

ההקדש היה המנהל הכללי דאז של המשרד. שטר ההקדש אינו נושא תאריך. ערך הקרן בסוף 1990 היה 8,859 ש"ח.

2. דוח כספי הוגש לתקופה של ארבע שנים, 1.9.85 - 31.8.89, שבה טיפל הנאמן הציבורי בענייניה הכספיים של הקרן. לא הוגשו דוחות כספיים לתקופות אחרות. המשרד הסביר בתשובתו, כי בשל ההיקף המצומצם של הקרן ופעילותה אין טעם בהגשת דוחות כספיים שנתיים. משרד מבקר המדינה העיר, שמן הראוי לנצל כליל את כל הכספים שבידי הקרן למטרותיה, ולעשות את הפעולות הדרושות כדי להביא לביטול ההקדש. בספטמבר 1991 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, כי הנהלת הקרן שוקלת אפשרות לנצל את כל כספי הקרן לפעילות הנצחה חד פעמית.



תפקיד הקרנות נשוא הביקורת, שעובדי משרד העבודה והרווחה משמשים בהנהלותיהן, לפעול למען מטרות שבהן מעוניין המשרד. קרנות, שאין למשרד עניין בפעילותן ואין הן מסייעות לו כלל, אין הצדקה לקיומן או להשתתפות המשרד בהן. כספי הקרנות אינם רשומים בתקציב המדינה ואינם מתנהלים בפיקוחו של החשב הכללי שבמשרד האוצר. על כן חשוב להקפיד הקפדת יתר על ניהול תקין של הכספים ועל עמידה בדרישות החוקים החלים על הקרנות.

הביקורת העלתה, שלא מולאו הוראות החוקים הן באשר להרכבן של הנהלות הקרנות והן באשר לניהול חשבונותיהן. עוד הועלה, שהוועדה המשרדית לטיפול בקשרי המשרד עם עמותות ועם הקדשות טרם החלה לטפל בקרנות נשוא דוח זה.

חלוקת מצרכים לנזקקים באמצעות עמותות

ריכוז ממצאים

משרד העבודה והרווחה (להלן - המשרד) העביר ארבעה מיליון ש"ח לעמותות מקורבות למפלגת "אגודת ישראל" לצורך חלוקה של מצרכי מזון ותלושים לנזקקים לקראת חג הפסח התשנ"א וחג הסוכות התשנ"ב.

החוזים עם העמותות לחלוקת המצרכים והתלושים לקראת חג הסוכות נכרתו לאחר החג; גם האישור של ועדת התמיכות של המשרד להתקשר עם העמותות ניתן לאחר החג.

המשרד העביר לעמותות 145,000 ש"ח שלא כנגד קבלות או חשבוניות.

המשרד לא בדק כלל את אמינות הנתונים, שהעבירו העמותות, על מקבלי המצרכים.



משרד העבודה והרווחה (להלן - המשרד) ייעד 2 מיליון ש"ח לחלוקת מצרכים לנזקקים לקראת חג הפסח התשנ"א ו-2 מיליון ש"ח לחלוקה לנזקקים לקראת חג הסוכות התשנ"ב. המשרד העביר את הכספים לשלוש עמותות מקורבות למפלגת "אגודת ישראל" כדי שהן יקנו מצרכים ויחלק אותם, בעקבות פנייה של העמותות אל סגן שר העבודה והרווחה, הרב מנחם פרוש (להלן - סגן השר). בחודש דצמבר 1991 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי ההתקשרות עם העמותות ואת סדרי הפיקוח והבקרה על החלוקה. הבדיקה נערכה אצל יו"ר ועדת התמיכות של המשרד, בגזברות ובחשבות של המשרד. בירורי השלמה נערכו במשרד הפנים, אצל רשם העמותות ובמאגרי הנתונים.

של מינהל האוכלוסין, במשרד לענייני דתות ובמוסד לביטוח לאומי. הביקורת בעניין אוכלוסיית מקבלי החלוקה נמשכת. להלן ממצאי הביקורת, שהועלו עד כה.

ההתקשרות עם העמותות

ב-10.2.91 פנה סגן שר העבודה והרווחה אל יו"ר ועדת התמיכות במשרד וביקש ממנו לאשר תמיכה בסך 2 מיליון ש"ח לצורך סיוע למשפחות נזרקות ולמשפחות ברוכות ילדים, באמצעות שלוש עמותות - "מפעלי יד עידוד קרן מלגות לבני תורה" (להלן - "יד עידוד"), "המרכז לחינוך וחסד בישראל יד אריה לזכר ולע"נ הגה"ח רבי יהודה אלטר זצ"ל נכד כ"ק מרן בעל 'האמרי אמת' מגור צוק"ל" (להלן - "יד אריה") ו"קרן להזנת ילדים נזקקים ע"ש הרבנית מרגלית הגר ז"ל" (להלן - "קרן הזנה").

1. במאוס 1991 פנו שתיים מן העמותות, "יד עידוד" ו"יד אריה", אל סגן השר וביקשו לסייע להן בסכום של 900,000 ש"ח ו-600,000 ש"ח, בהתאמה, לצורך חלוקת מצרכים למשפחות נזקקות. "יד עידוד" ציינה, ש"מבצע החלוקה נערך לפי קריטריון ברור בהתאם לרשימות המוגשות לנו על ידי אישי ציבור". בעקבות פניית העמותות פנה סגן השר שנית אל יו"ר ועדת התמיכות במשרדו וביקשו לאשר ל"יד עידוד", "יד אריה" ו"קרן הזנה" לבצע את חלוקת המצרכים לנזקקים.

ב-18.3.91 אישרה ועדת התמיכות של המשרד את בקשתו של סגן השר. בפרוטוקול הוועדה צוין, שהיועץ המשפטי של המשרד ביקש שהוועדה תשתכנע, שהסיוע יגיע לכל נזקק דורש. עוד צוין בפרוטוקול, שעוזרי סגן השר מסרו, שמידע על חלוקת החבילות לנזקקים לחג הפסח הועבר לעשרות ארגונים והוועדה השתכנעה, כי המידע על החלוקה הגיע אל מירב הנזרכים.

ב-27.3.91 כרת המשרד חוזה עם כל אחת מן העמותות. החוזה קבע קריטריונים לחלוקה (משפחות ברוכות ילדים, משפחות במצוקה כלכלית ועולים חדשים) ומפרטים לשני סוגים של חבילות מזון. עוד נקבע, שהמשרד יעביר את הכספים לעמותות כנגד קבלות; כמו כן יגישו העמותות דוחות ביצוע.

2. כעבור כחצי שנה, ב-15.9.91, לקראת חג הסוכות, פנה סגן השר אל ועדת התמיכות של המשרד בהצעה לארגן שוב משלוח חבילות מזון בסך 2 מיליון ש"ח דוגמת המשלוחים לקראת חג הפסח, ולהסתייע לצורך זה ב"יד עידוד" וחלקית ב"יד אריה". ועדת התמיכות אישרה את בקשת סגן השר וקבעה, שהחלוקה תיעשה לפי הקריטריונים האמורים והיא תכלול חלוקת חבילות וחלוקת תלושים.

ב-19.9.91 פנתה "יד עידוד" לסגן השר בטענה שיש להקציב 200,000 ש"ח (מתוך 2 המיליון שאושרו) לכ-2,000 נזרכים, מהם נכים וקשישים וכן אנשים שמטעמי הכשר אינם מוכנים לקבל מצרכים ויש לתת להם תמיכה כספית באמצעות שיקים. העמותה הציעה לחלק את הכסף באמצעות "יד אריה" ש"התמחתה במבצעים כאלו". לאחר קבלת הבקשה פנה סגן השר אל יו"ר ועדת התמיכות של המשרד. הוועדה אישרה את הבקשה ב-14.10.91, לאחר חג הסוכות.

ב-2.10.91, גם זאת לאחר חג הסוכות, כרת המשרד חוזה עם "יד עידוד"; ועל פיו היא התחייבה לחלק את המצרכים לפי הקריטריונים שנקבעו בחוזה לקראת הפסח.

הקצאת הכספים והחלוקה

1. להלן נתונים על ביצוע התשלומים: המשרד שילם לעמותות בגין הוצאותיהן לקראת חג הפסח התשנ"א מהסעיף התקציבי "סיוע למשפחות במצוקה", שנפתח במיוחד לצורך ביצוע תשלומים אלה ואינו כלול עוד בתקציב שנת הכספים 1992. הכספים הועברו לסעיף זה מסעיף התקציב האלה של המשרד: תל"ם - פרויקט תעסוקתי למצבים מיוחדים - 900,000 ש"ח; חימום לקשישים - 400,000 ש"ח ו-700,000 ש"ח מהזרבה.

לקראת חג הסוכות התשנ"ב בוצעו התשלומים מן הסעיף התקציבי "תמיכה במוסדות ציבור", המממן את הוצאותיה של המחלקה למוסדות ציבור. מנהל המחלקה הוא יו"ר ועדת התמיכות של המשרד. סעיף תקציבי זה הוגדל חד-פעמית לצורך ביצוע תשלומים אלה ב-2 מיליון ש"ח בעקבות שינויים בתקציב המשרד. במסגרת שינויים אלה קוצצו סעיפי תקציב אחדים: הכשרת עולים, סידור מפגרים בפנימיות, השתלמויות ועדכוניס מקצועיים לעולים, אבחון ושיקום עולים נכים - חד-פעמי, תל"ם, החזקת נכים בפנימיות. השינויים אושרו בוועדת הכספים של הכנסת.

2. גם בפסח וגם בסוכות שילם המשרד לעמותות לפי קבלות שהמציאו לו על קניית מצרכים בחנויות שונות, למעט שני מקרים, שהעלתה הביקורת והסתכמו ב-145,000 ש"ח, ולמעט 200,000 ש"ח שהועברו לעמותה "יד אריה" לפי החוזה האמור. שלוש העמותות פעלו בשיתוף פעולה; העמותה "יד עידוד" התקינה מערכת ממוחשבת ורשמה בה את נתונייה של מקבלי התמיכות משלוש העמותות; רשימות אלה הועברו למשרד. לפי הדיווחים שמסרה "יד עידוד" למשרד, בשם שלוש העמותות, הן חילקו כ-21,000 חבילות לקראת חג הפסח. בסוף דצמבר 1991 עדיין לא היו בידי המשרד כל הדוחות על מקבלי התמיכה בסוכות.

