

טיפול הרשויות המקומיות בהגנה על קטינים ועל זקנים חסרי ישע בתחומן

תקציר

בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו נקבע כי "כל אדם זכאי להגנה על חייו, על גופו ועל כבודו". אוכלוסיות שפרטיותן חלשים או מוחלשים עקב גילם או בשל מוגבלות כלשהי פגיעות יותר מאוכלוסיות אחרות. רוב פרטיותן של האוכלוסיות החלשות הם קטינים וזקנים.¹

משרד מבקר המדינה התמקד באחת התופעות הקשות בחברה הישראלית - התעללות בקטינים ובזקנים חסרי ישע או הזנחתם, מצד בני משפחותיהם או המטפלים בהם.

פעולות הביקורת

במחצית השנייה של שנת 2010 בדק משרד מבקר המדינה את טיפולן של רשויות מקומיות בנושא ההגנה על קטינים וזקנים חסרי ישע. הביקורת נעשתה בשש עיריות: בחולון, בקריית מלאכי וברמלה בוצעה בדיקה מקיפה של אופן הטיפול בנפגעי התעללות או הזנחה, ובאור יהודה, בבת ים ובחיפה בוצעה בדיקה נקודתית הנוגעת לקבלת דיווחים משירותי בריאות על התעללות בקטינים ובזקנים חסרי ישע או הזנחתם. בדיקות השלמה נעשו במשרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה), במשרד הבריאות, במשרד החינוך, במשרד לאזרחים ותיקים ובמשרד ישראל. מידע להשלמת הביקורת התקבל משישה בתי חולים, מקופות חולים ומתחנות לבריאות המשפחה.

1 בחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962, הוגדר קטין כ"אדם שלא מלאו לו 18 שנה"; בדומה לכך הוגדר קטין לעניין עברה בחוק העונשין; זקן הוגדר בחוק העונשין כ"אדם שמלאו לו 65 שנים"; הביקורת התייחסה לטיפול בהגנה על קטינים ועל זקנים לפי הגדרות אלו.

עיקרי הממצאים

הגנה על קטינים

1. ההגנה על קטינים ועל זקנים חסרי ישע הופקדה בידי פקידי סעד² שמונו בידי שר הרווחה והשירותים החברתיים על פי הוראות חוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958. נמצא כי משרד הרווחה לא פרסם הוראות מפורטות ומעודכנות לעבודת פקיד הסעד המטפל בקטינים (להלן - פקיד סעד לחוק הנוער). זאת ועוד, ההמלצות בדוח מבקר המדינה³ על מחדלים שמנעו את האפשרות להגן על ילדות במשפחה באריאל, ואולי אף למנוע את מותה של תינוקת, ודרישות ועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה, בעקבות דוח זה, לתקן את ההוראות לפקיד הסעד לחוק הנוער לא מולאו, ועם סיום הביקורת בינואר 2011, שלוש שנים לאחר פרסום הדוח ושיבת הוועדה, עדיין לא נקבעו הנחיות מפורטות לפקיד סעד לחוק הנוער, בהתאם להמלצת מבקר המדינה ודרישת הוועדה.

2. משרד הרווחה לא קבע את מספר המטופלים האופטימלי לכל משרה של פקיד סעד. פקידת הסעד לחוק הנוער בעיריית קריית מלאכי היא גם מנהלת המחלקה לשירותים חברתיים. בעיריות חולון ורמלה הוקצו לכל 150 קטינים ולכל 100 קטינים, בהתאמה, משרה אחת של פקיד סעד לחוק הנוער. מצב זה הטיל על כתפיהם של פקידי הסעד עומס רב שהקשה עליהם לבצע את תפקידם כראוי.

3. בפקודת העיריות נקבע כי המועצה תבחר ועדה לקידום מעמד הילד שתפקידה, בין היתר, להגן על ילדים ובני נוער ולהבטיח את זכויותיהם. בעיריות חולון, קריית מלאכי ורמלה לא פעלה הוועדה כנדרש ולא תרמה לנושא ההגנה על קטינים.

4. מוסדות החינוך הם גורם ראשוני לזיהוי התעללות בקטינים והזנתם ולאיתור נפגעים. נמצא כי בעיריות חולון, קריית מלאכי ורמלה לא התקיימו השתלמויות למורים להגברת המודעות להתעללות בקטינים והזנתם בתוך המשפחה ולזיהוי אותות מצוקה המלמדים על הזנחה ועל התעללות לסוגיה - פיזית, נפשית ומינית - כדי לאתר קטינים שנפגעו.

העיריות חולון, קריית מלאכי ורמלה לא הביאו לידיעת תושביהן, אם בפרסומים בכתב אם באתר העירייה באינטרנט, את החובה המוטלת על כל אדם להודיע למחלקה לשירותים חברתיים על חשד לפגיעה בקטינים ובזקנים חסרי ישע.

5. בפברואר 2010 פרסם דוח ועדה בין-משרדית בנושא איתור קטינים נפגעי התעללות והגנה עליהם; ואת המלצותיה, בדבר מתן אפשרות להעברת מידע בין אנשי מקצוע שונים המטפלים בילדים בסיכון ובמשפחותיהם, אימצה באפריל 2010 ועדת השרים לענייני רווחה ושירותים חברתיים. נמצא כי במועד סיום הביקורת, כשנה לאחר פרסום דוח הוועדה, כמעט שנה מאז החלטת ועדת השרים, עדיין לא

2 בחוק להחלפת המונח פקיד סעד (תיקוני חקיקה), התשע"א-2010, שתחולתו מ-9.12.10, נקבע כי ההגדרה "פקיד סעד" תימחק ובמקומה תבוא ההגדרה "עובד סוציאלי שמונה לפי חוק" - בכל חוק ההגדרה הרלוונטית לו. בדוח זה ייעשה שימוש במונח הקודם - "פקיד סעד".

3 מבקר המדינה, דוח שנתי 58 א (2007), עמ' 337.

יושמו המלצותיה. אין די ביזמה של משרד הרווחה שהביאה לידי הקמת הוועדה הבין-משרדית, ועליו גם לפעול ליישום המלצותיה.

העברת מידע לפקיד הסעד

העברת מידע בין המשטרה, גורמי החינוך, גורמי הבריאות וגורמי הרווחה וכן העברת מידע מהציבור לפקיד סעד הן מרכיב חיוני באיתור האוכלוסיות חסרות הישע ובמתן ההגנה והטיפול הדרושים להן.

1. עיריות חולון, קריית מלאכי ורמלה לא פרסמו את האמצעים היכולים לסייע במסירת מידע על חשד לפגיעה בקטינים או בזקנים חסרי ישע. באתרי העיריות באינטרנט פורסמו מספרי טלפון של כמה גורמים במחלקות לשירותים חברתיים, אך אלו פעלו רק בשעות העבודה. עוד נמצא כי המוקד הטלפוני בשלוש העיריות, הפועל בכל שעות היממה, לא היה ערוך כראוי להעברת המידע למחלקה לשירותים חברתיים.

2. היחידה לקידום נוער וקציני הביקור הסדיר לשילוב בני נוער שנשרו ממסגרות חינוך מטפלים בילדים ובנוער בסיכון. בשנת 2010 היו בטיפול הגורמים האמורים בעיריות חולון, קריית מלאכי ורמלה כ-3,000 קטינים; באותה תקופה הם דיווחו לפקיד הסעד לחוק הנוער על 39 מקרים של חשד להתעללות בקטין או להזנחתו. הפער בין מספר הקטינים בסיכון שבטיפול גורמי החינוך האלה ובין המספר הזעום של המקרים שדווחו לפקיד הסעד עשוי להעיד על חוסר מודעות לנושא בקרב גורמים אלו ועל כשל בהכשרתם להכרת נושא כאוב זה.

3. בחוק העונשין נקבע כי המשטרה חייבת להעביר לפקיד הסעד מידע על קטינים וחסרי ישע שנפגעו. נמצא כי מידע הנוגע ל-20 דיווחים על קטינים מחולון, מקריית מלאכי ורמלה שהיה בידי המשטרה לא הועבר לפקיד הסעד לחוק הנוער. עוד נמצא כי 17 מ-117 דיווחים שהמשטרה שלחה בשנתיים האחרונות לפקיד הסעד באותן ערים לא התקבלו. כמו כן דיווחים רבים הועברו לפקיד הסעד זמן רב לאחר שהמידע על חשד להתעללות בקטין או להזנחתו הגיע למשטרה.

4. בישיבת ועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה שדנה בדוח מבקר המדינה האמור נדרשה המשטרה לעגן בפקודות הקבע שלה את הוראות הנוהל שהיא קבעה בעקבות פרסום הדוח. נמצא כי בסיום הביקורת (ינואר 2011), שלוש שנים לאחר המועד שקבעה הוועדה לנושא זה, טרם עוגן הנוהל בפקודות הקבע.

5. גורמי הבריאות - בתי חולים, קופות חולים ותחנות לבריאות המשפחה - העבירו לפקיד הסעד דיווחים בכל מיני דרכים: בטלפון, במכתב, בפקס או בדואר אלקטרוני. אחדים וידאו טלפונית את קבלת הדיווח, ואחרים לא עשו זאת. מתשובות של רשויות מקומיות למשרד מבקר המדינה עולה כי חלק ניכר מהדיווחים שגורמי הבריאות העבירו לפקיד הסעד שלהן לא התקבלו, וייתכן שהנפגעים שבהם עוסקים הדיווחים לא קיבלו את ההגנה והטיפול שהם נזקקו להם.

(א) שישה בתי חולים המציאו למשרד מבקר המדינה, לבקשתו, נתונים מזהים על כ-2,000 קטינים וזקנים שטופלו בהם בשנים 2008 עד אמצע שנת 2010 (להלן - התקופה הנסקרת), ודיווחים עליהם נשלחו לפקידי הסעד בעקבות חשד להתעללות או להזנחה. הקטינים מתגוררים בתחומיהן של 131 רשויות מקומיות, וב-43 מהן מתגוררים גם זקנים שנפגעו. מתשובות הרשויות המקומיות עולה כי למעלה משליש מהדיווחים על קטינים ועל זקנים שלכאורה נפגעו לא התקבלו במחלקות לשירותים חברתיים, וממילא לא נחקר המידע על הפגיעות בהם, וייתכן שהם לא זכו להגנה ולטיפול שאולי נזקקו להם. כ-220 דיווחים התקבלו זמן רב לאחר שנשלחו.

(ב) בתי החולים וקופות החולים שלחו בתקופה הנסקרת לפקידי הסעד בשש העיריות שנבדקו דיווחים על 340 ו-230, בהתאמה, קטינים וזקנים שחוו לכאורה התעללות או הזנחה. נמצא כי כמחציתם לא היו מוכרים במחלקות לשירותים חברתיים. הדיווחים לא נחקרו, וייתכן שהנפגעים לא קיבלו את ההגנה והטיפול שנזקקו להם.

(ג) תחנות לבריאות המשפחה שבתחום שיפוטן של עיריות בת ים, חיפה ורמלה שלחו בתקופה הנסקרת לפקידי הסעד נתונים מזהים של 67 פעוטות שבעת הטיפול בהם התעורר חשד להתעללות או להזנחה ודיווחים עליהם נשלחו לפקידי הסעד לחוק הנוער. נמצא כי כמחציתם לא היו מוכרים במחלקות לשירותים חברתיים בעיריות. דיווחים אלה לא נחקרו, וייתכן שהנפגעים לא קיבלו את ההגנה והטיפול שנזקקו להם.

מהנתונים עולה כי גורמי הבריאות שלחו אל פקידי הסעד בשש העיריות שנבדקו 637 דיווחים, וכמחציתם (327) לא התקבלו.

הממצאים מציגים תמונה עגומה ומדאיגה ולפיה חלק גדול מהדיווחים שהמשרד וגורמי הבריאות העבירו לפקידי הסעד ברשויות המקומיות לא הגיעו ליעדם. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התקשורת הלקויה בין המשרד וגורמי הבריאות - בתי חולים, קופות חולים ותחנות לבריאות המשפחה - ובין המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, שבגינה מידע על קטינים וזקנים חסרי ישע שהועלה חשד שחוו התעללות או הזנחה לא נחקר, וייתכן שהם אינם מטופלים.

הטיפול בקטינים שנפגעו וההגנה עליהם

בחוק לתיקון דיני הראיות (הגנת ילדים), התשט"ו-1955, נקבע כי חקירת ילד (מי שלא מלאו לו 14 שנה) תיעשה בידי "חוקר ילדים" בלבד. נמצא כי זמן רב עובר מהמועד שפקיד הסעד לחוק הנוער מבקש לחקור ילד ועד שהוא מקבל דוח בנושא מחוקר הילדים. פקידי הסעד בחולון, בקריית מלאכי וברמלה ביקשו בשנת 2009 לבצע 275 חקירות ילדים; נמצא כי רבים מדוחותיהם של חוקרי הילדים הגיעו לידי פקידי הסעד זמן רב לאחר מועד בקשת החקירה, לעתים לאחר כשנה. עד קבלת דוחות חוקריהם נותרו הילדים שלכאורה נפגעו ללא הגנה וללא טיפול נאותים.

1. ל-11 מ-66 קטינים מחולון, מקריית מלאכי ומרמלה שתיקי הטיפול שלהם נבדקו במחלקות לשירותים חברתיים, לא ניתן כל טיפול או שחלף זמן רב עד שהתחילו בו.

2. תכנית טיפול בקטין שנפגע נקבעת בידי צוות רב-מקצועי - "ועדת החלטה" - על פי המלצות פקיד הסעד ועל בסיס מסמכים הנדרשים לצורך הדיון ובהם דוח סוציאלי מלא. נמצא כי בעיריות חולון, קריית מלאכי ומרמלה לא הוגשו המסמכים במועד הקבוע בהוראת משרד הרווחה, ולכן לא היה סיפק בידי חברי ועדות ההחלטה לעיין כראוי במסמכים, והדבר הקשה עליהם כשבאו לבחון את פרטי המקרה ולהמליץ על הטיפול המיטבי הנדרש לקטין.

3. בשנת 2010 שהו במסגרות חוץ-ביתיות - במעונות - 311 קטינים מחולון, מקריית מלאכי ומרמלה. נמצא כי העובדים הסוציאליים (להלן - עו"ס, עו"ס) לא נהגו לבקר את הקטינים השוהים במעון, למעט במקרי חירום או לבקשת הקטין. עקב כך מנעו העיריות מעצמן כלי חשוב לפיקוח על מצב הקטינים שבמעונות ועל אופן הטיפול בהם ולמניעה אפשרית של התעללות או הזנחה מצד עובדים במוסד.

הגנה על זקנים

1. בסוף שנת 2010 קיבלו גמלת סיעוד, לפי הוראות חוק ביטוח לאומי, התשנ"ה-1995, כ-9,300 זקנים מחולון, מקריית מלאכי ומרמלה, וכ-6,140 מהם היו בפיקוחם של עו"סים מהמחלקות לשירותים חברתיים. העו"ס נדרש לבקר בבתי הזקנים לפחות פעמיים בשנה כדי לעמוד על אופן מתן שירותי הסיעוד. בעת ביקור הבית יכול העו"ס לאתר מקרים של התעללות או הזנחה ולשמש גורם חשוב בהגנה על הזקנים. ברמלה בוצעו, על פי הערכה, רק כ-30% מביקורי הבית הנדרשים ובחולון בוצעו רק 17%.

בהנחיות לעו"ס כלל לא עלה נושא ההתעללות בזקנים והזנחתם; לא פורטו הסימנים לזיהוי התעללות או הזנחה ואף לא הוזכרה החובה הקבועה בחוק העונשין בדבר דיווח לפקיד הסעד על כל חשד להתעללות או להזנחה.

2. במועד הביקורת שהו במעונות כ-80 זקנים מחולון, מקריית מלאכי ומרמלה. נמצא כי העו"סים של המחלקות לשירותים חברתיים לא קיימו כל פיקוח על הטיפול בזקנים האלה וממילא לא ניתן היה לזהות מקרים של התעללות או הזנחה.

טיפול בזקנים שנפגעו

בתקופה הנסקרת דיווחו קופות החולים ובתי החולים לפקידי הסעד המטפלים בזקנים בעיריות אור יהודה, בת ים, חולון, קריית מלאכי ומרמלה על 76 זקנים שלכאורה נפגעו. נמצא כי במחלקות לשירותים חברתיים בעיריות האלה 31 מהדיווחים לא היו מוכרים, וממילא לא נחקרו, וייתכן שלזקנים לא ניתן הטיפול שהם נזקקו לו.

המחלקות לשירותים חברתיים בעיריות חולון, קריית מלאכי ורמלה לא נהגו להכין תכניות טיפול לזקנים שנפגעו המגדירות מטרות וכן לוח זמנים להשגתם, והסתפקו בחקירת הדיווחים שבסיומם נקבעה ההגנה המידית הנדרשת לזקן. לכן גם ההגנה על זקנים שנפגעו לקתה לעתים בחסר.

סיכום והמלצות

1. היעדר הנחיות ברורות ומפורטות לפקידי סעד לחוק הנוער בדבר אופן הטיפול בדיווחים על התעללות או הזנחה של קטינים עלול לפגוע בהגנה על אלה שנפגעו ובטיפול שהם זקוקים לו, ואולי אף למנוע חלילה את האפשרות להגן על חייהם. הממצאים החמורים שהועלו בביקורת הזאת בדבר מאות דיווחים של גורמי הבריאות, שלא נחקרו בידי פקידי הסעד או שנחקרו זמן רב לאחר מועד הדיווח, מעידים על הצורך החיוני בקביעת הנחיות לפקידי הסעד. על משרד הרווחה לפעול לאלתר לפרסום נוהל עדכני לעבודתו של פקיד סעד לחוק הנוער שיכלול הנחיות מפורטות בנוגע לקבלת דיווחים, לרישומם ולחקירתם.

2. הוועדה לקידום מעמד הילד נקבעה בפקודת העיריות כגורם עירוני מרכזי לשמירה על זכויותיהם של ילדים ובני נוער ולהגנה עליהם. על העיריות שנבדקו להפעיל את הוועדה ולהשתמש בה כמצע לדיונים בנושא הגנה על קטינים ולמעקב אחר אופן הטיפול באלה הזקוקים לו.

3. על משרד החינוך ומשרד הרווחה לפעול, בתיאום עם הרשויות המקומיות, בכלל זה עיריות חולון, קריית מלאכי ורמלה, להעלאת המודעות בקרב הציבור, בקרב המורים ובקרב עובדי קידום נוער וקציני ביקור סדיר לנושא ההתעללות בקטינים והזנחתם ולפעול להכשרתם המתאימה של גורמים מקצועיים אלה לזיהוי אותות מצוקה וסימנים אחרים לצורך איתור קטינים שנפגעו. עוד עליהן לדאוג לפרסם בציבור כיצד ניתן להעביר מידע על חשד לפגיעה בקטינים ולטפל בהעברת הדיווחים המתקבלים לפקיד הסעד.

4. על עיריות חולון ורמלה לפעול, בתיאום עם משרד הרווחה, לקיום ביקורי בית אצל הזקנים הזכאים לגמלת סיעוד בתדירות שנקבעה בהנחיות, וכן אצל זקנים השוהים במעונות, כדי לפקח כראוי על הטיפול בהם ובכך לקיים אמצעי ראשון במעלה למניעת התעללות בהם או הזנחתם ולהגנה עליהם.

5. על המשטרה להטמיע בקרב השוטרים הממונים על הקשר עם פקידי סעד את חובת הדיווח הקבועה בחוק ואת אופן הדיווח שנקבע בנוהל ולקבוע את הוראות הנוהל בפקודות הקבע של המשטרה.

6. על משרד הבריאות לדאוג שגורמי הבריאות יקבעו נהלים מפורטים שעניינם אופן העברת המידע מגורמי הבריאות לפקיד הסעד על חשדות להתעללות בקטינים או בזקנים חסרי ישע או להזנחתם, ובפרט וידוא הגורם המדווח שהמידע אמנם הגיע ליעדו. עוד על משרד הבריאות לדאוג להטמעת הנהלים האלה בקרב עובדי

טיפול הרשויות המקומיות בהגנה על קטינים ועל זקנים חסרי ישע בתחומן

השירותים הסוציאליים בבתי החולים, בקופות החולים ובתחנות לבריאות המשפחה.

הוראות חוק העונשין בדבר חובת הדיווח על עברה בקטין או בחסר ישע בידי האחראי לו נועדו להגן עליהם. אי-קבלת הדיווח בידי פקיד הסעד עלולה לשים לאל הוראות אלה ולמנוע מקטינים ומזקנים חסרי ישע את ההגנה שהם זכאים לה ואת הטיפול שהם זקוקים לו. על משרד הרווחה, בעצה אחת עם המשטרה ועם משרד הבריאות ובתיאום עם הנהלות בתי החולים וקופות החולים והתחנות לבריאות המשפחה, למצוא לאלתר אפיקי תקשורת בין הגורמים המדווחים לפקיד הסעד ברשויות המקומיות, שיבטיחו כי כל דיווח על קטין או זקן חסר ישע שנפגעו יגיע ליעדו ויחקר כנדרש, והקטין או הזקן חסר הישע הזקוקים להגנה ולטיפול יקבלו אותם ללא כל דיחוי.

הטיפול בהגנה על קטינים ועל זקנים חסרי ישע מחייב איחוד כוחות והעברת מידע בין כל גורמי הטיפול ברשויות המקומיות ובין גורמי האיתור והטיפול במערך החינוך, במערך הרווחה, במערך הבריאות ובמשטרת ישראל. מן הראוי שגורמים אלה יישמו לאלתר את ההמלצות שהתקבלו בוועדה הבין-משרדית בדבר השיתוף במידע בין נותני השירותים השונים.

האחריות הכוללת להגנה על קטינים וזקנים חסרי ישע מוטלת על משרד הרווחה. משרד מבקר המדינה קורא למשרד הרווחה לפעול לאלתר לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה.



מבוא

בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו נקבע כי "כל אדם זכאי להגנה על חייו, על גופו ועל כבודו". אוכלוסיות חלשות או מוחלשות עקב גילן או בשל מוגבלות כלשהי של פרטיהן פגיעות יותר ונזקקות להגנה. בחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן - חוק העונשין), יוחד סימן ר' לנושא ההגנה על אוכלוסיות אלה - "פגיעה בקטינים ובחסרי ישע"⁴. בעת הדיון בכנסת בחקיקה להוספת נושא זה לחוק העונשין הסביר ח"כ אוריאל לין, יו"ר דאז של ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת: "הבעיה שהחוק הזה מטפל בה קשורה בתופעה שהיא מן הקשות בחברה הישראלית - תופעת הפגיעה וההתעללות בקטינים וחסרי ישע דווקא על-ידי מי שאחראים לאותם קטינים וחסרי ישע. נוסף על הפגיעה הקשה הזו קיים קשר השתיקה המחפיר של הסביבה, שבמקרים רבים

4 בחוק העונשין (סעיף 368א) הוגדר חסר ישע "מי שמחמת גילו, מחלתו או מוגבלותו הגופנית או הנפשית, ליקויו השכלי או מכל סיבה אחרת, אינו יכול לדאוג לצרכי מחייתו, לבריאותו או לשלומו".

יודעת על ההתעללות, יודעת על הפגיעה ובכל אופן לא מוסרת שום דיווח למשטרה ולגורמים אחרים, וגם לא עושה דבר כדי להציל את הקטין או את חסר הישע".⁵

רוב פרטיהן של האוכלוסיות החלשות הם קטינים וזקנים.⁶ על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בסוף שנת 2009 חיו בישראל כ-2.56 מיליון קטינים וכ-730,000 זקנים, והם היוו 34%-9.8% מכלל האוכלוסייה, בהתאמה.

ההגנה על קטינים וחסרי ישע מפני פגיעה עוגנה בכמה נורמות משפטיות,⁷ להלן העיקריות שבהן:

1. בחוק העונשין סעיף 368 נקבע כי על כל אדם ובייחוד "רופא, אחות, עובד חינוך, עובד סוציאלי, עובד שירותי רווחה, שוטר, פסיכולוג, קרימינולוג או עוסק במקצוע פרה-רפואי, וכן מנהל או איש צוות במעון או במוסד שבו נמצא קטין או חסר ישע - שעקב עיסוקם במקצועם או בתפקידם היה להם יסוד סביר לחשוב כי נעברה עבירה בקטין או בחסר ישע בידי האחראי עליו" חלה החובה לדווח על כך בהקדם האפשרי לפקיד סעד⁸ או למשטרה.

2. בחוק העונשין פורטו סוגים של עברות כלפי קטין או חסר ישע ובהם:

(א) תקיפת קטין או חסר ישע הגורמת ל"חבלה של ממש" [סעיף 368(א)] או "חבלה חמורה" [סעיף 368(ב)]. לעניין זה, "חבלה" - בין גופנית בין נפשית" (סעיף 368ג).

(ב) התעללות בקטין או בחסר ישע - "מעשה התעללות גופנית, נפשית או מינית" (סעיף 368ג).

(ג) עברות זנות ותועבה, מין וסחר בבני אדם כמפורט בחוק העונשין [סעיף 368(ח), (1), (3), (6)].

(ד) עברה של סיכון החיים והבריאות - "המפר ללא הצדק כדין את חובתו לספק לפלוני צרכי מחיה או לדאוג לבריאותו ולמנוע התעללות בו, חבלה בגופו או פגיעה אחרת בשלומו ובבריאותו, ומסכן או עלול לסכן בכך את חייו, או פוגע או עלול לפגוע בכך בבריאותו פגיעת קבע" [סעיפים 368(ח), (2), 337].

(ה) עברה של הזנחה - "הורו של ילד שלא מלאו לו ארבע-עשרה שנים או של מי שאינו מסוגל לדאוג לצרכי חייו (... מושגחים), וכל המחוייב על פי דין או הסכם לדאוג לצרכי חייו של מושגח

5 הצעת חוק העונשין (תיקון מס' 26), התש"ן-1989 (קריאה שנייה וקריאה שלישית), דברי הכנסת, 28.11.89, עמ' 1.

6 בחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962 (להלן - חוק הכשרות המשפטית), הוגדר קטין כ"אדם שלא מלאו לו 18 שנה"; בדומה לכך הוגדר קטין לעניין עברה בחוק העונשין (סעיף 368ג); בסעיף 368(ג) לחוק העונשין הוגדר זקן כ"אדם שמלאו לו 65 שנים"; הביקורת התייחסה לטיפול בהגנה על קטינים ועל זקנים לפי הגדרות אלו.

7 לעניין הגנה על קטינים: החוק לתיקון דיני הראיות (הגנת ילדים), התשט"ו-1955; חוק הסעד (סדרי דין בענייני קטינים, חולי נפש ונעדרים), התשט"ו-1955; חוק למניעת הטרדה מאיימת, התשס"א-2001. לעניין הגנה על זקנים: חוק הכשרות המשפטית; החוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א-1991.

8 פקיד סעד הוגדר בחוק העונשין כהגדרתו בחוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958 - "עובד סוציאלי ששר העבודה והרווחה מינהו פקיד סעד לענין חוק זה".

בחוק להחלפת המונח פקיד סעד (תיקוני חקיקה), התשע"א-2010, שתחולתו מ-9.12.10, נקבע כי ההגדרה "פקיד סעד" תימחק ובמקומה תבוא ההגדרה "עובד סוציאלי שמונה לפי חוק" - בכל חוק ההגדרה הרלוונטית לו. ברוח זה ייעשה שימוש במונח הקודם - "פקיד סעד".

טיפול הרשויות המקומיות בהגנה על קטינים ועל זקנים חסרי ישע בתחומן

הנתון להשגחתו, והוא אינו מספק מזון, לבוש, צרכי לינה וצרכי חיים חיוניים אחרים במידה הדרושה לשמירת שלומם ובריאותם"⁹ [סעיפים 368(ד), 362(4)].

בספרות המקצועית קיימת הבחנה¹⁰ בין מעשה אלימות כלפי קטינים או חסרי ישע, שהוא בדרך כלל אירוע חד-פעמי הנעשה בידי גורם זר שאינו בן משפחה ואינו מטפל בקטין או בזקן¹¹, ובין התעללות והזנחה שהן התנהגויות הרסניות הנוגעות ליחסי אמון או לתלות ביניהם ובין משפחותיהם. יוטעם כי ההגדרות המשפטיות של אלימות והתעללות אינן עולות בקנה אחד עם ההבחנה הזאת.

משרד מבקר המדינה התמקד בפעולותיהן של הרשויות המקומיות להגנה מפני התעללות בקטינים וזקנים חסרי ישע¹² או הזנחתם, מצד בני משפחותיהם או המטפלים בהם. לא נבדקו פעולות הרשויות המקומיות להגנה על קטינים או זקנים מפני אלימות על ידי אדם זר.

