

לדעת משרד מבקר המדינה, שיפור המאבק בתאונות העבודה מחייב היערכות מחודשת של מערך הפעילות הכולל של אגף הפיקוח בכל הנוגע להרכב כוח-האדם המקצועי שלו, ולתכנון השנתי והרב-שנתי של המטלות שיוטלו על מפקחי העבודה - כל זאת תוך הנהגת בקרה כמותית ואיכותית על מידת העמידה ביעדי התכנון. על האגף גם לשפר את קשרי הגומלין שבינו לבין יתר הגופים הציבוריים שפעילותם נוגעת לבטיחות בעבודה או לטיפול בתאונות עבודה.

הטיפול בתופעת האלימות בין בני זוג

תקציר

אלימות בין בני זוג היא תופעה חברתית שממדיה רחבים הרבה מביטוייה הגלויים. בידי משרד העבודה והרווחה (להלן - המשרד) לא נמצאו רשימות מרוכזות ונתונים על מטופלים בלשכות הרווחה בשל אלימות בין בני זוג, בהעדרם אין בידינו כלי בסיסי לטיפול שיטתי ומקיף בתופעת האלימות במשפחה.

באפריל 1999 אימצה הממשלה את המלצותיה של ועדה בין-משרדית בראשות מנכ"ל המשרד דאז, וקבעה שוועדה זו תמשיך בעבודתה ותלווה את יישום ההמלצות. הועלה, שעד יוני 2001 לא המשיכה הוועדה בפעולתה, וממילא לא ליוותה את יישום ההמלצות. כמו כן נמצא, שוועדות משרדיות לנושא האלימות, שהיו אמורות לפעול על פי התקנון לעבודה סוציאלית של משרד העבודה והרווחה (להלן - התע"ס) לא פעלו, הן ברמה הארצית והן ברמה המחוזית.

סקר שנערך בידי "מכון אדם" והוגש למשרד במארכ 2001, לבקשתו, על מצב מאגרי המידע במשרד, במשרד הבריאות, במשרד החינוך, במשרד לביטחון פנים, בצה"ל ובמשרד הפנים העלה, שהם אינם אוספים בשיטתיות מידע על מצבי אלימות במשפחה, וכי יכולת דליית מידע פרטני על אדם מסוים מוגבלת ביותר. כן נמצא, שהמלצת הוועדה הבין-משרדית להקים במשרד ועדה לליבון סוגיית הסודיות המקצועית ונושא העברת המידע בין שירותים ורשויות, וכן המלצתה לשיפור כמה הסדרים להעברת מידע בין משרדים ולתקפם בנהלים מסודרים וקבועים - לא בוצעו עד מועד סיום הביקורת ביולי 2001.

בנושא אלימות בין בני זוג מטופלים במשרד בעיקר השירות לרווחת הפרט והמשפחה והשירות לטיפול בנשים ובנערות (להלן - שני השירותים). הטיפול ניתן באמצעות מחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות (להלן - לשכות רווחה) ובאמצעות עמותות. השירותים כוללים: הסברה, מניעה, הגנה וטיפול בקורבנות (רובם נשים), בגברים בעלי התנהגות אלימה ובילדים עדים לאלימות. הוראות והנחיות של מנכ"ל המשרד ליישום מדיניות הרווחה ברשויות המקומיות מתפרסמות בתע"ס.

בדיקה שערך הממונה לתכנון וארגון במשרד בשנת 1995 העלתה, ששני השירותים פיתחו שתי מערכות טיפול נפרדות ולא מתואמות; דרכי הטיפול שונות ואין שיתוף פעולה מלא לשם טיפול רב-מערכתי במשפחה. לשם תיקון המצב הציע הממונה כמה

אפשרויות לשינוי ארגוני ולחלוקת אחריות חדשה, אולם עד מועד סיום הביקורת טרם נעשו שינויים אלה. כן הועלה, ששני השירותים לא יזמו בקרה שיטתית של תיקים לשם בדיקת התהליך הטיפולי בלשכות הרווחה, ולא נמצאו בשני השירותים דוחות סיכום מפורטים של מפגשי המפקחים המחוזיים עם עובדי לשכות הרווחה.

בהפעלת טיפולים קבוצתיים ופרטניים פועל, נוסף על שני השירותים, שירות המבחן למבוגרים. הועלה, שבכל הנוגע להיערכות הטיפולית פועל כל שירות בנפרד. אין פורומים משותפים לדיון, למידה, תכנון ותיאום בקשר לתכנים המועברים בתכניות הטיפוליות.

נמצא, שהוראות התע"ס אינן נותנות הנחיות מלאות על הליך שיטתי ומקיף בדבר הטיפול של לשכות הרווחה באלימות במשפחה. משרד מבקר המדינה בחן את היערכות לשכות הרווחה לטיפול באלימות בין בני זוג, באמצעות שאלון שהועבר למדגם של לשכות רווחה ב-82 רשויות מקומיות. מתשובות 67 לשכות הרווחה שענו על השאלון עולה, שאין אחידות בהיערכות לשכות הרווחה לטיפול בנושא אלימות בין בני זוג, ואין בידי כל לשכות הרווחה שענו על השאלון נתונים מלאים וזמינים על המשפחות המטופלות בלשכות הרווחה בשל אלימות בין בני זוג. 7 לשכות רווחה בלבד (10%) ענו שהן מקיימות צוות לקביעת תכניות טיפול למשפחות ולפרטים בכל מקרה של אלימות במשפחה, כנדרש בתע"ס, 8 מלשכות הרווחה (12%) דיווחו שאינן מקיימות צוות כנדרש בתע"ס וגם לא פורום אחר, ו-1/3 בלבד מ-52 לשכות הרווחה שענו שהן מקיימות פורום אחר, מסרו שהן קבעו תכניות טיפול בכל המקרים. כן עולה מתשובות לשכות הרווחה, שקיים הבדל במידת היוזמה שלשכות הרווחה נוקטות בנוגע לאיתור קורבנות אלימות לא ידועים בלשכת הרווחה, במיזמי מקורות מידע חיצוניים ובפעולות שהן נוקטות לאחר קבלת המידע, כדי לשכנע בני זוג להגיע לטיפול בלשכת הרווחה. בהעדר נהלים והנחיות בכתב, לשכות הרווחה גם פועלות באופן שונה, בעיקר בנוגע לקשר עם המשטרה, במקרה שאשה נמצאת בסיכון אך היא מסרבת לנקוט אמצעי הגנה העומדים לרשותה.

יצוין, ששיעור ניכר מ-67 לשכות הרווחה שענו על השאלון במועד לא ענו על שאלות מסוימות. מן הראוי, שהמשרד ייתן דעתו לתשובות לשכות הרווחה והמסקנות המתבקשות מהן, וזאת בשים לב לשיעור חוסר המענה לשאלון כולו או לשאלות מסוימות בו.

הועלה, שבמקרים של רצח נשים בידי בן זוגן לא קיים המשרד ועדה ארצית קבועה לבחינת טיב המעורבות הטיפולית של לשכות הרווחה במשפחות (אם היתה) טרם הרצח, לשם הפקת לקחים.

בתע"ס נקבע, שלשכות הרווחה יפעלו להקמת "מרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה" (להלן - מרכזים) אזוריים, לטיפול בנפגעי אלימות מהרשות המקומית עצמה ומרשויות מקומיות אחרות שיועדו לקבל שירות מאותו מרכז (להלן - יישובי פריפריה). בעת הביקורת היו פעילים 29 מרכזים ורשות מקומית נוספת הפעילה יחידה מקומית. על פי נתוני השירות לרווחת הפרט והמשפחה, האחראי לתפקוד המרכזים, טופלו במרכזים, בשנת 2000, כ-6,000 איש, אשה וילד. בתע"ס נקבע, שלפריסת המרכזים ייעשה תכנון ארצי אשר יבטיח פתרון הולם לכל הארץ. הועלה, כי מבין 265 רשויות מקומיות 84 רשויות מקומיות לא שויכו כלל למרכז מסוים. 61 מהרשויות המקומיות שלא שויכו למרכז מסוים, הן ממחוז חיפה והצפון, מתוכן 47 רשויות מקומיות ממגזר המיעוטים. כן הועלה, ששמונה רשויות מקומיות מבין ה-84,

סומנו בתכנית המשרד להתמודדות עם בעיות האלימות שהוגשה למנכ"ל המשרד בספטמבר 2000, כרשויות מקומיות שבהן סיכון גבוה לאלימות במשפחה.

הועלה, שלרשויות המקומיות המפעילות מרכזים ויחידות מקומיות הקצה המשרד כ-84% מהתקציב לטיפול במרכזים, אולם אותן רשויות מקומיות טיפלו בכ-60% בלבד מתוך כלל בתי אב שטופלו באותה עת ב-265 לשכות הרווחה. כן עלה מנתוני יחידת המיכון שבמשרד, כי 86% בקירוב מבתי האב שטופלו במרכזים, היו מטופלים של רשויות מקומיות המפעילות מרכזים ויחידות מקומיות, שעה שכ-14% בתי אב בלבד נשלחו לטיפול במרכזים בידי 233 רשויות מקומיות שאינן מפעילות מרכזים או יחידות מקומיות.

ההנחיות הקיימות בנוגע למרכזים אינן כוללות הנחיות בנוגע לחלוקת העבודה בין המרכז האזורי לשכות הרווחה ביישובי הפריפריה. בתע"ס נקבע, שבכל מרכז תוקם ועדת היגוי שתפקידה מימוש מדיניות המשרד ואישור תכנית עבודה שנתית. הועלה, שהוראות התע"ס אינן קובעות את תדירות כינוסן של ועדות ההיגוי, ואף אינן מתייחסות לנחיצות השתתפותם של נציגים מיישובי הפריפריה בוועדות ההיגוי.

השירות לטיפול בנשים אחראי להפעלת מקלטים לנשים מוכות (להלן - מקלטים). על פי נתוניו, בשנת 2000 פעלו 13 מקלטים. הועלה, שעד מועד סיום הביקורת התקשר המשרד ללא מכרז בחוזה עם מפעילי המקלטים. כן עלה, שחדר אחד במקלט אחד בלבד הותאם לקליטת נשים עם נכויות פיזיות, ולנשים הזקוקות לטיפול מיוחד טרם ניתן פתרון במסגרת של מקלט, עד מועד סיום הביקורת. בידי השירות לטיפול בנשים לא נמצא ריכוז נתונים על נשים שנדחו בידי המקלטים בשל אי-התאמה, ועל הסיבות לדחייה.

בשנת 2000 פעלו 6 דירות קלט (מקום מחסה לנשים עד כחודש) ושהו בהן 119 נשים ו-265 ילדים. הועלה, שהמשרד טרם פרסם בתע"ס הנחיות בנוגע להפעלת דירות הקלט, אשר מופעלות באחריות השירות לרווחת הפרט והמשפחה. כן הועלה, שלשם ניהול מצב תפוסת דירות הקלט, השירות לרווחת הפרט והמשפחה אינו נעזר במרכז המידע הממוחשב המופעל בידי שירות לטיפול בנשים ונערות שנועד לרכז מידע בנוגע לתפוסה במקלטים.

הועלה, שעד מועד סיום הביקורת, לא ערך המשרד מחקר הערכה לבחינת תפקודם של המרכזים והמקלטים ולבדיקת מידת תרומתם ואיכות הטיפול הניתן בהם. כן עלה, שבידי שני השירותים לא נמצאו נהלים לפיקוח על לשכות הרווחה, המרכזים, המקלטים, דירות המעבר ודירות הקלט, אשר יגדירו, בין השאר, את תדירות הפיקוח ונושאים שיש להתמקד בהם. בהעדרם, אין בידי המפקחים המחוזיים קריטריונים ברורים לבדיקה.

אלימות כלפי נשים הפכה לבעיה חברתית קשה. היא פוגעת בגופן ובכבודן של נשים, ואף מסכנת את חייהן. בעיה זו דורשת פתרון שיטתי מועיל ויעיל, ככל שניתן. החובה לתת מענה לתופעה זו מוטלת על משרדי הממשלה ובראשם המשרד. אשר על כן, על המשרד לתת את הדעת על המבנה הארגוני של השירותים השונים הפועלים במשרד בנושא אלימות בין בני זוג. על המשרד לקבוע חלוקת אחריות ברורה, מושכלת ויעילה ביניהם, ולהנחותם לפעול בשיתוף פעולה ובתיאום מלא; לגבש תורה סדורה ודרכי פעולה ראויות לטיפול לשכות הרווחה באלימות בין בני זוג, ולהנחותן בנהלים כתובים ובמסגרת ימי עיון כנסים והשתלמויות; להשלים הסדרים בנוגע להעברת מידע בין גורמים שונים המטפלים בתחום, ולתקף אותם בנהלים כתובים; לפעול לאיסוף

נתונים מלאים ועדכניים לשם היערכות שיטתית ומקיפה בטיפול בנושא וליצירת סדר עדיפויות בחלוקת המשאבים ובפיתוח שירותים.