3. עד סוף דצמבר 1991 העביר המשרד לעמותות בגין חלוקת המזון והתשלומים לנזקקים בפסח ובסוכות כ-98% מסך כל הכספים שהוקצו (2 מיליון ש"ח לכל חג).

4. בחינת סדרי הקצאת הכספים מעלה בעיות אחדות: "יד עידוד" נרשמה ביום 2.3.84. עם מייסדיה וחברי הנהלתה הראשונים נמנו סגן השר, הרב מנחם פרוש, אחד מבניו ומי שמשמש כיום עוזר לסגן השר. סגן השר היה נשיא ויו"ר של העמותה עם הרשמה. באוקטובר 1984, כשהתמנה לראשונה לסגן שר, הוא התפטר מתפקידו בעמותה, ובנו נבחר במקומו. העמותה נתמכת גם בידי המשרד לענייני דתות.

בשנת הכספים 1987, דהיינו כשלוש שנים לאחר שסגן השר התפטר מתפקידו בעמותה, עדיין היו הוא ועוזרו במשרד חתומים על הבקשה של "יד עידוד" לתמיכה כספית מהמשרד לענייני דתות; על בקשת התמיכה של העמותה מהמשרד לענייני דתות לשנת הכספים 1989 היו חתומים בנו של סגן השר, שהחליפו בעמותה, והעוזר של סגן השר. על הבקשה לשנת 1990 היו חתומים אישים אחרים, ממלאי תפקידים בעמותה. לפי נתונים שמסר המשרד לענייני דתות למשרד מבקר המדינה, בשנת הכספים 1990 הוא העביר לעמותה 1,034,000 ש"ח כמפורט להלן: 70,000 ש"ח - מענקים; 100,000 ש"ח - עזבונות; 250,000 ש"ח - לתגבור חינוך תורני; 614,000 ש"ח - כספים ייחודיים. לפי דוח כספי לא מבוקר לשנת 1990, שהמציאה העמותה למשרד לענייני דתות, רוב הכנסותיה באותה שנה היו ממשרד זה (כ-912,000 ש"ח מתוך הכנסה של כ-1.3 מיליון ש"ח).

"יד אריה" נרשמה ביום 27.12.87. לפי הדוח הכספי המבוקר שלה לשנת 1989, הכנסותיה היו כלהלן: מרשויות מקומיות - 40,000 ש"ח, ומהמשרד לענייני דתות - 21,140 ש"ח.

"קרן הזנה" נרשמה ביום 13.1.86. לפי הדוחות הכספיים הלא מבוקרים של העמותה לשנת 1990 הסתכמו הכנסותיה ב-227,600 ש"ח מתרומות, מזה 162,000 מעיריות וממשרדי ממשלה (לא היה פירוט).

שלוש העמותות שהמשרד בחר לחלק באמצעותן את התמיכות לנזקקים לקראת החגים (פסח התשנ"א וסוכות התשנ"ב) היו מקורבות למגזר מסויים בכלל ולמפלגת "אגודת ישראל", מפלגתו של סגן השר, בפרט. לא נעשתה חלוקה משמעותית של מצרכים או כספים לנזקקים באמצעות עמותות הפעילות במגזרים אחרים. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר המשרד, כי באמצעות שלוש העמותות הועברו חבילות שי ותלושים גם לארגונים אחרים, אולם לא פירט בכמה חבילות ותלושים מדובר.

בדיקת מסמכים שהגישו העמותות למשרד העלתה: (א) משרד העביר 200,000 ש"ח ל"יד אריה" בסוכות התשנ"ב שלא כנגד קבלות, כאמור לעיל. (ב) המשרד שילם 65,000 ש"ח בפסח התשנ"א ועוד 80,000 ש"ח בסוכות התשנ"ב ל"יד עידוד" שלא כנגד קבלות; במקום קבלות או חשבוניות

על רכישת מצרכי מזון מספקים המציאה העמותה כנגד תשלומים אלה קבלות על תרומות למפעלי חסד ועזרה הדדית בצירוף "תעודות יציאה מהמחסן" של צרכנייה מסויימת (עמותה אף היא); בתעודות המשלוח האלה היו רשומים מצרכים בשווי של כ-65,000 ש"ח בפסח וכ-80,000 ש"ח בסוכות. משרד מבקר המדינה העיר, כי תעודות יציאה מהמחסן איננה מסמך שווה ערך לקבלה או לחשבונית, ואין קיומה מעיד על ביצוע בפועל של קנייה ותשלום תמורתה. (ג) "יד עידוד" המציאה למשרד רשימות של מקבלי המצרכים בפסח. הנתונים נמסרו למשרד לפי מיון של "עולים" ו"בעלי ששה ילדים ומשפחות נזקקות" בשתי קבוצות של מסמכים. ואולם המצאת הרשימות על ידי משרד העבודה והרווחה למשרד מבקר המדינה לוותה בהסבר, שלמעשה אין מיון כזה ברשימות, ואין בידי העמותות הללו מיון לפי סוג הזכאות לקבלת חבילות מצרכים. (ד) המשרד לא בדק כלל את אמינותם של הנתונים.

מבדיקה חלקית שעשה משרד מבקר המדינה בקובץ מרשם האוכלוסין עולה, שכ-30 אנשים, שצוינו על ידי העמותה, כמי שקיבלו חלוקה, הלכו לעולמם, ותאריך פטירתם קודם לתאריך החלוקה (תאריכי הפטירה הם בין 1979 ל-1991). הביקורת בעניין זה נמשכת.

לפי חוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958, והתקנות שלפיו, הלשכות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות מופקדות על הטיפול בנזקקים, לרבות בנזקקים מחמת מחסור, ובידיהן נתונים על משפחות כאלה. כחלק מתפקידיהן הקבועים הן מעבירות תשלומי סעד לנזקקים להם כל ימות השנה, בשיקים שהמשרד מעביר ללשכות. המשרד ציין בפני משרד מבקר המדינה, כי בצד אותם פונים המוכרים ללשכות לשירותים חברתיים יש עשרות אלפים אחרים הנמצאים על "השוליים השבירים" של הנזקקות, שלא פנו ללשכות לקבלת סיוע, והמשרד ראה חשיבות בסיוע גם למי ש"כפסע ביניהם לבין הזדקקות" לשירותי הרווחה.

לדעת מבקר המדינה, כאשר מדובר בחלוקת תמיכות לנזקקים והמשאבים מוגבלים, יש לסייע לפי קריטריונים למי שנזקקים לסיוע יותר מאחרים. בנסיבות שבהן חולקו החבילות והתלושים, לא מן הנמנע להניח, שחלוקת המצרכים והכספים - לפי רשימות של אישי ציבור (כמצוין במכתב של "יד עידוד") - נעשתה בהתחשב ב"קבוצת ההתייחסות" של אותם אישי ציבור - על כל המשתמע מכך. על המשרד לדאוג, שהחלוקה תיעשה במידה שווה ותגיע לידי רוב הנזקקים הפוטנציאליים מקרב האוכלוסייה כולה. בפברואר 1992 הודיע מנכ"ל המשרד למשרד מבקר המדינה, כי מינה ועדה להכנת תכנית לחלוקת מצרכים לנזקקים לקראת החגים. על הוועדה לדון בעניינים אלה: קריטריונים לזכאות, ביצוע החלוקה, בקרה ופיקוח.

לדעת מבקר המדינה, העובדה שהעמותות העבירו למשרד רשימות לפי מיון מסוים - בשעה שבפועל אין הוא קיים - והעובדה שעשרות שמות שברשימות היו שמות של אנשים שהלכו לעולמם זה מכבר, מצביעות על פגיעה בסדרי מינהל תקין ומחייבות את המשרד לערוך בדיקה יסודית ומקיפה בקשר לאופן חלוקת המצרכים על ידי העמותות. הביקורת בנושא אוכלוסיית מקבלי התמיכות נמשכת.



משרד העבודה והרווחה התקשר עם שלוש עמותות כדי שיחלקו מצרכי מזון וכסף לנזקקים לקראת פסח התשנ"א וסוכות התשנ"ב בסכום של כ-2 מיליון ש"ח לכל חג. לא היה מקום להתקשרות זו. חלוקת מצרכי מזון וכסף על ידי עמותות המקורבות למגזר מסוים בכלל, ולסגן השר הממונה בפועל על הנושא בפרט, פסולה מכל וכל ופוגמת בעקרון השוויון, שהמשרד מצווה לנהוג לפיו בהענקת שירותים חברתיים. חלוקת מצרכי מזון בחבילות לנזקקים היא דרך מסורבלת. אם המשרד מעוניין לסייע לנזקקים לקראת החגים, עליו לפנות לרשתות שיווק אחדות ולבקש מהן הצעות מחיר לתלושי מזון, לפי מפרט שיקבע המשרד, לבחור את ההצעה הטובה ביותר ולחלק את התלושים במידה שוויונית תוך הגעה למירב הנצרכים מקרב האוכלוסייה כולה.

הטיפול בנשים מוכות

ריכוז ממצאים

מטרת הטיפול בנשים מוכות בידי בעליהן היא לגרום להפסקת האלימות. בנשים מוכות מטפלים כמה גורמים ממשלתיים וציבוריים, ובהם המשטרה, המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, בתי חולים, וכן ארגונים ציבוריים. ארבעה ארגונים ציבוריים מחזיקים ומפעילים מקלטים לנשים מוכות.

בארץ יש רק ארבעה מקלטים לנשים מוכות. הם הוקמו בשנים 1977 - 1984. מאות בקשות להתקבל למקלט נדחות מחוסר מקום. המקלטים מוקמים ומוחזקים על ידי עמותות. השתתפות משרד העבודה והרווחה בהקמת מקלטים ובהחזקתם היא מזערית.

המשטרה קבעה הנחיות מפורטות לשוטרים, כדי שייטיבו לפעול נגד בעלים אלימים. מבדיקת תיקים בשתי תחנות משטרה מתברר, שלא תמיד בוצעו ההנחיות במלואן. בחלק מהמקרים לא נפתחו תיקים פליליים נגד חשודים, או לא העמידו אותם לדין בהליך של דיון דחוף, בהתאם להנחיות, וכך נמנעה הרתעת הבעלים מלחזור ולהשתמש באלימות כלפי נשותיהם.