פעולות הביקורת

במחצית השנייה של שנת 2010 בדק משרד מבקר המדינה את טיפול הרשויות המקומיות בנושא ההגנה על קטינים וזקנים חסרי ישע מפני התעללות והזנחה מצד בני משפחותיהם או המטפלים בהם. הביקורת נעשתה בשש עיריות¹³ - בחולון, בקריית מלאכי וברמלה בוצעה בדיקה מקיפה של אופן הטיפול בנפגעי התעללות או הזנחה, ובאור יהודה, בבת ים ובחיפה בוצעה בדיקה נקודתית הנוגעת לקבלת דיווחים משירותי בריאות על התעללות בקטינים ובזקנים חסרי ישע או הזנחתם. בדיקות השלמה נעשו במשרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה), במשרד הבריאות, במשרד החינוך, במשרד לאזרחים ותיקים ובמשטרת ישראל. מידע להשלמת הביקורת התקבל משישה בתי חולים: המרכז הרפואי המשולב ע"ש שיבא (להלן - בית חולים שיבא), המרכז הרפואי שניידר לרפואת ילדים בישראל (להלן - בית חולים שניידר), המרכז הרפואי אסף הרופא (להלן - בית חולים אסף הרופא), המרכז הרפואי העמק (להלן - בית חולים העמק), המרכז הרפואי האוניברסיטאי סורוקה (להלן - בית חולים סורוקה) והמרכז הרפואי ע"ש א. וולפסון (להלן - בית חולים וולפסון). כמו כן התקבל מידע מגורמי בריאות בקהילה: מכבי שירותי בריאות

- 9 זולת אם הוכיח שנקט אמצעים סבירים לפי הנסיבות להגשת הדרוש כדי לספק את הצרכים, ואין בידו לספקם.
- 10 אורי טל, אלימות כלפי קשישים, הכנסת - מרכז המחקר והמידע, 8.10.07, עמ' 1; שוש צימרמן, "תופעת ההתעללות והפגיעה בילדים", איתור ילדים נפגעי התעללות והזנחה, ירושלים: אשלים, 2007, עמ' 71.
- 11 בדצמבר 2007 החליטה הממשלה להקים "ועדה בינמשרדית לנושא מאבק באלימות נגד קשישים" שתכין תכנית למיגור נגד האלימות נגד קשישים. על פי המלצות הוועדה הבין-משרדית החליטה ועדת השרים למאבק באלימות, במרס 2008, "לאמץ מודל למלחמה כוללת בתופעות האלימות העבריינית נגד זקנים על ידי אדם זר להם" שיופעל לניסיון בכמה רשויות מקומיות. הממשלה אימצה את החלטת ועדת השרים, וקבעה, כי המודל יופעל בעשר רשויות מקומיות.
- 12 ועדת היגוי בין-משרדית לעניין הגדרת הזקן כחסר ישע שהתכנסה בשנת 2009 סברה כי אין לראות זקן כחסר ישע רק בשל היותו "זקן". חוסר הישע "מחמת גיל" צריך להתקשר לכך "שאינו יכול לדאוג לצרכי מחיתו, לבריאותו או לשלומה", בנסיבות מסוימות.
- 13 הגופים המופקדים על הטיפול בהגנה על קטינים וזקנים חסרי ישע פועלים במסגרות רווחה עירוניות שכונו בשש העיריות בשמות שונים. להלן הם ייקראו "מחלקה לשירותים חברתיים".

(להלן - קופת חולים מכבי), קופת חולים מאוחדת, שירותי בריאות כללית (להלן - קופת חולים כללית) ומכמה תחנות לבריאות המשפחה.

הגנה על קטינים

באמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד, שאומצה על ידי עצרת האו"ם בשנת 1989, נחתמה על ידי מדינת ישראל ביולי 1990 ונכנסה לתוקף לאחר אשרורה בממשלה בשנת 1991, נקבע: "המדינות החברות ינקטו אמצעים תחיקתיים, מינהליים, חברתיים וחינוכיים מתאימים, על מנת להגן על הילד מפני אלימות גופנית או נפשית, לסוגיהן, ומפני חבלה או פגיעה או שימוש לרעה, הזנחה טיפול רשלני, ניצול או התעללות, לרבות מיני, שעה שהוא נתון בטיפול הורה, אפוטרופוס חוקי או אדם אחר המופקד על הטיפול בו"¹⁴.

בינואר 2009 היו כ-414,200 קטינים מוכרים למחלקות לשירותים חברתיים שברשויות המקומיות בישראל, רובם בני 7-12. כ-325,300 מהם הוגדרו על ידי המחלקות כמצויים "בסיכון ישיר או משפחתי" באופן שמסכן את התפתחותם ואת חייהם התקינים¹⁵. מנתוני משרד הרווחה עולה כי בשנת 2009 התקבלו במחלקות לשירותים חברתיים כ-34,400 פניות על קטינים שלכאורה נפגעו.

המופקדים על ההגנה על קטינים

פקיד סעד לחוק הנוער

בחוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958, נקבע כי שר הרווחה והשירותים החברתיים ימנה לעניין חוק זה פקיד סעד ראשי וכן פקיד סעד שיפעלו לפי הנחיותיו של פקיד סעד ראשי, בדרך כלל או לעניין מסוים. בחוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960 (להלן - חוק הנוער), נקבע כי פקיד סעד בחוק זה הוא כמשמעותו בחוק שירותי הסעד.

בסעיף 2 לחוק הנוער נקבע כי "קטין נזקק" הוא קטין המצוי בסיכון ומתקיים בו אחד משבעה תנאים שנקבעו בחוק ובהם: (2) האחראי על הקטין אינו מסוגל לטפל בו או להשגיח עליו או שהוא מזניח את הטיפול או ההשגחה... (6) שלומו הגופני או הנפשי נפגע או עלול להיפגע מכל סיבה אחרת". בחוק הנוער ניתנה בידי פקיד הסעד (להלן - פקיד סעד לחוק הנוער), הסבור שקטין הוא נזקק, הסמכות לקבוע את אופן ההגנה על הקטין ואת הטיפול בו.

14 כתבי אמנה 1038.

15 המועצה הלאומית לשלום הילד, ילדים בישראל-2009 (להלן - שנתון 2009), עמ' 549 (לוח 14.1).

חסר במישור הנורמטיבי

1. בחוק העונשין נקבע, כאמור, כי פקיד הסעד הוא הגורם שיש לדווח לו על חשד לפגיעה בקטין או בחסר ישע. בתקנון לעבודה סוציאלית (להלן - תע"ס)¹⁶ לא פרסם משרד הרווחה הנחיות מיוחדות בדבר אופן הפעולה של פקיד סעד לחוק הנוער בעת קבלת דיווחים כאלה. הנחיות בדבר אופן הפעולה של פקיד סעד לחוק נוער פורסמו ביוני 1987 בהוראת תע"ס הנוגעת ליישום חוק הנוער שנועד להגן על קטינים שנפגעו. בהנחיות אלו גם הובאו אופני הטיפול: "איתור האוכלוסייה הנזקקת", "שלב החקירה", "שלב הדיווח", וכן שלבים נוספים הנוגעים לטיפול בקטין שבסיכון. לא נכלל בהן אופן הפעולה עם קבלת דיווח. מאז פרסום הוראת תע"ס האמורה משנת 1987 הוכנסו כמה תיקונים בחוק הנוער. עם השנים גדל באופן ניכר מספר הקטינים הזקוקים להגנתו של פקיד סעד לחוק הנוער, לרבות אוכלוסיות חדשות של עולים בעלות מאפיינים חברתיים מיוחדים, ומחקרים שפורסמו הציגו גישות חדשות להגנה על קטינים ולטיפול בהם. על אף השינויים האמורים לא עודכנה ההוראה האמורה.

זאת ועוד, חלקים מההוראה האמורה הפכו לא רלוונטיים מכיוון שמשרד הרווחה אינו נדרש להם עוד. לדוגמה, "טופס טיפול בילד" הנועד למעקב אחר טיפול בקטינים שבעניינם הוגשו פניות אל פקיד סעד לחוק הנוער. עוד במאי 2005 הודיע משרד הרווחה למשרד מבקר המדינה, בעת ביקורת שברצעה באותה העת, כי הטופס האמור "איננו בשימוש זה שנים רבות ואין לו חלופה"¹⁷.

בתשובתו ממאי 2011 הודיע משרד הרווחה כי נכתב נוהל ובו הנחיות מפורטות הנוגעות לעבודת פקיד סעד לחוק נוער ולהתנהלותו על פי החוק, ובכונת המשרד לפרסמו כהוראת תע"ס.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה כי אין להותיר את תחום עבודתו של פקיד סעד לחוק הנוער ללא נהלים עדכניים ומפורטים על אופן עבודתו, כבסיס לקביעת האופן הנאות שבו יש לטפל בקטינים הנזקקים להם ולהגן עליהם. על משרד הרווחה לפעול לאלתר לפרסום נוהל עדכני שעניינו אופן עבודתם של פקיד סעד לחוק הנוער שיכלול הנחיות מפורטות בנוגע לקבלת דיווחים, לרישומם ולחקירתם (ראו להלן) וכן יפורטו תחומי ההגנה על הקטין והטיפול בנפגעים.

2. בנובמבר 2007, בעקבות מות תינוקת, פרסם מבקר המדינה דוח על הטיפול של עיריית אריאל ושל המשטרה בדיווח על קטינות הנחונות בסיכון¹⁸. בדוח נקבע: "הממצאים שהועלו בביקורת מצביעים על מחדלים של עיריית אריאל ושל משטרת ישראל, בטיפול בדיווחים שהתקבלו בעניין ילדות שהיו נתונות לכאורה בסיכון, ובמילוי חובתן לספק להן את ההגנה הנדרשת. מחדלים אלה מנעו את האפשרות להגן על הילדות ואולי למנוע את מותה של התינוקת".

מבקר המדינה קבע בדוח כי "על משרד הרווחה לקבוע אפוא בתע"ס הנחיות בנושא שבהן ייקבעו, בין היתר, המועדים האחרונים להתחלת חקירות ולהשלמתן, בהתאם לתוכן המידע שהתקבל. כמו כן יש לקבוע הנחיות בדבר אופן רישום הדיווחים, שבהן ייקבעו נתוני היסוד שראוי

16 התע"ס מאגד את ההנחיות וההוראות למתן שירותי סעד שהוציא מנכ"ל משרד הרווחה לרשויות המקומיות, והוא כולל הנחיות והוראות לעובדים סוציאליים ולרשויות מקומיות בעניין אופן הטיפול בסוגים שונים של נזקקות.

17 מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי (2005), בפרק על הטיפול בנזקקים - המועצה המקומית כפר קאסם, עמ' 547.

18 מבקר המדינה, דוח שנתי 58א (2007), עמ' 337.

כי ייכללו ברישום, בהם מועד האירוע, מועד הדיווח וכל הפרטים שהתקבלו על אודות הקטין ומשפחתו".

בינואר 2008 דנה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת בדוח האמור. בדיון נדרש משרד הרווחה "לגבש הוראת תע"ס מחייבת, שתקבע מגבלות, לוח זמנים, סדר פעולה וכדומה, סדרי דיווח, אחרי שמתקבל הדיווח". מנכ"ל משרד הרווחה התבקש להוציא "הוראת מנכ"ל זמנית שתחליף את ההוראה של פקידת הסעד הראשית לחוק הנוער, כדי להוציא הנחיות מפורטות באשר לתאום קבלת ההודעות וללוח הזמנים לאחר קבלת ההודעה". עוד התבקש משרד הרווחה לסיים את הכנת הפרק הרלוונטי לנושא בתע"ס עד יוני 2008.

ביוני 2008, בעקבות דרישת ועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה, הפיצה פקידת סעד ראשית לחוק הנוער, גב' חנה סלוצקי, לפקידת הסעד המחוזיים והרכזים העירוניים לחוק הנוער¹⁹ הנחיה בדבר "חובת רישום של דיווחים וקבלת תלונות על ידי פקידת הסעד לחוק הנוער", וביקשה להפיצה גם לפקידת הסעד ברשויות המקומיות. בהנחיה נדרשו פקידת הסעד "לרשום את פרטי הקטין והוריו, כתובתם, פרטי הדיווח המלאים, ופרטים אודות המדווח". בהנחיה לא נקבעו לא סדר פעולותיו של פקיד סעד לחוק הנוער ולא לוח זמנים לאופן עבודתו, כפי שדרשה הוועדה.

נמצא כי במועד סיום הביקורת בינואר 2011, שלוש שנים לאחר ישיבת ועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה, עדיין לא נקבעו בתע"ס הנחיות מפורטות הנוגעות לאופן עבודתו של פקיד סעד לחוק הנוער למרות המלצותיו של מבקר המדינה ודרישות הוועדה.

בחוזר מנכ"ל משרד הרווחה מיוני 2010 נכללו הנחיות לדיווח לעובדים סוציאליים (להלן - עו"ס, עוסי"ם) בדבר חובתם, שנקבעה בחוק העונשין, לדווח לפקיד סעד לחוק הנוער או למשטרה על כל פגיעה בקטין. בהודעה זו נכללה פסקה הנוגעת לתפקידיו של פקיד הסעד הקובעת כי "פקיד סעד שקיבל דיווח כאמור [פגיעה בקטין] יבצע בדיקה מיידית של הצורך בהגנה על הקטין מפני המשך פגיעה בו"²⁰. לפקיד הסעד לא הועברה כל הוראה המפרטת את פרק הזמן המוגדר "מיידית".

משרד מבקר המדינה מתריע על אי-יישום המלצותיו ואי-מילוי דרישותיה של ועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה. חוסר הנחיות ברורות ומפורטות לפקידת סעד בדבר אופן הטיפול בדיווחים על התעללות בקטינים ובזקנים חסרי ישע או הזנחתם עלול לפגוע בהגנה על הנפגעים ובטיפול שהם זקוקים לו, ואולי אף למנוע חלילה, את האפשרות להגן על חייהם. הממצאים החמורים שהועלו בביקורת הזאת בדבר מאות דיווחים של שירותי בריאות, שלא נחקרו בידי פקידת הסעד או שנחקרו זמן רב לאחר מועד הדיווח (ראו להלן), מעידים על הצורך החיוני בקביעת הנחיות לפקידת הסעד. על משרד הרווחה לפרסם לאלתר בתע"ס הנחיות מפורטות לפקידת הסעד על פי המלצותיו של משרד מבקר המדינה ודרישות הוועדה לענייני ביקורת המדינה ולדאוג להטמעתן בקרב פקידת הסעד.

19 רכזים עירוניים הם פקידת סעד המרכזים את עבודתם של כמה פקידת סעד מקומיים בערים גדולות.

20 "הנחיות לדיווח לפי סעיף 368ד(ב) לחוק העונשין, התשל"ז-1977 - לעובדים הסוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים", חוזר מנכ"ל ש"ע 196, יוני 2010, עמ' 21.

טיפול הרשויות המקומיות בהגנה על קטינים ועל זקנים חסרי ישע בתחומן

תפקוד פקידי סעד לחוק הנוער

1. מנתוני משרד הרווחה עולה כי במועד הביקורת (אוקטובר 2010) הועסקו ברשויות המקומיות בישראל 818 עובדים סוציאליים שהחזיקו במינוי של פקיד סעד לחוק הנוער. בפועל פעלו במחלקות לשירותים חברתיים שברשויות המקומיות 564 פקידי סעד לחוק הנוער במשרה מלאה או חלקית, ו-254 החזיקו במינוי של פקיד סעד אך לא שימשו בתפקיד זה.

נמצא כי בידי משרד הרווחה לא היו נתונים על מספר המשרות שמאיישים 564 פקידי הסעד לחוק הנוער המקומיים.

מהסבריה של פקידת סעד ראשית לחוק הנוער ומתשובתו של משרד הרווחה עולה כי הפער בין מספר המינויים הגדול ובין מספר פקידי הסעד לחוק הנוער בפועל נובע גם מן העובדה שראשי צוותים ומנהלי מחלקות הותירו בידם את המינוי, באישור פקיד סעד מחוזי, כדי לשמש ממלאי מקום זמניים, וגם משום שמינויים של עובדים שעברו לתפקיד אחר או יצאו לחופשה לא בוטל.

עוד הודיע משרד הרווחה בתשובתו כי הוא הפיץ לכל המחלקות לשירותים חברתיים שאלון שמנתוניו הוא ינסה ללמוד על מצב העובדים שהוכשרו כפקידי סעד לחוק הנוער ובחרו לסיים את התפקיד, לצד אלה הממשיכים ופועלים בתפקידם.

זה כשבע שנים שפקידת הסעד לחוק הנוער היחידה בעיריית קריית מלאכי - אחת מהעיריות שנבדקו - משמשת גם מנהלת המחלקה לשירותים חברתיים בעירייה. מתוקף תפקידה כמנהלת המחלקה היא ממונה על כ-50 עובדים בתפקידים שונים, ובפועל רק חלק קטן מזמנה מוקדש לעבודתה כפקידת סעד לחוק הנוער. יצוין כי במאי 2010 מונתה עובדת סוציאלית נוספת מהמחלקה לפקידת סעד לחוק הנוער, אך במועד סיום הביקורת היא עדיין המשיכה לעסוק בעבודתה הקודמת כעו"ס משפחה וכמעט לא פעלה כפקידת סעד לחוק הנוער.

בשנת 2009 היו בטיפול המחלקה לשירותים חברתיים בעיריית קריית מלאכי כ-4,500 קטינים. בשנים 2009 ו-2010 התקבלו במחלקה 52 ו-64 דיווחים, בהתאמה, על קטינים שנוזקו לכאורה להגנת פקידת הסעד לחוק הנוער.

משרד הרווחה הודיע בתשובתו כי "נעשו מספר נסיונות לשכנע את מנהלת המחלקה לשחרר את העובדת שהוכשרה לכך מתפקידה כעו"ס משפחה ולאפשר לה למלא את תפקידה כעו"ס לחוק הנוער [פקידת סעד] נוספת במחלקה בשלב זה ללא הצלחה, משרד הרווחה יצטרך לבחון את דרכי האכיפה של מהלך זה על מנהלת המחלקה".

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית קריית מלאכי כי לא היה מקום למינוי עובדת אחת לשני תפקידים - פקידת סעד לחוק הנוער ומנהלת המחלקה לשירותים חברתיים - ובכך למנוע ממנה למלא את תפקידה כנדרש ולדאוג באופן ראוי לשלומם של הקטינים הזקוקים להגנתה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הרווחה כי ראוי שהמינוי לפקיד סעד לחוק הנוער, כפי שנבקע בחוק, יהיה רק בידי אותם עובדים הפועלים כפקידי סעד.

משרד הרווחה הודיע בתשובתו כי הוא ממליץ על הפרדה בין תפקיד פקיד סעד לתפקידים אחרים "על מנת לשמור על מומחיות והתמקצעות בתפקיד. בפועל אנו מודעים לכך... [שההמלצה] לא מיושמת. מנהלי המחלקות הם אלה אשר קובעים את חלוקת התפקידים המקומית על פי שיקול דעתם".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הרווחה כי אין מקום שמשרד הרווחה הקובע נורמות בתחום המקצועי ומפקח על יישומן יותיר את נושא ההפרדה האמורה בין תפקידים לשיקול דעתו של מנהל מחלקה ולא יפעל ליישום מדיניותו.

2. מנתוני משרד הרווחה עולה כי בשנת 2009 הופנו אל פקידי הסעד בישראל כ-34,400 קטינים שנזקקו להגנה; 23,188 מהם נזקקו להגנה מפני התעללות או הזנחה מצד משפחותיהם²¹.

משרד הרווחה הסביר בתשובתו כי חשדות שהועלו בחלק מהדיווחים הופרכו; חלק מהנפגעים הופנו לטיפול בידי גורם טיפולי אחר; ובאותה שנה נעשתה התערבות על פי חוק הנוער בכ-13,600 ילדים.

נמצא כי משרד הרווחה לא קבע את מספר המטופלים האופטימלי לכל משרה של פקיד סעד.

פקידת סעד ראשית לחוק הנוער הסבירה למשרד מבקר המדינה: "בעבר סברנו שעל כל 20 אלף תושבים צריך תקן מלא לפקיד סעד. היום אנו סבורים שעל כל 10 אלף תושבים צריך תקן. מאחר ואין זה מעשי, לא נקבע כלום".

במחלקות לשירותים חברתיים בעיריות חולון ורמלה פעלו 9 ו-4 פקידי סעד לחוק הנוער ב-8.5 וב-2.5 היקפי משרות, בהתאמה. בשנת 2010 הם טיפלו ב-1,340 וב-270 קטינים, בהתאמה, שנזקקו להגנתם.

מהנתונים האמורים עולה כי לכל 150 קטינים מטופלים מחולון ולכל 100 קטינים מטופלים מרמלה הוקצתה משרה אחת של פקיד סעד לחוק הנוער. מצב זה הטיל על כתפי פקידי הסעד עומס רב שהקשה עליהם לבצע את תפקידם כראוי.

משרד הרווחה הודיע בתשובתו כי "יש מקום לקבוע נורמה ותקינה מוסדרת לעבודת עו"סים לח"ן [לחוק נוער; פקידי סעד] ע"פ קריטריונים שיוגדרו מראש. יש לשאוף להגדיר ולהגביל את מספר התיקים המטופלים ונחקרים בו זמנית ע"י עו"ס לח"ן".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הרווחה כי קביעת נורמה היא כלי בסיסי להפעלה נכונה של שירות והיא מעמידה את המעורבים בהפעלת השירות בפני מטרה שיש לשאוף אליה. אין מקום להימנע מקביעת מספר המטופלים האופטימלי לפקיד סעד בגלל מצב קיים שהוא לכאורה רחוק מהנורמה. על משרד הרווחה לדון בצורכי אוכלוסיית הקטינים בסיכון והנזקקים להגנה ולקבוע את מספר המטופלים הנכון לפקיד סעד לחוק הנוער במשרה מלאה, לפי צורכיהם.

ועדה לקידום מעמד הילד

בסעיף 149 לפקודת העיריות [נוסח חדש] נקבע כי מועצת העירייה תבחר ועדה לקידום מעמד הילד שתפקידה, בין היתר, להגן על ילדים ובני נוער ולהבטיח את זכויותיהם, לרבות מימוש

21 12,855 נזקקו להגנה בגלל הזנחה; 8,783 בגלל אלימות פיזית; 1,550 בגלל פגיעה מינית.

טיפול הרשויות המקומיות בהגנה על קטינים ועל זקנים חסרי ישע בתחומן

עקרונות של טובת הילד, אי-אפליה וזכות להתפתחות בתנאים נאותים. עוד נקבע בפקודת העיריות כי ועדה שחובה להקימה לפי כל דין תכנס אחת לשלושה חודשים²².

נמצא כי בעיריות שנבדקו - חולון, קריית מלאכי ורמלה - הוועדה לא תרמה לתחום ההגנה על הקטין. להלן הפרטים:

1. בעיריות חולון וקריית מלאכי כלל לא התכנסה הוועדה וממילא לא גיבשה כל תכנית להגנה על ילדים ובני נוער, ואף לא קבעה פעילות כלשהי לצורך זה.

2. בעיריית רמלה הוועדה עסקה בחובה החוקית לדווח לפקיד סעד ודנה בנושא העלאת המודעות לתקיפה מינית, לרבות התעללות מינית בתוך המשפחה. הוועדה לא דנה בכלל הנושאים הנוגעים להתעללות בקטינים ובהזנחתם ולא קיבלה כל החלטה בדבר מדיניות הטיפול בנושא זה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות חולון, קריית מלאכי ורמלה כי עליהן להפעיל את הוועדה לקידום מעמד הילד כנדרש בפקודת העיריות. העיריות נדרשות להשתמש בוועדה כמצע לדיונים בנושא הגנה על הקטינים ולמעקב אחר אופן הטיפול באלה הנזקקים לו, וזאת כדי שהוועדה תמלא את ייעודה כגורם עירוני מרכזי לשמירה על זכויותיהם של ילדים ובני נוער, להגנה עליהם ולהבטחת זכותם להתפתח בתנאים נאותים.

מניעת פגיעה בקטינים

מודעות לנושא ההתעללות בקטינים והזנחתם

מסקר עמדות הציבור בישראל בנוגע לפגיעה בילדים²³ שנעשה בשנת 2009 (להלן - סקר פגיעה בילדים) עולה כי אף ש-20% מהאוכלוסייה נתקלו בפגיעה ובהתעללות בילדים, רק כמחציתם דיווחו על כך. הסקר גם לימד על נטייה ברורה של הציבור לראות באלימות של בני נוער ובשתיית אלכוהול בקרב צעירים בעיות חמורות יותר מפגיעת הורים בילדיהם. ממצאים אלה מעצימים את חשיבות האיתור היזום שעל גורמי הרווחה לבצע כדי לאתר קטינים נפגעים.

ממצאי סקר פגיעה בילדים עולה כי "ככל שהציבור ילמד לזהות התנהגויות הוריות שונות כתופעות של התעללות והזנחה גדול יותר הסיכוי לדיווח לרשויות על התנהגויות אלו... אחד המחסומים לדיווח הוא חוסר ידע לגבי כללי הדיווח, העלול לפגוע בנכונות לדווח".

מחברי הסקר המליצו לבצע "מהלך ציבורי נרחב להגברת הידע על תופעת ההתעללות וההזנחה של ילדים ולשינוי עמדות באשר לדיווח על חשד לפגיעה בילדים. בדרכים שונות, ובהן קמפיין תקשורתי רחב יש להבהיר את הפנים השונות של פגיעה בילדים, ולהרחיב את המודעות לכך, שגם

22 ראו סעיף 166(אא) לפקודת העיריות.

23 רמי בנבנישתי, הלל שמיד, סקר עמדות הציבור כלפי פגיעה בילדים והדיווח לרשויות, ירושלים: מכון חרוב, אפריל 2010, עמ' 29, 31-32.

פגיעות שאינן פיזיות או מיניות קיצוניות עלולות לגרום לנזקים מתמשכים... חלק מהמאמץ הזה צריך להיות מופנה להבהרת כללי הדיווח במטרה ליידע את הציבור למי ניתן לדרוש²⁴.

בתע"ס לא נקבעו הנחיות לפקיד סעד לחוק הנוער ולמנהלי מחלקות לשירותים חברתיים בדבר הפצת מידע לציבור בכלל ולעובדי חינוך ובריאות בפרט בנושא התעללות בקטינים והזנחתם, מעבר למידע על אופן הפנייה לפקיד סעד.

משרד הרווחה הודיע בתשובתו: "אנו רואים חשיבות בפיתוח הכשרות לכל אנשי המקצוע בנושא זה. רק שמחויבות זו צריכה להיות על משרדי הממשלה אשר עובדיהם פועלים בעבודה השוטפת עם ילדים בתחומים השונים (חינוך, בריאות משטרה ועוד). משרד הרווחה צריך להיות נדבך בתוך תהליך הכשרה זה. כך גם לגבי פרסום תע"ס הנוגע לכך".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הרווחה כי ראוי שיבחן דרכים להעלאת המודעות לנושא התעללות בקטינים והזנחתם בקרב הגורמים המטפלים בהם ברשויות המקומיות ובקרב הציבור.

מערכת החינוך

ברשויות המקומיות פועלים כמה גורמים בתחום החינוך היכולים לשמש אמצעי ראשון במעלה למניעת התעללות בקטינים והזנחתם ולאיתור קטינים שנפגעו. פקיד סעד לחוק הנוער ועו"סים המטפלים בקטינים, במסגרת שירותי הרווחה של העירייה, אמורים לפעול להטמעת המודעות בקרב כל הגורמים המטפלים לזיהוי אותות מצוקה אצל קטינים. פקיד הסעד חייב להיות ער לדיווחים המתקבלים מגורמים אלה, העשויים ללמד על פגיעה בקטין.

מוסדות החינוך, מגן הילדים ועד התיכון, הם הגורם הראשוני לזיהוי התעללות והזנחה ולאיתור קטינים שנפגעו. לעתים הילדים חושפים את סיפורם לראשונה בפני איש החינוך שהם מרגישים קרובים אליו וחשים בטוחים בחברתו. עובדה זו הופכת את אנשי החינוך לדמויות מפתח בעבודת המניעה וההתמודדות עם נושא ההתעללות בקטינים. על עובד החינוך רובצת אחריות רבה, והוא נדרש לערנות מתמדת כדי שיוכל לשמוע, להכיל, לסייע ולהתמודד עם תכנים של התעללות. כדי שהתערבותו של איש החינוך תהיה אפקטיבית חשוב שיעבור תהליך של הכשרה שתחשוף אותו לנושא ותציידו בכלים המתאימים למניעת התופעה ולאיתור ילדים נפגעים²⁵.

1. בשירות הפסיכולוגי ייעוצי שבמשרד החינוך פועלת יחידה למניעת התעללות בקטינים, והיא עוסקת בגיבוש מדיניות בנושא זה, בפיתוח תכניות מניעה ותכניות טיפוליות והפעלתן ובהכשרת צוותים מקצועיים וצוותי חינוך.

ממסמכי היחידה למניעת התעללות בקטינים עולה כי בארבע השנים האחרונות חויבו היועצות החינוכיות הנכנסות לעבודה במשרד החינוך בהכשרה בטיפול במצבי משבר, לרבות נושא מניעת התעללות, הזנחה ופגיעה מינית. היחידה גם יוזמת הכשרות בנושא האמור ליועצות ותיקות.

24 שם, עמ' 31-32.

25 שמואל גולדשטיין, מלכה וינשטיין, איתור ילדים נפגעי התעללות והזנחה, תכנית ההטמעה - תכנית אתגר, אשלים העמותה לתכנון ולפיתוח שירותים לילדים ובני נוער בסיכון ומשפחותיהם, 2007.

2. משרד החינוך היה שותף לעמותת אשלים בהכנת חוברת הדרכה - "איתור ילדים בסיכון" - ליועצים חינוכיים ולפסיכולוגים חינוכיים לצורך הכשרות מורים בנושא איתור ילדים נפגעי התעללות והזנחה. חוברת דומה הוכנה גם לילדי הרך²⁶. החוברות הן ערכות הדרכה מובנות לעובדי מערכת החינוך, והן נועדו להעמיק את מודעותם לתופעת התעללות בקטינים ולפתח את יכולתם לזהות סימנים ואותות מצוקה בילדים ובבני נוער שנפגעו.

מהסבריו של אגף החינוך בעיריית רמלה עולה כי חלק מהפסיכולוגים בעירייה עברו הכשרה לאיתור קטינים נפגעי תקיפה מינית, בהם גם נפגעי התעללות מינית, והם יזמו מפגשים עם גננות בעיר להעלאת המודעות לנושא זה וללימוד זיהוי הסימנים אצל קטינים במצוקה כדי לאתר נפגעים. הכשרות בתחום איתור ילדים שנפגעו מינית ניתנו גם ליועצים חינוכיים ולקציני ביקור סדיר²⁷.

נמצא כי בשלוש מהעיריות שנבדקו - חולון, קריית מלאכי ורמלה - לא נעשה כל שימוש בחוברות האלו לקיום הכשרות, בהתאם לייעודן; כמעט שלא נערכו השתלמויות לעובדי החינוך בכלל ולמורים בפרט בנושא המודעות להתעללות בקטינים ולהזנחתם בתוך המשפחה; ולא נלמדו הסימנים המורים על הזנחה ועל התעללות לסוגיה - פיזית, נפשית ומינית - כדי לאתר קטינים שנפגעו. בעיריית רמלה נערכו הכשרות רק בנושא התעללות מינית.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החינוך ולמשרד הרווחה כי ראוי שיפעלו, בתיאום עם הרשויות המקומיות, לרבות עיריות חולון, קריית מלאכי ורמלה, להעלאת המודעות בקרב כלל עובדי החינוך, ובעיקר בקרב המורים, לנושא התעללות בקטינים והזנחתם ולפעול להכשרתם לזיהוי אותות מצוקה וסימנים אחרים כדי שיוכלו לאתר קטינים שנפגעו.

