

חובת הדיווח על עבירות בקטינים ובחסרי ישע והעצמת מעמדו של פקיד הסעד: מבט רטרוספקטיבי

מאת

תחיה שפירא*

בשנת 1989 תוקן חוק העונשין ונקבעה בו חובת דיווח על פגיעה והתעללות בקטינים ובחסרי ישע. חובה זו מחייבת כל אדם, לרבות אנשי מקצוע, אחראים על קטינים או על חסרי הישע, ואנשי צוות חינוכי או טיפולי שנמצא עימם. הישגים רבים הושגו בזכות חקיקתה של חובת הדיווח, ובהם העלאת המודעות הציבורית לצורך בהגנה על קטינים ועל חסרי ישע, הענקת הגנה מיידית לנפגעים והעמדה לדין של הפוגעים.

חיבור זה דן בכמה דילמות האופפות את חובת הדיווח, וביניהן החשש שמא חובת הדיווח תהווה התערבות בחיי המשפחה ותערער את יסודו של תא מוגן זה, ושקילתו אל מול זכותו של הקטין הנפגע, טובתו וצרכיו. הצורך באיזון בין השתיים – ההתערבות במשפחה אל מול שמירה על זכויותיו של הקטין – הוא נר לרגלי ההצעות בחיבור זה.

סוגיה אחרת הנדונה בחיבור היא השאלה בדבר הרחבת סמכויותיו של פקיד הסעד וההחלטה שהוא זה שיהווה כתובת בלעדית לדיווח, ולא המשטרה. קביעה כזו יכולה להוביל לטיפול מקצועי יותר ומסור בדיווחים המתקבלים, לשפר את יחסי הגומלין עם הרשויות הממונות על אכיפת החוק ולמנוע נזקים העלולים להתרחש בעת פנייה ראשונית למשטרה, כגון דיווחי שווא, מניעת אפיק טיפולי והימנעות מדיווחים עתידיים בשל הרתיעה מן הדיווח למשטרה.

בחיבור נדון גם הצורך בליווי הקטינים נפגעי העבירה בכלל, ובעיגון הדבר בחקיקה ראויה בפרט, וזאת – במימון המדינה ובחסותה.

* שופטת בית המשפט המחוזי בתל-אביב-יפו, לשעבר שופטת נוער וסגנית נשיא בית המשפט לנוער. 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 לשלום הילד.

- א. פתח דבר**
ב. "חובת הדיווח": הישגים
ג. הדילמות, הקשיים והתמודדויות
 1. כללי
 2. הלגיטימציה להתערבות במסגרת המשפחה
 3. המסגרת הנורמטיבית להתערבות באוטונומיה המשפחתית
ד. הצעה לקבוע את פקיד הסעד ככתובת ראשית וראשונית לדיווח
 1. מעמדו של פקיד הסעד ככתובת טיפולית-מקצועית לקבלת דיווחים
 2. גוף ההצעה: קביעת פקיד הסעד ככתובת מרכזית לקבלת דיווחים מן הציבור
 3. יחסי הגומלין, לפי ההצעה, בין פקיד הסעד לבין גורמי האכיפה
ה. הצעה שלא לצמצם את היקפה של חובת הדיווח לעבירות אלימות ומין חמורות בלבד
 ו. הצעה לעגן בחקיקה ליווי ילדים נפגעי עבירה וטיפול בהם במימון המדינה
 ז. אחרית דבר

א. פתח דבר

כשני עשורים חלפו מאז כניסתו לתוקף של תיקון מס' 26¹ לחוק העונשין, התשל"ז-1977² (להלן: חוק העונשין), המכונה גם "חוק חסרי ישע"³ (להלן: תיקון 26), או בפי אנשי המקצוע הנוגעים בדבר: "חוק חובת הדיווח". חשיבותו של תיקון זה היא בחקיקה משולבת של שני חלקים. בחלק הראשון, נחקקו עבירות של תקיפה, הגורמת לחבלה לקטין או לחסר ישע,⁴ ועבירה של התעללות גופנית, נפשית או מינית בהם,⁵ כשלצידן ענישה מחמירה.⁶ נקבעה ענישה מחמירה עוד יותר כשפגיעה כזו מבוצעת על ידי אחראי על הקטין או על חסר הישע, שהגדרתו לצורך סעיפים הורחבה במיוחד.⁷

- 1 חוק העונשין (תיקון מס' 26), התש"ן-1989, ס"ח 90.
- 2 ס"ח 226.
- 3 בתיקון לחוק הוסף סימן 11 לפרק ה' לחוק העונשין, שכותרתו: "פגיעה בקטינים ובחסרי ישע".
- 4 ס' 368ב לחוק העונשין.
- 5 ס' 368ג, שם.
- 6 הגורם לחבלה של ממש – דינו מאסר חמש שנים; הגורם לחבלה חמורה – דינו מאסר שבע שנים; המתעלל גופנית, נפשית או מינית – דינו מאסר שבע שנים.
- 7 הגדרת "אחראי על קטין" הורחבה בתיקון מס' 94 לחוק העונשין (30.5.2007) והוחלה גם על משפחות אומנה ויחידהן כהגדרתם בחוק. כן הורחבה חובת הדיווח גם באשר לקטין הפוגע בקטין בן משפחתו. כאמור, עונשי המאסר כיום גבוהים בשנתיים נוספות בעבירות שמבוצעות על ידי אחראי, לעומת כאלה שאינן מבוצעות על ידי אחראי. לדוגמה, אדם שמתעלל גופנית, נפשית או

בחלק האחר של התיקון נקבעה חובת דיווח אודות פגיעה בקטין או בחסר ישע, או על קיומו של יסוד סביר לחשד לפגיעה כזו.⁸ חובה זו חלה על כל אדם, לרבות אנשי מקצוע, אחראי על הקטין או על חסר הישע וכן על צוות חינוכי או טיפולי שהקטין נמצא עימם.⁹

קביעתה של חובת הדיווח הביאה ללא ספק לשינוי חברתי ומשפטי, עד כי קשה כיום לחשוב על מציאות ללא חובה כזו. החובה מכוח החוק שהוטלה על אנשי המקצוע, ובראשם פקידי הסעד, חייבה היערכות חדשה, משאבים נוספים וידע מקצועי נרחב יותר. מטבע הדברים, במהלך השנים התגלו באשר לחובה זו בעיות שונות, נקודות תורפה וצרכים משתנים המחייבים חשיבה. כיום, משעומדים אנו בתחילת העשור השלישי לחקיקתו של תיקון 26, ראוי לבחון את הדברים במבט לאחור על רקע המצב הקיים, ולהפיק לקחים בהתאם.

כמי שכינה כשופט בבית המשפט לנוער מאז כניסתו של תיקון 26 לתקפו, ובשנים האחרונות מכהנת כחברה בהרכב פשעים חמורים בבית המשפט המחוזי שלפניו נשפטים, בין היתר, נאשמים המובאים לדין בגין בפגיעה בקטינים ובחסרי ישע, אבקש להציג כאן זווית ראייה רחבה ולמודת ניסיון בנושא זה.