בחלק מתיקיהן של נשים מוכות, שנבדקו בשתי מחלקות לשירותים חברתיים, נמצא, שנוהלו רישומים מועטים, ונראה, שהעובדים הסוציאליים לא עשו די להפסקת האלימות כלפי האישה.

ברוב המקרים שנבדקו לא הועבר מידע מהמחלקות לשירותים חברתיים לתחנות המשטרה. העברת המידע חשובה, כדי שהמשטרה תוכל להחליט אם העבירה, שבגינה התלוננה האישה, היא מתמשכת ואם יש בה כדי להצדיק העמדת הבעל לדין. כמו כן נמצאו מקרים, שהמשטרה לא העבירה מידע למחלקות לשירותים חברתיים, למען ידעו על עצם הגשת תלונות ותוצאותיהן, במטרה לשפר את הטיפול באותן נשים.

שתי יחידות במשרד העבודה והרווחה מטפלות בנושא, ואין תיאום ביניהן בדבר קביעת הנחיות למחלקות לשירותים חברתיים, הפעלת החוק למניעת אלימות במשפחה, והדרכת עובדי המחלקות לשירותים חברתיים שברשויות המקומיות.

המשרדים שנבדקו - משרד המשטרה ומשרד העבודה והרווחה - עורכים השתלמויות בסוגיית הנשים המוכות רק לחלק מהעובדים. הטיפול הלקוי בנשים מוכות נובע גם מהדרכה בלתי מספקת בכל משרד. בהנהלת בתי המשפט עדיין לא נערכו השתלמויות לשופטים.

הנחיות משרד הבריאות קובעות אלו מבין הפונים פטורים מתשלום עבור הטיפול בחדרי מיון בבתי חולים ממשלתיים. נשים מוכות חסרות אמצעים אינן כלולות בהן.



בעיית האלימות במשפחה מתבטאת באלימות הורים נגד ילדיהם, אלימות ילדים נגד הוריהם, ואלימות בין בני זוג.

האלימות בין בני זוג היא בדרך כלל אלימות הבעל כלפי האישה. מסקר של מרכז נעמ"ת למניעת אלימות במשפחה¹ עולה, כי מבין כ-1,000 פניות טלפוניות לעזרה בשנה רק 0.5% הן של בעלים המתלוננים על אלימות נשותיהם.

1. סקר נעמ"ת בקרב 595 משפחות, שבהן האלימות כלפי האישה נמשכת זמן רב, הביא מאפיינים סוציו-אקונומיים ואחרים של הנשים המוכות ובעליהן: ב-77% מהפניות הבעל הוא המשתמש היחיד בכספים המשותפים של בני הזוג גם כאשר האישה עובדת; 30% מהנשים הן עקרות בית, היינו תלויות תלות כלכלית מוחלטת בבעל האלים; 60% מהנשים לא פנו מעולם למשטרה; ל-74% לא היה קשר עם עובד סוציאלי; ו-50% קיבלו טיפול רפואי לאחר שהוכו. מחקרים² מראים כי נשים מוכות נמנות על כל שכבות האוכלוסייה.

המחקרים מונים את הגורמים לאלימות כלפי נשים, ובהם: פתולוגיה אישית המתבטאת במחלות נפש, בהתמכרות לאלכוהול ולסמים, ובעבריינות; נורמות חברתיות הנובעות מדפוסי התייחסות לנשים; מאבק על שליטה במשאבים השונים של המשפחה, ובעיקר כסף; מצבים של משבר בחברה הנובעים מחוסר עבודה, הגירה מארץ לארץ או מצב מלחמה. המחקרים מראים, כי ברוב המקרים השכלתה של האישה המוכה עולה על זו של הבעל האלים, וכי רוב הגברים המכים היו בילדותם ילדים מוכים, או עדים להתנהגות אלימה בביתם.

2. בשנת 1981 דנה ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת בנושא נשים מוכות והגישה את המלצותיה בתחום חינוך והסברה, טיפול משטרי; שירותי רווחה; ייעוץ משפטי וחקיקה; שיכון; בריאות; ארגונים וולנטריים והשלטון המקומי.

בשנת 1987 הגיש צוות חשיבה בראשותו של פרופ' דן שניט מאוניברסיטת תל אביב לוועדת העבודה והרווחה של הכנסת המלצות בנושא של אלימות כלפי נשים במשפחה. על בסיס ההמלצות החליטה הוועדה במאסר 1988, שיש להכשיר כוח אדם לטיפול בבעיה; להגביר את המודעות וההסברה בקרב הגורמים המטפלים; להגדיל את מספר המקלטים לנשים מוכות ולשפר את הקיימים. כמו כן דרשה הוועדה תיאום בין כל העוסקים בנושא.

בשנת 1986 מינה היועץ המשפטי לממשלה ועדה בין-משרדית, ותפקידה לפי כתב המינוי היה "ללמוד את סוגיית האלימות במשפחה ולהמליץ המלצות בנושא מדיניות החקירה, התביעה והמשפט בתחום זה". בראש הוועדה עמדה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה גב' יהודית קרפ, וחבריה היו נציגי המשרדים המטפלים בנושא (להלן - ועדת קרפ). ב-25.10.89 הגישה הוועדה דוח שהתייחס לנושא אלימות בין בני זוג, מתוך כוונה להתייחס לתופעות אחרות של אלימות במשפחה לאחר מכן. הדוח דן, בהתאם לכתב המינוי, בהיבט המשפטי בלבד. הוועדה הצטמצמה בהמלצותיה למה שניתן ליישם מיידית, ואינו מחייב שינוי מהותי, דרישה בתקציבים ובכוח אדם. המלצות הוועדה בעניין מדיניות חקירה ותביעה נעשו בדרך של גיבוש הנחיות פעולה למשטרת ישראל ולפרקליטות המדינה. בעקבות הדוח הוציאה המשטרה הנחיות מפורטות על פי מסקנות הוועדה.

בשנת 1989 מינה מזכיר הממשלה ועדה בין-משרדית בנושא אלימות במשפחה, בראשות מנהלת המחלקה הפלילית בפרקליטות המדינה גב' רחל סוכר. תפקיד הוועדה על פי כתב המינוי הוא "לדון בתחומי האלימות במשפחה, לרבות ניצול מיני והזנחה של קטינים או חסרי ישע ... לעמוד על היקף הבעיה, ולהציע הצעות לטיפול בה בתחומים השונים, לרבות ההיבטים הסוציאלי, הרפואי ואכיפת החוק". עד למועד סיום הביקורת, טרם סיימה הוועדה את עבודתה.

3. בנושא נשים מוכות מטפלים גורמים אחדים: המשטרה, בתי המשפט, המחלקה לסיוע משפטי במשרד המשפטים, בתי החולים, בתי הדין הרבניים, משרד העבודה והרווחה והמחלקות לשירותים

¹ ר. לב ארי, "אלימות במשפחה - מאפייני התופעה", 1986.

² ד"ר י. שטיינר, "נשים מוכות, צרכים ודימוי", 1990; ד"ר מאיר וד"ר יונה טייכמן, "אלימות בין בני זוג - יחסים בין-אישיים ושליטה על משאבים", 1989; ר. לב ארי, "אחרי המכה", 1991.

חברתיים ברשויות המקומיות (להלן - מחלקות לש"ח). במשרד הבריאות ובמשרד העבודה והרווחה פועלות ועדות משרדיות לטיפול בנשים מוכות. נוסף לגורמים הממלכתיים והמקומיים, מטפלים בנשים מוכות ארגוני נשים ועמותות, על ידי הקמת מרכזי טיפול ובהם מוקדי טלפון, ייעוץ משפטי ומקלטים לנשים מוכות (להלן - מקלטים). ריבוי הגורמים המטפלים מחייב תיאום ושיתוף פעולה ביניהם.

בחודשים מארס - אוגוסט 1991, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול בנשים מוכות. הביקורת נערכה בשירות לטיפול בנערות ובנשים, ובשירות לרווחת הפרט והמשפחה שבמשרד העבודה והרווחה, ובאגף חקירות ותביעות במשטרה. כמו כן נערכה ביקורת במחלקות לש"ח שבעיריית אור יהודה ובעיריית ראשון לציון, ובתחנות המשטרה מסובים וראשון לציון. בירורים משלימים נערכו במשרד הבריאות ובמשרד המשפטים.

איסוף מידע על היקף הבעיה

רוב הנשים המוכות אינן פונות אל הגורמים העשויים לטפל בהן, לכן קשה לעמוד במדויק על היקף הבעיה. בדוח ועדת ראש הממשלה למעמד האישה, שהוגש בשנת 1978, צוין, שמצויות בארץ 20,000 - 30,000 נשים מוכות. האומדן של ועדת העבודה והרווחה של הכנסת בשנת 1988 היה כ-100,000 נשים מוכות, וכזה היה גם האומדן של השירות לטיפול בנשים ובנערות שבמשרד העבודה והרווחה.

1. בהתאם להנחיית המשטרה משנת 1985 מתנהלות בתחנות שנבדקו (ראה להלן) כרטסות ידניות ובהן נרשמות תלונות שהגישו בני זוג על אירועי אלימות ביניהם. רישומי התלונות אינם ממוחשבים, ואין נאספים מהם נתונים סטטיסטיים. בעת חקירת אירוע חייב השוטר לבדוק בכרטסת אם היו אירועי אלימות קודמים. אם נפתח תיק פלילי נרשם הדבר במחשב המשטרה. במחשב המשטרה נאגרים נתונים על כלל התיקים הפליליים שנפתחו. הרישום במחשב הוא לפי סעיף העבירה שנעברה ומבצעי העבירה, אולם אין הרישום כולל את זיקת הקורבן לעבריין. כך למשל, יש למשטרה נתונים על מקרי הרצח, כי זהו סעיף עבירה לפיו מבוצע רישום, אולם אין רישום כמה אנשים נרצחו, מה הקשר בין החשוד ברצח (או הרוצח) לבין הנרצח, או פרטים נוספים הנוגעים לקורבן. לדעת מבקר המדינה, מן הראוי שהרישום הממוחשב ייעשה גם בהתייחס לקורבן, כל אימת שקיימת זיקה בינו לבין העבריין, כמו במקרים של אלימות במשפחה, שהרי שניהם, התוקף והקורבן ממשיכים במקרים רבים לחיות תחת קורת גג אחת. בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה המשטרה, שמחלקת החקירות והמחלקה לעיבוד נתונים החלו להיערך לרישום ממוחשב כזה.

2. מבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה במשרד העבודה והרווחה (להלן - המשרד) עולה: המשרד מקבל נתונים על מקרי אלימות במשפחה מהמחלקות לש"ח בכל רחבי הארץ; הנתונים נרשמים במחשב המשרד, אולם אין במחלקות סימול מיוחד לנשים מוכות, והן נכללות בסימול של אלימות במשפחה (שיכולה להיות גם כלפי ילדים). בתשובתו הודיע המשרד, שהוא עומד לשלב נתון זה בסימול נפרד במאגר הנתונים הממוחשב.

טיפול המשטרה באלימות כלפי נשים

התערבות המשטרה במקרה של אלימות הבעל עשויה להרתיע אותו מלחזור ולפגוע באשתו. תפקיד המשטרה לחקור את החשודים, להזהירם, לעצור אותם במקרה הצורך, להביא להעמדתם לדין על פי החוק, פקודות הקבע וההנחיות.

המשטרה פותחת תיקים נגד הבעלים המכים על פי העבירות השונות שבחוק העונשין, התשל"ז-1977, ובהן: עבירות תקיפה, איומים, גרימת חבלה וגרימת נזק, הריגה ורצח. כל מקרה נרשם כפי שהוא נרשם, לפי העבירה המתאימה. בנושא נשים מוכות עוסקת מחלקת חקירות

ותביעות שבאגף החקירות במטה הארצי של המשטרה. בין היתר, קובעת מחלקה זו הנחיות ומטפלת בהדרכת שוטרים במחוזות, במרחבים ובתחנות.

במחקרן של מ. אפשטיין ור. מרדר "שלום בית", מובא מחקר שעשתה משטרת מיניאפוליס, בארצות הברית, המלמד עד כמה יכולה המשטרה להשפיע בהתערבותה. שוטרי מיניאפוליס השתמשו בשלוש טקטיקות לטיפול במקרי תקיפת בעלים את נשותיהן: מעצר, תיווך, ופקודה על הבעל לעזוב את הבית למשך שמונה שעות. בחירת הטקטיקה נעשתה באופן מקרי. מנתוני המעקב הפנימי של משטרת מיניאפוליס התברר, כי רק 10% מן הגברים שנעצרו שבו והתקיפו את נשותיהם בששת החודשים שלאחר מכן - בהשוואה ל-16% מאלה שטופלו בדרך של תיווך ו-22% מאלה שנצטוו לצאת את ביתם למשך שמונה שעות. בעקבות המחקר החלה משטרת מיניאפוליס לעצור בעלים אלימים.

דוח ועדת קרפ כולל סיכום של עיקר הטענות שהועלו בפני הוועדה כנגד המשטרה, ואלו הן: העדר מדיניות טיפול אחידה; אופן טיפול בתלונה המשתנה לפי השקפת עולמו של מפקד התחנה; אי-העברת מידע על התלונות לגורמי סיוע וטיפול; תגובה איטית לקריאה טלפונית לעזרה; חקירה בלתי מספקת או ממושכת מדי; תיווך בין בני הזוג כתחליף לחקירה; סלחנות כלפי הבעל המכה; הזמנת הבעל לחקירה בכתב, דבר הגורם להפעלת לחצים מיותרים על האישה ואי-קיום מעקב לאחר הזמנת הבעל בכתב; אי-מתן טופס הפניה משטרתית לבדיקה רפואית בלי תשלום; טיפול לא מספק בתלונות על הפרת צווים של בית המשפט, ובהם צו איסור כניסה לבית; אי-שימוש, במקרים המתאימים, בסמכות המעצר כלפי הבעל המכה כאמצעי מרסן ומונע, הנובע מחוסר מודעות לסכנה הנשקפת לאישה מנוכחות הבעל בבית; ריבוי תיקי חקירה המסווגים כתיקי אי-תביעה, כשיש עדות האישה לעומת עדות הבעל, וכן סגירת תיקים בעילה של העדר עבר פלילי של הבעל המכה.

כנגד טענות אלה העלתה המשטרה בפני הוועדה את המכשולים הרבים המקשים על החקירה בעבירות מסוג זה, והגורמים תסכול רב בקרב השוטרים. להלן עיקרן: במקרים רבים מבטלות נשים את תלונתן, מסרבות למסור עדות ומבקשות רק להזהיר את הבעל; לעיתים הן מסכימות לכניסת הבעל הבייתה, חרף צו הרחקה של בית המשפט; אם התלונה בוטלה, ייתכן שזו הייתה תלונת שווא, ויש לסגור את התיק; אמנם ריבוי תלונות מצד אותה מתלוננת עלול אמנם לנבוע מאלימות חוזרת, אך גם כתכסיס לקידום הליכי גירושין. כן קיים חשש שמעורבות המשטרה תגרום נזק לשלום האישה, ליחסים בין בני הזוג, או ליחסים של בני המשפחה האחרים; קשה לקדם חקירה כשאין סימנים חיצוניים להתרחשות האירוע; הגורמים המטפלים בנשים מוכות לא תמיד מעודדים נשים להתלונן במשטרה; ובתי המשפט נוקטים מדיניות הנראית לאנשי המשטרה מקילה. יצוין שבפברואר 1992 נתן בית המשפט העליון פסק דין, אמנם בעבירה של הריגה אך תוך התייחסות למידת העונש הראויה למקרים של התנהגות אלימה של אדם. "ראויה לענישה אשר תבטא בחומרתה תגובה עונשית הולמת להתנהגות הבלתי אנושית וחסרת הרסן אותה גילה המערער, כלפי אשתו ואם ילדיו. המערער הוא אומנם בעל סף גירוי נמוך, אולם דווקא אנשים מסוגו צריכים ללמוד לדעת, מראש, כי בתי המשפט יטילו עליהם עונשים כבדים אם לא יעשו מאמץ עליון לרסן את יצר האלימות שלהם, ומה גם כאשר הוא מכוון כלפי חסרי ישע. הימנעות מן הענישה המחנכת והמרתיעה, יש בה כדי ליצור סיכונים ישירים בעתיד לכל אלה, החלשים, העלולים להיקלע לתחום סערת זעם של דמות אלימה מסוגו של המערער, אשר, לצערי, אינם חסרים בחברתנו"³.

בתום עבודתה גיבשה ועדת קרפ את המלצותיה למשטרה, הן כרשות חוקרת והן כרשות תובעת. בעקבות המלצות הוועדה פרסמה ב-27.4.90 מחלקת החקירות והתביעות הנחיה חדשה (להלן - ההנחיה), וזו החליפה את ההנחיה הקודמת משנת 1985 בנושא הטיפול המשטירי בעבירות אלימות בין בני זוג. בהנחיה אומצו רוב המלצות הוועדה. ההנחיה קובעת, כי התנהגות אלימה היא עבירה פלילית, לעיתים חמורה, וכי המשטרה חייבת לטפל במבצעי העבירה תוך הימנעות מנקיטת עמדה,

³ ע"פ 1594/91, 1997/91, מ"נ. אליהו עזרא וערערור שכנגד (טרם פורסם).

מתווך בין המעורבים בסכסוך ומעריכת שלום בית, כל זאת תוך שיתוף פעולה עם רשויות הרווחה. עוד קובעת ההנחיה, כי לאלימות בין בני זוג מאפייני סיכון וחומרה מיוחדים בשל זיקת העברין לקורבן העבירה, ובשל השפעת העבירה על כל בני המשפחה.

בהנחיה הוסדרו: אופן הטיפול הראשוני בזירת האירוע, כאשר מתקבלת קריאה טלפונית לעזרה; אופן קבלת התלונה בתחנת המשטרה; הסיוע שעל השוטרים להושיט לנפגעת; החלטות בדבר מעצר החשוד בעבירה; הטיפול בחומר החקירה; הגשת התיק לתביעה; השיקולים להגשת התיק לדיון דחוף לבית המשפט והגשת טיעונים לעונש בעת הגשת עירעור.

בדיקת דרכי הטיפול בנשים מוכות

בשתי תחנות המשטרה

סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), התשמ"ב-1982, קובע, שאם נודע למשטרה על ביצוע עבירה, אם על פי תלונה ואם בכל דרך אחרת, תפתח בחקירה. עוד נקבע בחוק, כי בעבירות שאינן פשע, רשאי קצין משטרה מדרגת פקד ומעלה להורות שלא לחקור אם היה סבור שאין בדבר עניין לציבור. תלונה שכך הוחלט לגביה נגזרת במשטרה כתיק אי-תביעה.

משרד מבקר המדינה בדק 79 תיקי תלונות של נשים מוכות (35 מתחנת מסובים ו-44 מתחנת ראשון לציון) שהוגשו לאחר פרסום ההנחיה, היינו ממאי 1990 ועד אוגוסט 1991 (מועד הביקורת). התלונות הוגשו על תקיפות, איומים, גרימת נזק והפרת צווים. בתחנת מסובים נבדקו 15 תיקים פליליים: שניים מהם עדיין טופלו בתחנה במועד הביקורת; ארבעה נסגרו בידי הממונה על החקירה של התחנה מ"חוסר עניין לציבור", ותשעה הועברו למיפג התביעות של מחוז תל אביב, לקבלת החלטה אם להגיש כתבי אישום לבית המשפט. עוד נבדקו בתחנת מסובים 20 תיקים אחרים שסווגו כתיקי אי-תביעה. בתחנת ראשון לציון נבדקו 33 תיקים פליליים: 18 מהם נסגרו בידי הממונה על החקירה של התחנה מ"חוסר עניין לציבור"; 15 הועברו ללשכת התביעות במרחב השפלה, לשם החלטה אם להגיש כתבי אישום (תיק אחד נסגר בידי ראש לשכת התביעות על פי בקשת המתלוננת ואחד התיקים הוגש לדיון דחוף בבית המשפט). כן נבדקו באותה תחנה 11 תיקי אי-תביעה. לגבי 12 מתלוננות (8 במסובים ו-4 בראשון לציון) שהיו באותה עת בטיפול המחלקות לש"ח נבדקו במקביל תיקי התלונה במשטרה והתיק הטיפולי במחלקה.

הטיפול בתלונה וחקירתה

תלונות על אירוע אלים מתקבלות בכמה דרכים: המתלוננת מגיעה לתחנת המשטרה; מתקבלת קריאה טלפונית למשטרה במהלך האירוע או כשיש חשש מידי לאירוע.