בתשובתו מאפריל 2011 הודיע משרד החינוך כי הוא "רושם לפניו את הערת מבקר המדינה לגבי הפער בין מגוון חומרי ההדרכה בתחום לבין מידת יישומם בקרב אנשי החינוך... לאור חשיבות הנושא מתוכנן בשנת הלימודים תשע"ב מפגש עבודה של כל המפקחים על בתי הספר עם צוות המנהלים שלהם לצורך חשיפתם לנושא הפגיעה, התעללות וההזנחה מתוך כוונה להבטיח את מחויבותם לחשיפת הנושא לפחות למשך מפגש אחד בפני צוותי ההוראה בתוך בתי הספר".

26 בטי ריטבו, שמואל גולדשטיין, איתור ילדים בסיכון - מערך הטמעה חוברת הדרכה לעובדי מערכת החינוך, משרד החינוך ואשלים, 2006; שמואל גולדשטיין, איתור ילדים נפגעי התעללות והזנחה תכנית הטמעה, 2007; ראו גם הערה 25.

27 בסעיף 4 לחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, נקבעה חובת הורים לדאוג שילדיהם בגיל חינוך חובה ילמדו באופן סדיר במוסד חינוך מוכר; כמו כן נקבעו הסנקציות שבית משפט רשאי להטיל על הורים שלא מילאו את חובתם זו. בית משפט שדן בעברה לפי סעיף זה חייב לשמוע את חוות דעתו של עו"ס או של "קצין ביקור סדיר" שהוגדר "עובד המדינה או עובד רשות מקומית ששר החינוך והתרבות הסמיכו לענין זה".

איתור קטינים שנפגעו

בישיבתה מנובמבר 2009 דנה המועצה הלאומית לטראומה²⁸ בנושא "איתור וזיהוי קטינים נפגעי אלימות במערך האשפוז", והתמקדה בהתעללות בקטינים והזנחתם. הדוברים הדגישו את חשיבות המודעות לנושא ההתעללות בקטינים והזנחתם בתוך המשפחה, ומרכזת התכנית לאיתור, זיהוי וטיפול בנשים נפגעות אלימות במשפחה במערכת הבריאות קבלה על כך ש"אין זרימת מידע שוטפת בין שירותי הרווחה ומערכת הבריאות ומערכת החינוך".

בישיבה צוינה ההערכה כי רק אחד מכל שישה קטינים שנפגעו מאוחר. המועצה סיכמה את הדיון בכך שהיא עדה להיקפים הגדולים של פגיעה בקטינים וקבעה כי "יש להגביר את המודעות לנושא, יש צורך בידע ויכולות על מנת שניתן יהיה להביא לידי ביטוי מניעה שניונית מלאה ככל האפשר".

רוב הגורמים המקצועיים הפועלים בתחום ההגנה על קטינים עוסקים בטיפול ולא במניעה. חוקרים שבדקו מקרים של התעללות מצאו שבחלק גדול מהם שודרו אותות מצוקה שלא הביאו לידי התערבות מניעתית בגלל חוסר שפה ונהלים משותפים בין בעלי המקצוע המטפלים ואי-העברת מידע בין גורמי הטיפול השונים. באמצעות הטמעת המודעות בקרב כל הגורמים המטפלים לאותות המצוקה - תהליך שמשרד הרווחה מוביל - ניתן לצמצם באופן ניכר את מספר הקטינים הנפגעים²⁹.

הוועדה הבין-משרדית לאיתור קטינים נפגעי התעללות ולהגנה עליהם

1. מנכ"ל משרד הרווחה מר נחום איצקוביץ יזם הקמת ועדה בין-משרדית ש"תעסוק בנושא של איתור קטינים נפגעי התעללות והגנה עליהם, ותבחן את הדרוש לקידום שיתופי פעולה בין גורמים מקצועיים כדי ליצור רשת ביטחון להגנה על ילדים בקהילה"³⁰. בוועדה ישבו נציגי משרד החינוך, משרד הרווחה, משרד הבריאות, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה והמשרד לביטחון פנים, ובראשה עמד מר מוטי וינטר, סמנכ"ל בכיר ומנהל האגף לשירותים אישיים וחברתיים במשרד הרווחה (להלן - ועדת וינטר).

2. בדוח ועדת וינטר שהוגש למנכ"ל משרד הרווחה ופורסם בפברואר 2010 הודגשה חשיבות השיתוף במידע בין נותני השירותים המטפלים בקטין ובבני משפחתו והתיאום ביניהם לאיתור קטין נפגע ולמניעת הישנות הפגיעה או החמרתה. הוועדה המליצה ליצור מסגרת חוקית שתאפשר העברת מידע בין אנשי המקצוע השונים המטפלים בילדים בסיכון ובמשפחותיהם, וראתה בכך את הצעד הראשון לבניית התשתית ליישום המלצותיה.

הוועדה עמדה על החשיבות שלבעל המקצוע תהיה היכולת לזהות אותות מצוקה אצל הקטין או ההורה, כמו אמירות מילוליות, שפת גוף והתנהגות (אקטיבית ופסיבית), וראתה ביכולת זו כלי

28 המועצה הלאומית לטראומה הוקמה בשנת 1993 על ידי מנכ"ל משרד הבריאות, ומטרתה לייעץ למשרד הבריאות בגיבוש מדיניות בתחום הפצת טכנולוגיה רפואית בתחום הטראומה.

29 שיריל בן שלמה, "המהפכה האקולוגית של מוטי וינטר", ראיון עם מוטי וינטר סמנכ"ל בכיר ומנהל האגף לשירותים אישיים וחברתיים במשרד הרווחה נקודת מפגש, יולי 2010, עמ' 12.

30 דוח הוועדה הבין-משרדית - איתור קטינים הנמצאים במצבי סכנה והתוויית רשת ביטחון להגנה בקהילה, פברואר 2010.

חיוני למניעת הסכנה ולהגנה על הקטין מפגיעה. תשומת לב מיוחדת לאותות מצוקה נדרשת בילדים בגיל הרך, בילדים בעלי צרכים מיוחדים ובילדי עולים או בילדי מהגרים.

עוד המליצה הוועדה להקים מערך בין-משרדי ותוך-משרדי לשיתוף פעולה ברמה הארצית, המחוזית והמקומית. ברמה הארצית יפותחו שפה ושיח מקצועי משותפים למשרדים המטפלים בקטינים ויגובשו נהלים והנחיות פנים-משרדיים אחידים ומוסכמים לזיהוי ולבירור של מצב הקטינים ולחלוקת מידע ולשיתוף פעולה ביניהם. ברמה המחוזית תוקם ועדה המורכבת מאנשי מקצוע, נציגי המשרדים השונים, שתהיה אחראית, בין היתר, ליישום המדיניות הבין-משרדית, לאיסוף מידע ברמה המחוזית ולפיקוח על עבודת המנגנונים ברמה היישובית.

ברמה המקומית המליצה ועדת וינטר לבצע את הפעולות האלה:

(א) תיבנה מערכת מידע ממוחשבת יישובית שתאפשר שיתוף פעולה בין אנשי המקצוע ותשפר את יכולת ההערכה של מידת הסכנה הנשקפת לקטין.

(ב) "אחראי על הגנת הילד" ימונה בכל ארגון מקומי המטפל בקטינים. בעל תפקיד זה יאסוף מידע מאנשי המקצוע ויהיה אחראי להטמעת הנהלים בקרבם.

(ג) תוקם ועדה יישובית בין-מקצועית שתקבע גם נוהלי עבודה, תנח מקרים קשים המתרחשים בקהילה ותדווח לוועדה המחוזית על המתרחש ביישוב.

(ד) יוקם "מוקד הגנה יישובי" שיועברו אליו דיווחים על פי חוק העונשין ומידע מבעלי מקצוע על אותות מצוקה של קטינים. במוקד היישובי יפעלו מנהל מוקד ומוקדן.

ועדת וינטר הבהירה כי "מטרת ההמלצות היא לאפשר יצירת רשת ביטחון להגנה על ילדים בסכנה בקהילה ולקדם את שיתופי הפעולה והעברת המידע בין אנשי המקצוע השונים, כדי לצמצם ולמנוע הישנות פגיעות חמורות ומקרי רצח והריגה של ילדים בתוך המשפחה, ולהבטיח מתן טיפול מתאים לילדים ולמשפחותיהם".

3. בישיבתה באפריל 2010 דנה ועדת השרים לענייני רווחה ושירותים חברתיים בדוח ועדת וינטר. ועדת השרים החליטה לאמץ באופן עקרוני את המלצות הוועדה, והטילה על מנכ"ל משרד הרווחה לכונן צוות ליישום הדוח והורתה לו להתחיל ביישום ההמלצות על בסיס ה"תכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון ובמצוקה" (להלן - התכנית הלאומית)³¹. יו"ר ועדת השרים הנחה את משרד הרווחה "להתקדם בתחום החקיקה בסיוע משרד המשפטים. כמו כן, לשלב את תכנית מגן³², את מרכז השלטון המקומי ואת המשרד לביטחון הפנים".

נמצא כי במועד סיום הביקורת (ינואר 2011), כשנה לאחר מועד פרסום דוח וינטר וכחצי שנה מאז החלטת ועדת השרים, לא יושמו המלצותיה של ועדת וינטר והצוות שמונה ליישום הדוח לא הגיש את המלצותיו.

31 ועדה בראשות פרופ' שמיד (להלן - ועדת שמיד) גיבשה המלצות לסיוע בקידום ילדים ובני נוער הסובלים ממצוקה חברתית וכלכלית ומצויים בסיכון. דוח ועדת שמיד הוגש לממשלה במרס 2006, ובספטמבר היא החליטה לאמץ במסגרת התכנית הלאומית. התכנית שגובשה על פי המלצות הוועדה מיושמת ב-56 רשויות מקומיות.

32 תכנית מגן מופעלת בידי משרד הרווחה, עמותת אשלים ומאירס-ג'וניט-מכון ברוקדייל לקידום שירותי הגנה לילדים גילאי 6-12 ב-20 רשויות מקומיות על ידי פיתוח נהלים לשיתוף פעולה בין גורמי הרווחה המקומיים ולהכשרה בטיפול בילדים בסכנה ובסיכון גבוה.

בתשובתו מאפריל 2011 ציין משרד הבריאות כי "הסוגיה של העברת המידע בין הגורמים השונים מותנית בהעברת חוק לשיתוף מידע, וזה נמצא בתהליכים של עבודה של הגורמים המשפטיים כלומר, המלצות ועדת וינטר לגבי חקיקה והקמת צוות ליישום טרם יושמו".

4. המלצות ועדת וינטר נגעו בעיקר לזרימת מידע בין הגורמים השונים המטפלים בקטינים ולשיתוף הפעולה ביניהם בהגנה על קטינים. להלן דוגמה לקביעות המונעות שיתוף במידע בין גורמי חינוך לגורמי רווחה:

בנוהל שפרסם משרד החינוך שעניינו "אבדנות ילדים ובני נוער - מניעה והתערבות"³³ נקבעו הגורמים שיש ליידע אותם על "נוכח סכנה אבדנית/איום בהתאבדות/ניסיון התאבדות" של תלמיד, וכולם גורמי חינוך במסגרת בית הספר והייעוץ הפסיכולוגי החינוכי. בנוהל נקבע כי רק "במקרים נדירים שבהם נדרשת הפניית תלמיד לגורם בריאות הנפש לנוכח סיכון לאבדנות, המצריכה כאמור הסכמת הורים או אפוטרופוס וההורים או האפוטרופוס מסרבים לתת הסכמתם - במקרים כאלה יש לפנות לפקיד סעד לחוק הנוער להיוועצות ולהתוויית המשך ההתערבות".

מהוראות הנוהל הזה עולה לכאורה כי משרד החינוך הורה לבתי הספר להימנע מלשתף את גורמי הרווחה המקומיים במידע שבידם הנוגע לאבדנות אצל קטין.

במחלקת הרווחה בכל יישוב מצוי מידע רב על קטינים ועל משפחות בסיכון. הנחיות משרד החינוך להימנע מלדווח על כל סכנה לאבדנות אצל קטין לפקיד סעד לחוק הנוער מונעת מהמטפלים בקטין מידע חיוני להגנה עליו, כמו התעללות במשפחה או הזנחה שעלולות להיות אחת הסיבות לסכנת אבדנות. זאת ועוד, אי-העברת המידע אף מקשה על פקיד הסעד לאתר "קטין נזקק" לפי האמור בסעיף 2(6) לחוק הנוער הקובע כי אחד המקרים שקטין מוגדר בהם נזקק הוא כאשר "שלומו הגופני או הנפשי נפגע או עלול להיפגע מכל סיבה אחרת".

בידי עובדי החינוך אין את האמצעים לבחון אם הסיכון האבדני אצל תלמיד הוא תוצר של מחדלים בתוך המשפחה. מן הראוי שמשרד החינוך ישקול מחדש את אופן הטיפול בתלמיד המגלה סימנים לאבדנות, או כבר עשה ניסיון אבדני, ויבחן את האפשרות לחייב זרימת מידע בין מערכת החינוך המקומית לפקיד הסעד לחוק הנוער כדי ללמוד על מכלול הסיכונים שהביאו את התלמיד לסכנת אבדנות, לרבות פגיעות בתוך המשפחה, ולאפשר להעניק לו את הסיוע והטיפול המיטביים.

משרד החינוך הודיע בתשובתו כי "יצור קשר עם האחראים על פקידי הסעד במשרד הרווחה על מנת לבחון מחדש את נוהל משרד החינוך בנושא האובדנות, כולל בחינת הצורך לעשות בו שינויים".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הרווחה כי לא די ביזמתו שהביאה לידי הקמתה של ועדת וינטר, עליו גם לפעול ליישום המלצותיה, אותן אימצה ועדת השרים לענייני רווחה ושירותים חברתיים בהחלטתה מאפריל 2010, כאמור.

משרד הרווחה הודיע בתשובתו ממאי 2011: "הסיבה העיקרית בגינה לא יושם דו"ח הועדה נבע מהתהליך הארוך של התדיינות ביחס ליצירת מסגרת חוקית שתאפשר שיתוף במידע בין אנשי המקצוע השונים המטפלים בילדים בסיכון ומשפחותיהם". עוד הודיע משרד הרווחה כי הגורמים

33 חוזר מנכ"ל תשס"ה 4(א) (2004).

טיפול הרשויות המקומיות בהגנה על קטינים ועל זקנים חסרי ישע בתחומן

שהשתתפו בוועדה הגיעו להסכמה בדבר אופן השיתוף במידע וכי המשרד מקווה "כי יישום הרו"ח ייעשה בצורה מודולרית ברחבי הארץ בקרוב".

איתור יזום של קטינים שנפגעו

1. משרד הבריאות פרסם בנובמבר 2003 חוזר מנכ"ל שעניינו "איתור זיהוי וטיפול בקטינים נפגעי התעללות והזנחה" (להלן - חוזר הקטינים). החוזר נועד להסדיר את דרכי האיתור, הטיפול והדיווח של בתי חולים ושירותי בריאות בקהילה לפקיד סעד לחוק הנוער ולמשטרה, בכל מקרה שמתעורר חשד לפגיעה או להתעללות בקטין בידי בן משפחה או אחראי אחר. בחוזר הוגדרו פגיעות אפשריות מסוגים שונים כהתעללות פיזית או נפשית וכהזנחה.³⁴

כמו כן פרסם משרד הבריאות בשנת 2003 נוהל "מינוי ועדות קבועות לנושא אלימות במשפחה, ניצול מיני והזנחה של קטינים וחסרי ישע". בנוהל נקבע כי הוועדות יפעלו בבתי חולים (כלליים, גריאטריים ופסיכיאטריים), במחוזות של קופות החולים, בלשכות בריאות ובמרפאות לבריאות הנפש, והן ישמשו, בין היתר, "גורם מייעץ לצוות בתהליך הזיהוי, הטיפול, הדיווח, השחרור והמעקב של נפגעי אלימות במשפחה" ויהיו אחראיות לאכיפתה של חובת הדיווח ו/או חובת היידוע, כנדרש בחוק העונשין.

גורמי הבריאות - בתי חולים, קופות חולים ותחנות לבריאות המשפחה - נדרשו לפעול על פי החוזרים האמורים, לאתר מטופלים שבמהלך הטיפול בהם עלה חשד שחוו התעללות או הזנחה ולהעביר את המידע לפקיד הסעד לחוק הנוער (ראו להלן).

2. בהוראת התע"ס הנוגעת למניעה וטיפול בזקנים שחוו התעללות או הזנחה נקבע כי יש לקיים, בין היתר, "בקרב הציבור הרחב" פעולות להעלאת המודעות לנושא ולהסברתו.

נמצא כי בתע"ס לא נכללה הוראה דומה בנוגע לקטינים. על משרד הרווחה לפעול לקביעת הוראה מתאימה בתע"ס גם בקשר לקטינים, שתקבע את אופן הפעולה להעלאת המודעות לנושא ההתעללות לקטינים ולמניעתה.

משרד הרווחה הודיע בתשובתו כי נושא זה אמנם לא מופיע בתע"ס והוא יפעל לתיקון המצב.

העיריות חולון, קריית מלאכי ורמלה לא הביאו לידיעת תושביהן, אם בפרסומים בכתב אם באתר העירייה באינטרנט, את החובה המוטלת על כל אדם להודיע למחלקה לשירותים חברתיים על חשד לפגיעה בקטינים ובזקנים ובחסרי ישע.

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי היה שהמחלקות לשירותים חברתיים יפעלו בד בבד להגברת המודעות בקרב הציבור לנושא התעללות בקטינים והזנחתם ולהגברת מודעותם של עובדי שירותים ושל עובדים במסגרות הטיפול למיניהן המטפלים בקטינים ולהדרכתם כיצד לזהות סימנים של התעללות או הזנחה וליזום איתור קטינים שנפגעו.

34. הזנחה הוגדרה בחוזרים כמניעת צרכים בסיסיים וחיוניים שפורטו בחוזרים, כמו מזון וטיפול רפואי.

3. ממשלת ישראל החליטה כאמור לאמץ את המלצות ועדת שמיד לבחינת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה, ובשנת 2007 החלה ביישום השלב הראשון של התכנית הלאומית ב-56 יישובים.

לצורך יישום התכנית הלאומית בוצע במחצית הראשונה של שנת 2009 מיפוי אוכלוסיית קטינים ובמסגרתו נאסף מידע על ילדים ובני נוער בסיכון המתגוררים ב-67 רשויות מקומיות. המידע הועבר מהשירותים המרכזיים המשרתים ילדים ובני נוער - השירותים האוניברסליים (תחנות לבריאות המשפחה, גני ילדים ציבוריים ובתי ספר) והשירותים המטפלים (שירות ביקור סדיר, יחידות לקידום נוער והמחלקות לשירותים חברתיים)³⁵. המידע שנאסף התייחס, בין היתר, לנתונים על התעללות או הזנחה.

המידע שנאסף מהשירותים המטפלים כלל מספרי זהות של קטינים בסיכון ובהם גם קטינים שחוו לכאורה התעללות או הזנחה. השירותים האוניברסליים התבקשו להעביר לעורכי המיפוי מידע דומה, אך ללא כל נתון מזהה של הקטינים; הם גם התבקשו לשמור אצלם את רשימת שמות הקטינים שהועבר מידע לגביהם. ממצאי המיפוי הומצאו למשרד הרווחה ולוועדת ההיגוי הארצית של התכנית הלאומית שגם מימנו את המיפוי. כל אחד מהיישובים שהשתתפו במיפוי קיבל את הממצאים הנוגעים ליישובו.

במסגרת המיפוי האמור נעשה ברמלה, בחודשים ינואר עד אפריל 2009, סקר לאיתור ולמיפוי ילדים בסיכון בקרב 3,517 קטינים, שהיוו 15.7% מכלל הקטינים בעיר³⁶. ממצאי הסקר מלמדים על מאות קטינים שכנראה סובלים מהתעללות או מהזנחה - 640 סובלים מהזנחה, 89 מהתעללות פיזית בתוך המשפחה ו-31 מהתעללות מינית בתוך המשפחה³⁷.

נתוני הסקר לאיתור ולמיפוי ילדים בסיכון, ברמלה לבדה, מלמדים על מאות רבות של קטינים שחוו לכאורה התעללות או הזנחה, ומידע עליהם מצוי בידי הגורמים המטפלים שנכללו בסקר.

נמצא כי משרד הרווחה לא דאג להמציא לפקידיו הסעד לחוק הנוער ביישובים שמופו, ולחלופין למשטרה, את הנתונים המזהים של הקטינים ביישוביהם שלכאורה חוו התעללות או הזנחה ואותו במיפוי.

עוד נמצא כי פקידיו הסעד לחוק הנוער ברמלה לא פנו לעורכי הסקר בבקשה לקבל את הפרטים המזהים של הקטינים שלכאורה נפגעו ולא ניסו באמצעות אותם גורמים מטפלים שנכללו בסקר לאתר את הקטינים האלו ולקבוע את הטיפול וההגנה הנדרשים לאלה שאינם מוכרים למחלקה לשירותים חברתיים.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית רמלה כי ראוי שפקידיו הסעד יזמו איתור קטינים שנפגעו ולא יסתפקו בהעברת מידע על חובת הדיווח לידיעת הגורמים המטפלים. על פקידיו הסעד לנצל את המידע שנאסף במיפוי כדי להגדיל את מעגל הקטינים הנפגעים הזוכים לטיפול ולהגנה.

35 רחל סבו לאל, טליה חסון, מאפייני הילדים ובני הנוער המאותרים בסיכון ביישובי התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון, ירושלים: תכנית לאומית לטיפול בילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה, מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדיל, אוגוסט 2010 (טיוטה מתקדמת).

36 דוח 1: מאפייני הילדים ובני הנוער בסיכון ביישוב [רמלה] ותמונת המשאבים המוקדשים להם, תוכנית לאומית לטיפול בילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה, מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדיל, מאי 2009.

37 הסקר הבחין בין קטינים בגיל הרך, בגיל בית ספר יסודי ובני נוער. רוב הנפגעים היו בגיל הרך: 394 - סבלו מהזנחה, 59 - מהתעללות פיזית, 20 - מהתעללות מינית.

טיפול הרשויות המקומיות בהגנה על קטינים ועל זקנים חסרי ישע בתחומן

משרד הרווחה הסביר בתשובתו כי "באופן אידאלי, יכול היה המיפוי להביא גם לייסוד בסיס מידע יישובי על כלל הילדים בסיכון, או על חלקם שיעמוד לרשות היישוב גם למתן הגנה ומתן טיפול פרטני לאותם הילדים שנזקקו לו. אולם, בגלל הצורך לשמור על צנעת הפרט ומגבלות הקיימות בהעברת מידע בין אנשי מקצוע ממערכות שונות (המוזכרות מספר פעמים בחלקים אחרים של דוח זה) - על פי הסכמה והנחייה של היועצים המשפטיים של המשרדים - המידע שנכלל במיפוי הוצפן בנקודת ההקלדה... לא נמסר ליישובים עצמם".

במיפוי האמור הועלו נתונים של אלפי קטינים שחוו לכאורה התעללות או הזנחה. משרד מבקר המדינה העיר למשרד הרווחה כי העובדה שנמנע ממנו להעביר את הנתונים המזהים של קטינים שאותו במיפוי לפקיד הסעד הרלוונטיים עלולה לגרום לכך שמקטינים רבים נמנעו מהגנה שהם זכאים לה וטיפול שהם זקוקים לו. על משרד הרווחה לפעול בעת ובעונה אחת לזירוז הליכי החקיקה, לנוכח ההסכמות שהושגו בעקבות ועדת וינטר, ולמציאת פתרון זמני שיאפשר מתן הגנה וטיפול מרביים לקטינים, בין היתר, באמצעות העברת מידע בין גופים ציבוריים בדרך הקבועה בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981.

העברת מידע לפקיד הסעד על קטינים נפגעי התעללות או הזנחה

כאמור, בחוק העונשין נקבעה החובה המוטלת על כל אדם בכלל, ועל בעלי מקצועות רפואיים, עובדי רווחה וחינוך בפרט, שהיה להם יסוד סביר לחשוב שנעברה עברה בקטין או בחסר ישע בידי האחראי להם, להודיע על כך לפקיד הסעד או למשטרה.

1. בתע"ס הובאו הנחיות לביצוע חוק הנוער. מההנחיות עולה כי פנייה לפקיד הסעד יכולה להיעשות באמצעות הטלפון, בפנייה אישית או בכתב.

כדי לאפשר לציבור לפנות לפקיד הסעד ולדווח על פגיעה לכאורה בקטין, על המחלקה לשירותים חברתיים לפרסם בציבור (באתר הרשות המקומית באינטרנט ובפרסומים אחרים) מספרי טלפון וכתובות דואר ודואר אלקטרוני שיהיה ניתן לדווח באמצעותם על חשד פגיעה בקטין או הזנחתו.

נמצא כי עיריות חולון, קריית מלאכי ורמלה לא פרסמו אמצעים מעין אלה היכולים לסייע לכל אדם המבקש למסור מידע חיוני זה. עוד נמצא כי באתרי העיריות באינטרנט הופיעו מספרי טלפון של כמה גורמים במחלקות לשירותים חברתיים, אך אלו פעלו רק בשעות העבודה.

בתשובתה מיוני 2011 הודיעה עיריית חולון כי היא החלה לתכנן את דרכי הפצת המידע הנדרש בפרסומיה ובאתר שלה באינטרנט.

בעקבות פניית משרד מבקר המדינה פעלה מנהלת המחלקה לשירותים חברתיים ברמלה להוספת מספר הטלפון של כונן המחלקה באתר העירייה באינטרנט.

2. כל אחת משלוש העיריות האמורות מפעילה במשך כל שעות היממה מוקד טלפוני עירוני שמקבל הודעות תושבים בדבר מפגעים שונים בעיר. ההודעות נרשמות במאגר מידע ממוחשב של המוקד, ולצדן אישור קבלה של הגורם בעירייה שההודעה הועברה לטיפול. נמצא כי בשלוש העיריות המוקד הטלפוני לא היה ערוך כראוי להעברת מידע למחלקה לשירותים חברתיים:

(א) בשנת 2010 התקבלו במוקד העירוני בחולון 415 הודעות שהועברו למחלקה לשירותים חברתיים. נמצא כי המוקדנים לא רשמו במאגר המידע את מהות ההודעה - אלימות במשפחה, התעללות בקטין או כל מידע אחר - והסתפקו ברישום כללי של פנייה למחלקה או "לכונן הרווחה". בניהול רישום מאגר המוקד העירוני באופן זה מנעה העירייה מעצמה אמצעי חיוני למעקב אחר אופן הטיפול בהודעות אלו, לרבות הודעות על דיווח לפקיד הסעד על התעללות לכאורה בקטינים או בזקנים או על הזנחתם.

(ב) בעיריית קריית מלאכי נמצא כי הודעות שתושבים הפנו למוקד בקשר לפעולות המחלקה לשירותים חברתיים כלל לא נרשמו במאגר זה, וממילא לא ניתן לדעת כמה הודעות מסוג זה התקבלו, כמה מהן הופנו לטיפול פקידת סעד וכיצד היא חקרה אותן וטיפלה בנושאייהן. עוד נמצא כי המוקד לא העביר בכתב את ההודעות למחלקה לשירותים חברתיים אלא רק באמצעות הטלפון, ובכך מנע מן המחלקה את האפשרות לתעד את המידע החיוני היכול לסייע בטיפול בנפגע.

בעקבות הביקורת תוקן נוהל המוקד העירוני בקריית מלאכי. בנוהל נקבע כי כל פנייה בנושא רווחה תירשם במאגר הממוחשב של המוקד ותופנה מיידית למנהל המחלקה לשירותים חברתיים, אך לא נקבע כיצד יועבר המידע מן המוקד למחלקה.

(ג) בשנים 2009 ו-2010 (עד אוגוסט) התקבלו במוקד העירוני של עיריית רמלה 12 הודעות של תושבים שעניינן חשדות בדבר התעללות בקטינים או הזנחתם. משרד מבקר המדינה בחן את הטיפול ב-5 הודעות. נמצא כי ב-3 מהן ההודעות לגבי הקטינים לא היו מוכרות למחלקה לשירותים חברתיים וממילא לא נבחן מצב הקטינים נשואיהן. להלן דוגמה:

באפריל 2009 התקבלה במוקד הודעה כי ילד בן 10 שזהותו נמסרה למוקד ישן בחדר מדרגות של בית משותף. הדיווח לא היה ידוע במחלקה לשירותים חברתיים וממילא לא נבחן מצבו של הילד.

3. בתע"ס נקבע כי על פקיד סעד לדאוג ליצירת "מערכת דיווח ומידע" על כל קטין המופנה אליו, "על חקירת פקיד הסעד ב'נזקקות' הקטין, על דרכי הטיפול הדרושות ועל מעורבות פקיד הסעד בביצוע דרכי הטיפול באמצעות חוק הנוער".

נמצא כי המחלקות לשירותים חברתיים בעיריות חולון, קריית מלאכי ורמלה לא ניהלו רישום מסודר של כל הפניות אליהן:

(א) המחלקה לשירותים חברתיים בעיריית חולון ניהלה רישום של קטינים המטופלים על ידי פקיד הסעד לחוק הנוער, ובו היא רשמה את מועד הפנייה הראשונה בעניינו של הקטין. המחלקה לא ניהלה כל רישום של הדיווחים לחשד לפגיעה בקטין שהתקבלו מגורמים שונים. לכן לא ניתן לוודא כי כל הדיווחים אכן נחקרו והקטינים נשואיהם טופלו וגם לא ניתן לעקוב אחר אופן הטיפול בהם. זאת ועוד, רישום כל הדיווחים המתקבלים היה מאפשר לפקיד הסעד ללמוד על פגיעות חוזרות ונשנות בקטין, ובדרך זו לאתר פגיעה שלא אותרה לאחר הדיווח הראשון.