ב. "חובת הדיווח": הישגים

דומה כי איש לא יחלוק היום על הקביעה שתיקון 26 השיג את עיקר מטרותיו. חשיבותו היא בהתקדמות הרבה שחלה מאז כניסתו לתוקף, וזאת בארבעה מישורים:

א. העלאת מודעותו של הציבור לצורך בהגנה על קטינים ועל חסרי ישע גם בתוך משפחותיהם שלהם ולא רק מפני זרים. הראיה לכך היא החשיפה הגדולה וכמות הדיווחים ההולכת וגדלה במהלך השנים.¹⁰ ערב התיקון לחוק, לא הייתה בציבור מודעות להיקף התופעה ולחומרתה. ואכן, שתיים ממסקנות הוועדה המיוחדת לבחינת נושא ההתעללות בילדים בתוך המשפחה,¹¹ שעבודתה נעשתה בד בבד עם

מינית בקטין או בחסר ישע – דינו מאסר שבע שנים. אולם, אם העברין הינו אחראי על הקטין או חסר הישע, כי אז עונשו יהיה תשע שנים.

8 ס' 368ד(א)-368ד(ד) לחוק העונשין.

9 קיים שוני בין החובה המוטלת על כלל הציבור לזו המוטלת בשאר המגזרים, ראו עוד בכרך זה: בנימין שמואלי "חובת הדיווח על אלימות כלפי ילדים על-פי המשפט העברי ובהשוואה למשפט הישראלי" משפחה במשפט ג-ד 279, 282-286 (2009-2010).

10 ראו עוד 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).

11 מסקנות הוועדה להתעללות בילדים במשפחה בנושא "תופעת ההתעללות בילדים", אוגוסט 1989, בראשה עמד ח"כ הרב יצחק לוי. ראו כנספח לכרך זה, בעמ' 431.

קידום תיקון 26, עסקו בצורך בחינוך ובהסברה באשר לתיקון זה, הן במערכת החינוך והן בקרב הציבור הרחב. נראה כי מטרה זו הושגה, לפחות בחלקה, בעצם תיקון החוק ובחשיפת הציבור לקיומה של התופעה ולמימדיה.

ב. היכולת להעניק הגנה מיידית לקטינים ולחסרי ישע ולהפסיק את הפגיעה בהם, מוקדם ככל האפשר.

ג. הפסקת קשר השתיקה והבאה לדין של הפוגעים בקטינים, גם אם מדובר בהוריהם או באחרים עליהם. ואכן, הגשת כתבי אישום בגין עבירות נגד קטינים שהתבצעו בתוך המשפחה כבר אינה נחשבת לחריגה. חקירות ילדים נפגעי עבירה, המתבצעות כיום במומחיות ובמקצועיות שנרכשו לאורך השנים, מסייעות הן לגורמי אכיפת החוק והן לבתי המשפט בתהליכים לבחינת הראיות ולקביעת מהימנות. אנו עדים לענישה מחמירה בדמות פסיקת שנות מאסר ארוכות, המוטלות על הורים או על בני משפחה אחרים הפוגעים בקטינים, תוך כדי העברת מסרים ברורים וחד משמעיים של גינוי, סלידה והוקעה של אלה המנצלים את סמכותם ההורית ואת מעמדם המשפחתי או האחר לפגיעה בחסרי הישע.

ד. לאורך השנים חל שינוי רציני בהתייחסותם של המחוקק ושל בתי המשפט לנפגעי העבירה ככלל, בהכירם את צרכיהם ובמצבם המיוחד.¹² חשיבות יתרה נודעת להכרה במעמד הנפגעים כאשר מדובר בעבירות המבוצעות בתוך המשפחה, ובייחוד כשמדובר בפגיעה בקטינים. כלי חשוב העומד לטובת הקרבנות ככלל, ולטובת הקטין הנפגע בפרט, הוא התסקיר.¹³ תסקיר הנפגע הינו כלי מקצועי-אובייקטיבי רב ערך בידי בית המשפט בבואו לגזור את הדין. חשיבותו היא בהסרת מעטה הסודיות אשר מונע, בדרך כלל, חשיפת פגיעות בתוך המשפחה. חשיבותו רבה עוד יותר כאשר הנפגע הינו קטין אשר התסקיר משמש לו לפה, מעצים אותו ומביא את קולו אל בית המשפט.

12 ראו: חוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א-2001, ס"ח 183; ס' 187(ב) לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, ס"ח 43.

13 ס' 18(א) לחוק זכויות נפגעי עבירה, לעיל ה"ש 12, קובע: "נפגע עבירה זכאי למסור הצהרה בכתב לגוף החוקר או לתובע על פגיעה ונזק שנגרמו לו בשל העבירה, לרבות נזק גוף, נזק נפשי או נזק לרכוש". התסקיר נועד לשמש כלי לנפגע העבירה לצורך השמעת דברו. ס' 187 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, ס"ח 1043, קובע הוראות שונות בנוגע לתסקיר נפגעי עבירה. סעיף זה מאפשר לבית המשפט להורות על עריכת תסקיר לנפגע העבירה שיפרוש לפניו את מצבו של הקרבן ואת הנזק שנגרם לו כתוצאה מהעבירה. התסקיר מאזן את מעמד הקרבן מול זכותו של הנאשם לטעון בשלב הטיעונים לעונש, מעצים את הנפגע בהליך הפלילי, משמש כלי לחיזוק טיעוני הפרקליטות (בין היתר, על ידי סיוע בהחמרת עונשו של העבריין) וממלא יעד מרכזי בעידוד נפגעים להתלונן.

ג. הדילמות, הקשיים וההתמודדויות

1. כללי

אין חולק כי קשה מאוד ואולי אף לא ניתן היה להגיע להישגים שהוזכרו לעיל ללא קיומה של חובת דיווח. עם זאת, בתחום רגיש זה, קיימות דילמות ערכיות-מקצועיות לא-פשוטות, שיסודן בהתנגשות בין ערכים, אינטרסים וזכויות בנות הגנה, וביניהן: עד כמה מפירה חובת הדיווח את האזיון העדין בתוך התא המשפחתי? האם וכיצד ניתן להחיל את החובה על בן זוג שהוא עצמו קרבן לאלימות בתוך המשפחה? מה השפעתה של חובת הדיווח, החלה על אנשי טיפול לסוגיהם, על יחסי האמון המתחייבים בין המטפל למטופל, במסגרות הטיפול השונות? האם יש להעדיף דיווח ראשוני ישירות למשטרה או שמא ראוי לדווח תחילה לפקיד סעד? מהו טווח שיקול הדעת של פקיד הסעד המקבל דיווח ראשוני? האם ולמי יש לדווח כאשר קיים חשש כי הדיווח יחמיר את מצבו הנפשי של קרבן האלימות ויעמידו במצב של "קרבנות שנייה"? מיהו הגורם הטיפולי אשר ילווה את הקטין הנפגע וידאג כי יקבל את הטיפול הנדרש לו, על פי צרכיו לאורך זמן, כדי ששכרה של חשיפת ההתעללות לא ייצא בהפסדה? וככלל, האם חובת הדיווח מיצתה את הפוטנציאל האפשרי להגנה רחבה על קטינים וחסרי ישע, או שמא יש עוד מקום להקצות משאבים נוספים לצורך העמקתה של אכיפת החוק?