בעשרים השנים האחרונות חל שינוי בתפיסת החברה את בעיית האלימות בין בני זוג, שבעבר נתפסה כבעיה פרטית משפחתית. בעקבות פעולותיהן של תנועות הנשים מאז שנות השישים, ובשל החשיפה הציבורית של התופעה הקשה בתקשורת, היא נתפסת כבעיה חברתית. השינוי בתפיסה בא לידי ביטוי בחקיקה, במערכת האכיפה ובפיתוח שירותים חברתיים וטיפוליים.

המלצות ועדה בנושא "מדיניות חקירה, תביעות ומשפט בעבירות אלימות במשפחה אלימות בין בני זוג", בראשותה של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה גב' יהודית קרפ, שהתפרסמו בשנת 1989, היו מפנה בטיפול בבעיית האלימות במשפחה (להלן - דוח ועדת קרפ).

בדוח ועדת קרפ נאמר שתופעת האלימות במשפחה היא מקרה פרטי של תופעת האלימות הכללית, וכי אינה מתבטאת במעשה יחיד וחד-פעמי, אלא ברצף של התנהגות מתעללת לאורך זמן, שמעשה האלימות הוא רק אחד מביטוייה. כן נאמר בדוח, שאלימות בין בני זוג היא תופעה חברתית שממדיה רחבים הרבה יותר מביטוייה הגלויים.

הוראות והנחיות של מנכ"ל משרד העבודה והרווחה (להלן - המשרד) ליישום מדיניות הרווחה ברשויות המקומיות, מתפרסמות בתקנון לעבודה סוציאלית (להלן - תע"ס). תע"ס 3.28 כולל הוראות והנחיות ליישום מדיניות המשרד בנושא "מניעה וטיפול בתופעת האלימות במשפחה". התע"ס מגדיר "אלימות" כשימוש בכוח לא לגיטימי ומגדיר "אלימות בין בני זוג" כאלימות הן כלפי נשים והן כלפי גברים, המאופיינת בשימוש באחת או יותר מצורות האלימות: פיזית, מינית ונפשית.

בתחילת שנת 1998 הוקמה, מכוח החלטת ממשלה, ועדה בין-משרדית בראשותו של מנכ"ל המשרד דאז, מר יגאל בן שלום, לטיפול בנושאי האלימות במשפחה (להלן - הוועדה הבין-משרדית). בין הנחות היסוד של הוועדה היתה ההנחה שאלימות ושימוש בכוח לא לגיטימי, באופן כללי ובתוך המשפחה בפרט, הם פגיעה בוטה בזכויות יסוד של הפרט, זכויות שההגנה עליהן עוגנה בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, אשר קובע, בין השאר, כי "כל אדם זכאי להגנה על חייו, על גופו ועל כבודו". לכן גישת הוועדה הבין-משרדית היתה, שהתמודדות עם תופעת האלימות אינה צריכה להתבסס רק על גישה הומניטרית או וולנטרית, כי אם על חובתה ואחריותה של המדינה כלפי אזרחיה.

האחריות להבטיח הגנה לאזרח בכלל ולקבוצות פגיעות בפרט בנוגע לאלימות במשפחה מעוגנת בכמה חוקים, ובהם: חוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א-1991 (להלן - חוק למניעת אלימות) חוק שיווי זכויות האשה, התשי"א-1951, וסעיפים מסוימים בחוק העונשין, התשל"ז-1977.

בדצמבר 2001, חוקק תיקון לחוק למניעת אלימות במשפחה (תיקון מס' 7), התשס"ב-2001, המטיל חובה על אנשי מקצוע שונים (רופא, אחות, עובד חינוך, עובד סוציאלי, שוטר, פסיכולוג, קרימינולוג קליני, עוסק במקצוע פרה-רפואי, עורך דין, איש דת או טוען רבני) ליידע מטופל שיש יסוד סביר להניח כי נעברה בו זה מקרוב עבירה על ידי בן זוגו, בדבר האפשרות לפנות למשטרה או ללשכות הסעד שנקבעו. תחילתו של התיקון ב-1 בחודש שלאחר תום שלושה חודשים מיום פרסומו.

בטיפול באלימות במשפחה מעורבים במשרד כמה אגפים, יחידות ושירותים, ובהם: באגף לנוער וצעירים שירותי תקן - שירות מבחן למבוגרים והשירות לטיפול בנשים ובערות (להלן - השירות לטיפול בנשים); באגף לשירותים אישיים וחברתיים - השירות לזקן, השירות לילד ולנוער והשירות לרווחת הפרט והמשפחה (להלן - השירות לפרט ולמשפחה). תקציב המשרד לטיפול באלימות במשפחה לשנת 2000 היה כ-60 מיליון ש"ח.

בנושא אלימות בין בני זוג מטפלים במשרד בעיקר השירות לפרט ולמשפחה והשירות לטיפול בנשים. שירותי המשרד בנושא אלימות בין בני זוג ניתנים באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות (להלן - לשכות רווחה) ובאמצעות עמותות.

השירותים ניתנים בקהילה או במסגרות חוץ ביתיות וכוללים: הסברה, מניעה, הגנה וטיפול - בקורבנות (רובם נשים), בגברים בעלי התנהגות אלימה, ובילדים עדים לאלימות. המשרד גם מקיים קו חירום ארצי - למתן מענה טלפוני לפונים לשם קבלת ייעוץ, אבחון והפניה לשירותים המתאימים. כמו כן מפעיל המשרד ועדות מחוזיות בשיתוף עם שירות בתי הסוהר, לאבחון, לדיון, לקביעת דרכי טיפול ולמתן המלצות, למתן חופשות או לשלילתן ולשחרור מוקדם של אסירים המרצים עונשם בכלא על עבירות של אלימות במשפחה. בשנת 2000 החל המשרד להפעיל ועדות מחוזיות בשיתוף עם משרד הבריאות, לאבחון ולהערכת פוטנציאל מסוכנות של מטופלים בלשכות הרווחה או בשירות המבחן.

בחודשים נובמבר 2000-יולי 2001, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את טיפול המשרד באלימות בין בני זוג. נבדקו בעיקר נושאים אלה: 1. מידע על היקף התופעה. 2. פעולתן של ועדות. 3. ריכוז נתונים וקביעת נהלים להעברת מידע. 4. חקר אירועים בעקבות רצח נשים. 5. טיפולן של לשכות רווחה באלימות בין בני זוג. 6. חלוקת אחריות, שיתוף פעולה ותיאום בין שירותים במשרד. 7. מסגרות לסיוע לבני זוג נפגעי אלימות - בקהילה ובפתרונות חוץ-ביתיים. הביקורת נעשתה בשירות לפרט ולמשפחה ובשירות לטיפול בנשים במשרד הראשי ובשלושת מחוזות המשרד. ביקורת השלמה נעשתה בשירות מבחן למבוגרים במשרד הראשי. כמו כן, נבדקה מידת ההיערכות של לשכות הרווחה לטיפול בנושא אלימות בין בני זוג באמצעות שאלון שהועבר למדגם של 82 רשויות מקומיות. ביקורת קודמת של מבקר המדינה בנושא ראו בדוח שנתי 42 (עמ' 542-555).

היקף התופעה

את היקפה של תופעת האלימות בין בני זוג קשה לאמוד, בין השאר מאחר שנשים אינן נוטות לדווח על אלימות נגדן, ובפרט על אלימות במשפחה. "ג'וינט-מכון ברוקדייל" פרסם בנובמבר 2000 דוח מחקר בנושא "בריאות ורווחה של נשים בישראל - ממצאי סקר ארצי". המחקר העלה, ש-11.5% מהנשים הבוגרות בישראל (מעל גיל 22) שנכללו במדגם דיווחו שבן הזוג או החבר הפגין אי פעם התנהגות אלימה אחת לפחות - מכאן אומדים עורכי המחקר, כי מקרב כלל אוכלוסיית הנשים כ-200,000 נשים בישראל היו אי פעם קורבנות לאלימות מצד בן זוגן.

בדוח סטטיסטי של המשטרה לשנת 2000 נאמר, כי בשנת 2000 נפתחו 21,448 תיקים בעבירות אלימות בין בני זוג, כ-87% מהם תיקים פליליים (פ"א) וכ-13% תיקי אי-תביעה. 77.3% (16,579) מהתלונות הוגשו בידי נשים ו-22.7% (4,869) מהתלונות הוגשו בידי גברים.

המקור ממנו היה אפשר לקבל מידע על היקף התופעה הוא מאגר "נתוני יסוד" שמנהל המשרד ובו מרוכזים נתונים על הפונים ללשכות הרווחה. בעת הביקורת לא נמצאו - לא במשרד הראשי ולא בשלושת מחוזות המשרד - רשימות מרוכזות ונתונים על מספר המטופלים בלשכות הרווחה בשל אלימות בין בני זוג. הועלה, ששיטת איסוף הנתונים למאגר אינה מאפשרת לקבל נתונים כאלה, בעיקר משום שכל תיק של בית אב המטופל בלשכת הרווחה, מסווג לצורך רישום הנתונים עליו על פי שתי קטגוריות נזקקות עיקריות בלבד מכלל 53 קטגוריות נזקקות אפשריות. עובדי לשכת הרווחה מציינים אך ורק את נתוני הנזקקות שבחרו לצורך הסיווג לאחת משתי הקטגוריות הנ"ל.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, מנובמבר 2001, מסר המשרד שבתוך 6 חודשים תגובש עמדת המשרד בנושא שיטת איסוף הנתונים.

כדי שיהיה בידי המשרד כלי בסיסי לשם טיפול שיטתי ומקיף בתופעת האלימות במשפחה, יצירת סדר עדיפויות בחלוקת המשאבים ובפיתוח שירותים, יש צורך במחקר על תופעת האלימות במשפחה - היקפה ומאפייניה. אמנם בסוף 1998 פרסם המשרד מכרז לביצוע מחקר בנושא, אולם עד מועד סיום הביקורת, יולי 2001, המחקר טרם הסתיים. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר המשרד, שהמחקר עומד להתפרסם ונתוניו יאפשרו היערכות של המשרד לטיפול בתופעה בשנים הבאות.

פעולתן של ועדות

1. הוועדה הבין-משרדית הוקמה בהחלטת ממשלה (3291) מיום 15.2.98. בהחלטה נאמר, בין השאר, שיוקם צוות בכיר קבוע לשיפור מתמיד של המדיניות, נוהלי העבודה, שיתוף הפעולה והצלבת המידע בין כל הגורמים המופקדים על הסיוע למעורבים באלימות במשפחה - לרבות ביסוס הסדרים מיוחדים לחיזוק האיתור והדיווח על אלימות במשפחה ולצמצום סיכונים הנובעים מהחזקת נשק צבאי או אזרחי. כמו כן, נקבע שבראש הצוות יעמוד מנכ"ל המשרד, ובוועדה ישתתפו כמה משרדי ממשלה וגופים וולנטריים מוכרים בתחום.

בנובמבר 1998 הוציאה הוועדה הבין-משרדית דוח ובו המלצות לטיפול בנושא "אלימות נגד נשים במשפחה" באפריל 1999 אימצה הממשלה את המלצות הוועדה וקבעה, שיישום ההמלצות יהיה הדרגתי במשך שלוש שנים, והוועדה הבין-משרדית תמשיך בעבודתה ותלווה את יישום ההמלצות.

הממשלה אישרה לשנת 1999 פרויקטים שתוקצבו ב-4 מיליון ש"ח, ולשנת 2000 - פרויקטים שתוקצבו בכ-12 מיליון ש"ח. הכספים למימון הפרויקטים ניתנו למשרד, והוא שדאג להעבירם למשרדים האחראים שהפעילו פרויקטים שאושרו (משרד החינוך, משרד הבריאות, משרד לביטחון פנים ומשרד הפנים).

נמצא, שעל אף החלטת הממשלה, לא המשיכה הוועדה הבין-משרדית בפעילותה לאחר הגשת הדוח, וממילא לא ליוותה את יישום ההמלצות. רק ביוני 2001 כונסה הוועדה בשנית, וסוכם להקים מחדש את ועדות המשנה לדיון וניתוח בנושאים ספציפיים.

2. התע"ס קובע, כי במשרד יפעלו ועדות לנושא האלימות במשפחה בשתי רמות: ועדה ברמה ארצית וועדות ברמה המחוזית שיפעילו שלושת מחוזות המשרד. על פי התע"ס, עיקר תפקיד הוועדות הוא ריכוז מידע ותיאום פעולות בנושא אלימות במשפחה. כמו כן, ברמה הארצית תפקיד הוועדה להציע הצעות לשינויים הנדרשים במדיניות המשרד, וברמה המחוזית - לסייע בהבהרת מדיניות המשרד ללשכות הרווחה. נמצא, שעד מועד סיום הביקורת, יולי 2001, הוועדות - הן הארצית והן המחוזית - לא פעלו.