טיפול הרשויות המקומיות בהגנה על קטינים ועל זקנים חסרי ישע בתחומן

עיריית חולון הודיעה בתשובתה כי ניתנה הוראה לבצע רישום מרוכז של הדיווחים על פגיעות בקטינים באופן שניתן יהיה לדעת אילו מהם הגיעו ומה הפעולות שנעשו בעקבותיהם.

(ב) המחלקה לשירותים חברתיים בעיריית קריית מלאכי ניהלה משנת 2009 רישום ידני חלקי של דיווחים שהתקבלו מגורמי חוץ; למשל, לא נרשמו דיווחים שהתקבלו מהמשטרה. בשנת 2009 נכללו ברישום זה 28 מ-62 הדיווחים שפקידת הסעד טיפלה בהם באותה השנה. לכן לא ניתן לוודא אם כל הדיווחים אכן נחקרו והקטינים נשואיהם טופלו וגם לא ניתן לעקוב כראוי אחר אופן הטיפול בהם. לדוגמה:

ביולי 2009 שלחה המשטרה בפקס מכתב אל פקידת הסעד לחוק הנוער בעיריית קריית מלאכי ובו דיווחה על אלימות פיזית של אב כלפי בנו החורג בן ה-14. במכתב צוין כי הוא נשלח לאחר שנמסר לפקידת הסעד גם דיווח טלפוני על האירוע, ובשיחה הטלפונית עמה היא הודיעה כי "תבצע התערבות טיפולית להכרת המשפחה". נמצא כי במחלקה לשירותים חברתיים לא היה כל מידע על קטין זה וגם לא רישום על קבלת הדיווחים בעניינו לא באמצעות הטלפון ולא בככתב.

(ג) המחלקה לשירותים חברתיים בעיריית רמלה לא ניהלה רישום מרוכז של הדיווחים על חשד לפגיעה בקטינים שהתקבלו מגורמים שונים. לכן אי אפשר לוודא שכל הדיווחים אכן נחקרו והקטינים נשואיהם טופלו ואף לא לעקוב אחר אופן הטיפול בהם.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית חולון, קריית מלאכי ורמלה כי פרסום בציבור בנושא אופן העברת מידע על חשד לפגיעה בקטינים וטיפול נאות בהעברת הדיווחים המתקבלים לפקיד סעד לחוק הנוער הם אמצעים חיוניים במערכת ההגנה על קטינים מפני התעללות והזנחה; רישום מרוכז של כל הדיווחים מאפשר לעקוב אחר הטיפול בקטינים שנפגעו. זאת ועוד, רישום כל הדיווחים המתקבלים מאפשר לפקידת הסעד לחוק הנוער ללמוד על פגיעות חוזרות בקטין, ובדרך זו לאתר פגיעה בקטין שלא אותרה לאחר הדיווח הראשון. על העיריית לפעול לאלתר להפעלה נאותה של אמצעים אלה כדי לאפשר להעניק לקטינים שנפגעו את ההגנה והטיפול הנדרשים להם.

משרד הרווחה הודיע בתשובתו כי הוא מגבש טופס ממוחשב לרישום כל דיווח על קטין בסיכון המגיע למחלקה לשירותים חברתיים, הכולל דיווחים חוזרים ועילות דיווח, והוא יופעל מינואר 2012.

מידע מגורמי טיפול עירוניים

משרד מבקר המדינה פנה לשני גורמים המטפלים בילדים ובנוער בסיכון בעיריית שניבדקו - היחידה לקידום נוער וקציני הביקור הסדיר לשילוב בני נוער שנשרו ממסגרות החינוך במוסדות חינוך - בבקשה ללמוד על מודעותם לנושא ועל אופן הדיווח על קטינים שלגביהם עלה, במסגרת עבודתם, חשד להתעללות או להזנחה.

מנתוני גורמי הטיפול האמורים בעיריית חולון, קריית מלאכי ורמלה עולה כי בשנת 2010 היו בטיפולם כ-1,600, 430 ו-1,010 קטינים, בהתאמה; באותה תקופה הם דיווחו לפקידת הסעד לחוק הנוער על 2, 4 ו-33 מקרים של חשד להתעללות בקטין או הזנחתו, בהתאמה.

הפער בין מספר הקטינים בסיכון שבטיפול גורמי החינוך האמורים ובין המספר הזעום של המקרים שדווחו לפקיד הסעד לחוק הנוער עשוי להעיד על חוסר מודעות לנושא בקרב גורמים אלו ועל כשל בהכשרתם להכרת נושא כאוב זה. גורמי הטיפול האלו פועלים בקרב ילדים ובני נוער בסיכון, ואם יינתנו בידיהם הכלים לזיהוי אותות מצוקה בעקבות התעללות או הזנחה, הם ישמשו בעבורם אמצעי ראשון במעלה לאיתור קטינים שחוו התעללות או הזנחה. על העיריות שנבדקו לפעול לאלתר, בשיתוף עם משרד החינוך ומשרד הרווחה, להעלאת המודעות לנושא זה בקרב גורמי טיפול אלו ולהכשרתם לאיתור נפגעים. לנוכח הנתונים האמורים, על משרד החינוך ומשרד הרווחה לבחון את הצורך בהכשרה נאותה של גורמי הטיפול האלו בנושא זה.

המרכז לטיפול באלימות במשפחה ומניעתה

אלימות במשפחה יכולה לבוא לידי ביטוי ביחסים בין בני זוג, אך היא מתבטאת לעתים גם באלימות ילדים כלפי הוריהם הזקנים או באלימות הורים כלפי ילדיהם הקטינים. משרד הרווחה התייחס, בהוראותיו בתע"ס, לנושא המניעה והטיפול בתופעת האלימות במשפחה. לצורך זה הקים המשרד, במסגרת המחלקות לשירותים חברתיים ביישובים שונים, "מרכז לטיפול ולמניעת אלימות במשפחה" (להלן - המרכז למניעת אלימות)³⁸.

בעיריות חולון, קריית מלאכי ורמלה פועל מרכז למניעת אלימות. בחולון וברמלה פועלים המרכזים מאז שנות התשעים של המאה העשרים, ובשנת 2010 טופלו בהם כ-350 וכ-120 נפגעים, בהתאמה; בקריית מלאכי החל המרכז לפעול ביוני 2010 ומאז ועד מועד סיום הביקורת טופלו בו 10 משפחות.

נמצא כי המרכזים למניעת אלימות בשלוש העיריות לא ניהלו רישום של דיווחים לפקיד הסעד וממילא לא ניתן לדעת כמה דיווחים היו ובאילו נושאים, ואף לא לבדוק את הטיפול בנפגעים. המרכזים גם לא וידאו שפקיד הסעד קיבל את דיווחיהם וטיפול בנשואיהם.

עובדות המרכז למניעת אלימות בעיריות חולון, קריית מלאכי ורמלה העלו מזכרונן, לבקשת משרד מבקר המדינה, שמות של חמישה, שלושה וארבעה קטינים, בהתאמה, שדיווחים על חשד לפגיעה בהם הועברו לפקיד הסעד לחוק הנוער.

נמצא כי אחד מהדיווחים של המרכז למניעת אלימות ברמלה כלל לא נרשם במחלקה לשירותים חברתיים וממילא לא טופל. להלן הפרטים:

במכתב ממאי 2010 דיווחה מנהלת המרכז למניעת אלימות למנהלת המחלקה לשירותים חברתיים על מטופלת שסיפרה כי בעלה ניסה כמה פעמים לחנוק את ילדיהם. בסיכום הדיווח כתבה מנהלת המרכז: "מדובר בגבר חולה נפש ופוגע פיזית, מילולית ורגשית בילדים ובאשה". המכתב היה ממוען לשלושה מכותבים במחלקה שאחת מהם היא פקידת הסעד לחוק הנוער. בדיון שנערך במרכז ביוני 2010 עלה גם נושא אופן הטיפול במטופלת זו ונכחו בו גם מנהלת המחלקה וסגניתה.

38 סעיף 11א(ב) בחוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א-1991, קובע כי "המרכז לטיפול ולמניעת אלימות במשפחה מטעם המחלקה לשירותים חברתיים" הוא אחד מגורמי הטיפול שיש להפנות אליו את מי שנפגע מאלימות במשפחה.

טיפול הרשויות המקומיות בהגנה על קטינים ועל זקנים חסרי ישע בתחומן

בדיון נקבע כי בטיפול "יעורבו ראש צוות ועו"ס סביב החשש לקטינים". נמצא כי פקידת הסעד לחוק הנוער לא הכירה כלל את הדיווח הזה ולא הייתה מעורבת בהגנה על הקטינים במשפחה זו. גם שני הגורמים האחרים במחלקה לא פעלו בנושא זה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית רמלה כי מידע על התעללות בקטינים שהגיע לכמה גורמים במחלקה, מן הראוי היה שיעורר באופן מידי את הצורך בחקירה של פקיד הסעד. על העירייה לדאוג לכך שהוראות התע"ס ייושמו כראוי ולא ייווצר מצב שמידע מגיע למחלקה ואינו נחקר.

המידע במרכז למניעת אלימות הוא מאגר מידע חשוב למקרים של התעללות בקטינים וכן בזקנים. על העירייה לדאוג לכך שרישום המידע יהיה מלא, שינוהל מעקב אחר הדיווחים המועברים למחלקות לשירותים חברתיים ושכל אחד מהדיווחים ייחקר כנדרש, וזאת כדי שיהיה אפשר לתת לנפגעים את ההגנה והטיפול המתאימים. על משרד הרווחה לקבוע נהלים שיחייבו את המרכזים למניעת אלימות לנהל את הרישום האמור ולדאוג לאכיפתם.

מידע מגורמי טיפול חוץ-עירוניים

כמה גורמי טיפול מחוץ לעיריית - משטרה, בתי חולים, תחנות לבריאות המשפחה וקופות חולים - המציאו למשרד מבקר המדינה, לבקשתו, נתונים מזהים של קטינים המתגוררים בתחומי העיריית חולון, קריית מלאכי ורמלה וחוו לכאורה התעללות או הזנחה ומידע עליהם נשלח לפקיד סעד לחוק הנוער. עוד המציאו גורמים אלה, למעט התחנות לבריאות המשפחה, נתונים של זקנים שחוו לכאורה התעללות או הזנחה. גורמי הבריאות האמורים המציאו למשרד מבקר המדינה, לבקשתו, נתונים של קטינים וזקנים משלושה יישובים נוספים, שלכאורה נפגעו (ראו להלן). בתי החולים התבקשו להמציא את נתוניהם של כל הקטינים והזקנים שמידע על התעללות בהם או הזנחתם הועבר לפקיד הסעד.

דיווחי המשטרה על חשדות להתעללות או להזנחה

1. כאמור, בנובמבר 2007 פרסם מבקר המדינה דוח על טיפולן של עיריית אריאל והמשטרה בדיווח על קטינות הנתונות בסיכון. בנוגע לתפקוד המשטרה קבע מבקר המדינה בדוח: "מן הראוי שתקבע נהלים מפורטים באשר לטיפול בדיווחים שהיא מקבלת על ילדים בסיכון ובאשר לאופן מסירת המידע על ידה לפקיד הסעד ברשות המקומית. בעניין זה יש לקבוע את המועד האחרון למסירת הדיווח לפקיד הסעד, ואת החובה לקבל מפקיד הסעד אישור על קבלת הדיווח".

בינואר 2008 דנה כאמור ועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה בדוח זה. בדיון הודיעו נציגי המשטרה כי נוהל המשטרה בנושא הדיווח לפקיד סעד לחוק הנוער על ילדים בסיכון³⁹ תוקן; בנוהל נקבעו אופן הדיווח, אישור קבלתו והגבלת זמן העברתו לפקיד סעד לשני ימי עבודה.

בסיכום הדיון הודיעה ועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה למשטרה כי היא רואה בנוהל האמור "מהלך זמני", ומצפה לראותו מעוגן בפקודות הקבע של המשטרה עד יוני 2008.

39 נוהל מס' 03.300.210 - "הטיפול המשטרתי בעבירות אלימות שמבוצעות נגד קטינים על ידי האחראים עליהם במשפחה ובמסגרות חינוך וטיפול".

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת (ינואר 2011), שלוש שנים לאחר המועד שקבעה הוועדה, לא עוגן הנוהל בפקודות הקבע של המשטרה ואף לא נכללה בהן הפניה לנוהל זה.

2. בסעיף 368ד(ז) לחוק העונשין נקבע: "הגיע למשטרה מידע לפי סעיף זה תעביר אותו לפקיד סעד, ולא תפעל לפני שתיוועץ בפקיד הסעד אלא אם כן נדרשת פעולה מיידית שאינה סובלת דיחוי; אין בפעולה מיידית כאמור כדי לשלול את חובת העברת המידע לפקיד סעד"⁴⁰ והתייעצות עמו לאחר מכן".

המשטרה המציאה למשרד מבקר המדינה, לבקשתו, נתונים מזהים של קטינים וזקנים המתגוררים בתחומי שלוש מהעיריות שנבדקו - חולון, קריית מלאכי ורמלה, שנפגעו לכאורה בידי האחראים להם בשנים 2008 עד מחצית 2010 (להלן - התקופה הנסקרת). הדיווחים על קטינים וזקנים אלה הגיעו למשטרה מגורמים שונים, והם התייחסו ל-96 קטינים וזקנים מחולון⁴¹, 21 קטינים מקריית מלאכי ו-31 קטינים מרמלה.

נמצא כי המשטרה לא העבירה את המידע הנוגע ל-3 דיווחים על קטינים מחולון, ל-5 מקריית מלאכי ול-12 מרמלה לפקיד הסעד לחוק הנוער במחלקות לשירותים חברתיים בעיריות אלה.

להלן פרטי דיווחים שלא הועברו למחלקה לשירותים חברתיים בעיריית רמלה:

(א) ביוני 2008 התלונן נער בן 17 במשטרה שאביו תקף אותו, בעט בפניו וגרם לו לחתך בשפה העליונה. המשטרה החליטה לסגור את התיק משום שמדובר באירוע חד-פעמי ולא העבירה את המידע לפקיד הסעד לחוק הנוער.

(ב) משרד מבקר המדינה בדק באופן אקראי עשרה תיקים של נפגעים תושבי רמלה שנתוניםהם הומצאו לידיו. נמצא כי על שניים מהקטינים נשואי התיקים האמורים העבירה המשטרה דיווחים לפקיד הסעד לחוק הנוער רק בספטמבר 2010, כעשרה חודשים וכשלושה חודשים, בהתאמה, לאחר המועד שהגיע המידע למשטרה, וזאת רק בעקבות ביקורת במשטרה בנושא זה.

3. בנוהל המשטרה האמור - "הטיפול המשטרתי בעבירות אלימות שמבוצעות נגד קטינים על ידי האחראים עליהם במשפחה ובמסגרות חינוך וטיפול" - נקבע כי לאחר קבלת דיווח על חשד לפגיעה בקטין על ידי האחראי לו "תשלחנה באמצעות פקס או באמצעי מידי אחר הודעות בכתב לפקיד הסעד... ההודעה תשלח בהקדם האפשרי ולא יאוחר משני ימי עבודה מקבלת הדיווח". עוד נקבע בנוהל כי "השוטר שולח ההודעה לפקיד הסעד, יוודא טלפונית את קבלת ההודעה, שם המקבל, שם פקיד הסעד המטפל, ושעת קבלת הדיווח. מזכר עם פרטים אלו יצורף לתיק החקירה".

(א) ממסמכי המשטרה עולה כי היא שלחה לפקיד הסעד בחולון, בקריית מלאכי וברמלה 93, 16 ו-19 דיווחים, בהתאמה. נמצא כי פקיד הסעד לחוק הנוער בשלוש הערים האלו לא קיבלו 10, 6 ו-1 מהדיווחים שנשלחו אליהם, בהתאמה.

40 כאמור, פקיד סעד לחוק הנוער מטפל בדיווחים על קטינים; פקיד סעד לחוק ההגנה על חוסים, התשכ"ו-1966, מטפל בדיווחים על זקנים.

41 הנתונים הנוגעים לנפגעים מחולון היו מהשנים 2009 ו-2010. ארבעה מהדיווחים היו על זקנים.

מבדיקה בתחנות המשטרה שבערים אלה עולה כי הן נהגו להעביר את הדיווחים לפקיד הסעד לחוק הנוער בפקס⁴², אך לא וידאו טלפונית שהדיווח התקבל וממילא לא נמצא בתיקיהן המזכר האמור, וזאת שלא לפי הוראות הנוהל המשטרה.

(ב) מהמסמכים שהמציאה המשטרה למשרד מבקר המדינה עולה כי דיווחים רבים הועברו לפקיד הסעד לחוק הנוער זמן רב לאחר שהמידע על חשד להתעללות בקטין או הזנחתו הגיע למשטרה, וזאת שלא לפי הוראות הנוהל המשטרה.

44 מ-128 הדיווחים שהמשטרה שלחה לפקיד הסעד לחוק הנוער בעיריות חולון, קריית מלאכי ורמלה שוגרו אליהם זמן רב - כחודש עד תשעה חודשים - לאחר המועד שהמשטרה קיבלה אותם. להלן דוגמה:

אם לארבעה ילדים הלומדים בחטיבה צעירה בקריית מלאכי התלוננה במשטרה באפריל 2010 על אלימות קשה מצד בעלה כלפיה וכלפי ילדיה. ביולי 2010 דיווחה חוקרת ילדים כי האב היכה את ילדיו בחגורה עד זוב דם.

נמצא כי המשטרה שלחה לפקיד הסעד לחוק הנוער הודעה בכתב על הפגיעה בילדים רק באוגוסט 2010, למעלה מארבעה חודשים לאחר קבלת התלונה מהאם.

המשטרה הודיעה בתשובתה כי "לאחרונה, הופץ רענון לשטח לגבי הנחיות הנוגעות לממשקי העבודה עם גורמי הרווחה, ובפרט פקיד הסעד, וההנחיות בנושא זה יחודרו שוב".



מהממצאים עולה כי המשטרה לא הטמיעה בקרב מקבלי הדיווחים על קטינים ועל זקנים חסרי ישע שנפגעו את חובת הדיווח לפקיד הסעד הקבועה בחוק ואת אופן הדיווח שנקבע בנוהל המשטרה.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את אי-העברת המידע מהמשטרה לפקיד הסעד לחוק הנוער בדבר קטינים שנפגעו, שלא לפי הוראות החוק, את העברת המידע לפקיד הסעד זמן רב לאחר קבלתו ואת התקשורת הלקויה בין המשטרה לפקיד הסעד שהביאה לידי כך שכמה מדיווחי המשטרה לא התקבלו במחלקות לשירותים חברתיים בעיריות. מחדלים כאלה עלולים לפגוע ביכולתה של המערכת להגן על קטינים או זקנים חסרי ישע שנפגעו ולהעניק להם את הטיפול המתאים. פעולות הדיווח שנעשו שלא לפי הוראות הנוהל המשטרה מלמדות כי הוראותיו לא הוטמעו בקרב השוטרים המדווחים וכי דרישת ועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה שלא מולאה - לקבוע את הנוהל במסגרת פקודות הקבע של המשטרה - חיונית לקיום הוראות אלה. על המשטרה להטמיע בקרב השוטרים הממונים על הקשר עם פקיד סעד את חובת הדיווח הקבועה בחוק ואת אופן הדיווח שנקבע בנוהל, ולקבוע את הוראות הנוהל בפקודות הקבע שלה.

42 תחנת המשטרה בחולון נוהגת לשלוח את הדיווח גם בדואר.

דיווחים של גורמי בריאות על חשדות להתעללות או להזנחה

בתי חולים

1. כאמור משרד הבריאות פרסם את חוזר הקטינים שנועד להסדיר את דרכי האיתור והטיפול של בתי החולים ושירותי הבריאות⁴³.

2. משרד הבריאות פרסם חוזר מנכ"ל נוסף בנובמבר 2003 שעניינו "נוהל טיפול בזקנים נפגעי התעמרות" (להלן - חוזר הזקנים) שנועד להגביר את המודעות לתופעה זו ולמנוע התעללות בזקנים או הזנחתם. בנוהל נקבעו דרכי האיתור והטיפול של בתי חולים ושירותי בריאות בקהילה; אופן העברת דיווחיהם לפקיד הסעד ולמשטרה בכל מקרה שמתעורר חשד להתעללות בזקן בידי בן משפחה, מטפל או אחראי אחר. עוד נקבעו בנוהל כל מיני פגיעות שהוגדרו כהתעמרות פיזית, נפשית או כלכלית וכהזנחה.

בחוזר הזקנים נכללה הוראה בדבר חובת הדיווח לפקיד סעד או למשטרה על זקנים שעלה חשד להתעללות בהם או להזנחתם. בחוזר משרד הבריאות שפורסם ביולי 2006 בדבר "חובת ההודעה על נפגעי אלימות במשפחה, ניצול מיני והזנחה של קטינים וחסידי ישע" (להלן - חוזר חובת ההודעה) נקבע כי "ההודעה לפקיד הסעד ו/או למשטרה תימסר טלפונית, ותאושר מיד בכתב... על הגורם המדווח לוודא כי פנייתו לפקיד הסעד או למשטרה התקבלה והיא מטופלת".

3. בחוזר הקטינים נכללו הנחיות לגורמי הבריאות - בתי חולים, קופות חולים ותחנות לטיפול במשפחה - הנוגעות לאופן העברת הדיווחים לפקיד הסעד לחוק הנוער על קטינים שבמסגרת הטיפול בהם עלה חשד להתעללות או להזנחה: "הודעה לפקיד הסעד ו/או למשטרה תימסר טלפונית, ותאושר מיד בכתב... על הגורם המדווח לוודא כי פנייתו לפקיד הסעד או למשטרה התקבלה והיא מטופלת".

נמצא כי ההנחיות בחוזר הקטינים ובחוזר חובת ההודעה לא הוטמעו בקרב גורמי הבריאות, והם העבירו דיווחים בכל מיני דרכים: בטלפון, במכתב, בפקס או בדואר אלקטרוני. אחדים וידאו בשיחה טלפונית עם פקיד הסעד את קבלת הדיווח ואחרים לא עשו זאת. לפי הנתונים שהתקבלו מהרשויות המקומיות שנבדקו, חלק גדול מהדיווחים שגורמי הבריאות העבירו לפקיד הסעד ברשויות המקומיות לא התקבלו, וממילא ייתכן שלא ניתנו לנפגעים נשואי הדיווחים ההגנה והטיפול שהם נזקקו להם (ראו להלן).

4. מבירורים שנעשו בשירותים הסוציאליים של שישה בתי חולים שנכללו כאמור בביקורת נמצא כי הם לא נהגו לוודא שדיווחיהם אמנם התקבלו במחלקות לשירותים חברתיים, למעט בית חולים שניידר, וזאת שלא לפי הוראות הנוהל של משרד הבריאות. בששת בתי החולים נהגו להעביר בטלפון דיווח תמציתי ראשוני לפקיד סעד או לעו"ס רלוונטי, ולאחריו נשלח דיווח מפורט בכתב - בבתי החולים וולפסון, אסף הרופא ושניידר נשלח הדיווח באמצעות פקס; בבית חולים העמק נשלח הדיווח לפעמים בדואר ולפעמים בפקס; בבית חולים שיבא נשלח הדיווח בדואר; ובבית חולים סורוקה נשלח הדיווח בכמה דרכים - בפקס או בדואר או בדואר אלקטרוני.

רק בבית חולים שניידר נהגו העו"סים לוודא טלפונית את קבלת הדיווח בפקס ולרשום בטופס מיוחד את פרטי המוודא, את מקבל הדיווח ואת מועד השיחה.

43 ראו פתיח לפרק "איתור יזום של קטינים שנפגעו".

בעקבות הביקורת הודיע, בדצמבר 2010, השירות הסוציאלי בבית החולים אסף הרופא למשרד מבקר המדינה כי הוא החליט כי כל דיווח לפקיד סעד יישלח בדואר ובפקס בעת ובעונה אחת; עובדי השירות הסוציאלי יודאו טלפונית כי הפקס התקבל וירשמו בתיק המטופל את שם פקיד הסעד או העו"ס שוידא עמו את קבלת הפקס ואת מועד השיחה. עוד הוחלט לקיים "ישיבות עבודה עם פקידי סעד מאזור..." [בית החולים] על מנת לבסס את תהליכי העבודה ודרכי ההתקשרות". בתשובתו ממרץ 2011 הוסיף השירות הסוציאלי כי בישיבות העבודה הקרובות ירעננו הנהלים הנוגעים לדיווחים על קטינים וחסרי ישע. הכול כדי להביא לידי "שיתוף פעולה ועבודה יעילה וטובה בין בי"ח לרווחה וימנעו מקרים כפי שדווח בדוח מבקר המדינה".

השירות הסוציאלי בבית חולים וולפסון הודיע כי בסוף שנת 2010 הונהגה בו החובה לוודא טלפונית את קבלת הדיווח אצל פקיד הסעד. בתשובתו מאפריל 2011 הוסיף בית החולים כי בעקבות הערות הביקורת הוא כתב נוהל בעניין זה, הכולל דרישה לאישור קבלת הדיווח ולמילוי "טופס משוב".

קופות חולים

מבירורים שנעשו בהנהלות קופות החולים נמצא כי הקופות הפיצו נהלים לעובדיהן בדבר אופני הדיווח לפקיד סעד על חשד להתעללות בקטין ובחסר ישע או להזנחתו:

1. בנוהל קופת חולים מכבי⁴⁴ חויב העובד לדווח טלפונית לפקיד הסעד בתוך 48 שעות, בצירוף הודעה בכתב. בנוהל לא נקבע כי העובד חייב לוודא את קבלת ההודעה. מנהלת שירותי הרווחה בקופת חולים מכבי הבהירה כי בפועל העובדים נוהגים לוודא את קבלת הדיווח, אף שהדבר לא תועד.

2. בנוהל קופת חולים מאוחדת⁴⁵ נקבע כי הדיווח לפקיד הסעד יימסר גם בטלפון וגם בכתב, אך לא נקבע משך הזמן המרבי להעברת הדיווח ולא נקבעה החובה לוודא כי הדיווח בכתב התקבל. ממסמכי קופת חולים מאוחדת ברמלה עולה כי עובדיה דאגו לוודא טלפונית את קבלת הדיווח אצל פקיד הסעד.

3. קופת חולים כללית הכינה במועד הביקורת נוהל "איתור וטיפול בנפגעי אלימות במשפחה של קטינים, נשים קשישים וחסרי ישע" המחליף נוהל לא עדכני. בנוהל נכללו הוראות בדבר חובת הדיווח לפקיד הסעד, אך לא נקבע בו אופן הדיווח ולא נקבעה בו החובה לוודא כי הדיווח התקבל. יצוין כי במדריך⁴⁶ שהפיץ מחוז מרכז של קופת חולים כללית לעובדי נקבע כי הדיווח לפקיד סעד ייעשה בפקס ו"על הגורם המדווח לוודא כי פנייתו בכתב לפקיד הסעד/למשטרה התקבלה ולרשום זאת בתיק המטופל".

44 נוהל טיפול בנפגעי אלימות במשפחה, עבירות מין או תקיפה אחרת (מס' 05-01-20).

45 נוהל איתור זיהוי וטיפול בקטינים נפגעי התעללות והזנחה (מס' 08-03-20) ונוהל איתור זיהוי וטיפול בזקנים וחסרי ישע נפגעי התעמרות (מס' 002-02-20).

46 "מדריך לאיתור, זיהוי וטיפול בקטינים/חסרי ישע נפגעי התעללות והזנחה", קופ"ח כללית מחוז מרכז (נערך על ידי ד"ר בלייכמן איגור - עו"ס מחוז).

על משרד הבריאות לדאוג שגורמי הבריאות יקבעו נהלים מפורטים שיתאמו להוראות חוזרי מנכ"ל המשרד. נהלים אלה יכללו את אופן העברת המידע מגורמי הבריאות לפקיד הסעד על חשדות להתעללות בקטינים או בזקנים חסרי ישע או להזנחתם, וכן וידוא הגורם המדווח שהמידע אמנם הגיע ליעדו. עוד על משרד הבריאות לדאוג להטמעת הנהלים האלה בקרב עובדי השירותים הסוציאליים בכתי החולים, בקופות החולים ובתחנות לבריאות המשפחה.

משרד הבריאות הודיע בתשובתו כי "בשירותי בריאות הציבור נבנה טופס אחיד להפנייה לפקיד סעד כולל בקשה להחזיר תשובה על טיפול, וזאת מתוך מחשבה על בניית רצף טיפולי ומשוב. הטופס טרם עובד ברמה הארצית עם הרווחה ליישום בפועל", והמשיך כי ישקול "להוסיף תרשים זרימה של התהליך מהאיתור/החשד הראשוני ועד לקבלת הטיפול וסגירת המעגל ע"י מתן משוב מהגורם המטפל".

הנהלת שירותי בריאות כללית, שבבעלותה גם בתי החולים העמק, שניידר וסורוקה, הודיעה בתשובתה ממאי 2011 כי "בשירותי בריאות כללית הוכן נוהל 'איתור וטיפול בנפגעי אלימות במשפחה - של קטינים, נשים, קשישים וחסרי ישע' הנמצא בימים אלו בסבב אישורים כמקובל". בנוהל יכללו, בין היתר, אופן העברת הדיווח והדרך שבה יש לוודא את קבלתו.

בתשובתה ממאי 2011 הודיעה קופת חולים מכבי כי היא מקבלת את ההמלצה בדבר הצורך בקביעת דרכי תקשורת בין משרד הרווחה לקופות, כדי להבטיח טיפול מקצועי לכל קטין או חסר ישע נפגע אלימות במשפחה. לנוהל קופת החולים יתווסף המשפט "על הגורם המדווח לוודא כי פנייתו לעובד סוציאלי לפי חוק הנוער/חוק ההגנה או למשטרה התקבלה והיא מטופלת".