ההתמודדות היומיומית של אנשי הטיפול אל מול משפחות נסערות במצבים של מצוקה, פגיעות קשות בקטינים וחסרי ישע, מחייבות הגנה מיידית. מאידך גיסא, תחושת חוסר אונים ותסכול בשל היעדר פתרונות טיפוליים, כאשר אל כל אלה מתווספות הדילמות המוסריות והטיפוליות שהוזכרו, מחייבת נטילת פסק זמן לחשיבה ולבחינה מקצועית כוללת – משפטית וטיפולית – שתאפשר גיבוש דרכי פעולה להמשך.

אותו פסק זמן צריך לשמש לחזרה לנקודת המוצא, דהיינו לבסיס המשפטי ולמסגרת שבה פועלים משפטנים ואנשי טיפול בעלי תפקידים וחובות על פי דין. במסגרת המשפטית האמורה, נבחן מהי הלגיטימציה להתערבות באוטונומיה המשפחתית; מהי תכלית החקיקה המאפשרת התערבות שכזו; ומהם מעמדו וגדרי סמכויותיו של פקיד הסעד על פי תיקון 26.

ההתייחסות לשאלות אלה תאפשר לבחון פתרונות והצעות לשינוי הקיים ולשיפורו, הן דרך תיקונים מוצעים לחוק או בתוך תחומו של החוק הקיים, גדרי ותכליתו ובמסגרת טווח הסמכויות ושיקול הדעת שניתנו על פיו.

2. הלגיטימציה להתערבות במסגרת המשפחה

מכיוון שהמשפחה היא התא הבסיסי המבטיח את קיום החברה, על החברה מוטלת החובה להגן עליו.¹⁴ זכותם הטבעית וחובתם של הורים לגדל ולחנך את ילדיהם כראות עיניהם נקבעה בחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות¹⁵ וכן הוכרה לאורך השנים על ידי הפסיקה.

כך כתב נשיא בית המשפט העליון מאיר שמגר:

זכותם של הורים לגדל ולחנך את ילדיהם כראות עיניהם היא זכות חוקתית יסודית, זכות טבעית הטבועה ועולה מן הקשר בין הורים לצאצאיהם... זכות זו באה לידי ביטוי בפרטיות ובאוטונומיה של המשפחה: ההורים אוטונומיים בקבלת החלטות בכל הנוגע לילדיהם – חינוך, דרך חיים, מקום מגורים וכדומה, והתערבות החברה והמדינה בהחלטות אלה היא בבחינת חריג שיש ליתן טעם להצדיקו.¹⁶

גם נשיא בית המשפט העליון שכיחן אחרון, אהרן ברק, כתב דברים דומים:

זכותם של ההורים לקיים חובתם כלפי ילדיהם יוצרת את האוטונומיה והפרטיות של התא המשפחתי ושוללת התערבות של גורמים חיצוניים ביחידה המשפחתית.¹⁷

עם זאת, אין חולק כיום על כך שגם לילדים קטינים מוקנות זכויות בנות הגנה. אחד מארבעת עקרונות היסוד על פי האמנה הבינלאומית לזכויות הילד¹⁸ הוא זכותו של ילד לחיים, להישרדות ולהתפתחות.¹⁹ מדרך הטבע, האחריות והחובה הראשוניות למימוש זכות זו מוטלות על ההורים כחלק מתפקידם. אלה מושכלות יסוד בכל חברה אנושית, שקיבלו כאן ביטוי הצהרתי במישור הבינלאומי.

14 "המשפחה היא התא החברתי היסודי והקדום ביותר בתולדות האדם, שהיה, הווה ויהיה היסוד המשמש והמבטיח את קיומה של החברה האנושית" (השופט אלון בע"א 488/77 פלוני נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד לב(3) 434, 421 (1978)).

15 ס' 14, 15 ו-17 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962, ס"ח 380.

16 ע"א 2266/93 פלוני נ' פלוני, פ"ד מט(1) 221, 235 (1995).

17 ע"א 577/83 היועץ המשפטי לממשלה נ' פלונית, פ"ד לח(1) 461, 468 (1984).

18 האמנה בדבר זכויות הילד, כ"א 31, 221 (נפתחה לחתימה ב-1989, אושררה ונכנסה לתוקף ב-1991).

19 ס' 6 לאמנה, שם.

גם מדינת ישראל הכירה בזכויותיהם של קטינים, הן בחקיקה מפורשת והן דרך הלכות שנפסקו לאורך השנים. מדובר בזכויות בנות אכיפה והגנה משני סוגים: זכויות אדם בסיסיות וזכויות המיוחדות לקטינים.

קטין זכאי בכל זכויות האדם הבסיסיות, ללא קשר להיותו אדם קטין, כדבריו המפורסמים של השופט מישאל חשין:

קטן הוא אדם, הוא בן אדם, הוא איש – גם אם איש קטן במימדיו. ואיש, גם איש קטן זכאי בזכויותיו של איש גדול.²⁰

המדובר בכל זכויות הפרט, הנחשבות לזכויות-על בנות הגנה חוקתית, כגון: חופש הביטוי, חופש התנועה, זכויות אדם במשפט וכמובן – הזכות לכבוד.

קטין זכאי גם בזכויות הנובעות מעצם היותו קטין, בשל צרכיו המיוחדים וההתייחסות המיוחדת שהוא זכאי להם כקטין. זכויות אלה מצאו ביטוי בחוקים רבים שנחקקו עוד בראשית ימיה של המדינה.²¹ בין החובות המצויות בחוקים אלה: חובותיהם של הורים לספק לילדיהם בית חם ואוהב, להגן עליהם, לטפל בכל צרכיהם, הפיסיים והרגשיים, לדאוג להם ולהבטיח את התפתחותם התקינה.

בתוך התא המשפחתי קיימים אפוא שני גורמים הזכאים להגנת המדינה: זכויות ההורים לאוטונומיה בתוך משפחתם וזכויות הקטינים, שזכויותיהם מוכרות ומוגנות על פי החוק והפסיקה. לעתים, מתנגשות זכויות הקטין עם אלה של הוריהם.

כל אימת שהתא המשפחתי מתפקד כראוי – והקטינים מטופלים וכל צרכיהם מסופקים כיאות – אין להתערב באוטונומיה של ההורים. ואולם, נפסק שהאוטונומיה של ההורים בגידול ילדיהם אינה מוחלטת. היא כפופה תמיד לצרכי הילד, לטובתו ולזכויותיו. כאשר ההורה אינו מקיים כראוי את חובותיו ומשתמש לרעה בסמכויותיו ההוריות, באופן המסכן את הילד או הפוגע בו, תתערב המדינה ותגן על הקטין.²² לכן ברור כי כאשר ההורים פוגעים בילדיהם ומפירים את חובותיהם כהורים כלפיהם, אין עומדת להם עוד זכותם להגנת החוק. במקרים אלה גוברת זכותם של הקטינים חסרי הישע על זכותם של ההורים לאוטונומיה, ועל המדינה מוטלת החובה להגן על אותם ילדים. זו הלגיטימציה הבסיסית שיש לנו, כחברה, להתערב באוטונומיה של המשפחה.

20 ע"א 6106/92 פלונית נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מח(4) 221 (1994).