ריכוז נתונים, וקביעת נהלים להעברת מידע

1. לשם ריכוז נתונים והעברת מידע בין משרדי הממשלה בנושא אלימות במשפחה, קבעה הוועדה הבין-משרדית, שבכל מערכת המטפלת בנושא צריך להיות מאגר מידע ממוחשב. לשם בחינת מצב מאגרי המידע במשרדי הממשלה המליצה הוועדה על עריכת סקר מאגרי מידע.

בשנת 2000 נערך סקר על ידי "מכון אדם" וממצאיו הוגשו למשרד במאסר 2001. עורך הסקר בחן מאגרי מידע במשרד, במשרד הבריאות, במשרד החינוך, במשרד הביטחון פנים, בצה"ל ובמשרד הפנים. מממצאיו עולה, בין השאר, שאיסוף המידע אינו שיטתי והמידע אינו מאורגן: במאגרי המידע אין שיטה ברורה לסיווג מצבי אלימות במשפחה והיכולת לדלות מידע פרטני על אדם מוגבלת וחלקית בלבד. משום כך, קבע עורך הסקר, כי "הצלבת מידע ברמת הפרט בכל הנוגע למצבי אלימות במשפחה, מהמאגרים הקיימים, במצב המשפטי של היום אינה יכולה לספק מענה יעיל להתמודדות עם בעיות האלימות במשפחה". עורך הסקר המליץ, בין השאר, על חקיקת חוק שיכונן "מוקד מידע ארצי להתמודדות עם אלימות במשפחה". הועלה, שעד מועד סיום הביקורת עניין הצלבת המידע בין משרדי הממשלה לא קודם.

2. הוועדה הבין-משרדית ציינה שבמהלך השנים גובשו "הסדרים" בין-משרדיים בלתי פורמליים או פורמליים בחלקם לטיפול בבעיית האלימות במשפחה. בהמלצותיה ציינה הוועדה, כי יש מקום לשפר את ההסדרים הקיימים ולתת להם תוקף בתקנות ובנהלים מסודרים וקבועים, ובכלל זה:

(א) נוהל קבוע להעברת מידע משירותי הרווחה למשטרה, לפי בקשת המשטרה, בנוגע לאדם שהוגשה נגדו תלונה במשטרה בגין אלימות בין בני זוג. הכוונה שהמידע יכלול חוות דעת בדבר טיפול בקהילה, הפרות של צווי הגנה, ורקע קודם של אלימות וטיפול. לשם ביצוע המלצה זו הציעה הוועדה הבין-משרדית לתגבר את לשכות הרווחה ב-100 תקני עובדים סוציאליים. הועלה, שעד מועד סיום הביקורת נושא זה טרם תוקצב, ונוהל בין-משרדי כאמור, לא הוסדר. יצוין, שהמשטרה הוציאה נוהל פנימי בנושא המנחה את עובדי המשטרה, בין השאר, באילו תנאים ניתן להעביר מידע מהמשטרה לשירותי הרווחה, ומתי על המשטרה לפעול לקבלת מידע משירותי הרווחה. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר המשרד, כי "אכן הוציאה המשטרה נהלים חד צדדיים אשר אינם מופעלים על ידי המחלקות לשירותים חברתיים". ואילו המשטרה בתשובתה מדצמבר 2001 מסרה, ש"הפרקים העוסקים בקשר עם גורמים מטפלים בקהילה, תואמו וסוכמו באופן מלא עם משרד העבודה והרווחה". משרד מבקר המדינה מעיר, כי תשובות המשרדים מעידות על העדר שיתוף פעולה והידברות נאותה בין גופים האמורים לפעול יחדיו בטיפול בנושא הנדון.

(ב) נוהל לקבלת מידע במשרד מצה"ל, מהמשטרה, משב"ס ומהשב"כ על היות אדם אלים נמנה עם כוחות הביטחון. הועלה, שעד מועד סיום הביקורת גם נוהל זה לא הוסדר. לפי הסברי המשרד, זאת משום שלא התקבלה תוספת תקינה לעניין.

(ג) השלמת הסדרים בין-משרדיים ושינויי חקיקה בדבר העברת מידע מהמשרד למשרד הפנים, המטפל ברישוי נשק, בנוגע למי שמחזיק נשק, ולדעת רשויות הרווחה יש בכך סכנה לאותו אדם או לציבור. לשם ביצוע המלצה זו קבעה הוועדה, שיש למנות בעל תפקיד במשרד, שירכז את המידע ויעבוד מול משרד הפנים. בהתאם לכך, תוקן בינואר 2001 חוק כלי היריה, התש"ט-1949 (בסעיף 11 א.), ונקבע, בין היתר, כי שר העבודה והרווחה ימנה ממונה להערכת מסוכנות, אשר ייעץ למנהל המשרד לעניין העברת ידיעות כאמור. התיקון נכנס לתוקפו ביולי 2001, אולם הביקורת העלתה, כי עד נובמבר 2001 לא מונה בעל תפקיד כאמור במשרד, וממילא לא הוסדרה העברת המידע מהמשרד למשרד הפנים. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המשרד, כי הוא עומד למנות בעל תפקיד כאמור.

3. בהמלצות הוועדה הבין-משרדית בנושא איסוף מידע והצלבתו, נכללה גם המלצה שהמשרד יקים ועדה לליבון סוגיית הסודיות המקצועית והעברת מידע בין שירותים ורשויות בנושא אלימות במשפחה. הועלה, שעד מועד סיום הביקורת, ועדה כאמור לא פעלה.

העדר שיטתיות באיסוף מידע והעדר הסדרים מוסכמים בנוגע להעברת מידע בין משרדי הממשלה הרבים המטפלים בהיבטים שונים של בעיות האלימות בין בני זוג, פוגמים ביכולת המשרדים לטפל בבעיה באופן מיטבי ומקיף. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לפעול ביתר שאת לאיסוף שיטתי של נתונים במשרד, לבחון דרכים שאינן כרוכות בתוספת תקציבית לשם הצלבת מידע עם משרדים אחרים, ולקבוע נהלים מוסכמים להעברת מידע בין משרדי הממשלה.

4. הוועדה הבין-משרדית המליצה, בין השאר, שהמשרד יכין, בתיאום עם ארגוני נשים, דף מידע קצר וברור בשפות: אמהרית, רוסית, ערבית ועברית. זאת, משום שמרבית הנשים נפגעות האלימות אינן יודעות את זכויותיהן ואי הידיעה היא גורם מעכב ליציאתן ממעגל האלימות. נמצא, שהפרסום האחרון שהפיק המשרד בנושא היה בשנת 1997. בפרסום מפורטים השירותים שניתנו אז בכל אחד משלושת מחוזות המשרד, אולם המידע בפרסום זה אינו מעודכן, והוא בעברית בלבד.

חקר אירועים בעקבות רצח נשים

ברשימה שמנהל השירות לטיפול בנשים נרשמו משנת 1990 עד 2000 (כולל) 164 נשים שנרצחו בידי בני זוג או בידי קרובי משפחה אחרים. על פי אותה רשימה, בשנת 2000 בלבד נרצחו 24 נשים, מהן שש נשים נרצחו בידי קרוב משפחה שאינו בן זוג (דוד, אח, בן) ואשה אחת נרצחה בתחום השייך מוניציפלית לרשות הפלשתינאית. מכאן, שבשנת 2000 נרצחו בארץ 17 נשים בידי בן זוגן.

בין המלצותיה, קבעה הוועדה הבין-משרדית שהיא "תגבש פורום קבוע שיתייחס לרציחות ופגיעות קשות. הוועדה תקבע את דרך ריכוז האינפורמציה על ידי כל הגופים בצורה קבועה ואת דרך הסקת המסקנות". אולם, כאמור, הוועדה הבין-משרדית לא פעלה עד יוני 2001, וממילא גם לא כונס באמצעותה פורום (להלן - ועדה ארצית קבועה) לדיון בחקירת אירועי רצח, ולהסקת מסקנות.

בעקבות רצח אשה במועצה מקומית ג'דידה מכר בשנת 1999, מינה מנכ"ל המשרד דאז, צוות לבדיקת מעורבות שירותי הרווחה באירוע זה, ובין היתר להפקת לקחים ליישום במגזר הערבי. בהמלצות צוות הבדיקה שהוגשו במאי 1999, הומלץ, בין השאר, להקים צוות בין-משרדי מחוזי, שיפעל ליישום המדיניות הנקבעת ברמה הארצית ולגיבוש הסדרי התערבות מיוחדים במגזר המיעוטים. כן המליצה הוועדה לנהל רישום ממוחשב של מצבי מסוכנות ואלימות במשפחה, ולקיים דיוני הערכה שוטפים ומתועדים לשם בקרה, מעקב והפקת לקחים.

מבירורים עם מנהלת השירות לפרט ולמשפחה, הממונה על טיפול בנשים בשירות לטיפול בנשים, ומרכזי השירות לפרט ולמשפחה בשלושת מחוזות המשרד, עלה כי המשרד לא קיים ועדה ארצית קבועה לליבון מקרי רצח של נשים לשם בחינת טיב המעורבות הטיפולית של לשכת הרווחה במשפחה, אם היתה מעורבות מצדה קודם לביצוע הרצח; המשרד אף לא הקים צוות בין-משרדי מחוזי לליבון מקרי רצח, ומכאן שגם לא לובן הנושא לגבי מגזר המיעוטים. יצוין, שמחוז תל אביב והמרכז כינס בשנת 2000 ועדות בנוגע לשני מקרי רצח של נשים. אולם, מבדיקת הפרוטוקולים עולה, שהדיונים נסבו בעיקרם בצורכי הילדים ובדרכי הטיפול בהם לאחר הרצח, ולא נבחן כיצד טיפלה לשכת הרווחה באלימות במשפחה טרם הרצח ואם נקטה פעולות לשם הפקת לקחים.

מהסבריהם של נציגי שני השירותים האמורים עלה, שכאשר נרצחת אשה נוהגים המפקחים המחוזיים של שני השירותים להתקשר עם לשכת הרווחה, כדי לקבל מידע ולתת עזרה מקצועית לעובדי לשכת הרווחה בטיפול במשפחה, בעת הצורך. אולם, מעורבות בעלת אופי כזה, ברמה של פיקוח מחוזי, אין בה די. אין בה למידת המקרה, אבחון טיב המהלכים שננקטו טרם הרצח והפקת לקחים מהם, ואין היא פוטרת מן הצורך להקים צוות בין-משרדי מחוזי, כפי שהמליץ צוות הבדיקה משנת 1999.

מניתוח התייעוד באשר ל-23 הנשים שנרצחו בארץ בשנת 2000 עולה כי 14 מבין 23 הנשים היו מוכרות בלשכות הרווחה, וטופלו בידיהן טרם הרצח. אולם, 11 טופלו בגלל בעיות שאינן אלימות, ורק לגבי 3 צוין במפורש שטופלו גם בגלל אלימות. מבין 11 הנשים שטופלו בלשכת הרווחה בגלל בעיות שאינן אלימות - לגבי 3 נשים ציינו עובדי לשכת הרווחה שיש סכנה לחייהן והציעו מנגנוני הגנה, כגון יציאה למקלט או פנייה למשטרה, אך הנשים סרבו.

יצוין, שלמעט שתי נשים שלגביהן נמצא תסקיר, שהוגש לבית משפט בנושא משמורת הילדים עוד לפני הרצח, לגבי שאר הנשים לא נמצא אצל הממונה תיעוד נוסף על הטיפול במשפחות טרם הרצח, מעבר למידע שהעבירו לשכות הרווחה לממונה על הטיפול בנשים, לאחר הרצח.

הערך ועדה ארצית קבועה לליבון מקרי רצח של נשים בידי בן זוגן לשם בחינת טיב המעורבות הטיפולית של לשכת הרווחה במשפחה, טרם ביצוע הרצח, אם היתה מעורבות כזו, פוגמת ביכולת המשרד להסיק מסקנות ולהפיק לקחים.

טיפולן של לשכות רווחה באלימות בין בני זוג

לשכות הרווחה אחראיות לטיפול בנזקקים, בהם גם משפחות שיש בהן אלימות, על פי חוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958.

1. משרד מבקר המדינה בחן באמצעות שאלונים את טיפולן של לשכות הרווחה באלימות בין בני זוג. השאלונים נשלחו למדגם של לשכות רווחה ב-82 רשויות מקומיות מבין 206 מועצות מקומיות ועיריות (ללא שלוש הערים: ירושלים, חיפה ותל אביב). המדגם (שנעשה על ידי יועצים חיצוניים, לבקשת משרד מבקר המדינה) נבנה באופן שניתן ייצוג הולם לכל שכבה של מגזר, מחוז וגודל. על 82 השאלונים שנשלחו השיבו במועד 67 לשכות רווחה (כ-82%). כמו כן, שיעור ניכר מקרב 67 לשכות הרווחה שענו על השאלון במועד, בחרו שלא לענות על שאלות מסוימות, לפיכך יש לציין שהמסקנות מייצגות רק את האוכלוסיות של הרשויות המקומיות שהשיבו על השאלון. מן הראוי שהמשרד ייתן דעתו לתשובות לשכות הרווחה והמסקנות המתבקשות מהן, כפי שיפורטו להלן, וזאת בשים לב גם לשיעור חוסר המענה לשאלון כולו או לשאלות מסוימות בו.