קופת חולים מאוחדת הודיעה בתשובתה ממאי 2011 כי היא מקפידה על ביצוע הנחיות משרד הבריאות. כדי לשפר עוד יותר את ההליכים, הדיווח יועבר באמצעות דואר רשום מהיר והעובדים יעקבו אחר הרישומים האלקטרוניים באתר הדואר; הדיווח יועבר בד בבד בפקס, ואישור קבלה יתוויק בתיק המטופל; תיערך שיחה טלפונית עם העו"ס ברשות המקומית כדי לוודא כי החומר התקבל. ההליך כולו יתועד בתיק המטופל.

הטיפול בדיווחי גורמי הבריאות

בתי חולים

שישה בתי חולים - אסף הרופא, וולפסון, שיבא, העמק, שניידר וסורוקה - המציאו למשרד מבקר המדינה, לבקשתו, נתונים מזהים של 1,817 קטינים ו-144 זקנים שטופלו בהם בתקופה הנסקרת ודיווחים עליהם נשלחו לפקדי הסעד בעקבות חשד להתעללות בהם או להזנחתם. לבקשת המשרד פירטו בתי החולים את היישובים שמתגוררים בהם המטופלים, ואליהם נשלחו הדיווחים, ואת מועדי משלוח הדיווחים לפקדי הסעד. מהנתונים עולה כי הקטינים האלה מתגוררים בתחומי 131 רשויות מקומיות, וב-43 מהן מתגוררים גם זקנים שנפגעו.

טיפול הרשויות המקומיות בהגנה על קטינים ועל זקנים חסרי ישע בתחומן

להלן ריכוז נתוני בתי החולים:

מספר הדיווחים*		בית החולים
קטינים	זקנים	
263	52	אסף הרופא
283	34	וולפסון
360	20	שיבא
111	21	העמק
656	-	שניידר
144	17	סורוקה
1,817	144	סך הכול

* במספרי הדיווחים לא נכללו דיווחים שלא צוינה בהם הרשות המקומית שהדיווח נשלח אליה ובתחומה מתגורר המטופל.

משרד מבקר המדינה שלח לכל אחת מהרשויות המקומיות האלו את הנתונים המזהים של הקטינים והזקנים בתחומן, שהתקבלו מבתי החולים, וביקש להעביר אליו את מועדי קבלת הדיווח מבית החולים ואת אופן הטיפול בו. עד מועד סיום הביקורת (ינואר 2011) נענו 121 מ-131 הרשויות. מפאת אי-היענותן של 10 רשויות מקומיות לבקשתו של משרד מבקר המדינה, לא נמצא מידע על 38 מ-1,817 הדיווחים על קטינים ועל 16 מ-144 על זקנים. מניתוח הנתונים שהתקבלו מהרשויות המקומיות עלו הממצאים האלה:

1. 695 (39%) מ-1,779 הדיווחים הנוגעים לקטינים ו-24 (19%) מ-128 הדיווחים הנוגעים לזקנים, שלכאורה נפגעו, לא היו מוכרים במחלקות לשירותים חברתיים של הרשויות המקומיות וממילא לא נחקרו, וייתכן שהנפגעים לא קיבלו את ההגנה והטיפול שאולי נזקקו להם.

2. הרשויות המקומיות האלו התבקשו כאמור להמציא למשרד מבקר המדינה את מועדי קבלת הדיווחים. בתשובותיהן נרשמו מועדים של 830 מ-1,084 דיווחים על קטינים שהרשויות קיבלו, ו-54 מ-104 דיווחים על זקנים. נמצא כי 199 דיווחים על קטינים התקבלו לאחר למעלה משבוע מהמועדים שדיווחו בתי החולים, מהם 126 לאחר למעלה מחודש. 21 מ-54 דיווחים על זקנים התקבלו לאחר למעלה משבוע, ומהם 16 לאחר למעלה מחודש.

גורמי בריאות בעיריות שנבדקו

נוסף על הנתונים האמורים של בתי החולים המציאו קופות החולים והתחנות לבריאות המשפחה בתחומי שש העיריות שנבדקו למשרד מבקר המדינה נתונים של קטינים וזקנים שדיווחים על חשד להתעללות בהם או להזנחתם נשלחו לפקיד הסעד.

בביקורת במחלקות לשירותים חברתיים בשש העיריות - אור יהודה, בת ים, חולון, חיפה, קריית מלאכי ורמלה - נבדקה קבלת הדיווחים שנשלחו מגורמי הבריאות. להלן הממצאים:

1. חמישה מבין שישה בתי החולים האמורים שלחו בתקופה הנסקרת לפקיד הסעד בשש העיריות 340 דיווחים על קטינים או זקנים שחוו לכאורה התעללות או הזנחה.

משובות העיריות האמורות עולה כי 162 מהדיווחים - כמחציתם - לא התקבלו במחלקות לשירותים חברתיים. לכן הדיווחים לא נחקרו וייתכן שלא ניתנו לנפגעים ההגנה והטיפול שנוקדו להם.

(א) בתי החולים אסף הרופא, שיבא ושניידר המציאו למשרד מבקר המדינה נתונים של 69 קטינים ו-6 זקנים המתגוררים ברמלה, שדיווחים על פגיעה בהם הועברו למחלקה לשירותים חברתיים; 68 מהדיווחים הועברו מבית חולים אסף הרופא.

בבדיקה של המחלקה לשירותים חברתיים ברמלה בדיווחי בתי החולים נמצא כי 38 מ-75 הדיווחים לא התקבלו במחלקה; 34 מתוך ה-38 נשלחו מבית חולים אסף הרופא.

(ב) משהתברר למנהלת המחלקה לשירותים חברתיים ברמלה, בעת הביקורת, כי חלק גדול מדיווחי בתי החולים לא התקבלו, היא פנתה לשירות הסוציאלי בבית חולים אסף הרופא שממנו הגיעו כאמור רוב הדיווחים, וביקשה לקבל את העתקי הדיווחים שנשלחו ואינם מצויים במחלקה. בית חולים אסף הרופא נענה לבקשתה ובמועד הביקורת, בנובמבר 2010, המציא למחלקה העתקים של 32 מ-34 הדיווחים שהתבקש להמציא. הדיווחים שהתקבלו נבחנו בידי מנהלת המחלקה והיא הודיעה למשרד מבקר המדינה כדלהלן:

5 מהדיווחים התייחסו לקטינים המטופלים בידי המחלקה, אף שהדיווחים לא התקבלו; 7 מהדיווחים התייחסו לקטינים שהטיפול בהם מצוי בידי גורמי טיפול שמחוץ למחלקה, כמו תחנות לבריאות המשפחה; בנוגע לקטינים נשואי 11 מהדיווחים החליטה המחלקה, במועד הביקורת, כי אין מקום להתערבותה; 9 מהדיווחים העבירה מנהלת המחלקה לטיפול העו"ס.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי העובדה שקטינים מטופלים בידי גורם כלשהו מחוץ לעירייה אינה פוטרת את פקידת הסעד לחוק הנוער מלחקור את הדיווח בדבר חשד להתעללות או להזנחה שנשלח לגביהם, לקבוע את הטיפול המתאים להם ולעקוב אחר ביצועו. על פקידת הסעד לבצע מטלה זו לאלתר אף שחלף כאמור זמן רב ממועד הדיווח.

בתשובתה ממרץ 2011 הודיעה עיריית רמלה כי הדיווחים הועברו לחקירה נוספת בידי עו"ס במחלקה לשירותים חברתיים ועל סמך חקירתו ייקבעו דרכי ההתערבות.

(ג) להלן תיאור של 3 מ-9 הדיווחים שמנהלת המחלקה לשירותים חברתיים העבירה לטיפול עו"ס בעקבות הביקורת:

(1) ביולי 2008 דיווח בית החולים אסף הרופא על תינוקת בת שמונה חודשים שבעת הטיפול בה התגלתה בראשה "המטומה" (צבר דם קרוש הנגרם מחבלה) ללא כל סיבה נראית לעין. בנובמבר 2010, עם קבלת העתק הדיווח, נמצא כי המשפחה אינה מוכרת למחלקה ועו"סית התבקשה לאסוף מידע עדכני על מצב הפעוטה ומשפחתה.

טיפול הרשויות המקומיות בהגנה על קטינים ועל זקנים חסרי ישע בתחומן

(2) בדצמבר 2008 דיווח בית החולים על תינוקת בת שבועיים שבעת הטיפול בה נראה כי היא סובלת מהזנחה. עם קבלת העתק הדיווח, בנובמבר 2010, נמצא כי משפחת התינוקת אינה מוכרת במחלקה לשירותים חברתיים; למשפחה נפתח תיק לקוח במחלקה ועו"סית החלה לטפל בנושא.

(3) באפריל 2010 דיווח בית החולים על ילדה בת שש, ממשפחה מוכרת במחלקה לשירותים חברתיים, שנפצעה בטיול עם דודתה; בדיווח צוין כי "ברקע ידוע על ריבוי תאונות". בעקבות קבלת העתק הדיווח, בנובמבר 2010, התבקשה העו"סית לבחון את הנושא.

בנובמבר 2010, בעקבות הביקורת, הודיעה מנהלת המחלקה לשירותים חברתיים למשרד מבקר המדינה כי "נעשתה פנייה לביה"ח אסף הרופא בבקשה לשלוח דיווח לשתי כתובות פקס במחלקת הרווחה ולוודא קבלת הדיווח ע"י [הודעה טלפונית או במייל] לפק"ס [פקיד סעד] חוק נוער כדי להבטיח התייחסות מיידית".

2. משרד מבקר המדינה קיבל, לבקשתו, מקופות החולים כללית, מאוחדת ומכבי נתונים מזהים של 230 קטינים וזקנים תושבי שש ערים⁴⁷ שבעת הטיפול בהם עלה חשד להתעללות או להזנחה בתקופה הנסקרת, ודיווחים עליהם נשלחו לפקיד סעד במחלקות לשירותים חברתיים.

נמצא כי 132 (כ-57%) מהדיווחים לא היו מוכרים במחלקות לשירותים חברתיים בעיריית האלה. לכן הדיווחים לא נחקרו וייתכן שלא ניתנו לנפגעים ההגנה והטיפול שנוקדו להם. להלן דוגמה:

בספטמבר 2009 דיווחה רופאה בקופת חולים כללית לפקידת סעד לחוק הנוער במחלקה לשירותים חברתיים בעיריית רמלה על ילד בן 5 שאושפז עקב כווייה בכף היד מהתחשמלות, וזאת לאחר שאירע מקרה דומה כשנה קודם לכן. הרופאה שלחה למחלקה דיווח על ממצאיה הרפואיים והעלתה חשד להזנחה; בטופס הדיווח נרשם שמה של פקידת הסעד במחלקה שווידאו מולה את קבלתו. נמצא כי הדיווח לא היה מוכר במחלקה.

עוד נמצא כי כחודשיים קודם לכן (ביולי 2009) דיווח בית חולים אסף הרופא לפקידת הסעד במחלקה לשירותים חברתיים ברמלה על התחשמלות של אותו ילד לאחר ששיחק בכבל חשמל חשוף, איבד את הכרתו ונאלץ לעבור ניתוח להשתלת עור בכף ידו. בד בבד דיווח בית החולים על אחיו בן הארבע שטופל בבית החולים באותו מועד לאחר שנשפכו עליו מים רותחים בביתו. גם בית החולים העלה חשד להזנחה וסבר כי יש צורך בסיוע להורים ובהדרכתם.

בעקבות הביקורת הודיעה המחלקה לשירותים חברתיים בעיריית רמלה, בדצמבר 2010, כי "המשפחה לא מוכרת. הדיווח לא מוכר. המשפחה הוזמנה לעו"ס".

יוצא אפוא כי הטיפול במשפחה החל רק לאחר הביקורת - למעלה משנה לאחר מועד דיווחיהם של קופת חולים כללית ובית חולים אסף הרופא למחלקה.

3. תחנות לבריאות המשפחה שבתחום שלוש מהעיריות שנבדקו - חיפה, רמלה ובת ים - המציאו למשרד מבקר המדינה, באמצעות משרד הבריאות, נתונים מזהים של 67 פעוטות שבעת הטיפול בהם עלה חשד להתעללות או להזנחה ודיווחים עליהם נשלחו לפקיד סעד לחוק הנוער.

47 אור יהודה, בת ים, חולון, חיפה, קריית מלאכי ורמלה.

נמצא כי 33 (כ-50%) מהדיווחים לא היו מוכרים במחלקות לשירותים חברתיים בעיריות. ממילא, הדיווחים לא נחקרו וייתכן שלא ניתנו לנפגעים ההגנה והטיפול שנוקדו להם. להלן דוגמה:

בינואר 2010 דיווח בית חולים אסף הרופא לתחנה לבריאות המשפחה ברמלה (להלן - התחנה) על תינוק בן שלושה חודשים שאושפז עקב הקאה דמית ואי-עלייה סבירה במשקל; על גופו נמצאה "פריחה שהתבררה כפטרייה שכנראה לא טופלה". בחקירה שביצעה אחות התחנה בפברואר 2010 עלה כי אבי התינוק אינו עובד ועובר עברות רכוש. האב אינו מאפשר לאם ולילדים לצאת מהבית, נוהג באלימות כלפי האם, והילדים חיים בחדר מתמיד. הדיווח לימד על הזנחת התינוק ואלימות כלפי הילדים.

בינואר 2010 נשלח דיווח התחנה לפקידת הסעד לחוק הנוער ברמלה אך מתשובת העירייה עולה כי הוא לא התקבל. המידע הנוסף שקיבלה אחות התחנה בחקירתה בפברואר 2010, כאמור, התקבל בתחנה לשירותים חברתיים רק בדצמבר 2010 בעת שמשרד מבקר המדינה ביצע את הביקורת, ורק במועד זה החלה המחלקה לטפל בתינוק.

הטיפול בהגנה על התינוק החל במחלקה לשירותים חברתיים כשנה לאחר חקירת התחנה לבריאות המשפחה.

4. להלן נתונים מספריים מרוכזים של דיווחי גורמי הבריאות שלא התקבלו בשש העיריות שנבדקו:

הרשות המקומית	דיווחי בתי חולים		דיווחי שירותי בריאות בקהילה*	
	נשלחו	לא מוכרים	נשלחו	לא מוכרים
אור יהודה	55	30	15	13
בת ים	110	74	52 (9)	35 (7)
חולון	93	14	20	5
חיפה	5	5	127 (22)	88 (13)
קריית מלאכי	2	1	5	5
רמלה	75	38	78 (36)	19 (13)
סך הכול	340	162	297 (67)	165 (33)

* קופות חולים ותחנות לבריאות המשפחה. המספרים בסוגריים מתייחסים לדיווחי התחנות שנכללו בנתוני שירותי הבריאות בקהילה.

5. מנתונים אלה עולה כי גורמי הבריאות שלחו אל פקידת הסעד בשש העיריות 637 דיווחים, וכמחציתם - 327 - לא התקבלו. להלן התייחסויות גורמים מבוקרים לנתונים אלה.

טיפול הרשויות המקומיות בהגנה על קטינים ועל זקנים חסרי ישע בתחומן

(א) מנהלת המחלקה לשירותים חברתיים בעיריית אור יהודה, בתשובתה מינואר 2011, סברה כי "נפל כשל בהעברת הדיווחים על ידי בתי החולים ויתכן שעל משרד הבריאות לתת על כך את הדעת".

בתשובתו מאפריל 2011 הודיע בית החולים שיבא כי בחן את המסמכים הנוגעים לכמה מהדיווחים שנשלחו למחלקה לשירותים חברתיים באור יהודה, ומצא כי אין בידיו אישור על קבלת דיווחיו אך היה קשר עם המחלקה לשירותים חברתיים בעניינם של נשואי הדיווחים. עוד נכתב בתשובה: "הלקח שהופק על ידנו הוא שיש להקפיד יותר על וידוא קבלת החומר ללשכה [לשירותים חברתיים]".

(ב) מנהלת המחלקה לילד ולנוער בעיריית חיפה כתבה בתשובתה מדצמבר 2010: "בנושא העברת דיווחים ממערכת הבריאות, מתברר, שאין נוהל מסודר ומחייב להעברת הדיווחים. הדיווחים נעשים בכל מיני אמצעים: טלפונים, מכתבים, פקסים, הודעות וכו'. בכל מקרה אין מערכת הבריאות נוהגת לוודא את קבלת ההודעה ע"פ. הסעד. בשנה שעברה התחלנו בקשר עם קופות החולים לשם גיבוש טופס דיווח שיהיה מקובל על מערכת הבריאות והרווחה בכל הנושאים הקשורים באלימות: קשישים, קטינים במשפחה וכו'. ניסיון זה לא הצליח להפיק את הנוהל המצופה".

בתשובתו מינואר 2011 לפנייתו של משרד מבקר המדינה הודיע ראש עיריית חיפה כי העירייה תפעל בכמה מישורים: "העלאת הנושא למנכ"ל משרד הרווחה לקביעת נהלים מחייבים לדיווח בין משרד הרווחה למשרד הבריאות בכל הקשור להגנה על חסרי ישע"; העירייה תפעל כך גם ב"רמת המחוז" ו"ברמה המקומית".

(ג) עיריית חולון הודיעה בתשובתה כי "תנסה לבנות יחד עם הגופים המדווחים, מתווה מוסכם לפיו יועברו הדיווחים לפקיד הסעד ויבוצע גם אימות בדרך שתיקבע לגבי הגעתו ליעדו".

(ד) בנובמבר 2010, לנוכח הממצאים שהעלה משרד מבקר המדינה בעיריית רמלה, ועוד לפני סיום הביקורת, הודיעה מנהלת המחלקה לשירותים חברתיים בעיריית רמלה כי "הוכן והוכנס לשימוש טופס קליטה ומעקב לרישום הדיווחים המגיעים לפקיד סעד לחוק נוער... כל הדיווחים בעניין קטינים המגיעים [לפקיד סעד] לחוק נוער ירשמו בטבלה ויתויקו. מעקב יתבצע הן ברמה הפרטנית והן במסגרת רשימה מרוכזת בה יתועד סטטוס הטיפול". בתשובת העירייה ממרץ 2011 הוסיפה מנהלת המחלקה כי "בעקבות הביקורת ולצורך שיפור הממשק התקיימה ישיבה עם מפקחות על תחנות לבריאות המשפחה בעיר; נקבעו ישיבות עם אחיות התחנות לבריאות המשפחה ועם עובדי השירות הסוציאלי בבית חולים אסף הרופא לריענון נוהלי עבודה ודיווח; הגורמים שדיווחו לעירייה התבקשו לשלוח בעתיד את דיווחיהם לשני פקסים במחלקה ולוודא טלפונית שהדיווחים אמנם התקבלו".

(ה) משרד הרווחה הודיע בתשובתו כי הוא פועל לשפר את התקשורת בין המשטרה וגורמי הבריאות למחלקות לשירותים החברתיים, וכי הוא ידאג לפרסום הוראות בנושא בתע"ס. עוד הודיע משרד הרווחה כי בהוראת התע"ס הנוגעת לפקיד סעד המטפל בזקנים "צריך להוסיף הנחיות מפורטות לגבי אופן הטיפול בדיווחים. הנושא יטופל תוך 3 חודשים".



הממצאים שהועלו מציגים תמונה עגומה ומדאיגה שלפיה חלק גדול מהדיווחים שהמשטרה וגורמי הבריאות העבירו לפקיד הסעד ברשויות מקומיות לא היו ידועים במחלקות לשרותים חברתיים ולפיכך ייתכן שלא טופלו. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התקשורת הלקויה בין המשטרה וגורמי הבריאות - בתי חולים, קופות חולים ותחנות לבריאות המשפחה - ובין המחלקות לשרותים חברתיים ברשויות המקומיות. ההתנהלות הזאת גורמת לכך שמידע על קטינים וזקנים חסרי ישע שהועלה חשד שסבלו מהתעללות או מהזנחה לא נחקר וייתכן שהם אינם מטופלים. הוראות חוק העונשין בדבר חובת הדיווח על עברה בקטין או בחסר ישע בידי האחראי לו נועדו להגן עליהם; הכשלים הגורמים לכך שהדיווח לא יגיע ליעדו - פקיד הסעד - עלולים לשים לאל הוראות אלה ולמנוע מקטינים ומזקנים חסרי ישע את ההגנה שהם זכאים לה ואת הטיפול שהם זקוקים לו. על משרד הרווחה, בעצה אחת עם המשטרה ועם משרד הבריאות ובתיאום עם הנהלות בתי החולים וקופות החולים והתחנות לבריאות המשפחה, למצוא לאלתר אפיקי תקשורת בין הגורמים המדווחים ובין פקיד הסעד ברשויות המקומיות, שיבטיחו כי כל דיווח על קטין או זקן חסר ישע שנפגע יגיע ליעדו, שם הוא ייחקר כנדרש, והקטין או חסר הישע הנזקק להגנה ולטיפול יקבלם ללא כל דיחוי.

הממצאים האמורים ממחישים את הצורך בהנחיות מפורטות לפקיד הסעד בדבר אופן הטיפול בדיווחים על התעללות והזנחה, כפי שקבעו מבקר המדינה וועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה, כאמור. על משרד הרווחה לקבוע לאלתר בתע"ס הנחיות מפורטות וברורות לפקיד הסעד לחוק הנוער ולפקיד הסעד המטפלים בזקנים שעניין אופן הטיפול בדיווחים ולדאוג לאכיפתן.

חקירת פרטי הדיווחים

1. דיווחים על חשד להתעללות בקטין או להזנחתו מגיעים אל פקיד הסעד לחוק הנוער מאזרחים ומגורמי טיפול בקטינים. על פקיד הסעד מוטלת החובה, בראש ובראשונה, לחקור ולבחון את פרטי המידע שבדיווח כדי לאמת את החשד ולעמוד על היקף הפגיעה. לצורך זה נקבע בתע"ס כי "כל פנייה בדבר קטין אשר לכאורה הינו קטין נזקק מחייבת את פקיד הסעד לחוק הנוער בהתייחסות". השלב הראשון הוא שלב החקירה שבו "על פקיד הסעד לאסוף מידע על הקטין ומשפחתו ועל נסיבות המקרה שהובא לידיעתו".

בתע"ס נקבע כי "פקיד הסעד או העו"ס המטפל יאספו מידע ממקורות שונים בקהילה אשר להם מגע עם הקטין או משפחתו". חקירת המקרה שדווח עליו תיעשה, בין היתר, באמצעות ביקור בית ושיחה עם הורי הקטין. לפקיד הסעד סמכויות הקבועות בחוק הנוער המאפשרות לו, בין היתר, להיכנס "לכל מקום בו נמצא או עשוי להימצא הקטין" ולחקור כל אדם שהוא סבור שיש לו ידיעות הנוגעות לקטין⁴⁸.

48 הסמכויות האמורות נכללו בסעיף 3 לחוק הסעד (סדרי דין בענייני קטינים, חולי נפש ונעדרים), התשט"ו-1955. בסעיף 22 לחוק הנוער נקבע כי פקיד הסעד יוכל להשתמש בסמכות זו גם ללא הוראת בית משפט.

ממצאי דוח מבקר המדינה על "הטיפול של עיריית אריאל והמשטרה בדיווח על קטניות הנתונות בסיכון"⁴⁹ מלמדים על החשיבות הראשונה במעלה שיש לביקור בית כדי לאמור את מידת הסכנה שהקטין נתון בה ולקבוע את אופן ההגנה עליו, ועל החובה לבצעו בסמוך למועד קבלת הדיווח על הקטין שלכאורה נפגע. זאת ועוד, חוקרים הוכיחו זה מכבר כי התערבות טיפולית בבית המשפחה, בסביבה הטבעית שהקטין חי בה, היא אמצעי יעיל ליצירת קשר עם משפחות מתעללות ומזניחות.⁵⁰

משרד מבקר המדינה בדק במחלקות לשירותים חברתיים של עיריות חולון, קריית מלאכי ורמלה 19, 25 ו-22 תיקי לקוח⁵¹, בהתאמה, של קטינים שחוו התעללות או הזנחה. נמצא כי בבתייהם של 9, 5 ו-6 מהקטינים האמורים לא בוצעו ביקורי בית, בהתאמה.

משרד הרווחה הדגיש בתשובתו את החשיבות של ביקור בית "כחלק מכלי הערכה הנמצאים בארגון הכלים של עו"ס לחוק נוער". עם זאת הבהיר המשרד כי "אי קיום ביקורי בית אין בו כדי להעיד דבר על דרכי ההתערבות או איכות הטיפול במקרה", והוסיף כי "עו"סים לח"ן [לחוק הנוער; פקדי סעד] לא יערכו ביקורי בית לפני קיום חקירת ילדים". זאת כדי שלא יפגעו או יזהמו את החקירה [ההדגשה במקור] (ראו להלן).

2. בתע"ס נקבע כי כל פנייה לפקיד הסעד בדבר קטין שלכאורה נזקק מחייבת אותו בהתייחסות ובביצוע חקירה לצורך קביעת ההגנה והטיפול הנדרשים. כאמור, בתע"ס לא נקבעו מועדים להתחלת החקירה ואף לא נקבע פרק הזמן המרבי להשלמתה. עם זאת, מאחר שמדובר בדיווחים שאפשר כי הם נוגעים למצבי חירום, וייתכן שפעולה מהירה של עובדי הרווחה תמנע פגיעה נמשכת בקטינים - פקיד סעד לחוק הנוער המקבל דיווח מעין זה אמור לפתוח בחקירה מהר ככל האפשר.

אשר לשניים מ-25 הקטינים שנבדקו תיקיהם המטופלים במחלקה לשירותים חברתיים בעיריית קריית מלאכי, נמצא כי עבר זמן רב בין המועד שבו דווח על הפגיעה בשני הקטינים הללו ובין המועד שפקידת הסעד החלה בחקירת הדיווח. להלן פרטי אחד מהם:

במרץ 2010 דיווחה מנהלת בית ספר למחלקה לשירותים חברתיים על אלימות פיזית קשה והזנחה מתמשכת מצד אם כלפי שני ילדיה, תלמידי כיתות ה'-ו'. תלונה הנוגעת להזנחת הילדים הגיעה למחלקה יום קודם לכן מגורם אחר.

המשפחה לא הייתה מוכרת למחלקה לשירותים חברתיים, ורק כחודש לאחר הדיווח פגשה לראשונה פקידת הסעד לחוק הנוער את האם ושוחחה עמה. חודש נוסף חלף עד לקיום שיחה עם האב. רק ביוני 2010, שלושה חודשים לאחר מועד הדיווח, הובא נושא ההגנה על הילדים לדיון בישיבתה של ועדת החלטה⁵², וזו המליצה להוציאם "לסידור חוץ ביתי" ולשקול להעביר את הנושא לחקירת המשטרה.

49 ראו הערה 18.

50 ראו:

Krysiak, J., LeCroy, C.W., & Ashford, J.B., "Perceptions of healthy families: A home visitation program to prevent child abuse and neglect", **Children and Youth Services Review** (2007), p. 30, 45-61.

51 "תיק לקוח" מוגדר בתע"ס כתיק שנפתח למטופל במחלקה לשירותים חברתיים ונשמרים בו כל המסמכים הנוגעים לטיפול בו.

52 צוות רב-מקצועי לדיון ולקבלת החלטה בעניין תכניות טיפול בילדים (ראו גם בפרק "הטיפול בקטינים שנפגעו וההגנה עליהם").

הדיווח למשטרה בדבר קטין חסר ישע ובקשה "לחקור בדחיפות את הנפגע" נשלחו רק ביולי 2010, כחודש לאחר מועד כינוס ועדת החלטה. עוד נמצא כי רק באוקטובר 2010 שלחה המשטרה לפקיד הסעד לחוק הנוער תוצאות חלקיות מחקירת הילדים. במועד סיום הביקורת עדיין לא הוצאו הילדים מביתם, שלא לפי המלצתה של ועדת החלטה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית קריית מלאכי כי עליה לדאוג לבדיקת הדיווחים המתקבלים בדבר חשד להתעללות בקטין או להזנחתו בסמוך למועד קבלתם. הממצאים האמורים מעצימים את הצורך כאמור בפרסום נהלים בתע"ס שעניינם עבודת פקיד הסעד לחוק הנוער. על משרד הרווחה לקבוע בתע"ס נוהל מפורט לחקירת דיווח שיוור על משך הזמן המרבי לביצוע החקירה ולקביעת הדרך להגן על הקטין ולטפל בו ועל אופן ביצוע החקירה, ובכלל זה ביקור בית.

חקירת ילדים

בסעיף 368ד(ו) לחוק העונשין נקבע כי פקיד סעד המקבל דיווח על חשד לעברה בקטין בידי האחראי לו יעבירו למשטרה בצירוף המלצתו לפעול או להימנע מלפעול בקשר לדיווח זה, למעט במקרים המוגדרים בחוק.

בחוק לחיקון דיני הראיות (הגנת ילדים), התשט"ו-1955 (להלן - חוק הגנת ילדים), נקבע כי חקירת ילד (מי שלא מלאו לו 14 שנה), בין היתר, בגלל עברה של אחראי לו כהגדרתו בסעיף 368א לחוק העונשין, תיעשה בידי חוקר ילדים⁵³ בלבד - עו"ס שמונה לכך על פי החוק.

חוקרי הילדים מועסקים ביחידה לחקירות ילדים שבמשרד הרווחה (להלן - היחידה). בקשות פקיד סעד לחוק נוער לחקור ילד מתחת לגיל 14 לאימות מידע בדבר פגיעה ולקביעת אופן הטיפול מוגשות למשטרה הממונה על חקירת אזרחים, והיא זו המעבירה את הבקשות ליחידה; הבקשות מוגשות לעתים גם ביזמת המשטרה. דוחותיהם של חוקרי הילדים עם ממצאי חקירתם מועברים לפקיד הסעד לחוק הנוער, על פי רוב באמצעות המשטרה.

דוחותיהם של חוקרי הילדים הם כלי חיוני לטיפול פקיד הסעד לחוק הנוער בילדים שיש חשד כי התעללו בהם. דוחות אלה נועדו לאפשר לפקיד הסעד לוודא את נכונות התלונות, ללמוד את פרטי הפגיעה ועל פי הנתונים להמליץ על הטיפול הנדרש.

נמצא כי זמן רב חולף מהמועד שפקיד הסעד לחוק הנוער מבקש לחקור ילד ועד שחוקר הילדים מקבל דוח בנושא.

מנתוני המחלקות לשירותים חברתיים בחולון וברמלה ומנתוני משטרת קריית מלאכי עולה כי בשנת 2009 ביקשו פקיד הסעד 182, 78 ו-15 חקירות ילדים, בהתאמה.

