

פעילות רשויות מקומיות למניעת אלימות בין בני זוג ולטיפול בנפגעה

תקציר

משרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה) הגדיר ארבעה סוגים של אלימות במשפחה: אלימות פיזית, אלימות מינית, אלימות נפשית ואלימות רכוש - פגיעה ברכושו של הקרבן כדי לדכאו ולפגוע ברגשותיו.

לנוכח העובדה שאלימות בין בני זוג היא תופעה חברתית קשה ביותר, יש לפעול במישור הממלכתי ובמישור המקומי לפיתוח כלים שיאפשרו למנוע אלימות מסוג זה ולטפל בנפגעה.

פעולות הביקורת

בין נובמבר 2011 לאפריל 2012 בדק משרד מבקר המדינה את פעילותן של רשויות מקומיות למניעת אלימות בין בני זוג ולטיפול בנפגעה¹. הביקורת נעשתה בשבע רשויות מקומיות (עיריות אופקים, אור יהודה, אשקלון, טייבה, מודיעין עלית ונתניה ומועצה מקומית ג'לג'וליה). בדיקות השלמה נקודתיות נעשו בעיריות בת ים, ראשון לציון ורמלה. כמו כן נעשו בדיקות השלמה במשרד הרווחה, במשטרת ישראל, במשרד לקליטת העלייה, במשרד החינוך, במשרד המשפטים וברשות לקידום מעמד האישה שבמשרד ראש הממשלה.

עיקרי הממצאים

מניעת אלימות בין בני זוג

1. במסגרת ההתמודדות המערכתית עם תופעת האלימות בין בני זוג החליטה הממשלה בפברואר 1998 כי ועדה בין-משרדית תפעל כצוות בכיר קבוע לטיפול בבעיית האלימות במשפחה. נמצא כי הוועדה הבין-משרדית אינה פועלת בתחום זה, ופעילותה מתרכזת בבחינת מקרי רצח נשים בלבד.

2. הוועדה הבין-משרדית ציינה בדוח שפרסמה עוד בשנת 1998 כי בהיעדר נתונים מסודרים על היקף נפגעי האלימות במשפחה ועל מאפייניהם, קשה לקבוע סדר עדיפויות לעניין חלוקת המשאבים לפיתוח שירותים. אף על פי כן, במועד הביקורת

1 אשר לדוח הראשון של משרד מבקר המדינה בנושא זה, ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 52ב (2002), עמ' 771.

נמצא כי ברשות משרד הרווחה לא היו מערכות מידע ממוחשבות לניהול הנתונים, וכי לא היה ברשותו "פילוח של סוגי ומאפייני הפניות כגון סוגי אלימות".

3. משרד החינוך ומשרד הרווחה פיתחו תכנית למתבגרים תלמידי החטיבות העליונות למניעת אלימות בין בני זוג, ובשנת הלימודים התשע"א (ספטמבר 2010 - יוני 2011) ניתן ל-18 יישובים תקציב להפעלת התכנית בבתי ספר. במועד סיום הביקורת עדיין לא הושלמו תכניות המותאמות לבתי ספר מהמגזר הממלכתי-דתי ומגזר המיעוטים ולא הוכנה תכנית מותאמת למוסדות החינוך של המגזר החרדי. זאת ועוד, עדיין לא הוכנה תכנית הכשרה למפעילי התכנית, והפיקוח על אופן הפעלתה היה לקוי. למשרד הרווחה ולמשרד החינוך אף לא היה מידע בדבר מספר הכיתות שבהן הופעלה התכנית.

בדיקה בשתיים מהרשויות המקומיות שקיבלו תקציב להפעלת התכנית (עיריות בת ים וראשון לציון) העלתה כי בשנת הלימודים התשע"א נלמדה התכנית רק בחלק קטן מבתי הספר שהיו אמורים להשתתף בה: 2 ו-7 מבין 15 ו-13 החטיבות העליונות שבערים אלה, בהתאמה.

4. המרכזים למניעת אלימות והמחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות שנבדקו לא קיימו פעולות הסברה בקרב כלל האוכלוסייה ובקרב אנשי מקצוע המעורבים בטיפול בתופעה, כגון מורים ויועצים חינוכיים. המחלקות גם לא פעלו בנושא זה באמצעות עבודה קהילתית².