21 כגון: חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960, ס"ח 52 (להלן: חוק הנוער (טיפול והשגחה)); חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971, ס"ח 134; חוק עבודת נוער, התשי"ג-1953, ס"ח 115; חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, ס"ח 287; חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, ועוד.

22 הנשיא שמגר בע"א 2266/93, לעיל ה"ש 16, בעמ' 237.

מכיוון שמדובר במערכות של זכויות יסוד ושל אינטרסים חוקתיים, הרי שבבואנו להתערב באוטונומיה המשפחתית, יש לפעול על פי הקריטריונים שנקבעו בסעיף 8 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו²³, היא פסקת ההגבלה. על פי פסקה זו, אין לפגוע בזכויות יסוד אלא בתנאים שנקבעו בחוק "ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש". אין חולק כי ההגנה על שלומם ועל זכויותיהם של ילדים, גם אם היא כרוכה בפגיעה מסוימת במעמד ההורי, מתיישבת היטב עם ערכיה של מדינת ישראל ומממשת תכלית ראויה. עקרון המידתיות שנקבע בפסקת ההגבלה מחייב שההגנה על הילד תיעשה תוך כדי שיקול דעת מקצועי מעמיק, ותוך כדי מציאת נקודת איזון שתאפשר, מחד גיסא, הגנה על הקטין הזקוק לכך, ומאידך גיסא, לא תפגע בזכויות הוריו מעבר למידה המתחייבת בנסיבות העניין.

על פי סעיף 11 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, הוראות פסקת ההגבלה מחייבות כל רשות מרשויות המדינה. מכאן שעקרון המידתיות חייב לעמוד לנגד עיניהם של כל הגורמים העוסקים בהגנה על קטינים ובטיפול במשפחותיהם, ובהם פקידי הסעד ושירותי הרווחה ככלל, הגורמים האמונים על אכיפת החוק, רשויות התביעה, בתי המשפט, ועוד.

עם זאת, אין לשכוח כי הוראות החוקים המאפשרים התערבות המדינה לצורך הגנה על קטינים אינן מותרות מקום לספקות באשר למעמד-העל שנותן המחוקק לקטין הנזקק ולהגנה עליו. חשש להתערבות או לדיווח מצד גורמי טיפול, שימוש באמצעי הגנה בלתי מספקים או דחיית הטיפול המומלץ בעבור הקטין עקב התנגדות הוריו, מהווים אף הם פגיעה בעקרון המידתיות ובזכויותיו של הקטין להגנה, כעולה מחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.

3. המסגרת הנורמטיבית להתערבות באוטונומיה המשפחתית

החוק, הקובע את חובת הדיווח אודות פגיעות בילדים על ידי האחראים עליהם או בהיותם מצויים במסגרת טיפולית או חינוכית, הינו אחד החוקים הפוגעים למעשה בזכויות היסוד של ההורים בשל ההתערבות באוטונומיה המשפחתית. מעניין להיווכח כי המחוקק בחר להסדיר את ההגנה על שלומם הפיסי והנפשי של הילדים שנפגעו על ידי הוריהם, או על-ידי אחראים אחרים עליהם, דווקא על ידי הוראה עונשית, אף שקיים מגוון חוקים הנוגעים לטיפול, להגנה ולשמירה על זכויותיהם של ילדים. בכך הביע המחוקק את דעתו כי השמירה על שלומם הפיסי והנפשי של קטינים, בהתקיים התנאים שנקבעו בחוק, גוברת על זכויות האחראים עליהם, אם אלה מעלו בתפקידם ההורי. זהו האיזון שנקבע בחוק בין אוטונומיה הורית לבין זכויותיהם של קטינים להגנה. יש כאן אמירה ברורה ונחושה של המחוקק, המעבירה מסר: מדובר בחובה של ממש שבצידה אכיפה עונשית. חובה זו עניינה, ככלל, שמירה על האינטרס של הציבור ועל שלומם של

23 התשנ"ב-1992, ס"ח 150.

אלה שאינם מסוגלים להגן על עצמם. היא גוררת צורך להעניש לא רק את אלה הפוגעים בחסרי הישע, ובעקיפין פוגעים בחברה כולה, אלא גם את אלה שאינם מדווחים אודות המעשים הללו.

אך תכליתו של החוק הקובע את חובת הדיווח אינה מוגבלת רק לנסיבות המקרה הספציפי ולטווח הקצר. התכלית הראויה, המאפשרת את הפגיעה בזכויות היסוד לפי פסקת ההגבלה, צופה פני עתיד ומשלבת בין אכיפה, ענישה וטיפול. כך, לבד מההגנה המיידית ולטווח הארוך על קטינים ועל חסרי ישע ומלבד הבאת הפוגעים לדין וענישתם, חשיבותו של החוק ומטרתו הן הרתעה ומניעה לעתיד. החוק הוא תחילת הדרך לטיפול בקטינים ולשיקומם, כך שיוכלו לנהל חיים נורמטיביים בעתיד. ברוח זו הביע בית המשפט את דעתו באומרו: "לחובת הדיווח רציונל חינוכי, טפולי, שיקומי ואף הרתעתי".²⁴

כך אכן עולה מהוראות החוק. המחוקק בחר לאפשר דיווח על דבר פגיעה בקטין לפקיד סעד, ולא רק למשטרה.²⁵ כך, הכיר החוק במקצועיותו של פקיד הסעד ובחשיבות המלצתו למשטרה בעת שהוא מעביר את הדיווח ממנו אליה. גם על המשטרה מוטלת חובה להעביר לפקיד סעד דיווח שהגיע אליה ישירות ולהיוועץ עמו בטרם תפעל.²⁶ המחוקק בחר גם להקים ועדות פטור מקצועיות בין-תחומיות, שלהן מסורות הסמכות והאפשרות להחליט שלא להעביר אל המשטרה דיווח שהתקבל אצל פקיד הסעד אלא לטפל בבעיה שנתגלתה בעזרת גורמי הטיפול בקהילה.²⁷ הגם שמעמדו של פקיד הסעד כבעל תפקיד על פי חוק הוכר גם בחוקים טפוליים אחרים, הרי שהמעמד המיוחד שניתן לו כאיש טיפול בחוק עונשי שכזה הינו ייחודי. הדבר מצביע על כוונת המחוקק שמקרים אלה יטופלו בזהירות ובמקצועיות הראויות.

ד. הצעה לקבוע את פקיד הסעד ככתובת ראשית וראשונית לדיווח

1. מעמדו של פקיד הסעד ככתובת טיפולית-מקצועית לקבלת דיווחים

פקיד הסעד הוא נציג המדינה והחברה, ובעל תפקיד על פי דין. מעת שנודע לו אודות פגיעה בקטין, מוטלת עליו חובה לפעול ואין הוא יכול להתחמק מאחריותו זו.

24 בג"ץ 7341/01 פלונים נ' מנכ"לית משרד החינוך, פ"ד נז(6) 529, 540 (2003).

25 ס' 368ד(א) לחוק העונשין.

26 שם, ס' 368ד(ז).

27 שם, ס' 368ד(ו). להרחבה בעניין הפטור מחובת הדיווח, ראו בכרך זה: דרורה נחמני רות "התנאים לקבלת פטור לפקיד סעד מדיווח למשטרה על עבירות בילדים" משפחה במשפט ג-ד 379 (2009-2010).