נמצא כי רבים מדוחותיהם של חוקרי הילדים הגיעו לידי פקיד הסעד לחוק הנוער ברשויות מקומיות אלה זמן רב לאחר מועד בקשת החקירה, לעתים לאחר כשנה.

⁵³ למעט חקירה בעדות שחוקר הילדים הרשה לבצעה לפי סעיף 2 לחוק ושאלות המפורטות בסעיף 4 לחוק הגנת הילדים.

חולון

בבדיקה של ארבעה תיקי טיפול בילדים מחולון, שנדרשה בעבורם חקירת ילדים, נמצא כי שתיים מהחקירות בוצעו חודשיים ושלושה חודשים וחצי לאחר מועד הבקשה לבצע את החקירה.

קריית מלאכי

מנתוני המשטרה עולה כי בשנת 2009 נדרשו 15 חקירות של ילדים מקריית מלאכי. מבדיקת מסמכים במשטרה ובמחלקה לשירותים חברתיים בעירייה עולה כי תוצאות החקירה בעניינם של 6 מהילדים הללו התקבלו כשלושה עד תשעה חודשים לאחר שבוצעה החקירה. להלן דוגמה:

המחלקה לשירותים חברתיים קיבלה דיווחים על ילדה כבת תשע שאמה נוהגת בה באלימות פיזית ומזניחה אותה. מחקירת עו"ס מהמחלקה עלה כי האם מקיימת קשר קבוע עם חבר - אב לילד - ובעת שהותה עם אמה בבית החבר נפגעה הילדה פגיעה מינית ונפשית ממושכת.

בפברואר 2010 הגישה המחלקה למשטרה בקשה לחקירת הילדה. נמצא כי רק ביולי 2010, חמישה חודשים לאחר הגשת הבקשה, הילדה נחקרה. לבקשת פקידת הסעד לחוק הנוער הכריז בית המשפט על הילדה, בסוף אוקטובר 2010, "קטין נזקק".

המחלקה לשירותים חברתיים לא ניהלה רישום מרוכז של הבקשות לחקירות ילדים וממילא חסרה כלים למעקב אחר ביצוען.

העירייה הודיעה בתשובתה כי בעקבות הביקורת הנהיגה המחלקה רישום מסודר של ביצוע החקירות.

רמלה

1. בבדיקה של שמונה תיקי טיפול בילדים מרמלה, שנדרשה בהם חקירת ילדים, נמצא כי החקירות של שבעה מהם בוצעו זמן רב לאחר שנדרשו, כחמישה חודשים עד שנה לאחר מועד הגשת הבקשה לביצוע החקירה. להלן שתי דוגמאות:

(א) פסיכולוגית שביקרה באחד מגני הילדים בעיר דיווחה לפקידת הסעד לחוק הנוער כי ילד בן שש סיפר שאביו "מכה אותו בחגורה, חונק אותו ונותן לו מכות רצח"; למשפחה ילדה נוספת. בינואר 2009, בסמוך לדיווח, ביקשה פקידת הסעד מהמשטרה לחקור את הילד. נמצא כי תוצאות החקירה הגיעו לידיה רק בנובמבר 2009, עשרה חודשים לאחר מועד הבקשה. יצוין כי באפריל 2009 פנתה המחלקה לשירותים חברתיים למנהלת היחידה לחקירות ילדים במשרד הרווחה וביקשה לזרז את ביצוע החקירה.

במסמכי המחלקה לשירותים חברתיים לא נמצאו רישומים שיעידו על פעילות שעשתה לצורך הגנה על הילד, למרות דיווח הפסיכולוגית על אלימות קשה כלפיו, וזאת משום שתוצאות חקירת הילד לא הגיעו לידיה של פקידת הסעד לחוק הנוער.

(ב) אדם דיווח למחלקה לשירותים חברתיים על בת זוגו לשעבר שנהגה להכות יום-יום את ילדיה. הוא אף צילם אותה מכה את בתה בחמש. לדבריו, הוא צפה בכמה מקרים שהאם

“שרפה” את ידי בתה במצית. בדצמבר 2009, בסמוך לדיווח, העבירה פקידת הסעד לחוק הנוער את הדיווח למשטרה וביקשה לחקור את הילדה.

ממסמכי היחידה לחקירת ילדים עולה כי המשטרה העבירה אליה את הבקשה לחקירת הילדה בלי שצירפה לה את דיווח פקידת הסעד לחוק הנוער ובלי כל חומר נוסף העשוי לסייע בחקירתה. בקשות היחידה מהמשטרה להמציא לה את המסמכים לא נענו, ובמרץ 2010 הוחזרה למשטרה הבקשה לחקירת הילדה.

נמצא כי במועד סיום הביקורת בעיריית רמלה (דצמבר 2010), כשנה לאחר מועד הבקשה, הילדה עדיין לא נחקרה ועל כן לא הוכנה תכנית טיפול שתתאים למצבה.

2. המחלקה לשירותים חברתיים בעיריית רמלה מצאה, בשנת 2009, כי לא הומצאו לעובדיה דוחות בנושא 29 חקירות ילדים שהעובדים ביקשו מחוקרי ילדים לבצע. מבדיקת המחלקה עלו הממצאים שלהלן:

(א) שש בקשות לחקירה שהמשטרה, לגרסתה, העבירה ליחידה לחקירת ילדים לא התקבלו ביחידה.

(ב) שלוש בקשות לחקירה לא בוצעו במשך זמן רב, והיחידה ביקשה לדעת אם החקירות עדיין רלוונטיות. נמצא כי בקשת היחידה הועברה למשטרה, כמקובל, אך זו לא העבירה אותה לפקידת הסעד לחוק הנוער במחלקה; רלוונטיות החקירות לא נבדקה והן לא בוצעו. עובדי המחלקה ציינו בסיכום דיון בנושא זה כי “שניים מתוך הדיווחים הללו הינם דיווחים קשים של אלימות קשה בחגורה”.

(ג) בנוגע ל-11 מהבקשות לחקירה נמצא כי הן “עדיין לא הוצמדו לחוקר ילדים”.

(ד) תשע מהבקשות לא נענו מאחר שחוקרי הילדים החליטו שלא לבצע את החקירות, מסיבות מקצועיות שונות.

סיבות לאיחור בקבלת דוחותיהם של חוקרי ילדים

ממסמכי המשטרה והמחלקות לשירותים חברתיים, בשלוש מהעיריות שנבדקו, ומהבהרות של פקידי הסעד לחוק הנוער בעיריות האלו ושל ממונים על חקירות ילדים עולות כמה סיבות לפרק הזמן הארוך שחולף ממועד הגשת בקשה לחקירת ילד ועד המצאת דוח החקירה לפקיד הסעד לחוק הנוער כמפורט להלן:

1. מפאת חוסר בחוקרי ילדים, החוקרים הקיימים אינם עומדים בעומס העבודה המוטל על כתפיהם. שתי ועדות של הכנסת דנו ביוני 2007 ובמאי 2010⁵⁴ במחסור החמור בחוקרי ילדים במשרד הרווחה. הדיונים לימדו על קושי באיוש תקנים קיימים של חוקרי ילדים ועל גידול של ממש במספר הילדים שמצבם מצריך חקירה מסוג זה בלי שיורחב מעגל חוקרי הילדים בהתאם לכך. עקב מצב זה, ביוני 2007 דווח על 550 ילדים שהמתינו לחקירה, ובמאי 2010 המתינו 1,320 ילדים. המפקחת הארצית לחקירות ילדים וחקירות מיוחדות במשרד הרווחה קבעה בדיון במאי

54 הוועדה לזכויות הילד (26.6.07); ועדת העבודה הרווחה והבריאות (4.5.10).

טיפול הרשויות המקומיות בהגנה על קטינים ועל זקנים חסרי ישע בתחומן

2007: "ללא ספק חקירת ילדים צריכה להיעשות במהירות האפשרית ואם חקירה נדחית נגרמים נזקים לילדים".

2. מהסבריה של מנהלת יחידת חקירות ילדים במחוז תל אביב והמרכז עולה כי במקרים רבים המשטרה מזמינה חקירת ילדים זמן רב לאחר פניית פקיד הסעד לחוק הנוער. לדוגמה, בדצמבר 2010 ביקשה המשטרה מהיחידה לחקור ילדה תושבת רמלה, כחמישה חודשים לאחר מועד הדיווח למשטרה (יולי 2010). עוד נמצא כי שתי בקשות לחקירת ילדים מרמלה הועברו ליחידה לחקירת ילדים שבועיים וחודש וחצי לאחר מועד הדיווח למשטרה.

3. הממצאים האמורים הנוגעים לחקירת ילדים בעיריית רמלה מלמדים על תקשורת לקויה בין המשטרה לגורמים הקשורים לחקירת ילדים - היחידה לחקירת ילדים ופקידת הסעד לחוק הנוער.

המשטרה הודיעה בתשובתה כי היא "פועלת על מנת לקדם דרכים לקיצור זמן הטיפול בתיקים מסוג זה ולשיפור הקשר ושיתוף הפעולה בין פקידי הסעד, חוקרי הילדים והמשטרה; ותקדם בברכה כל יוזמה נוספת ומתואמת ברוח זו, אשר תעלה בקנה אחד עם האינטרס הציבורי; שיקולי החקירה וטובת הילדים שנפגעו".

משרד הרווחה הודיע בתשובתו: "הטיפול בחקירות ילדים מחייב תקשורת מקסימאלית ודפוסי עבודה ברורים בין 3 הגופים [היחידה לחקירות ילדים, המשטרה ופקיד הסעד]... אנו פועלים להשגת מטרה זו ברמה המחוזית והארצית". עוד הודיע המשרד כי הוא מצוי בעיצומם של הליכי מכרז לאיוש משרות נוספות של חוקרי ילדים, והוא "החל בתהליך של הבניה מחדש של תחום חקירות הילדים והפיכתו לשירות נפרד ועצמאי, מהלך שייעל וישפר את רמת הביצוע ואיכות השירות הניתן לאוכלוסיות הנחקרות ולמערכת אכיפת החוק".



משרד מבקר המדינה רואה בחומרה מצב של השארת ילדים שלכאורה נפגעו ללא הגנה וללא טיפול נאותים עד לקבלת דוחות חוקריהם. על הגורמים המעורבים בנושא - משרד הרווחה, לרבות היחידה לחקירת ילדים, והמשטרה - לפעול לאלתר לשינוי המצב כדי שממצאי חקירות ילדים יומצאו לפקיד הסעד לחוק הנוער בסמוך למועד בקשת החקירה. על משרד הרווחה לפעול להרחבת מעגל חוקרי הילדים כדי להקל את עומס העבודה על אלה הקיימים. על משרד הרווחה והמשטרה לתאם ביניהם את הטיפול בבקשות לחקירת ילדים וליצור אפיק תקשורת ישיר בין פקידי הסעד לחוק הנוער ובין היחידה לחקירת ילדים. לנוכח פרק הזמן הארוך שחולף עד קבלת דוחותיהם של חוקרי הילדים, על משרד הרווחה וגורמי הרווחה המקומיים, בתיאום עם המשטרה, למצוא את הדרך לטפל בילדים כבר לפני קבלת הדוחות.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי האחריות הכוללת להגנה על קטינים וזקנים חסרי ישע מוטלת על משרד הרווחה ולפיכך הוא קורא למשרד הרווחה לפעול לאלתר לתיקון כלל הליקויים, ובפרט הליקויים שהיעדר תיקונם המיידי עלול לגרום לנזק ממשי לקטינים כפי שהדבר עולה מממצאי הביקורת.

הטיפול בקטינים שנפגעו וההגנה עליהם

בתע"ס נקבע כי בסיום שלב החקירה יחליט פקיד הסעד לחוק הנוער אם הקטין זקוק לטיפול ואיזו דרך יש לנקוט כדי לטפל בו באופן נאות וכנדרש. אם החליט פקיד הסעד כי הקטין זקוק לטיפול אך אין צורך להכריז עליו כ"קטין נזקק", הוא יעביר את האחריות להמשך הטיפול בקטין לידי עו"ס במחלקה לשירותים חברתיים. אם מתברר שמדובר ב"קטין נזקק" יחליט פקיד הסעד מהן דרכי הטיפול המתאימות לקטין כדי להבטיח את שלומו הגופני והנפשי ויביא את עניינו של הקטין ואת המלצותיו שלו לוועדת החלטה מקומית כדי לקבוע את תכנית הטיפול על סמך החומר שנאסף בחקירה. אם מצא פקיד הסעד כי ההורים אינם משתפים פעולה בביצוע תכנית הטיפול, הוא ישקול פנייה לבית המשפט כדי להכריז על הקטין "נזקק" ויבקש ממנו להורות על דרכי הטיפול על פי החוק.

תיק לקוח

בתע"ס נקבע כי לכל לקוח במחלקה לשירותים חברתיים חייב להיות תיק לקוח, לרבות ללקוחות שמקבלים שירותים קבוצתיים, ייעוץ מיוחד או כל סיוע מסוג אחר.

נמצא כי המחלקות לשירותים חברתיים בעיריות קריית מלאכי ורמלה לא פתחו תיקי לקוח ל-2 ול-6 מהקטינים - בהתאמה - שהדיווחים עליהם התקבלו מגורמי חוץ בתקופה הנסקרת, וממילא לא נמצאו במחלקות רישומים על אופן חקירת הדיווחים ועל הטיפול שניתן לקטינים. להלן דוגמה:

ממסמכי מרפאת מומחים של קופת חולים כללית עולה כי ביולי 2008 שלחה המרפאה דיווח בפקס לפקידת הסעד לחוק הנוער בקריית מלאכי על אם לאחר לידה שסיפרה כי בזמן שהותה בבית החולים היכה בן זוגה את בנותיה ששהו בבית (בנות 7 ו-12), והיא והילדות חיות בחרדה מתמדת. כמה ימים לאחר הדיווח האמור טילפנה אחות קופת החולים לפקידת הסעד לוודא כי הדיווח התקבל, וזו הודיעה לה כי התקבל ונמסר לטיפול של עו"סית מסוימת. נמצא כי לא נפתח תיק לקוח, ובמועד הביקורת המחלקה לשירותים חברתיים אף טענה כי הדיווח כלל לא מוכר.

פתיחת תיק לקוח חיונית לטיפול בנפגעי התעללות או הזנחה, משום שמעבר למסמכי חקירת הדיווח ותכנית הטיפול שנקבעה, יכול רישום מרוכז של הפגיעות לשקף מצב של התעללות ולשמש מדד לסיכון שמטופל נמצא בו. משרד מבקר המדינה העיר לעיריות קריית מלאכי ורמלה כי עליהן להקפיד לפתוח לכל לקוח תיק, כנדרש בתע"ס, שתוכנו ישמש אמצעי הגנה על הקטין הנפגע.

מתן טיפול לקטין שנפגע

מהוראות חוק הנוער והתע"ס עולה כי פקיד הסעד לחוק הנוער אחראי לביצוע הטיפול שנקבע לקטין הנפגע. ברור שהטיפול וההגנה שייקבעו לקטין אמורים להינתן סמוך לאחר קביעת תכנית הטיפול.

בחולון, בקריית מלאכי וברמלה נבדקו 19, 25 ו-22 תיקי לקוח, בהתאמה, של קטינים המטופלים במחלקות לשירותים חברתיים. נמצא כי ל-2, ל-6 ול-3 מהקטינים לא ניתן כל טיפול או שחלף זמן רב עד לתחילתו בלי שניתנו לקטין בזמן הזה טיפול עקב הפגיעה בו והגנה מפני פגיעה נוספת. להלן תיאור הטיפול בכמה מהקטינים:

1. המחלקה לשירותים חברתיים בחולון מטפלת במשפחה שבה ילדה בת חמש הסובלת מלקות פיזית המחייבת טיפול הורמונלי עקבי ארוך טווח הניתן בהזרקה. הגורמים הרפואיים התריעו בפני גורמי הרווחה כי ללא טיפול זה עלול להיגרם לילדה נזק בלתי הפיך בגדילה ובהתפתחות השכלית ועלולים להופיע התקפים פיזיים מסוימים.

בנובמבר 2009 דיווח בית חולים איכילוב למחלקה לשירותים חברתיים בחולון שגדילת הילדה נעצרה ויש חשש כי אמה אינה דואגת למתן התרופה באופן עקבי. במרץ 2010 דיווחה קופת חולים מכבי כי "הילדה לא הגיעה לקבל זריקות". במאי 2010 דיווחה עו"ס מבית החולים שמבדיקה רפואית של הקטינה עולה שאין כל התקדמות בגדילה, ומבדיקה מול קופת חולים "לא ברור אם מזריקה באופן קבוע".

ממסמכי המחלקה עולה כי בדוח סוציאלי על המשפחה, שהוגש לוועדת החלטה שדנה במאי 2010 בטיפול בילדי המשפחה, לא הייתה כל התייחסות לדיווחים מגורמי הבריאות. רק ביוני 2010, שבעה חודשים לאחר הדיווח הראשון בנושא, פנתה פקידת הסעד לחוק הנוער לקופת החולים ולבית החולים בבקשה לקבל מסמכים הנוגעים לאופן הטיפול בילדה. בתשובתה של קופת חולים מכבי נכתב כי "לפי הרישום אכן זאת קטסטרופה". ממסמכי המחלקה עולה כי בעקבות התשובה האמורה ביצעה פקידת הסעד מעקב רציף אחר הטיפול בילדה ומצבה השתפר.

2. במרץ 2008 התלוננה במשטרה אם לקטינים מקריית מלאכי כי בעלה נוהג באלימות כלפי שני ילדיה (בני 10 ו-11) - הוא סוטר להם, בועט בהם, גורר אותם במדרגות ונועל אותם בחדר השירותים. המשטרה העבירה את המידע לפקידת הסעד לחוק הנוער. ממסמכי המחלקה לשירותים חברתיים בעירייה עולה כי הדיווח כלל לא נחקר והילדים לא טופלו.

3. ביוני 2009 דיווחה יועצת בית ספר בקריית מלאכי על התנהגות אלימה מתמשכת של אם כלפי ילדיה, בני 7 ו-11. לבקשת עו"ס המחלקה לשירותים חברתיים נחקר אחד הילדים בסוף אותו חודש. בעקבות החקירה הוחלט להעמיד את האם לדין.

נמצא כי במשך שנה וחצי - ממועד הדיווח עד מועד הביקורת (נובמבר 2010) - לא טיפלה המחלקה לשירותים חברתיים בילדים. בנובמבר 2010, בתשובה לבקשת המשטרה לקבל חוות דעת על המשפחה, הודיעה העו"ס כי לא הצליחה ליצור קשר עם המשפחה ויש בכוונתה "לערוך ביקור בית בהקדם האפשרי".

4. ילדה, שהוריה מכורים לסמים ומתגוררים משנת 2009 ברמלה, נולדה בנובמבר 2005 עם תסמונת חסר בדם (להלן - תסמונת גמילה). בינואר 2006 קבע בית המשפט על פי הוראות חוק הנוער כי היא "קטין נזקק" והוציא צו השגחה. ההכרזה על יילוד עם תסמונת גמילה כ"קטין נזקק" נועדה להבטיח טיפול נכון בו, העמדתו בהשגחת פקיד סעד לחוק הנוער, קביעת תכנית טיפול ומעקב אחר התפתחותו.

ממסמכי המחלקה לשירותים חברתיים בעיריית רמלה עולה כי האם טופלה ב"מרכז לטיפול תרופתי ממושך למכורים לאופיאטים" בתל אביב (להלן - מרכז לטיפול תרופתי) אך לא התמידה בטיפול. ביוני 2009 עברה הילדה להתגורר בבית סבתה ברמלה וכחודשיים לאחר מכן עברו גם

ההורים להתגורר בעיר זו. ועדת החלטה במחלקה לשירותים חברתיים בתל אביב-יפו שדנה בעניינה של הילדה באוקטובר 2009 המליצה לשכן אותה בבית משפחה אומנה⁵⁵ ועד אז לשלבה, לאחר שעות שהותה בגן, במעון רב-תכליתי; עוד המליצה הוועדה לבצע לילדה אבחון נוירולוגי התפתחותי ורגשי⁵⁶.

נמצא כי המחלקה לשירותים חברתיים ברמלה לא ביצעה את המלצות ועדת ההחלטה - הילדה לא שוכנה בבית משפחה אומנה, לא שולבה במעון רב-תכליתי ולא נעשה לה כל אבחון. במאי 2010 דיווחה עו"סית המרכז לטיפול תרופתי כי האם משוטטת עם הילדה, בשעות הבוקר, באזור התחנה המרכזית בתל אביב, וכי הילדה חשופה לאלימות פיזית ומילולית בתוך המשפחה. הגנת דיווחה כי הילדה מחסירה ימים רבים מהגן והיא סובלת מחסכים קוגניטיביים.

נמצא כי רק ביולי 2010 נעשה ביקור בית, כשנה לאחר מועד הישיבה של הוועדה, ורק בספטמבר 2010, כחמישה חודשים לאחר הדיווח מהמרכז לטיפול תרופתי, התקיימה ישיבה נוספת של ועדת החלטה, וזו החליטה על תכנית טיפול דומה לזו של הוועדה הקודמת. במועד סיום הביקורת בעיריית רמלה (דצמבר 2010) עדיין לא העבירה המחלקה את הילדה למשפחה אומנה.

5. בנובמבר 2009 דיווחה יועצת חינוכית באחד מבתי הספר ברמלה לפקידת הסעד לחוק הנוער כי תלמיד בן 9 הגיע לבית הספר עם סימני חבלה בפנים וסיפר כי אביו "נתן לו בוקס ודפק את ראשו במיטה". לבקשת פקידת הסעד, חקר חוקר ילדים את הילד ואת אחיו וקבע שעדותם מלמדת על "אלמנטים של דינאמיקה של אלימות במשפחה ושל קורבן לאלימות במשפחה". האב הורחק מביתו למשך חמישה ימים. פקידת הסעד לחוק הנוער ועו"ס המשפחה החליטו, בהסכמת ההורים, כי הם יטופלו ב"מרכז הורים ילדים".

נמצא כי רק באוגוסט 2010, כתשעה חודשים לאחר קביעת הטיפול, פנתה עו"ס המשפחה אל ההורים בבקשה לזמנם להתחיל בטיפול. זימון זה לא יצא לפועל משום שבעת הפנייה ההורים שהו בחופשה. נמצא כי רק כחודשיים וחצי לאחר מכן, באוקטובר 2010, לאחר שמשרד מבקר המדינה החל לבדוק את הנושא, זומנו ההורים לטיפול.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את הליקויים בפעולות המחלקות לשירותים חברתיים בעיריות שנבדקו בטיפול בקטינים שנפגעו.

קביעת תכנית טיפול בסמוך למועד הדיווח על פגיעה בקטין ויישום תכנית הטיפול מיד לאחר קביעתה הם תנאים ראשוניים להגנה נאותה על הקטין ולהצלחת הטיפול בו ובמשפחתו. משרד מבקר המדינה העיר לעיריות חולון, קריית מלאכי ורמלה כי עליהן לדאוג למתן טיפול ראוי לקטין שנפגע, בסמוך למועד הדיווח על הפגיעה בו. על משרד הרווחה לכלול בהוראות התע"ס לפקיד סעד לחוק הנוער גם הוראות שעניינן קביעת תכנית הטיפול בקטין ואופן יישומה ולדאוג לאכיפתן הלכה למעשה. כל שיהיו בנושא זה עלול להיות סיכון ממשי לקטין ולפיכך היעדר טיפול מיידי יש בו משום רשלנות.

55 משפחה הקולטת לביתה ילד שהוריו מתקשים לתפקד כהורים או ילד הסובל מקשיים, ומעניקה לו אווירה ביתית ויחס אישי לצרכיו. משפחה אומנה מקבלת ממשרד הרווחה תמורה עבור הטיפול בילד, לרבות הוצאות הכרוכות בטיפולו.

56 משרד הבריאות דורש לקיים אבחון מסוג זה לכל תינוק שנולד עם תסמונת גמילה. ראו מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי (2009), בפרק "ילודים לאמהות מכורות לסמים", עמ' 672-673.

כוננות פקיד סעד לחוק הנוער

1. בתע"ס נקבע: "בכל מחלקה לשירותים חברתיים חייבת להתקיים כוננות פקיד סעד לחוק הנוער מחוץ לשעות העבודה של המחלקה". פקיד הסעד הכונן "נדרש להיות רתוק לביתו או לשאת מכשיר קשר נייד מחוץ לשעות העבודה הרגילות ולהיות מוכן להיענות לכל קריאה הנוגעת לקטין הנמצא במצב חירום". בתע"ס פורטו מצבי החירום המחייבים את התערבותו, כמו "חשד להתעללות/מינית/פיסית, והפוגע נגיש לנפגע" או דיווח מבית חולים על "אישפוז קטין בחשד להתעללות".

מהסברים וממסמכים של המחלקה לשירותים חברתיים בעיריית קריית מלאכי עולה כי היה כונן רק בכמחצית מימי כל חודש, ובימים האחרים לא מונה כונן במחלקה.

2. המחלקה לשירותים חברתיים בעיריית קריית מלאכי נוהגת בכל שנה להוציא את עובדיה לשתי חופשות מרוכזות שכל אחת אורכת שבוע. בזמן החופשות האלו היה על המחלקה לקבוע כוננים. נמצא כי בחופשה באוגוסט 2010 נקבע כונן - פקיד סעד לחוק הנוער מהמחלקה לשירותים חברתיים - אך היא לא הייתה זמינה.

שופט בית משפט השלום בקריית גת, שמקרה חירום של קטין שנפגע לכאורה מהתעללות הובא לדיון בפניו, בעת החופשה המרוכזת האמורה, והוצג "כעניין דחוף ביותר", התייחס בחומרה לחוסר כונן זמין במחלקה. מפרוטוקול בית המשפט עולה כי פקיד סעד כונן לא הגיע לדיון בעניין הקטין האמור, והשופט ביקש להודיע זאת לממונים על שירותי הרווחה.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את הפסקת פעילותה של המחלקה לשירותים חברתיים בחופשה, וכן לאחר שעות העבודה, בלי שיהיה כונן זמין לטיפול במשימות המוטלות על המחלקה לפי חוק הנוער. על עיריית קריית מלאכי לפעול לאתגר לקביעת כוננים בכל ימות השנה, כנדרש.

ועדת החלטה

בתע"ס נקבע כי בכל מחלקה לשירותים חברתיים צריכה לפעול "ועדת החלטה מקומית"⁵⁷ - צוות רב-מקצועי לדיון, לאבחון ולקבלת החלטות הנוגעות לתכניות הטיפול בילדים ובבני נוער בסיכון.

בתע"ס נקבע כי פקיד הסעד לחוק הנוער יחליט מהן דרכי הטיפול הדרושות לקטין כדי להבטיח את שלומו הגופני והנפשי. לצורך כך יביא את עניינו של הקטין ואת המלצותיו שלו לפני ועדת החלטה מקומית לשם קביעת תכנית טיפול בקטין על סמך החומר שנאסף בחקירה.

1. בתע"ס נקבע כי ועדת החלטה תדון בפנייה ב"תוך 21 יום לכל היותר, ממועד הפניה לועדה. במקרה חירום, תוך שבועיים לכל היותר... במקרים של התערבות חירום (ילדים בסיכון מידי) יתקיים דיון בועדה, בתוך שבוע ימים".

57 כינון הוועדה נקבע בתקנות הפיקוח על מעונות (אחזקת ילדים במעון רגיל), התשכ"ו-1965.

נמצא כי המחלקה לשירותים חברתיים בקריית מלאכי לא ניהלה רישום מרוכז של החלטות הוועדה וממילא לא ניתן לדעת מהו פרק הזמן שחלף ממועד בקשתה של פקידת הסעד לכנסה עד מועד כינוסה.

2. בתע"ס נקבעו המסמכים הנדרשים לצורך דיון בוועדה ובהם דוח סוציאלי מלא. מסמכים אלה הם בסיס חיוני לאבחון ולקביעה של תכנית טיפול, ועליהם להגיע למרכז הוועדה לא יאוחר מעשרה ימים לפני הדיון. מרכז הוועדה אחראי להפצת המסמכים לעיונם של חברי הוועדה.

נמצא כי בעיריות חולון, קריית מלאכי ורמלה לא הוגשו המסמכים במועד, עקב כך לא היה סיפק בידי חברי ועדות ההחלטה לעיין כראוי במסמכים, הדבר הקשה עליהם כשבאו לבחון את פרטי המקרים שנדונו ולהמליץ על הטיפול המיטבי הנדרש לקטין נשוא הדיון. להלן פרטים:

(א) בעיריית חולון נוהגות העו"סיות ורכזות הוועדה להעביר את המסמכים הנדרשים לחברי הוועדה במועדים לא קבועים - יום עד שבוע לפני מועד הישיבה.

(ב) מהסבריה של מי שהייתה מרכזת ועדות החלטה בקריית מלאכי עד דצמבר 2009 עולה כי ברוב המקרים הוכנו המסמכים הנדרשים לוועדה כשבוע, ואף פחות מזה, לפני מועד כינוסה.

מבדיקת מסמכיהן של 46 ועדות החלטה בקריית מלאכי לשנת 2009 עולה כי ל-13 ועדות לא צורף כלל דוח סוציאלי; ל-19 הוגש דוח סוציאלי שלא במועד הנדרש בתע"ס: ל-8 הוגש הדוח ביום שהתכנסה הוועדה ול-10 הוגש הדוח 3-6 ימים לפני מועד הדיון.

(ג) רכזות ועדות החלטה ברמלה נוהגות להעביר את המסמכים הנדרשים רק בעת הדיון.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות חולון, קריית מלאכי ורמלה כי דיון ללא הכנה מוקדמת פוגם בטיב ההחלטות המתקבלות בוועדה, וכפועל יוצא הקטין עלול לקבל טיפול והגנה שאינם נאותים או מיטביים; נוסף על כך שהוועדה פועלת שלא לפי הוראות התע"ס. על העיריות לדאוג שלכל קטין שעניינו נדון בוועדת החלטה יוכן דוח סוציאלי, והוא יוגש לוועדה במועד שנקבע בתע"ס כדי שזו תעשה בו את השימוש הראוי.