2. על פי נתוני המשרד, ב-206 הרשויות המקומיות האמורות היו מטופלים בלשכות הרווחה 267,763 בתי אב (להלן - תיקים). 82 לשכות הרווחה שנכללו במדגם נשאלו האם יש להן רשימה מסודרת ומקיפה של התיקים שבהם עולה בעיית האלימות בין בני זוג. 66 לשכות רווחה בלבד (80% מהנשאלים) ענו על השאלה, מהן 37 (56%) לשכות רווחה ענו שיש בידן רשימה, 5 (8%) ענו שאין בידן רשימה ו-24 (36%) ענו שבידן רשימה חלקית. 66 לשכות רווחה ענו על השאלה: בכמה מכלל התיקים שבלשכת הרווחה עולה בעיית האלימות בין בני זוג. מהן 17 (26%) ענו שאינן יכולות לציין בכמה מהתיקים המטופלים בלשכת הרווחה עולה בעיית האלימות בין בבני זוג.

מזן הראוי שהמשרד ייתן את הדעת להעדר מידע זמין ומלא בלשכות הרווחה בנוגע לבעיית האלימות בין בני זוג, וינחה אותן לדאוג שיהיה אצלן מידע כזה.

3. 66% (80%) לשכות רווחה ענו על השאלה האם בלשכת הרווחה ישנו בעל תפקיד המרכז את נושא הטיפול באלימות במשפחה. מהן, 24 (36%) לשכות רווחה ענו, שאין אצלן בעל תפקיד כאמור. יצוין, שלגבי שאלה זו נמצא הבדל בין הרשויות המקומיות הקטנות לבין השאר: מבין 22 לשכות הרווחה ברשויות המקומיות הקטנות, ענו הרוב - 15 (68%), שאין אצלן בעל תפקיד כאמור. מבין 18 לשכות הרווחה ברשויות המקומיות הבינוניות ענו 6 (33%), שאין אצלן בעל תפקיד כאמור, ומבין 26 לשכות הרווחה ברשויות המקומיות הגדולות - ענו 3 (11%) בלבד, שאין אצלן בעל תפקיד כאמור.

לדעת משרד מבקר המדינה, בשל רגישות הנושא וחשיבותו, על המשרד יחד עם לשכות הרווחה לבחון ולשקול האם יש מקום לתת קדימות בכל לשכת רווחה לאיוש בעל תפקיד כאמור.

4. הוראות תע"ס קובעות שבכל לשכת רווחה ימונה צוות לקביעת תכניות טיפול למשפחות ולפרטים, בכל מקרה של אלימות במשפחה (להלן - צוות). הצוות ימונה על פי בחירת מנהל לשכת הרווחה, והיא תפעל בשיתוף גופים אחרים (כגון: משטרה, שירותי החינוך ושירותי הבריאות) על פי הצורך. תפקידי הצוות לבנות ולאשר תכניות טיפוליות לכל אירוע, בהתאם לאפשרויות הבאות: (א) טיפול בקהילה - בידי עובד סוציאלי כוללני בלשכות הרווחה, או הפניה ל"מרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה" (להלן - מרכז). (ב) טיפול במסגרות חוץ ביתיות - הפניה למקלט לנשים מוכות (להלן - מקלט), לדירות קלט - לנשים (מקום מחסה עד כחודש) ולהוסטל - "בית נועם" לגברים בעלי התנהגות אלימה.

מבין 67 לשכות הרווחה שענו על השאלון במועד ציינו 7 (10%) לשכות רווחה בלבד כי מונה בהן צוות כפי שנדרש בתע"ס; 52 (78%) ציינו שהן מקיימות צוות, שהרכבו שונה מזה שמצוין בתע"ס, הן בניתוח המקרים ובבניית תכניות טיפוליות בנושא אלימות בין בני זוג; 8 (12%) לשכות רווחה ציינו, שאינן מקיימות צוות או פורום אחר (מבין 8 אלה - 6 הן לשכות רווחה מרשויות מקומיות קטנות ו-2 - מרשויות מקומיות בינוניות).

רשויות מקומיות שאינן מקיימות צוות אך מקיימות פורום אחר נשאלו האם הן קבעו תכניות טיפול לכל מקרה שהתגלתה בו אלימות בין בני זוג. ענו על השאלה 51 לשכות רווחה, מהן ל-3 (6%) לשכות רווחה לא היה מידע בעניין, לשכת רווחה אחת (2%) לא קבעה תכניות טיפול, 7 (14%) לשכות רווחה קבעו תכניות טיפול ב-25% מהמקרים, 11 (22%) - עד 50% מהמקרים, 12 (23%) - עד 75% מהמקרים, ו-17 (33%) לשכות רווחה בלבד קבעו תכניות טיפול בכל המקרים.

5. עוד נמצא, שהמשרד לא קבע בתע"ס הנחיות מפורטות ומקיפות ללשכות הרווחה בדבר סדרי הטיפול באלימות במשפחה. המשרד לא קבע, למשל, כיצד על לשכת הרווחה לפעול כאשר המידע על אלימות אינו נמסר על ידי אחד מבני הזוג אלא על ידי גורם אחר; או כאשר המשפחה אינה מוכרת בלשכת הרווחה; או כאשר אין מוכנות של בני הזוג, או לפחות של אחד מהם, להתערבות טיפולית של לשכת הרווחה.

(א) לשכות הרווחה שבמדגם נשאלו בשאלון על מקורות המידע העיקריים שלהן על משפחות שבהן קיימת אלימות בין בני זוג, מלבד המידע שמתקבל מבני הזוג. 65 לשכות הרווחה שענו על השאלה ציינו, שהמטרה היא מקור המידע הרב ביותר, הקהילה (כגון שכנים או ביה"ס) ומשרד הבריאות משמשים מקור מידע ברמה פחותה יותר, ושירות בתי הסוהר הוא מקור מידע מועט ביותר.

(ב) לשכות הרווחה שבמדגם נשאלו על הפעולות שיינקטו לאחר קבלת מידע מגורם כל שהוא על אלימות בין בני זוג. להלן התשובות שניתנו לכל אחת מדרכי הפעולה עליה נשאלו: 59 (72%) לשכות רווחה ענו שיזמנו טלפונית את בני הזוג. מבין 27 (33%) לשכות רווחה שענו על השאלה, 26 השיבו שיזמנו בכתב את בני הזוג ללשכת הרווחה. מבין 43 (52%) לשכות רווחה שענו על השאלה, 42 השיבו שאכן יערכו ביקור בית אצל בני הזוג. מבין 31 (38%) לשכות רווחה שענו על השאלה, כולן השיבו, שיינקטו פעולה אחרת.

(ג) לשכות הרווחה נשאלו האם הן יוזמות פעולות לאיתור מקרים של אלימות בין בני זוג שאינם מוכרים בלשכת הרווחה. מבין 65 (79%) לשכות רווחה שענו על השאלה, 22 (34%) השיבו בשלילה, 23 (35%) השיבו בחיוב, ו-20 (31%) השיבו שהן יוזמות פעולות איתור באופן חלקי.

מתשובות לשכות הרווחה עולה, שבהעדר הנחיות בכתב, אין אחדות בפעולות שנוקטות לשכות שונות, אין הן ממצות את כל האפשרויות העומדות לפניהן לשם הבאת בני הזוג לקבלת טיפול בידי לשכת הרווחה או לשם איתור מקרים שלא הובאו לידיעתם, ולא נבדק ולא נקבע מהי הדרך המיטבית להשגת מטרת אלה.

6. לשם אבחון מידת הסכנה שנמצא בו קורבן אלימות פיתח המשרד סדרת שאלות מובנות (להלן - שאלון להערכת מסוכנות). בסוף שנת 1999 הופץ השאלון להערכת מסוכנות ללשכות הרווחה, כדי שישמש כלי עזר תומך החלטות לפקידי הסעד²⁷ לצורך הכנת תסקיר על פי החוק למניעת אלימות במשפחה, וכן שיעזור לעובד הסוציאלי בלשכת הרווחה לאבחן את מידת הסכנה שנמצא בו הקורבן - אשה בדרך כלל. כדי ללמוד להשתמש בשאלון ולהטמיעו קיים המשרד יום עיון לעובדים סוציאליים, במאסר 2000. בחוזר שהופץ נאמר, שהכוונה שהמשתתפים ביום העיון ילמדו את עמיתיהם ואנשי מקצוע אחרים ברשות המקומית את השימוש בשאלון להערכת מסוכנות.

ועדת משנה של הוועדה הבין-משרדית הכינה שאלון נוסף, הדומה בעיקרו לשאלון להערכת מסוכנות שהפיץ המשרד ללשכות הרווחה. במסגרת המחקר על היקפה ומאפייניה של תופעת האלימות במשפחה התבקש מכון מחקר בידי המשרד לאמוד באיזו מידה יכול השאלון להערכת מסוכנות לנבא את מידת מסוכנותם של גברים בעלי התנהגות אלימה²⁸.

עורכי המחקר ציינו בממצאיהם, שהוגשו למשרד, שהשאלון להערכת מסוכנות אינו יכול לזהות גברים בעלי התנהגות אלימה באוכלוסייה הכללית, והמליצו שלא להשתמש בו לשם כך. לפי ממצאיהם, לצורך אבחון מטופלים בלשכות הרווחה, השאלון להערכת מסוכנות הוא כלי בעל יכולת בינונית לניבוי אלימות. יצוין, כי ממצאי המחקר המצביעים על חולשתו של השאלון להערכת מסוכנות הועלו לאחר שהושקע מאמץ להפצתו והטמעתו בקרב עובדי לשכות הרווחה.

27 שהתמנו על פי חוק הסעד (סדרי דין בענייני קטינים, חולי נפש ונעדרים), התשט"ו-1955.
28 דוח מחקר, תיקוף של כלי תומך החלטות באלימות במשפחה, מרכז מינווה לחקר הנוער אוניברסיטת חיפה 2001 - לא פורסם.

על אף האמור לעיל, הועלה שהמשרד פרסם בתע"ס, ב-15.7.01, הוראה בנושא "ועדות הערכה וייעוץ משותפות לשירותי הרווחה ושירותי בריאות הנפש בנושא האלימות במשפחה והערכת פוטנציאל המסוכנות". לפי הוראה זו, לשם דיון בוועדה בנוגע לאדם מסוים, על לשכת הרווחה לצרף, בין שאר המסמכים המבוקשים, גם את השאלון להערכת מסוכנות. ההוראה פורסמה לאחר שעורכי המחקר הצביעו על חולשתו של השאלון ככלי מזהה אלימות. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר המשרד, כי זה הכלי היחיד העומד לרשותו בשלב זה, ואם אכן יתברר שאין בו ממש, הוא ינחה שלא להשתמש בו.

7. הוראות התע"ס קובעות, כי יש לשמור על איזון בין זכות המשפחה לפרטיות לבין אחריות המדינה והרשויות להתערב בתא המשפחתי אשר חלק מחבריו נמצאים בסכנה קיומית. נמצא, שהמשרד לא קבע בנהלים ובהנחיות כתובות כיצד על עובדי לשכת הרווחה לפעול כאשר אבחנו שהאשה נמצאת בסכנת חיים, אך היא מסרבת לשתף פעולה עם עובדי לשכת הרווחה ובוחרת שלא לנקוט אמצעי הגנה שעומדים לרשותה, ובהם: הגשת תלונה במשטרה כנגד הגבר בעל ההתנהגות האלימה, בקשת צו הגנה²⁹ מבית המשפט, שיכול לכלול צו הרחקה של הגבר בעל ההתנהגות האלימה, או יציאה מהבית למקום מוגן - מקלט או דירת קלט.

82 לשכות הרווחה שבמדגם נשאלו בשאלון כיצד ינהגו כשעולה בלשכה חשש, במהלך הטיפול במשפחה, שהאשה בסכנת חיים והאשה מסרבת להתלונן במשטרה או להגיש בקשה לבית משפט למתן צו הגנה. האם בד בבד עם האפשרויות הטיפוליות שיציעו לאשה (כגון: יציאה למקלט), הן גם ינסו לשכנע את האשה להגיש בקשה לצו הגנה או למסור תלונה במשטרה. 63 (77%) לשכות רווחה ענו על השאלה. מהן, לשכת רווחה אחת ענתה שלא תנסה לשכנע את האשה, 23 לשכות ענו שהן ינסו לשכנע את האשה ב-50%-75% מהמקרים, ו-35 (56%) לשכות רווחה ענו שבכל המקרים ינסו לשכנע את האשה.

