוע ההוראות בדבר חובת הדיווח ועבודתן של ועדות הפטור בכללן, עד היום לא הותקנו תקנות, ונהלי העבודה בוועדות התפתחו מהשטח, לרוב ברמה המחוזית, דהיינו – כל ועדה לעצמה.<sup>23</sup>

ועדות הפטור נחשפות למידע רגיש ביותר שפקיד הסעד מביא לפניו, והן מקיימות הליך שאופיו הוא מעין-חקירתי, מעין-שיפוטי, או שניהם גם יחד. השאלות העולות באשר לסדרי העבודה בוועדות הן, לדוגמה: כיצד תנוסח הבקשה שמכין פקיד סעד לוועדת פטור ואילו מסמכים עליו לצרף לאותה בקשה; סוגיית חסיון המסמכים והדיונים של הוועדה; השאלה אם ועדת פטור רשאית לשמוע עדים מלבד פקיד הסעד המבקש; אם הוועדה רשאית לדון בהרכב חסר; מקור סמכותה של הוועדה להעניק פטור זמני מדיווח ולקיים מעקב עתי אחר התקדמות הטיפול במקרה של פקיד הסעד; ולבסוף, אולי הנושא החשוב ביותר – מהם השיקולים שעל הוועדה לשקול בבואה לקבל החלטה.

לדעתי, ראוי היה – ועדיין ראוי – להסדיר את בסיס פעילותן של הוועדות בחקיקת משנה או, לכל הפחות, בהנחיות של פרקליט המדינה. אמנם היעדר הנחיות אין משמעו שהוועדות פועלות בריק מוחלט, אך לטעמי אין די במסגרת הנורמטיבית הכללית של המשפט המינהלי.<sup>24</sup>

## 1. סיום – הרחבת המבט

דיוני הצוות הבינמשרדי, אף שברוב הנושאים לא גובשו לכלל המלצות או תיקוני חקיקה, היו מהלך חשוב לבחינת הניסיון המעשי שהצטבר ביישום ההוראות בדבר חובת הדיווח, לימוד לגבי הנעשה במדינות אחרות בהקשר זה, ודיון בינמקצועי בסוגיות השנויות במחלוקת. הדיון המשותף של נציגים מדיסציפלינות שונות – רווחה, משטרה ומשפט, ושל נציגי ממשלה עם נציגיו של ארגון חוץ-ממשלתי, שוב הוכיחו את חשיבותם, גם אם לא הושגו, כאמור, הסכמות בכל הנושאים.

נראה ש"המהפכה" העיקרית שעליה חשבנו במסגרת הדיונים בצוות, נגעה להרחבת שיקול דעתו של פקיד הסעד בכל הקשור להתמודדות עם דיווחים לפי החוק. בעניין זה, גורמי הרווחה עצמם התלבטו רבות, ובסופו של דבר גיבשו עמדה מתנגדת.

23 ראו עוד אצל: נחמני-רוט, לעיל ה"ש 8, בעמ' 386 ואילך.

24 גם ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת עמדה על הצורך בהסדרה כזו במהלך דיוניה לקראת תיקון 94 לחוק העונשין, וביקשה מנציגי הממשלה לעדכן אותה על ההתקדמות בנושא ולהביא להתייחסות את ההנחיות לכשיתגבשו (פרוטוקול ישיבה מס' 188 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, לעיל ה"ש 22).

משפחה במשפט ג-ד התשס"ט-התש"ע חובת הדיווח על עבירות בקטינים ובחסרי ישע:  
לקחים מדיוני צוות בינמשרדי והרקע לתיקון מס' 94 לחוק העונשין

יתר חברי הצוות, מתוך הכרת האחריות הכבדה והעומס המוטל כבר היום על פקידי הסעד, ומתוך הערכה רבה לעבודתם, ודאי לא מצאו לנכון לקדם מהלך שיכפה שינוי כזה.

חשוב לזכור שחובת הדיווח היא מקטע אחד מתוך רצף של טיפול או של התערבות שלטונית בעניינם של ילד, של חסר ישע או של משפחה. חובת הדיווח מתניעה לעתים תהליכי התערבות או טיפול, ולעתים משתלבת במהלך שכבר החל. הדיון בהוראותיה של חובת הדיווח ובתיקונים אפשריים לה, ראוי שישתלב בדיון על רצף ההתערבות הטיפולית כולו: מגוון הסמכויות של פקידי הסעד, יכולותיהם והכלים הניתנים להם; סוגיית המענים הטיפוליים שקיימים או שחסרים במדינה בקצה הרצף; נקודות החוזק והחולשה של המשפט הפלילי ומקומם בהקשרים אלה של הגנה על ילדים ושל טיפול במשפחות.