כאמור, מתנהלות בתחנות שנבדקו כרטסות ידניות, ובהן רשומים אירועי אלימות בין בני הזוג. בעת חקירת אירוע חייב שוטר לבדוק כרטסת אם היו אירועי אלימות קודמים ביניהם. לפי נתוני הכרטסות, מספטמבר 1991, התלוננו בתחנת מסובים מינואר 1991 - 215 מתלוננים, ובתחנת ראשון לציון התלוננו מינואר 1990 - 392 מתלוננים.

1. ההנחיה קובעת, כי "ככלל יש עניין לציבור בפתיחת תיק פלילי בעבירות אלימות בין בני הזוג והבאת החשוד לדיון"; וכי "רק במקרים בהם מתקיימים שני התנאים הבאים ישקול הממונה על החקירה אפשרות נקיטת הליך אי-תביעה: העבירה שבוצעה הינה קלה במיוחד, ולא הוגשה למשטרה כל תלונה קודמת בגין אלימות".

כאמור, נבדקו בתחנת מסובים 20 תיקי תלונות, שסווגו כתיקי אי-תביעה. מתברר, שלשלושה חשודים לא נפתחו תיקים פליליים, בניגוד להנחיה. לשניים מהם נרשמו תלונות קודמות בכרטסת, החשוד השלישי פגע באשתו פגיעה חמורה ואף הורשע גם בעבר, בשנת 1986, בתקיפת אשתו

ונקנס. בעקבות הביקורת, החליטה המשטרה לפתוח במקרה זה תיק פלילי. שתיים משלוש הנשים שהתלוננו מטופלות במחלקה לש"ח באור יהודה והתברר שהכאתן נמשכת זמן רב.

הביקורת בדקה אם לגבי הנשים שהתלוננו במשטרה קיימים תיקים גם במחלקות לש"ח באור יהודה ובראשון לציון. נמצא, כי לגבי שש נשים (ארבע במסובים ושתיים בראשון לציון) המשטרה התייחסה לאירוע כמקרה ראשון, ולפיכך סווג התיק כאי-תביעה. מהתיקים של נשים אלה במחלקות לש"ח התברר, שהן נתונות זה שנים לאלימות מתמשכת מצד בעליהן, ולא התלוננו קודם לכן במשטרה. הביקורת העלתה, שהשוטרים אינם נוהגים לשאול את המתלוננות ולרשום בכרטיסות אם יש להן קשר עם גורם טיפולי בקהילה, כנדרש בהנחיה. לו שאלו זאת, יכלו לפנות לאותו גורם ולקבל את חוות דעתו, אם יש מקום להתייחס לאירוע בחומרה. לדעת מבקר המדינה, קבלת מידע על אירועים קודמים חשובה ביותר לצורך קביעת דרכי הטיפול בתלונת האישה המוכה. על המשטרה לפעול כנדרש בהנחיה לקבל מידע זה.

2. קיים קושי רב בהוכחת עבירת אלימות כלפי נשים. רוב העבירות מסוג זה מתרחשות בבית המתלוננת ובלי עדים. עקב כך עולה חשיבותן של ראיות נסיבתיות, שאותן ניתן להביא להוכחת יסודות העבירה נשוא כתב האישום. בהתחשב בכך, יכול שיהיה משקל ראייתי רב בהנחיה, הייתה חייבת המשטרה למסור למתלוננות טופס הפניה משטרתי לבדיקה רפואית בלי תשלום, ולתיק העתק של הטופס בתיק התלונה.

ב-16 תיקים מבין 35 שנבדקו בתחנת מסובים וב-11 תיקים מבין 44 שנבדקו בתחנת ראשון לציון הועלה, שלא נמצאו תעודות רפואיות ולא העתק של הפניית החוקר לבדיקה רפואית, אף על פי שהאישה התלוננה על מכות, והיה מקום להציג תעודה רפואית כראיה. מבין תיקים אלה בתשעה תיקים בתחנת מסובים ובתשעה בתחנת ראשון לציון, התברר מבדיקת טופס החקירה, שהחוקרים שאלו את האישה אם היא זקוקה לטיפול רפואי, וכשהשיבה בשלילה, לא הופנתה לבדיקה. משטרת ראשון לציון הסבירה, שחוקרים נוהגים למסור טופס בדיקה למתלוננות, אך אינם מתייקים העתק בתיק, ועל כן לא ניתן לדעת בכמה מקרים נמסרו טפסים ובכמה לא. כמו כן ייתכן שנמסרו טפסים, אולם הנשים לא החזירו אותם למשטרה. משרד מבקר המדינה העיר, שחקירה יסודית מחייבת תיוק העתק של כל טופס הפניה.

לדעת מבקר המדינה, על המשטרה להסביר לאישה המתלוננת - כמו לכל מתלונן אחר - את חשיבות התעודה הרפואית כראיה לבית המשפט, ועליה להפנות את המתלוננות לבדיקה רפואית, כל אימת שקיימת סבירות שעדיין נשארו סימני מכות וחבלות, כגירסתה.

3. בהתאם להמלצת ועדת קרפ, נקבע בהנחיית המשטרה, כי בירור על בקשת מתלוננת לבטל את התלונה נגד בעלה ייעשה ללא נוכחות החשוד; על החוקר להיפגש עם המתלוננת ולהתרשם ישירות אם בקשת הביטול מבוססת על רצונה הטוב והחופשי, או שמא אינה אלא תוצאה של איומים, פחד או לחצים. גם אם ההתרשמות היא שפעלה מרצונה, עדיין כדאי לברר את מניעה ולעזור לה לשקול את צעדה בזהירות הראויה.

11 מתלוננות מבין ה-35 שתלונותיהן נבדקו בתחנת מסובים, ביקשו לבטל את התלונות. לגבי שלוש תלונות הייתה הבקשה בשיחה טלפונית עם החוקר. לא קיימה שיחה פנים אל פנים עם המתלוננת, כהנחיית המשטרה. בתשובתה ציינה המשטרה, כי חוקרי תחנת מסובים הונחו שוב לגבות עדות מפורטת מהמתלוננת, כדי להחליט אם לבטל את התלונה כבקשתה, וכדי להתרשם מהסיבות או השיקולים שהניעו אותה לבקש שתלונתה תבוטל.

חמישה מבין החשודים, שהתלוננות נגדם בוטלו, לא התייצבו לחקירה והמשטרה לא דאגה לחקורם ולהזהירם. בשתיים מהתלוננות מדובר בנשים המוכרות למחלקה לש"ח עוד לפני הגשת התלונה. מהתיק הטיפולי במחלקה עולה, שהן מוכות זה שנים.

4. הנחיית המשטרה, בעקבות ההמלצה של ועדת קרפ, היא שהחקירה בעבירות אלימות בין בני זוג תיעשה ככל הניתן בתוך שבוע מקבלת התלונה.

הבדיקה העלתה, כי לגבי 12 תיקי תלונות מבין 35 שנבדקו בתחנת מסובים, נחקרו החשודים, בניגוד להנחיה, זמן רב לאחר קבלת התלונה - בין 13 יום ל-3 חודשים. בתשובתה ציינה המשטרה, כי עתה ניתנו הנחיות מפורטות לחוקרי התחנה לזמן את החשודים ללא דיחוי.

5. ב-25 תיקים מבין 79 שנבדקו (35 בתחנת מסובים ו-44 בתחנת ראשון לציון) נמצאו תלונות גם על איומים ברצח. ב-20 תיקים (9 במסובים ו-11 בראשון לציון) לווה האיום ברצח באלימות פיסית, ובחמישה תיקים בתחנת מסובים איים הבעל על האישה מבלי להכותה.

פקודת הראיות (נוסח חדש), התשל"א-1971 (להלן - פקודת הראיות), קבעה בעבר, שאישה יכולה להעיד נגד בעלה רק בעבירות של חבלת גוף או אלימות. ועדת קרפ המליצה לקבוע שעדות בין בני זוג תהיה קבילה כראיה גם לעניין איומים לבצע עבירות כאלו. בינואר 1991 שונה סעיף 5 לפקודת הראיות ונקבע בו, בין היתר, כי בן זוג כשר להעיד לחובת בן זוגו, במשפט פלילי בשל חבלת גוף או אלימות או איום באחד מאלה.

אין בהנחיית המשטרה התייחסות לבעיית איומים בין בני זוג בכלל, ואיומים ברצח בפרט. לדעת מבקר המדינה, משהוסר המכשול שהיה עד לתיקון פקודת הראיות בעניין עדות בן זוג על איומים, וכשהוכשרה עדותם של בני זוג כמבואר, כשרה גם השעה לקביעת המדיניות בנושא האיומים. בעקבות הביקורת הודיעה המשטרה, כי תוציא הנחיות בנושא זה.

הטיפול בתיקים פליליים

1. כאמור, 24 תיקים פליליים (9 במסובים ו-15 בראשון לציון) הועברו ליחידות התביעה. ביולי 1991 בדק משרד מבקר המדינה ביחידות התביעה תיקים אלה. התיקים הועברו לצורך הכרעה בדבר הגשת כתב אישום והגשתו לבית המשפט. בתחנת מסובים נבדקו תשעה תיקים אשר הועברו למיפולג התביעות במחוז תל אביב. חמישה מהם הועברו באוגוסט 1990, הוכנו בהם כתבי אישום, אך עד למועד סיום הביקורת טרם הוגשו לבית המשפט. ארבעת התיקים האחרים הועברו במאוס 1991 למיפולג, אך טרם טופלו. בתחנת ראשון לציון נבדקו 15 תיקים אשר הועברו ללשכת התביעות במרחב השפלה בינואר - יוני 1991. בשישה מביניהם הוכנו כתבי אישום ותשעה טרם טופלו עד מועד סיום הביקורת. בפרק הזמן שבין האירוע לדיון המשפטי ממשיכים הבעל והאישה לגור תחת קורת גג אחת, והאישה עלולה להיחשף לסכנות.

בהנחיה נקבע, כי "רק במקרים בהם העבירה שבוצעה הינה עבירה קלה ובהתקיים לפחות שניים מהתנאים שיפורטו להלן ישקול הממונה על החקירה את סגירת התיק הפלילי בעילת 'חוסר עניין לציבור'". המתלוננת ביטלה את התלונה; אין תיק פלילי קודם או תיק אי-תביעה בעבירות אלימות במשפחה; המלצת גורם טיפולי מטעם המשרד המליץ לסגור את התיק הפלילי ואישר כי החשוד נמצא במסגרת טיפולית.