ברור כי בהיותו רשות מרשויות המדינה כפוף פקיד הסעד להוראותיה של פסקת ההגבלה שבחוק היסוד ועליו לפעול מתוך שיקול דעת מקצועי ומידתי, שכן מדובר, כפי שהובהר לעיל, בפגיעה אפשרית בזכויות יסוד והשפעותיה עלולות להיות מרחיקות לכת.

המחוקק בחר בפקיד הסעד ככתובת ראשונה לקבלת דיווח אודות פגיעות בקטינים במשפחה ובמסגרות תומכות אחרות (פנייה למשטרה מוזכרת כדרך חלופית, שנייה);²⁸ זאת, בהנחה כי מדובר באיש מקצוע מיומן ובעל כישורים מן הרמה הגבוהה ביותר, המתמחה בטיפול בקטינים ובמשפחותיהם ובהליכים משפטיים הנוגעים להם.²⁹ רק בשלב שני, על פקיד הסעד להעביר את הדיווח שקיבל למשטרה, בצירוף המלצתו כיצד יש לפעול בנסיבות העניין.

אם כן, המחוקק אפשר דיווח ישיר וראשוני לפקיד הסעד דווקא, ולא רק למשטרה. לדעתי, אף ראוי היה לקבוע שדיווח ראשוני יופנה בכל מקרה לפקיד הסעד, ורק בהתקיים תנאים שייקבעו בחוק – יועבר הדיווח לטיפול משטרה. מניסיון שיפוטי בתיקים שבהם מואשמים הורים ובני משפחה אחרים בפגיעות בקטינים, עולה שוב ושוב החשש לחשוף את ההתעללות בתוך המשפחה במיוחד בהגשת תלונה במשטרה. לדברים יש משנה תוקף במקרים שבהם מתקבל דיווח של בן משפחה על בן משפחה אחר, ובמיוחד – בדיווח של הורה אחד על הורה אחר. האפשרות לפנות לאיש טיפול מקצועי ולא למשטרה מקלה על המדווח. כך גם באשר לחובת הדיווח המוטלת על בעלי מקצוע ועל כלל הציבור.³⁰ אנשי טיפול, חינוך ורווחה, ובוודאי אנשים זרים, שעליהם מוטלת חובת הדיווח על פי סעיף 368ד(ב),³¹ יעדיפו גם הם, בדרך כלל, לפנות לאיש טיפול מקצועי ומיומן ולא ישירות למשטרה. פנייה ישירה לפקיד סעד, המבצע בדיקה ראשונית של המקרה המדווח, מאפשרת בראש ובראשונה הפסקה של הפגיעה והגנה מיידית על הקטין, זאת על ידי שימוש בכלים טיפוליים וחוקיים העומדים לרשותו של פקיד הסעד. רק בהמשך, לאחר שיקול דעת נוסף ובדיקה מעמיקה יותר של העובדות, ובמקרה שיגיע למסקנה כי אין מקום לבקשת פטור מן הוועדה המיועדת לכך, תיעשה פניה למשטרה.

2. גוף ההצעה: קביעת פקיד הסעד ככתובת מרכזית לקבלת דיווחים מן הציבור

פקידי הסעד עומדים לעתים בפני דילמות וקשיים לא-קלים בעקבות דיווחים שהופנו אליהם. מדובר לעתים במקרים קשים המחייבים החלטות מורכבות ביותר שכל איש

28 לעיל ה"ש 25.

29 ראו: ס' 3, 8 ו-11 לחוק הנוער (טיפול והשגחה).

30 ס' 368ד(א) לחוק העונשין.

31 שם, בס' 368ד(ב).

מקצוע, מיומן ככל שיהיה, יתקשה בהן. עם זאת, אין לי ספק שפקידי הסעד מתאימים לעמוד במשימה קשה זו יותר מכל אנשי טיפול אחרים, בוודאי יותר מאשר אנשי משטרה הנעדרים ניסיון בטיפול בקטינים, ביניהם ילדים רכים בשנים הזקוקים להגנה מיידית. המשטרה ממילא נזקקת לעזרת פקיד הסעד לצורך מציאת פתרון טיפולי או המשך השגחה על קטינים נפגעים. כמו כן, ממילא כל סידור הגנתי חוץ-ביתי שלא בהסכמת ההורים חייב להיעשות על ידי פקיד הסעד, מכוח צו חירום שאותו רשאי רק הוא להוציא על פי סעיף 11 לחוק הנוער (טיפול והשגחה), או כתוצאה מבקשת ביניים לבית המשפט לנוער, שאף אותה חייב פקיד הסעד להגיש ואותה עליו לנמק.

דיווח ישיר למשטרה, במיוחד באותם מקרים שבהם קיים חשד בלבד לביצוע עבירה על-ידי אחראי, עלול לגרום למעורבות משטרתית שלא לצורך בחיי המשפחה. התערבות כזו עלולה להיות פוגענית ביותר בסופו של דבר. לעומת זאת, בהפניית הדיווח לפקיד הסעד תחילה, ניתן למנוע, לדוגמה, שימוש לרעה בחובת הדיווח על ידי דיווח שיקרי על ידי צד המעוניין בהליכי גירושין, שכל מטרתו להשיג יתרון דיוני בסכסוך הגירושין דווקא על ידי הצבעה על פתיחת תיק במשטרה. כן ניתן למנוע דיווח אודות מעשים שאותם ניתן להגדיר כ"זוטי דברים", אשר ייתכן שהם ראויים להתייחסות טיפולית-מקצועית, אך לא דווקא לטיפול משטרי.

קביעתה של חובת דיווח לפקיד הסעד בכל מקרה ולא למשטרה עשויה להוות פתרון ראוי ומאוזן בין מגמה לצמצום חובת הדיווח בשל פגיעות אפשריות בזכויות של חלק מהצדדים, לבין החובה להבטיח הגנה על שלומם ועל התפתחותם התקינה של קטינים, שעמדה מלכתחילה ביסוד חקיקתו של תיקון 26. דיווח כזה יאפשר סינון ראשוני ובדיקת כל מקרה ומקרה על ידי פקיד הסעד, בכלים המקצועיים המסורים בידיו ממילא על פי החוקים הרלוונטיים.³² בעקבות זאת – יגבש פקיד הסעד המלצה להמשך הטיפול במקרה. המלצה כזו יכולה להיות פסיעה באפיק טיפולי בלבד, דהיינו פנייה לוועדת פטור לצורך קבלת החלטה בפורום מקצועי בין-תחומי זה, הפניית המקרה לטיפול משטרי במישור הפלילי או שילוב של שני מסלולי הפעולה הללו יחד.

לכאורה, יש לחשוש מהטלת תפקיד, שבמהותו הוא תפקיד מעין חקירתי, על כתפי פקיד הסעד. עם זאת, יש לזכור כי גם בתוקף תפקידו המקורי על פי חוק הנוער (טיפול והשגחה) וכן במסגרת תפקידים נוספים שהוטלו עליו בחוק, על פקיד הסעד לערוך בדיקות, אבחונים וחקירות בכל הנוגע לתפקוד ההורי והמשפחתי ולהגיע למסקנות באשר לצורך בהתערבות טיפולית בעתיד ולהבטחת ההגנה על קטין. זוהי המיומנות הנדרשת ממנו כאיש מקצוע המתמחה בטיפול בילדים בסיכון. משום כך, אין סיבה

32 חוק הנוער (טיפול והשגחה); חוק הסעד (סדרי דין בעניני קטינים, חולי נפש ונעדרים), התשט"ו-1955, ס"ח 126.