3. בתע"ס נקבע כי מרכז ועדת החלטה ינהל רישום מרוכז בנוגע לקטינים שעניינם נדון בוועדה על גבי טופס שיכלול, בין היתר, את מועד הדיון, סוג הדיון, את הטיפול המומלץ ומעקב אחר ביצוע ההחלטה.

(א) המחלקה לשירותים חברתיים בקריית מלאכי כאמור לא ניהלה רישום מרוכז של החלטות הוועדה, וכדי לעמוד על אופן ביצוע החלטותיה היה צורך לבחון בנפרד את כל אחד מתיקי הלקוח.

לדוגמה, ב-25 תיקים שנבדקו נמצאו שני מקרים - בינואר ובאוגוסט 2010 - שהוועדה החליטה שוב להתכנס שלושה חודשים וחודשיים, בהתאמה, לאחר מועד כינוסה הראשון כדי לבחון את אופן יישום החלטותיה לגבי הטיפול בקטינים שנדון עניינם ואת תוצאות טיפול זה. נמצא כי הוועדות לא כונסו במועדים שנקבעו, ופקידת הסעד לחוק הנוער חסרה את המידע הנדרש כדי לעקוב אחר כינוסן במועד.

טיפול הרשויות המקומיות בהגנה על קטינים ועל זקנים חסרי ישע בתחומן

(ב) המחלקות לשירותים חברתיים בחולון וברמלה ניהלו רישום מרוכז של החלטות הוועדה, אך לא קיימו רישום מעקב אחר יישומן ולא ניתן היה לעמוד על אופן ביצוע הטיפול בקטינים.

רישום מעקב אחר יישום המלצות ועדת החלטה כנדרש בתע"ס הוא אמצעי חיוני להקפדה על טיפול נאות בקטין שנפגע, ועל העיריות לפעול לאלתר לביצוע רישום זה ולקביעת עו"ס שיעקוב אחר אופן ביצוע הטיפול, כנדרש.

הגנה על קטינים השוהים במעונות

1. בתע"ס נקבע: "גדילתו של ילד בחיק משפחתו הטבעית מבטיחה את התפתחותו התקינה... עם זאת יש ילדים ובני נוער אשר על אף הניסיונות לטפל בהם במשפחתם, השמתם למסגרת טיפולית מחוץ לבית היא חלופה הכרחית להתפתחותם התקינה ולעיתים אף להגנה על שלומם".

בתע"ס נקבע כי המחלקה לשירותים חברתיים אחראית לטיפול בקטינים הנשלחים למסגרות חוץ-ביתיות. אחריות זו כוללת את כל השלבים, מהדיון בהצעה להוצאתו מהבית ועד שובו לביתו. עוד נקבע בתע"ס כי העו"ס המטפל במשפחה יבקר במעון ויהיה שותף לגיבוש תכנית הטיפול בקטין.

המעקב אחר הילדים למען הבטחת שלומם הגופני והנפשי ולמען הבטחת התפתחותם התקינה הוטל בתע"ס על המפקח המחוזי במשרד הרווחה, במסגרת הפיקוח על המעון המצוי במחוזו. מידת האינטנסיביות של הפיקוח נקבעה, בין היתר, על פי מספר הקטינים שהושמו במעון בידי המחלקות לשירותים חברתיים.

2. מנתוני משרד הרווחה עולה כי בשנת 2009 הושמו במעונות 9,080 קטינים, מהם 2,305 בתוקף צו בית משפט.

מנתוני המחלקות לשירותים חברתיים בחולון, בקריית מלאכי וברמלה עולה כי בשנת 2010 שהו 195, 40 ו-76 קטינים במעונות, בהתאמה, על פי המלצותיהן של ועדות החלטה.

(א) נמצא כי בעיריות קריית מלאכי ורמלה לא נקבעו נהלים לביקור עו"ס במעונות. העו"סים בעיריית רמלה אינם נוהגים לבקר את הקטינים השוהים במעון, למעט במקרי חירום או לבקשת הקטין.

עיריית קריית מלאכי הסבירה בתשובתה כי "ישנה הנחייה ברורה לעו"סים כוללניים ולראשי הצוותים בנושא 2 ביקורים בשנה".

מאחר שהעירייה לא ניהלה רישום מרוכז של הביקורים לא ניתן היה לבחון אם ההנחיה האמורה אכן מיושמת במלואה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות קריית מלאכי ורמלה כי מן הראוי שיבחנו, בשיתוף עם גורמי הפיקוח במשרד הרווחה, את האפשרות שעו"ס יבקר בתדירות קבועה את הקטינים השוהים במעון, ישוחח עמם, יעמוד על מצבם ועל אופן הטיפול בהם וימנע ככל הניתן את האפשרות של התעללות בהם או הזנחתם מצד עובדים במוסד.

(ב) ראש יחידת ילד ונוער במחלקה לשירותים חברתיים בעיריית חולון הסבירה כי היא רואה צורך חיוני בביקור עו"ס המשפחה אצל הקטינים שהושמו במעונות, אך לא היה בידה מידע על מידת יישום התפיסה הטיפולית האמורה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית חולון כי מן הראוי שתעמוד על יישום התפיסה הטיפולית האמורה ותדאג לכך שהעו"ס יעשה את המוטל עליו על פי הנחיות התע"ס, דהיינו יבקר את הקטין, יעקוב אחר מצבו ואחר הטיפול בו וימנע פגיעה בו.

הגנה על זקנים

חוקרים מצאו שקיים קושי לקבל דיווחים על פגיעה בזקנים: הפגיעה בהם נעשית לרוב באין רואים; לעתים הקורבנות לא-כשירים או אינם רוצים לדווח על הפגיעה בשל הבושה שהם חשים; תלות הקורבנות במי שפוגעים בהם אף היא נמנית כגורם המונע דיווח על התעללות; לעתים הקורבן כלל אינו מודע לכך שמתעללים בו ואינו יכול לזהות את הטיפול המזניח שניתן לו. "הדאגה לרווחת הזקנים ולטיפול בהם בתוך המשפחה וההכרה שקיימת אפשרות שיהפכו קורבנות להתעללות מצד בני משפחותיהם, זכו להתייחסות כבעיה חברתית רק בסוף שנות ה-80 ותחילת שנות ה-90 של המאה ה-20. שני גורמים מרכזיים השפיעו על עליית הבעיה לסדר היום הציבורי: הגברת המודעות הציבורית לאלימות במשפחה וגידול בהיקף האוכלוסייה הזקנה. בסוף שנות התשעים ובתחילת שנות האלפיים החלו יוזמות מקומיות להתערבות במקרי התעללות והזנחה של זקנים"⁵⁸.

בדצמבר 2004 התפרסמו ממצאי הסקר הלאומי הראשון שנערך בישראל בנושא התעללות בזקנים והזנחתם⁵⁹. מהסקר עולה כי 35.1% מהזקנים בישראל סבלו במהלך השנה שקדמה לסקר מהתעללות או מהזנחה; 25.6% סבלו מהזנחה; 14.2% מהתעללות מילולית כמו צעקות, השפלות ואיומים; 6.6% מניצול כלכלי כמו לחץ למתן כספים בניגוד לרצונו של הזקן; 2.7% מהגבלת חופש, דהיינו מניעת שימוש בטלפון, נעילה בבית והגבלה בכסף; 2% מאלימות פיזית ומינית.

מנתוני משרד הרווחה עולה כי בשנת 2009 התקבלו במחלקות לשירותים חברתיים כ-2,500 פניות על זקנים שלכאורה עברו התעללות או הזנחה.

58 א' אינס קניג, ש' אלון, ו' בן דוד התעללות בזקנים: התערבות ומניעה, אשל - האגודה לתכנון ולפיתוח שירותים למען הזקן בישראל, מינהל השירותים החברתיים בעיריית תל אביב-יפו (2007), עמ' 17, 27-28.

59 צבי איזיקוביץ, טובה וינטרשטיין, אריאלה לבנשטיין סקר התעללות והזנחה של זקנים בישראל, אוניברסיטת חיפה - הפקולטה לרווחה ובריאות, אשל - האגודה לתכנון ולפיתוח שירותים למען הזקן בישראל (2004), עמ' IV-I, 20, 32. הסקר דגם 1,094 זקנים המתגוררים בקהילה (לא בדירור מוגן או בדירור מוסדי), ולא נכללו בו זקנים שהתקשורת אתם אינה אפשרית.

המופקדים על ההגנה על זקנים

1. משרד הרווחה עמד בתע"ס על התופעה של התעללות בזקנים והזנחתם המתרחשת בקהילה ובמסגרות מוסדיות שהזקן מצוי בהן. ברוב המקרים ההתעללות נעשית בידי אדם מסביבתו הקרובה של הזקן (בן משפחה, מטפלים, אפוטרופוס). בתע"ס הוגדרו שישה סוגי התעללות - פיזית, מינית, פסיכולוגית, ניצול כלכלי, הפרת זכויות והזנחה. העו"ס, פקיד הסעד בתחום הזקנה והעובדים בתחום הטיפול והמניעה של אלימות במשפחה ברשויות המקומיות נדרשים לפעול למניעת התופעה האמורה ולדאוג לטיפול בזקנים שנחשפו אליה.

בחוק ההגנה על חוסים, התשכ"ו-1966 (להלן - חוק החוסים), הוגדר "חוסה", בין היתר, כמי שמפאת זקנה אינו מסוגל לדאוג לצורכי חייו, ונקבעו בו דרכי ההגנה על חוסה בגיר ששלומו הגופני או הנפשי נפגע או עלול להיפגע.

2. בחוק החוסים ניתנה בידי "פקיד הסעד" (להלן - פקיד סעד לזקנים) הסמכות לדאוג לכך שחוסה יקבל טיפול נאות: "היה עובד סוציאלי לפי חוק ההגנה על חוסים [פקיד סעד] סבור, כי שלומו הגופני או הנפשי של חוסה בגיר נפגע, או עלול להיפגע, פגיעה חמורה מהעדר טיפול ראוי, וכי למניעת הסכנה יש צורך בהוראת בית משפט משום שאין החוסה או האחראי עליו מסכימים לטיפול הדרוש, רשאי הוא לפנות לבית המשפט בבקשה ליתן הוראות לענין זה". בהתאם לכך נקבע בתע"ס כי לפקיד הסעד הסמכות המקצועית לטפל בזקנים חוסים כדי להגן עליהם מפני ניצול והזנחה המסכנים את שלומם ואת חייהם.

3. במועד הביקורת פעלו במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות בישראל 290 פקידים סעד לזקנים ורובם עסקו, נוסף על תפקידם זה, בעבודה סוציאלית בנושאים אחרים במחלקותיהם. במשרד הרווחה לא היה מידע בדבר מספר המשרות שאיישו פקידים סעד אלה.

4. מנתוני השירות לזקן במשרד הרווחה עולה כי ב-82 מ-250 רשויות מקומיות אין כלל פקיד סעד לזקנים וברובן גם אין עו"ס ייחודי לטיפול בזקנים. ברשויות אלה, המפקח המחוזי, שהוא פקיד סעד לפי חוק הגנה על חוסים, מפעיל בעת הצורך את סמכויותיו.

(א) בעיריית חולון מונו שלוש פקידות סעד לזקנים שהיקף משרתן הכולל 270%; שלוש פקידות הסעד משמשות גם עו"ס לזקנים עולים ומטפלות גם בנושאי סיעוד של זקנים.

בשנים 2009 ו-2010 היו בטיפולן כ-200 וכ-260 זקנים, בהתאמה. בשנים האלה הן קיבלו 104 ו-118 דיווחים, בהתאמה, בדבר זקנים הסובלים לכאורה מהתעללות או הזנחה.

(ב) בעיריית רמלה מונו שתי פקידות סעד לזקנים, ושתייהן מכהנות גם כפקידות סעד לפי חוק הסעד (סדרי דין בענייני קטינים, חולי נפש ונעדרים), התשט"ו-1955. במועד הביקורת מילאו שתיהן תפקיד של עו"ס לכ-830 זקנים וגם תפקידים נוספים. יוצא אפוא שרק בחלק מזמן עבודתן הן מילאו את תפקידן כפקידות סעד לזקנים.

בשנים 2009 ו-2010 (עד אוקטובר) היו בטיפול פקידות הסעד לזקנים כ-90 וכ-70 זקנים, בהתאמה. בכל אחת מאותן שנים קיבלו פקידות הסעד 70 דיווחים על זקנים הסובלים מהתעללות או הזנחה לכאורה.

משרד הרווחה לא קבע את מספר המטופלים האופטימלי לכל משרה של פקיד סעד. הנתונים מעיריות חולון ורמלה מלמדים על הנטל שהוטל על כתפיהן של פקידות הסעד לזקנים העלול לפגום בטיב טיפולן בזקנים.

(ג) במאי 2009 לא היה בעיריית קריית מלאכי פקיד סעד לזקנים, והטיפול בזקנים שנזקקו לעזרת פקיד סעד נעשה בידי פקיד סעד מחוזי. ביוני 2009 מונתה פקידת סעד לזקנים שהועסקה גם כעו"ס זקנים. מהסבריה עלה כי רוב זמנה מוקדש לעבודתה כעו"ס זקנים ורק מקצת מזמנה לעבודתה כפקידת סעד.

משרד הרווחה הודיע בתשובתו: "אנו נבדוק אם להשאיר את המצב הנוכחי, שעו"ס לזקן הוא גם עו"ס פקיד סעד לחוק הגנה על חוסים, או נקצה לנושא עו"ס ייחודי שיפעל על-פי חוק הגנה על חוסים ושאר חוקים הנוגעים לזכויות והגנה על זקנים".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה כי להקניית מודעות לנושא ההתעללות בזקן ולהגנה נאותה על זקן חסר ישע נדרש גורם מקצועי היכול לספק שירותים אלה. הותרת יישובים ללא פקיד סעד לזקנים או עו"ס זקנים או מינוי פקיד סעד לזקנים בלי שניתנה בידי האפשרות, בפועל, להקדיש את רוב זמנו לתפקידו זה פוגמים בטיפול בזקנים חסרי ישע ובהגנה יעילה עליהם. מן הראוי כי משרד הרווחה יפעל לשינוי המצב כדי למנוע פגיעה בזקנים חסרי ישע ולאפשר טיפול נאות בזקנים שנפגעו.

מניעת פגיעה בזקנים

רוב הפגיעות בזקנים הן התעללות והזנחה מצד אדם בסביבתו הקרובה, במשפחתו או במסגרות הטיפול למיניהן. אוכלוסיית הזקנים החשופה להתעללות והזנחה אינה מסוגלת להגן על עצמה ולדווח לגורמים הרלוונטיים על הפגיעה. לצוותים הרפואיים הסייעודיים והפרה-רפואיים תפקיד מכריע במניעת התופעה, באיתורה, בזיהוי ובטיפול בה, וזאת מעצם היותם הגורם המקצועי העיקרי שבא במגע עם רוב הזקנים⁶⁰.

חוקרים הצביעו על הקושי להעריך את היקף תופעת ההתעללות בזקנים ולאחר גורמים המונעים דיווח על ההתעללות. הפגיעה נעשית בדרך כלל באין רואים - לרוב בידי בני משפחה; לעתים הקרבנות אינם כשירים לדווח על הפגיעה, ולעתים הם אינם רוצים לדווח עליה בשל הבושה שהם חשים, מפני שהם רואים את הפגיעה בהם מצד צאצאיהם ככישלונם האישי, או בשל תלותם בפוגעים בהם - הפחד מפני הפוגע, חשש מאבדן תמיכה או מהמחיר הכבד שייאלצו לשלם לאחר גילוי התופעה וחשיפתה⁶¹.

בנושא מניעת הפגיעה בזקנים ואיתור נפגעים קבע משרד הרווחה בתע"ס את הצורך ב"קיום פעולות להעלאת המודעות והסברה בקרב הציבור הרחב ובקרב אוכלוסיית הזקנים במסגרות השונות". כמו כן קבע המשרד כי יש לקיים שיתוף פעולה בין המדור לזקן למרכז למניעת אלימות.

60 חוזר המנהל הכללי, משרד הבריאות, נוהל טיפול בזקנים נפגעי התעמרות, 19.11.03, עמ' 2.

61 ראו הערה 58.

נמצא כי משרד הרווחה לא חשף בקרב הציבור בכלל ובקרב המטפלים הקהילתיים בזקנים בפרט את האפשרות של הסתרת ההתעללות על ידי הפוגע והנפגע, ולא העמיד לרשות העו"ס ברשויות המקומיות כלים לזיהוי וליתור של זקנים שנפגעו ולא דיווחו על כך (ראה להלן).

1. מהסבריה של סגנית מנהלת השירות לזקן ופקידת סעד ראשית לפי חוק ההגנה על חוסים במשרד הרווחה, גב' פאני יוז (להלן - פקידת סעד ראשית לזקנים), עולה כי לא מתבצע איתור יזום של זקנים חסרי ישע הסובלים מהתעללות או הזנחה, למעט ב-28 יישובים שקיבלו תקציב ייחודי לטיפול בתופעה זו.

2. ברשויות המקומיות פועלים כמה גורמים בתחומי הבריאות והרווחה שיכולים לשמש אמצעי ראשון במעלה למניעת התעללות בזקנים והזנחתם וליתור זקנים שנפגעו. פקיד הסעד לזקנים ועו"ס המטפלים בזקנים אמורים לפעול להטמעת המודעות לנושא זה וללימוד סימני הזיהוי לאיתור זקנים נפגעים בקרב הגורמים האמורים.

נמצא כי עיריית חולון, קריית מלאכי ורמלה לא עשו די להטמעת המודעות לנושא בקרב הגורמים האלו. להלן הפרטים:

(א) עיריית חולון פעלה בקרב הזקנים ואצל גורמים רפואיים קהילתיים להעלאת המודעות לנושא ההתעללות בזקנים והזנחתם, אך לא עשתה כך בקרב הציבור הרחב.

(ב) מהסבריהן של פקידות הסעד לזקנים בעיריית רמלה עולה כי הן יזמו פעילות הסברתית ענפה בקרב גורמי בריאות בקהילה ובקרב גורמים המטפלים בזקנים להעלאת המודעות לנושא וללימוד סימני הזיהוי אצל זקנים שנפגעו; ולצורך זה אף נבנתה מצגת.

נמצא כי פקידות הסעד לא דאגו להסברה שכזו בקרב העובדים במועדוני הזקנים שבעיר. יצוין כי בשנת 2010 פעלו בעיר חמישה מועדונים, במסגרת המתנ"ס המקומי, ובפעילויותיהם השתתפו 320 זקנים.

(ג) עיריית קריית מלאכי לא פעלה בקרב הציבור הרחב ובקרב אוכלוסיית הזקנים בפרט להעלאת המודעות לנושא. מהסבריה של פקידת הסעד לזקנים עולה כי המחלקה לשירותים חברתיים אינה מבצעת איתור יזום של זקנים שנפגעו ומסתפקת בקבלת פניות של זקנים לעזרה.

3. במאי 2006 פורסם "מדריך למטפל" לזיהוי התעללות בזקנים והזנחתם⁶². במדריך פורטו סימנים לזיהוי סוגי התעללות בזקן, ובהם סימנים חיצוניים וביטויים התנהגותיים של הנפגע ושל החשוד בפגיעה. המדריך יכול לשמש כלי עזר חשוב לזיהוי זקנים שנפגעו.

נמצא כי ה"מדריך למטפל" לא הופץ בקרב עובדי המחלקה לשירותים חברתיים בעיריית רמלה וקריית מלאכי, ובעצם נמנע מהם מידע חיוני מפורט שיכול לסייע בידם לזהות ולאתר זקנים שנפגעו. יצוין כי עיריית רמלה כללה במצגת האמורה חלק מהסימנים שבמדריך האמור.

עיריית רמלה הודיעה בתשובתה כי לנוכח ביקורת משרד המבקר היא תדאג לחשיפתו של "המדריך למטפל" לפני צוות המדור לטיפול בזקן ולשימוש בתכניו במפגשים עתידיים עם הגורמים השונים בעיר.

62 שרה אלון, זיהוי התעללות והזנחה של זקנים - מדריך למטפל, אשל - האגודה לתכנון ולפיתוח שירותים למען הזקן בישראל, מאי 2006.

עיריית קריית מלאכי הודיעה בתשובתה כי תדאג להשיג עותקים רבים של "המדריך למטפל" ותפיץ אותם בקרב הגורמים המטפלים הנמצאים במגע עם הקשישים.

הממצאים האמורים מלמדים כי הקביעה בתע"ס הנוגעת לקיום פעולות להעלאת המודעות בקרב הציבור לנושא ההתעללות בזקנים והזנחתם לא הוטמעה בקרב עובדי המחלקות לשירותים חברתיים. על משרד הרווחה לפעול להעמקת המודעות לנושא בקרב עובדי המחלקות ובקרב הציבור כדי לסייע במניעת הפגיעה בזקנים חסרי ישע.

תכנית למיגור תופעת ההתעללות בזקנים

משרד הרווחה, אשל - האגודה לתכנון ולפיתוח שירותים למען הזקן בישראל - ועובדים סוציאליים מלשכות רווחה ברשויות מקומיות פיתחו מודל רב-מערכתי למניעת התעללות בזקנים ולטיפול בנפגעים. המודל כולל הקמת יחידות ייעודיות למניעת התעללות בזקנים והזנחתם. היחידות כוללות עו"ס ייעודי לריכוז הנושא, עובדת סמך מקצועית וצוות רב-מקצועי מייעץ שכולל אנשי מקצוע מתחומי הרפואה הגריאטרית, הפסיכיאטריה, המשפט והעבודה הסוציאלית, פקיד סעד לתחום הזקנה ונציג המשטרה. הצוות אמור להתכנס באופן תדיר ולסייע לעו"ס הייעודי בתהליך האבחון ובגיבוש המלצות להתערבות. מטרת היחידה הייעודית היא לעסוק בטיפול הישיר, דהיינו באיתור זקנים שנפגעו, בהערכת סיכון להתעללות או להזנחה ובטיפול בנפגע, וכן בפעילות הסברה קהילתית לזקנים, לאנשי מקצוע ולציבור כולו.

המודל נבחן בשנים 2005-2007 בשלוש רשויות מקומיות (באר שבע, בת ים ועפולה)⁶³, וממצאי מחקר הערכה של הפעלת המודל בשלוש העיריות לימדו על תרומתו לשיפור המצב. מבצעי המחקר מצאו כי "הקמת שירות מתמחה המכוון לתת מענה לקורבנות ההתעללות, מניב תוצאות רצויות לגבי המטופלים, ומניע תהליכים במחלקה לטיפול בזקן, באגף הרווחה ובקרב שותפי תפקיד", והם המליצו כי רשויות מקומיות נוספות ישקלו להפעיל תכנית דומה או מרכיבים שלה⁶⁴.

במועד תחילת הביקורת (יוני 2010) סייע משרד הרווחה להפעיל יחידות למניעת התעללות ב-25 יישובים.

נמצא כי משרד הרווחה לא הגדיר בכתב את מטרות התכנית ואת תפקידי העו"ס הייעודי למניעת התעללות ואף לא קבע את אופן עבודתו.

משרד הרווחה הודיע בתשובתו כי יפעל "לכתיבת מדריך בנושא, שיבהיר את אופן עבודתו של העו"ס הייעודי".

63 שרה אלון, איילת ברג-ורמן, "טיפול ומניעת התעללות בזקנים והזנחתם - המקום שבו הידע והפרקטיקה נפגשים", גרונטולוגיה, (לו 2-3), תשס"ט, עמ' 176, 192.

64 איילת ברג-ורמן, הערכה של המיזם למניעה ולטיפול בהתעללות בזקנים ובהזנחתם במגזר העירוני דוח מסכם לשנים 2005-2007, מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הרווחה כי קביעת מטרות התכנית וקביעת אופן העבודה של מיישמה הם תנאים ראשוניים להצלחתה. על משרד הרווחה להגדיר בכתב את מטרות התכנית ואת תפקידיו של העו"ס הייעודי וליישם את התכנית על פי המודל שהוא היה שותף לפיתוחו.

מניעה בקרב זקנים הנזקקים לעזרה

בקרב אוכלוסיית הזקנים יש הסובלים מבעיות בריאות ומירידה בתפקודם הפיזי, האינטלקטואלי והנפשי. זקנים אלה זקוקים לסיוע מקיף ורציף, לרבות סיוע בתפקוד היום-יומי. הסיוע יכול להינתן בקהילה או במסגרת מוסדית.

זקנים בקהילה

בסעיפים 224 ו-225 לחוק הביטוח הלאומי, התשנ"ה-1995 (להלן - חוק ביטוח לאומי), נקבעו הוראות ולפיהן תושב ישראל שהגיע לגיל פרישה ובגלל ליקוי כלשהו הפך תלוי בזולת בביצוע פעולות יום-יומיות או זקוק להשגחה⁶⁵, בהתאם לתנאים שפורטו בחוק, זכאי לקבל גמלה חודשית להשתתפות בתשלום בעד שירותי סיעוד (להלן - גמלת סיעוד). על פי נתוני משרד הרווחה, בשנת 2009 קיבלו כ-140,000 זקנים גמלת סיעוד. בחוק ביטוח לאומי נקבע כי שר הרווחה ימנה ועדות מקומיות שתפקידן, בין היתר, לפקח על השירותים הניתנים לזכאי לגמלת סיעוד. הפיקוח ייעשה בידי עו"ס של הרשות המקומית (להלן - עו"ס פיקוח) או אחות מטעם קופת חולים כללית, לפי מצבו הרפואי ותפקודו הפיזי של הזכאי לגמלה ועל פי קביעתה של הוועדה המקומית.

1. השירות לזקן במשרד הרווחה וחטיבת הסיעוד בקופת חולים כללית פרסמו הנחיות⁶⁶, בין היתר, לפיקוח על מתן שירותי סיעוד. על פי ההנחיות, על האחיות או עו"ס פיקוח לקיים בכל שנה שני ביקורי בית בביתו של כל אחד מהזכאים לגמלת סיעוד שבאחריותו. ביקורי הבית יאפשרו להם לאתר מקרים של התעללות או הזנחה, והם ישמשו גורם חשוב בהגנה על הזקנים.

נמצא כי בהנחיות אלה כלל לא עלה נושא ההתעללות בזקנים והזנחתם; לא פורטו הסימנים לזיהוי התעללות או הזנחה ואף לא אוזכרה החובה הקבועה בחוק העונשין בדבר דיווח לפקיד הסעד על כל חשד להתעללות או להזנחה.

משרד הרווחה הודיע בתשובתו ממאי 2011 כי בתוך שלושה חודשים יוכנו, בשיתוף עם המוסד לביטוח לאומי, נהלים שיבהירו את דרך העברת המידע, אישור קבלת המידע ולוח זמנים לבדיקת דרכי התערבות.

65 ליקוי - ליקוי גופני, שכלי או נפשי הנובע ממחלה, מתאונה או ממום מלידה; פעולות יום-יומיות - לבישה, אכילה, שליטה בהפרשות, רחצה, נידודת עצמית בבית; השגחה - השגחה ופיקוח על המבוטח למניעת נזק או סכנה לעצמו או לאחרים.

66 תדריך ועדות מקומיות משנת 1991 (כולל עדכונים עד 1999).

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הרווחה כי הנושאים החסרים בהנחיות לעו"ס פיקוח ואי-פעולה להעלאת מודעות העובדים עם זקנים לאפשרות להתעללות בזקנים חסרי ישע עלולים לפגוע פגיעה של ממש בהגנה על זקנים שאינם מסוגלים להגן על עצמם. על משרד הרווחה לדאוג לאלתר להוסיף להנחיות האלו פרק הנוגע להתעללות בזקנים וכן לדאוג להכשרה מתאימה לעובדים אלה בנושא זה.

2. מנתוני המחלקות לשירותים חברתיים בחולון, בקריית מלאכי וברמלה עולה כי בסוף שנת 2010 קיבלו גמלת סיעוד 7,320, 545 ו-1,450 זקנים מיישוביהם, בהתאמה. באותו מועד היו בפיקוחו של עו"ס פיקוח מהמחלקות לשירותים חברתיים 4,980, 360 ו-800 מהזקנים, בהתאמה.

(א) נמצא כי המחלקה לשירותים חברתיים בעיריית רמלה לא ניהלה רישום מרוכז של ביקורי עו"ס פיקוח בבתיהם של הזקנים, ועקב כך מנעה מעצמה אמצעי בסיסי למעקב אחר ביקורי הבית. מבדיקה אקראית של משרד מבקר המדינה ומהערכות עו"ס הפיקוח ברמלה עולה כי בוצעו רק כ-30% מביקורי הבית הנדרשים. המחלקה לשירותים חברתיים בעיריית חולון ניהלה רישום מרוכז של ביקורי הבית, ומנתוניו עולה כי בוצעו רק 17% מן הביקורים הנדרשים.

עיריות חולון ורמלה הסבירו בתשובותיהן כי עקב עומס העבודה המוטל על כתפיהם של העו"סים במחלקות הרווחה שלהן בגלל תקינה שאינה מותאמת למספר הזקנים שבטיפולם, לא ניתן לבצע את הביקורים כנדרש.

(ב) בביקורת שביצע משרד מבקר המדינה בשנת 2010 בנושא "מתן שירותי סיעוד לקשישים בקהילה"⁶⁷ נמצא כי ביקורי הבית של עו"ס פיקוח לא נעשו בתדירות הנדרשת. מתיקי זכאי הגמלה שנבדקו עולה שבכשליש מהמקרים לא נעשה ביקור בית, וממילא לא ניתן היה לזהות מקרים של התעללות או הזנחה אצל אותם זקנים. בדוח הנוגע לנושא האמור דרש משרד מבקר המדינה ממשרד הרווחה לוודא שהביקורים בבתי הזכאים לגמלה ייערכו בתדירות הנדרשת.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות חולון ורמלה כי עליהן לפעול, בתיאום עם משרד הרווחה, לקיום ביקורי בית אצל הזקנים הזכאים לגמלת סיעוד בתדירות שנקבעה בהנחיות, וזאת כדי לפקח כראוי על הטיפול בזקן ובכך לקיים אמצעי ראשון במעלה למניעת התעללות בהם או הזנחתם ולהגנה עליהם.

