

## עבריינות נוער

### מבוא

גיל ההתבגרות הוא שלב מכריע בעיצוב הזהות האישית וההשתלבות החברתית של המתבגר. עבירה על החוק בגיל זה היא לעתים ביטוי לקשיים של המתבגר לפתח זהות אישית ולהתאים את עצמו לציפיות החברתיות, ויש שביצוע עבירה הוא ביטוי של קריאה לעזרה. עבריינות נוער היא סטייה חברתית והיא גוררת אחריה סנקציות חוקיות כלפי המבצע. עם זאת, הגישה המקובלת בספרות המקצועית לעבריינות נוער מדגישה את העיקרון, שעל החברה לקבל עליה לא רק את האחריות לחינוך, להקניית ערכים ולהשתתף נורמות התנהגות במסגרות ממוסדות, אלא גם את האחריות לכישלונם של בני נוער שלא הפנימו ערכים ונורמות מקובלות.

בהתאם לגישה זו נחקקו במדינת ישראל חוקים מיוחדים שעניינם הטיפול בקטינים החשודים בביצוע עבירות פליליות, ובהם: חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960, העוסק בקטינים נזקקים ובהם קטינים בני פחות מ-12 שנה שעברו עבירות ואין להם אחריות פלילית, וחוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971, שחל על קטינים החשודים בביצוע עבירה הנושאים באחריות פלילית (בני 12-18) והקובע את דרכי פעולתם של הגופים הממלכתיים העוסקים במניעת עבריינות נוער ובטיפול בעבריינים צעירים. תכלית החקיקה היא ליצור הליכי חקירה, טיפול ושפיטה ייחודיים לקטינים כדי למנוע את הידרדרותם לעבריינות ולאפשר להם להשתלב בחברה.

### היקף עבריינות הנוער בישראל ומאפייניה

מספר התיקים הפליליים שנפתחו במשטרה לבני נוער בישראל הולך וגדל. כך למשל, על פי נתונים של המשטרה<sup>1</sup>, בשנת 1999 נפתחו לקטינים כ-30,000 תיקים פליליים, לעומת כ-26,500 בשנת 1998 (גידול של 9%). הגידול בולט בעיקר בעבירות מין (גידול של 41%-), עבירות סמים (כ-24%) ועבירות כלפי הסדר הציבורי (כ-20%). על פי נתוני שירות המבחן לנוער, בשנים 1998-1999 גדל ב-14% מספר הקטינים שהופנו לטיפול.

מחקרים בנושא עבריינות הנוער מדגישים שבעבור רוב הקטינים המעורבים בביצוע עבירות פליליות, העבריינות אינה בגדר "דרך חיים". עוד נמצא במחקרים, שקטינים אלה אינם קבוצה הומוגנית מבחינה חברתית-כלכלית, אלא הם באים מכל הרמות החברתיות-כלכליות באוכלוסייה. רוב העבריינים הקטינים הם בגיל ההתבגרות המאוחרת (16-18), והמשותף להם - סבל ממצוקה אישית, משפחתית או חברתית. קטינים בני פחות מ-12 העוברים עבירות אינם בני אחריות פלילית על פי החוק, והמשטרה מפנה אותם לטיפולם של פקידי סעד לחוק הנוער ברשויות המקומיות. על פי נתוני המשטרה, בשנים 1997-1999 נסגרו יותר מ-1,600 תיקי חקירה הנוגעים לקטינים בני פחות מ-12 מאחר שהם אינם בני עונשין.

הנתונים שהובאו לעיל בדבר בני נוער המעורבים בביצוע עבירות פליליות הם נתוני המשטרה ושירותי הרווחה. מאחר שלא כל העבירות שעברו בני נוער דווחו למשטרה או נחשפו בדיה, יש להניח שהיקף העבריינות בקרב בני נוער גדול יותר. כך למשל, מסקר בנושא האלימות בקרב בני

1 | משטרת ישראל, הפשיעה בישראל - דוח סטטיסטי - 1999.

נוער בישראל<sup>2</sup>, שנעשה בשנת 1998 וכלל מדגם של כ-8,000 תלמידים בני 11-16 (כיתות ו'-י'), עולה, ששיעור בני הנוער המעורבים במעשי אלימות או סובלים מהם גדול ביותר: יותר מ-50% מתלמידי כיתות ו'-י' דיווחו שהיו מעורבים באלימות כלשהי. יותר מ-60% מהתלמידים דיווחו שהשתתפו במעשי בריונות כלפי תלמידים אחרים או נפלו קרבן למעשי בריונות. 14% מהתלמידים דיווחו, כי נפצעו במהלך קטטות בשטח בית הספר ונזקקו לטיפול רפואי, ו-15% דיווחו, כי לפחות פעם בחודש הם באים לבית הספר מצוידים בכלי נשק "להגנה עצמית" כמו סכינים ואלות. בקרב התלמידים בבתי הספר הערביים גדול יותר היקף האלימות, ובייחוד האלימות החמורה. בהשוואה להיקף הבריונות בקרב נוער ב-28 מדינות שהשתתפו בסקר הרב-לאומי בנושא, דורגה ישראל במקום גבוה: במקום ה-8 בין המדינות שתלמידיהן דיווחו כי נפלו קורבן למעשי בריונות בבית הספר, ובמקום ה-11 בין המדינות שתלמידיהן דיווחו כי השתתפו במעשי בריונות כלפי אחרים.

## הגופים המטפלים בקטינים עבריינים

הטיפול בעבריינות של קטינים נתון בידי כמה גופים ממלכתיים, בהם: יחידות הנוער במשטרה, שירות המבחן לנוער ורשות חסות הנוער במשרד העבודה והרווחה ובתי המשפט לנוער:

**המשטרה:** עוסקת בשמירת הסדר הציבורי, במניעת עבריינות, בגילוי עבריינים ובהבאתם לדין. בטיפול בעבריינות נוער, המשטרה משלבת - הן מכוח החוק והן מכוח הגישה שאימצה - ענישה עם גישות טיפוליות שיקומיות שאינן עונשיות, כדי למנוע מקטינים כניסה למעגל הפשיעה ולצמצם את התוצאות השליליות שעלולות להיות למפגש שלהם עם מערכת אכיפת החוק. הגישה הטיפולית, שלפיה קטין שעבר על החוק מעד מעידה חד-פעמית ואפשר לשקמו, שמה דגש במניעת תיוגו כעבריין, בין היתר, בדרכים אלה: מניעת רישום פלילי לקטין, בהתמלא תנאים מסוימים, וגניזת חומר החקירה בעניינו בהליך אי-תביעה; הפקדת הטיפול בידי חוקרים מיוחדים וקיום הליכים נפרדים ומיוחדים לקטינים.

**שירות המבחן לנוער שבמשרד העבודה והרווחה:** מטפל בקטינים שהמשטרה מפנה אליו לאחר שחקירה פלילית העלתה שיש יסוד להעמידם לדין. בין תפקידיו של השירות לאבחן את מצבם של קטינים שעברו על החוק, לטפל בהם ולפקח עליהם. לעבודה הטיפולית עם קטינים אלה נודעת חשיבות ממדרגה עליונה, שכן היא מונעת את הידרדרותם של רבים מהם לעבריינות. לשירות המבחן שלוש מטרות עיקריות: מניעת עבריינות, טיפול ושיקום באמצעות שינוי ההתנהגות וסיוע בהתאמת ההליכים המשפטיים לקטין.

**בתי המשפט לנוער:** דנים בהליכים פליליים נגד קטינים ובכלל זה במעצרים של קטינים לפני משפט. אם קבע בית המשפט שהקטין עבר את העבירה, הוא מחליט אם להרשיעו ומה יהיו דרכי הטיפול בו. ייחודם של בתי המשפט לנוער הוא במגמתם השיקומית: לגבי רוב הקטינים בית המשפט אינו נוקט אמצעי ענישה אלא מורה על נקיטת אמצעי טיפול מהאמצעים המנויים בחוק, ובהם טיפול סמכותי בידי קצין מבחן על פי "צו מבחן" או החזקת הקטין במעון.

**רשות חסות הנוער שמשרד העבודה והרווחה:** תפקידה להחזיק במעונות קטינים שבית המשפט קבע כי הטיפול המתאים להם הוא טיפול במעון או במעון נעול, וקטינים שמפנות אליה לשכונות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות ויחידות נוספות במשרד העבודה והרווחה המטפלות בנוער במצוקה. מטרת הטיפול במעונות היא לשקם קטינים על ידי מתן שירות סוציאלי,

<sup>2</sup> ד"ר יוסי הראל, "אלימות בני נוער בישראל 1994-1998, ממציא הסקר הרב-לאומי על התנהגויות סיכון והיפגעות בני נוער 1998", מאי 1999.

חינוכי וטיפול, להוסיף להשכלתם, לשנות את דפוסי התנהגותם, כדי שיוכלו להסתגל לחברה, ולהקנות להם נורמות לתפקוד נאות בחיי החברה. הגופים המפורטים לעיל אמורים לקיים ביניהם קשרי גומלין המצריכים שיתוף פעולה ותיאום מרביים. כאמור, המשטרה מפנה לשירות המבחן לנוער קטינים שחקירה העלתה שיש יסוד להעמידם לדין. קציני המבחן לנוער ממליצים לעובדי יחידות הנוער של המשטרה אם להמשיך את ההליך הפלילי או לסגור את תיק החקירה. עבודת קציני המבחן לנוער קשורה קשר הדוק גם עם בתי המשפט לנוער, הן לפני ההכרעה במשפט, באמצעות המלצותיהם על דרכי הטיפול המתאימות לקטין, והן לאחר מכן, לגבי הטיפול בקטינים שבית המשפט הטיל עליהם "צו מבחן". החלטות בתי המשפט מחייבות גם את רשות חסות הנוער בכל הקשור להחזקת קטינים במעונות.

## פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בשנים 1999 ו-2000, לסירוגין, את דרכי הטיפול של הגופים השונים בקטינים המעורבים בביצוע עבירות פליליות ואת אופן שיתוף הפעולה ביניהם. נבדקה מידת ההתאמה של פעילותם של הגופים האמורים לגישות שתוארו לעיל, לחוקים המיוחדים העוסקים בנוער ולהנחיות שקבע כל אחד מהגופים להסדרת עבודתו עם הקטינים ודרכי שיתוף הפעולה שלו עם הגופים האחרים. כמו כן ביקש משרד מבקר המדינה לאמוד את המידה שבה מצליח כל גוף להשיג את מטרותיו העיקריות.

## טיפול המשטרה בעבירות פליליות של בני נוער

1. לפי פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971, תפקידי המשטרה הם לעסוק בשמירת הסדר הציבורי, במניעת עבירות, בגילוי עבריינים ובהבאתם לדין. כאמור, בטיפול בעבריינות נוער המשטרה משלבת - הן מכוח החוק והן מכוח הגישה שאימצה - ענישה עם גישות טיפוליות שיקומיות שאינן עונשיות, שנועדו למנוע מקטינים כניסה למעגל הפשיעה ולצמצם את התוצאות השליליות שעלולות להיות למפגש שלהם עם מערכת אכיפת החוק. על פי הגישה הטיפולית, הרואה, דרך כלל, בקטין שעבר על החוק עברייני בר-שיקום, ובמיוחד אם מעד מעידה חד-פעמית, המשטרה משתדלת למנוע את תיוגו כעברייני; כדי למנוע רישום פלילי לקטין, בהתמלא תנאים מסוימים, המשטרה נוקטת הליך אי-תביעה, שבו היא גונזת את חומר החקירה בעניינו של הקטין באופן שאינו מותיר עקבות ברישומים של המשטרה ואינה מגישה תביעה נגדו. נוסף על כך הטיפול בבני נוער מופקד בידי חוקרים מיוחדים והמשטרה קבעה הליכי חקירה נפרדים ומיוחדים לקטינים. אחת מסמכויותיה החשובות ביותר של המשטרה הנוגעות לקטינים החשודים בביצוע עבירות פליליות היא ההחלטה אם לפתוח לקטין תיק פלילי, דהיינו לפתוח בהליכים להגשת כתב אישום ולהעמדת הקטין לדין, או לגנוז את חומר החקירה בעניינו בהליך אי-תביעה, ללא רישום פלילי.

לאדם שאינו עברייני, הליך פלילי שננקט נגדו הוא טראומתי, בייחוד כשמדובר בקטין שעבר על החוק בשל פיתוי רגעי, ומעידתו היא חד-פעמית. פתיחת תיק פלילי לקטין וכלילתו במרשם הפלילי עלולות להביא לתיוגו כעברייני בעיני עצמו ובקרב הסובבים אותו, לפגוע בדימויו העצמי ולהשפיע לרעה על עתידו. מחקרים בנושא עבריינות נוער תומכים בתיאוריית התיוג, שלפיה הכנסתו של קטין למערכת אכיפת החוק עלולה לגרום להידרדרותו לעבריינות, במקום להרתיעו ולגרום לו לשאוף

לחזור למוטב. כדי למנוע זאת, קבעה המשטרה, בהתאם לחוק, מערכת של הנחיות שמטרתן למנוע, בתנאים מסוימים, את כניסתו של הקטין למערכת המשפטית ואת כלילתו במרשם הפלילי.

2. ההוראות העיקריות הנוגעות לטיפול בעבריינים קטינים כלולות בחוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971 (להלן - חוק הנוער [שפיטה]) שעניינו קטינים בני עונשין ובחוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960 שעניינו קטינים שאינם בני עונשין. על פי חוק העונשין, התשל"ז-1977, לא יישא אדם באחריות פלילית בשל מעשה שעשה בטרם מלאו לו 12 שנים.

בפקודות המטה הארצי של המשטרה (להלן - פקודות המטא"ר) קבועות הוראות נוספות בעניין הטיפול בקטינים, הנוגעות לחקירת קטינים ומעצרים, לקשר בין המשטרה לבין שירות המבחן לנוער (להלן - שירות המבחן) ועוד. פקודות המטא"ר נועדו להסדיר את עבודת המשטרה בנוגע לקטינים בשלושה מישורים: חקירת בני נוער עובדי חוק בידי שוטרים עובדי נוער ביחידות הנוער שבתחנות המשטרה; פקחנות - פיקוח על מקומות הבילוי של בני הנוער לשם חשיפת עבירות, איתור קטינים הנתונים בסיכון והפנייתם לטיפול; ומניעה - פעולות הסברה ליחידים ולקבוצות המיועדות להביא לצמצום היקף העבירות של קטינים או למניעתן, ויצירת קשר עם שירותי הרווחה ועם מוסדות החינוך.

3. הטיפול בעבריינות נוער הוא בידי מדור הנוער שבאגף החקירות (להלן - אח"ק) במטה הארצי, ובידי עובדי הנוער ביחידות הנוער שבתחנות המשטרה. מדור הנוער עוסק בהדרכת עובדי הנוער, ובהנחייתם המקצועית, בתיאום עבודתם ובפיקוח עליה. כן מופקד המדור על קיום קשר עם גופים מקצועיים העוסקים במניעת עבריינות נוער, ועל תכנון פעולות בתחום זה ועל ביצוען באמצעות עובדי הנוער. יחידות הנוער כפופות מבחינה פיקודית למשרדי החקירות בתחנות (חוץ מיחידות הנוער שבערים הגדולות הכפופות ישירות למפקדי המרחב או המחוז), ומונחות מבחינה מקצועית בידי קציני הנוער במרחב ובמחוז ובידי מדור הנוער. עד שנת 1998 היו ביחידות הנוער ברחבי הארץ 230 עובדי נוער, ובאותה שנה הוספו לתקן היחידות כ-100 משרות. במועד סיום הביקורת במשטרה - אמצע שנת 2000 - מנתה מצבת כוח האדם ביחידות הנוער ב-65 תחנות המשטרה בארץ 329 עובדי נוער, ונוסף על כך פעלו במחוזות המשטרה חמש יחידות נוער חשיפה<sup>3</sup> שבהן 42 עובדי נוער.

4. להלן נתוני המשטרה על מספר התיקים הפליליים שנפתחו לקטינים ועל מספר התיקים שנגנזו בהליך אי-תביעה (להלן - תיקי אי-תביעה) בשנים 1997-1999:

|               | 1999   | 1998   | 1997   |  |
|---------------|--------|--------|--------|--|
| תיקים פליליים | 13,755 | 12,525 | 10,847 |  |
| תיקי אי-תביעה | 15,186 | 14,019 | 14,365 |  |

5. בחודשים ספטמבר 1999-מאי 2000 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את פעילותן של יחידות המשטרה המופקדות על הטיפול בקטינים עובדי חוק. נבדקה פעילותן של יחידות הנוער בכל הקשור לחקירת בני נוער, חשיפת עבירות ומניעת עבריינות נוער. הנושא נבדק באמצעות מדגם סטטיסטי מייצג (להלן - המדגם) של 517 תיקי חקירה - תיקים פליליים ותיקי אי-תביעה - שנפתחו

3 יחידות האחראיות לחשיפת עבירות מהסוג שיפורט להלן ולטיפול בהן: עבירות של סחר ושימוש בסמים בקרב בני נוער, תופעות פשיעה חמורות; עבירות נוער החורגות מתחום השיפוט של תחנת משטרה; ועבירות הדורשות השקעה רבה של אמצעי בילוש.

בפרק הזמן 30.6.99-1.1.98 נגד בני נוער שהיו חשודים בביצוע עבירות פליליות<sup>4</sup>. הבדיקה נעשתה במדור הנוער שבמטה הארצי, בכל מחוזות המשטרה (תל אביב, ירושלים, צפון, דרום, מרכז וש"י [שומרון ויהודה]); ביחידות הנוער שבתחנות המשטרה ציון ומוריה בירושלים וביחידת נוער חשיפה של מחוז ירושלים. כמו כן נעשו בירורי השלמה באגף קהילה ומשמר אזרחי ובמועצה הציבורית לצמצום העבריינות בישראל במשרד לביטחון הפנים.

6. המדגם נועד להעריך את הטיפול בקטינים החשודים בביצוע עבירות פליליות, שבפרק הזמן 30.6.99-1.1.98 נפתחו להם תיקים פליליים ותיקי אי-תביעה. במדגם נכללו תיקים פליליים ותיקי אי-תביעה הנוגעים לכל סוגי העבירות הפליליות, למעט עבירות נגד ביטחון המדינה, עבירות כלכליות ועבירות שהייה בלתי חוקית ורישוי. באותו פרק זמן נפתחו 21,479 תיקים פליליים ו-23,985 תיקי אי-תביעה הנוגעים לעבירות אלה; מהם נכללו בדגימה רק תיקים שהטיפול בהם הסתיים<sup>5</sup>. במועד הכנת המדגם הסתיים הטיפול ב-8,823 תיקים פליליים וב-18,305 תיקי אי-תביעה, ובמועד סיום הביקורת, נובמבר 2000, ב-15,115 תיקים פליליים ובכל תיקי האי-תביעה שנפתחו בפרק הזמן הנדון<sup>6</sup>. התיקים הפליליים שהטיפול בהם הסתיים במועד סיום הביקורת נוגעים לכ-18,600 קטינים, ותיקי האי-תביעה - לכ-32,600 קטינים<sup>7</sup>.

במדגם<sup>8</sup> נכללו 400 תיקים פליליים ו-200 תיקי אי-תביעה, ומהם בדק משרד מבקר המדינה 350 תיקים פליליים הנוגעים ל-432 קטינים, ו-167 תיקי אי-תביעה הנוגעים ל-228 קטינים (50 תיקים פליליים ו-33 תיקי אי-תביעה לא אותרו או שלא היו בהם כל המסמכים הדרושים לבדיקה). בבדיקת תיקי החקירה של המדגם נבחן אופן ניהול החקירה ומשכה, נבחנו הליכי החקירה ומידת התאמתם לנהלים שקבעה המשטרה בעניין חקירת קטינים והקשר שקיימה המשטרה עם שירות המבחן; כן נבדק אם חומר חקירה סווג על פי אמות המידה שקבעה המשטרה בעניין זה. ממצאי הביקורת והליקויים שהועלו בתיקי החקירה הובאו לידיעת המשטרה והתקבלה תגובתה עליהם; יצוין, שבעת עיבוד נתוני המדגם הובאו בחשבון כתיקים הלקויים רק התיקים שהמשטרה הודתה כי היו בהם לקויים (ראו להלן). בתיקים שבמדגם נבדקו המאפיינים ("משתנים מסבירים") האלה: גיל הקטין ועברו הפלילי; תוצאות הטיפול בתיק (נדון, נסגר ועילת הסגירה<sup>9</sup>); חומרת העבירה<sup>10</sup> (עוון, פשע); סוג העבירה (גניבה, התפרצות, פגיעה בגוף אדם, הפרת הסדר הציבורי, עבירת סמים או עבירה הקשורה לכלי רכב); דת הקטין ומוצאו.

- 4 המדגם הוכן בעבור משרד מבקר המדינה במדור סטטיסטיקה במטא"ר.
- 5 דהיינו התיק נסגר בלא שהקטין הועמד לדין (תיק שנסגר) או שהקטין הועמד לדין ומשפטו הסתיים (תיק שנדון) או שחומר החקירה בעניינו של הקטין נגזר בהליך אי-תביעה. תיק אי-תביעה אינו כלול ברישומים המשטריים הפנימיים, להבדיל מתיק שנסגר מחוסר עניין לציבור (הנושא יידון ביתר הרחבה להלן).
- 6 משך הטיפול בתיקים פליליים, ובעיקר בתיקים שבהם מוגש כתב אישום, ארוך יותר מזה של תיקי אי-תביעה, ולכן מספר התיקים הפליליים שהטיפול בהם הסתיים קטן בהרבה ממספר תיקי האי-תביעה שהטיפול בהם הסתיים.
- 7 במדגם היחס בין מספר התיקים הפליליים לבין מספר החשודים שאליהם נוגעים תיקים אלה הוא 1.23, והיחס בין מספר תיקי האי-תביעה לבין מספר החשודים הוא 1.36. מספר הקטינים חושב כמכפלה של מספר התיקים הפליליים ותיקי האי-תביעה ביחס שבמדגם.
- 8 דגימה מקרית עם שיעורי דגימה ידועים: תיק פלילי שנסגר - 1/31, תיק פלילי נדון - 1/16, ותיק אי-תביעה - 1/19.
- 9 חוסר ראיות, חוסר עניין לציבור או סיבה אחרת.
- 10 לפי חוק העונשין מסווגות העבירות לפי חומרתן: פשע - עבירה שנקבע לה עונש חמור ממאסר לתקופה של שלוש שנים; עוון - עבירה שנקבע לה עונש מאסר לתקופה העולה על שלושה חודשים ושאינה עולה על שלוש שנים; חטא - עבירה שנקבע לה עונש מאסר לתקופה שאינה עולה על שלושה חודשים.

בבדיקת התיקים שבמדגם מוינו הליקויים לשלוש קבוצות עיקריות:  
**(א) ליקויים בסיווג התיקים:** נפתח תיק פלילי אף שלפי אמות המידה שקבעה המשטרה היה אפשר לנקוט הליך אי-תביעה; או ננקט הליך אי-תביעה אף שלא התקיימו התנאים לנקיטת הליך זה.

**(ב) ליקויים בהליכי החקירה:** לא נעשו כל פעולות החקירה שנדרשו בידי האחראים לחקירה, כגון זימון עדים שהממונה על החקירה דרש לזמנם; לא נחקרו חלק מהמעורבים בעבירה; חקירות נפתחו זמן רב לאחר ביצוע העבירה, נוהלו באופן לא רצוף או התמשכו זמן רב בלא סיבה עניינית לכך וללא הנמקה בתיק החקירה; החקירה נוהלה שלא בהתאם להנחיות שקבעה המשטרה בעניין חקירת קטינים; כן הועלו ליקויים בהליכי מעצר של קטינים אחדים. למשל, בבקשת המעצר שהוגשה לבית המשפט לא צוינה עילת המעצר או לא בוצעו הפעולות שלשמן נעצרו הקטינים.

**(ג) ליקויים שנוגעים לקשר עם שירות המבחן:** אי-הפניה לשירות המבחן; הפניה באיחור; אי-תקינות ההפניה.

### תוצאות עיבוד נתוני המדגם - ההיבט הכמותי

בטבלה שלהלן מוצגים שיעורי התיקים הפליליים<sup>11</sup> ותיקי האי-תביעה שנמצאו בהם ליקויים, לפי סוג התיק וסוג הליקוי (באחוזים):

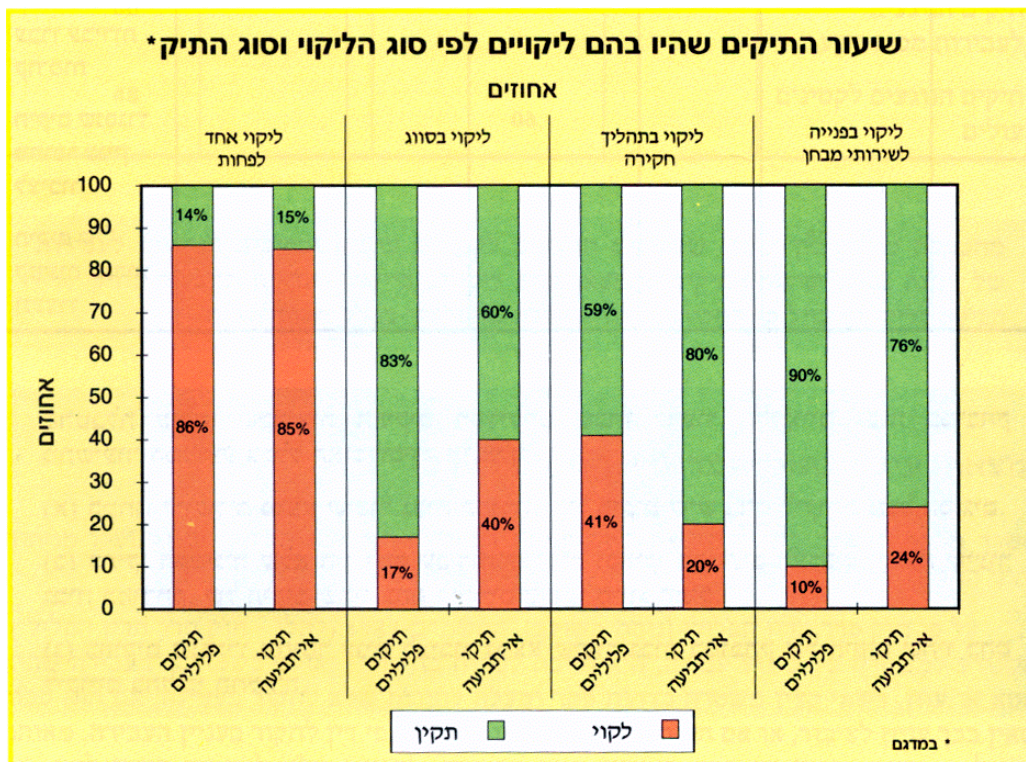
| ליקוי                                      | תיקים פליליים        |                   |                   |                           |                      | תיקי אי-תביעה             |
|--------------------------------------------|----------------------|-------------------|-------------------|---------------------------|----------------------|---------------------------|
|                                            | שיעור התיקים הלקויים | מהם, תיקים שנדונו | מהם, תיקים שנסגרו | האומדן המזערי באוכלוסייה* | שיעור התיקים הלקויים | האומדן המזערי באוכלוסייה* |
| ליקוי אחד לפחות                            | 86                   | 86                | 86                | 15,800                    | 85                   | 27,600                    |
| ליקוי בסיווג התיק                          | 17                   | 11                | 25                | 3,000                     | 40                   | 12,800                    |
| ליקוי בהליכי החקירה                        | 41                   | 37                | 45                | 7,400                     | 20                   | 64,000                    |
| ליקוי הנוגע לקשר עם שירות המבחן            | 10                   | 11                | 10                | 1,700                     | 24                   | 7,500                     |
| ליקוי ביישום הנחיות הנוגעות להליך אי-תביעה |                      |                   |                   |                           | 50                   | 16,100                    |

\* מספר הקטינים שאפשר להסיק ברמת ביטחון של 95%, שבטיפול בהם היה ליקוי מהסוגים השונים, הוא גדול מהמספר שבטבלה או שווה לו. בתיקים הפליליים נעשה החישוב אגב התחשבות בשיעורי הדגימה של תיק שנדון ותיק שנסגר.