כלשהי לחשוש מהטלת תפקיד כזה על פקיד הסעד גם במסגרת חובת הדיווח. זאת, בהנחה כי לכשיתברר הצורך בכך, יועבר המקרה אל המשטרה, והמשך הטיפול ייעשה מתוך שיתוף פעולה בין גורמי הטיפול לבין הרשויות לאכיפת החוק.

לנוכח האמור לעיל, יש מקום לשקול את הרחבת סמכויותיו של פקיד הסעד ואת שיקול הדעת שניתן לו, כך שתפקידו בהעברת הדיווח שקיבל לידי המשטרה לא יהיה טכני בלבד. יש להקנות לו שיקול דעת להחליט שלא להמשיך במסלול הפלילי בהתקיים נסיבות מסוימות, כגון אם תעלה בדיקתו כי לא יהיה זה לטובת הקטן באותה עת להתחיל בהליכים משפטיים או כאשר הוא סבור, לאחר בדיקת העובדות, כי בפועל לא נעברה עבירה אלא מדובר בהתנהגות חריגה של הורה או של אחראי אחר, המחייבת התייחסות טיפולית ולא פלילית.

אמנם, מקורה של חובת הדיווח הוא בחשד לביצוע עבירה, ודווקא המשטרה היא הגורם בעל הסמכות לקבוע אם נעברה עבירה לכאורה, מה שמחייב אכיפה במסלול הפלילי. לפיכך נטען כי מתן שיקול דעת לפקיד הסעד להחליט בשאלה זו בעת הבדיקה הראשונית של דיווח המגיע אליו, תטיל עליו עול שאינו בתחום מומחיותו, ועול כזה עלול להביא להחלטות שגויות. אכן, אין לדחות טענה זו על פניה. אולם, דומני כי היתרונות במסלול דיווח שתחילתו בפקיד הסעד, ומתן שיקול דעת להמשיך במסלול טיפולי ללא עירוב המשטרה, עולים על חסרונותיו; במיוחד, כאשר ניתן לקבוע בחוק מגבלות ותנאים שיאפשרו פיקוח וביחנה נוספת של החלטותיו על ידי גורמים מקצועיים בין-תחומיים.

אין ספק כי למרות האמון שניתן במקצועיותם של פקידי הסעד ובהתמחותם, נודעת חשיבות רבה להעמקת הידע שלהם, לפיקוח עליהם, להדרכתם ולהכשרתם בכל התחומים הנוגעים לתפקידם, ובמיוחד בהיבט המשפטי-החקירתי. יש לתת בידיהם כלים נוספים ולדאוג למשאבים ולתוספת כוח אדם, שיאפשרו את מילוי תפקידם על הצד הטוב ביותר. יש לזכור כי גם גורם הזמן הינו רב חשיבות, ומהירות התגובה עשויה להשפיע על האפשרות להגן על הקטין הנפגע.

אל להם לפקידי הסעד להירתע מהאחריות המוטלת על כתפיהם ומההצעות להרחבת סמכויותיהם ומשיקול הדעת שיינתן בידיהם. עליהם להפנים את העובדה שאין הם "מלשינים" או "משט"פים", כפי שהיו כאלה שהגדירו אותם כך. פקידי הסעד ממלאים תפקיד על פי חוק, והיותם כתובת לדיווחים על פגיעות בקטינים על פי החוק מהווה חלק מהותי וחשוב במילוי תפקידם להגנה על קטינים בסיכון.

3. יחסי הגומלין, לפי ההצעה, בין פקידי הסעד לבין גורמי האכיפה

חשיבות רבה נודעת לקשר בין כל הגורמים המעורבים בתהליך הטיפול ולשיתוף הפעולה ביניהם בכל הקשור לדיווחים המתקבלים מן הציבור על פי החוק. במיוחד אמורים הדברים בקשר שבין פקידי הסעד למשטרה.

ההצעה לקבוע את פקידי הסעד ככתובת עיקרית לדיווח לא תפגע, לדעתי, בתפקידה המסורתי של המשטרה בקבלת תלונות על ביצוע מעשי עבירה ככלל, ועל עבירות נגד קטינים בפרט. קבלת הצעה זו תאפשר שילוב כוחות מקצועיים, כל אחד בתחומו שלו, לצורך פעילות משותפת ולמען תכלית אחת, וזאת באופן מאוזן ומידתי.

ברור כי אם יתברר, לאחר הדיווח לפקיד הסעד, כי אכן נעברה עבירה על פי תיקון 26, ויוחלט כי אין להסתפק במסלול טיפולי, יעביר פקיד הסעד את המשך הטיפול למשטרה. כן ברור כי תלונה שתוגש למשטרה על מעשה עבירה שבוצע בקטין, ללא קשר לחובת הדיווח, בתוך המשפחה או מחוצה לה, תטופל על ידי המשטרה על פי הנהלים הרגילים, כאשר במידת הצורך ייווצר קשר עם שירותי הרווחה.

על המשטרה לנהל את החקירה ולאסוף ראיות באשר לאירוע המדווח, במטרה לבחון אפשרות להעמיד את הפוגע לדין. זוהי אחת המטרות העיקריות והחשובות של חובת הדיווח. העברת המידע מהמשטרה לפקיד הסעד ולשירותי הרווחה ככלל, גם, ואולי דווקא, במקרים המדווחים ישירות למשטרה, היא חיונית להבטחת ההגנה המיידית על הקטין הנפגע ולהמשך הטיפול בו. אמנם, בסעיף 368ד(ז) לחוק העונשין, הכיר המחוקק בצורך זה וקבע כי על המשטרה להעביר לפקיד הסעד מידע שהגיע אליה ולא לפעול בטרם תיוועץ עמו. אולם הניסיון מלמד כי בהעברת מידע ובהיוועצות ראשונית גרידא אין די. כך, לדוגמה, יש חשיבות לתיאום עם גורמי הטיפול את מועד מעצרו של הפוגע, במיוחד כשמדובר בהורה או בכך משפחה קרוב אחר, כדי לוודא כי הקטין הנפגע או קטינים אחרים במשפחה יהיו מוגנים, – פיסית ורגשית – בעת המעצר ולאחריו. יש מקום לשיתוף פעולה בכל הנוגע לאיסוף ולתיעוד ראיות המצויות בידי שירותי הרווחה והחוסות תחת חיסיון מקצועי, כגון דו"חות סוציאליים ופסיכולוגיים או תסקירי פקיד הסעד. גם שלב חקירת הילדים דורש הכנה, תיאום והתייחסות מיוחדת, במטרה למנוע ככל האפשר טראומה נוספת לקטין הנפגע תוך כדי הליך החקירה.