על השאלה האם לשכת הרווחה גם תדווח למשטרה³⁰ על המקרה ענו 57 (70%) לשכות רווחה. מהן: 6 (10%) לשכות רווחה ענו שהן אינן מדווחות למשטרה כלל, 23 לשכות רווחה - שהן מדווחות למשטרה ב-25%-75% מהמקרים, ו-24 (42%) לשכות רווחה ענו שהן מדווחות בכל המקרים.

מכלל לשכות הרווחה שבמדגם 56 (68%) בלבד ענו על השאלה האם לשכת הרווחה גם תגיש תלונה במשטרה. מהן: 30 (54%) לשכות רווחה ענו שאינן מגישות תלונה במשטרה כלל, 17 - שהן מגישות תלונה במשטרה ב-25%-75% מהמקרים, ו-4 (7%) לשכות רווחה ענו שהן מגישות תלונה במשטרה בכל המקרים.

מדיניות המשרד, כפי שהוסברה בתשובתו למבקר המדינה הנה, כי יש לנסות לשכנע אשה שאינה מעוניינת לפנות למשטרה, לעשות כן. אולם, מתשובות לשכות הרווחה עולה, שבהעדר הנחיות כאמור, אין אחידות בפעולות שנוקטות לשכות הרווחה, הן בנוגע לשכנוע האשה להגיש בקשה לצו הגנה או למסור תלונה במשטרה, והן בנוגע לדיווח למשטרה או הגשת תלונה במשטרה בידי לשכת הרווחה.

29 החוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א-1991, מסמיך את בית המשפט לתת צו להגנתו של נפגע שהוא "בן משפחה" כמוגדר בחוק זה (להלן - צו הגנה). צו ההגנה יכול לכלול כמה איסורים, בהם איסור על הפוגע להיכנס לבית בו מתגורר בן משפחתו (להלן - צו הרחקה), במקום יציאת הנפגע מהבית.

30 תיידע את המשטרה ללא הגשת תלונה.

הוועדה הבין-משרדית קבעה שאין מחסום חוקי שעובדי לשכות הרווחה ידווחו למשטרה על אלימות במשפחה, כדי שזו תשקול טיפול במקרה. לכן המליצה הוועדה, שכדי להתגבר על רתיעתם של עובדי לשכות הרווחה לדווח למשטרה, יש לנקוט פעולות הסברה בקרב עובדי לשכות הרווחה.

דיווח של לשכות הרווחה למשטרה, בניגוד לרצונה של האשה, תוצאתו אינה חד-משמעית, ואף עלולה לגרום בעיות. הדיווח יכול להחמיר את המצב: בין השאר, עלולה האשה להכחיש קיום אלימות נגדה, מה שיקשה על המשטרה לפעול כנגד הגבר בעל ההתנהגות האלימה; תיתכן הפרת איזון כל שהוא הקיים במשפחה, שתגביר את הסיכון לאשה; נשים עלולות להימנע מלהיעזר בלשכות הרווחה מחשש שבניגוד לרצונן יימסר מידע למשטרה. כמו כן, דיווח של עובד לשכת הרווחה למשטרה עלול להעמיד בסכנה את העובד מצד הגבר בעל ההתנהגות האלימה.

לדעת משרד מבקר המדינה, הסדרת נושא הדיווח של לשכות הרווחה למשטרה באמצעות פעולות הסברה בלבד, בקרב עובדי לשכות הרווחה, אין בהן די. לנוכח האמור לעיל, על המשרד לתת את הדעת באיזו מידה וכיצד ימצו לשכות הרווחה את הקשר עם המשטרה. בין השאר, על המשרד לקבוע את דרך הטיפול באשה הנמצאת בסיכון ומסרבת לנקוט אמצעים להגנתה, ואיזה פורום של אנשי מקצוע יכונס לשם דיון במקרה. במקרים בהם הוחלט לדווח למשטרה - עליו לקבוע איזה מידע יועבר ואיזה מידע אין להעביר משום שמירת פרטיות המטופלים, כיצד לפעול לשם הבטחת המשך הקשר הטיפולי של האשה בלשכת הרווחה, וכיצד יתועדו השיקולים וההנמקות לצעד שננקט, לשם מעקב והפקת לקחים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לגבש תורה סדורה ודרכי פעולה ראויות, בנושאים דלעיל, ובהם: השגת מידע ממגוון גורמים (בהם: משטרה, שכנים ובתי ספר) שבידם מידע על אלימות בין בני זוג וריכוז מידע על הטיפול בלשכות הרווחה. על המשרד לבחון יחד עם לשכות הרווחה מינוי בעל תפקיד לריכוז נושא הטיפול באלימות במשפחה בלשכת הרווחה, לגבש אתן הליכים מיטביים לטיפול לשכות הרווחה באלימות בין בני זוג ולהנחותן בנהלים כתובים ובמסגרת ימי עיון, כנסים והשתלמויות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, מנובמבר 2001, השיב המשרד כי בשיתוף בין האגפים תיקבע התפיסה המשרדית ויגובשו נהלים בהתאם בתוך שישה חודשים.

חלוקת אחריות, שיתוף פעולה ותיאום בין שירותים במשרד

1. לבקשתו של מנכ"ל המשרד בדק הממונה לתכנון וארגון במשרד, בשנים 1994-1995, את הנושאים שבהם מטפל השירות לטיפול בנשים. במסגרת הבדיקה נבחן גם נושא הטיפול בנשים מוכות. בדוח מינואר 1995 ציין הממונה לתכנון וארגון, כי הטיפול בבעיית האלימות במשפחה ובנשים מוכות מופרד בין שני שירותים (להלן - שני השירותים) הנבדלים בתפיסות הטיפול ובשיטות הטיפול שלהם: השירות לפרט ולמשפחה שבאגף לשירותים אישיים וחברתיים רואה את הטיפול בנשים בראייה מערכתית ומטפל בכל בני המשפחה - הקורבן, התוקף והקורבנות העקיפים; ואילו השירות לטיפול בנשים, שבאגף לנוער וצעירים ושירותי תקן, מטפל בנשים כגורם מרכזי וייחודי.

הממונה לתכנון וארגון קבע, כי משום השוני בתפיסות הטיפול והחלוקה הקיימת בין שני השירותים קיים חוסר שיתוף פעולה ביניהם; אין רצף טיפול של אותו שירות בבעיית האשה המוכה, כך שהטיפול בקהילה (למשל: מרכזים) הוא באחריות השירות לפרט ולמשפחה והטיפול החוץ-ביתי (למשל: מקלטים) הוא באחריות השירות לטיפול בנשים; ובטיפול בנושאים אחרים מתבצעות פעולות בו-זמניות בידי שני השירותים. לשם תיקון המצב הציע הממונה לתכנון וארגון שינוי ארגוני, הכולל הגדרת תחומי פעולה וגבולות טיפול בין השירותים, ולפיו כל הטיפול בנושא ירוכז בידי אחד משני השירותים, או שהטיפול בקהילה (בלשכות הרווחה ובמרכזים) יהיה באחריות השירות לפרט ולמשפחה והטיפול החוץ-ביתי יהיה באחריות השירות לטיפול בנשים.

בעקבות הדוח שהגיש הממונה לתכנון וארגון התקיים דיון במאוס 1995 בהשתתפות המנכ"ל, ובין היתר נכחו בו מנהלי שני האגפים ומנהלי שני השירותים. בסיכום הדיון נאמר, שכתוצאה מכך שהטיפול בנושא מופרד בין שני השירותים התפתחו שתי מערכות טיפול נפרדות ולא מתואמות, וכל גוף מפתח תכניות ודרכי טיפול משלו, ואין עבודה משותפת וטיפול רב-מערכתי במשפחה. סוכם, שתגובת תכנית אחידה בידי כל הגורמים, כולל קביעת האחריות של כל גוף וגוף להמשך הפעלת השירותים. כן סוכם, שעד לסיום כל העבודה ימשיכו כל הגופים לתפקד במסגרות הקיימות בלי לשנות את אחריותם וסמכותם בהתאם למבנה הקיים.

בביקורת הועלה, שגם אם חל, אי פה אי שם, שיפור בשיתוף הפעולה (למשל: תכנית להתמודדות עם בעיית האלימות שהוגשה למנכ"ל המשרד, בספטמבר 2000, בידי שני מנהלי האגפים, להלן - תכנית המשרד להתמודדות עם בעיית האלימות), הרי עד מועד סיום הביקורת טרם בוצע שינוי ארגוני, טרם נקבעה חלוקת אחריות חדשה לשם תיקון המצב, ואף לא נקבע לוח זמנים לטיפול בנושא.

2. משרד מבקר המדינה העלה, שבשל השארת המצב על כנו נוצרו כמה בעיות: (א) פיקוח על לשכות הרווחה: לשם בחינת המצב נפגשו נציגי משרד מבקר המדינה עם נציגי שני השירותים. בין השאר, נערכו פגישות עם מרכזי השירות לפרט ולמשפחה בשלושת מחוזות המשרד, עם הממונה על טיפול בנשים בשירות לטיפול בנשים ועם שתי מפקחות מחוזיות של השירות לטיפול בנשים (אחת ממחוז חיפה והצפון ואחת ממחוז ירושלים והדרום). הועלה, שבמצב הקיים שני השירותים רואים עצמם בו-זמנית אחראים לסיוע לשכות הרווחה בנושא אלימות בין בני זוג. אולם, כאמור, השירות לפרט ולמשפחה מטפל במשפחה כולה, והשירות לטיפול בנשים מתמקד בעיקר באשה.

הועלה, שאין בידי המפקחים המחוזיים בשני השירותים רשימות מרוכזות של תיקי המטופלים בלשכות הרווחה בשל בעיית אלימות בין בני זוג. כן הועלה, שמפקחי שני השירותים לא יזמו בקרה שיטתית של תיקים, לשם בדיקת התהליך הטיפולי בלשכות הרווחה.

לשם בירור במי מבין שני השירותים נעזרים עובדי לשכות הרווחה, נשאלו, בין השאר, 82 לשכות הרווחה שבמדגם, לאילו מפקחים מבין שני השירותים הן יפנו לקבלת עזרה וייעוץ במקרים של טיפול באלימות בין בני זוג. 66 לשכות רווחה ענו על השאלה. מתשובותיהן עולה, שבהעדר חלוקת אחריות ברורה, יותר ממחציתן יפנו לשני השירותים כאחד, שליש יפנו למפקחי השירות לפרט ולמשפחה בלבד, 5% יפנו למפקחי השירות לטיפול בנשים, ו-3% מבין לשכות הרווחה ענו שאינן נעזרות אף לא באחד משני השירותים.

נציגי שני השירותים הסבירו למשרד מבקר המדינה, כי הפנייה אליהם בנוגע לבעיות שעולות במהלך הטיפול בלשכות הרווחה היא ביוזמת עובדי לשכת הרווחה, ולא על ידי המפקחים המחוזיים. כך, שלמעשה הבחירה האם לפנות למפקחים המחוזיים של השירות האחד או השירות האחר נתונה בידי עובדי לשכת הרווחה. להסבריהם, עובדי הלשכה יפנו למי שהם מכירים או קשורים בקשרי עבודה קודמים, ואם מפקח מחוזי של שירות אחד אינו "לטעמם" הם יפנו למפקח מחוזי של השירות האחר. לדעת משרד מבקר המדינה שומה על המשרד לתת דעתו על כך שאין הנחיה ברורה אל מי מבין שני השירותים על לשכות הרווחה לפנות בנושא הטיפול באלימות בין בני זוג.

באשר למפקחים: נמצא, שבשני השירותים לא היו נוהלי פיקוח בנוגע ללשכות הרווחה. בשל העדר נוהלי פיקוח שיגדירו למפקחים המחוזיים, בין השאר, נושאי פיקוח שבהם יתמקדו בלשכות הרווחה, קריטריונים לבדיקה ותדירות הבדיקה, ובשל חסרונם של נהלים המסדירים תהליך רצוי של טיפול באלימות במשפחה בלשכות הרווחה, אין בידי המפקחים המחוזיים כלי שיוכל להנחותם על איזה נושאים יש לתת את הדעת בבדיקת תיק מסוים. בחינת תקינותו של הליך טיפולי, אם נעשית, נתונה למעשה לשיקול דעתו ופרשנותו של המפקח המחוזי, ואינה מתבססת על קריטריונים כתובים. יצוין, שבשל העדר רשימות של תיקים בהם עולה בעיית אלימות בין בני זוג, בידי המפקחים המחוזיים, גם אין בידיהם כלי בסיסי לאיתור תיקים לשם בקרה שיטתית.