11 בעיבוד הנתונים הובאו בחשבון כל הקטינים שעניינם נדון בתיקים, דהיינו כשמדובר ב"תיק" הכוונה היא לקטין שעניינו נידון בתיק כלשהו.

### מהטבלה עולות המסקנות העיקריות האלה:

- (א) בטיפול ב-86% מהתיקים הפליליים וב-85% מתיקי האי-תביעה, נמצא לפחות ליקוי אחד מהליקויים שפורטו לעיל. משיעורי הליקויים דלעיל, ניתן להסיק ברמת ביטחון של 95%, שמכ-18,600 תיקים פליליים וכ-32,600 תיקי אי-תביעה שנפתחו בפרק הזמן 1.1.98-30.6.99 והטיפול בהם הסתיים עד מועד סיום הביקורת, מספר התיקים שבטיפול בהם היה ליקוי אחד לפחות היה לא פחות מ-15,800 ו-27,600, בהתאמה.
- (ב) שיעור התיקים הפליליים שנסגרו ואשר נמצאו בהם ליקויים בהליכי החקירה ובאופן סיווג התיק, גדול באופן מובהק סטטיסטית (להלן - במובהק) משיעור התיקים שנדונו, שנמצאו בהם ליקויים כאלה.
- (ג) שיעור התיקים הפליליים שנמצאו בהם ליקויים בהליכי החקירה גדול במובהק משיעור תיקי האי-תביעה, שנמצאו בהם ליקויים כאלה.
- (ד) שיעור תיקי האי-תביעה שנמצאו בהם ליקויים הנוגעים לסיווג התיק ולקשר עם שירות המבחן, גדול במובהק משיעור התיקים הפליליים, שנמצאו בהם ליקויים כאלה.
- (ה) במחצית מתיקי האי-תביעה היו ליקויים ביישום הנחיות הקשורות להליך אי-תביעה.



2. בעקבות ניתוח התפלגות הליקויים מהסוגים השונים בתיקים פליליים שומה לציין כמה קבוצות תיקים בעלות מאפיינים מסוימים, שבהן שיעור הליקויים גדול במיוחד בהשוואה לשיעורם בכלל האוכלוסייה. בטבלה שלהלן מוצגים שיעורי הליקויים בקבוצות אלה לעומת השיעור שנמצא בכלל האוכלוסייה (באחוזים):

## שיעור הליקויים בתיקים פלייליים

| הקבוצה                                 | ליקוי בסיווג התיק      |                      | ליקוי בהליכי החקירה    |                      | ליקוי בקשר עם שירות המבחן |                      |
|----------------------------------------|------------------------|----------------------|------------------------|----------------------|---------------------------|----------------------|
|                                        | השיעור בכלל האוכלוסייה | השיעור בתיקים שנסגרו | השיעור בכלל האוכלוסייה | השיעור בתיקים שנסגרו | השיעור בכלל האוכלוסייה    | השיעור בתיקים שנסגרו |
| כלל האוכלוסייה                         | 17                     | 25                   | 41                     | 45                   | 10                        | 10                   |
| תיקים הנוגעים לקטינים ערבים            | 26                     | 45                   |                        |                      |                           |                      |
| תיקים במחוז ירושלים                    | 32                     | 47                   | 53                     | 68                   | 22                        | 26                   |
| תיקים של קטינים שלא עברו עבירות קודמות | 61                     | 87                   |                        |                      | 24                        | 33                   |
| תיקים שנסגרו מחוסר עניין לציבור        |                        |                      | 60                     |                      |                           |                      |
| תיקים של קטינים שנדונו ונעצרו          |                        |                      |                        |                      | 28                        |                      |

מהטבלה עולה, שקבוצות התיקים הפלייליים שבהן שיעור הליקויים גבוה במובהק מהשיעור הממוצע בכלל האוכלוסייה הן אלה:

(א) במחוז ירושלים נמצא שיעור גבוה במובהק של תיקים שיש בהם ליקויים מכל הסוגים.

(ב) בתיקי הקטינים שלא היו להם עבירות קודמות ובתיקי הקטינים הערבים, נמצא שיעור גבוה במובהק, של תיקים שהיו בהם ליקויים באופן סיווג התיק.

(ג) בתיקים שנסגרו מחוסר עניין לציבור נמצא שיעור גבוה במובהק של תיקים שהיו בהם ליקויים בהליכי החקירה.

3. גם מניתוח שיעורי הליקויים מהסוגים השונים **בתיקי אי-תביעה** ניתן לציין כמה קבוצות שבהן שיעור הליקויים גדול במיוחד לעומת שיעור הליקויים בכלל האוכלוסייה. בטבלה שלהלן מוצגים שיעורי הליקויים השונים בקבוצות אלה לעומת השיעור בכלל האוכלוסייה (באחוזים):

**שיעור הליקויים בתיקי אי-תביעה**

| הקבוצה                             | ליקוי בסיווג התיק | ליקוי הנחיות הנוגעות לתיקי אי-תביעה | ליקוי בהליכי החקירה | ליקוי בקשר עם שירות המבחן |
|------------------------------------|-------------------|-------------------------------------|---------------------|---------------------------|
| כלל האוכלוסייה                     | 40                | 50                                  | 20                  | 24                        |
| תיקים הנוגעים לעבירות לכלי רכב     | 100               | 80                                  |                     |                           |
| תיקים הנוגעים לקטינים ערבים        |                   | 71                                  | 42                  |                           |
| תיקים הנוגעים לעבירות של הסגת גבול |                   | 80                                  | 40                  | 40                        |
| תיקים הנוגעים לעבירות מסוג פשע     |                   |                                     |                     | 60                        |
| תיקים הנוגעים לקטינים עולים        |                   |                                     |                     | 48                        |

מהטבלה עולה, בין היתר, שבתיקים הנוגעים לקטינים ערבים ובתיקים הנוגעים לעבירות של הסגת גבול, שיעור התיקים שנמצאו בהם ליקויים ביישום הנחיות הנוגעות לתיקי אי-תביעה וליקויים בהליכי החקירה, גבוה בהרבה מהשיעור בכלל האוכלוסייה.

**תוצאות עיבוד נתוני המדגם - ההיבט הערכי**

משרד מבקר המדינה בחן וניתח את המשמעויות הערכיות הנובעות מהליקויים שהועלו מניתוח נתוני המדגם, כדלהלן:

1. על פי חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 (להלן - חוק סדר הדין הפלילי), משנודע למשטרה על ביצוע עבירה, היא חייבת לפתוח בחקירה; ואולם כשמדובר בעבירה שהיא חטא או עוון, רשאי קצין משטרה בדרגת פקד ומעלה להורות שלא לחקור בעניינה, אם הוא סבור שאין בכך עניין לציבור, או אם היתה רשות אחרת מוסמכת על פי דין לחקור בעניין העבירה. מאותם שיקולים, רשאי תובע משטרה, באישור קצין משטרה, להורות שלא להעמיד חשוד לדין. אם העבירה היא פשע, על המשטרה להשלים את החקירה ולהעביר את חומר החקירה לפרקליט המחוז להחליט בדבר סגירת התיק ועילת הסגירה. בפקודות המטא"ר מפורטים בעלי הסמכות להחליט אם להפסיק את החקירה בעניין עבירה מסוג חטא או עוון, מחוסר עניין לציבור, וכן השיקולים שעליהם להביא בחשבון בהחלטתם. שיקולים אלה הם, בין היתר, מדיניות המשטרה, אופיו של הנאשם והסכנה שיחזור לסורו. בנוגע לחשוד שהוא קטין נקבע בפקודות המטא"ר שיש לשקול שיקולים

נוספים, כגון, באיזו מידה יש בקשר של הקטין עם המשטרה כדי להרתיעו מביצוע עבירות נוספות, ואם הוא נמצא במסגרת חינוכית.

חוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"א-1981 (להלן - חוק המרשם הפלילי), קובע, כי המשטרה תנהל מרשם פלילי ובו פרטים על כל אדם שהורשע בדין או שניתנה בעניינו החלטה אחרת כמפורט בחוק. על פי חוק המרשם הפלילי, תיק שנסגר בידי המשטרה או בידי הפרקליטות בלי שהוגש לגביו כתב אישום, אינו כלול במרשם הפלילי. נוסף על המרשם הפלילי המשטרה מוסמכת, כעניין שברשות, לנהל רישומים נוספים הדרושים לה לצרכיה (להלן - רישומים משטריים פנימיים). על פי סמכותה זו המשטרה מנהלת, בין היתר, רישום של תיקים שנסגרו מחוסר עניין לציבור, והיא רשאית למסור מידע עליהם לגופים הרשאים לקבל מידע מהרישומים המשטריים הפנימיים, כמפורט בתוספת השלישית לחוק המרשם הפלילי.

על פי פקודות המטא"ר, תיק חקירה שנפתח לקטין ונסגר מחוסר עניין לציבור, ניתן לסווגו תיק אי-תביעה כאשר מתקיימים התנאים המפורטים בהן; תיק המסווג אי-תביעה אינו כלול ברישומים המשטריים הפנימיים, ולכן המידע עליו לא יימסר לגופים חיצוניים, ובכלל זה לגופים הרשאים לפי חוק המרשם הפלילי לקבל מידע מהרישומים המשטריים הפנימיים. יצוין, כי תיק יסווג אי-תביעה רק אם העילה לסגירתו היא חוסר עניין לציבור, אך לא אם עילת הסגירה היא חוסר ראיות; תיקים שנסגרו מחוסר ראיות נכללים ברישומים המשטריים הפנימיים, אולם המשטרה אינה רשאית, לפי חוק המרשם הפלילי, למסור מידע עליהם לגופים חיצוניים.

**ההחלטה אם לסווג תיק כתיק אי-תביעה או לרשום אותו כתיק פלילי שנסגר מחוסר עניין לציבור קובעת אם יהיו לתיק עקבות ברישומים הפליליים, על כל המשתמע מכך לגבי הקטין, אם לאו. לסיווג תיק חקירה כתיק אי-תביעה השפעה רבה על אפשרות שיקומו של קטין והשתלבותו המלאה כשווה זכויות וחובות בחברה הלא-עבריינית. לפיכך, ההחלטה על סיווג התיק צריכה להתקבל לאחר שיקול דעת מעמיק המביא בחשבון הן את ההיבט השיקומי והן את ההיבט ההרתעתי.**

2. כדי להביא לאחידות בקבלת ההחלטות בעת טיפול בקטינים שמעדרו ועברו עבירה בפעם הראשונה, הוציאה מחלקת החקירות והתביעות (להלן - מח"ק) במטא"ר הנחיה הקובעת את התנאים לגניזת חומר חקירה בהליך אי-תביעה, ואלה הם: לקטין אין רישום פלילי קודם ולא נגנז נגדו בעבר חומר חקירה בהליך אי-תביעה; העבירה נחקרה עד תומה; נסיבות ביצוע העבירה קלות; הקטין הודה בביצוע העבירה והביע נכונות להתנצל לפני קרבן העבירה; הממונה על החקירה התרשם מנסיבות המעשה ומנסיבותיו האישיות של הקטין, שהוא לא יחזור ויעבור עבירות.

על פי הנחיית מח"ק, בהחלטה על נקיטת הליך אי-תביעה בעבירות מסוג פשע (לאחר שתיק החקירה נסגר בידי הפרקליטות בשל העדר עניין לציבור), על המשטרה להביא בחשבון, נוסף על השיקולים האמורים לעיל, גם שיקולים אלה: נכונות הקטין או הוריו לפצות את הקרבן על הנזק שנגרם לו, נכונות הקטין לשתף פעולה עם המשטרה והימצאותו במסגרת מסודרת של לימודים או עבודה.

עוד נקבע בהנחיה, כי נקיטת הליך אי-תביעה בעבירות מסוג פשע טעונה אישור של ראש לשכת חקירות, שנועד להבטיח כי ההחלטה תואמת את אמות המידה שנקבעו לעניין זה. בנסיבות חריגות רשאי קצין הנוער המרחבי לגנוז חומר חקירה בהליך אי-תביעה, אף שהקטין אינו עומד בתנאים שנקבעו בהנחיה, ובלבד שינמק את החלטתו בכתב ויצרפה לחומר החקירה. ההנחיה גם קובעת שבשום נסיבות לא ייגנוז חומר חקירה בהליך אי-תביעה בעבירות מסוימות, ובהן עבירות של אלימות ובריונות.

3. מניתוח תוצאות עיבוד נתוני המדגם עולים, כאמור, הממצאים האלה:

(א) 17% מהתיקים הפליליים שנפתחו לקטינים, נפתחו אף על פי שעמדו באמות המידה לנקיטת הליך אי-תביעה; שיעור תיקים אלה מהתיקים שנסגרו היה אף גבוה יותר - 25%. עקב כך פרטיהם של קטינים רבים נכללים ברישומים המשטריים הפנימיים, על כל המשתמע מכך, בחריגה ממדיניות המשטרה. במיוחד עלולים להיפגע קטינים שתיקיהם הפליליים נסגרו מחוסר עניין לציבור, שכן לפי חוק המרשם הפלילי המשטרה רשאית להעביר את פרטיהם לגופים המפורטים בחוק. הדבר עלול לגרום להכתמה של אותם קטינים ולפגוע בסיכוייהם להשתלב בחברה. כאמור, בכמה קבוצות של תיקים פליליים שיעור התיקים שהיה צריך לסווג כאי-תביעה היה גבוה במובהק מהשיעור בכלל האוכלוסייה:

(1) תיקים של קטינים ערבים שנסגרו (45%) ותיקים שנחקרו ונסגרו במחוז ירושלים (47%); מהנתונים עולה שבקבוצות אלה יש סיכוי קטן יותר שחומר החקירה בעניינם של קטינים, שצריך להיות מסווג כאי-תביעה, אכן יסווג כך.

(2) תיקים הנוגעים לקטינים שלא היו להם רישומים על עבירות קודמות (61%) - כלומר פעמים רבות סווגו תיקים שלא בהתאם לאמת מידה המבטאת את התפיסה שעבירה ראשונה עשויה להיות מעידה חד-פעמית, ולכן ראוי להימנע מפתחת תיק פלילי כדי למנוע את תיוגו של הקטין כעבריין ואת הנזק שהדבר יגרום לו.

(3) גם תיקים פליליים הנוגעים לעבירות מסוג פשע נסגרו מחוסר עניין לציבור ולא כתיקי אי-תביעה, אף על פי שהקטינים התאימו לאמות המידה שנקבעו לסיווג כזה. כאמור, סיווג תיק חקירה כתיקי אי-תביעה אינו תלוי רק בסוג העבירה, אלא בתוצאות השיקולים בדבר התועלת או הנזק שייגרמו מכלילתו ברישומים הפליליים. לכן אפשר לסווג גם תיק הנוגע לעבירה מסוג פשע כתיקי אי-תביעה, ובלבד שנקבע כי יש לסגור אותו מחוסר עניין לציבור. כאמור, בעבירות מסוג פשע ההחלטה על סגירת תיק מחוסר עניין לציבור נתונה בידי הפרקליטות ולא בידי המשטרה; לאחר שהחליטה הפרקליטות על סגירת התיק מסיבה זו - על המשטרה להחליט אם לגנוז את חומר החקירה בהליך אי-תביעה וממילא לא לכלול אותו ברישומים המשטריים הפנימיים.

(ב) מן הצד השני, 40% מתיקי האי-תביעה לא עמדו באמות המידה שנקבעו בפקודות המטא"ר ובהנחיית מח"ק לנקיטת הליך זה, והיו צריכים להיות תיקים פליליים. בכל התיקים האלה לא נמצא נימוק להחלטה לנקוט בעניינם הליך אי-תביעה. השיעור הגבוה של הליכי אי-תביעה לא מוצדקים מעיד, לכאורה, שחוקרי הנוער נוטים להקל עם קטינים החשודים בביצוע עבירות, במקום לייחד הליך זה לקטינים שעברו עבירה לראשונה, בנסיבות לא חמורות, ויש סיכוי סביר שדי בהליך אי-תביעה כדי להרתיעם מביצוע עבירות נוספות.

לדעת משרד מבקר המדינה, חריגה מן הכללים שקבעה המשטרה, המבטאים את מדיניותה, שיש לתת לקטין שמעורב בפעם הראשונה הזדמנות לחזור למוטב ולהשתקם, יוצרת חוסר אחידות ויחס של איפה ואיפה כלפי קטינים. היות שלהחלטה על ההליך שיינקט כלפי קטין שעבר עבירה, עשויה להיות השפעה מכרעת על עתידו, ראוי שהחלטות מסוג זה יתקבלו אגב הקפדה מרבית על מימוש המדיניות ומטרותיה באופן עקבי ככל האפשר, וכי תקוים בקרה שוטפת על ההחלטות המתקבלות ויופקו ממנה לקחים.

### מיצוי ההליך של הרתעת הקטין

על פי נוהלי המשטרה, כאשר היא מחליטה לגנוז חומר חקירה הנוגע לקטין בהליך אי-תביעה, עליה להזמין את הקטין למשרדי יחידת הנוער, ובנוכחות אחד מהוריו או האחראי לו, להעמידו על חומרת מעשיו, להסביר לו שהחלטת לתת לו הזדמנות לשנות ממנהגו ולהזהיר אותו לבל ישוב לסורו. כאמור, גניזת חומר חקירה בהליך אי-תביעה מותנה בהודאת הקטין בביצוע העבירה. כדי להרתיע את הקטין מביצוע עבירות נוספות, נקבע בהנחיות המשטרה כי עליו לחתום על "טופס אזהרת קטין", שבו יצהיר שהוא מודה שעבר את העבירה, יודע שעבר על החוק, מבין את התנהגותו ותוצאותיה, מביע חרטה, מוכן להתנצל לפני מי שנפגע מהעבירה ומתחייב להימנע מביצוע עבירות נוספות. את הטופס יש לגנוז בתיק החקירה. כשהקטין חותם על הטופס יש להביא לידיעת האחראים לו שטיפול המשטרה בו הסתיים, וכי פרטיו יימסרו לשירות המבחן לנוער, וזה רשאי להזמין את הקטין כדי לבדוק את הצורך לטפל בו.

מניתוח נתוני המדגם עולה, שב-50% מתיקי האי-תביעה נמצאו ליקויים ביישום ההנחיות האמורות לעיל: הקטין לא הוחתם על "טופס אזהרת קטין" לפני גניזת חומר החקירה או הוחתם על הטופס שלא בנוכחות הוריו או האחראי לו. מכלל הנתונים ניתן להסיק (ברמת הסתברות של 95%), שלפחות ב-16,100 תיקי אי-תביעה היו ליקויים שנוגעים ליישום ההנחיות האלה. לדעת משרד מבקר המדינה, יש חשיבות רבה להחתמת הקטין על טופס אזהרה במעמד גניזת חומר החקירה בהליך אי-תביעה. חתימתו על הטופס מטילה עליו אחריות למעשיו, והנוכחות של מבוגר האחראי לו נותנת להתחייבותו משנה תוקף. יתור על החתמת קטין בנוכחות האחראים לו מחליש את ההליך עד כדי הפיכתו להליך טכני.

### הסקת מסקנות מחקירות

במחקר הערכה מקיף וארוך טווח בנושא טיפול המשטרה בקטינים, שהזמינו המשרד לבטיחות הפנים והמועצה לשלום הילד בסוף 1997, נבדק, בין היתר, הקשר בין נקיטת הליך אי-תביעה כלפי קטינים החשודים בביצוע עבירה ראשונה ובין הסיכויים שיחזרו לבצע עבירות. הבדיקה נועדה לבחון אם המדיניות האמורה לעיל מביאה לתוצאות רצויות. מכיני המחקר קבעו שאי אפשר להסיק מממצאיו מסקנות חד-משמעיות בעניין זה. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הממצאים שעלו במדגם בדבר השיעור הגבוה של תיקים שסיווגם היה לקוי, ספק אם המשטרה יכולה להסיק מסקנות בדבר ההשפעה של נקיטת הליך אי-תביעה על הסיכויים שקטין החשוד בביצוע עבירה ראשונה יבצע עבירה שנייה, ועל היעילות של נקיטת הליך אי-תביעה; שיעור הליקויים הגבוה שעלה במדגם עלול לפגום ביכולת המשטרה לנתח את תוצאות מדיניותה. מחברי המחקר הדגישו את החשיבות שבקבלת החלטות אחריות והוגנות, והציעו דרכים אחדות לשיפור התהליך, כמו: הבהרת אמות המידה, ובעיקר פירוט אמות המידה העמומות ומתן מדדים להערכתן, הדרכת עובדי הנוער בעניין קבלת החלטות אלה בעת הסמכתם ובמהלך עבודתם; הקפדה על קיום נהלים אחידים של בקרה פנים-משטרתית על ההחלטות; ותיעוד של מכלול השיקולים ששימשו לקבלת ההחלטות. הממצאים שהעלה משרד מבקר המדינה מחזקים את תוקף המסקנה שעל המשטרה לעשות פעולה מקיפה ומעמיקה בנדון.

## הקפדה על הליכי חקירה

1. כאמור, לפי חוק סדר הדין הפלילי, ככלל, המשטרה חייבת לפתוח בחקירה משנודע לה על ביצוע עבירה, אם על סמך תלונה ואם בכל דרך אחרת. סעיף 14 לחוק הנוער (שפיטה) קובע, שאין להעמיד לדין קטין בשל עבירה אם עברה שנה מיום ביצועה. הגבלת הזמן נועדה להסמיך ככל האפשר את מועד ההרשעה או הזיכוי למועד ביצוע העבירה, כדי שהחלטת לא תאבד מהשפעתה, וכדי למנוע את ההפרעה העלולה להיגרם מהתמשכות ההליכים לתהליך ההתבגרות של הקטין ולסיכויו להשתקם. כדי למנוע את חשיפת טיפולה של המשטרה בקטין ואת תיוגו של הקטין כעברייני, נקבעו בפקודות המטא"ר, נוסף על ההליכים לגניזת חומר חקירה, גם נהלים מיוחדים ולפיהם חקירת קטינים תיעשה בידי עובדי נוער, ויחולו עליה הגבלות אחדות המפורטות בפקודות המטא"ר, כגון: הקטין יזומן לחקירה באמצעות הוריו; ככלל יש לחקור קטין בשעות היום ולא בזמן שהוא שוהה במסגרת חינוכית או תעסוקתית; בעבירות שמעורבים בהן קטינים ובגירים יפתח לקטינים תיק משנה וחקירתם תיעשה בנפרד, ביחידות הנוער. עוד נקבע בפקודות המטא"ר, שעובדי נוער לא ילבשו מדים, יעבדו בחדרים נפרדים מחדרי יתר יחידות המשטרה וישתמשו בכלי רכב בעלי לוחיות זיהוי אזוריות; כן יימנעו ככל האפשר מחקירה וממעצר של קטין במקומות פומביים, ויפעלו באופן שימנע את חשיפתו לציבור ופגיעה מיותרת בו.

מניתוח נתוני המדגם עולה שב 41% מההתיקים הפליליים וב 20%-מתיקי האי-תביעה היו ליקויים בהליכי החקירה. ניתן להסיק (ברמת ביטחון של 95%) שבלא פחות מ-7,600 תיקים פליליים ובלא פחות מ-7,500 תיקי אי-תביעה היה לפחות ליקוי אחד בהליכי החקירה. ואלה הליקויים שעלו במדגם: החקירה התמשכה זמן רב, החקירה נפתחה באיחור ולא סמוך לביצוע העבירה, או שנעשתה לסירוגין, ובכמה תיקים היו ליקויים בהליכי המעצר. בחלק מהתיקים נמצא שהחקירה נעשתה שלא בהתאם להנחיות המיוחדות הנוגעות לקטינים: קטינים נחקרו בידי חוקרי משטרה שנכחו בתחנת המשטרה כשהובאו אליה הקטינים, אף שחקירתם לא היתה דחופה והיה אפשר לדחותה כדי שייחקרו בידי עובדי נוער כנדרש; חקירתם של קטינים אחדים, שנחשדו בביצוע עבירה עם בגירים, לא הופרדה מחקירת הבגירים. לדעת משרד מבקר המדינה, התמשכות חקירה עלולה לפגוע בגורם ההרתעה, וחקירת קטינים שלא על פי ההנחיות המיוחדות בעניין זה אינה עולה בקנה אחד עם מדיניות המשטרה, שלפיה יש למנוע ככל האפשר את תיוגם של קטינים כעבריינים.

2. בחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים), התשנ"ו-1996, ובחוק הנוער (שפיטה) נקבעו סמכויות המשטרה בכל הקשור למעצר של קטינים החשודים בביצוע עבירה ולתנאי המעצר. פקודות המטא"ר קובעות שיש להקפיד הקפדה יתרה לפני הפעלת סמכות המעצר כלפי קטינים.

**בדיקת התיקים העלתה שקטינים אחדים נעצרו אף שלא היתה עילה למעצר, או שלאחר המעצר לא נעשו הפעולות שלשמן נעצרו קטינים, ומעצרים היה לשווא. להלן דוגמאות אחדות:**

(א) קטין נעצר בחשד לניסיון התפרצות לדירה והודה בביצוע העבירה. למרות הודאתו נשאר הקטין במעצר עד יום המחרת והובא לבית משפט להארכת מעצרו בחמישה ימים לצורך השלמת חקירתו והגשת כתב אישום נגדו בתוך תקופת המעצר. בית המשפט לא אישר את הארכת המעצר

היות שהקטין הודה בזמן חקירתו בביצוע העבירה, והחקירה הסתיימה. (יודגש, כי לא היה בכוונת המשטרה לבקש את מעצרו של הקטין עד תום ההליכים).