לא פחות מכל אלה חשוב גם שיתוף פעולה בין פקיד הסעד לבין התביעה הכללית, משעה שהוחלט על הגשת כתב אישום נגד הפוגע. שיתוף פעולה זה חייב לכלול גם ליווי של הנפגע במתן עדות בבית המשפט, אם זו הותרה על ידי חוקרת ילדים, או במקרים של ילדים מעל גיל 14, האמורים להעיד ולהיות חשופים לחקירות נגדיות קשות ולעתים טראומטיות. יש לזכור כי המטרה העליונה היא הדאגה לקטינים שעברו אירועים טראומטיים, וההגנה עליהם. חובה על הגורמים הממונים על אכיפת החוק ועל אנשי הטיפול כאחד לוודא שהקטינים לא ייפגעו שוב בתהליך המשפטי שנועד מלכתחילה להגן עליהם.

במהלך השנים ניכרת אמנם התקדמות רבה בהתייחסות המשטרתית למקרים של פגיעות במשפחה בכלל, ובקטינים בפרט. כן גובשו נהלי עבודה משותפים לשיתוף פעולה בין גורמי המשטרה והתביעה הכללית לבין פקידי הסעד וגורמי הטיפול בקהילה, במטרה להביא לטיפול יעיל, רגיש ומקצועי יותר באירועים הקשים שבהם מדובר. עם זאת, יש מקום לשקול תיקוני חקיקה ברוח הדברים שהוזכרו לעיל. תיקונים כאלה יביאו לידי ביטוי, מחד גיסא, את המטרה של הגנה על קטינים הנמצאים בסכנת פגיעה והתעללות ואת הצורך בחשיפת הפוגעים והעמדתם לדין; מאידך גיסא, יממשו את עקרון המידתיות והאיזון הראויים בעת קבלת החלטה שנפקותה פגיעה באוטונומיה של המשפחה.

ה. הצעה שלא לצמצם את היקפה של חובת הדיווח לעבירות אלימות ומין חמורות בלבד

בשנים האחרונות נשמעות דעות המצדדות בצמצום חובת הדיווח ובהגבלתה לעבירות אלימות ומין חמורות בלבד. הסיבה העיקרית לכך היא אותו שטף של דיווחים המגיעים למשטרה ולפקידי סעד, שעניינם אירועים שוליים או חד פעמיים, שמקורם במצבי מצוקה במשפחה. מצבים כאלה מצדיקים התערבות טיפולית ולא דווקא משפטית. המצב החוקי כיום מקשה מאוד על הותרתם של מקרים כאלה במסגרת טיפולית ללא השארת "טביעת אצבע" פלילית. מאידך גיסא, נטען כי הציבור חושש לדווח אודות פגיעות למרות החובה החוקית לעשות כן. קיימות לכך כמה סיבות. ראשית, אי מתן חיסיון למדווח. שנית, קיימות דילמות מקצועיות של חשש להפרת האמון במטופל. שלישית, קיים חשש מהטלת סטיגמה פלילית ומעורבות בעלת הקשר פלילי, גם אם יתברר בשלב מאוחר יותר כי אין בדברים ממש. לבסוף, קיימת בעיית אי הדיווח מצד בן הזוג של הפוגע, מחשש לחשיפת המשפחה כולה לחקירות משטרה ולמעורבות שאין לדעת את סופה.

לכשעצמי, איני סבורה כי צמצומה של חובת הדיווח היא הפתרון לבעיות הללו. דומני כי השינויים שהוצעו לעיל, שבמרכזם קביעת פקיד הסעד ככתובת לדיווח על פי החוק ומתן שיקול דעת להימנע מלהמשיך בהליך פלילי מצידו, בהתחשב בתנאים ובמגבלות, עשויים לענות על הבעיות שהועלו ולשמש פתרון ראוי ומאוזן.

אל לנו לשכוח את הסיבות שהביאו מלכתחילה לחקיקת תיקון 26 ולקביעתה של חובת הדיווח. נוסף להעלאת מודעות הציבור לצורך בהגנה על קטינים ועל חסרי ישע, המטרה הינה להגיע למקרים של פגיעה בקטינים מוקדם ומהר, ככל האפשר. לעתים, דיווח של שכן, איש חינוך, איש טיפול או אפילו של אדם זר אודות התנהגות חריגה, עשוי "להדליק אור אדום" ואף להציל חיי ילד.

יש לשמר את חובת הדיווח ככלי חשוב לשבירת קשר שתיקה וסודיות, המאפשרים פגיעה בקטינים חסרי ישע בתוך משפחתם או במסגרות אחרות האמורות להגן עליהם ולדאוג לרווחתם.

ו. הצעה לעגן בחקיקה ליווי ילדים נפגעי עבירה וטיפול בהם במימון המדינה

לא ניתן לדון בחובת הדיווח ובהצעות לתיקונה בלא להתייחס לנושא ההגנה על קטינים נפגעי עבירה, נושא שבעיניי, כשופט נוער לשעבר, הוא הראשון במעלה.
תיקון 26 חסר כל התייחסות לנפגעים עצמם, להגנה עליהם ולזכותם לקבלת טיפול בעקבות חשיפת מעשי העבירה שבוצעו בהם. והרי הלגיטימציה לחקיקתו של תיקון 26 לחוק העונשין הייתה הצורך להבטיח הגנה על קטינים ושמירה על שלומם הנפשי ועל התפתחותם התקינה.

החוק אינו דן כלל בשאלה מה יהא גורלם של הקטינים בעקבות הדיווח וחשיפת הפגיעות, מי יטפל בהם ומה יהיה הסטטוס שלהם, פרט להיותם עדים פוטנציאליים מטעם התביעה (ויש להדגיש – הם אינם מיוצגים, לא על ידי התביעה ולא בכלל). לא ניתנו בחוק כלים כדי למנוע, לדוגמה, קרבנות משנית של אותם קטינים, או כללים לטיפול בהם וליווים ברצף ההתרחשויות – החל מהחשיפה הראשונה, דרך הדיווח, תוך כדי החקירה המשטרתית והזמן הרב לאורך ההליך המשפטי, לקראת מתן העדות ובמהלכה, לפני הכרעת הדין והכנתם לשלב מתן גזר הדין, שגם הוא שלב שעלול להיות טראומטי ובעל השפעות לעתיד. אין זה נדיר לשמוע על ניסיון התאבדות של מתלונן קטין שלא קיבל ליווי טיפולי או על פריצת גבולות טוטלית ואי קבלת כל סמכות על ידי קטינה מתבגרת, שנפלה קרבן לפגיעה מינית מתמשכת על ידי בן משפחה.

אמת, מרכז הסיוע לנפגעי תקיפה מינית עושה עבודה נהדרת וכמוהו גם הקליניקות המשפטיות לליווי ילדים נפגעי עבירה, המופעלות בפקולטות ובבתי הספר למשפטים יחד עם המועצה הלאומית לשלום הילד, ולאחרונה אף מרכז נגה, המייצג נפגעי עבירה ככלל וקטינים ביניהם. חוק זכויות נפגעי עבירה³³ הכיר במעמדם המיוחד של נפגעי עבירה ובזכויותיהם במשפט; כן ניתן לבקש כיום תסקיר נפגע עבירה לפני מתן גזר הדין. אולם כל אלה אינם מקנים לקטינים הנפגעים זכות לליווי ולטיפול נפשי וסוציאלי מתמשך. אין להם כיום עזרה כלכלית בקבלת טיפול מקצועי, מעקב יומיומי על תפקוד במסגרות חינוך, וכיוצ"ב. שוב ושוב אנו נתקלים במשפחות של קטינים נפגעי עבירה המחזרות על הפתחים כדי למצוא מימון לקבלת סיוע נפשי החיוני לעתידם של הקטינים ולשלומם הנפשי, או במשפחות אשר אומרות נואש ומותירות את הקטין שבסיון ללא כל טיפול. לא זו הייתה כוונת המחוקק בתיקון 26 ובהטלת חובת הדיווח.