הועלה, כי ארבעה תיקים פליליים בתחנת ראשון לציון נסגרו, אף על פי שהעבירות היו חמורות, ולא היו בכל אחד מהם שני תנאים יחד כנקבע בהנחיה.

2. בהנחיה מוסדרים השיקולים להגשת התיק לדיון דחוף בבית המשפט, והם, בין היתר: חומרת העבירה, קיום אירועי אלימות קודמים (הרשעות ותיקי אי-תביעה); התרשמות מסיכויי הישנות העבירה; ביצוע העבירה תוך הפרת תנאי השחרור בערובה; חוות דעת של גורם טיפולי בקהילה, התומכת בהבאתו של החשוד לדיון בדחיפות. במקרים אלה אם יחליט איש המשטרה לקיים דיון דחוף בבית המשפט, תישקל גם האפשרות לבקש שהחשוד ייעצר עד תום ההליכים.

הביקורת העלתה, שבשלושה תיקים שהועברו ללשכות התביעה (שניים ממסובים ואחד מראשון לציון) נעברו עבירות חמורות, היו אירועי אלימות קודמים והיה חשש לביצוע עבירות דומות נוספות בעתיד. בתיקים אלה לא שקלה המשטרה אם להגיש אותם לדיון דחוף למרות קיום התנאים לכך, ואף לא הוכנו כתבי אישום.

להלן השתלשלות הדברים ופירוט הטיפול בתיק בראשון לציון: מדובר בחשוד המטופל, יחד עם משפחתו, במחלקה לש"ח והמוכר למשטרה. על פי הרישומים בתיק המחלקה לש"ח, החשוד הוא אלכוהוליסט אלים הנוהג להכות את אשתו וילדיו ולהתעלל בהם, לאיים על חייהם, לנעול אותם בבית ולמנוע מהם אמצעי קיום. השכנים פנו פעמים רבות למשטרה ודרשו את התערבותה, כן פנו לראש העיר ולמחלקה לש"ח. באוקטובר 1990 הועמד הבעל לדיון בגין הכאת אשתו. נגזר עליו מאסר על תנאי לתקופה של שלושה חודשים, למשך שנתיים. ביום 4.1.91 התלוננה האישה במשטרה, כי הוכתה שוב בידי בעלה בהיותו שיכור. היא הגישה תעודה רפואית על שטפי דם בפנים. התיק טופל כתיק פלילי רגיל. הבעל נחקר ב-11.1.91, וב-20.4.91 הועבר תיק החקירה ללשכת התביעות של המשטרה עם המלצה להעמידו לדיון. כתב האישום הוגש ב-9.5.91 ומועד הדיון נקבע ל-21.11.91. לדעת מבקר המדינה, מאחר שבמקרה חמור זה מתקיימים התנאים של הנחיית המשטרה לדיון דחוף, מן הראוי היה שהמשטרה תנקוט צעדים כדי לגרום לקיום הדיון בדחיפות, כלומר תוך ימים ספורים, כמקובל בדיון דחוף.

טיפולן של שתי מחלקות לשירותים

חברתיים בנשים מוכות

המחלקות לש"ח ברשויות המקומיות פועלות בהנחיית המשרד ובפיקוחו. בפברואר 1986 פרסם המשרד הנחיות למחלקות לש"ח - בתקנון לענייני סעד (להלן - התע"ס). נקבע בהן, כי "מדיניות משרד העבודה והרווחה בטיפול בנשים מוכות, באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים של הרשויות המקומיות, באה לידי ביטוי בתחומים הבאים: איתור מוקדם של בעיית האישה המוכה ובניית תוכנית טיפולית בהתאם; הפניה למקלטים לנשים מוכות בהתאם לצורך; והמשך טיפול בבעיות האישה והמשפחה לאחר יציאת האישה מן המקלט".

למשפחות הפונות למחלקה לש"ח יש בדרך כלל בעיות רבות המחייבות התערבותם של העובדים הסוציאליים. בעייתה של אישה מוכה מלווה לעיתים בבעיות אבטלה, מחסור בדיוור, התמכרות הבעל לאלכוהול או לסמים ועוד.

תפקידו של העובד הסוציאלי במחלקות לש"ח הוא, בין היתר, לאתר את האישה המוכה, גם אם לא התלוננה, תוך כדי טיפול בבקשתה לעזרה בתחומים אחרים, ולהכין תוכנית לשיקום האישה, בשיתופה. כדי לבצע את תכנית השיקום, עליו להעלות את המוטיבציה של האישה לפעול להפסקת האלימות, ולקיים קשר רצוף ושיחות טיפוליות עמה. כמו כן עליו להפנות את האישה, אם יש צורך, לגורמים מטפלים אחרים, ובהם: המשטרה, המחלקה לסיוע משפטי, והמקלטים לנשים מוכות.

דרך אחרת להפסקת האלימות כלפי האישה בעזרת העובדים הסוציאליים היא על ידי קיום סדנאות לבעלים אלימים ולנשותיהם. עובדי השירות לרווחת הפרט במשפחה, המפעילים בכ-10 מחלקות לש"ח סדנאות כאלה, הסבירו למשרד מבקר המדינה, שכל סדנא מתנהלת כמה חודשים והתועלת בה מותנית בנכונות שני בני הזוג להשתתף ולהתמיד בה. אגודה בהרצליה, המנהלת סדנאות לנשים מוכות ולבעליהן, ציינה במכתב לשירות, כי 30 זוגות שהשתתפו בסדנאות שלה דיווחו ברוב המקרים על הפסקת האלימות.

במחקרה של ד"ר י. שטיינר, מנהלת השירות לטיפול בנשים ובנערות, צוין, שאין בענישתם של בעלים מכים כדי לטפל בשורשיה של הבעיה, ויש ללמד גברים מכים דפוסי התנהגות חדשים. חוקים שנתקבלו בארצות הברית מעניקים לשופטים אפשרות לדרוש, שגבר הנוהג באלימות כלפי אשתו

ישתתף בטיפול קבוצתי כתנאי להכרזתו כמשוקם. קבוצות הטיפול בגברים מכים משולכות עם קבוצות של הנשים והילדים, במטרה ללמד התנהגות שוויונית במשפחה.

הביקורת בדקה 40 תיקים של נשים מוכות, מהם 21 תיקים של המחלקה לש"ח באור יהודה ו-19 תיקים במחלקה בראשון לציון. ב-10 תיקים התברר, שמדובר בנשים שלא שיתפו פעולה כלל, ולפיכך לא יכול היה העובד הסוציאלי לטפל בבעיה. ב-13 התיקים האחרים התגרשו הנשים או שהיו בהליכי גירושין, ולכן שאלת האלימות בין בני הזוג לא עמדה יותר על הפרק. הביקורת התייחסה, אפוא, ל-17 תיקים.

בתיקים שנבדקו (9 באור יהודה ו-8 בראשון לציון) העלתה הביקורת, שלא נמצאו רישומים מפורטים המעידים, על כך שהעובדים הסוציאליים פעלו להפסקת האלימות, ערכו ביקורי בית והזמינו את בני הזוג לשיחה; לא נמצאו רישומים מפורטים על הכנת תכנית שיקום, על הפניות לגורמים מטפלים אחרים, ועל קיום שיחות טיפוליות, שמטרתן להביא את בני הזוג לשינוי בהתנהגות או לפירוד. מהתיקים נראה, שהעובדים הסוציאליים לא עשו די להפסקת האלימות כלפי האישה. המחלקות לש"ח שנבדקו מסרו למשרד מבקר המדינה, שלא כל הפעילות של העובדים הסוציאליים ולא כל המקרים שבהם האשה לא שיתפה פעולה עם המחלקה באים לידי ביטוי ברישומים, וזאת בשל העומס המוטל עליהם.

לדעת מבקר המדינה, על העובדים הסוציאליים במחלקות לש"ח לתת טיפול ראוי, יעיל ומהיר ככל האפשר לנשים המוכות, כדי להביא להפסקת האלימות כלפיהן, כן עליהם לנהל רישומים שיתנו ביטוי הולם לפעולות שבהן נקטו, כדי שישמשו אותם בשעת הצורך למעקב.

שש נשים המטופלות בידי המחלקה לש"ח באור יהודה הגישו תלונות במשטרה, אך בתיקי המחלקה לא נמצא מידע על כך. לדעת מבקר המדינה, קיום קשר בין המחלקות לש"ח לבין המשטרה ושלמות התמונה על הטיפול באישה המוכה יש להם חשיבות רבה בייעול הטיפול בה; היזון הדדי של מידע עשוי לתרום לתפקוד שני הגורמים ולשפר את העזרה הניתנת לאישה המוכה.

פעילות משרד העבודה והרווחה

המשרד מנחה את המחלקות לש"ח ומפקח עליהן באמצעות יחידות המטה במשרד הראשי והמפקחים בלשכות המחוזיות.

השירות לרווחת הפרט במשפחה שבאגף לשירותים אישיים וחברתיים מפקח, באמצעות המפקחים המחוזיים, על העובדים הסוציאליים ועל התחנות ליעוץ בחיי נישואין במחלקות לש"ח. השירות אחראי להפעלת סדנאות לטיפול באלימות כלפי נשים, כאמור, ומפקח על פקידי הסעד במחלקות לש"ח באמצעות פקידת סעד ראשית ופקידי סעד מחוזיים. כמו כן, מיוני 1991 הוטל על פקידי סעד שבפיקוח השירות לרווחת הפרט והמשפחה להכין תסקירים לפי חוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א-1991 (להלן - החוק למניעת אלימות במשפחה) (ראה להלן).

השירות לטיפול בנשים ובנערות שבאגף לקידום נוער ומבוגרים ושירותי תקון מטפל, בין היתר, בנושא הקמת המקלטים והפעלתם (ראה להלן). השירות מקיים קשר עם המשטרה, עם המשרדים הנוגעים בדבר, וכן עם עמותות שונות המטפלות בנשים מוכות, ובהם ארגוני הנשים מייצג את המשרד בוועדות הבין-משרדיות, שהוקמו כדי לטפל בנושא; כמו כן הוא מעביר כספים מתקציבו, שהוא תקציב מזערי, למקלטים לנשים מוכות, ומפקח עליהם. המשרד הקים מועצה למען נשים מוכות, ובה משתתפים עובדי השירות לטיפול בנשים ובנערות ונציגי המקלטים.