(ב) שלושה קטינים נעצרו לאחר שתקפו נער ולקחו ממנו כמה חפצים. המשטרה טענה בבית המשפט שמעצרו דרוש כדי לאפשר את חקירתם בעניין אירועים דומים שאירעו לאחרונה. כעבור 24 שעות שוחררו הקטינים בלא שנעשו פעולות החקירה ששימשו עילה למעצרו. (יודגש, כי גם בעניינם של קטינים אלה לא התכוונה המשטרה לבקש מעצר עד תום ההליכים).

(ג) קטין נעצר מאחר שנכנס לקניון אף שהתחייב לפני המשטרה להימנע מכך. המשטרה נימקה את מעצרו בכך שיש להביאו לפני שופט כדי שישחרר אותו בתנאים שבית המשפט מוסמך להתנותם. באותו לילה שוחרר הקטין בתחנת המשטרה לאחר שחתם על התחייבות שלא להיכנס לקניון במשך 30 יום, בלי שהובא לפני שופט.

3. מדוחות שמסרו קציני מדור הנוער לאחר ביקורים ביחידות הנוער בשנים 1998 ו-1999 עולה, שלא תמיד נהגו בקטינים החשודים בביצוע עבירות כנדרש בפקודות המטא"ר. רוב הליקויים המפורטים בדוחות נוגעים לאי-התאמה של המבנים שבהם שוכנות יחידות הנוער לדרישות המיוחדות שקבעה המשטרה לעבודה עם בני נוער. לדוגמה: יחידת נוער חשיפה של מחוז תל אביב שוכנת בקומה שבה פועלת היחידה המרכזית של המחוז, ומשום כך אי אפשר להפריד בין קטינים לבגירים הממתינים לחקירתם במסדרונות; וביחידת הנוער של מרחב הירקון יש מצוקת חדרים קשה המכבידה על תפקוד היחידה ופוגעת ביכולת של עובדי הנוער לחקור קטינים אגב שמירה מרבית על פרטיותם. התוצאה היא, שבתנאים הקיימים אי אפשר ליישם את ההוראות שקבעה המשטרה לגבי הטיפול בקטינים שנועדו להגן עליהם מפגיעה מיותרת.

### הקשר עם שירות המבחן לנוער<sup>12</sup>

קצין מבחן לנוער (להלן - קצין מבחן) הוא עובד משרד העבודה והרווחה שהתמנה לפי פקודת המבחן [נוסח חדש], התשכ"ט-1969, ותפקידו, בין היתר, לטפל בקטינים, שחקירה פלילית העלתה שיש יסוד להעמידם לדין. יעדיו העיקריים של שירות המבחן לנוער כוללים מתן שירותי אבחון, פיקוח וטיפול פסיכו-סוציאלי לקטינים העוברים על החוק. פעילותו של השירות מבוססת על התפיסה שלפיה הדרך למניעת עבריינות ולהקטנת שיעורי הפשיעה אצל בני נוער, היא הפחתת המגע של הקטינים עם גופי אכיפת החוק, ולצד ענישה - התאמת דרכי טיפול אישיות. לשירות המבחן שלוש מטרות עיקריות: מניעת עבריינות, שיקום האוכלוסיות המטופלות באמצעות שינוי התנהגותן, וסיוע לבית המשפט בהתאמת דרכי הטיפול לקטין.

1. על פי חוק הנוער (שפיטה), אם בחקירה פלילית התגלה שיש יסוד להעמיד קטין לדין, תודיע על כך המשטרה לקצין מבחן, והוא יהיה רשאי להשתמש בסמכויותיו של פקיד סעד. פקודות המטא"ר קובעות, שעל יחידות הנוער לדווח לשירות המבחן על מעצר וכליאה של קטין, על כל פתיחה בחקירה נגדו ועל סיום החקירה ותוצאותיה; עוד קובעות הפקודות, שכלל על המשטרה להמתין עד שמונה שבועות לחוות דעת של קצין מבחן, לפני ההחלטה בדבר גורלו של תיק פלילי; בעבירות חמורות, או אם הקטין נתון במעצר, או אם יש לקטין תיקי חקירה שטרם נדונו, המשטרה

12 על היבטים נוספים הקשורים בפעילותו של שירות המבחן ובקשר בינו ובין המשטרה ראו בפרק הבא - על "שירות המבחן".

רשאית להעביר את התיק לתביעה לצורך הכנת כתב אישום נגדו, ולדווח על כך לשירות המבחן; שירות המבחן אינו נדרש למסור למשטרה חוות דעת על קטינים שחומר החקירה נגדם נגזז בהליך אי-תביעה. דיווח המשטרה לשירות המבחן על פתיחה בחקירה נעשה באמצעות "טופס הפניית קטין", שבו יש לרשום את פרטי הקטין, פרטים על העבירה שהוא חשוד בביצועה ועל אחרים שהיו מעורבים בה, אם הדבר דרוש.

#### ניתוח תוצאות עיבוד נתוני המדגם העלה את הממצאים האלה:

(א) 10%- מהתיקים הפליליים וב 24%-מתיקי האי-תביעה נמצאו ליקויים הנוגעים לקשר של המשטרה עם שירות המבחן: קטינים לא הופנו כלל לשירות המבחן או הופנו אליו באיחור, ולא סמוך למועד פתיחת החקירה כנדרש; וטופסי הפניות של קטינים נוסחו בצורה לאקונית, שאינה מאפשרת לסווג לפי חומרת הנסיבות של ביצוע העבירות. מהנתונים ניתן להסיק שלפחות ב-1,777 תיקים פליליים ולפחות ב-7,500 תיקי אי-תביעה נמצאו ליקויים הנוגעים לקשר עם שירות המבחן. (ב) בכמה קבוצות של תיקים פליליים, שיעור התיקים שנמצאו בהם ליקויים הנוגעים לקשר עם שירות המבחן היה גבוה מהשיעור הממוצע בכלל האוכלוסייה (10%): בתיקים במחוז ירושלים (22%); בתיקים הנוגעים לקטינים שלא היו להם רישומים על עבירות קודמות (24%); בתיקים הנוגעים לקטינים שנעצרו ונדרשו (28%).

בתיקי אי-תביעה הנוגעים לעבירות מסוג פשע היה שיעור התיקים שנמצאו בהם ליקויים הנוגעים לקשר עם שירות מבחן (48.6%) גבוה במובהק משיעורם בכלל האוכלוסייה (24%).

לדעת משרד מבקר המדינה, השיעור הגבוה של תיקי החקירה שהיו בהם ליקויים בקשר עם שירות המבחן, המעיד על כך שקטינים רבים לא הופנו לשירות מבחן כנדרש, מחטיא את המטרה שלשמה הופנו הקטינים לשירות המבחן - טיפול בהם עוד קודם שנכנסו למעגל הפשיעה כדי למנוע מהם להמשיך ולעבור עבירות - הושגה באופן מצומצם בלבד.

2. על קצין המבחן לעשות חקירה פסיכו-סוציאלית (להלן - חקירה) לכל קטין המופנה לטיפול לאחר שנפתח לו תיק פלילי, ולהזמין קטין שחומר החקירה בעניינו נגזז בהליך אי-תביעה עם הוריו לשיחת היכרות שמטרתה לאבחן את מצבו של הקטין, לדון עמו בעבירה שעבר ולבחון את נסיבותיה, ולהעריך את הצורך בטיפול בקטין. הפניית קטינים שננקט כלפיהם הליך אי-תביעה לשירות המבחן נועדה לאפשר טיפול בקטינים מוקדם ככל האפשר, ובכך להבטיח את התפתחותם התקינה ולמנוע מהם לעבור עבירות נוספות. ככלל, קצין מבחן אינו נדרש לחוות את דעתו על קטין שננקט כלפיו הליך אי-תביעה, שכן החלטת המשטרה לנקוט הליך זה היא החלטה סופית. למרות זאת, לעתים המשטרה מבקשת חוות דעת מקצועית של קצין מבחן בשאלה אם לגנוז סופית את חומר החקירה בהליך אי-תביעה או לפתוח לקטין תיק פלילי ולהעמידו לדין. חוות דעת כזאת נדרשת בעיקר כשמדובר בתיקי אי-תביעה הנוגעים לעבירות מסוג פשע ולעבירות של החזקת סמים ושימוש בהם.

מניתוח נתוני המדגם עלה, כי ב 12%-מתיקי האי-תביעה ביקשה המשטרה לקבל חוות דעת משירות המבחן; אך ב 37%- מהם לא התקבלו חוות דעת. בתיקים פליליים לא התקבלה חוות דעת לגבי 56% מהקטינים שהופנו לשירות המבחן (61% בשל עבירות מסוג עוון ו 56%-בשל עבירות מסוג פשע).

**כשהמשטרה אינה מקבלת משירות המבחן חוות דעת על קטין, נפגעת יכולתה להביא בחשבון בין מכלול שיקוליה בעניין העמדתו או אי-העמדתו לדין של הקטין את התמונה הכוללת של מצבו.**

3. יצוין, שהמשטרה אינה מקבלת משירות המבחן פרטים סטטיסטיים על קטינים שננקט כלפיהם הליך אי-תביעה, ושיירות המבחן מצא לנכון להזמין לשיחת היכרות, ובכלל זה על מספר הקטינים שנענו להזמנה ועל התרשמותו של קצין המבחן מהשיחה. לדעת משרד מבקר המדינה, נתונים אלה יש בהם כדי לסייע למשטרה בגיבוש מדיניות משותפת עם שירות המבחן בכל הקשור לטיפול בקטינים. יצוין, שעל פי נתוני שירות המבחן, כמחצית מהקטינים שהופנו אליו בגין תיקי אי-תביעה לא הוזמנו כלל לשיחה עם קצין מבחן או הוזמנו אך לא הגיעו, אך כמסתבר המשטרה אינה ערה לכך.

**לדעת משרד מבקר המדינה, בתום עשר שנים לנקיטת המדיניות המשותפת של המשטרה ושירות המבחן, שלפיה גניזת חומר חקירה בהליך אי-תביעה מלווה בהפניית הקטינים לטיפול בשירות המבחן, מן הראוי שהמשטרה, בשיתוף עם שירות המבחן, תעשה מחקר הערכה מקיף לבחינת יעילות הטיפול בקטינים אלה. מחקר כזה יאפשר גם לבחון אם הרעיון הטמון בהליך האי-תביעה - גניזת חומר החקירה ומתן טיפול מקצועי שנועד לסייע לקטין ולמנוע את חזרתו להתנהגות עבריינית - אכן עומד במבחן המציאות. במחקר יש להביא בחשבון כשלים שהיו בטיפול המשטרה או בטיפול שירות המבחן בקטינים ולאתר דרכי פעולה ראויות. בהתאם לכך גם יעודכנו מדיניות המשטרה ונוהלי עבודתה.**

### מניעת עבריינות נוער

תפקידם של עובדי הנוער הוא, בין היתר, לפעול למניעת עבריינות בקרב בני הנוער. בכלל זה מתפקידם לאתר קטינים בסיכון ולקיים פעולות הסברה המכוונות לקטינים ולקבוצות נוער, כדי לצמצם את הפשיעה בקרב בני נוער החשודים בביצוע עבירות או שהיו מעורבים בעבריינות אם כקרבנות ואם כעבריינים. בשנים האחרונות מסתמנת כוונה להגביר את הפעילות המשטרתית בתחום המניעה. הדבר בא לידי ביטוי, בין היתר, בשימת דגש בהתמקצעות הפעילות המשטרתית: הוספו תקני כוח אדם והוקצו עובדי נוער לכל אחד מתחומי הטיפול בנוער - חקירה, פקחנות ומניעה.

לפי הנחיית מח"ק מאפריל 2000<sup>13</sup>, תפקידם של עובדי הנוער המשמשים קציני המניעה, לשמש אנשי קשר בין יחידות הנוער לבין גופי החינוך והטיפול ברשויות המקומיות ולהשתלב בפעילויות המניעה השונות. עיקר עיסוקם של קציני המניעה הוא בפעולות הסברה בבתי ספר ובייזום פרויקטים למניעת עבריינות נוער בשיתוף עם מוסדות חינוך, גופי רווחה ורשויות מקומיות; במועד הביקורת הוחל בהכשרתם של קציני המניעה.

**מהדיווחים שמסרו יחידות הנוער למדור הנוער במטא"ר בשנים 1998-2000 (עד אוגוסט) אי אפשר ללמוד על היקף פעילות המניעה הנעשית ביחידות הנוער.**

13 ההנחיה הופצה בקרב יחידות השטח ביולי 2000.

רוב יחידות הנוער ציינו בטופסי הדיווח את מספר פעילויות המניעה שנעשו - סיורי מניעה, סיורים במוסדות חינוך וכו' - בלא לפרט את מהות הפעילות ומשכה; יש יחידות שדיווחו על מתן הרצאות בבתי ספר בלא לציין פרטים נוספים חשובים, כמו נושאי ההרצאות, פרק הזמן שיוחד להן, מי היו המרצים ולמי ניתנו ההרצאות; יחידות אחרות לא דיווחו על פעולות מניעה כלל.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה המשטרה שבהנחיה בעניין מניעת עבריינות נוער שהופצה בקרב יחידות הנוער ביולי 2000 נכללו כללים חדשים המחייבים את היחידות למסור דיווח מפורט יותר על פעולות המניעה שהן עושות, שיאפשר למדור הנוער לנתח את פעולותיהן.

1. אחד התפקידים המרכזיים של עובד נוער הוא בתחום הפקחנות - חשיפת עבירות על ידי נוכחות במקומות בילוי של בני נוער לצורך איתור עבריינים, גילוי עבירות ואיתור נערים במצוקה. החל בנובמבר 1998 מונו מקרב עובדי יחידות הנוער 164 פקחנים, שתפקידם ליוזם פעילות לחשיפת עבירות של בני נוער.

קצין פקחנות ארצי במדור הנוער עשה במהלך שנת 1999 ביקורות ביחידות הנוער, וממצאיהן הצביעו על מחדלים בתחום הפקחנות: במקצת היחידות פעילות הפקחנות אינה סדירה ואינה מתוכננת מראש, במקצתן עוסקים הפקחנים בעבודה השוטפת של היחידה, ואינם מקצים מזמנם לפעולות מיוחדות בתחום הפקחנות, ובמקצתן הפקחנים עוסקים אף בעבודות שונות של התחנה שאינן בתחום הנוער. משום כך היקף הפעילות של יחידות הנוער בתחום הפקחנות קטן מהנדרש. מדיווחים שהגיעו למדור הנוער עולה שביחידות נוער קטנות, שמספר עובדי הנוער בהן מצומצם, עובדי הנוער עוסקים בעבודה השוטפת ביחידה, כגון: טיפול בתיקי חקירה ובאירועים שוטפים, ואינם מתפנים לפעילות פקחנות סדירה ומתוכננת מראש. ביחידת הנוער שבתחנת המשטרה בבית שמש מוצב עובד נוער אחד בלבד, וביחידות הנוער שבתחנות המשטרה במגדל העמק, בבית שאן, בנצרת, בעירון, בראש פינה, בטירת כרמל ובזיכרון יעקב מוצבים שני עובדי נוער בלבד. ביחידות הנוער שבתחנות המשטרה בנצרת עילית, בעפולה ובטבריה היקף פעילות הפקחנות מצומצם גם משום שאין ברשות היחידות רכב מיוחד המיועד לפעילות זו.

2. בעקבות הגידול החד בשיעור הפשיעה בקרב בני נוער בשנים האחרונות, התחזקה במשטרה ההכרה בחשיבותן של פעולות מניעה לצמצום עבריינות הנוער, והמשטרה אימצה את התפיסה שהפתרון לבעיה צריך להיות רב-מערכתי, ודרושה פעולה משולבת ומתואמת עם גופי טיפול נוספים, כגון מערכת החינוך, מערכת אכיפת החוק, גופי רווחה, רשויות מקומיות וגופים ציבוריים. כדי לגבש מדיניות אחידה בתחום הטיפול בבני נוער, שעל פיה יפעלו כל יחידות הנוער שבתחנות המשטרה, אימץ מדור הנוער במטא"ר את הדגם "קהילה-משטרה", ושם לו למטרה להביא ליישומו בכל רחבי הארץ. על פי דגם זה, נציגי כל הגופים העוסקים בתחום זה יקימו ברשויות המקומיות צוותי היגוי משותפים העוסקים כל אחד בנושא שיוחד לו, והגופים יפעלו במשותף באחריות ראש הרשות המקומית.

כפועל יוצא של מגמה זו, פיתח אגף קהילה ומשמר אזרחי במטא"ר תכנית מניעה לבתי הספר, שנועדה להגביר את ביטחונם של התלמידים ושל צוות בית הספר באמצעות יצירת אקלים חיובי בבית הספר, התומך בפעילות משותפת למניעת עבריינות. האחריות להפעלת התכנית מוטלת על הנהלת בית הספר, ואיש משטרה משמש מנחה ויועץ לתכנית. תכנית המניעה מיושמת בבתי הספר בידי עובדי נוער ובידי שוטרים מיחידות שיטור קהילתי במשותף. על פי נתוני המשטרה, בשנת הלימודים התש"ס הופעלה התכנית ב-134 בתי ספר ומתוכנן להפעילה בשנת הלימודים התשס"א ביותר מ-200 בתי ספר.



מדיניות המשטרה בתחום הטיפול בבני נוער המעורבים בביצוע עבירות פליליות מבוססת על גישה טיפולית, שלפיה יש לתת לקטינים שעברו עבירה בפעם הראשונה, הזדמנות להשתקם ולחזור למוטב. כדי למנוע את תיוגם של קטינים כעבריינים ואת הידרדרותם לעבריינות, המשטרה גונזת בהליך אי-תביעה את חומר החקירה הנוגע להם, אם הם עומדים בתנאים מסוימים שקבעה בעניין זה. כגון: העדר רישום פלילי או תיק אי-תביעה קודם, נסיבות העבירה קלות, והקטין הודה בביצוע העבירה והביע חרטה.

ממצאי הביקורת הצביעו על שיעור גבוה של תיקי חקירה הנוגעים לקטינים שהיו בהם ליקויים. הועלו ליקויים בסיווג תיקי חקירה: נקיטת הליך אי-תביעה אף שלא התמלאו התנאים לנקיטתו, ומנגד פתיחת תיקים פליליים לקטינים אף שהנסיבות איפשרו נקיטת הליך אי-תביעה. חריגה מן הכללים שקבעה המשטרה, שנועדו לאפשר מתן הזדמנות חד-פעמית לקטין שמעד בפעם הראשונה, אינה עולה בקנה אחד עם מדיניות המשטרה ועלולה להביא ליחס של איפה ואיפה כלפי קטינים.

הביקורת העלתה, שהיו ליקויים גם בהליכי החקירה של קטינים: קטינים נעצרו אף שלא היתה עילה מוצדקת למעצרו, יש שהחקירה לא מוצתה, ולכן נסגרו תיקים מחוסר ראיות, ויש שחקירות התמשכו זמן רב. על המשטרה לרענן בקרב עובדי הנוער את ההוראות הנוגעות לטיפול בקטינים.

בביקורת הועלו ליקויים גם בקשר בין המשטרה לשירות המבחן לנוער, שאמור לתת טיפול מקצועי לקטינים שהיא מפנה אליו, לסייע בשיקומם ולמנוע את חזרתם להתנהגות עבריינית: קטינים הופנו לשירות המבחן באיחור או לא הופנו אליו כלל, ויש שהמשטרה מסרה לשירות המבחן רק חלק מהפרטים הדרושים על הקטינים שהפנתה אליו. עקב כך לא התאפשר לשירות המבחן לטפל בכל הקטינים הזקוקים לטיפול. קטינים שלא עברו עבירות קודמות נפגעים יותר מכול אם אינם מקבלים טיפול מתאים, שכן ייתכן שמעידתם לא היתה אלא איתות על מצוקה, וטיפול במועד עשוי למנוע את הידרדרותם.

עוד נמצא, שבנוגע ליותר ממחצית הקטינים שהפנתה המשטרה לשירות המבחן לאחר שפתחה להם תיקים פליליים, לא נתן לה שירות המבחן חוות דעת בדבר הדרך המומלצת להמשך הטיפול בתיקים אלה; סדרי העבודה המשותפים של המשטרה ושירות המבחן, שלפיהם יש להפנות אליו את כל הקטינים שחקרה, יוצרים עומס על שירות המבחן, והוא אינו ערוך ואינו מסוגל לטפל ביסודיות הראויה בכל הקטינים המופנים אליו. על המשטרה ושירות המבחן לחפש דרכים לשיפור התיאום ביניהם ולקבוע במשותף באילו נסיבות חיוני להפנות קטינים לשירות המבחן, כדי שיסייע במניעת חזרתם למעגל הפשיעה.

## שירות המבחן לנוער

שירות המבחן לנוער (להלן - שירות המבחן או השירות) הוא שירות ממלכתי הפועל באגף לשירותי תקן שבמשרד העבודה והרווחה. השירות עוסק באבחון מצבם של קטינים העוברים על החוק, טיפול פסיכו-סוציאלי בהם ופיקוח עליהם. פעילותו של השירות מבוססת על הגישה שלפיה עבריינות של קטינים היא בדרך כלל ביטוי של מצוקה וחוסר הסתגלות אישית וחברתית, והדרך למניעתה היא, לצד הענישה, התאמת דרכי טיפול פרטניות לקטין. לשירות המבחן שלוש מטרות עיקריות: מניעת עבריינות, שיקום קטינים באמצעות שינוי התנהגותם וסיוע לבית המשפט בהתאמת דרכי הטיפול לקטין. המשטרה מפנה לטיפולו של השירות קטינים בני 12-18 החשודים בביצוע עבירות פליליות לאחר שפתחה בחקירתם<sup>14</sup>. בשנת 1998 הופנו לשירות המבחן כ-17,900 קטינים, שהיו מעורבים בכ-30,600 אירועים פליליים; בשנת 1999 הופנו לשירות כ-20,400 קטינים, שהיו מעורבים בכ-34,400 אירועים פליליים - גידול של כ-14% במספר המופנים לשירות ושל 12.5% במספר האירועים הפליליים שבגינם הופנו. בסוף שנת 1999 היו בתקן השירות 159.25 משרות של קציני מבחן לנוער (להלן - קציני מבחן) ו-38.25 משרות של עובדי מינהל.

על קציני המבחן הפועלים בשירות להיפגש עם הקטינים; לאבחן את מצבם ולבדוק את נסיבות ביצוע העבירה; להחליט במידת הצורך על דרך הטיפול המתאימה להם ולשלוח למשטרה חוות דעת עליהם, הכוללת המלצה בדבר המשך הטיפול בתיק החקירה: סגירת התיק או העמדה לדין. ההמלצה דרושה כדי למנוע מקטינים שאין הצדקה לנקוט כלפיהם אמצעי טיפול או ענישה, את התהליך הכרוך במשפט פלילי. ההחלטה הסופית בעניין גורל תיק החקירה נתונה בידי המשטרה או בידי פרקליטות המדינה, ואולם לחוות הדעת של קצין המבחן יש משקל לא מבוטל בשיקולים הקודמים לקבלתה. קטין שהוחלט להעמידו לדין נשפט בבית המשפט לנוער; אם קבע בית המשפט שהקטין עבר את העבירה, שירות המבחן מגיש תסקיר בעניינו, הכולל המלצה בדבר דרכי הטיפול המתאימות לו או העונש שראוי לתת לו. בינואר 1998 החלו קציני המבחן גם בהכנת תסקירים על בני נוער במהלך מעצרים על פי בקשות של בתי המשפט (ראו להלן). כמו כן מטפלים קציני המבחן בקטינים שבית המשפט החליט להעמידם במבחן.

סמכויותיו ותפקידיו של שירות המבחן הוגדרו בחוקים ובתקנות, שהעיקריים בהם הם אלה: חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971 (להלן - חוק הנוער [שפיטה]), והתקנות שהותקנו על פיו, שהם הבסיס החוקי לפעולותיו של שירות המבחן בכל הקשור לטיפול בקטינים העוברים על החוק; פקודת המבחן [נוסח חדש], התשכ"ט-1969; תקנות העמדת עבריינים במבחן (שירותי מבחן), התשי"ט-1959; וחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים), התשנ"ו-1996 (להלן - חוק המעצרים). פקודת המבחן [נוסח חדש], עוסקת, בין היתר, בעבריינים שבית המשפט החליט שלא להרשיעם אלא להעמידם במבחן. בית המשפט אינו רשאי לתת צו מבחן אלא לאחר קבלת חוות דעת מקצין מבחן; תקנות העמדת עבריינים במבחן (שירותי מבחן), מסדירות את הפעולות המינהליות הנוגעות לצו המבחן וקובעות את המבנה הארגוני של השירות ואת תחומי אחריותם של בעלי התפקידים בו. על פי התקנות, שר העבודה והרווחה ממנה קצין מבחן ראשי, קציני מבחן מחוזיים וקציני מבחן לנוער שהם עובדים סוציאליים בהכשרתם.

14 לגבי הטיפול בקטינים בני פחות מ-12 ראו ברוח זה, בפרק "הטיפול בקטינים עוברי חוק שאינם נושאים באחריות פלילית".

על פי החוק לתיקון דיני ראיות (הגנת ילדים), התשט"ו-1955, מינה שר המשפטים חלק מקציני המבחן לשמש גם חוקרים של ילדים שגילם עד 14, שנפלו קרבן לאלימות הוריהם או היו קרבן לעבירות מין, עדים להן או חשודים בביצוען. בשנת 1998 עשה שירות המבחן כ-4,000 חקירות של ילדים ובשנת 1999 יותר מ-5,000 חקירות. בשנת 1999 הוקצו 26.5 משרות לחוקרי ילדים.

בחודשים מאי - אוקטובר 1999 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בשירות המבחן. הביקורת נעשתה בהנהלת השירות ובארבעה ממחוזותיו: מחוז תל אביב, מחוז המרכז, מחוז ירושלים ומחוז הדרום. בפרק הקודם בדוח זה נבחן טיפול המשטרה בעבירות פליליות של בני נוער; בפרק זה נבדקו בעיקר תפקודו של שירות המבחן וקשרי העבודה בינו לבין המשטרה. במהלך הביקורת התקיימו פגישות עם מנהלת שירות המבחן ועם ארבע קצינות מבחן מחוזיות; נותחו נתונים מרוכזים שהופקו ממערכת המידע הממוחשבת של השירות; ונעשתה בדיקה מדגמית של 97 תיקים של קטינים שכללו 159 הפניות שהעבירה המשטרה לארבעת מחוזות השירות האמורים. שני הפרקים יחדיו - טיפול המשטרה בעבירות פליליות של בני נוער ושירות המבחן - אמורים לתת תמונה כוללת על טיפולם המשולב של שני הגופים בבני נוער החשודים בביצוע עבירות פליליות.

### חקירה פסיכו-סוציאלית והכנת חוות דעת למשטרה

טיפולו של שירות המבחן בקטינים החשודים בביצוע עבירה פלילית מתחיל עוד לפני העמדתם לדין, כאשר המשטרה מפנה לטיפולו כל קטין שהיא סבורה שיש יסוד להעמידו לדין.