חוק הנוער (טיפול והשגחה) אמנם מאפשר התערבות על ידי הכרזה על קטין נפגע עבירה כקטין בסיכון וקביעת דרכי טיפול בעבורו, אם הקטין או הוריו אינם משתפים פעולה. דרך זו מתבקשת לעתים כשמדובר במשפחה בעייתית מאוד שאינה מספקת את צרכי ילדיה. אולם, באופן עקרוני, לא זו מטרתו של אותו חוק. ברוב המקרים אין סיבה לנקוט הליכים משפטיים נוספים רק משום שהחובה לספק טיפול לקטינים נפגעי עבירה לא עוגנה כשלעצמה בחוק המחייב את המדינה.

על כן, נוסף לתיקוני החקיקה המוצעים לעיל, יש צורך גם בעיגון חקיקתי של חובת המדינה לספק טיפול וליווי מתמשכים לקטינים נפגעי עבירה. הבטחת שיקומם הנפשי, הדאגה לתפקודם היומיומי והמשך התפתחותם התקינה של קטינים אלה, הן חלק מאחריות החברה כלפיהם כבעלי זכויות יסוד כבני אדם ככלל, וכקטינים בפרט. זכותם של קטינים נפגעי עבירה לחיים, להישרדות ולהתפתחות תקינה אינה זכות ערטילאית. משמעותה ממשית ומיידית והיא דורשת התייחסות בחוק, לטובתם של הקטינים עצמם ולמען החברה כולה.³⁴

ו. אחרית דבר

שני עשורים חלפו מאז קבלת תיקון 26 ועמו חובת הדיווח, וניתן בהחלט לברך על ההישגים שהושגו בעקבותיו. אין ספק כי במשך השנים חלה התקדמות רבה בהתייחסות הציבור ככלל, ומערכות הטיפול ואכיפת החוק בפרט, לקטינים המצויים בסיכון בתוך משפחתם ובמסגרות אחרות. עם זאת, נראה כי עם השנים והניסיון המצטבר גובר הצורך לא רק לשמר אלא גם לשכלל את ההסדר הבסיסי הקיים ולתקנו, כך שיענה על הצרכים שנוצרו. זאת, כדי להבטיח איוון נכון וראוי בין הזכויות המתנגשות והאינטרסים החברתיים של ה"שחקנים" השונים: הילדים בסיכון; ההורים, האחראים האחרים והתוקפים האחרים; פקידי הסעד; המשטרה.

יש ליצור כלים מתאימים נוסף לאלה הקיימים היום, באשר למהותה של חובת הדיווח, מטרותיה ודרכי הפעלתה. יש לשפר את יכולת הקשר והנגישות של הציבור לפקיד הסעד, ככתובת לפניות להגנה על קטינים, ללא חשש מהפללה. יש חשיבות להעמקת שיתוף הפעולה בין כל גורמי הטיפול ואכיפת החוק ואת ההיוועצות ההדדית. בין ההצעות שהוצעו בחיבור זה היה הצורך להפנות את הדיווח הראשוני, בכל מקרה, לפקיד הסעד ולא למשטרה, אלא אם כן התקיימו תנאים מסוימים. הפנייה לאיש מקצוע

34 ביום 10.4.2008 נכנס לתוקף חוק סיוע לקטינים נפגעי עבירה מין או אלימות, התשס"ח-2008, ס"ח 485, הקובע בס' 1, סעיף המטרה שבו: "את זכותו של קטין נפגע עבירה מין או אלימות לקבל סיוע ראשוני במרכז סיוע אשר יוחד לעניין זה". מדובר בחוק חשוב וחיוני לשלבים הראשונים של התהליך, אך הוא מותיר את הצורך בחקיקה שתעגן את זכותו של הקטין הנפגע להמשך התהליך הטיפולי, על פי צרכיו, לאורך זמן.

מרתיעה פחות ומקלה על המדווח. הדבר נכון אצל כל הגורמים המחויבים לדווח לפי החוק. רק לאחר ניצול כל האמצעים והמשאבים העומדים לרשותו, יעביר פקיד הסעד את הדברים לטיפול משטרה. הוסבר כי פנייה לפקיד הסעד כצעד ראשוני תאזן בין המגמה לצמצום חובת הדיווח בשל פגיעה בזכויות הצדדים לבין הרצון להבטיח את שלומם ואת בטחונם של הקטינים, מושאי הדיווח. הפניות לפקיד הסעד יסוננו, בטרם יועברו לטיפול משטרה, על ידי הכלים העומדים לרשותו. כך יזכה הדיווח לטיפול מקצועי ללא הידרשות למישור הפלילי. לצורך כך, הומלץ לשקול מתן כלים נוספים לפקיד הסעד על ידי הרחבת סמכויותיו מעבר לניהול הטכני. דומה כי הענקת שיקול דעת לפקיד הסעד באשר להמשך סוג הטיפול הדרוש לפנייה מושא הדיווח, תענה על הצרכים. שיקול דעת המעוגן בחוק, שיאפשר לפקיד הסעד להימנע מהאפיק הפלילי, עשוי לענות על הבעיות השונות ולאזן.

לצורך שיתוף הפעולה בין פקידי הסעד לגורמי האכיפה הוסבר כי אין די בהעברת המידע מאת המשטרה לידי פקיד הסעד. יש לדאוג לחקיקה הולמת שבה תתבטא החשיבות בתיאום מועד למעצרו של הפוגע עם גורמי הטיפול, במיוחד אם הוא בן משפחה, זאת במטרה לוודא כי הקטין הנפגע יהיה מוגן היטב. בתוך כך הוצע לקיים גם הכנה יסודית בשלב חקירת הילדים על מנת למנוע טראומות נוספות לקטין. עוד הוצע להגביר את שיתוף הפעולה בכל הקשור לאיסוף ולתיעוד של ראיות חסויות המצויות בידי שירותי הרווחה.

הוצע גם לקבוע בחקיקה ליווי לקטין הנפגע במתן עדותו בבית המשפט, בחסות המדינה.

הצעות החקיקה הללו, יביאו, מחד גיסא, לידי ביטוי את המטרה בהגנה על קטינים נפגעי עבירה ואת הצורך בחשיפת הפוגעים והעמדתם לדין; מאידך גיסא, יקיימו את האיזונים הראויים בעת ההחלטה על פגיעה באוטונומיה של המשפחה. הדבר החשוב ביותר הוא שאין לשכוח את הילדים: את ההגנה עליהם; את זכותם לשיקום; את זכותם לחיים נורמטיביים; ואת זכותם לעתיד הצופה טובות, במסגרת משפחתית חמה ומיטיבה, כאזרחים נורמטיביים התורמים לחברה.