הנתונים בחוברות מידע בעברית בנושא גורמי הגנה על נפגעות מאלימות בין-זוגית שהפיק משרד הרווחה - האחרונה שבהן בשנת 2007 - והופצו לגורמי רווחה ברשויות המקומיות לא היו מעודכנים, ובמועד סיום הביקורת עדיין לא הופקה חוברת מעודכנת. חוברות מידע דומות בערבית, ברוסית ובאמהרית הופקו בשנת 2002 ולא היו מעודכנות. גם הרשות לקידום מעמד האישה הפיקה חוברות דומות שהודפסו לאחרונה בעברית בשנת 2009 ובערבית בשנת 2011 והופצו לרשויות מקומיות, למרפאות לבריאות המשפחה ולגורמים נוספים בלא שעודכנו, ולכן נכללו בהן רק נתונים על 68 מ-86 המרכזים למניעת אלימות שפעלו במועד פתיחת הביקורת.

5. משרד המשפטים לא פרסם באתר האינטרנט שלו רשימות של תחנות משטרה וגורמי רווחה מקומיים שמספקים הגנה לנפגעי אלימות בין-זוגית, שלא כנדרש בתקנות. בכך הקשה המשרד על אנשי דת, טוענים רבניים ועורכי דין למלא את הוראות החוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א-1991, ואת התקנות בדבר מסירת מידע לנפגעי אלימות בין-זוגית.

6. העובדים הסוציאליים (להלן - עו"ס) במחלקות לשירותים חברתיים ובמרכזים למניעת אלימות בשבע הרשויות המקומיות שנבדקו לא תיעדו בטופס שנקבע בתקנות ובתקנון משרד הרווחה או במסמך אחר כיצד הם פעלו כדי להודיע לנפגעי אלימות בין בני זוג שבאפשרותם לקבל סיוע. ממילא אין לדעת אם העו"ס מילאו הוראות אלה.

7. הרשויות המקומיות שנבדקו, למעט עיריות אשקלון ונתיבות, לא פרסמו במודעות או באתרי האינטרנט שלהן את האפשרות לקבל סיוע בתחום האלימות בין בני זוג ואף לא את דרכי יצירת הקשר הטלפוני עם המרכז למניעת אלימות.

2 למעט פעילות הסברה מוגבלת ביום המאבק הבין-לאומי באלימות נגד נשים שקיימו עיריות אור יהודה ואשקלון.

8. המלצות הוועדה הבין-משרדית בדבר הסברה מיוחדת לקהילות עולים פטריארכליות לא מולאו: חוברות מידע ברוסית ובאמהרית לא עודכנו זה שנים, והן לא הופצו; בחמש מהרשויות המקומיות שנבדקו מתגוררים עולים רבים בעלי דפוסי התנהגות פטריארכלית, אולם נמצא כי הרשויות המקומיות לא דאגו לפעילות חינוך והסברה קהילתיים בקרבם.

9. בדוח על רצח נשים יוצאות אתיופיה³ של המשרד לקליטת העלייה מאוקטובר 2009 נכללו כמה המלצות בנושא. נמצא כי במועד סיום הביקורת - כשנתיים וחצי לאחר הגשת הדוח האמור - לא יושמו המלצותיו ואף לא נבחנו דרכים ליישומן.

10. משרד הרווחה הקים ביולי 2010 "ועדה משרדית לנושא נשים בסיכון גבוה במגזר הערבי". נמצא כי באפריל 2012 (מועד סיום הביקורת) - קרוב לשנתיים לאחר הקמתה של ועדה זו - עדיין לא פורסמו מסקנותיה והמלצותיה.

11. אין קורסי הכשרה ייעודיים לעו"ס המטפלים במגזר הערבי. בערים מעורבות שבהן מתגוררת אוכלוסייה ערבית לצד אוכלוסייה יהודית אף אין עובד סוציאלי ייעודי לאוכלוסייה זו.

בשנת 2011 התקבלו בעיריית רמלה 251 פניות בדבר נשים שחוו אלימות מצד בן זוגן; 37 מהן מהמגזר הערבי. נמצא כי במרכז למניעת אלימות שבעירייה לא מועסק עו"ס דובר ערבית, ולנשים שכלל אינן יודעות את השפה העברית הוצע לקבל טיפול באמצעות מתורגמן - טיפול שכזה אינו אפקטיבי ואף עלול להזיק.