המשטרה מפנה, כאמור, לשירות המבחן קטינים שנפתח להם תיק פלילי, דהיינו שהוחל בהליכים להגשת כתב אישום נגדם, וקטינים שתיק החקירה שנפתח להם נגנז בהליך אי-תביעה. על קצין המבחן לחקור חקירה פסיכו-סוציאלית (להלן - חקירה) כל קטין המופנה לטיפולו לאחר שנפתח לו תיק פלילי. לשם ביצוע החקירה עליו ליצור היכרות מעמיקה עם הקטין וסביבתו באמצעות שיחות עמו ועם והוריו ואיסוף מידע על מצבו האישי, על יחסיו עם בני משפחתו, על תפקודו בבית הספר או במקום העבודה וכו'. החקירה נועדה למטרות אלה:

1. למצוא את הסיבות שהביאו את הקטין לביצוע העבירה, לאבחן את מצבו, להעריך את צרכיו ולבחור את דרכי הטיפול המתאימות לו (המשך טיפול של קצין המבחן או טיפול של אחד מגופי החינוך והרווחה האחרים בקהילה) כדי לשפר את תפקודו ולמנוע ממנו להמשיך ולעבור עבירות.
2. להמליץ למשטרה או לפרקליטות על העמדתו או אי-העמדתו לדין של הקטין. כמתחייב מחוק הנוער, אין להעמיד לדין קטין שטרם מלאו לו 13 שנים, אלא לאחר התייעצות עם קצין מבחן. בהנחיית מחלקת החקירות של המשטרה ובנוהל שירות המבחן נקבע שנדרשת המלצה של קצין מבחן גם כשמדובר בקטינים בני יותר מ-13.
3. כאשר מוגש כתב אישום - לאפשר לקצין המבחן להכין על בסיס החקירה תסקיר על מצבו של הקטין, הכולל המלצה על דרכי הטיפול בו. את התסקיר מגיש קצין המבחן לבית המשפט לאחר שזה קבע שהקטין עבר את העבירה המיוחסת לו בכתב האישום. אם הופנה קטין בשל תיק אי-תביעה, על קצין המבחן לזמן אותו ואת הוריו לשיחת היכרות שמטרתה לאבחן את מצבו של הקטין, לדון עמו בעבירה שעבר ולבחון את נסיבותיה ולהעריך אם הוא זקוק להמשך טיפול של קצין מבחן או לטיפולו של גוף אחר. יצוין, שקצין מבחן אינו נדרש להגיש חוות דעת כשקטין מופנה אליו בשל תיק אי-תביעה, שכן ככלל, החלטת המשטרה לנקוט הליך אי-תביעה היא החלטה סופית. ואולם אם ביקשה המשטרה חוות דעת, וכן כשמדובר בתיקי אי-תביעה הנוגעים לעבירות מסוג פשע ובתיקי אי-תביעה הנוגעים לעבירות של החזקת סמים ושימוש בהם (להלן - תיק אי-תביעה סמים), נדרשת חוות דעת של קצין המבחן הכוללת המלצה

למשטרה אם לגנוז סופית את חומר החקירה בהליך אי-תביעה או לפתוח תיק פלילי ולהעמיד לדין את הקטין.

ב-100 מ-159 ההפניות שבדק משרד מבקר המדינה נדרשו קציני המבחן להגיש חוות דעת למשטרה. 71 הפניות נגעו לתיקים פליליים ו-29 לתיקי אי-תביעה סמים<sup>15</sup>. בדיקת פעולותיו של שירות המבחן לאחר קבלת ההפניות האמורות העלתה, שלעתים היו עיכובים בחקירת הקטינים ובהכנת חוות הדעת למשטרה ולעתים לא נשלחה חוות דעת כלל. להלן הפרטים:

### עיכובים בחקירה

בחוק הנוער נקבע ש"אין להעמיד קטין לדין בשל עבירה אם עברה שנה מיום ביצועה אלא בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה". הוראה זו נועדה להביא לביצוע מהיר של ההליכים הכרוכים בטיפול בקטינים עבריינים כדי למנוע את ההפרעה העלולה להיגרם מהתמשכות ההליכים לתהליך התבגרותם של הקטינים ולשיקומם. כדי שהטיפול בשיקומו של הקטין יתחיל סמוך ככל האפשר למועד פתיחת תיק החקירה, המשטרה מפנה את הקטין לשירות המבחן עוד קודם שהיא מחליטה אם להעמידו לדין.

לפי לוח הזמנים שקבע השירות, קטין בעל תיק פלילי שהפנתה המשטרה לשירות יוזמן עם הוריו לפגישה עם קצין מבחן סמוך ככל האפשר למועד קבלת ההפניה ולא יאוחר מ-30 יום מאותו מועד; קטין בעל תיק אי-תביעה סמים שהופנה לשירות המבחן יוזמן עם הוריו לקצין מבחן לשיחת היכרות שמועדה לא יאוחר מ-14 יום מהמועד שבו התקבלה ההפניה בשירות.

הבדיקה העלתה, שבעקבות 24% מההפניות שבהן נדרש שירות המבחן להגיש חוות דעת, החל האבחון והטיפול לאחר המועד שנקבע בנוהלי השירות: בעקבות 4% מההפניות לא הוזמנו הקטינים והוריהם כלל לפגישה עם קצין המבחן לחקירה פסיכו-סוציאלית, והטיפול בהם החל רק לאחר שהוגש נגדם כתב אישום; ובעקבות 20% מההפניות הוזמנו הקטינים והוריהם לפגישה ראשונה עם קצין המבחן באיחור - יותר מחודש ועד שבעה חודשים ממועד קבלת ההפניה.

### אי-משלוח חוות דעת או עיכובים בשליחתן

בנוגע לתיקים פליליים, נקבע בנוהלי שירות המבחן שקצין המבחן ישלח חוות דעת למשטרה בתוך שמונה שבועות מיום קבלת ההפניה של הקטין לשירות. כשמדובר בתיקי אי-תביעה סמים, על קצין המבחן למסור את חוות דעתו למשטרה בתוך שלושה חודשים ממועד קבלת ההפניה, ועל פי בקשתו המנומקת ניתן להאריך פרק זמן זה בחודש.

מהבדיקה עלה כי בעקבות 43% מההפניות שנדרשה בהן חוות דעת, לא שלחו קציני המבחן את חוות דעתם למשטרה או שלחו את חוות הדעת באיחור, כמפורט בטבלה להלן:

15 59 ההפניות האחרות נגעו לתיקי אי-תביעה; מזה 11 לתיקים שנפתחו בשל עבירות מסוג פשע.

| ההפניות שבעקבותיהן נשלחה חוות דעת באיחור               |                      | מספר ההפניות שבעקבותיהן לא נשלחה חוות דעת ושיעורן | מספר שדרשה בהן חוות דעת | סוג שבגללו התיק הופנה |
|--------------------------------------------------------|----------------------|---------------------------------------------------|-------------------------|-----------------------|
| פרק הזמן שעבר ממועד קבלת ההפניה עד משלוח הדעת (בחדשים) | מספר ההפניות ושיעורן |                                                   |                         |                       |
| 9-3                                                    | 8 (11%)              | 20 (28%)                                          | 71                      | תיק פלילי             |
| 10-5                                                   | 12 (41%)             | 3 (10%)                                           | 29                      | תיק אי-תביעה סמים     |
|                                                        | 20 (20%)             | 23 (23%)                                          | 100                     | ס"ה                   |

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2000 הסביר שירות המבחן, כי בעקבות 7 הפניות (מ-23) לא נשלחה חוות דעת למשטרה בשל הסדרים מקומיים שנקבעו בין מחוזות השירות לבין תחנות המשטרה באותם המחוזות; השירות ציין שבמחוז ירושלים למשל, נהוג לשלוח חוות דעת על קטין רק אם קצין המבחן ממליץ על סגירת תיקו, ובמחוז באר שבע ובמחוז תל אביב לא נהוג לשלוח חוות דעת אם הקטין כבר הופנה לשירות בעבר. לא היה לשירות כל הסבר לאי-משלוח חוות דעת למשטרה בעקבות 16 ההפניות האחרות.

יצוין, שבביקורת שעשה משרד מבקר המדינה במשטרה בחדשים ספטמבר 1999 עד מאי 2000 נבדקו בבדיקה מדגמית 517 תיקי חקירה שנפתחו לקטינים בשנים 1998 ו-1999, מהם 350 תיקים פליליים, והועלה כי בעניין 196 מהתיקים הפליליים (56%), שעסקו ב-241 קטינים, לא קיבלה המשטרה חוות דעת של שירות המבחן. שירות המבחן, שבדק בבדיקה מדגמית 42 מהתיקים האלה, הסביר גם בעניין זה כי העדר חוות הדעת נובע, בין היתר, מהסדרים מקומיים שנקבעו בין יחידות המשטרה לבין מחוזות השירות.

אשר לעיכובים במשלוח חוות הדעת למשטרה, בעיקר בתיקי אי-תביעה סמים, מסר שירות המבחן בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא אכן מתקשה לעמוד בלוח הזמנים הקבוע בנוהל.

איחור ניכר בהעברת חוות הדעת של שירות המבחן למשטרה, או אי-משלוח חוות דעת, פוגעים ביכולת המשטרה להביא בחשבון בין מכלול שיקוליה לגבי העמדתו או אי-העמדתו לדין של קטין את התמונה הכוללת של מצבו. כמו כן, בהעדר חוות דעת הנוגעות לתיקי אי-תביעה סמים, המשטרה אינה יודעת אם הקטין שיתף פעולה בתהליך הטיפול ששירות המבחן המליץ עליו ומה היו תוצאות הטיפול. שיתוף הפעולה של הקטין בטיפול שניתן לו, אם נדרש כזה, והצלחת הטיפול הם תנאי לגניזה סופית של חומר החקירה בהליך אי-תביעה.



מהאמור לעיל עולה, ששירות המבחן, בכוח האדם העומד לרשותו, אינו מצליח לעמוד בתפקידים שקבע לעצמו בשיתוף עם המשטרה ולטפל כראוי בכל ההפניות הנשלחות אליו, שמספרן הולך גדל. קציני המבחן אינם מצליחים להיפגש עם הקטינים שהופנו לשירות בתוך פרק הזמן שנקבע לכך ואינם מספיקים להעביר למשטרה חוות דעת על כל קטין שהופנה אליהם. בנסיבות אלה נוצרו הסדרים מקומיים, לא רשמיים, בין שירות המבחן למשטרה ואמות מידה שונות לקביעת ההפניות שבעניינן יש צורך במשלוח חוות דעת. לדעת משרד מבקר המדינה, בהתחשב במגבלות כוח האדם של שירות המבחן, על השירות והמשטרה לקבוע במשותף סדרי קדימויות לטיפול בקטינים ולמשלוח חוות הדעת בעניינם למשטרה ולעגן זאת בהנחיות.

#### שיתוף פעולה עם גופי חינוך ורווחה בקהילה

לשירות המבחן הנהלה ארצית, שבראשה עומד קצין מבחן ראשי, והוא פועל בשישה מחוזות הנחלקים ל-26 נפות. פריסת משרדי השירות בכל רחבי הארץ נועדה, בין היתר, לאפשר יצירת קשר בין שירות המבחן לקהילה שבה מתגורר הקטין. לקשר זה יש חשיבות בעיקר מסיבות אלה:

1. בשלב החקירה הוא מאפשר לקצין המבחן לאסוף מידע על התפתחות הקטין ומצבו גם מגופי חינוך ורווחה בקהילה, כמו לשכות לשירותים חברתיים, יחידות לקידום נוער, בתי ספר ופנימיות. מידע זה דרוש הן כדי לאמת את המידע שהתקבל מהקטין ומהוריו והן כדי להשלים את תמונת מצבו של הקטין.
2. בשל כל התפקידים המוטלים עליו, קצין המבחן אינו יכול להיות היחיד המטפל בכל מגוון הבעיות של הקטין ומשפחתו. אם לאחר סיום החקירה יש צורך להערכתו בטיפול של גוף אחר בקטין, הקשר עם הקהילה מקל עליו למצוא לקטין את מסגרת הטיפול המתאימה לו ביותר בסביבת מגוריו ולתאם עם הגוף המטפל את המשך הטיפול.

שירות המבחן אינו מקיים חקירה יסודית ומקיפה, הכוללת איסוף מידע מרבי על הקטין, לגבי כלל הקטינים שהופנו לטיפולו: בדיקת הרישומים על פעולות האבחון והטיפול של קציני המבחן העלתה, שהשלמת המידע על מצבו של הקטין על ידי פנייה לגופים אחרים בקהילה שבקרבה הוא חי והתיאום עמם בכל הקשור להמשך הטיפול בו אינם חלק מובנה וקבוע בהליכי החקירה, הטיפול והכנת התסקירים לבית המשפט: בבדיקת 39 תיקים של קטינים בשירות המבחן, הכוללים 71 הפניות של המשטרה בשל תיקים פליליים, נמצא שב-17 (43%) מהתיקים, התבסס המידע על מצבו של הקטין רק על מה שמסרו הקטין והוריו לקצין המבחן, וקציני המבחן הסתפקו במידע זה ולא פנו לגופים נוספים בקהילה כדי לברר אם יש להם מידע נוסף על הקטין ומשפחתו. ב-5 (כ-13%) מהתיקים נמצא, שקצין המבחן לא תיאם עם גוף טיפולי בקהילה את המשך הטיפול בקטין, אף שמהרישומים בתיק עולה שהיה לכאורה צורך בהמשך הטיפול.

נושא זה הועלה גם בישיבת קציני המבחן המחוזיים בפברואר 1999. בפרוטוקול הישיבה צוין כי "קציני המבחן נמנעים מלפנות לבתי הספר באופן גורף. הפניה של קציני המבחן לבתי הספר מועטה ביותר וזה פוגע בחקירה הפסיכו-סוציאלית. יש צורך בקשר עם בתי הספר גם לבניית תכניות

טיפוליות. יש למצוא דרכים לשיתוף פעולה עם ביה"ס ובמיוחד עם היועצות. מוצע לקיים דיון משותף עם מערכת החינוך. עד מועד סיום הביקורת לא התקיים הדיון המוצע. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר שירות המבחן, שעד חודש יוני 2001 הוא יפעל לקיים דיון עם מערכת החינוך לקביעת דרכים לשיתוף פעולה ולהעברת מידע על הקטין בלי להפר את חובת החיסיון.

### הטיפול בקטינים שהופנו לשירות בשל תיק אי-תביעה

בראשית 1990 החלו המשטרה ושירות המבחן להפעיל הסדר משותף שבו המשטרה מפנה לשירות המבחן קטינים שהוחלט שלא לנקוט לגביהם הליך פלילי אלא הליך אי-תביעה. ההסדר נעשה משום שהניסיון הראה שאצל מקצת הקטינים ביצוע העבירה הוא בבחינת איתות על מצוקה ובעיות בתפקוד, וטיפול מקצועי בהם בשלבים הראשונים של המצוקה עשוי להבטיח את התפתחותם התקינה ולמנוע מהם לעבור עבירות בעתיד.

1. מבדיקת נתוני המערכת הממוחשבת של שירות המבחן (להלן - נתוני השירות) עולה, כי רק חלק מהקטינים שהמשטרה הפנתה לשירות בשל תיק אי-תביעה הוזמנו לשיחה עם קצין המבחן כנדרש בהנחיית השירות. לדוגמה: בשנת 1998 הפנתה המשטרה לשירות המבחן 9,525 קטינים ב-10,344 הפניות בגין תיקי אי-תביעה, אך קציני המבחן נפגשו רק עם 3,137 (33%) מהם, ואילו 4,465 (47%) מהם לא הוזמנו כלל לשיחה עם קצין המבחן או הוזמנו אך לא באו. אשר ליתר המופנים (20%) - תוצאות הטיפול בהם לא הוזנו למערכת הנתונים הממוחשבת של השירות, או הוזנו נתונים שגויים בעניינם, ולפיכך לא ניתן לדעת אם קציני המבחן יצרו עמם קשר כלשהו.

הביקורת העלתה, שבמחוז המרכז של השירות שיעור הקטינים שלא הוזמנו לשיחה או הוזמנו אך לא באו היה 57%, במחוז תל אביב היה שיעורם 50%, במחוז הדרום 31% ובמחוז ירושלים 29%. קצינות המבחן המחוזיות של מחוז המרכז ושל מחוז תל אביב הסבירו למשרד מבקר המדינה, שכל ההפניות בשל תיק אי-תביעה מועברות אליהן, והן מחליטות אילו קטינים להזמין, מאחר שבשל "עומס עבודה" אי אפשר להזמין את כל הקטינים המופנים לשירות המבחן. קצינות המבחן המחוזיות של מחוז הדרום ושל מחוז ירושלים הסבירו, שככלל הונחו קציני המבחן להזמין לשיחת אבחון את כל הקטינים שהופנו למחוז בגין תיק אי-תביעה, וכאשר מצטבר במחוז מספר רב של הפניות, יש שכדי להתגבר על העומס מייחדים שניים עד שלושה ימים מרוכזים לשיחות עם קטינים אלה. אמנם בדרך זו הוגדל שיעור הקטינים שנפגשו עם קציני המבחן במחוזות ירושלים והדרום, אולם זהו פתרון חלקי בלבד לבעיה, שכן גם בשני המחוזות האלה לא התקיימו פגישות עם כל הקטינים.

2. כאמור, הפניית הקטינים לשירות המבחן בשל תיק אי-תביעה נועדה להביא לאיתור הקטינים הזקוקים לטיפול ולטיפול בהם בשירות המבחן או במסגרות אחרות בקהילה. מנתוני השירות עולה, שקציני המבחן המשיכו לטפל רק ב-24 (כרבע אחוז) מ-9,525 קטינים כאלה שהופנו לשירות בשנת 1998. שירות המבחן לא ריכז נתונים על הקטינים שהופנו לטיפול במסגרות אחרות בקהילה, ולפיכך לא ניתן לדעת מהו מספרם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר שירות המבחן, שבגלל עומס העבודה המוטל על קציני המבחן, לא הוזמנו לשירות כל הקטינים שהופנו אליו בשל תיק אי-תביעה, וכי מאותה סיבה מספר הקטינים שהשירות ממשיך לטפל בהם הוא קטן ביותר והטיפול בהם אינו בעדיפות גבוהה. השירות מסר כי עד יוני 2001 הוא יפעל לקביעת אמות מידה אחידות להזמנת קטינים המופנים אליו בשל תיק אי-תביעה, והוראות בדבר דיווח מעקב על מידת ההיענות של הקטינים להזמנות ועל רישום דרכי הטיפול שנקבעו לקטין והגוף המטפל בו.



המשטרה מפנה קטינים לשירות המבחן בשל תיקי אי-תביעה במטרה למנוע את כניסתם למעגל הפשע, על ידי מתן טיפול מקצועי בשלבים הראשונים של מעורבותם בפלילים. אולם הפניית הקטינים לשירות אינה משיגה את מטרותיה, בין היתר משום שקציני המבחן לא נפגשו כלל עם לפחות כמחצית מהקטינים. כמו כן, בהעדר רישום מרוכז לא ניתן לוודא שכל הקטינים שנקבע כי הם זקוקים לטיפול אכן קיבלו טיפול בשירות המבחן או בגוף טיפולי אחר בקהילה. יתרה מזו, שירות המבחן לא ניהל מעקב שיטתי אחר סדרי הטיפול בקטינים אלה, ולפיכך לא ניתן להעריך את דרכי הטיפול בהם ואת תוצאותיו. בשל כל אלה יש להניח שקטינים רבים אינם זוכים לטיפול מקצועי בשלב המוקדם שעשוי למנוע מהם להמשיך ולבצע עבירות. את מחיר ההידרדרות של הקטינים לחיי פשע עלולים לשלם בהמשך הדרך לא רק הקטין עצמו אלא גם משפחתו, הקהילה שבה הוא חי והחברה כולה.

לדעת משרד מבקר המדינה, בתום עשר שנים להפעלת ההסדר שלפיו גניזת חומר חקירה בהליך אי-תביעה מלווה בהפניית הקטינים לטיפול בשירות המבחן, מן הראוי ששירות המבחן יעשה, רצוי בשיתוף המשטרה, מחקר הערכה מקיף לבחינת היעילות של הטיפול בקטינים אלו. מחקר כאמור יאפשר גם לבחון אם הרעיון הטמון בהליך אי-תביעה - גניזת חומר החקירה ומתן טיפול מקצועי שיסייע לקטין וימנע את המשך התנהגותו העבריינית - אכן משיג את מטרתו, ואם לא - מהם הכשלים בביצועו ואילו הן דרכי הפעולה הראויות. בהתאם לכך גם יעודכנו נוהלי העבודה המשותפים של המשטרה והשירות בתחום זה. בעת עריכת המחקר יש להביא בחשבון כשלים בטיפול המשטרה בבני הנוער (שפורטו בפרק הקודם) וכשלים של שירות המבחן שצוינו לעיל.

### הטיפול בתיקי אי-תביעה הנוגעים לעבירות של שימוש בסמים

להלן בטבלה מספר הקטינים שהופנו לשירות המבחן בשל עבירות סמים (תיקים פליליים ותיקי אי-תביעה) בשנים 1995-1999, ושיעורם מכלל המופנים לשירות:

| השנה | מספר המופנים לשירות המבחן בשל עבירות סמים | שיעור המופנים בשל עבירות סמים מכלל המופנים לשירות המבחן (באחוזים) |
|------|-------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| 1995 | 1,040                                     | 7.2                                                               |
| 1996 | 1,163                                     | 7.3                                                               |
| 1997 | 1,852                                     | 11.1                                                              |
| 1998 | 2,431                                     | 13.6                                                              |
| 1999 | 2,761                                     | 13.5                                                              |

מהנתונים שלעיל עולה שבשנים 1995-1999 גדל מספר המופנים לשירות המבחן בשל עבירות סמים פי 2.7, ושיעורם מכלל המופנים לשירות כמעט הוכפל. על פי פקודת הסמים המסוכנים [נוסח חדש], התשל"ג-1973, השימוש בסמים מסוכנים הוא עבירה על החוק. אולם על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, שעודכנה בשנת 1996 והוחל ביישומה ב-1997, קטין שנפתחה נגדו חקירה בשל "שימוש או החזקת סמים מסוכנים לצורך שימוש עצמי (למעט הזרקה והסנפה של סמים)", ניתן לנקוט כלפיו הליך של אי-תביעה. כאמור, החלטת המשטרה על נקיטת הליך אי-תביעה כלפי קטין החשוד בביצוע עבירות סמים היא "על תנאי", עד קבלת חוות דעת של קצין מבחן, ובה המלצה אם לגנוז סופית את חומר החקירה בהליך אי-תביעה או להעמיד את הקטין לדין. הליך זה אמור להבטיח שתיקו של הקטין לא ייסגר אלא אם כן פנה לשירות המבחן ושיתף פעולה בעניין הטיפול.

ל"טופס הפניית קטין" שהמשטרה שולחת לשירות המבחן היא מצרפת "טופס אזהרת קטין - אי תביעה סמים" החתום בידי הקטין והוריו. בטופס האזהרה הם מאשרים כי ידוע להם שעדיין לא הוחלט אם לפתוח תיק פלילי ולהגיש כתב אישום או לגנוז את חומר החקירה בהליך אי-תביעה; וכי הובא לידיעתם שהודעה על החקירה תישלח לשירות המבחן, והמשטרה ממליצה להם להיענות להזמנת השירות ולשתף עמו פעולה; וכי לאחר שתקבל המשטרה את חוות הדעת של השירות היא תחליט כיצד לנהוג ותודיע להם על כך.

מנתוני השירות עולה, כי בשנת 1998 הפנתה אליו המשטרה 1,180 קטינים בשל 1,203 תיקי אי-תביעה סמים. עוד עולה מהנתונים, שרק עם 621 (כ-53%) מאותם קטינים קיימו קציני המבחן שיחת היכרות; עם 184 (כ-15%) מהקטינים לא נוצר כל קשר, אם משום שלא הוזמנו לשיחה אצל קציני המבחן ואם משום שהוזמנו אך לא באו לשיחה; ואשר ליתר 375 הקטינים (כ-32%), קציני המבחן לא הזינו למערכת הנתונים הממוחשבת מידע על ההחלטות שהתקבלו בעניינם, או שהזינו נתונים שגויים או ציינו כי "התיק נסגר במשטרה", ומשום כך אי אפשר לדעת כיצד טופלו הקטינים בשירות המבחן, והאם אמנם טופלו.

יצוין, כי רק לגבי 10 מ-621 הקטינים שלפי הנתונים התקיימה עמם שיחת היכרות, נרשם כי קציני המבחן המשיכו לטפל בהם לאחר השיחה; כלומר השירות נתן טיפול מקצועי רק ל-0.85% מהקטינים שהופנו אליו בשל תיקי אי-תביעה סמים; אין נתונים על ההחלטות שהתקבלו בעניין יתר הקטינים שקציני המבחן נפגשו עמם, ולפיכך לא ניתן לדעת לגבי כמה מהם הוחלט כי יש צורך בהמשך הטיפול בהם וכמה הופנו לשם כך לגוף טיפולי בקהילה.

הליך אי-תביעה "על תנאי" בעבירות סמים אמור להבטיח ששירות המבחן ייתן טיפול הולם לקטין כתחליף להליך פלילי נגדו. מהאמור לעיל עולה, שמטרתו של הליך זה הושגו באופן מצומצם בלבד, שכן קציני המבחן לא נפגשו כלל עם שיעור ניכר מהקטינים שהופנו אליו, ולגבי חלק ניכר מהם אין בידי מידע מרוכז המלמד אם הוזמנו וכיצד טופלו.

#### אבחון הקטינים המופנים לשירות

1. על פי נוהל שירות המבחן, כאשר קטין מופנה לשירות בשל תיק אי-תביעה סמים, על קצין המבחן לאבחן את מצבו ואת מידת השימוש שלו בסמים, להעריך את מידת נכונותו לשיתוף פעולה בטיפול, ולקבוע את דרך הטיפול שעשויה לגרום לו להפסיק את השימוש בסמים.

מבדיקת תהליך האבחון בנוגע ל-29 הפניות של קטינים בשל תיקי אי-תביעה סמים שנכללו במדגם עולה, שהערכתם של קציני המבחן בדבר מידת השימוש של הקטין בסמים מתבססת בעיקר על מידע שהקטין מוסר. ואולם אבחון המבוסס על מידע כזה אינו מאפשר קבלת תמונה מלאה על מצב הקטינים, שכן מרביתם נוטים לתאר את השימוש בסם כאירוע מזדמן או חד-פעמי. הליך האבחון של קטינים ב-6 הפניות הסתכם בשיחה אחת בלבד עם הקטין והוריו, קטינים ב-11 הפניות טופלו בידי גופי טיפול בקהילה, אולם קציני המבחן לא פנו כלל לגופים אלה או לא קיבלו מהם דיווח בכתב על מהלך הטיפול ותוצאותיו.