זקנים השוהים במעונות

1. המעון לזקנים הוא חוליה נוספת במערכת השירותים הניתנים לאדם הזקן. בתע"ס נקבע: "המעבר למעון דורש הינתקות מהסביבה החומרית והחברתית המוכרת לזקן ומחייב הסתגלות לתנאי החיים החדשים ולסדר החיים החדש והקבוע. המעבר הזה קשה מאוד לאדם הזקן. לכן יש לאפשר לו להישאר במסגרת החיים שהתרגל אליה, כל עוד אפשר. רק כאשר השירותים

67 מבקר המדינה, דוח 61 (2010), עמ' 242, 257.

טיפול הרשויות המקומיות בהגנה על קטינים ועל זקנים חסרי ישע בתחומן

הקהילתיים אינם קיימים או אינם מסוגלים לשמר את תפקוד הזקן או לשפרו, יש לשקול את העברתו למעון לזקנים, על פי בקשתו".

בתע"ס נקבעו כללים העוסקים באופן מימון שהייתו של הזקן במעון ובהגדרות מצבו של הזקן שלפיהן ייקבע הגורם האחראי - משרד הבריאות או משרד הרווחה - להכנסתו למעון.

2. מנתוני משרד הרווחה עולה כי בשנת 2010 היו בפיקוח משרד הרווחה 169 מעונות ששהו בהם כ-9,300 זקנים ומהם כ-3,500 בסיוע המשרד. 125 מהמעונות הוכרו על ידי המשרד כמתאימים לטיפול בזקנים המטופלים על ידי מחלקת הרווחה. במעונות הועסקו צוותים רב-מקצועיים שכללו רופאים, אחיות, עו"סים וכוח עזר.

3. כיום רוב הגורמים הרלוונטיים, לרבות הציבור, מודעים לתופעת ההתעללות בזקנים השוהים במעונות, אך לא נמצאו מחקרים שאמדו את היקף התופעה. מחקר⁶⁸ שהתפרסם ביולי 2008 בחן בקרב צוותי העובדים ב-24 מוסדות לטיפול ממושך בזקנים את תופעת ההתעללות בזקנים החוסים במוסדות ברחבי הארץ.

מנתוני המחקר עולה כי בשנה שקדמה לביצועו אירעו במוסדות שנבדקו 513 מקרי התעמרות בזקנים בארבעה תחומים: הזנחה נפשית (כ-34%), הזנחה פיזית (כ-30%), התעללות נפשית (כ-23%), אלימות פיזית (כ-13%).

ממצאי המחקר הצביעו על הצורך בנקיטת כמה פעולות שעשויות לתרום למניעת התעמרות בזקנים החוסים במעונות. קיום הכשרה תקופתית, מובנית וקבועה באמצעות סדנאות וקורסים לצוות המטפל כדי להתמודד עם מצבי לחץ; הקמת מערך אכיפה מוסדי וחוקי-מוסדי שיבחן בביקורות פתע את רמת האוריינטציה של המעון למניעת התעמרות, את אופן הטיפול במקרי התעמרות שנתגלו, ויפעל לסגירת מעונות שאינם עומדים באמות מידה ראויות למניעת התעמרות.

בתיאור משרת "עובד סוציאלי לזקן" בתע"ס נקבע כי אחד מתפקידי עו"ס הוא לקיים קשר עם הזקנים במוסדות ולערוך אצלם ביקורים כדי להבטיח את המשכיות הטיפול. בתע"ס לא נכללו הוראות לגבי אופן הפיקוח על הטיפול בזקן שהושם במעון. בסעיף 7 לחוק הפיקוח על מעונות, התשכ"ה-1965, נקבע כי שר העבודה והרווחה ימנה מפקחים לצורך אכיפתו של חוק זה שיהיו רשאים להיכנס לכל מעון שחובת רישוי חלה על ניהולו. מהסבריה של פקידת סעד ראשית לזקנים עולה כי המפקחים מקיימים כארבעה ביקורים בשנה בכל מעון כדי לבדוק את אופן ניהולו.

מחקרים מלמדים כי לאיש המקצוע - בתחומי הבריאות או הרווחה - תפקיד מרכזי באיתור, בטיפול ובמניעה של פגיעה בזקנים במקרים שעולה חשד להתעללות או להזנחה. אנשי המקצוע נגישים לאוכלוסיית הזקנים, ומומחיותם והקשר הקרוב שהם מקיימים עם הזקן ומשפחתו מעמידים אותם במקום מרכזי בזיהוי נזק אפשרי, בטיפול בו ובסיוע למניעתו⁶⁹.

מהאמור לעיל עולה כי העו"ס, עובד הרשות המקומית, שטיפל בזקן בהיותו בקהילה ומכיר את אורחות חייו ומשפחתו, הוא האדם המתאים לקיים קשר רציף עם הזקן, לזכות באמונו ולשמש אוזן קשבת לתלונותיו על התעללות או הזנחה במעון שהוא שוהה בו.

68 מירב בן נתן, גורמים פסיכו-חברתיים להתעמרות כנגד קשישים במוסדות לטיפול ממושך בישראל: תפיסות הקשיש והצוות המטפל, חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, אוניברסיטת חיפה, יולי 2008. התעללות בזקנים והזנחת זקנים בידי האחראים להם הוגדרו במחקר "התעמרות".

69 ראו הערה 58, שם, עמ' 33.

מנתוני המחלקות לשירותים חברתיים בחולון, בקריית מלאכי וברמלה עולה כי במועד הביקורת שהו במעונות 54, 7 ו-20 זקנים מיישביהם, בהתאמה.

נמצא כי עובדי המחלקות לא קיימו כל פיקוח על הטיפול בזקנים שהושמו במעונות וממילא לא ניתן היה לזהות מקרים של התעללות בהם או של הזנחתם.

משרד הרווחה הודיע בתשובתו כי "קשה לצפות מעו"ס לזקן ברשות המקומית לעשות זאת עקב ריבוי המטלות והתיקים. המפקחים על המעונות לא עברו הכשרה בנושא זה ולכן אינם מבצעים בקרה בעניין ההתעללות וההזנחה. אנו נדאג להכשרתם".

זקנים שמצבם הפיזי או הנפשי ירוד עלולים להיות חסרי ישע וחשופים לסכנה של התעללות או הזנחה. מעקב אחר מצבם וקשר בלתי אמצעי עמם יכולים למנוע פגיעה בהם. על משרד הרווחה לבחון את האפשרות להסדיר מעקב של עו"סים מהמחלקות לשירותים חברתיים על זקנים מיישביהם השוהים במעונות, על פי הגדרת תפקידו של עו"ס זקנים ועל אף עומס העבודה המוטל עליו. במידת הצורך יש להגדיל את מצבת כוח האדם בעניין זה.

העברת מידע לפקיד הסעד

חסר במישור הנורמטיבי

1. פקיד הסעד לזקנים ועו"ס לתחום הזקנה נדרשו בתע"ס לפעול למניעת התעללות בזקנים ולטפל בנפגעים. בהוראת התע"ס, שיוחדה למניעה ולטיפול בהתעללות בזקנים, הוגדרו כמה סוגי התעללות ובהם "ניצול כלכלי", דהיינו "ניצול ושימוש לא חוקי ולא הולם ברכושו ומשאביו של הזקן".

נמצא כי ניצול כלכלי אינו אחד מסוגי ההתעללות בחסר ישע שנקבעו בחוק העונשין.

לדעת משרד מבקר המדינה על משרדי הממשלה הרלוונטיים המופקדים על הטיפול בחסרי ישע ליזום חקיקה מתאימה בעניין זה.

2. בסעיף 368ד(ד) לחוק העונשין נקבע כי מנהל או איש צוות במעון, במוסד או במסגרת חינוכית או טיפולית אחרת חייב לדווח על עברות מסוימות שנעברו בקטין או בחסר ישע השוהה במעון.

נמצא כי הזנחה⁷⁰ אינה אחת מהעברות שמנהל או איש צוות במעון חייב לדווח עליהן לפקיד הסעד.

70 בסעיף 362 לחוק העונשין הוגדרה הזנחה כאי-אספקת "מזון, לבוש, צרכי לינה וצרכי חיים חיוניים אחרים במידה הדרושה לשמירת שלומם או בריאותם" של "הילד" או "המושגח".

טיפול הרשויות המקומיות בהגנה על קטינים ועל זקנים חסרי ישע בתחומן

לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי שמשרד הרווחה יבחן את האפשרות לדאוג לכך שחובת הדיווח בנושאים האלו תיכלל גם בחקיקה.

3. בחוק העונשין נקבעה כאמור החובה לדווח לפקיד הסעד או למשטרה אם יש יסוד סביר כי נעברה עברה בזקן חסר ישע כמו בקטין. בהנחיות התע"ס לביצוע חוק הנוער נקבעו, כאמור, אופני הדיווח - בטלפון, בעל פה או בכתב. אופן הדיווח לפקיד סעד על פגיעה בזקן ועל פגיעה בקטין אמור להיות זהה, ויש לפרסם בציבור את אופני הדיווח הן לגבי פגיעות בזקנים והן לגבי פגיעות בקטינים, אף שאלו לא פורטו בהוראות התע"ס הנוגעות להגנה על זקנים.

בתע"ס נכללה הוראה בנושא "מניעה וטיפול בהתעללות בזקנים" ופורטו בה סוגי ההתעללות ואופן ההגנה על זקן שנפגע והטיפול בו. נמצא כי בהוראה לא נכללו הנחיות בנוגע לאופני העברת מידע לפקיד סעד לזקנים, לרישום הדיווחים ולמעקב אחר הטיפול בזקנים.

יצוין כי הממצאים שהובאו לעיל בדבר אי-פרסום טלפונים וכתובות דואר ודואר אלקטרוני לצורך דיווח על חשד לפגיעה בקטינים נכונים גם לדיווח על זקנים נפגעים. על משרד הרווחה לעדכן את ההוראה ולכלול בה הנחיות הנוגעות לקבלת דיווחים מהציבור ומגורמי טיפול בזקנים ולרישומם.

משרד הרווחה הודיע בתשובתו כי יוסיף הנחיות בתע"ס בנושאים אלו.

הטיפול בדיווחים

מנתוני המחלקות לשירותים חברתיים בחולון, בקריית מלאכי וברמלה עולה כי בשנת 2010 התקבלו אצלן 118, 11 ו-70 דיווחים על התעללות בזקנים או על הזנחתם, בהתאמה.

מהוראות התע"ס עולה כי המחלקה לשירותים חברתיים צריכה לנהל רישום מרוכז של דיווחים על התעללות בזקנים או על הזנחתם. סיכום פעילות שנתי יישלח לפקידת הסעד הראשית לזקנים בטופס שנקבע בתע"ס. עיריות חולון ורמלה ביצעו פעולות אלה.

נמצא כי המחלקה לשירותים חברתיים בעיריית קריית מלאכי לא ניהלה רישום מלא ומרוכז של הדיווחים על התעללות בזקנים או על הזנחתם. דיווחים מגורמי חוץ, כמו בתי חולים, קופות חולים ומשטרה, גם לא תועדו בתיקי הטיפול של הזקנים.

רישום מלא של דיווחים על חשד להתעללות או להזנחה חיוני לעבודת פקיד הסעד לזקנים כדי שיוכל להעריך את חומרת הסכנה או לאמת חשד לפגיעה במקרה של דיווחים חוזרים. משרד מבקר המדינה העיר לעיריית קריית מלאכי כי על המחלקה לשירותים חברתיים להקפיד לפעול על פי הוראות התע"ס ולכלול בתיק המטופל-הפונה את כל המסמכים הנוגעים לטיפול בו, לרבות דיווחים על התעללות שהתקבלו בעניינו.

העברת מידע מגורמי בריאות לפקידי הסעד בעיריות שנבדקו

מנתוני קופות החולים ובתי החולים עולה כי בתקופה הנסקרת הם דיווחו לפקידי הסעד לזקנים בעיריות אור יהודה, בת ים, חולון, קריית מלאכי ורמלה על 76 זקנים שלכאורה נפגעו.

נמצא כי במחלקות לשירותים חברתיים בעיריות האלה 31 מהדיווחים לא היו מוכרים להן וממילא לא נחקרו, וייתכן שלזקנים לא ניתן הטיפול שהם נזקקו לו. במחלקה לשירותים חברתיים ברמלה לא נמצא אחד מהדיווחים שהופנו אליה. להלן הפרטים:

ביולי 2009 דיווחה קופת חולים מכבי לפקידת הסעד לזקנים ברמלה, באמצעות דואר אלקטרוני, על חשד להזנחה של זקנה בת 84. רופאה המטפלת בזקנה זה שנים דיווחה כי המטופלת, שמתגוררת עם בתה, "הגיעה מוזנחת עם בגדים מלוכלכים, ירדה במשקל בשנה האחרונה, מצב רוח לא טוב, לא רוצה לספר על יחסים עם הבת". על פי נתוני המחלקה לשירותים חברתיים הדיווח לא הגיע ולפיכך הזקנה לא טופלה.

העברת מידע מגורמי טיפול בקהילה

ברשויות המקומיות פועלים מועדונים ומרכזי יום לזקנים. כמו עובדי חברות סיעוד המטפלות בזקנים מקבלי גמלת סיעוד, גם עובדיהם של המועדונים ומרכזי היום לזקנים נמצאים בקשר יום-יומי עם זקנים רבים ויש ביכולתם לזהות התעללות או הזנחה.

גורמי הטיפול האמורים בשלוש מהעיריות שנבדקו - חולון, קריית מלאכי ורמלה - שלחו בתקופה הנסקרת לפקידי הסעד דיווחים על 2, 7 ו-15 זקנים שחווי לכאורה התעללות או הזנחה, בהתאמה. על פי נתוני המחלקה לשירותים חברתיים בקריית מלאכי הדיווחים שנשלחו אליה לא התקבלו ולא נחקרו.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התקשורת הלקויה בין שירותי הבריאות וגורמי הטיפול בזקנים בקהילה ובין המחלקות לשירותים חברתיים בעיריות שנבדקו; חוסר תקשורת שהביא לידי כך שדיווחים על זקנים חסרי ישע שנפגעו לא היו בידי פקידי הסעד וייתכן שלא ניתנו להם הטיפול וההגנה שהם זכאים להם. ההמלצה למשרד הרווחה, שניתנה בעניין מציאת אפיקי תקשורת לצורך קבלת דיווחים על קטינים שנפגעו, תקפה גם לדיווחים על זקנים שנפגעו.

משרד הרווחה הודיע בתשובתו כי יכתב נוהל קבלת דיווחים על זקנים שנפגעו ויוכן טופס למעקב אחר הטיפול בהם.

העברת מידע מהמשרד לאזרחים ותיקים

המשרד לאזרחים ותיקים מפעיל מוקד טלפוני המאפשר לזקנים להתלונן על פגיעות בהם ולקבל מידע בכל מיני נושאים. המוקד פועל חמישה ימים בשבוע, מאוּש בדוברי חמש שפות ומקבל פניות גם בפקס וגם בכתב. תוכן הפניות והטיפול בהן נרשם בקובץ ממוחשב.

טיפול הרשויות המקומיות בהגנה על קטינים ועל זקנים חסרי ישע בתחומן

בשנים 2008-2010 (עד נובמבר) התקבלו במוקד הטלפוני 229 תלונות על כל מיני פגיעות בזקנים, בהן 16 תלונות על התעללות בזקנים. למתלוננים שעברו התעללות נמסר מידע על עמותות העוזרות לזקנים ונשלחו אליהם טפסים ל"מיצוי זכויות האזרח הוותיק".

מרישומי המוקד עולה כי המידע שנכלל ב-12 מ-16 התלונות האלו לא הועבר לפקיד הסעד, לזקנים או למשטרה ביישובים הרלוונטיים.

בתשובתו ממאי 2011 הסביר המשרד לאזרחים ותיקים כי "ברובם המוחלט של המקרים לא חלה חובת דיווח כאמור בסעיף 368 לחוק העונשין או שהפנייה טופלה בידי המשטרה/רשויות הרווחה... עם זאת בעקבות [פניית משרד מבקר המדינה]... המשרד מעוניין לבחון את המדיניות הראוייה לגבי דיווח למשטרה או לרשויות הרווחה במקרים של פניות בהן מתוארת עבירה פלילית, לגביה אין חובת דיווח לפי חוק העונשין. לשם כך, החלה הלשכה המשפטית במשרד בהתייעצויות עם לשכת המשנה לפרקליט המדינה לעניינים פליליים וכן בהמשך תקיין התייעצות עם נציגי משרד הרווחה ומשטרת ישראל".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד לאזרחים ותיקים כי על עובדי המוקד הטלפוני לדווח על תלונות הנוגעות להתעללות בזקנים או להזנחתם לפקיד הסעד לזקנים או למשטרה ביישוב שהמתלונן מתגורר בו, כדי שפקיד הסעד יוכל לבחון את התלונה ולקבוע, בתיאום עם הזקן, את דרכי ההגנה עליו ואת האופן שבו יטופל. מן הראוי שדיווח יבוצע גם במקרים שלא ברור אם הזקן שנפגע הוא חסר ישע, וגם אם לכאורה מאן דהוא העביר את המידע למשטרה או לגורמי רווחה.

טיפול בזקנים שנפגעו

1. בתע"ס נקבע כי במחלקה לשירותים חברתיים תוקם ועדה למניעת התעללות בזקנים. חברי הוועדה יהיו עו"ס זקנים, פקיד סעד לזקנים, שוטר, עורך דין, רופא פסיכו-גריאטר, הכול לפי העניין. במחלקות שפועל בהן מרכז למניעת אלימות במשפחה, מומלץ לצרף לוועדה עו"ס מומחה לטיפול באלימות במשפחה. הוועדה תכנס לדיון רב-מקצועי במקרי התעללות מורכבים כדי לברר ולוודא אפשרויות טיפול ייחודיות.

נמצא כי בעיריות חולון, קריית מלאכי ורמלה לא הוקמה ועדה כזאת וממילא לא ניתן היה לקבל באמצעותה ייעוץ לטיפול במקרים מורכבים של התעללות או הזנחה. על משרד הרווחה לדאוג לכך שהמחלקות לשירותים חברתיים יקימו ועדה למניעת התעללות בזקנים, כנדרש בתע"ס.

2. בתע"ס נקבע כי יש להכין עבור כל מטופל תכנית טיפול שבמסגרתה יתועדו מטרותיה לרבות לוח זמנים להשגתן. כמו כן ימולא לכל מטופל טופס הערכה תקופתית לבדיקת השגת המטרות. תכנית הטיפול תותאם לצורכי הזקן הנפגע ולנכונותו לישמה.

נמצא כי המחלקות לשירותים חברתיים בעיריית חולון, קריית מלאכי ורמלה לא נהגו להכין תכניות טיפול המגדירות מטרות וכן לוח זמנים להשגתן, והסתפקו בחקירת הדיווחים שבסיומה נקבעה ההגנה המידית המתאימה לזקן. לכן גם ההגנה על הזקן הנפגע לקחה לעתים בחסר. להלן דוגמאות:

(א) קופת חולים מכבי הודיעה למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2010, במסגרת הביקורת, כי שלחה במאי 2010 לפקיד הסעד בחולון מידע על התעללות בזקנה בת 74. על פי נתוני העירייה הדיווח לא התקבל. במסמכי הטיפול שבמחלקה לשירותים חברתיים נמצאו פניות נוספות בדבר חשד להתעללות בזקנה. בספטמבר 2007 דיווח בית חולים וולפסון שטיפל בזקנה לאחר שנפלה, לדבריה, בעת מנוסתה מבעלה האלים שאיים עליה בסכין. במאי 2008 דיווחה עובדת חברת סיעוד על אלימות מילולית ופיזית מצד הבעל. ביולי 2008 חזר בית חולים וולפסון ודיווח, בעקבות אשפוז נוסף, על אלימות לכאורה מצד בעלה ועל מצוקתה הנפשית של הזקנה שביקשה לא להתגורר עמו עוד; דיווח דומה הגיע מקופת חולים מכבי באוגוסט 2008. בפברואר 2010 דיווח בית חולים וולפסון בשלישית על אשפוז הזקנה, לאחר שלדבריה בעלה היכה וטלטל אותה תוך כדי איום על חייה, והיא חוששת לחזור הביתה שמא בעלה ירצח אותה. הזקנה ביקשה מהמטפלים בה בבית החולים לשכן אותה בבית אבות באופן מדי.

נמצא כי רק בעקבות ההודעה האחרונה של בית החולים החלה המחלקה לשירותים חברתיים לטפל בבקשתה של הזקנה, ובנובמבר 2010, לאחר כשמונה חודשים, היא שוכנה בבית אבות.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה יתירה את העובדה שעל אף דיווחים חוזרים ונשנים על אלימות פיזית כלפי המטופלת, קריאותיה לעזרה לא זכו למענה במשך שלוש שנים.

(ב) ביוני 2008 דיווחה עובדת חברה למתן שירותי סיעוד לעו"ס המחלקה לשירותים חברתיים בעיריית קריית מלאכי על זקנה עיריית שטופלה בידי עובדת זרה שניצלה אותה מהבחינה הכלכלית בלי שזו תהיה מודעת לכך. במרץ 2009 חזרה החברה ודיווחה על ניצול כלכלי של הזקנה. דיווח זה הופנה גם לגורמי פיקוח במוסד לביטוח לאומי. נמצא כי רק בעקבות הדיווח השני החלה המחלקה לשירותים חברתיים לבחון את הנושא ולחפש דרכים להגן על הזקנה. באפריל 2009 נפטרה הזקנה.

(ג) במרץ 2008 דיווח השירות הסוציאלי במרכז הרפואי הגריאטרי "שמואל הרופא" למחלקת הרווחה על מטופלת מרמלה⁷¹, שמצבה סיעודי זה חמש שנים והתלויה בבעלה, ש"מערך היחסים בבית בעייתי עד קשה... היחסים רעועים ולפעמים מתוחים". באפריל 2008 דיווחה לשכת הבריאות רמלה למחלקה כי במהלך ביקור בית אצל המטופלת בעלה "היה אלים מילולית כלפי אשתו, איים שיהרוג אותה, שיעזוב אותה ויזנח אותה ללא טיפול, כי אינו מסוגל יותר להתמודד".

ממסמכי המחלקה המצויים בתיק המטופלת עולה כי במרץ 2008 ביקרה עו"סית מהמחלקה בבית המטופלת והתרשמה כי הבעל "קורס תחת נטל הטיפול" באשתו.

71 אשה חסרת ישע, ילידת נובמבר 1946, שבמועד הדיווח עדיין לא הוגדרה זקנה.

טיפול הרשויות המקומיות בהגנה על קטינים ועל זקנים חסרי ישע בתחומן

לאחר הדיווח של לשכת הבריאות מאפריל 2008 לא נעשתה כל בדיקה נוספת בעניין, ובתיק לא נמצאו מסמכים המעידים על טיפול כלשהו במטופלת.

ביולי 2008, כשלושה חודשים לאחר הדיווח האמור, הודיע בית החולים אסף הרופא למחלקה כי המטופלת אושפזה עקב חבלה בראשה שנגרמה לגרסתה בידי בעלה. מאוחר יותר טענה כי החבלה נגרמה עקב נפילה מהמיטה. בעקבות מקרה זה שוכנה המטופלת בבית אבות.

הממצאים האמורים מלמדים כי עובדי המחלקות לשירותים חברתיים בעיריות שנבדקו לא יישמו את הוראות התע"ס בדבר אופן הטיפול בזקנים שנפגעו. על משרד הרווחה לפעול לאכיפת הוראות התע"ס בנושא זה בקרב העו"סים ופקידי סעד לזקנים כדי שזקנים חסרי ישע שנפגעו יקבלו את הטיפול המתאים להם ויזכו להגנה מפגיעות חוזרות בעתיד.



משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה ולעיריות שנבדקו כי אין להשלים עם העובדה שקטינים וזקנים חסרי ישע שחוו התעללות או הזנחה נותרים ללא הגנה וטיפול נאות. על משרד הרווחה לפעול לאלתר, בתיאום עם משרד הבריאות והמשטרה, ליצירת תקשורת רציפה בין גורמי הרווחה בעיריות ובין גורמי הטיפול בקטינים ובזקנים כדי שדיווחים על חשד לפגיעה יגיעו לידי פקידי הסעד והם יזכו לטיפול נאות ולהגנה הראויה. על משרד הרווחה לקבוע בתע"ס הוראות מפורטות שעניינן אופן הטיפול בקטינים ובזקנים חסרי ישע שחוו התעללות או הזנחה ולדאוג להטמעתן בקרב העו"סים ברשויות המקומיות. נוסף על כך, עליו לדאוג להעלאת המודעות לנושא התעללות בקטינים ובזקנים חסרי ישע ובהזנחתם בקרב גורמי הטיפול באוכלוסיות אלה ובקרב הציבור כולו. על העיריות לדאוג לרישום מלא של כל הדיווחים המתקבלים שישמש כלי למעקב אחר הטיפול בנפגעים ואמצעי לאיתור נפגעים. כמו כן על העיריות לפעול למתן ההגנה והטיפול הנדרשים לנפגעים בסמוך למועד קבלת הדיווח ולמעקב אחר יישום תכניות הטיפול.

סיכום

1. היעדר הנחיות ברורות ומפורטות לפקידי סעד לחוק הנוער בדבר אופן הטיפול בדיווחים על התעללות או הזנחה של קטינים עלול לפגוע בהגנה על אלה שנפגעו ובטיפול שהם זקוקים לו, ואולי אף למנוע, חלילה, את האפשרות להגן על חייהם. הממצאים החמורים שהועלו בביקורת הזאת בדבר מאות דיווחים של גורמי הבריאות, שלא נחקרו בידי פקידי הסעד או שנחקרו זמן רב לאחר מועד הדיווח, מעידים על הצורך החיוני בקביעת הנחיות לפקידי הסעד. על משרד הרווחה לפעול לאלתר לפרסום נוהל עדכני לעבודתו של פקיד סעד לחוק הנוער שיכלול הנחיות מפורטות בנוגע לקבלת דיווחים, לרישומם ולחקירתם.
 2. הוועדה לקידום מעמד הילד נקבעה בפקודת העיריות כגורם עירוני מרכזי לשמירה על זכויותיהם של ילדים ובני נוער ולהגנה עליהם. על העיריות שנבדקו להפעיל את הוועדה ולהשתמש בה כמצע לדיונים בנושא הגנה על קטינים ולמעקב אחר אופן הטיפול באלה הזקוקים לו.
 3. על משרד החינוך ומשרד הרווחה לפעול, בתיאום עם הרשויות המקומיות, בכלל זה עיריות חולון, קריית מלאכי ורמלה, להעלאת המודעות בקרב הציבור, בקרב המורים ובקרב עובדי קידום נוער וקציני ביקור סדיר לנושא ההתעללות בקטינים והזנחתם ולפעול להכשרתם המתאימה של גורמים מקצועיים אלה לזיהוי אותות מצוקה וסימנים אחרים לצורך איתור קטינים שנפגעו. עוד עליהן לדאוג לפרסם בציבור כיצד ניתן להעביר מידע על חשד לפגיעה בקטינים ולטפל בהעברת הדיווחים המתקבלים לפקיד הסעד.
 4. על עיריות חולון ורמלה לפעול, בתיאום עם משרד הרווחה, לקיום ביקורי בית אצל הזקנים הזכאים לגמלת סיעוד בתדירות שנקבעה בהנחיות, וכן אצל זקנים השוהים במעונות, כדי לפקח כראוי על הטיפול בהם ובכך לקיים אמצעי ראשון במעלה למניעת התעללות בהם או הזנחתם ולהגנה עליהם.
 5. על המשטרה להטמיע בקרב השוטרים הממונים על הקשר עם פקידי סעד את חובת הדיווח הקבועה בחוק ואת אופן הדיווח שנקבע בנוהל ולקבוע את הוראות הנוהל בפקודות הקבע של המשטרה.
 6. על משרד הבריאות לדאוג שגורמי הבריאות יקבעו נהלים מפורטים שעניינם אופן העברת המידע מגורמי הבריאות לפקיד הסעד על חשדות להתעללות בקטינים או בזקנים חסרי ישע או להזנחתם, ובפרט וידוא הגורם המדווח שהמידע אמנם הגיע ליעדו. עוד על משרד הבריאות לדאוג להטמעת הנהלים האלו בקרב עובדי השירותים הסוציאליים בבתי החולים, בקופות החולים ובתחנות לבריאות המשפחה.
- הוראות חוק העונשין בדבר חובת הדיווח על עברה בקטין או בחסר ישע בידי האחראי לו נועדו להגן עליהם. אי-קבלת הדיווח בידי פקיד הסעד עלולה לשים לאל הוראות אלה ולמנוע מקטינים ומזקנים חסרי ישע את ההגנה שהם זכאים לה ואת הטיפול שהם זקוקים לו. על משרד הרווחה, בעצה אחת עם המשטרה ועם משרד הבריאות ובתיאום עם הנהלות בתי החולים וקופות החולים והתחנות לבריאות המשפחה, למצוא לאלתר אפיקי תקשורת בין הגורמים המדווחים לפקידי הסעד ברשויות המקומיות, שיבטיחו כי כל דיווח על קטין או זקן חסר ישע שנפגעו יגיע ליעדו וייחקר כנדרש, והקטין או הזקן חסר הישע הזקוקים להגנה ולטיפול יקבלו אותם ללא כל דיחוי.

טיפול הרשויות המקומיות בהגנה על קטינים ועל זקנים חסרי ישע בתחומן

הטיפול בהגנה על קטינים ועל זקנים חסרי ישע מחייב איחוד כוחות והעברת מידע בין כל גורמי הטיפול ברשויות המקומיות ובין גורמי האיתור והטיפול במערך החינוך, במערך הרווחה, במערך הבריאות ובמשטרת ישראל. מן הראוי שגורמים אלה יישמו לאלתר את ההמלצות שהתקבלו בוועדה הבין-משרדית בדבר השיתוף במידע בין נותני השירותים השונים.

האחריות הכוללת להגנה על קטינים וזקנים חסרי ישע מוטלת על משרד הרווחה. משרד מבקר המדינה קורא למשרד הרווחה לפעול לאלתר לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה.