משרד מבקר המדינה בדק בשירות לפרט ולמשפחה, בשני מחוזות המשרד (מחוז ירושלים והדרום ומחוז תל אביב והמרכז), תיקים בהם מרוכזים מסמכים של 35 לשכות רווחה (17 במחוז ירושלים והדרום ו-18 במחוז תל אביב והמרכז). במסמכי השירות לפרט ולמשפחה בשני המחוזות לא נמצאו דוחות סיכום מפורטים על מפגשים של המפקחים המחוזיים עם עובדי לשכות הרווחה, וממילא לא נמצא פירוט נושאי הדיון שנערך, הייעוץ שניתן וסיכומי הדיון לשם ביצוע מעקב ובקרה על המשך הטיפול. גם מהסברי שתי המפקחות המחוזיות של השירות לטיפול בנשים עלה, שאין בידיהן דוחות מפורטים כאמור. יצוין, שרישומים שנעשים בתיקי המטופלים בלשכות הרווחה אינם יכולים לבוא במקום רישום דוחות סיכום המפגשים בידי המפקחים המחוזיים. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לקבוע בנהלים, בין השאר, שהמפקחים המחוזיים והמפקחים הארציים יכתבו דוחות "סיכום פיקוח" אשר ישמשו בידם כלי זמין למעקב ובקרה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מתפקידו של פיקוח ליזום בעצמו בקרות שיטתיות, עליו לבדוק תיקי מטופלים בלשכות הרווחה, לשם ביצוע מעקב, איתור כשלים בתהליך הטיפולי ותיקונם, והפקת לקחים. חלוקת אחריות מוסכמת בין שני השירותים בטיפול בנושא האלימות בין בני זוג היתה קובעת גם אחריות ברורה בנוגע לפיקוח על תפקוד לשכות הרווחה בנושא.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר המשרד, שנושא הפיקוח והבקרה יתואם בין האגפים בתוך שישה חודשים.

(ב) מעורבות לאחר מעשה רצה: כפי שתואר לעיל: כאשר נרצחת אשה נוהגים מפקחי שני השירותים לפנות ללשכת הרווחה, כדי לאסוף מידע ולתת עזרה מקצועית לעובדי לשכת הרווחה בטיפול במשפחה, בעת הצורך. חלוקת אחריות בין שני השירותים היתה מונעת כפילות של טיפול בנושא, ומטילה אחריות ברורה על שירות מסוים לבחון באופן מעמיק את המקרה, לדאוג לתיעוד שיטתי ולהפיק לקחים.

(ג) השמה במקלט לנשים וחזרה לקהילה: על פי החלוקה הקיימת האחריות לתפקוד המקלטים מוטלת על השירות לטיפול בנשים. אך בשל העדר חלוקת אחריות בין שני השירותים בנוגע לטיפול בשכונת הרווחה בנושא אלימות בין בני זוג, לא נקבע באיזה מבין שני השירותים אמורים להיעזר עובדי שכונת הרווחה כשהם מעוניינים להפנות אשה למקלט.

לשכונת הרווחה שבמדגם נשאלו, בין השאר, לאילו מפקחים מבין שני השירותים הן יפנו לקבלת עזרה וייעוץ, כאשר הן מעוניינות להפנות אשה למקלט. 50 (61%) לשכונת רווחה ענו על השאלה. מהן: 2 (4%) לשכונת רווחה ענו שאינן נעזרות אף לא באחד משני השירותים, 10 (20%) ענו שיפנו אל המפקחים של השירות לפרט ולמשפחה, 7 (14%) - שיפנו למפקחים של השירות לטיפול בנשים, ו-31 (62%) לשכונת רווחה ענו שיפנו למפקחים של שני השירותים.

אי-הבהירות בולטת לגבי אשה שחזרה לרשות המקומית לאחר סיום תקופת שהותה במקלט. אז עולה השאלה: מפקחים מחוויים של איזה שירות אמורים לעקוב אחר קליטתה המחודשת בקהילה, ומי מבין שני השירותים אמור לסייע לעובדי שכונת הרווחה כשמתעוררת בעיה בנוגע לאותה אשה.

על שאלה במי ייעזרו לשכונת הרווחה כשמתעוררת בעיה בנוגע לאשה שחזרה לקהילה לאחר ששהתה במקלט ענו 51 (62%) מבין לשכונת הרווחה שבמדגם. מהן: 3 (6%) לשכונת רווחה ענו שאינן נעזרות אף לא באחד משני השירותים, 18 (35%) ענו שיפנו למפקחים של השירות לפרט ולמשפחה, 5 (10%) ענו שיפנו למפקחים של השירות לטיפול בנשים, ו-25 (49%) לשכונת רווחה ענו שיפנו למפקחים של שני השירותים.

מהנתונים עולה, שעל אף שהאחריות בנוגע לנושאים הקשורים במקלטים ברורה, עובדי שכונת הרווחה פונים בפועל לשני השירותים. על המשרד לתת את הדעת גם על השיעור הניכר של שכונת הרווחה שלא ענו על שאלות אלו.

(ד) פתרון חוץ-ביתי לנשים: המשרד מפעיל כמה מסגרות טיפול אשר האחריות להפעלתן בידי אחד משני השירותים ברורה. מקלטים ודירות מעבר (הנותנות מחסה בשלב ביניים בין היציאה מהמקלט לקהילה) - הם באחריות השירות לטיפול בנשים, ואילו המרכזים, דירות הקלט ו"בית נועם" הם באחריות השירות לפרט ולמשפחה. הן המקלטים והן דירות הקלט נועדו לתת מחסה והגנה חוץ-ביתית בשעת חירום לנשים - אך הם מופעלים באחריות שני השירותים שונים.

דירת קלט שונה מהמקלט בכך שהיא נועדה לתת מחסה לתקופה קצרה של עד חודש ימים, היא מתאימה לנשים שלא נשקפת סכנה גדולה לחייהן או לילדיהן, ולנשים שיכולות להסתפק בתמיכה בלבד ולא בטיפול מעמיק כפי שניתן במקלט. דירות הקלט משלימות את המקלט ויכולות לפתור בעיותיהן של נשים שאינן עומדות בקריטריונים של קבלה למקלט - למשל, נשים שיש להן ילדים רבים או ילדים בוגרים, או נשים בעלות צרכים מיוחדים שלא יכולות להשתלב במסגרת המטפלת ב-15 נשים ובילדיהן בעת ובעונה אחת.

לשם עדכון מידע יומי של תפוסה במקלטים, מנהל השירות לטיפול בנשים מרכז מידע ממוחשב אליו מדווחים עובדי המקלטים על כל קליטה או עזיבה במקלט. הועלה, שקליטה או עזיבה בדירות הקלט אינן מדווחות לאותו מרכז מידע אלא כל אחראי לדירה מדווח למרכזת תחום אלימות במשפחה בשירות לפרט ולמשפחה במשרד הראשי (להלן - מרכזת תחום), או לפיקוח המחוזי של השירות לפרט ולמשפחה.

מהסבריה של מרכזת התחום למשרד מבקר המדינה עולה, שאין בידיה עדכון מלא יומי על מצב התפוסה בדירות, ולכן כאשר גורם טיפולי מעוניין להפנות אשה לדירת קלט הוא יפנה אליה או אל הפיקוח המחוזי, ואז יעשה בירור טלפוני איוו דירה יכולה או מתאימה לקלוט את האשה.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין היגיון ניהולי בשתי מסגרות חוץ-ביתיות לנשים בידי שני שירותים שונים במשרד, גם אין הצדקה שתפוסת דירות הקלט לא תנוהל באמצעות מרכז המידע הממוחשב שמפעיל השירות לטיפול בנשים שבמשרד. ניהול המידע במערכת אחת יחסוך לגורם טיפולי שמחפש פתרון של השמה חוץ-ביתית, פנייה לשני השירותים בנפרד.

(ה) מערך טיפולי: (1) מנתוני השירות לפרט ולמשפחה עולה, כי בשנת 2000 טופלו במרכזים המופעלים באחריות השירות כ-6,000 מטופלים בשל אלימות בין בני זוג. מהם כ-3,700 נשים, כ-1,470 גברים וכ-600 ילדים. הטיפולים ניתנו, דרך כלל, בקבוצות טיפול או בטיפול פרטני למשך חודש ימים ועד שנה.

(2) מנתוני השירות לטיפול בנשים עולה, שבשנת 2000 טופלו כ-52 לשכות רווחה בהדרכת השירות 4,189 נשים בטיפול פרטני ו-1,810 נשים בטיפול קבוצתי. הממונה על הטיפול בנשים בשירות לטיפול בנשים הסבירה למשרד מבקר המדינה, שהטיפול של השירות כלל תמיכה, קידום והעצמה של נשים וטיפול בנושאי אלימות כלפי נשים.

(3) ממסמכים שהגישה מנהלת שירות מבחן למבוגרים שבמשרד למשרד מבקר המדינה עולה, שאוכלוסיית המטופלים בידי שירות זה מופנית גם למרכזים, וחלקם אף התקבלו לטיפול במרכזים. אולם מהמסמכים עולה, שקיים קושי בקליטת מטופלי שירות מבחן למבוגרים במרכזים בכל רחבי הארץ. עוד צוין, כי הקושי בקליטתם נובע מהעדר מקום, או משום שהאוכלוסייה המטופלת בידי שירות מבחן למבוגרים היא בעלת מאפיינים קשים והמרכזים מתקשים לתת להם פתרון.

עוד עולה מהמסמכים, שבהעדר פתרון מספק לאוכלוסיית מטופלי שירות מבחן למבוגרים, מקיים השירות קבוצות טיפוליות לאנשים בעלי אפיון של אלימות במשפחה, אשר הועמדו לטיפול השירות במסגרת צו מבחן או צו טיפול לפי תקנה 8(א) לתקנות העמדת עבריינים במבחן (שירותי מבחן) התשי"ט-1959. מנתונים שמסר שירות מבחן למבוגרים למשרד מבקר המדינה עולה, שבשנת 2000 טיפל השירות בטיפול קבוצתי ב-543 גברים ונשים בשל אלימות בין בני זוג. מהם, 156 גברים עברו טיפול קצר מועד, 349 עברו טיפול שכלל 20-30 מפגשים, 19 נשים טופלו בשל התנהגות אלימה ו-19 נשים אחרות טופלו בשל היותן בנות זוג של גברים בעלי התנהגות אלימה.

הועלה, שבכל הנוגע למערך הטיפול פועל כל שירות בנפרד. אין פורומים משותפים לדיון, למידה ותכנון ואין תיאום בין שלושת השירותים בקשר לתכנים המועברים בתכניות הטיפוליות, הערכים שרצוי להקנותם ושיטות הטיפול המופעלות. המשרד לא בחן אם המטופלים נותבו לטיפול למסגרת המתאימה להם ביותר, ולא בדק את ההיבט של ייעול תקציבי של המערכת הטיפולית הכלל משרדית.

ועדות היגוי מקומיות

הוועדה הבין-משרדית הדגישה בהמלצותיה, שהיא רואה בחשיבות עליונה הקמת ועדת היגוי מקומית בכל רשות מקומית. מטרתה של ועדת ההיגוי המקומית - ארגון הקשר ושיתוף הפעולה בין גופים בקהילה המעורבים בטיפול באלימות במשפחה (בהם: משרד הבריאות, משרד החינוך, משטרה, ביטוח לאומי, משרד השיכון ושירותי רווחה), הגברת המודעות בקהילה לנושא האלימות, ויצירת מערך התערבות נגיש ונוח.

ממסמכים שנמצאו במשרד עלה, שבשל מגבלת תקציב החליט המשרד באמצע שנת 2000 להקים ועדות היגוי ב-5 רשויות מקומיות בלבד (ירוחם, כפר ריינה, מועצה אזורית עמק חפר, ראש העין וטבריה). בתכנית המשרד להתמודדות עם בעיית האלימות נכללו 51 רשויות מקומיות, שבהן רמת סיכון גבוהה לאלימות במשפחה. נמצא, שחמש הרשויות המקומיות האמורות נבחרו ללא קשר לרמת סיכון לאלימות במשפחה, משום שאף אחת מהן אינה כלולה באותה רשימה.

ממסמכים במשרד ומהסברי המפקחת הארצית לאלימות במשפחה עלה, שבמשך כשנה, מעת קבלת ההחלטה במשרד עד מועד סיום הביקורת, לא הופעלה בטבריה ועדת ההיגוי המקומית; בירוחם החלו לקדם את הנושא רק לקראת אמצע שנת 2001; ובראש העין ומועצה אזורית עמק חפר החלו בהתארגנות ראשונית בלבד. בתשובתו מנובמבר 2001 למשרד מבקר המדינה מסר המשרד, שבכל חמש הרשויות המקומיות פועלת כיום התכנית.

מרכזים

1. בתע"ס נקבע שלשכות הרווחה יפעלו להקמת מרכזים עירוניים אזוריים - לטיפול בנפגעי אלימות. המרכזים יפעלו בכפיפות לשכות הרווחה בשיתוף המשרד וארגונים וולנטריים. מטרתו של המרכז הן, בין השאר: מתן טיפול ישיר למשפחות שיש בהן אלימות, יזום פעולות מניעה ברמה האזורית, לימוד וצבירת מידע ומתן ייעוץ מקצועי לעוסקים בתחום הן ברשות המקומית עצמה והן ברשויות המקומיות האחרות, שיועדו לקבל שירות מאותו מרכז (להלן - יישובי פריפריה).