יש לציין, שבנוגע לסוג עבריינות אחר - עבריינות מין - פיתח שירות המבחן דגם ייחודי לאבחון ולטיפול; נבנה כלי אבחוני להערכת הסיכויים שהקטין ימשיך בביצוע עבירות מין, ופותחה שיטה של טיפול קבוצתי בקטינים המעורבים בעבירות כאלה. בשנת 1998 נעשו על פי הדגם האמור 45 אבחונים, והופעלו שש קבוצות טיפוליות בכל המחוזות, חוץ מבמחוז הדרום. מן הראוי ששירות המבחן ייערך באופן דומה גם לטיפול בעברייני סמים ויפתח שאלון אבחון אחיד לשימוש קציני המבחן בכל המחוזות, שיאפשר להעריך מה מידת השימוש בסמים אצל הקטין, ואם יש סכנה שיתמכר להם.

2. אחד הכלים המסייעים לאבחון מצבו של הקטין הן בדיקות שתן. יתרוןן של בדיקות אלה הוא שהן משמשות מדד אובייקטיבי לקביעת השימוש בסמים ומאפשרות לאמת או להפריך את דברי הקטין לגבי עצם השימוש בסם ומידת תכיפותו. בדיקות השתן אמורות לסייע גם בפיקוח על תהליך הפסקת השימוש בסמים במהלך הטיפול בקטין.

נמצא, כי קציני המבחן לא השתמשו בכלי האמור באופן מסודר ועקבי: רק ל-7 (24%) מ-29 הקטינים שתהליכי אבחונם נבדקו נעשו בדיקות שתן (אחת עד חמש בדיקות לקטין). רק בתיקו של אחד הקטינים נמצא טופס מיוחד שכלל את תאריכי הבדיקות ותוצאותיהן.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת שירות המבחן לקבוע בנוהל את דרכי השימוש בבדיקות השתן לשם אבחון הקטינים והטיפול בהם. בנוהל יש לקבוע באילו נסיבות יש מקום להפנות את הקטין לביצוע הבדיקות, וכן את מספר הבדיקות הנדרשות ותדירותן, הן בשלב האבחון והן בשלב הטיפול בקטין. כמו כן על הנהלת השירות להנחות את קציני המבחן בדבר הרישומים הנדרשים למעקב אחר ביצוע הבדיקות.

### הקשר עם גופי חינוך ורווחה בקהילה

1. הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מגדירה את תפקידיהם של המשרה, שירות המבחן ובתי הספר בכל הקשור לטיפול בקטינים המשתמשים בסמים ומסדירה את אופן שיתוף הפעולה ביניהם. ההנחיה מחייבת לתת לקטין טיפול מערכתי ולהכין בעבורו תכנית טיפולית בשיתוף בית הספר, שירות המבחן, הוא עצמו ומשפחתו, כדי שיינתן לו טיפול עוד קודם שנפתח לו תיק פלילי וכדי למנוע הידרדרות נוספת במצבו.

על פי ההנחיה, אם הקטין תלמיד, על קצין המבחן להתייעץ עם מנהל בית הספר שהקטין לומד בו, או עם צוות בית הספר ולתאם עמם את הטיפול בקטין ואת ההמלצה שתינתן למשרה בעניינו. כמו כן על כל בית ספר למנות ועדה לנושא התלמידים המעורבים בעבירות סמים, בראשות מנהל בית הספר, שתתכנס כל אימת שתתקבל הודעה על מעורבות של תלמיד בעבירות סמים, ותחליט על תכנית טיפולית בעבורו, וזו תאושר בידי קצין המבחן.

**מבדיקת פרוטוקולים של ישיבות צוות קציני המבחן המחוזיים במהלך שנת 1999 ומסיכומי עבודת המחוזות לאותה שנה עולה, שעדיין אין קשרי עבודה שוטפים בין קציני המבחן לבין בתי הספר, ושיתוף הפעולה ביניהם בטיפול בקטינים המשתמשים בסמים הוא חלקי. בכל 29 תיקי הקטינים שנבדקו לא נמצאו מסמכים המעידים שקציני המבחן דיווחו לבית הספר על הפניית הקטין לשירות המבחן.**

2. בכל נפה במחוזות השירות מונה קצין מבחן לרכז את נושא הסמים והוטל עליו, בין השאר, לפתח קשרים עם גופים בקהילה המטפלים בנושא הסמים, ובכללם "אל-סם" - האגודה למלחמה בסמים, המפעילה תחנות ייעוץ וטיפול בתחום הסמים לבני הנוער והוריהם, ויחידות עירוניות לטיפול בנפגעי סמים. אולם, הועלה כי בערים שבהן פועלות תחנות כאלה לא גיבש שירות המבחן עם כולן נוהלי עבודה. גם עם רשויות מקומיות שפועלות בהן יחידה עירונית לטיפול בנפגעי סמים עדיין לא גיבש השירות נוהלי עבודה. יחידות אלה טיפלו עד כה במבוגרים בלבד, וכדי שקציני המבחן יוכלו להפנות אליהן קטינים, עליהן להיערך למתן טיפול נפרד לקטינים, ובכלל זה לקבוע יום נפרד לביצוע בדיקות שתן לקטינים.



**נושאים שונים בתחום הטיפול בקטינים המופנים לשירות המבחן בשל עבירות סמים עדיין אינם מוסדרים. על שירות המבחן לנסח שאלון אבחון ולקבוע אמות מידה להפניית קטין לבדיקות שתן, להפניית קטין לגוף טיפולי מחוץ לשירות ולמתן המלצה על סגירת תיקי סמים בהליך אי-תביעה. כמו כן על השירות לקבוע נהלים להסדרת קשרי העבודה שלו עם הגופים השונים בקהילה העוסקים בנושא הסמים.**

### תסקירי מעצר

על פי חוק המעצרים, בדיון בבקשה לעצור אדם לחמישה ימים ומעלה או למעצר עד תום ההליכים הפליליים של מי שהוגש נגדו כתב אישום, רשאי בית המשפט להורות לשירות המבחן להגיש לו

תסקיר על העצור (להלן - תסקיר מעצר). בנסיבות מיוחדות רשאי בית המשפט להורות על הגשת תסקיר מעצר לגבי עצור שמבקשים לעצרו לפחות מחמישה ימים. על התסקיר לכלול את "נסיבותיו האישיות של הנאשם, משמעות המעצר, החלופות למעצר ולשחרור, או המלצה בדבר תנאים מיוחדים לשחרור בערובה והפיקוח עליהם".

בינואר 1998 החל שירות המבחן בהכנת תסקירי מעצר על פי בקשות של בתי המשפט. באותה שנה הוגשו 361 תסקירי מעצר, ובשנת 1999 - 595 תסקירים. מסיכומי המחוזות שנעשו בתום שנה ממועד החלת חוק המעצרים עולה שהיו כמה קשיים ביישום החוק, כמפורט להלן:

1. התפיסה שבבסיס חוק המעצרים היא שיש לצמצם ככל האפשר את מספר המעצרים ולמצוא להם חלופות. ואולם חוץ ממעצר בית, כמעט אין כיום חלופות למעצר. בין השאר, חסרה מסגרת חירום מוגנת לנערים שיש חשש שינסו להתאבד, ויש מחסור במקומות במסגרות המיועדות לאבחון קטינים.
- בישיבת הנהלת האגף לשירותי תקן שבמשרד העבודה והרווחה ביולי 1998 הוחלט להקים צוות חשיבה משותף לשירות המבחן ולרשות חסות הנוער<sup>16</sup>, שיבחן ויציע הקמת מסגרת ייחודית לקטינים שתשמש חלופה למעצר. באוגוסט 1999 גיבש הצוות את הצעתו ומסר אותה למנהל האגף לשירותי תקן לשם דיון עם הנהלת משרד העבודה והרווחה. עד מועד סיום הביקורת לא היתה כל התקדמות בעניין זה.
2. פרק הזמן העומד לרשות קצין המבחן בין המועד שבו הורה בית המשפט על הכנת תסקיר מעצר לבין מועד הדיון בבקשה להארכת המעצר הוא בדרך כלל קצר ביותר (יום עד כמה ימים), וקשה לעשות בו את כל הפעולות הנדרשות לשם הכנת התסקיר: לראיין את הקטין העצור בבית המעצר, להיפגש עם הוריו, לקבל מידע עליו מגופי טיפול בקהילה או מקציני מבחן ממחוזות אחרים, לבדוק חלופות למעצר ולהמליץ עליהן לבית המשפט.

**במועד סיום הביקורת נמצא שירות המבחן בשלב של לימוד והטמעה של נושא ההכנה של תסקירי מעצר, ועדיין לא פיתח נוהל עבודה בעניין זה, העוסק בהכשרת קציני המבחן לביצוע חוק המעצרים, קיום תורנות של קציני מבחן להכנת תסקירים, איסוף המידע הנדרש על קטינים המוכרים לשירות ועל קטינים שאינם מוכרים לו, שמירת רצף הטיפול בקטינים משלב הכנת התסקיר ועד סיום ההליכים המשפטיים נגדם, פיקוח קצין המבחן על קטין השוהה במעצר בית וכד'.**

השירות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הקים צוות ארצי של מרכזי הנושא במחוזות כדי לאסוף את המידע המצטבר ולגבש נוהלי עבודה, וכי עד ינואר 2002 יוכן נוהל סופי ומקיף בנושא ביצוע חוק המעצרים ויפותחו כלים לאבחון מצבם של קטינים במעצר.

## הטיפול בקטינים תושבי הרשות הפלסטינית

קטינים תושבי הרשות הפלסטינית (להלן - הרש"פ) הנעצרים ונשפטים בישראל, נידונים על פי חוק הנוער. בשנת 1999 טיפל שירות המבחן ב-458 קטינים תושבי הרש"פ. על פי מסמכי שירות המבחן,

16 רשות חסות הנוער מופקדת על מתן טיפול מוסדי וטיפול אחר מחוץ לבית לבני נוער שעברו על החוק ולבני נוער במצוקה.

מדובר בקטינים הנכנסים לתחום מדינת ישראל ללא רשות ונעצרים בשל ביצוע עבירות פליליות, בעיקר עבירות רכוש. רובם קטינים ממשפחות שמצבן החברתי והכלכלי קשה, הנאלצים לסייע בפרנסת משפחותיהם, ובשל השכר הנמוך המשולם להם במקומותיהם מסתכנים ועוברים לישראל בלא היתר כדי לעבוד בה. מרבית הקטינים האלה נעצרים ומוחזקים במעצר זמן רב, אף שעל חלק מהעבירות המיוחסות להם יש להניח שלא היו נעצרים כלל לו היו תושבי ישראל. הסיבה העיקרית לכך היא החשש שאם ישוחררו, לא יתייצבו להמשך החקירה במשטרה או לדיון בבית המשפט, מאחר שמקום מגוריהם הוא מחוץ לתחום השיפוט של המדינה.

על פי החוק להארכת תוקפן של תקנות שעת חירום (יהודה והשומרון וחבל עזה - שיפוט בעבירות ועזרה משפטית), התשכ"ז-1967, קצין המבחן רשאי להסתמך על חוות דעת של רשות מוסמכת ברש"פ לצורך הכנת תסקיר לבית המשפט. הקשר עם גופי הרווחה ברש"פ נעשה באמצעות עובדת משרד העבודה והרווחה המשמשת "מתאמת רווחה" עם הרש"פ. על פי נוהל שירות המבחן, עם קבלת הודעה מהמשטרה על מעצר קטין תושב הרש"פ, קצין המבחן מוסר את פרטי הקטין למתאמת הרווחה כדי שתפעל לקבלת חוות דעת מהרש"פ בעניינו. בד בבד, לצורך הכנת התסקיר, נפגש קצין המבחן עם הקטין במקום מעצרו, מראיין אותו ומקבל ממנו מידע על מצבו האישי, על תפקודו ועל משפחתו ופרטים על העבירה שעשה.

ממסמכי השירות עולה, שעל פי רוב אין מתקבלים מהרש"פ תסקירים על הקטינים, והתסקירים הספורים שמתקבלים כוללים מידע מועט ואינם משקפים במידה מספקת את מצב הנער ומשפחתו. לפיכך התסקירים שמגישים קציני המבחן לבית המשפט (הן התסקירים המוגשים לצורך דיון בבקשה להארכת מעצר והן התסקירים המוגשים לצורך המלצה בדבר הטיפול הנאות בקטין לאחר שהוגש נגדו כתב אישום ובית המשפט קבע שהוא עבר את העבירה המיוחסת לו), מבוססים ברובם אך ורק על המידע שמסר הקטין לקצין המבחן בריאיון עמו בבית המעצר. משום כך המידע על הקטין הוא חלקי, וקרוב לוודאי שאינו משקף את מצבו של הקטין לאשורו.

יתרה מזו, קציני המבחן אינם יכולים להמליץ לבית המשפט על אמצעי הטיפול הנדרשים לדעתם (פיקוח של קצין מבחן על הקטין או השמתו במעון), מאחר שבשטחי הרש"פ יש מחסור הן במסגרות טיפוליות והן במטפלים, ואין לקציני המבחן כל דרך לוודא שלאחר שהסתיים משפטו של הקטין והוא חזר להתגורר בשטחי הרש"פ, הוא אכן מקבל את הטיפול שהם המליצו עליו.

בדיונים בנושא שהתקיימו בהנהלת השירות הועלו הצעות מספר לייעול הליכי שיתוף הפעולה עם גופי הרווחה ברש"פ. בין השאר הוצע לקיים קשר ישיר בין קציני המבחן בישראל לקציני המבחן ברש"פ לשם קבלת מידע על הקטינים וגיבוש משותף של המלצות בדבר הטיפול שיינתן להם; להקים צוות עבודה משותף שיקיים מפגשים תקופתיים לשם החלפת מידע על מתכונת ההליכים המשפטיים בישראל ועל המסגרות לטיפול בנוער הפועלות ברש"פ. במועד סיום הביקורת עדיין לא גובשו קשרי עבודה שוטפים ויעילים יותר עם גופי הרווחה ברש"פ. מתשובת שירות המבחן למשרד מבקר המדינה עולה שהסיבה העיקרית לכך היא העדר שיתוף פעולה של הרש"פ עם רשויות המדינה.

## כוח האדם

במהלך השנים נוספו לשירות המבחן תפקידים וגדל במידה ניכרת מספר המופנים אליו (בשנים 1995-1999 גדל שיעורם ב-41%). ואולם כוח האדם בשירות לא גדל בהתאם לכך: על פי החוק לתיקון דיני ראיות (הגנת ילדים), התשט"ו-1955, החל בשנת 1984 משמשים קציני המבחן גם חוקרי ילדים. בעקבות זאת הוספו לשירות, רק בשנת 1992, 5.5 משרות בלבד. בשנת

1999 קיבל השירות תוספת של 20 משרות להקלת עומס העבודה והן הוקצו כולן לנושא חקירות ילדים. יצוין שבאותה שנה הופנו אליו לחקירות כ-5,000 ילדים. הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין הטיפול בקטינים בעלי תיק אי-תביעה סמים, שהוחל ביישומה בשנת 1997, הוסיפה לקציני המבחן תפקידים בכל הקשור לטיפול בקטינים עוברי חוק המשתמשים בסמים, אך לנושא זה לא הוקצו משרות נוספות. בשנת 1998 נכנס לתוקף חוק המעצרים, המחייב הגשת תסקירי מעצר על פי בקשת בתי המשפט, ולצורך הכנת תסקירים כאלה קיבל שירות המבחן תוספת של 23 משרות. ממכתבים ששלח בשנים האחרונות מנהלת שירות המבחן למנהל האגף לשירותי תקן ולמנכ"ל משרד העבודה והרווחה עולה, שבשירות יש מחסור חריף בכוח אדם, ומשום כך קציני המבחן אינם יכולים לטפל בכל הקטינים המופנים אליהם, ויש פגיעה קשה באיכות עבודתם.

הטיפול בקטינים החשודים בביצוע עבירות אמור להיות משולב ומתואם בין שירות המבחן והמשטרה, בין היתר משום שתחילתו בפעולות החקירה של המשטרה, המשכו בטיפול בשירות המבחן, ולאחר מכן על המשטרה להחליט אם לסגור את תיק החקירה או להעמיד את הקטין לדין, בין היתר בהתחשב בהמלצת שירות המבחן. במסגרת היערכות המשטרה לטיפול בנושא זה הוספו למערך כוח האדם בה בשנים 1998-2000 יותר מ-100 משרות, ונעשה בה ארגון מחדש הן בתחום המניעת-קהילתי והן בתחום המבצעי - חשיפת עבירות וחקירות, שנועד להביא לגידול במספרן של עבירות הנוער הנחשפות.

במכתב ששלח ראש האגף לחקירות וללחימה בפשיעה של המשטרה למנכ"ל המשרד לביטחון הפנים באפריל 1999 נאמר, שהולך וגדל מספר תיקי החקירה שקציני המבחן אינם שולחים חוות דעת בעניינם. לדבריו, "נתונים אחרונים מצביעים על עיכוב של יותר מ-1100 חוות דעת בכל המחוזות. מדובר על תיקים הממתינים מעל לחודשיים ימים (פרק הזמן המקסימלי להמתנה)". הוא הוסיף, כי בנסיבות אלה "משטרת ישראל תמשיך ותחשוף בני נוער רבים נוספים אך בשירות המבחן לנוער שבמשרד העבודה והרווחה הם לא יקבלו את מלוא הטיפול, מחוייב המציאות והמשלים על מנת לאפשר להם לצאת מהמעגל העברייני אליו נקלעו או נכנסו". עד מועד סיום הביקורת לא חל שינוי בכוח האדם בשירות המבחן, והשירות אינו מצליח להדביק את הקצב המתגבר של ההפניות מהמשטרה.



בין תפקידיו של שירות המבחן לאבחן את מצבם של קטינים שעברו על החוק, לטפל בהם ולפקח עליהם, במטרה לשקמם ולמנוע מהם להמשיך ולעבור עבירות. הביקורת העלתה, כי השירות אינו ערוך ואינו מסוגל לטפל במידת היסודיות הראויה בכל הקטינים שהופנו לטיפולו, וכי בתחומים רבים של פעילותו אין בידיו נתונים לא על היקף הפעילות ולא על תוצאותיה.

בנוגע לקטינים רבים לא אספו קציני המבחן את המידע המרבי לצורך אבחון מצבם וקביעת דרכי הטיפול בהם, ולא מסרו למשטרה חוות דעת הכוללות את המלצותיהם בדבר המשך הטיפול בתיקי החקירה. הנהלת השירות לא הנהיגה מערכת בקרה המאפשרת לעקוב אחר ההתקדמות בהכנת חוות הדעת למשטרה ולוודא שכל חוות הדעת יימסרו.

השירות גם לא פעל לבחינה מקיפה של הסיבות לאיחורים במסירת חוות הדעת למשטרה, ולא נערך כדי לעמוד בלוח הזמנים שנקבע. מצב זה פוגע הן בהמשך הטיפול המקצועי של השירות בקטין והן ביכולתה של המשטרה להחליט על המשך הטיפול בתיק החקירה על בסיס אבחון והמלצה מקצועיים של שירות המבחן.

שירות המבחן לא קיים כל קשר עם לפחות כמחצית מהקטינים שהמשטרה הפנתה אליו בשל תיקי אי-תביעה. כמו כן, אין בידי השירות מידע על מספר הקטינים שבעקבות אבחונם ניתן להם טיפול בשירות או במסגרות אחרות בקהילה ועל תוצאות הטיפול. עקב כך המטרה שלשמה הופנו הקטינים לשירות - טיפול בהם עוד קודם שנכנסו למעגל הפשיעה כדי למנוע מהם להמשיך ולעבור עבירות - הושגה באופן מצומצם בלבד.

אף שהשירות אינו מצליח לעמוד במלוא המשימות המוטלות עליו, אין הוא נערך לבחון את סדרי עבודתו ולאחר את "צווארי הבקבוק" שמונעים ממנו ליצור קשר עם כל הקטינים המופנים אליו, לאבחן את מצבם ולטפל בהם.

## בתי המשפט לנוער

בתי המשפט לנוער דנים בענייניהם של קטינים ופועלים על פי שני חוקים: חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971 (להלן - חוק הנוער [שפיטה]), וחוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960.

לפי חוק הנוער (שפיטה), מתמנים שופטים מבין שופטי בתי המשפט המחוזיים ובתי משפט השלום לשמש שופטי נוער. כאשר שופט נוער יושב בבית משפט שלום או בבית משפט מחוזי, הם מוגדרים בית משפט לנוער. החוק מחייב, כי בבית משפט שלום ובבית משפט מחוזי יהיה הדיון בעבירה שהואשם בה קטין, לרבות דיון בערעור, לפני בית משפט לנוער. קטין, לעניין זה, הוא מי שטרם מלאו לו 18 שנים ביום הגשת כתב האישום נגדו. עיקר ייחודו של בית המשפט לנוער הוא במגמתו השיקומית: רק לגבי הקטינים המסכנים את הציבור או שאינם ניתנים או ראויים לטיפול, יעדיף בית המשפט את הדרך העונשית, ירשיעם בדיון ויטיל עליהם מאסר בפועל או מאסר על תנאי; על רוב הקטינים מוטלות דרכי טיפול שונות.

החל בשנת 1996 פועל צוות בין-משרדי בראשותה של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (להלן - הצוות הבין-משרדי). בשנת 1999 הכין הצוות טיוטת תזכיר חוק לתיקון חוק הנוער (שפיטה) (להלן - טיוטת התזכיר), שמטרתו לפתור בעיות שהתעוררו ביישום החוק במהלך השנים מאז חקיקתו, בהתחשב באמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד, ובהתאם לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. במועד סיום הביקורת, דצמבר 2000, טרם גובש הנוסח הסופי של טיוטת התזכיר.

בהמשך לבדיקה במשטרה ובשירות המבחן (כמפורט בפרקים הקודמים), בדק משרד מבקר המדינה בהנהלת בתי המשפט ובבתי משפט השלום לנוער בתל אביב, בכפר סבא, בעכו, בחיפה ובבאר שבע (להלן - בתי המשפט שנבדקו) את טיפול בתי המשפט בקטינים שהובאו לפנייהם בחשד שעברו עבירות פליליות. נבדקו בעיקר: הכשרת שופטי נוער; זימון הקטין והוריו לדיונים; עיכובים בפתיחת משפטים. הבדיקה נעשתה לסירוגין מאפריל 1998 עד מארס 2000. נבדקו 491 תיקים שנפתחו נגד קטינים: 283 תיקים פליליים, 47 תיקי בקשות למעצר עד תום ההליכים ו-161 תיקי בקשות להארכת מעצר שהגישה המשטרה לבית המשפט. מ-283 התיקים הפליליים שנבדקו: 40

נפתחו בתל אביב, 40 בכפר סבא ו-29 בעכו בשנים 1996-1998; 71 בחיפה בשנים 1997-1999;  
 ו-103 בבאר שבע בשנים 1999-2000.  
 להלן הממצאים העיקריים:

## הכשרת שופטי נוער

תכליתן של ההוראות שעניינן בתי משפט לנוער, היא להבטיח כי שפיטתם של קטינים החשודים בפלילים תהיה נתונה בידי שופטים המתמחים במאפיינים המיוחדים של עבריינות זו, ועל ידי כך יובטח כי משקלו המיוחד של ההיבט השיקומי יבוא לידי ביטוי, הן בהליכי המשפט, והן בהליכים שלפני המשפט, ובהם המעצר.  
 אולם בביקורת נמצא, כי מבנה מערך שיפוט הנוער אינו יכול להבטיח כי כוונת המחוקק תמומש תמיד. בכל 22 בתי המשפט השלום בארץ, יש רק 8 שופטים ששיפוט נוער הוא תחום התמחותם ועיסוקם הבלעדי. עקב כך, אין בשום בית משפט, למעט בתל אביב-יפו, שופט נוער היושב לדין בכל ימות השבוע, אלא כל שופט "נודד" בין בתי משפט השלום במחוז.  
 כדי לקיים באופן פורמלי את מצוות החוק, הסמיך שר המשפטים שופטים נוספים בבתי משפט השלום להיות שופטי נוער. אם יש צורך בהחלטה שיפוטית דחופה בעניינו של קטין (למשל: החלטה בעניין מעצר), ואין באותו יום בבית המשפט שבו נדון העניין שופט נוער שכל עיסוקו בשפיטת נוער, נהוג להפקיד את התיק בידי שופט שיש לו מינוי של שופט נוער.

**ואולם, אין נהוגה בהנהלת בתי המשפט מדיניות, שלפיה מקבלים שופטים אלה הכשרה או השתלמות בשיפוט נוער קודם להסמכתם.**

עניין העדר הכשרה בולט עוד יותר בבתי המשפט המחוזיים, ששם אין כלל שופטי נוער ששפיטת נוער היא עיסוקם הבלעדי, וכל ההליכים הפליליים שבהם מעורבים קטינים נדונים בפני שופטים, שקיבלו מינוי של שופטי נוער. גם כאן, אין מדיניות של הכשרה או השתלמות בשיפוט נוער קודם להסמכתם.  
 יצוין, כי המשנה ליועץ המשפטי לממשלה העלתה את העניין של העדר הכשרה של שופטים בעלי מינוי של שופטי נוער לפני משרד המשפטים כבר בשנת 1996; וכי בטיטת התזכיר מוצע לחייב הכשרה מיוחדת לשופטי נוער.

## זימון הקטין והוריו לדיונים בבית המשפט

נוכחות ההורים בדיונים המשפטיים הנוגעים לילדיהם חשובה הן לצורך מתן סיוע לקטין בהליך והן לצורך הגברת מעורבותו של ההורה בדאגה לעתיד ילדו.  
 בסעיף 19(א) לחוק הנוער (שפיטה) נקבע, כי "בית המשפט לנוער ימציא להורה הקטין העתקים של ההזמנה לדין ושל כתב האישום עם הודעה שהוא רשאי להיות נוכח בשעת הדיון, זולת אם קבע בית המשפט, מטעמים מיוחדים שיירשמו, שאין להזמין את ההורה או שאין להמציא לו את ההעתקים האמורים או אחד מהם". לפי סעיף 19(ג) לחוק זה, "כל בקשה שנאשם רשאי להגיש לבית המשפט,

רשאי גם הורה הקטין, או אדם שבית המשפט הרשהו לכך, להגיש במקומו, ורשאים הם לחקור עדים ולהשמיע טענות במקום הקטין או יחד אתו.