יוצא, אפוא, כי הטיפול בנושא נשים מוכות מופצל בין השירות לרווחת הפרט והמשפחה לבין השירות לטיפול בנשים ובנערות; שתי היחידות פועלות באגפים שונים. הביקורת העלתה, שאין תיאום בין שתי היחידות, בעיקר בנושאים של מתן הנחיות והדרכת עובדים.

יחידות המשרד מכינות הנחיות למחלקות לש"ח והמשרד מפרסם אותן במסגרת התע"ס - לכל יחידה פרק משלה. רק בשנת 1986 פרסם המשרד בפרק של השירות לטיפול בנשים ובנערות, הנחיות הנוגעות בעיקר לקשר של המשרד עם המקלטים ולמועצה למען נשים מוכות, ובאופן כללי לתפקיד המחלקות לש"ח בדבר הטיפול בנשים מוכות. בפרק של השירות לרווחת הפרט והמשפחה לא פרסם המשרד הנחיות בדבר הטיפול בנשים מוכות; הפעלת תכניות טיפול ושיקום, הפעלת סדנאות, הפניית נשים למשטרה; קיום קשר בין המחלקות למשטרה; הפנייה לקבלת שירותים רפואיים, למשרד הבינוי והשיכון לקבלת עזרה בדיוור, ולמחלקה לסיוע משפטי שבמשרד המשפטים לקבלת סיוע של עורך דין בהוצאת צווים או בהליכי גירושין.

לדעת מבקר המדינה, כיוון שהנושא מטופל על ידי שני השירותים, עליהם להכין הנחיות מפורטות במשותף ולפרסם אותן בתע"ס כהנחיות המשרד. בעקבות הביקורת הוקמה ועדה שתפקידה לתאם בין שני השירותים, ובין היתר לקבוע הנחיות כנדרש.

מקלטים לנשים מוכות

1. בעשרים השנים האחרונות העלו ארגוני הנשים לתודעת הציבור את בעיית הנשים המוכות. המקלט הראשון בעולם לנשים מוכות הוקם בידי ארגונים וולונטריים בלונדון בשנת 1971. בשנת 1988 היו באנגליה 55 מיליון תושבים ו-200 מקלטים, בנורבגיה - ארבעה מיליון תושבים ו-47 מקלטים; ובניו זילנד - 3.5 מיליון תושבים ו-48 מקלטים.

בארץ הוקם המקלט הראשון לנשים מוכות בשנת 1977, בחיפה. בשנת 1978 הוקם מקלט בהרצליה, ב-1981 בירושלים, וב-1984 באשדוד. כל ארבעת המקלטים הוקמו בידי ארגוני נשים ועמותות, ונמצאים בבעלותם. המקלט באשדוד הוקם בידי ארגון נשים שקיבל לצורך זה סיוע כספי מהמשרד.

המקלט, מעצם טבעו, הוא פתרון זמני לאישה המוכה, ואמור להיות, לגבי אלה שהגיעו אליו, חוליה אחת ברצף הטיפול. על הטיפול להתחיל לפני הכניסה למקלט ולהימשך לאחר היציאה ממנו. עצם בריחת האישה למקלט עשויה לשנות את התנהגות הבעל כלפיה, כאשר תשוב לביתה; למקצת מהנשים המקלט הוא, אפוא, אמצעי להפסקת האלימות, ולאחרות - רק פתרון ביניים. לעיתים המקלט הוא ראשית הדרך לפירוד, בייחוד אם צוות המקלט יחד עם המחלקה לש"ח משקמים את האישה ומאפשרים לה להתחיל בדרך חדשה.

המוסד לביטוח לאומי ערך מחקר בשנת 1986 על נשים שעזבו את המקלט באשדוד, והתברר, ש-19 מבין 27 שרואיינו, דיווחו שהאלימות הבעל כלפיהן פסקה, 8 דיווחו שהאלימות הייתה כמו לפני הכניסה למקלט או פחותה במקצת.

מחקר אחר שפורסם ב-1986, ונעשתה בידי עובדות סוציאליות⁴ בשלושה מקלטים לנשים מוכות, התייחס ל-535 נשים שיצאו מהמקלטים בשנים 1981 - 1984.

שני המחקרים הצביעו על כך, שיש חשיבות רבה למקלט כחלק מתהליך השיקום, הן לנשים שהחליטו להתחיל בחיים עצמאיים חדשים והן לנשים שהחליטו לחזור לביתן. כולן זקוקות לטיפול סוציאלי בתקופת שהותן במקלט ולאחריו וקצתן גם לסיוע משפטי. כמו כן זקוקות הנשים לסיוע בטיפול בילדים ולייעוץ אישי ומשפחתי.

2. במשך ארבע שנים, מאז הקמתו של המקלט האחרון באשדוד עד 1988, הורחבו המקלטים שהוקמו ומספר המקומות שבהם גדל, אולם עד למועד סיום הביקורת לא נוספו מקלטים חדשים. בממוצע שוהה אישה במקלט כמה חודשים. על פי הנתונים שבשירות לטיפול בנשים ובנערות, כושר הקליטה של המקלטים הוא קטן

⁴ מ. אפשטיין ור. מרדר, "שלום בית", 1986.

לעומת מספר הפניות. בשנת 1991 היו במקלטים 107 מקומות, ונקלטו בהם במשך השנה 1,527 נשים וילדים.

מנתוני השירות לטיפול בנשים ובנערות עולה, כי בשנת 1988 נדחו מחוסר מקום 671 פניות, ובשנת 1990 (עד נובמבר) נדחו 1,446 בקשות.

כמו כן נדחו, על פי דיווחי שני מקלטים באותה תקופה, 246 נשים נוספות, שלא עמדו בקריטריונים שקבע המשרד. הקריטריונים הגבילו את מספר הילדים לשלושה ילדים עד גיל 10, וכן קבעו שאין לאכלס במקלט נשים שלהן הפרעות נפשיות או שכליות, או בעיות התנהגות (התמכרות לסמים או אלכוהול). במקרים רבים בורחות הנשים למקלט בגלל איומי הבעל לרצוח אותן, ולא בגלל מכות גרידא. בהעדר מקום במקלט עלול איום כזה להתממש.

צוות המקלט כולל עובדים סוציאליים, ותפקידם להביא את הנשים הנמצאות במצב של חרדה מפני בעליהן למצב שבו יוכלו להשתקם ולחיות ללא אלימות. בסיוע משרד הבינוי והשיכון פיתחו המקלטים והפעילו פרויקטים של "דירות מעבר", המאפשרות לנשים השוהות במקלטים, לקראת יציאתן, לגור כמה חודשים בדירה. שהות הנשים ב"דירת מעבר" היא חלק מתהליך השיקום שלהן, בסיועו של צוות המקלט, עד שיוכלו לתפקד בכוחות עצמן בקהילה.

לדעת מבקר המדינה, על המשרד לפעול - בצד פעילות נמרצת נוספת לטיפול ושיקום נשים מוכות - להקמת מקלטים נוספים ולהגדלת מספר המקומות במקלטים הקיימים ובדירות המעבר. המשרד הודיע, שמתוכננת הקמתם של שני מקלטים נוספים - האחד בבאר שבע, שהקמתו צפויה בשנת 1992, והאחר בתל אביב, בשנת 1993.

3. אישה ללא הכנסות השוהה במקלט זכאית במשך שהותה בו ל-25% מקיצבת הבטחת הכנסה של המוסד לביטוח לאומי, המשולמים לה על ידי המקלט מתקציב המשרד. אישה שיש לה הכנסות מעבודה - מעל גובה קיצבת הבטחת הכנסה - או מרכוש, חייבת בתשלום למקלט השווה ל-75% מקיצבת הבטחת הכנסה. בנוסף לכך, משתתף המשרד בהוצאות הפעלת המקלטים לפי ההסכמים בינו לבין כל אחד מהם. על פי נתוני השירות לטיפול בנשים ובנערות, הקציב המשרד למקלטים בשנת 1990 סך של 519,000 ש"ח. על פי תקציב המשרד לשנת 1991 (תשעה חודשים) היה תקציב הסיוע למקלטים לנשים מוכות 454,000 ש"ח. נמסר לביקורת, שהמשרד מכסה כמחצית מהוצאותיהם של המקלטים, וכי האגודות המחזיקות אותם משלימות את החסר ממקורות עצמאיים, בעיקר מתרומות.

כיוון שהיקף הכספים שמעביר המשרד למקלטים הוא מזערי, והיווה בשנת 1991 כ-0.06% מכלל התקציב של המשרד - כ-950 מיליון ש"ח, יש מקום שהמשרד ישקול הגדלת האמצעים המוקצים למקלטים.

פקידי סעד

לאחר פרסום מסקנות ועדת קרפ יזמו ארבעה חברי כנסת מארבע סיעות חקיקת חוק למניעת אלימות במשפחה, החוק התקבל בכנסת במאוס 1991 ונכנס לתוקף ביוני 1991.

1. החוק למניעת אלימות במשפחה מאפשר פנייה לבית משפט - בית משפט שלום או מחוזי - בבקשת צו הגנה כנגד בן משפחה אחר, זאת ללא קשר עם כל הליך משפטי אחר. צו הגנה יכול לאסור על בן המשפחה האלים, בין היתר, להיכנס לדירת המגורים; להטריד את בן המשפחה המבקש; לפעול בכל דרך המונעת או מקשה על השימוש בנכס המשמש כדין את בן משפחתו, וכמו כן לאסור עליו לשאת או להחזיק נשק. הצו יכול שיכלול, בין היתר, גם דרישה לערובה, הן לקיומו והן להתנהגות טובה או כל הוראה אחרת הדרושה לדעת בית המשפט להבטחת שלומו וביטחונו של בן המשפחה. תוקף הצו הוא לשלושה חודשים. בית המשפט רשאי להאריך את הצו מפעם לפעם, ובלבד שהתקופה הכוללת לא תעלה על שישה חדשים.

החוק קובע, שבית המשפט רשאי לצוות על פקיד סעד להכין תסקיר בכתב בכל דבר הקשור למתן צו הגנה. פקיד סעד מוגדר בחוק כמי שמונה לכך על פי דין (להלן - פקיד סעד לסדרי דין).

בשירות לרווחת הפרט והמשפחה הועסקו באוגוסט 1991 פקידת סעד ראשית ופקידי סעד מחוזיים, המפקחים על 295 פקידי סעד לסדרי דין ב-124 מחלקות לש"ח.