מנתוני המשרד עולה, כי בעת הביקורת היו פעילים 29 מרכזים: 6 - במחוז ירושלים והדרום, 14 - במחוז תל אביב והמרכז ו-9 במחוז חיפה והצפון. 2 מרכזים נוספים היו בשלבי הקמה - במחוז ירושלים והדרום. כמו כן פעלה יחידה מקומית לטיפול באלימות בלשכת רווחה אחת - במחוז חיפה והצפון ושתי יחידות מקומיות נוספות היו בשלבי הקמה - אחת במחוז ירושלים והדרום והאחרת במחוז תל אביב והמרכז.

הועלה, שעד מועד סיום הביקורת לא ערך המשרד מחקר הערכה לבחינת תפקודם של המרכזים ולמידת תרומתו ואיכותו של הטיפול הניתן בהם.

2. בתע"ס נקבע, שלפריסת המרכזים ייעשה תכנון ארצי אשר יבטיח פתרון הולם לכל הארץ. המפקחת הארצית לאלימות במשפחה מסרה למשרד מבקר המדינה רשימת מרכזים ויישובי פריפריה לשנת 2001.

(א) מהרשימה עולה, שמבין 29 המרכזים הפעילים 23 תפקדו כמרכזים אזוריים הנותנים שירותים ליישובי פריפריה, ל-6 מרכזים אחרים לא שויכו יישובי פריפריה.

(ב) עוד עולה מהרשימה, כי מבין 265 רשויות מקומיות המקיימות לשכות רווחה, 84 רשויות מקומיות לא שויכו כלל למרכז מסוים. מהן: 19 במחוז ירושלים והדרום, 4 במחוז תל אביב והמרכז ו-61 רשויות מקומיות במחוז חיפה והצפון. יצוין, שמבין 61 רשויות מקומיות במחוז חיפה והצפון, שלא שויכו למרכז מסוים, 47 רשויות מקומיות הן ממגזר המיעוטים.

בהחלטה של בית משפט לענייני משפחה בחדרה³¹ צוין, כי יש קושי בטיפול במקרים שבהם נחשפת אלימות כלפי נשים במגזר הערבי, באזור המשולש, בשל העדר מרכז, וביקשה לפעול בדחיפות למתן פתרון הולם ונגיש לאוכלוסייה זו. לפי הסבריו של מפקח מחוזי של השירות לפרט ולמשפחה, האוכלוסייה באזור המשולש מונה כ-120,000 נפש המקבלים שירותי רווחה מ-9 לשכות רווחה, ובהן כלולות שתי עיריות (אום אל פחם ובאקה אל גרבייה). בביקורת הועלה, שתשע לשכות הרווחה המוזכרות כלולות ב-61 הרשויות המקומיות במחוז חיפה והצפון, שלא שויכו למרכז מסוים.

יצוין, ש-8 רשויות מקומיות מבין 84 הרשויות המקומיות שלא שויכו למרכז מסוים, כלולות ברשימת 51 הרשויות המקומיות שנכללו, בתכנית המשרד להתמודדות עם בעיות האלימות, כרשויות מקומיות שבהן קיים סיכון גבוה לאלימות במשפחה.

3. על פי רשימה שהגישה יחידת המיכון שבמשרד למשרד מבקר המדינה, לבקשתו, טופלו במרכזים בשנת 2000 - 3,219 בתי אב. אולם, מנתונים שריכזו השירות לפרט ולמשפחה לשנת 2000 עולה, כי במרכזים טופלו לפחות 4,247 בתי אב. על גבי ריכוז הנתונים שהגיש השירות לפרט ולמשפחה למשרד מבקר המדינה נרשם, כי המספרים אינם מדויקים; ואמנם, מניתוח נתוני השירות עולה, שבנתוני השירות לפרט ולמשפחה לא נכללו משפחות שטופלו בחמישה מרכזים. מכאן, שהפער בין נתוני יחידת המיכון לנתוני השירות לפרט ולמשפחה אף גדול יותר.

כמו כן הועלה, שהמפקחת הארצית לאלימות במשפחה הנחתה את המרכזים בפברואר 2000, שלא לדווח לצורכי תשלום ליחידת המיכון שבמשרד על משפחות המטופלות בידי מתנדבים, סטודנטים או עובדים סוציאליים שמשכורתם משולמת ממקורות אחרים, כמו ג'וינט או ארגוני נשים.

לדעת משרד מבקר המדינה, לשם קבלת תמונה עדכנית וכוללת על היקף הפעילות במרכזים בכלל ובכל מרכז בפרט, על המשרד להיערך כך שיהיו בידיו נתונים מלאים ועדכניים על משפחות מטופלות, כולל משפחות שאין בעבורן דרישת תשלום. תמונת מצב עדכנית תוכל לשמש למשרד בסיס לתכנון עתידי וחלוקה יעילה של התקציבים. המשרד הודיע למשרד מבקר המדינה, כי כיום הוא מבצע רישום עדכני על היקף הפעולות במרכזים בכלל ובכל מרכז בפרט, כולל משפחות שאין בעבורן דרישת תשלום.

4. בשנת 2000 תקצב המשרד את הרשויות המקומיות בנושא הטיפול במרכזים בכ-7 מיליון ש"ח. מתוכם כ-6 מיליון ש"ח (כ-84%) הוקצבו לרשויות מקומיות שהפעילו בשנת 2000 מרכזים ויחידות מקומיות. אולם, מניתוח נתוני המשרד עולה, שאותן רשויות מקומיות טיפלו בכ-60% בלבד מתוך כלל בתי האב שטופלו באותה עת ב-265 לשכות הרווחה.

כמו כן, מניתוח מספר המטופלים במרכזים על פי נתוני יחידת המיכון עולה, ש-2,754 בתי אב מתוך 3,219 (כ-86%) הם מטופלים של רשויות מקומיות המפעילות מרכזים ויחידות מקומיות, ואילו 465 (כ-14%) בלבד נשלחו לטיפול במרכזים על ידי 233 רשויות מקומיות שאינן מפעילות מרכזים או יחידות מקומיות.

31 תמ"ש 002380/01 (בית משפט לענייני משפחה) החלטה מיום 13.5.01 (בדלתיים סגורות).

5. בתע"ס נקבע, שככלל ניתוב הפונים לטיפול במרכז ייעשה באמצעות לשכות הרווחה באזור. כן נקבע בתע"ס, שלשכות הרווחה האמורות לקבל שירות מהמרכז יגבשו בשיתוף עם צוות המרכז דרכי הפניה ועבודה. אולם, משום שהמרכזים אמורים לתת פתרון הולם לכל הארץ, לדעת משרד מבקר המדינה קביעת דרכי עבודה מקומיות צריכה להיות מבוססת קודם כל על הנחיות עקרוניות של המשרד בנושאים הנוגעים למרבית המרכזים. למשל, הועלה, שבהנחיות הקיימות אין הנחיה בנוגע לחלוקת העבודה בין המרכז האזורי ללשכות הרווחה ביישובי הפריפריה:

(א) בין השאר, לא נקבע מי ממשיך לטפל במשפחה לאחר שהופנתה למרכז - לשכת הרווחה השולחת או המרכז. כמו כן, אין הנחיה כיצד ובאיזו תדירות ידווח המרכז ללשכת הרווחה ביישובי הפריפריה, בנוגע להתקדמות הטיפול של המופנים למרכז. גם אין הנחיה כיצד ידריכו עובדי המרכז את עובדי לשכות הרווחה של יישובי הפריפריה או כיצד יפעל המרכז בנושא הסברה ביישובי הפריפריה.

(ב) בתע"ס נקבע, שבכל מרכז תוקם ועדת היגוי, שתפקידה מימוש מדיניות המשרד ואישור תכנית עבודה שנתית. הוראות התע"ס אינן קובעות את תדירות כינוסן של ועדות ההיגוי, ואף אינן מתייחסות לנחיצות השתתפותם של נציגי יישובי הפריפריה בוועדות ההיגוי. המפקחת הארצית לאלימות במשפחה הסבירה למשרד מבקר המדינה, שבוועדות ההיגוי אמורים להשתתף גם נציגי יישובי הפריפריה, כדי שיהיו מעורבים בדיונים בנוגע לתפקודו של המרכז האזורי וגם יוכלו להעלות את הבעיות הייחודיות של אותם יישובי פריפריה. משרד מבקר המדינה בחן פרוטוקולים של ועדות היגוי אשר נמצאו במשרד הראשי ובשלושת מחוזות המשרד. הועלה, שנציגי יישובי הפריפריה אינם משתתפים באופן מלא בוועדות ההיגוי, וממילא נפגמת יכולתם להשפיע על מהלכו של המרכז והתאמת תפקודו לצורכיהם.

6. (א) הועלה, שאין בידי השירות לפרט ולמשפחה נוהלי פיקוח לגבי המרכזים, שיגדירו למפקחים המחוזיים את תדירות הפיקוח ואת נושאי הפיקוח, ובהם: ניהול תיקי מטופלים, אימות דיווחים על מתן טיפול לעומת מטופלים בפועל, חלוקת מעמסה בין עובדים, ניצול תקציבי וניהול רישומים ומילוי טפסים. בהעדר נהלים גם אין בידי המפקחים המחוזיים קריטריונים ברורים לבדיקה.

(ב) בבדיקת תיקים של השירות לפרט ולמשפחה בשלושת מחוזות המשרד נמצאו רק ארבעה דוחות "סיכום פיקוח" של המפקחים המחוזיים בנוגע למרכזים בשנת 2000. בהעדר דוחות סיכום פיקוח אין בידי המפקחים המחוזיים כלי זמין למעקב ובקרה.

(ג) לשם מעקב אחר תפקוד המרכזים, מרכזת המפקחת הארצית לאלימות במשפחה במשרד הראשי נתונים על המרכזים בהתבסס על דוחות שנתיים או דו-שנתיים שהמרכזים מגישים לה. דוחות אלו כוללים, בין השאר, נתונים על היקף הטיפולים שנעשו, מספר הקבוצות הטיפוליות שקוימו ונתונים על כוח האדם במרכזים. הועלה, שחלק מהנתונים שנמסרו אינם מדויקים, ומנהלי המרכזים עדיין מתקשים למלא במדויק את טופס איסוף הנתונים.

כן הועלה, מטופסי איסוף הנתונים, שלגבי נתוני כוח האדם לא בכל הטפסים מולא הנתון של משך זמן העסקה. בהעדר נתון זה, אי אפשר לוודא שאמנם קיים המרכז במשך כל השנה את מצבת כוח האדם הנדרשת.

מכאן, שהנתונים המצויים בידי השירות לפרט ולמשפחה אינם מלאים, וממילא אינם יכולים לשמש כלי פיקוחי מספק לבחינת מידת התפקוד של המרכזים.

עובדים סוציאליים בתחנות משטרה

הוועדה הבין-משרדית המליצה, בין השאר, על הפעלת עובדים סוציאליים בתחנות משטרה לשיחה טיפולית חד-פעמית, לאבחון וליצירת קשר טיפולי ראשוני (להלן - עו"ס במשטרה). המגע הראשוני עם עובד סוציאלי, בצמוד להגשת תלונה במשטרה על אלימות בין בני זוג, מטרתו לעודד ולשכנע את בני הזוג להמשיך טיפול בקהילה. לשם הפעלת התכנית מממן המשרד, מתחילת שנת 2000, משרה חלקית של עובד סוציאלי ב-11 רשויות מקומיות ובדרך כלל עובדים אלה, שיועדו להפעלת התכנית, מופעלים בידי המרכזים. יצוין, שהעובד הסוציאלי מוזעק לתחנת המשטרה רק אם אחד מבני הזוג הסכים שהמשטרה תיידע את גורמי הרווחה.

השירות לפרט ולמשפחה הגיש למשרד מבקר המדינה ריכוז נתונים על פרויקט עו"ס במשטרה בשנת 2000. מהנתונים עולה, שבאותן רשויות מקומיות שבהן פעלה התכנית הוגשו למשטרה בידי נשים 5,304 תלונות, ובכ-33% מהן בלבד (1,737) ניתנה הסכמה של אחד מבני הזוג ליידע את גורמי הרווחה ובכך להסכים למעורבותם. העובדים הסוציאליים ניהלו 1,166 שיחות, עם בני הזוג או עם אחד מהם, שהם כ-67% בלבד מכלל טופסי ההסכמה שניתנו, ורק 308 שיחות (כ-26%) מתוך כלל השיחות שנוהלו התבצעו "בזמן אמת", שאר השיחות נוהלו לא בצמוד להגשת התלונה אלא אחריה, דבר שיכול להקטין את נכונות בני הזוג או אחד מהם להגיע לטיפול. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר המשרד, ששיחה טיפולית בזמן אמת מוצעת רק לנשים שהגישו תלונה בפעם ראשונה.