הביקורת העלתה, שעד למחשוב בתי המשפט לנוער ביוני 1998 לא שלחה מזכירות בית המשפט בתל אביב לקטינים ולהוריהם הזמנות לדין והעתקים של כתבי האישום, כפי שנקבע בחוק, והמשטרה היא ששלחה לקטינים הזמנות והעתקים מכתבי האישום. במזכירות של בתי המשפט האחרים שנבדקו נמצא, שנשלחו לקטינים ההזמנה לדין וכתב האישום בציון שהם מיועדים לקטין ולהוריו, אך לא נשלחו להורי הקטין, בנפרד, העתקים של כתב האישום ושל ההזמנה, כנדרש בחוק. ביוני-ספטמבר 1998, לאחר מחשוב כל בתי המשפט לנוער, צוין בהזמנה לדין, כי "ההורה או האפוטרופוס רשאי להגיש בשם הקטין כל בקשה שנאשם רשאי להגיש לבית המשפט, לחקור עדים ולהשמיע טענות במקומו או יחד אתו", אולם גם אז לא נשלחה הזמנה נפרדת ומפורשת להורי הקטין. עוד עלה מהתיקים שנבדקו, כי גם הזמנות לדיונים המתקיימים לאחר תחילת המשפט נשלחו לקטין הנאשם בלבד, ולא צורפה להן הודעה להורים שהם רשאים להיות נוכחים בדיונים. יש שהקטין אינו נמצא בבית הוריו אלא במעון של משרד העבודה והרווחה או בכלא, לאחר שנשפט על תיק אחר. 13 מהתיקים שנבדקו בבית המשפט בחיפה היו של קטינים שלא שהו בבית הוריהם. הביקורת העלתה, כי להוריו של איש מקטינים אלה לא נשלחה הזמנה נפרדת. ההזמנה לדין וכתב האישום וההזמנות לדיונים נשלחו לקטינים באמצעות מנהל המעון או מנהל בית הכלא בלבד.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2000, מסרה הנהלת בתי המשפט, כי בעקבות הערותיו שונתה תוכנת המחשב של בתי המשפט לנוער, ומעתה נשלחת גם הזמנה נפרדת להורי הקטין או לאפוטרופסו. בינואר 2001 הנחתה פרקליטת המדינה את פרקליטי המחוזות להקפיד "לצרף לכתבי אישום המוגשים נגד קטינים, גם את פרטי הוריהם (כהגדרת "הורה" בחוק הנוער)... על מנת שניתן יהיה לזמנם כדין".

### עיוכים במתיחת משפטים בבאר שבע

משפט פלילי נפתח בהקראת כתב האישום. את המועד להקראת כתב האישום קובעת מזכירות בית המשפט לפי יומן השופט.

הביקורת בבית המשפט לנוער בבאר שבע העלתה, כי ב-56 מ-103 תיקים שנבדקו (כמחצית התיקים) נקבעו מועדי הדיונים להקראת כתבי האישום כעבור ארבעה חודשים ויותר מיום הגשת כתבי האישום לבית המשפט; וב-16 מ-56 התיקים האמורים לעיל, כעבור שישה חודשים ויותר.

לשם השוואה, כמעט בכל התיקים שנבדקו בבתי המשפט בחיפה ובעכו נקבעו מועדי הדיון להקראת כתב האישום עד חודשיים מיום הגשת כתבי האישום; בכל התיקים שנבדקו בבית המשפט לנוער בתל אביב ובמרבית התיקים בכפר סבא, נקבעו מועדי הדיון לחודשיים עד ארבעה חודשים מיום הגשת כתבי האישום.

פרק הזמן הממושך שממועד הגשת כתב האישום ועד מועד הקראתו, בבית המשפט בבאר שבע, המצטרף לפרק הזמן שעבר ממועד ביצוע העבירה ועד הגשת כתב האישום, עלול לגרום לדחיית תהליך השיקום של הקטין.



בתי משפט לנוער דנים בענייניהם של קטינים, כשמטרתם העיקרית היא שיקום הקטין. משרד מבקר המדינה בדק חמישה בתי משפט והעלה כלהלן:  
לפי חוק הנוער, (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971 רשאים הורי קטין שהוגש נגדו כתב אישום, להיות נוכחים בדיונים הנוגעים לקטין ואף לפעול במקום הקטין. נמצא, כי מזכירות בתי המשפט לא שלחו להורי הקטין, בנפרד, העתקים מכתב האישום ומההזמנה לדין כנדרש בחוק, אף כשהקטין לא התגורר בביתו. במחצית מהתיקים שנבדקו בבית המשפט בבאר שבע, מועדי הדיונים להקראת כתבי האישום, נקבעו לארבעה חודשים ויותר מיום הגשת כתבי האישום. פרק הזמן הממושך העובר עד הקראת כתב האישום עלול לגרום לדחיית תהליך השיקום של הקטין.

## רשות חסות הנוער

רשות חסות הנוער (להלן - החסות) פועלת במסגרת האגף לשירותי תקון ונוער מנותק (להלן - אגף התקון) של משרד העבודה והרווחה (להלן - המשרד). החסות מופקדת על טיפול מוסדי וטיפול אחר מחוץ לבית בבני נוער שעברו על החוק ובבני נוער במצוקה, בעיקר על פי החלטת בית משפט לנוער. רוב המטופלים במעונות הם בני 13-18. מטרת הטיפול שעליו מופקדת החסות היא לשקם נערים ונערות (להלן - חניכים) על ידי מתן שירות סוציאלי, חינוכי וטיפולי, להוסיף להשכלתם הפורמלית, לשנות את דפוסי התנהגותם, כדי שיוכלו להסתגל לחברה, ולהקנות להם נורמות לתפקוד נאות בחיי החברה. החסות פועלת לפי חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971 (להלן - חוק הנוער [שפיטה]), ולפי חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960. לפי חוק הנוער (שפיטה), אם נשפט קטין על עבירה ובית המשפט קבע שהוא עבר אותה, בית משפט רשאי להחליט על דרכי טיפול בקטין, ובכלל זה החזקת הקטין במעון או במעון נעול<sup>17</sup>. לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960, בית משפט רשאי, אם טובת הנער דורשת זאת, להוציא את הנער ממשמורת האחראי לו ולמסור אותו למשמורת רשות הסעד, גם אם לא עבר עבירה.

17 מעון הוא מקום המשמש למגורים או למשמורת של קטינים מחוץ למשפחתם, שהממונה על המעונות הפנה אליו קטין לאחר שבית משפט לנוער ציווה לפי חוק זה על החזקתו במעון; מעון נעול הוא מעון שחופש המוחזקים בו מוגבל.

החסות מטפלת גם בבני נוער שמפנות אליה הלשכות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות (להלן - לשכות רווחה) ויחידות אחרות במשרד המטפלות בנוער במצוקה. בפיקוח החסות פועלים 47 מעונות פנימייה מסוגים שונים, מהם 10 מעונות ממשלתיים, שהחסות עצמה מפעילה, ו-37 מעונות לא ממשלתיים, שמפעילים עמותות ציבוריות וגופים פרטיים הקשורים בהסכם עם המשרד (להלן - גופים מפעילים) והחסות מפקחת עליהם. החסות מפנה לכל 47 המעונות נערים ונערות, משלמת את דמי החזקתם, קובעת למעונות הנחיות ונהלים ומפקחת עליהם. כמעט בכל המעונות מתגוררים נערים בלבד או נערות בלבד.

ואלה סוגי המעונות הפועלים במסגרת החסות: 1. מעונות כוללניים המכילים יחידה נעולה, היינו קבוצה אחת או יותר שחופש החניכים בה מוגבל (להלן - מרחב נעול), יחידת פנימייה שאינה נעולה (להלן - מרחב פתוח) ומעונית בקהילה (להלן - מעונית). החניכים במרחב הנעול שהתקדמו והתנהגותם השתפרה מועברים למרחב הפתוח, וחניכים שהתקדמו עוד יותר מועברים למעונית; 2. מעונות שנעשים בהם אבחון והסתכלות; 3. הוסטלים בקהילה הקולטים נערים ונערות מהקהילה או ממעונות אחרים של החסות; 4. מרכזים להתערבות במשבר המשמשים בתים לטיפול קצר מועד לבני נוער מחוסרי קורת גג; 5. "דירות המשך" בקהילה המיועדות לבוגרי מעונות.

בשנת 1999 היה כושר הקליטה הכולל של מעונות החסות 644 חניכים, ובשנת 2000 - 668 חניכים. נוסף על כך הושמו כ-50 חניכים במשפחות אמנה.

לפי תקנות חסות הנוער (מעונות), התשט"ו-1955, ממנה שר העבודה והרווחה ממונה על המעונות, העומד בראש החסות. ואלה עיקר תפקידיו: להקים מעונות ולפקח עליהם; להכשיר עובדי מעונות ולפקח על עבודתם ועל רמתם המקצועית; לדאוג לטיפול בנערים חוסים, לשיקומם ולהכשרתם לחיי חברה תקינים.

תקציב החסות לשנת 2000, כולל הוצאה מותנית בהכנסה, היה 73.6 מיליון ש"ח. תקן כוח האדם של החסות בשנת 1999 מנה 152.5 משרות, מהן 18 משרות בהנהלת החסות. מספר זה אינו משקף את כוח האדם בכלל המוסדות הקשורים בחסות, שרובו מועסק באמצעות עמותות וכן על ידי קניית שירותי כוח אדם ושירותים קבלניים.

בחודשים יולי 1999-פברואר 2000 עשה משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת בהנהלת החסות במשרד הראשי בירושלים. כמו כן נבדקו 14 מעונות שבפיקוח החסות. בין השאר נבדקו תפוסת המעונות, משך ההמתנה למקום במעונות והפיקוח על המעונות. להלן יובאו הממצאים העיקריים<sup>18</sup>.

## השמה במעונות

### משך ההמתנה למקום במעון

כדי לשקם בני נוער שעברו על החוק או הנמצאים בסיכון, חשוב להתחיל בטיפול בהם ובשיקומם מוקדם ככל האפשר, ולא - עלולה להימשך ההידרדרות שלהם לעבריינות, לסמים ולהתנהגות שמסכנת אותם ואת הציבור.

18 על סדרי פיקוח, סדרי מינהל וכספים במעונות החסות ראו בדוח זה בפרק על משרד העבודה והרווחה.

**1. בתי המשפט קבעו לא אחת כי קטינים שהובאו לפניהם מסכנים את עצמם ואת הציבור וכי יש להוציאם בדחיפות מבתם ולנתקם מסביבתם. כאשר שופטים קובעים כי יש לעשות אבחון והסתכלות, אך לא נמצא מקום במעונות המקיימים אבחון והסתכלות, יש שהם מאריכים את מעצרם של בני הנוער בבתי מעצר של המשטרה, שם הם נמצאים בתנאים קשים ללא טיפול, חינוך או תעסוקה.**

2. משרד מבקר המדינה בדק את המעונות הממשלתיים האלה: צופיה ומסילה -לנערות; נווה חורש, גיל עם ומצפה ים - לנערים. הביקורת העלתה, כי בני נוער, למעט בני נוער במצב חירום, נקלטים במעונות אלה לאחר שבועות ואף חודשים של המתנה. (א) מעון נווה חורש מיועד לאבחון והסתכלות ויש בו מקום ל-36 נערים. בתחילת אוגוסט 1999 המתינו למקום במעון נווה חורש 47 נערים שיועדו להיקלט בו בתוך פרק זמן של כשלושה וחצי חודשים; לגבי 26 נערים נוספים, שבעניין רובם הוציאו בתי המשפט צווים להחזקה במעון, לא נקבע מועד לקליטה. בשטח מעון נווה חורש יש מבנה היכול לשמש לקליטת קבוצה נוספת של 12 נערים. אכלוס המבנה מותנה בשיפוצו ובהקצאת תקן לכוח האדם הנדרש להפעלת הקבוצה. בתשובתו מיום 25.9.2000 מסר המשרד, כי שיפוץ המבנה והתאמתו לייעודו יסתיימו בסוף שנת 2000.

(ב) באמצע דצמבר 1999 כללה רשימת ההמתנה למעון מצפה ים, שגם בו 36 מקומות, 27 נערים, שבנוגע להם הוציא בית משפט צווים לאחזקה במעון נעול. הצו מיועד להשמה מידית, אך הנערים לא נקלטו במעון סמוך לאחר הוצאת הצו. נערים אלה, שבית המשפט הפנה למעונות בחודשים אוקטובר - דצמבר 1999, הושמו במעון רק כשמונה חודשים לאחר מועד הוצאת הצווים בעניינם.

(ג) בבדיקות שנעשו במועדים שונים במהלך שנת 1999 הועלה, כי בין ינואר ליוני אותה שנה כללה רשימת ההמתנה להשמה במעון מסילה, שבו 48 מקומות, מהם 24 במרחב הפתוח ו-24 במרחב הנעול, ועוד 8 מקומות במעונות של המעון, 37 נערות שלשכות הרווחה הפנו לאחת הקבוצות במעון הפתוח. במעון צופיה, שיש בו 36 מקומות, היתה ביולי 1999 רשימת המתנה של כ-50 נערות שהמתינו חודשים לקליטה. על פי המסמכים שבתיקיהן, מצבן קשה, וחלק גדול מהן במצב של הידרדרות מתמשכת. הנימוקים החוזרים ברוב הבקשות של פקידי הסעד להשמה הם: שימוש בסמים, שוטטות, התחברות לחברה עבריינית וביצוע עבירות, חשיפה לאלימות ולניצול מיני וחשש לאבדנות. כך למשל, פקידת סעד הגישה ב-1999 למעון צופיה בקשה לקלוט נערה. מתיקה של הנערה עולה, כי היא לא תפקדה בבית הספר, ברחה מהבית ושהתה מחוץ לו לילות וימים שלמים בחברת עבריינים. כעבור חודשים מספר היא נרצחה. הנערה היתה רשומה במשך כל אותם חודשים ברשימת ההמתנה למעון ולא הושמה בו.

**3. המשרד אינו מקיים אפוא צווים של בתי משפט בעניין נערות ונערים, שחלקם עברו על החוק, הנמצאים בסיכון, ואשר בתי המשפט קבעו כי מקומם במעונות לאבחון והסתכלות או במעונות נעולים של חסות הנוער. כתוצאה מתור ארוך של קטינים הממתינים להשמה במעונות, עומדים פקידי סעד, קציני מבחן ושופטי נוער חסרי אונים, וקטינים נמצאים ללא מסגרת טיפולית, ובינתיים מידרדר מצבם והם ממשיכים לעבור עבירות.**

המשרד מסר בתשובתו, כי כדי לבצע את כל צווי בתי המשפט נדרשת תוספת תקציב. דרישה זו צוינה בתכניות העבודה של החסות לשנים 2000 ו-2001 ובתכניות שהוגשו למשרד במסגרת

התכנית המשרדית לפיתוח שירותים למען ילדים בסיכון, והמשרד בדעה שיש להקים ועדה משותפת עם משרד האוצר לבדיקת הצרכים בתחום זה ותקצובם.

### התפוסה במעונות ממשלתיים

מול מצוקת ההשמה שתוארה לעיל בדק משרד מבקר המדינה את סדרי ההשמה במעונות ואת אופן הניצול של המקומות בהם. במעונות הממשלתיים קבוצות של 12 חניכים במרחבים הפתוחים ובמרחבים הנעולים, ובחלק מהקבוצות שני מקומות נוספים הנשמרים כרזרבה למקרי חירום. תקן המעונית הוא של שמונה חניכים. רבים מהחניכים מתחילים את דרכם במעון במרחב הנעול, ולאחר שיפור בהתנהגותם הם עוברים למרחב הפתוח. לכן תפוסת המרחב הנעול קובעת לרוב את יכולתו של המעון לקלוט חניכים חדשים. הועלה, כי להנהלת החסות אין נתונים נפרדים על התפוסה של כל אחד מהמרחבים - הנעול והפתוח. לפיכך היא אינה יכולה לקיים מעקב מסודר אחר תפוסת היחידה הנעולה, שהיא "צוואר הבקבוק" ושאליה מופנים תחילה רוב החניכים הנקלטים במעון.

**1. משרד מבקר המדינה בדק את התפוסה בכמה מעונות ממשלתיים בחודשים נובמבר 1998-אוקטובר 1999. בבדיקה לא נחשבו לנוכחים במעון חניכים שלא חזרו אחרי חופשה, שהיו בבריחה ממושכת, במעצר או מאושפזים בבית חולים. הועלה, כי למרות הדרישה של פקידי הסעד לקלוט בני נוער במעונות החסות ולמרות צווי בתי המשפט, לא היתה תפוסת המעונות מלאה כל השנה. אמנם מספר המקומות הריקים שלא תמיד נוצל היה קטן בהרבה ממספר הממתנים להשמה, אך מילוי אותם מקומות היה מצמצם במידת מה את רשימות הממתנים הארוכות.**

יש שחניכים בורחים מהמעונות, פעמים לפרק זמן ארוך ללא כוונה לחזור. בנוהלי החסות מדצמבר 1997 נקבע, כי "לא חזר החניך מבריחה בתוך חודש ימים, תכנס הנהלת המעון ועדת הערכה לדיון בהמשך הטיפול והחלטה לגבי החניך. החניך יורד ממצבת המעון ויעלה על מצבת המפקח על המעון".

(א) מעון צופיה משמש לאבחון והסתכלות ומרכז נעול להתערבות במשבר לנערות, ויש בו, כאמור, מקום ל-36 חניכות. מבדיקת הרישום היומי במעון לחודשים נובמבר 1998-מאי 1999 עולה, כי בחודשים אלה שהו בו 25-35 נערות, דהיינו תמיד פחות מהתקן. גם מבדיקת דוחות נוכחות חודשיים שהכין המעון בעבור המשרד עולה, כי בחודשים נובמבר 1998-יולי 1999 לא היתה התפוסה החודשית הממוצעת בו מלאה.

(ב) במצפה ים נבדקה התפוסה במהלך שנת 1999, בחמישה תאריכים אקראיים, ונמצא כי בקבוצה הנעולה היתה התפוסה מלאה פחות או יותר - 11-13 נערים - ואילו בשתי הקבוצות הפתוחות היו רק 7-9 נערים.

(ג) מספר הנערים במעונית השייכת למצפה ים והנמצאת בקהילה היה במהלך כל שנת 1999 שלושה-שישה חניכים בלבד, אף שאפשר לקלוט בה שמונה חניכים. לדעת משרד מבקר המדינה, ניתן לקבל למעונית גם נערים שלא שהו במצפה ים, שכן התפוסה שהיתה בה בעת הביקורת אינה מצדיקה החזקת צוות מלא במעונית.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר המשרד, כי בדעתו ליישם את המלצות משרד מבקר המדינה בדרך של קליטת נערים במעונית גם ממעונות אחרים.

(ד) נזה חורש הוא מעון פתוח לנערים ובו שלוש קבוצות. לרוב חניכיו זהו מקום המפגש הראשון עם מעונות החסות. הנערים שוהים בו לשם אבחון והסתכלות, בדרך כלל לפרק זמן של

חודש וחצי עד שלושה חודשים, ולפי תוצאות האבחון הם מופנים למעונות אחרים של החסות או לסידור חוץ-ביתי אחר או מוחזרים לביתם.  
 כאמור, במעון מקום ל-36 חניכים. משרד מבקר המדינה בדק את התפוסה במעון בחודשים פברואר 1999-פברואר 2000 והעלה, כי לרוב לא היה המעון מלא, והתפוסה הגיעה לעתים ל-22 נערים בלבד.

עוד העלתה הבדיקה, כי בנווה חורש נהוג לתת לחלק מהנערים העומדים לסיים את תקופת שהייתם במעון על פי צו בית המשפט, "חופשת סיום", אך המעון אינו מקבל נערים חדשים עד המועד הרשמי שבו הנערים אמורים לעזוב אותו. לדעת משרד מבקר המדינה, כיוון שחופשת הסיום ידועה מראש למעון, מן הראוי לראות את הנערים היוצאים כמי שעזבו את המעון ולקלוט במקומם נערים חדשים.

2. משרד מבקר המדינה בחן את הטיפול ברישום הבורחים ובמקומות שעשויים להתפנות עקב הבריחות. הבדיקה העלתה, כי הנתונים הממוחשבים המתקבלים מהמעונות ובהם נתוני הבורחים אינם מעודכנים. נוסף על כך רישום הנוכחות במעונות שנבדקו אינו נעשה על פי הכללים שקבעה החסות: נמצא שהמעונות שנבדקו רשמו נערים שברחו או אושפזו במשך חודשים מספר כאילו הם עדיין במצבת המעון.

במאסר 2000, סמוך למועד סיום הביקורת, הפיץ הממונה על המעונות הוראת שעה ולפיה הוקטן פרק הזמן לשמירת מקום לחניך שברח או נעצר ל-15 יום בלבד, מי שנמצא במאסר ממושך או בחופשת ניסיון בקהילה יישמר מקומו ל-30 יום, ואם יצא חניך לחופשת סיום - ייקלט חניך אחר במקומו.

### הפיקוח על התפוסה בהוסטלים ציבוריים ופרטיים

בשלושה הוסטלים שבבעלות גופים מפעילים הנמצאים בפיקוח החסות שוהים חניכים שנים מספר. גם בעניין זה העלתה הבדיקה שאף שהיתה רשימת המתנה להשמה בהוסטלים אלה, היו בהם מקומות פנויים שלא נוצלו.

חלק מהחניכות באחד ההוסטלים שוהות בו פרק זמן ארוך, אף יותר משנתיים, וחלקן כבר שהו שנים אחדות במעונות אחרים של החסות. כמו כן, חלק מהחניכות עובדות במקום עבודה מסודר וחלקן אף לומדות בבית ספר בסביבה. הועלה, כי לא התקיימו דיונים מסודרים כדי לבחון מה התועלת שבשהותן הארוכה של חלק מהחניכות במקום.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה לבחון מהו פרק הזמן המיטבי הדרוש לשהותן במקום, האם שהותן המתמשכת הכרחית, ואינה באה על חשבון בנות אחרות הזקוקות לטיפול ובשל העדר מקום אינן נקלטות במעונות החסות.

### סדרי תפעול של המעונות ופיקוח ובקרה עליהם

#### מעקב אחר הטיפול בחניכים במעונות ממשלתיים

בתקנות הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול) (תנאי אחזקת קטינים במעון), התשל"ז-1976, נקבע שעניינו של כל חוסה במעון או במעון נעול יובא לפחות פעמיים בשנה לפני ועדת הערכה לשם הערכת מצבו וקביעת תכנית חינוכית בעבורו. ועדות ההערכה מורכבות מהצוות הטיפולי של המעון, המפקח הטיפולי על המעון, והעובד הסוציאלי שהפנה את החוסה למעון. החסות מרכזת

במערכת ממוחשבת נתונים שמוסר צוות המעון על התקדמות החניך או נסיגתו בתחומים שונים, כגון: הישגים בלימודים, תוקפנות, הסתגלות חברתית, הסתגלות רגשית ויחסי הקטין עם הוריו.

1. על פי נוהלי החסות, על העובד הסוציאלי במעון, בין היתר לרכז מידע ונתונים על כל חניך לקראת הדיון בוועדות ההערכה. כמו כן, יש להציג בדיון את התקדמותו או נסיגתו של החניך במשך השנה במעון לפי נתוני המערכת הממוחשבת. נבדקו סדרי עבודתן של ועדות ההערכה במעון מסילה בנוגע לחניכות בקבוצה נעולה אחת, בקבוצה פתוחה אחת ובמעונית ושל ועדות ההערכה במעון מכורה:

- (א) מבדיקת המסמכים הקשורים לעבודת ועדות ההערכה במעון מסילה הועלה, כי רבים מדיוני הוועדות לא הוצגו הנתונים הנדרשים מהמערכת הממוחשבת. לטענת צוות המעון, הסיבה לכך היא תקלות במערכת המחשב, ועם זאת מסרו כי השימוש בנתונים גדל.
- (ב) הועלה, שמעון מכורה לא הקפיד על כינוס ועדות הערכה לפי נוהלי החסות, דהיינו קיום דיון ראשון בחניך בתוך שלושה חודשים ממועד קליטתו ואחרי כן דיון בעניינו פעם בחצי שנה. גם במעון מכורה השימוש בנתונים במערכת הממוחשבת בדיוני ועדות ההערכה לא היה מלא. בדיוני ועדות ההערכה באחת הקבוצות מהמחצית השנייה של שנת 1999 ועד ינואר 2000, לא נעשה שימוש בנתונים של המערכת הממוחשבת כלל.

2. בנוהלי החסות נקבע, כי על העובד הסוציאלי לקיים שיחה שבועית עם כל חניך וכן לקיים עמו קשר נוסף לפי הצורך. לשיחה אישית בין החניך לבין העובד סוציאלי במעון המלווה את קבוצתו של החניך חשיבות רבה. החניך יכול לשטוח לפני העובד סוציאלי את אשר על לבו, והעובד סוציאלי יכול לסייע לו בפתרון בעיותיו. השיחה האישית מקלה על העובד סוציאלי לאתר מצבים קשים של מצוקה, ולקבל מידע מוקדם על חשש לניסיונות אבדניים, והיא מאפשרת לו לתמוך בחניך, לעקוב אחריו וללוותו.

- מהתיקים שנבדקו במעון מכורה עולה, כי המעון פעל לסירוגין ללא ליווי של עובד סוציאלי. אף שעובד סוציאלי נעדר מהמעון לפרקי זמן ממושכים - מכמה חודשים ועד חצי שנה - לא מונה לו ממלא מקום.

#### הפיקוח על הטיפול בחניכים במעונות ציבוריים ופרטיים

חניכים שוהים במעונות בבעלות גופים מפעילים שבפיקוח החסות במשך שנים, וכדי לעקוב אחר התקדמותם והצלחת הטיפול בהם, על המעון להחזיק במסמכים על הטיפול המקצועי הכולל שיחות עם עובד סוציאלי ודיונים של ועדות הערכה. בכמה מעונות לא נמצאו המסמכים הדרושים, ובמעונות שבהם נמצאו המסמכים לא היה מידע מספק. להלן דוגמאות:

1. במסמכי ועדות ההערכה בהוסטל אחד פורטו בצמצום רב מטרות הטיפול בחניכים והתקדמותם. אין בין המסמכים תיאור מסודר של קליטת החניכים במעון. חניכי הוסטל אחר שוהים בו שנתיים ושלוש שנים, ואחד מהם אף יותר מארבע שנים, אולם עד ספטמבר 1999 לא התכנסו ועדות הערכה במעון. בהוסטל שלישי אין כלל שימוש במערכת הממוחשבת לשם הפקת מידע על התקדמות הטיפול בחניכות. כמו כן, ממסמכי ועדות הערכה שפעלו בהוסטל עולה, כי העובדת הסוציאלית לא היתה מעורבת בהכנות לדיוני הוועדה ובסיכום ההחלטות. גם אין תיעוד מסודר של החלטות הוועדות ושל יעדי הטיפול.

על פי נוהלי החסות, על המעון לזמן לדיוני ועדות ההערכה ולשתף בהם גם את העובד סוציאלי שהפנה את החניך למעון, את החניך, את הוריו וכן עובד מעקב (ראו להלן). אולם ברישומי הדיונים של ועדות ההערכה באחד המעונות אין אזכור להזמנתם של אלה לדיונים או להשתתפותם בהם.

2. אחד ההוסטלים מעסיק פסיכולוגית בחצי משרה, אך בתיקים אין אסמכתאות לדרכי טיפול בחניכות, מטרותיו ותיאור ההתקדמות של החניכות המטופלות. בתיקי רוב הנערות יש סיכום פסיכולוגי אחד בלבד, וחלק מהסיכומים בתיקים אלה נכתבו יותר משנה אחרי קליטתן של הנערות במעון. עקב כך לא ברור מה היה מצב הנערות בעת קליטתן, מהם יעדי הטיפול בהן והאם הן התקדמו.