2. התערבות גורמים טיפוליים מביאה לא פעם למעשי אלימות של המטופל כלפי הגורם המטפל. בשנת 1986 נרצחה עובדת סוציאלית במחלקה לש"ח במגדל העמק בידי המטופל, בעל אלים. העובדים הסוציאליים העלו חששות מפני תגובות אלימות מצד הבעלים המכים כלפיהם, וכי הדבר יפגע בטיפולם בנשים המוכות.

החוק למניעת אלימות במשפחה, שנחקק לאחרונה, מחייב היערכות של המשרד לביצועו, הן בהכשרת פקידי סעד לטיפול בנשים מוכות והן במציאת פתרונות לקראת אפשרות של עלייה במספר מקרי האלימות נגד עובדים סוציאליים.

הדרכת עובדים

1. ועדת קרפ התייחסה לנושא ההדרכה וקבעה שיש צורך "בפעולות חינוך ובהשתלמות בכל דרגי המשרה, בפרקליטות, במשרד העבודה והרווחה ובקרב רופאים ואנשי צוות רפואיים. כן מומלץ לקבוע את נושא האלימות במשפחה על כל היבטיו כנושא קבע להשתלמות שופטים".

עד למועד סיום הביקורת באוגוסט 1991, לא נערכו בהנהלת בתי המשפט כל השתלמויות לשופטים בנושא אלימות במשפחה, כפי שהמליצה הוועדה. לאחר פניית מנהלת השירות לטיפול בנשים ובנערות במשרד, קבעה הנהלת בתי המשפט שלושה ימי השתלמות בשנת 1992 בנושא, במסגרת המכון להשתלמות שופטים.

2. במחלקות לש"ח בכל רחבי הארץ כ-1,200 עובדים סוציאליים, מהם כ-300 פקידי סעד. בשנים 1987, 1990 ו-1991 ארגן השירות לטיפול בנשים ובנערות כמה קורסים באוניברסיטאות חיפה ובר אילן, ובבית הספר המרכזי לעובדי שירותי הרווחה של המשרד. בקורסים השתתפו כ-130 עובדים סוציאליים של המחלקות לש"ח, מהם שמונה פקידי סעד.

משתי המחלקות גם יחד שנבדקו, המעסיקות יחדיו 31 עובדות סוציאליות בטיפול המשפחה ב-12.5 משרות, נשלחו להשתלמות שתי עובדות בלבד. שתיהן מהמחלקה בראשון לציון, אחת מהן הועברה לאחר מכן לטיפול בקשישים. מהמחלקה באור יהודה לא נשלחה אף עובדת אחת לקורס התמחות בטיפול בנשים מוכות.

כאמור, על פי החוק למניעת אלימות במשפחה, רשאי בית המשפט לצוות על פקיד הסעד להכין תסקיר בכתב בכל דבר הקשור למתן צו ההגנה. מכאן החשיבות למתן הדרכה והכשרה מיוחדת לטיפול בנשים מוכות גם לפקידי סעד. השירות לרווחת הפרט והמשפחה הודיע למשרד מבקר המדינה, שמנובמבר 1991 ייכלל נושא הטיפול באלימות במשפחה כפרק בתכניות להכשרת פקידי סעד.

הממצאים שהעלתה הביקורת במחלקות לש"ח (ראה לעיל) מצביעים על הצורך להמשיך ולהכשיר את העובדים הסוציאליים ופקידי הסעד בטיפול בנשים מוכות. לדעת מבקר המדינה, הדבר מחייב שיתוף פעולה בין השירות לרווחת הפרט והמשפחה, המפקח על עובדים אלה, לבין השירות לטיפול בנשים ובנערות המקיים את הקורסים. על ועדת התיאום שנזכרה לעיל לתת דעתה גם לעניין זה.

3. המשטרה הודיעה למשרד מבקר המדינה, שערכה ימי עיון והשתלמויות לשוטרים. אולם נוכח הליקויים שהעלתה הביקורת בטיפול המשטרה בתלונות של נשים מוכות, יש עוד לעשות רבות בהדרכת השוטרים בכל הרמות, כדי שיפעלו בצורה הולמת, ובחומרה הראויה במקרים המתאימים, כדי להרתיע את הבעלים המכים ולצמצם את התופעה המבישה, בתקווה שתיעקר מן השורש. משרד מבקר המדינה הודיע למשטרה, כי עליה להמשיך בהדרכת השוטרים ולרענן את הנחיותיה בכל יחידות המשטרה.

טיפול בתי חולים בנשים מוכות

פקודת בריאות העם 1940, ותקנות בריאות העם (הודעה על חשש אלימות), התשל"ו-1975, מטילות חובה על רופא או אחות, האחראים לקבלת חולים בבית חולים, להודיע למשטרה על כל מקרה המעורר חשש סביר שהחולה היה מעורב במעשי אלימות, אם כקורבן ואם בדרך אחרת. בשנת 1990 קבע משרד הבריאות נוהל לקבלת חולים בחדרי מיון, ובו פרק נפרד שיוחד לטיפול בנשים שנפגעו מאלימות במשפחה. הוראות משלימות יצאו לאחר מכן בחוזר מנכ"ל משרד הבריאות.

1. אל חדרי המיון של בתי החולים מגיעות גם נשים שהוכו בידי בעליהן. יש נשים המתלוננות על כך בבית החולים ויש השומרות סוד, אם מפחד ואם מבושה. תפקיד העובד הסוציאלי של בית החולים הוא, בין היתר, לאתר אישה מוכה גם אם היא שומרת זאת בסוד ולסייע לה.

הנוהל קובע, בין היתר, שבבתי החולים תקויים כוננות קבע של עובד סוציאלי בכל שעות היממה, כדי לטפל במקרי אלימות במשפחה. בדצמבר 1987 הפעיל המשרד מערך כוננויות של עובדים סוציאליים בארבעה בתי חולים ממשלתיים. לאחר כשלוש שנים התברר למשרד הבריאות, שהעובדים הסוציאליים נקראים לעבודה במסגרת הכוננות באותם בתי חולים רק בחלק קטן מהמכסות המאושרות. בדצמבר 1990 התקיימו דיונים בין משרד הבריאות לבין נציבות שירות המדינה, להסדרת מערך הכוננות ולהרחבתו לכל בתי החולים הממשלתיים והעירוניים, אולם עד למועד סיום הביקורת לא הוסדר הנושא.

2. נשים מוכות המגיעות לבית חולים בכוחות עצמן, או בליווי בן משפחה, מתחייבות לשלם עבור הבדיקות והטיפולים (למעט עבור התעודה הרפואית שקיבלה מהמשטרה), אלא אם כן האישה מבוטחת בקופת החולים והקופה מתחייבת לכסות את ההוצאה. לפי סקר נעמ"ת, כאמור, לרבות מבין הנשים המוכות אין שליטה על הכנסת המשפחה. מכאן, שאין הנשים יכולות לשאת בהוצאות הכרוכות בבדיקות ובטיפולים.

בדיון, שהתקיים ב-27.7.88 במשרד הבריאות בהשתתפות נציגי שתי קופות חולים, הבהיר נציג קופת החולים הכללית, כי במקרה של אלימות במשפחה מקבלים הנפגעים כיסוי מלא של הקופה. סוכם באותו דיון, שגם יתר קופות החולים יתבקשו לנהוג כך, וכי משרד הבריאות יממן את הטיפול בנפגעי אלימות במשפחה, שאינם מבוטחים בקופה כל שהיא.

בנהלי משרד הבריאות, בדבר קבלה ושחרור מחדרי מיון מינואר 1990, נקבעו שבע קבוצות של פונים לחדר מיון הפטורים מתשלום עבור ביקור בחדר מיון. דא עקא שקבוצת נפגעי אלימות במשפחה, ובכללן הנשים המוכות, אינה כלולה במסגרת הפטורים.



בחברה נשים שבעליהן מתעללים בהן במשך שנים, מכים ומאיימים על חייהן, ולעיתים מגיע הדבר לידי רצח. הבעיה חמורה ומחייבת התערבות של גורמים שונים, ובעיקר המשטרה, מחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, ובתי חולים. תפקידם של הגורמים האלה לסייע לאישה, לשקם אותה, ולמנוע את המשך מעשי האלימות של הבעל. הדרכים להפסקת האלימות רבות ומגוונות. לכל רשות תפקיד משלה בהשגת המטרה, ופעילויותיהן של הרשויות צריכות להיות משולבות ולהשלים זו את זו.

במשך שנים לא הייתה מודעות מספקת לנושא, והרשויות לא טיפלו בנשים מוכות טיפול נאות. המשטרה לא ראתה במעשי האלימות של הבעלים עניין לציבור, שבעטיו יש לנקוט צעדים חוקיים כנגדם. מקלטים לנשים מוכות נפתחו בארץ לראשונה בשנת 1977. התמחות העובדים הסוציאליים בטיפול בנשים מוכות החלה רק בשנת 1987.

במרוצת הזמן השתנו כמה דברים הראויים לציון, בעיקר הקמת ועדות בין-משרדיות, חקיקת חוק למניעת אלימות במשפחה, שינויים בנהלים של המשטרה ושל משרד הבריאות, והכשרת עובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים.

יחד עם זאת העלתה הביקורת, כי רבות מבין הפונות לגורמים המטפלים, עדיין אינן מקבלות טיפול, או מקבלות טיפול חלקי בלבד: המחלקות לשירותים חברתיים אינן פועלות במידה מספקת להפסקת האלימות כלפי הנשים; המשטרה לא תמיד מחמירה עם הבעלים החשודים בהכאה, על ידי פתיחת תיק פלילי והעמדתם לדין; אין קשר מספיק בין הגורמים השונים המטפלים בנשים המוכות, ואין העברת מידע ביניהם. רבות מהנשים הפונות למקלטים נדחות מהעדר מקום. מצב דברים זה אין בו כדי למנוע את המשך אלימות הבעל ולסייע לשיקומן של הנשים.

יש להגביר את המודעות לנושא האלימות במשפחה בקרב הגורמים המטפלים בו, בעיקר על ידי הדרכה והתמחות. על הגורמים המטפלים בנשים מוכות לשקוד על מתן עזרה לאישה המוכה ולפעול ביתר שאת להפסקת האלימות כלפיה, וכן להדק את שיתוף הפעולה ביניהם כדי לשפר את העזרה הניתנת לאישה המוכה.