תכנית עו"ס במשטרה היא תכנית הרצה למשך שלוש שנים. עם סיומן, מן הראוי שהמשרד ייתן דעתו לפער הניכר בין הרשויות המקומיות באופן הפעלתה של התכנית, כפי שעולה ממסמכים שנמצאו בשירות לפרט ולמשפחה. נאמר בהם, שמטרת התכנית שנועדה להבטיח זמינות של עובד סוציאלי בתחנת המשטרה בזמן אמת, כאשר מוגשת תלונה, אינה מתקיימת בכל הרשויות המקומיות, הן משום שחלק מהעובדים הסוציאליים אינם מגיעים לתחנת המשטרה אלא מקבלים את בני הזוג לשיחה במרכז או בלשכות הרווחה, והן משום שבהעדר הנחיות ברורות אין אחידות בין תחנות המשטרה לגבי המקרים שבהם הועיקו את העובד הסוציאלי לתחנת המשטרה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר המשרד, שמדובר בתכנית הרצה, ובסיומה ייכתבו הנחיות ברורות להפעלת התכנית.

יצוין, שבשל הקשיים בהפעלת תכנית עו"ס במשטרה, נפגשו נציגי המשטרה ונציגי השירות לפרט ולמשפחה במאראס 2001. הם קבעו שיקוימו מפגשים ברשויות המקומיות שישתתפו בהם נציגים מהמשטרה, מהמשרד, מלשכות הרווחה ומהמרכזים, לשם הסדרת שיתוף הפעולה, מיקוד של מטרות התכנית ושיפור הפעלתה.

פתרונות חוץ-ביתיים

1. מקלטים

מנתוני השירות לטיפול בנשים עולה, שבשנת 2000 פעלו 13 מקלטים לנשים מוכות בהם יכולים לשהות בו-זמנית 150 נשים ו-300 ילדים.

(א) הוועדה הבין-משרדית העירה, כי המקלטים הקיימים אינם ערוכים לקליטת נשים עם נכויות, כגון עיוורון או מגבלות פיזיות, נשים מכורות לסמים או לאלכוהול ונשים שנדרש טיפול מיוחד בהן, על רקע של מצבים פוסט טראומטיים או בשל הפרעות התנהגותיות. הוועדה המליצה להתאים את המקלטים הקיימים לקליטת נשים עם נכויות ולהקים מסגרות שיוכלו לקלוט נשים מכורות לסמים או עם בעיות נפשיות. הועלה, שהותאם חדר אחד במקלט אחד בלבד לקליטת נשים עם נכויות, ושאר המקלטים נבדקו ונמצאו שאינם מתאימים לשינויים הרצויים. כמו כן עלה, שעד מועד סיום הביקורת טרם ניתן פתרון במסגרת של מקלט לנשים הזקוקות לטיפול מיוחד.

בתשובת המשרד למשרד מבקר המדינה נאמר, כי בכל הקשור לנשים עם בעיות נפשיות, הוגשו תכניות לאוצר להקמת מקלט כזה בשיתוף המשרד ומשרד הבריאות; כמו כן, נשים מכורות לסמים מטופלות כיום במסגרת הקהילות הטיפוליות לנפגעי סמים.

הוועדה הבין-משרדית המליצה לפתח כלי הגנה של לחצני מצוקה שיאפשר לאשה, שנפרדה מבן זוג בעל התנהגות אלימה ועדיין נמצאת בסכנה, להזעיק עזרה מביחה. בביקורת עלה, שבשנת 2001 הנושא לא תוקצב.

(ב) מנתוני השירות לטיפול בנשים עולה, ש-13 המקלטים מופעלים בידי 10 עמותות; אחת מהעמותות מפעילה שלושה מקלטים, ואחת אחרת - שניים. סעיף 2 לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 קובע, כי המדינה וכל תאגיד ממשלתי לא יתקשרו בחוזה לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין או לביצוע עבודה או לרכישת שירותים, אלא על פי מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו. הועלה, שהמשרד התקשר ללא מכרז בחוזה עם מפעילי 13 המקלטים. בתשובתו למשרד מבקר המדינה השיב המשרד, כי הוא פועל ליציאה למכרז להפעלת 14 מקלטים בתחילת שנת 2002.

(ג) הועלה, שהמשרד לא עשה מחקר הערכה לבדיקת תפקודם של המקלטים ואיכות הטיפול הניתן בהם.

(ד) נמצא, שלשירות לטיפול בנשים אין נוהלי פיקוח על המקלטים, שיגדירו למפקחים המחוזיים של השירות, בין השאר, את תפקידי המפקח, הנושאים שעליו להתמקד בעת הפיקוח, תדירות הפיקוח, הקריטריונים לבדיקת נושאים, כמו צפיפות במקלט, תברואה, תזונה ונוכחות של מטופלות, שעליהן דיווחו עובדי המקלט למשרד. בנושאים אחרים, כגון כוח אדם ודמי כיס, נקבעו קריטריונים, אך הם לא שולבו בנוהל פיקוח. בהעדר נוהלי פיקוח, אין בידי המפקחים המחוזיים כלי שיוכל להנחותם מה עליהם לבצע בעת הפיקוח וכיצד.

כן הועלה, שאין בידי השירות לטיפול בנשים נתונים מרוכזים על נשים שנדחו בידי המקלטים בשל אי-התאמה, וממילא גם אין לו מידע על הסיבות לדחייה. קיום מאגר נתונים על נשים שנדחו מהמקלטים והסיבות לדחייתן, היה מאפשר למפקחים המחוזיים לבצע בקרה על המקלטים בנושא. כמו כן, קיום מאגר נתונים כזה היה מאפשר לשירות לטיפול בנשים לאבחן את פלחי האוכלוסייה, שהמקלטים אינם נותנים להם פתרון, ומאפשר לשירות לתכנן פתרונות הולמים. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר המשרד, שעד שיוכל לרכז נתונים באמצעות המחשב הוא ידאג, החל משנת 2002, לאסוף נתונים באופן ידני.

2. דירות מעבר

"דירות מעבר" הן דירות הפועלות בסמוך למקלט, הן נועדו לתת פתרון לנשים היוצאות ממקלט וזקוקות לשלב ביניים לפני חזרתן לקהילה. במהלך שהותן בדירות המעבר ממשיכות הנשים לקבל טיפול מצוות המקלט. מנתוני השירות לטיפול בנשים עולה, שבשנת 2000 פעלו 29 דירות מעבר, ושהו בהן 57 נשים ו-88 ילדים.

מהסברי הממונה על הטיפול בנשים למשרד מבקר המדינה עולה, שמבין 29 הדירות שפעלו בשנת 2000 השתתף המשרד במימון 8 דירות בלבד אשר הושכרו בידי 3 עמותות; 6 מבין 8 הדירות הופעלו בידי עמותה אחת בלבד. יצוין, כי 3 העמותות האמורות הן מבין 10 העמותות המפעילות את המקלטים. 21 דירות המעבר האחרות נשכרו בידי נשים שמשרד השיכון מימן להן שכר דירה לפרק זמן קצוב, לאחר יציאתן מהמקלט. יצוין, שאותן 21 דירות מעבר פעלו בסמוך לשני מקלטים המופעלים בידי עמותה אחת.

הועלה, שמספר דירות המעבר תלוי בעיקרו במספר הנשים שביקשו וקיבלו תמיכה ממשרד השיכון, ולכן מספר דירות המעבר הפעילות מדי שנה אינו קבוע. כן עלה, שאין לשירות לטיפול בנשים קריטריונים ברורים באילו עמותות המשרד תומך במימון דירות המעבר, וחלוקת התמיכות תלויה ביוזמת העמותות שפונות למשרד ובמגבלת התקציב של השירות.

3. דירות קלט

כאמור, דירת קלט נועדה לתת מחסה והגנה בשעת חירום לנשים מוכות וילדיהן לפרק זמן של עד כחודש. וזאת, למתן פסק זמן לנשים לשקול את המשך דרכן, להתערבות טיפולית בשעת משבר ולמיצוי זכויות (סיוע בדיוור, ייעוץ משפטי, הבטחת הכנסה) שיאפשרו פתרון ארוך טווח. מנתוני השירות לפרט ולמשפחה עולה, שבשנת 2000 פעלו שש דירות קלט ושהו בהן 119 נשים ו-265 ילדים. שש הדירות פעלו: 2 במחוז חיפה והצפון ו-4 במחוז ירושלים והדרום - כך שבמחוז תל אביב והמרכז לא פעלה אף לא דירת קלט אחת.

(א) בביקורת עלה, שבמהלך שנת 2000 סגר השירות לפרט ולמשפחה 4 דירות קלט אחרות - 2 בירושלים ו-2 במחוז חיפה והצפון. מרכזת השירות לפרט ולמשפחה במחוז חיפה והצפון הסבירה למשרד מבקר המדינה, שדירות הקלט במחוז זה נסגרו בפועל בידי הרשויות המקומיות עצמן, משום שבמבנה התקצוב הקיים (בעת הביקורת) כל רשות מקומית אמורה להקצות עובד סוציאלי שילווה את הפעילות בדירת הקלט. המשרד אינו מממן כוח אדם זה, והרשות המקומית אמורה להקצותו מתוך התקנים הקיימים של לשכת הרווחה, ואילו הנשים הנקלטות בדירת הקלט, בהרבה מקרים, אינן מאותה רשות מקומית. בשל הכבדה תקציבית זו היתה אי-היענות של לשכת הרווחה לקלוט נשים באותן דירות קלט, מה שהביא לתפוסה חסרה באותן דירות, ומכאן - לסגירתן. לדבריה, התהליך דומה בשתי הדירות הנוותרות שעדיין פעילות במחוז חיפה והצפון, וגם הן מועדות לסגירה. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר המשרד, שהדירות לא ייסגרו.

(ב) הועלה, שהמשרד טרם פרסם בתע"ס הנחיות בנוגע להפעלת דירות הקלט. בידי השירות לפרט ולמשפחה לא נמצאו גם נהלים שינחו את המפקחים המחוזיים כיצד יש לפקח על תפקודו של שירות זה, וממילא אין בידי המשרד קריטריונים ברורים לפיקוח על דירות הקלט.

(ג) השירות לפרט ולמשפחה פיתח "טופס קליטה" ו"טופס עזיבה" בנוגע לנשים בדירות הקלט, לשם מעקב על תפוסת הדירות, ולשם ריכוז מידע על נושאים, כמו: מספר הנשים שנדחו בידי דירות הקלט והסיבות לדחייתן, לאן חזרו הנשים לאחר שעזבו את דירת הקלט (הביתה, למקלט, למשפחה מורחבת או לדירה שכורה), ומאין הגיעו הנשים לדירות הקלט. בבדיקת תיקי השירות לפרט ולמשפחה נמצא, שאין איסוף שיטתי של טופסי הקליטה וטופסי העזיבה, וממילא גם אין ריכוז מידע על הנשים ששהו בדירות הקלט, או הערכה לגבי יכולת התפוסה של כל דירה לעומת תפוסה בפועל. יצוין, שבהעדר איסוף שיטתי של מידע בזמן אמת במשך השנה, הועבר המידע על מספר השוהות בכל דירת קלט בשנת 2000 לשירות לפרט ולמשפחה רק בסוף השנה.

ממצאי הביקורת בנוגע לדירות הקלט (בפרק זה ובפרק קודם) מעלים ספק באשר ליעילות הפעלתן של דירות הקלט כמערכת נפרדת מהמקלטים. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לשקול הפעלתם של המקלטים ודירות הקלט כמקשה אחת ובאחריות של שירות אחד במשרד, ולא בידי שני שירותים נפרדים.



אלימות כלפי נשים הפכה לבעיה חברתית קשה. היא פוגעת בגופן ובכבודן של נשים, ואף מסכנת את חייהן. בעיה זו דורשת פתרון שיטתי מועיל ויעיל, ככל שניתן. החובה לתת מענה לתופעה זו מוטלת על משרדי הממשלה ובראשם משרד העבודה והרווחה. אשר על כן, על המשרד לתת את הדעת על המבנה הארגוני של השירותים השונים הפועלים במשרד בנושא אלימות בין בני זוג. על המשרד לקבוע חלוקת אחריות ברורה, מושכלת ויעילה בין השירותים ולהנחותם לפעול בשיתוף פעולה ובתיאום מלא; לגבש תורה סדורה ודרכי פעולה ראויות לטיפול לשכות הרווחה באלימות בין בני זוג, ולהנחותן בנהלים כתובים ובמסגרת ימי עיון כנסים והשתלמויות; להשלים הסדרים בנוגע להעברת מידע בין גורמים שונים המטפלים בתחום, ולתקף אותם בנהלים כתובים; לפעול לאיסוף נתונים מלאים ועדכניים לשם היערכות שיטתית ומקיפה בטיפול בנושא וליציירת סדר עדיפויות בחלוקת המשאבים ובפיתוח שירותים; להגדיר את תפקידיו של מערך הפיקוח בקהילה ובמסגרות החוץ-ביתיות ולקבעם בנהלים; ליזום בקרות שיטתיות על התהליך הטיפולי ולבצע מחקרי הערכה לבחינת תפקודן של המסגרות המטפלות, ולבדיקת מידת תרומתן ואיכות הטיפול הניתן בהן.