3. אחד המעונות שבפיקוח החסות פועל לסירוגין ללא עובד סוציאלי. כך לדוגמה, ממאוס ועד ספטמבר 1999 לא היה עובד סוציאלי במעון זה. כמו כן אין במעון מסמכים בדבר הטיפול המקצועי בחניכים.

### התמודדות עם התנהגות חריגה

1. (א) אחד מהאתגרים הקשים העומדים לפני עובדי המעונות הוא התמודדות עם ההתנהגות החריגה של החניכים בחיי יום יום. הועלה, כי אף על פי שבמעון מכורה התלוננו חניכים על אלימות ביניהם בהיקף גדול יחסית למעונות אחרים שנבדקו, יומן העברת המשמרת במכורה אינו מנוהל לפי הכללים הנהוגים בחסות; אין בו דיווח שוטף על התנהגות החניכים ועל האירועים החריגים שהתרחשו במהלך המשמרת. עוד הועלה כי המעון אינו מדווח למפקח על המעון בחסות על כל האירועים החריגים כנדרש.

(ב) תפקיד המדריכים החינוכיים במעונות מחייב אותם להיות ערניים בכל שעות היום והלילה. לצורך כך, על המשמרות להיות בהיקף שעות סביר. אולם במועד הביקורת, ינואר 2000, עבדו המדריכים החינוכיים במשמרות של 24 ואף של 48 שעות רצופות. לדעת משרד מבקר המדינה, עבודה עם נערים בעלי רקע קשה כמו החניכים במקום אינה יכולה להיעשות כאשר המדריך החינוכי עובד שעות מרובות ללא הפוגה.

### מרכזים להתערבות במשבר

מרכזים להתערבות במשבר (להלן - מרכזים) נועדו לשמש מקלט זמין ומידי לבני נוער חסרי קורת גג ולבני נוער משוטטים, חלקם שנפלטו ממקום מגורים מסודר וממסגרות מסודרות. הנערים והנערות הנקלטים במרכזים אלה אמורים לשהות בהם עד חודש וחצי, ובנסיבות מיוחדות עד שלושה חודשים, עד שיימצא להם סידור אחר. משנת 1993 ועד מארס 2000 נפתחו שלושה מרכזים בתל אביב, בירושלים ובחיפה.

1. המרכז קולט מיד נערים שהגיעו אליו בלא שיש בידו מידע עליהם. לפיכך יש להגדיר בפירוט ובכתב את דרכי קבלת החניכים ואת דרכי ההתמודדות עם מי שיש חשש, בין היתר, כי הם סובלים מבעיות נפשיות, משתמשים בסמים ובאלכוהול או כי הם עברייני מין. אולם לחסות אין נוהל בנדון.

2. מערכות המידע שפותחו בחסות הנוער אינן מותאמות לעבודה במרכזים, ולפיכך אי אפשר לצבור בהן מידע מסודר בדבר הסיבות לקבלת החניכים, הטיפול בהם, התקדמותם, המסגרות שאליהן הופנו, משך שהותם במרכז ועוד.

3. באחד המרכזים להתערבות במשבר 20 מקומות: 10 לנערים ו-10 לנערות, השוהים במקום פרקי זמן קצרים. למרות האמור בנוהלי החסות, מרכז זה אינו מדווח לחסות בכל חודש מי הנערים שנקלטו בו ומה היה מספר השוהים בו בכל יום או במהלך החודש כולו.

### שיקום חניכים לאחר עזיבת המעון

חוק הנוער (שפיטה) קובע, כי קטין ששוחרר ממעון יהיה בהשגחתו של קצין מעקב למשך שנה. על פי נוהלי החסות, לפני עזיבת החניך יש לזמן לדיון האחרון של ועדת ההערכה בחניך את קצין המעקב, שכן בדיון נקבעת תכנית לשיקום החניך לאחר עזיבתו. השתתפות קציני המעקב בדיון חיונית כדי לקשר בינם לבין החניכים העומדים לעזוב את המעון לאפשר להם ללוות את הבוגרים מחוץ למעון ולסייע בשיקומם.

**במעונות הממשלתיים צופיה ומסילה ובארבעה מעונות ציבוריים אין מזמנים לקראת עזיבתם של החניכים את קציני המעקב לדיון בוועדת ההערכה, ואין מעקב אחר בוגרי המעונות כפי שנקבע בחוק.**

### הערכת התוצאות של פעילות החסות

מאחר שמטרת החסות היא לשקם את החניכים שחסו במעונותיה, חשוב לאסוף מידע על מידת ההצלחה שלה בשיקום חניכיה.

1. הביקורת העלתה, כי אין איסוף נתונים שיטתי ומתמשך שעל פיו ניתן לקבוע את שיעור החניכים שהצליחה החסות לשקם ולהוציא ממעגל העבריינות. למרות זאת, בתכנית העבודה השנתית של הנהלת החסות מובאים נתונים על שיעור ההצלחה בשיקום החניכים שסיימו את שהותם במוסדות החסות כדלהלן: במעונות הנעולים - 35%; במעונות הלא-נעולים - 50%; ובהוסטלים - 75%. הועלה, כי שיעורים אלה נרשמו שנה אחר שנה בתכניות העבודה לשנים 1998, 1999 ו-2000, אגב ציון חוזר ונשנה כי היעד לשנת העבודה החדשה הוא העלאת שיעורי החניכים המשוקמים.

2. נוסף על איסוף מידע שוטף על שיקומם של החניכים שעזבו את המעונות דרושים מחקרים, סקרים ובדיקות הערכה. אולם ככל שהעלתה הבדיקה, בעשור האחרון התפרסם בעניין זה סקר יחיד בשנת 1994, ובו נסקרה אוכלוסייה של 1,331 חניכים. לדעת משרד מבקר המדינה, מחקרים וסקרי הערכה חשובים לבחינת מצבם והצלחת שיקומם של חניכים ששהו במעונות, וכן לבחינת סוגים שונים של מוסדות שנפתחו בשנים האחרונות במסגרת החסות, כגון מעוניות, מעונות נעולים לנערות ומעון לגמילה מסמים. איסוף נתונים, ניתוחם והצגת ממצאים באופן עקבי אמורים לאפשר לקובעי המדיניות להעריך נכונה את יעילותו של הטיפול במעונות.



**רשות חסות הנוער במשרד העבודה והרווחה מטפלת בקטינים, רובם בני 13-18, שעברו עבירות פליליות או הנמצאים בסיכון, הטיפול ניתן במעונות ממשלתיים, ציבוריים ופרטיים. את בני הנוער מפנים למעונות פקיד סעד בלשכות הרווחה של הרשויות המקומיות. כן מופנים בני נוער על פי צווים שהוציאו בתי משפט מכוח סמכותם לפי חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971.**

מטרת החסות היא לטפל בקטינים, להקנות להם השכלה ולשקם אותם. דרך הטיפול נעשה באמצעות החזקתם במעונות לאבחון והסתכלות, במעונות להתערבות בשעת משבר, במעונות פתוחים או נעולים וכן במסגרות שונות בקהילה.

מספר הממתינים לכניסה למעונות גדול ומשך ההמתנה ארוך, ובינתיים ממשיכים חלק מהנערים והנערות לעבור עבירות ואף חיים בסכנה יומיומית של הידרדרות נוספת. למרות מספר הממתינים הגדול ולמרות צווים של בתי המשפט להשמתם של נערים ונערות במעונות, התפוסה במעונות אינה תמיד מלאה. אמנם מספר המקומות הפנויים אינו מספיק לכל הממתינים, אולם על החסות לפקח על המעונות ולדאוג להגדלת התפוסה, כדי לצמצם את מספר הממתינים ככל האפשר.

הפיקוח על המעונות, הן הממשלתיים והן הציבוריים והפרטיים, אינו מספיק ואינו תואם את הנהלים. על החסות להגביר את הפיקוח כדי לוודא שהחניכים מתקדמים ונמצאים בתהליך שיקום; להקפיד לקבל מוועדות ההערכה של המעונות נתונים על התקדמות החניכים; לוודא שקציני המעקב, שתפקידם לעקוב אחר החניכים שעזבו את המעון ולהמשיך בשיקומם, ישתתפו בדיונים על החניכים לפני יציאתם מהמעון כדי שיוכלו לעקוב אחריהם לאחר שחזרו לסביבה שממנה הוצאו. כמו כן על המשרד לפעול לקיום מחקרים וסקרים כדי לדעת אם החסות משיגה את מטרותיה, ובני הנוער שהיא מטפלת בהם אכן הוצאו ממעגל העבריינות.

## הטיפול בקטינים עוברי חוק שאינם נושאים באחריות פלילית

הטיפול בקטינים בני פחות מ-12 שעברו על החוק, אך אינם נושאים באחריות פלילית מפאת גילם, ניתן מכוח חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960 (להלן - חוק הנוער). החוק מגדיר קטין כ"נזקק" על יסוד כמה מצבים, ובהם, כי הקטין "עשה מעשה שהוא עבירה פלילית ולא הובא בפלילים".

לפי חוק הנוער ותקנותיו, פקיד הסעד לחוק הנוער הוא האחראי לטיפול הסוציאלי בקטין שהוא סבור כי הוא נזקק, ובכלל זה בחשוד בביצוע עבירה פלילית שטרם מלאו לו 12 שנה. פקידי הסעד ממונים לתפקידם בידי שר העבודה והרווחה מבין עובדי לשכות הרווחה ברשויות המקומיות.

תקנות הנוער (טיפול והשגחה), התשכ"ב-1962 (להלן - תקנות הנוער), קובעות, כי אם "נודע לפקיד סעד על קטין שנראה נזקק ... יברר את נסיבות המקרה ואם אפשר לתת לקטין את הטיפול הדרוש לו על ידי האחראי [בדרך כלל ההורה] או באמצעות רשות-סעד או בכל דרך אחרת", ו"יברר אם הקטין והאחראי לו מסכימים לטיפול הדרוש, לדעתו".

בחוק הנוער נקבע, כי אם פקיד הסעד סבור שהקטין הוא נזקק והאחראי לו אינו מסכים לטיפול המוצע, או שהוא מסכים אך אין הקטין מציית לו, רשאי פקיד הסעד לבקש מבית משפט השלום לנוער להכיר בקטין כקטין נזקק. אם בית המשפט נוכח שהקטין הוא נזקק, הוא רשאי לתת לו או לאחראי לו כל הוראה הנראית לו דרושה לטיפול בקטין או להשגחה עליו; ובכלל זה להורות שהקטין יהיה בהשגחתו של פקיד סעד או יוחזק במעון.

המשטרה פותחת תיקי חקירה נגד קטינים החשודים בביצוע עבירות פליליות שטרם הגיעו לגיל האחריות הפלילית<sup>19</sup>, וסוגרת אותם משום שהילדים אינם בני עונשין. בהנחה מאפרייל 1985 בדבר "הטיפול המשטרתי בקטינים מתחת לגיל 12" (להלן - הנחיית המשטרה) קבעה המשטרה את הנסיבות שבהן על החוקרים להפנות לפקיד סעד קטין בן פחות מ-12, שהמשטרה מייחסת לו ביצוע עבירה פלילית.

בחודשים דצמבר 1999-אפריל 2000 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בשירות לילד ונוער במשרד העבודה והרווחה (להלן - המשרד); במינהל לשירותים חברתיים בעיריית תל אביב ובשלוש לשכות רווחה של המינהל: באגף הרווחה בעיריית באר שבע ובשתי לשכות הרווחה של האגף. נבדק טיפולן של הלשכות ב-65 קטינים שאינם בני עונשין (32 בתל אביב ו-33 בבאר שבע), שהמשטרה הפנתה ללשכות בשל חשד לביצוע עבירות פליליות. הנושאים העיקריים שנבדקו הם ביצוע בדיקות בידי פקידי הסעד כדי לקבוע אם הקטין נזקק והכנת תכניות טיפוליות לקטינים. בדיקה משלימה נעשתה בשלוש יחידות משטרה: מרחב הירקון, תחנת יפו ותחנת באר שבע: נבדקו כל 163 תיקי החקירה של קטינים בני פחות מ-12, שנמצאו במועד הביקורת ביחידות המשטרה שנבדקו.

## מידע על היקף התופעה

### נתונים במשטרה

המשטרה מנהלת רישום ממוחשב של התיקים שנפתחים נגד קטינים שאינם בני עונשין מחמת גילם. כדי למנוע את זיהויים של אותם קטינים, אין המשטרה רושמת בקובץ את הפרטים המזהים שלהם, את גילם וכתובתם.

לפי נתוני המשטרה, בשנים 1997-1999 נפתחו בכל יחידותיה קצת יותר מ-1,600 תיקים לקטינים בני פחות מ-12. ברישום הממוחשב של המשטרה רשומים קטינים שעשו עבירות קלות כמו קטינים שעברו עבירות חמורות.

מבדיקת כל 163 התיקים שנפתחו לקטינים בני פחות מ-12 ונמצאו בתחנות המשטרה שנבדקו בעת הביקורת, עולה כי 32 (כ-20%) מהם נפתחו בשל עבירות שספק אם הצדיקו פתיחת תיק והמשטרה ראתה אותן לכאורה בחומרת יתר. למשל, נפתחו תיקים בשל שריטת רכב, השחתת תמונה בבית הספר, עבירות קלות הקשורות לסכסוכי שכנים, זריקת אבנים ללא פגיעה, דחיפת ילד אחר בעת משחק בכדור או בעת קפיצה לבריכה. כמו כן נפתחו לחמישה ילדים בני 3-6 תיקים בשל עבירות "אינוס ובעילה שלא בהסכמה" או ביצוע מעשה מגונה בקטין. לדוגמה: בתחנת יפו נפתח בספטמבר 1999 תיק נגד ילדה בת חמש. בטופס ההפניה לפקיד הסעד נאמר כי הילדה חשודה בביצוע מעשה מגונה בילדה אחרת בגן הילדים. לפי הטופס, לא העלתה החקירה ממצאים ממשיים, אך ברישום הממוחשב של המשטרה סווג המעשה שהילדה חשודה בו כ"עבירת אינוס ובעילה שלא בהסכמה". כיוון שהעבירה היא עבירה מסוג פשע, הועבר התיק לפרקליטות, וזו סגרה אותו.

19 בדבר הטיפול בבני נוער בגיל האחריות הפלילית ראו בפרק: "טיפול המשטרה בעבירות פליליות של בני נוער".

### איסוף נתונים במשרד העבודה והרווחה ובלשכות הרווחה

במשרד הראשי ובלשכותיו המחוזיות מונן פקיד סעד ראשי ופקידי סעד מחוזיים לעניין חוק הנוער. לפי תקנות הנוער, על פקיד הסעד הראשי להדריך את פקיד הסעד לעניין חוק הנוער המועסקים בלשכות הרווחה ולפקח על עבודתם. על פי הוראות התע"ס, על פקיד הסעד לדווח בתוך שבוע ימים לפקידת הסעד הראשית ולפקידת הסעד המחוזית על כל קטין שהופנה לטיפולו. הדיווח מיועד לאיסוף נתונים על כלל הקטנים שהופנו לפקיד הסעד לפי חוק הנוער ובהם גם קטנים שעברו עבירות, על הגוף המפנה ועל סיבת ההפניה וכן על הפעולות הראשוניות שנעשו בעניין של הקטין, כגון: פתיחת חקירה סוציאלית, נקיטת אמצעי חירום או קבלת החלטת ביניים לפי חוק הנוער. בתום טיפולו בקטין על פקיד הסעד לדווח לפקידת הסעד הראשית ולפקידת הסעד המחוזית על ממצאי הבדיקה, על מסקנותיו, ועל צעדים שננקטו בעניין הקטין לפי חוק הנוער.

1. בבדיקת התיקים בתל אביב ובבאר שבע הועלה, כי בכל המקרים לא מסרו פקיד הסעד את הדיווחים הנדרשים. גם לא נמצא בלשכות שנבדקו רישום מרוכז של שמות הקטנים שאינם בני עונשין שהפנתה המשטרה ללשכות בשל ביצוע עבירות פליליות.
2. גם במשרד אין איסוף נתונים שיטתי בעניין קטנים שהמשטרה הפנתה לפקיד הסעד בכלל, ועל קטנים שהופנו בשל חשד לביצוע עבירות פליליות בפרט.

### סדרי העברת מידע

ברחבי תל אביב ובאר שבע פועלות כמה לשכות רווחה. בהנחיית המשטרה נקבע, כי טופס הפניית קטין לפקיד סעד יישלח מיד עם סיום הטיפול בו אך ורק למנהלי הלשכות. מהבדיקה עלה, שבניגוד להנחיית המשטרה, נשלחים טופסי ההפניה לגופים שונים: בתל אביב נשלחו הטפסים למרכזת לענייני נוער של עיריית תל אביב או ללשכת הרווחה של העירייה; מהבדיקה עלה, ששמונה טפסים שהמשטרה טענה - לפי מסמכיה - שהיא שלחה לעיריית תל אביב, לא הגיעו לידיהם. המשטרה אף לא יכלה לדעת שטפסים מסוימים לא הגיעו לעירייה, כי פקיד הסעד בתל אביב אינם מוסרים למשטרה, בדרך כלל, אילו טפסים הגיעו ואיזה טיפול ניתן לקטין. יצוין, כי גם בבאר שבע פקיד הסעד אינם מדווחים למשטרה על הטיפול הניתן לקטנים. הפגמים בסדרי העברת המידע עלולים לפגוע במתן הטיפול בקטנים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשטרה ועל פקיד הסעד במשרד ובלשכות לפעול יחד לבחינת סדרי העברת המידע ביניהם, ועל המשרד לפקח על רישום נאות בידו פקיד הסעד.

### הטיפול בקטנים

#### הבדיקה של פקיד הסעד

כאמור, על פי תקנות הנוער, כאשר המשטרה מפנה קטין אל פקיד הסעד, על פקיד הסעד לברר את מצבו של הקטין ואת המצב של משפחתו, כדי לקבוע אם לדעתו, הקטין הוא קטין נזקק לפי חוק הנוער. על פי הוראות תקנון לעבודה סוציאלית (להלן - התע"ס), שכולל הנחיות של המשרד למנהלי לשכות הרווחה, על פקיד הסעד לחקור את עניינם של כל הקטנים המופנים אליו בין שלקטין

ולמשפחתו מנוהל תיק בלשכה ובין שלא. יצוין, שעל פי חוק הנוער ניתנו לפקיד הסעד סמכויות ייחודיות, שלפיהן מותר לו להיכנס לכל מקום שנמצא בו קטין, ולחקור כל אדם שהוא סבור שיש לו ידיעות הנוגעות לקטין. חקירה מידית של פקיד הסעד עם קבלת הפניית הקטין מהמשטרה רצויה, כדי לאפשר טיפול בקטין סמוך ככל האפשר למועד ביצוע העבירה המיוחסת לו. משרד מבקר המדינה בדק את סדרי טיפולם של פקידי הסעד ב-65 קטינים שהמשטרה הפנתה ללשכות בתל אביב ובבאר שבע (להלן - 65 הקטינים), מהם 33 קטינים בבאר שבע ו-32 בתל אביב. להלן תוצאות הבדיקה:

#### **בדיקת מצבם של קטינים שאינם מוכרים בלשכות**

חלק מהקטינים שהמשטרה מפנה אל פקידי הסעד אינם מוכרים ללשכות הרווחה, וגם משפחותיהם אינן מוכרות. בנסיבות אלה, על פי הוראות התע"ס, על פקיד הסעד לחקור בעניין מצבם של הקטין ומשפחתו, ואם יש צורך - להפנותם לגוף מטפל בלשכה.

מ-65 הקטינים שהטיפול בהם נבדק, משפחותיהם של 24 לא היו מוכרות ללשכות. בביקורת הועלה, כי מצבם של 11 מקטינים אלה (7 בבאר שבע ו-4 בתל אביב) לא נבדק כלל. מנהלי הלשכות בתל אביב טענו, כי לא קיבלו את אחד הטפסים ששלחה המשטרה. הועלה, כי לגבי ארבעה קטינים נוספים (שניים בבאר שבע ושניים בתל אביב) נעשה בירור חלקי בלבד: הורי שניים מהם זומנו בידי פקיד הסעד לשיחה אך לא באו; הוריהם של שני הקטינים האחרים לא זומנו לשיחה, ופקיד הסעד פנה לבית הספר שבו לומדים הקטינים לקבלת מידע עליהם. מכאן שלגבי 15 מ-24 קטינים שלא היו מוכרים לא נעשה בירור כנדרש, וממילא לא ניתן להם טיפול.

#### **זימון הורי הקטין לשיחה**

בהוראות התע"ס נקבע, כי על פקיד הסעד לאסוף מידע על כל קטין המופנה אליו. אם יש לקטין המופנה ולמשפחתו תיק משפחה בלשכה, פקיד הסעד יכול לפנות במידת הצורך אל העובד הסוציאלי המטפל בהם, לשם איסוף המידע. יש חשיבות לקיום שיחה בין הקטין והוריו לבין פקיד הסעד בדבר העבירות המיוחסות לקטין בטופס ההפניה מהמשטרה: השיחה מאפשרת לפקיד הסעד להתרשם התרשמות ראשונית בדבר נטיותיו העברייניות של הקטין ולבדוק את הצורך בטיפול בקטין בשיתוף הוריו. כמו כן שיחה זו נחוצה לצורך הרתעה מפני הישנות עבירות, שכן לפי חוק הנוער לפקיד הסעד סמכות חוקית לנקוט צעדים טיפוליים אף נגד רצונם של הקטין והוריו. כאמור, בדק משרד מבקר המדינה את טיפול פקידי הסעד ב-41 קטינים (26 קטינים בתל אביב ו-15 בבאר שבע) שמשפחותיהם היו מוכרות ללשכות שנבדקו. מבדיקת מסמכי פקידי הסעד והעובדים הסוציאליים המטפלים במשפחות עולה, כי הוריהם של 12 מ-41 הקטינים האמורים לעיל (7 בתל אביב ו-5 בבאר שבע) זומנו לשיחה אצל פקיד הסעד או אצל העובד הסוציאלי המטפל לאחר קבלת טופס ההפניה מהמשטרה. לגבי יתר 29 הקטינים, לא נמצא אצל פקידי הסעד ואצל העובדים הסוציאליים המטפלים, מסמכים המעידים כי הקטינים והוריהם זומנו לשיחה בדבר הפניות המשטרה. מנהלי הלשכות בתל אביב השיבו למשרד מבקר המדינה, כי הוריהם של חמישה קטינים

נוספים זומנו לשיחה, אך השיחות אתם לא תועדו. עוד ציינו כי פניות המשטרה בעניין שלושה קטינים לא הגיעו ללשכה.

### סדרי הרישום של הטיפול המומלץ

לפי חוק הנוער, לפקיד הסעד סמכויות רבות. אחת מהן היא כאמור לקבוע אם הקטין הוא נזקק. לפי הוראות התע"ס, אם יתברר לפקיד הסעד שהקטין נזקק, יביא את עניינו לפני ועדת החלטה מקומית בלשכת הרווחה, שבה צוות רב-מקצועי המחליט על דרכי טיפול, וימליץ לה על דרכי הטיפול בו. אם הקטין או האחראי לו מתנגדים לטיפול המוצע, בסמכותו של פקיד הסעד לפנות לבית משפט השלום לנוער. אם לדעתו הקטין אינו נזקק אך זקוק לטיפול סוציאלי, יעביר את האחריות להמשך הטיפול בקטין לידי העובד הסוציאלי בלשכת הרווחה.

מכאן, שלפקיד הסעד מעמד חשוב בקביעת נזקקותו של הקטין, במתן המלצות טיפוליות לוועדת ההחלטה המקומית, ובקביעת הצורך בפנייה לבית המשפט. בתקנות הנוער נקבע, כי פקיד הסעד ירשום את תוצאות הבירור ומסקנותיו. אולם מבדיקת המסמכים שבידי פקידי הסעד ומבדיקת תיקי המשפחה בלשכות שנבדקו התברר, כי רק לגבי מיעוטם, 11 מ-65 קטינים - כולם בבאר שבע - סיכמו פקידי הסעד בכתב את מסקנותיהם כפי שנדרשו בתקנות ובהוראות התע"ס. מכאן, שפקידי הסעד לא קבעו בכתב לגבי 54 מאותם קטינים (83%) אילו מהם הם נזקקים כמוגדר בחוק, ואילו מהקטינים שלא הוגדרו נזקקים היו זקוקים לטיפול סוציאלי. הדבר עלול לפגוע במתן טיפול בקטינים האלה.

### תכניות טיפוליות

בכל לשכת רווחה, על העובד הסוציאלי המטפל במשפחה ועל המדריך-ראש צוות הממונה עליו, להכין תכנית טיפולית כוללת לכל משפחה שבטיפול בלשכה ותכניות פרטניות לבני המשפחה הזקוקים לכך. בנסיבות המפורטות בתע"ס, יכול העובד הסוציאלי המטפל, באמצעות המדריך הממונה עליו, להביא את עניינו של קטין לפני ועדת ההחלטה המקומית, שבה צוות בין-שירותי ורב-מקצועי, כדי שזו תדון בקטין ותקבע את דרכי הטיפול בו. הוועדה יכולה לדון בעניינו של קטין הנמצא בטיפול במשפחתו ולא חלה התקדמות בהשגת היעדים שנקבעו לו בפרק זמן שנקבע בתכנית הטיפול. ועדת ההחלטה פועלת על פי תקנות הפיקוח על מעונות (אחזקת ילדים במעון רגיל), התשכ"ו-1965.

למשפחותיהם של 43 מ-65 הקטינים שעניינם שנבדק ניהלו 33 תיקי משפחה: בתל אביב ניהלו 18 תיקי משפחה ל-26 קטינים ומשפחותיהם; ובבאר שבע 15 תיקי משפחה ל-17 קטינים ולמשפחתם של שניים מהקטינים נפתח תיק בעקבות הפניית המשטרה. להלן ממצאי הביקורת:

### החלטות בדבר הטיפול בקטינים

עד מועד הביקורת נקטו הלשכות שנבדקו צעדים טיפוליים לגבי 19 קטינים שמשפחותיהם מוכרות ללשכות: 10 קטינים סודרו בסידור חוץ-ביתי בעקבות החלטה של ועדת ההחלטה המקומית; קטין אחד שובץ במועדונית של בית הספר שבו למד; עניינם של שישה קטינים הובא לפני ועדות החלטה; ושני קטינים סודרו במסגרות בידי גופים אחרים.

לגבי יתר 24 הקטינים שמשפחותיהם מוכרות ללשכות, לא נמצאו מסמכים המעידים שהעובדים הסוציאליים המטפלים במשפחות בחנו את הצורך בהתערבות טיפולית בקטין החשוד בביצוע העבירה.

#### עיכובים במתן הטיפול

הטיפול בקטינים עוברי חוק חייב להיעשות סמוך ככל האפשר למועד ביצוע העבירה, שכן ככל שהקטין מתבגר, רבים הסיכויים שדפוסי העבריינות יתמידו גם בבגרותו.

1. כאמור, ננקטו צעדים טיפוליים לגבי 19 קטינים; מזה בתל אביב הובא לפני ועדות החלטה עניינם של 8 קטינים. מעיון בפרוטוקולים של ועדות ההחלטה עולה כי בנוגע לשישה משמונת הקטינים התריעה המשטרה לפני גופים בקהילה שנה וחצי ואף שנתיים לפני מועדי הדיונים, על בעיות התנהגות, כמו אי-ביקור סדיר בבית הספר ושוטטות ועל ביצוע עבירות פליליות. עד תחילת יישומן של דרכי הטיפול שעליהן החליטו הוועדות עבר כמובן פרק זמן נוסף. כתוצאה מכך, שלושה ילדים היו בני 10-11 ושלושה כבר היו בני 12-13 כשנדון עניינם בוועדה, בלי שטופלו בהיותם בגיל צעיר. להלן דוגמאות:

(א) בשנת 1996 דווח ללשכה בתל אביב על אי-ביקור סדיר בבית הספר של קטין בן שבע. ב-1997 הפנתה אותו המשטרה ללשכה כמה פעמים בגלל גניבות. כעבור כשנתיים, בשנת 1998, שולב הקטין במועדונית לשעות הצהריים בידי קצין ביקור סדיר של משרד החינוך, אולם לא ביקר במועדונית עקב התנגדות אמו. רק בנובמבר 1998, כשהיה הקטין בן תשע, דנה בו ועדת החלטה והחליטה שיש לפנות לבית המשפט בעניינו, אך גם החלטה זו לא בוצעה. כעבור שנה נוספת דנה הוועדה שנית בעניינו והחליטה שיש לפנות לבית המשפט כדי שיכיר בקטין כקטין נזקק ויורה על מסירתו להשגחתו של פקיד הסעד לשישה חודשים, כדי לחייב את האם לשלוח את ילדיה לבית הספר ולמועדונית לשעת הצהריים. בינואר 2000 הוגשה פנייה לבית המשפט, וביולי אותה שנה מסרה מנהלת הלשכה למשרד מבקר המדינה, כי הדיון בבית המשפט טרם התקיים. התוצאה היא שבמשך כארבע שנים לא נקטה הלשכה צעד טיפולי ממשי לגבי הקטין.

(ב) מאוגוסט 1996 עד ספטמבר 1999 קיבלה הלשכה בתל אביב מהמשטרה ומקצין ביקור סדיר - המופקד בעירייה על ביצוע חוק לימוד חובה, התש"ט-1949 - דיווחים על שני אחים בדבר שוטטות, גניבות ואי-ביקור סדיר בבית הספר. באבחון שהזמינה הלשכה לגבי אחד מהם ביוני 1996, כשהיה בן 8, נקבע שהוא זקוק לטיפול פסיכו-סוציאלי אינטנסיבי. אך במאוס 1998 קבע המאבחן, כי הלשכה לא דאגה שהמלצותיו יבוצעו ושהן אכן לא בוצעו. ועדות ההחלטה כונסו בעניינם של האחים לראשונה רק בנובמבר 1998, כשנתיים לאחר האבחון, כשהילדים היו בני 10-12.

(ג) בלשכה בתל אביב דיווחה העובדת הסוציאלית המטפלת, בשנת 1997, על קיום "דפוסים קרימינליים" אצל ילד בן 9. בדוח סיכום טיפול מאוקטובר 1997 המליצה העובדת הסוציאלית למחליפתה לבדוק אם נעשתה לקטין הבדיקה הנירולוגית, שהיא ופקידת הסעד חייבו את משפחתו לעשות ואשר התעכבה זמן רב, וכן לבדוק אם הקטין החל בטיפול הפסיכולוגי שהוחלט עליו. היא ציינה בדוח, כי המועדונית שבה ביקר הילד סירבה לקבלו לשנה נוספת עקב התנהגותו האלימה. רק באפריל 1999 - כעבור שנה וחצי ממסירת הדוח האמור - פנתה העובדת הסוציאלית שהחליפה את העובדת האמורה, לעריכת אבחון. ועדת החלטה התכנסה לדון בעניינו רק ביוני 1999, כשהילד היה בן 11 וחצי, ורק בנובמבר 1999 הוא נקלט בפנימייה.

(ד) בינואר 1996 נמסרו ללשכת תל אביב תוצאות אבחון שנעשה לקטין כבן 10 בשל התנהגות אלימה בבית ובבית הספר. מאפריל עד דצמבר 1997 הפנתה המשטרה את הקטין ללשכה תשע פעמים בגלל גניבות, אולם עניינו הובא לפני ועדת החלטה רק באפריל 1998, יותר משנתיים לאחר קבלת תוצאות האבחון.

2. יתר על כן, בתל אביב הועלה, כי בנוגע לשבעה קטינים אחרים לא נקטו פקידי הסעד והעובדים הסוציאליים המטפלים צעדים טיפוליים וגם לא פנו לוועדת החלטה; זאת אף שהמשטרה או גופים מקצועיים אחרים בקהילה (ועדת השמה לחינוך מיוחד או מנהל בית ספר) ציינו, כי הילדים נמצאים בסיכון גבוה בשל ביצוע עבירות פליליות, שוטטות וחשיפה לחברה עבריינית, וכי אחד מהם אף דקר ילד אחר.



**המשטרה מפנה קטינים בני פחות מ-12 החשודים בביצוע עבירות פליליות, לבדיקתם ולטיפולם של פקידי הסעד שבלשכות הרווחה, במטרה למנוע, בעודם בגיל צעיר מאוד, את המשך הידרדרותם לעולם העבריינות.**

אולם בביקורת הועלה, כי פקידי הסעד לא בדקו את מצבם של רוב הקטינים שהופנו אליהם ולכן לא ניתן להם כל טיפול מונע כשזה נדרש; כשהחליטו הלשכות לטפל בקטינים, ניתן הטיפול מאוחר ובהיקף לא מספק; פקידי הסעד לא תמיד הפעילו את סמכויותיהם החוקיות כדי להמליץ על דרכי טיפול בקטינים אלה וכדי להביא ליישומן של דרכי הטיפול שעליהן החליטו ועדות החלטה או עובדים סוציאליים מטפלים בלשכה. עקב כך לא ניתן לרוב הקטינים שהמשטרה הפנתה לטיפולם של פקידי הסעד, טיפול הולם בעוד מועד, למניעת המשך התנהגות העבריינית עם התבגרותם.

#### העדר מסגרות טיפוליות

1. בתע"ס כלולות הוראות בדבר השמת קטינים בגילאי בתי ספר במועדוניות טיפוליות לאחר שעות הלימודים ולהשמת ילדים בני שלוש ומעלה במועדוניות ביתיות (שתי המסגרות מיועדות בין היתר לילדים בעלי חסכים ניכרים בתהליך ההסתגלות החברתית). מטרת ההשמה של קטינים במועדוניות טיפוליות היא בין היתר לשפר את דפוסי התנהגותם ולמנוע שוטטות בלא להוציאם מביתם ולסדרם במסגרת חוץ-ביתית. ואולם על פי התע"ס, המסגרות האלה אינן מיועדות לילדים שיש להם "בעיות התנהגות קשות".

מנהלי הלשכות ופקידי סעד מסרו למשרד מבקר המדינה, כי רוב המועדוניות אינן מסוגלות לטפל בקטינים שיש להם בעיות התנהגות קשות, ובכלל זה התנהגות עבריינית, ולמעשה אין מסגרות קהילתיות, למעט אחת - בראשון לציון - לטיפול בילדים אלה. בתשובתו למשרד מבקר המדינה העיר מנהל המינהל לשירותים חברתיים בעיריית תל אביב, כי יש קושי במימוש תכניות טיפול לילדים שיש להם קשיי התנהגות. לדבריו התע"ס, הדן במועדוניות לשעות הצהריים ל"ילדים בסיכון", נותן למעשה לגיטימציה לכך שילדים שיש להם בעיות התנהגות לא ישולבו במסגרות לשעות הצהריים.

כך לדוגמה: בלשכת תל אביב ביולי 1997 המליצה ועדת ההשמה לחינוך מיוחד כי קטין בן עשר וחצי שיש לו בעיות התנהגות קשות ואשר עשה מעשים פליליים באופיים, יסודר במועדונית מטעם

לשכת הרווחה. ההמלצה לא בוצעה. בתשובתה מסרה הלשכה, כי במועדוניות לא קיבלו באותה עת ילדים מהחינוך המיוחד, וכי הטיפול בילדים אלה הוא באחריות מינהל החינוך בעירייה ולא המינהל לשירותים חברתיים בעירייה. ביוני 1999 החליטה הלשכה להפסיק את הטיפול האינטנסיבי בתיק, והוא סווג כתיק המיועד למעקב בלבד. בדיון נוסף של ועדת ההשמה נקבע כי לילד אינטליגנציה תקינה, הוא אינו זכאי לחינוך מיוחד ומתאים למפתן, שהוא מוסד שיקומי-טיפולי יומי שמשרד העבודה והרווחה מפעיל בתוך הקהילה ומיועד לשיקומם של בני 12-15 בעלי קשיי הסתגלות. מסגרת זו מטרתה למנוע עבריינות ולמנוע הוצאת ילדים ממסגרת משפחתית ומסביבתם הטבעית. ביוני 2000 קבעה ועדת ההשמה, שאין מסגרת חינוך מתאימה לקטין האמור.

2. גם לקטינים שעברו עבירות פליליות ויש להם בעיות התנהגות קשות, הזקוקים למסגרות פנימיות, לא תמיד נמצא מקום מתאים. במאי וביוני 1999 הפנתה המשטרה ללשכה בבאר שבע קטין בן עשר וחצי ממשפחה המוכרת ללשכה. עוד באפריל 1997, כשהיה בן שמונה וחצי, קבעה ועדת ההחלטה, כי הילד בסיכון גבוה והחליטה על סידור חוץ-ביתי. בתיק המשפחה צוין בסוף מאי 1999, כי יש לקבל דיווח מהפנימייה שבה סודר הילד כבר ב-1998. כעבור חודש פנתה העובדת הסוציאלית לפנימייה, וזו הודיעה כי הילד שהיה בפנימייה 24 שעות בלבד וברח. ביולי 1999 פנתה ראש הצוות לשירות לילד ונוער לצורך סידור חוץ-ביתי; לאחר שיועצת בית הספר של הילד דיווחה בפברואר 2000 על הרעה במצבו של הילד, פנתה הלשכה לשירות לילד ונוער בשנית בבקשה לסידור חוץ-ביתי עבור הילד. יוצא, כי התכנית הטיפולית, שעליה הוחלט עוד באפריל 1997 כשהיה הילד בן שמונה וחצי ובסיכון, טרם בוצעה במועד סיום הביקורת מארס 2000 - כשהיה הילד בן 11 וחצי.

קטין אחר, בבאר שבע, סודר בפנימייה בשנת 1993, כשהיה בן שבע, אך בינואר 1997 נפלט ממנה בשל בעיות התנהגות קשות. מבדיקת המסמכים שבידי פקידת הסעד ובתיק המשפחה עולה, כי מאז נפלט מהפנימייה והוא בן עשר וחצי, לא נמצאה לו מסגרת טיפולית, אף שלדעת כל הגופים המטפלים היה הקטין "בסכנה מיידית וממשית". עד הגיעו לגיל 12 - גיל האחריות הפלילית - באוגוסט 1998, המשיך הקטין להסתבך בפלילים ולא ידע קרוא וכתוב. רק משהגיע לגיל 12 נעשה לו אבחון, ונקבע שהוא זקוק לטיפול תרופתי. לאחר הגיעו לגיל 12 נפתחו לקטין תיקים פליליים רבים בבית המשפט. באחד הדיונים ממארס 1999 מסרה פקידת הסעד לבית המשפט כי "הקטין שהיה בבית במשך שנתיים ללא מעשה. שום מסגרת לימודית בתוך הקהילה לא קיבלה אותו; כל הגורמים המטפלים ידעו על הקטין הנמצא בסיכון אך לא היתה שום מסגרת מתאימה". מבדיקתם של אותם גופים התברר, כי הקטין בגיל 12 נמצא במעצר בית שלושה חודשים וחצי. ביולי 1999 החליט בית המשפט על החזקתו במעון נעול ל-18 חודשים.



בחוק העונשין, התשל"ז-1977, נקבע גיל האחריות הפלילית לגיל 12. לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960, ותקנותיו, האחריות לטיפול הסוציאלי בקטין שעשה מעשה פלילי ולא הובא בפלילים, מוטלת על פקידי הסעד לחוק הנוער שהם עובדים סוציאליים שמונו בידי שר העבודה והרווחה לעניין חוק הנוער ואשר עובדים ברובם בלשכות לשירותים החברתיים של הרשויות המקומיות. המשטרה מפנה לפקידי הסעד קטינים עוברי חוק שאינם בני אחריות פלילית. משרד מבקר המדינה עשה בדיקה בעיריות תל אביב ובאר שבע ובשלוש יחידות במשטרה, והעלה את הממצאים הבאים:

לאיסוף מידע על היקף העבריינות בקרב קטינים שאינם בני עונשין נודעת חשיבות רבה. הועלה, כי במערכת הרווחה - במשרד העבודה והרווחה ולשכותיו המחוזיות ובלשכות הרווחה ברשויות המקומיות - אין מידע על היקף תופעת העבריינות בקרב הקטינים שאינם בני עונשין.

הועלה, כי טופסי הפניית קטינים לפקיד סעד שהמשרה טענה ששלחה, לא הגיעו ליעדם; פקיד הסעד לא דיווחו למשרה אילו טפסים הגיעו ואיזה טיפול ניתן. בשל הפגמים בסדרי העברת המידע עלולים קטינים שלא לקבל את הטיפול הדרוש. חוק הנוער קובע איזה קטין הוא נזקק. הנזקקות נקבעת על יסוד מצבים המפורטים בחוק. לפקיד סעד מעמד חשוב בקביעת נזקקותו של קטין שעבר עבירה פלילית ולא הובא בפלילים ושהופנה לבדיקתו. כמו כן לפקיד הסעד מעמד חשוב במתן המלצות לטיפול שיינתן לו בלשכת הרווחה ובקביעת הצורך בפנייה לבית המשפט בעניינו. הועלה, כי לגבי רוב הקטינים שהפנתה המשרה לפקיד סעד, לא נעשה בירור כנדרש בחוק. העדר בירור ראוי עלול לפגוע במתן טיפול לקטין, בייחוד אם הוא ומשפחתו אינם מוכרים ללשכות הרווחה.

על כל עובד סוציאלי המטפל במשפחה להכין למשפחה תכנית טיפולית. לגבי יותר ממחצית הקטינים שמשפחותיהם מוכרות ללשכות, לא נמצאו מסמכים המעידים שהעובדים הסוציאליים המטפלים בחנו את הצורך בטיפול בקטין החשוד בביצוע העבירה.

גם לקטינים המעטים שהוחלט לטפל בהם, ניתן הטיפול בשלב מאוחר: הועלה כי עניינם של קטינים נדון שנה וחצי ואף שנתיים לאחר שגופים שונים, ובעיקר המשרה, דיווחו על בעיות התנהגות קשות שלהם ועל עבירות שעברו. יישומן של דרכי הטיפול שעליהן הוחלט ארך פרק זמן נוסף, והילדים התקרבו לגיל שבו יש להם אחריות פלילית, בלי שניתן להם טיפול מונע. עוד הועלה, כי פקיד הסעד לא תמיד הפעילו את סמכויותיהם החוקיות כדי להמליץ על דרכי טיפול בקטינים וכדי להביא ליישומן של דרכי הטיפול שעליהן הוחלט בלשכה.

בתקנון לעבודה סוציאלית כלולות הוראות בדבר השמת קטינים בגילאי בתי ספר במועדוניות טיפוליות לאחר שעות הלימודים. אולם, על פי התקנון המסגרות האלה אינן מיועדות לילדים שיש להם בעיות התנהגות קשות. גם לקטינים שיש להם בעיות התנהגות קשות הזקוקים למסגרות פנימיות לא תמיד נמצא מקום מתאים. מהנאמר לעיל עולה, כי רוב הקטינים שהמשרה מפנה לטיפולם של פקיד הסעד, אינם מקבלים טיפול הולם למניעת המשך עבריינותם. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי כי פקיד הסעד יגבירו את פעילותם בתחום מניעת העבריינות בקרב קטינים שטרם הגיעו לגיל האחריות הפלילית.



1. הגישה המקובלת בספרות המקצועית היא שהחברה אחראית לא רק לחינוך, להקניית ערכים ולהשתתת נורמות התנהגות במסגרות ממוסדות, אלא גם לבני נוער שלא הצליחו להפנים ערכים ונורמות מקובלות.

תכלית החקיקה הנוגעת לבני נוער היא ליצור הליכי חקירה, שפיטה וטיפול ייחודיים, כדי למנוע את הידרדרותם לעבריינות ולאפשר להם להשתלב בחברה. הטיפול בעבריינות של קטינים נתון בידי כמה גופים ממלכתיים, ובהם יחידות הנוער במשטרה, שירות המבחן לנוער ורשות חסות הנוער שבמשרד העבודה והרווחה, ובתי המשפט לנוער.

2. בין הגופים המופקדים על הטיפול בקטינים יש קשרי גומלין, והם אמורים לפעול כמערכת משולבת ומתואמת; המשטרה היא הגוף הראשון שבו נתקלים קטינים שעברו על החוק והיא המפנה אותם ליתר הגופים - שירות המבחן לנוער, בתי המשפט לנוער ורשות חסות הנוער. לאחר חקירתם מפנה המשטרה את הקטינים לשירות המבחן לנוער לצורך אבחנה פסיכו-סוציאלית, ובמידת הצורך להתערבות טיפולית. שירות המבחן אמור לסייע למשטרה בבואה להחליט אם לסגור תיק חקירה של קטין או להעמידו לדין, ולבתי המשפט לנוער בקבלת החלטה על העונש או על דרכי הטיפול המתאימים ביותר לקטין. אחת מדרכי הענישה או הטיפול היא השמת קטינים במעונות של רשות חסות הנוער, אך החלטות שיפוטיות כאמור מושפעות לעתים מהעדר מקומות להשמה במעונות. פעילותם של גופים אלה כמערכת אמורה להיות מתואמת, לבוא לידי ביטוי בקביעת מדיניות משותפת, המבוססת על גישות טיפוליות ושיקומיות, וביישומה, וזאת כדי שתהליך הטיפול בקטינים יהיה עקבי ויושגו מטרותיו המרכזיות: שיקומם של הקטינים ומניעת הידרדרותם לעולם הפשע. הביקורת העלתה שמדיניות מתואמת כאמור לא נקבעה; הועלו גם כשלים מהותיים בפעילות ליישום המדיניות שנקבעה בכל אחד מהגופים ובקשרי העבודה ביניהם.

3. בטיפול המשטרה בעבריינות נוער משולבות - הן מכוח החוק והן מכוח הגישה שאימצה המשטרה - ענישה עם טיפול ושיקום, כדי לצמצם את התוצאות השליליות שעלולות להיות למפגש של הקטינים עם מערכת אכיפת החוק. הגישה הטיפולית באה למנוע את תיוגם של הקטינים כעבריינים, בין היתר באמצעות מניעת רישום פלילי לחלק מהקטינים בהתמלא תנאים מסוימים, על ידי גניזת חומר החקירה בעניינם בהליך אי-תביעה.

בתי המשפט לנוער נוקטים אף הם גישה שיקומית כלפי קטינים: רק לגבי קטינים המסכנים את הציבור או שאינם ניתנים, או ראויים, לטיפול, נוקט בית המשפט את דרך העונש, ומרשיעם בדין ומטיל עליהם מאסר בפועל או על תנאי. לגבי רוב הקטינים בית המשפט מורה על נקיטת אחד או יותר מהאמצעים ומדרכי הטיפול המנויים בחוק, ובהם: טיפול סמכותי של קצין מבחן על פי "צו מבחן" או החזקת הקטין במעון. במשטרה הבדיקה המדגמית העלתה ששיעור הליקויים בחקירה של קטינים גבוה עד כדי פגיעה ממשית במימוש המדיניות שנקבעה. הבדיקה העלתה, ש 17% מהתיקים הפליליים שנפתחו לקטינים לא היו אמורים להיפתח, משום שהתיקו התנאים שנקבעו לגניזת חומר החקירה בהליך אי-תביעה. לעומת זאת 40% מתיקי אי-תביעה לא עמדו בתנאים שנקבעו לכך. הדבר מעיד על פגיעה מיותרת בחלק מהקטינים, ולעומתה - הקלה לא מוצדקת עם אחרים. בכך מוחטאת המטרה של קביעת דרכי טיפול שונות לקטינים בהתאם למידת מעורבותם בפלילים ולסיכויי שיקומם. הועלו ליקויים בהליכי החקירה, במיצוי החקירה ובהתמשכותה; שיעור התיקים הפליליים שבהם נמצאו ליקויים אלה היה כפול משיעורם בתיקי אי-תביעה, ויש שתיקים פליליים נסגרו ולא הוגשו כתבי אישום רק מסיבה זו. בכך יש פגיעה חמורה באכיפת החוק ובהרתעה. כמו כן לגבי כמחצית מהקטינים שתיקיהם נגנזו בהליך אי-תביעה, לא יושמו הנחיות שנועדו להרתיעם מלחזור ולעבור עבירות, כמו החתמתם והזהרתם בנוכחות הוריהם לבל יעברו עבירות נוספות.

הועלו ליקויים בשיעור גבוה בקשר של המשטרה עם שירות המבחן; קטינים רבים לא הופנו לשירות המבחן או הופנו אליו באיחור, ודבר זה פגע ביכולתו של השירות להזמין קטינים אלה, לאבחן את מצבם ולטפל בהם במקרה הצורך. מתן טיפול מתאים לקטינים שעברו על החוק חשוב במיוחד כשמדובר בקטינים שלא היו להם רישומים על עבירות קודמות, שכן ייתכן מאוד שהעבירה שעברו לא היתה אלא איתות על מצוקה כלשהי, והתערבות טיפולית מבעוד מועד עשויה למנוע את הידרדרותם.

סוגיה נוספת שיש לתת עליה את הדעת היא הטיפול בקטינים עוברי חוק שאינם בני אחריות פלילית. מהבדיקה עולה, כי יש לשפר את היערכות הרשויות הממלכתיות העוסקות בתחום זה, ובכלל זה סדרי הטיפול המקצועי בקטינים אלה, ולשפר את סדרי העברת המידע בין המשטרה ובין מערכת הרווחה - הנהלת משרד העבודה והרווחה, הלשכות המחוזיות של המשרד ולשכות הרווחה ברשויות המקומיות. 4. במסגרת משרד העבודה והרווחה פועלים שירות המבחן לנוער ורשות חסות הנוער. שירות המבחן עוסק במתן שירותי אבחון, פיקוח וטיפול פסיכו-סוציאלי לקטינים העוברים על החוק, והוא משקף את הגישה החברתית שלפיה עבריינות של קטינים היא ביטוי למצוקה ולחוסר הסתגלות אישית וחברתית, ואינה תוצאה של אורח חיים עברייני. לשירות המבחן שלוש מטרות עיקריות: מניעת עבריינות, טיפול ושיקום באמצעות שינוי התנהגות וסיוע בהתאמת ההליכים המשפטיים לקטין. רשות חסות הנוער מופקדת על החזקה במעונות של קטינים במטרה לשקמם על ידי מתן שירות סוציאלי, חינוכי וטיפולי, להוסיף על השכלתם הפורמלית, לשנות את דפוסי התנהגותם, כדי שיוכלו להסתגל לחברה, ולהקנות להם נורמות לתפקוד נאות בחברה.

בביקורת הועלה, ששירות המבחן אינו מצליח לקיים כראוי את תפקידיו - חקירה יסודית ומקיפה של קטינים שנפתחו להם תיקים פליליים, והתרשמות מקטינים שהופנו אליו בשל תיקי אי-תביעה וזקוקים לטיפול.

הועלו ליקויים מהותיים בתיפקודו של שירות מבחן ובהם עיכובים, פעמים ניכרים, בזימון הקטינים לצורך אבחונם ובמשלוח חוות דעת בעניינם למשטרה; אי-מיצוי ההליכים המקצועיים - רק חלק קטן מהקטינים שהמשטרה הפנתה לשירות בשל תיק אי-תביעה הוזמנו לשיחה עם קצין מבחן ונפגשו עמו כנדרש בהנחיות השירות; כמו כן לא מוצו מקורות המידע על מצבו של הקטין.

הועלו כשלים בטיפול המערכתי המשולב שמקורם באי-יכולתו של שירות המבחן לטפל בכל הקטינים שהפנתה אליו המשטרה: על יותר ממחצית הקטינים שהופנו לשירות המבחן בשל תיקים פליליים לא קיבלה המשטרה חוות דעת כנדרש, ועקב כך נפגעה יכולתה להביא בחשבון, בין מכלול שיקוליה בעניין העמדתם או אי-העמדתם לדין של הקטינים, את התמונה הכוללת של מצבם.

רשות חסות הנוער היא חוליה מרכזית במערכת הטיפולית-שיקומית, שתפקידה לשקם את בני הנוער המתחנכים במעונותיה ובמעונות שבפיקוחה. החסות לא ניצלה בצורה מיטבית את המקומות במעונות. החסות לא פיקחה די הצורך על המעונות כדי לוודא שהחניכים מתקדמים ומשתקמים, ולא נעשה מעקב אחר החניכים לאחר יציאתם מהמעון. ראוי אפוא לבחון בחינה מעמיקה את מידת השגת המטרות של הטיפול במעונות, ולבחון אם בני הנוער אכן יצאו ממעגל העבריינות בעקבות שהותם במעון.

5. מהמצב המתואר לעיל, עולה שלא מיושמות דרכי טיפול בקטינים כפי שנקבעו. יש להניח אפוא שקטינים רבים אינם מקבלים טיפול מקצועי בשלב מוקדם שעשוי למנוע את כניסתם למעגל הפשיעה. את מחיר הידרדרותם של הקטינים לחיי הפשע עלולים לשלם לא רק הקטין עצמו אלא גם משפחתו, הקהילה שבה הוא חי והחברה כולה.

על המשטרה ושירות המבחן לפעול כמערכת משולבת, ולכן על כל גוף בנפרד ועל שניהם יחד לעשות בדיקה מערכתית מעמיקה ולבחון את המדיניות ואת יישומה, את סדרי שיתוף הפעולה ביניהם; את הכלים העומדים לרשותם ואת הדרך הראויה להפעלתם. יש ליתן תשומת לב מיוחדת לאמצעים העומדים לרשות כל אחד מהגופים המופקדים על הטיפול בקטינים לביצוע משימותיו, בעיקר נוכח תוספת האמצעים שניתנו למשטרה, שהגדילה את תפוקותיה והטילה בכך על יתר הגופים עומס נוסף. כמו כן יש לבחון את ההוראות והנהלים שאינם מיושמים כנדרש ולאחר תהליכים הדורשים שיפור, כדי להביא לטיפול מועיל ויעיל יותר בבני נוער.