12. מנתוני משרד הרווחה עולה כי משנת 2004 ועד יולי 2011 נרצחו 94 נשים בידי בני זוגן. בכל מקרה שאישה נרצחת בידי בן זוגה ועדה בין-משרדית בוחנת - בהתאם להחלטת ממשלה ממאי 2002, את המישקים בין המערכות המטפלות בנושא. רק בתחילת אוגוסט 2011 הוצגו למנכ"ל משרד הרווחה "מסקנות עיקריות שעולות מתוך 7 שנות עבודה ובדיקה" שכללו 13 "המלצות וכיוונים לשיפור". נמצא כי במועד סיום הביקורת - שמונה חודשים לאחר מועד הצגת ההמלצות - טרם התקיים דיון בנושא יישום ההמלצות.

הגנה על נפגעי אלימות בין בני זוג והטיפול בהם

1. במועד הביקורת פעלו 86 מרכזים למניעת אלימות; 25 מהם שימשו כמרכזים אזוריים ונדרשו לשרת גם משפחות מיישובים סמוכים. משרד הרווחה לא הודיע בכתב למרכזים האזוריים למניעת אלימות שבמחלקות לשירותים חברתיים אילו יישובים הם אמורים לשרת; ולמחלקות לשירותים חברתיים ביישובים אלה לא דווח בכתב מי המרכז האזורי שאמור לשרתם.

(א) משרד הרווחה לא פרסם נוהל או הנחיה בדבר אופן מתן השירותים של המרכזים האזוריים ובדבר הקשר בין המרכז נותן השירות ובין המחלקה לשירותים חברתיים, מקבלת השירות.

3 שלושה רייל, השמש זורחת, השמש שוקעת והיא איננה: רצח נשים יוצאות אתיופיה 2005-2008, (2009).

(ב) שתיים מהרשויות המקומיות שנבדקו - עיריית אור יהודה ואשקלון - הפעילו מרכז למניעת אלימות במסגרת המחלקה לשירותים חברתיים. משרד הרווחה ייעד את המרכז בעיריית אשקלון לפעול כמרכז אזורי. נמצא כי בפועל המרכז לא תפקד כ"מרכז אזורי" וטיפול בנפגעי אלימות בין בני זוג מקרב תושבי אשקלון בלבד.

(ג) חמש מהרשויות המקומיות שנבדקו (עיריית אופקים, טייבה, נתיבות ומודיעין עילית והמועצה המקומית ג'לג'וליה) לא הפעילו מרכז למניעת אלימות, והן היו אמורות להשתמש בשירותי מרכז אזורי למניעת אלימות. נמצא כי המרכז למניעת אלימות טיפל רק בחלק מנפגעי האלימות בין בני זוג שעליהם התקבל מידע במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, שהמרכז נועד לשרתן.

(ד) מידת שיתוף הפעולה בין המחלקה לשירותים חברתיים ובין המרכז למניעת אלימות היא גורם ראשוני בהצלחת הטיפול. הבדיקה העלתה כי דיווחים על ההגנה והטיפול שניתנו במרכז לנפגעות לא הועברו למחלקות, וביישובים שקיבלו שירותים ממרכז אזורי למניעת אלימות אף לא התקיים מעקב אחר מידת ההשתתפות של הנפגעת בטיפול. גם הוראות נוהל פנימי של עיריית אור יהודה לא יושמו כנדרש.

2. המרכזים למניעת אלימות הופעלו באופן שלא אפשר מתן סיוע מיידי לפונות אליהם:

(א) המרכז למניעת אלימות באור יהודה פעל רק שלושה ימים בשבוע. בימים האחרים לא היה פתרון לזוגות נפגעים הפונים לעזרה. גם פניות טלפוניות למרכז לא נענו.

(ב) ברשויות המקומיות אופקים, ג'לג'וליה וטייבה ניתנו רק אחת לשבוע שירותים לטיפול בנפגעי אלימות בין בני זוג מידי עו"ס ממרכז אזורי למניעת אלימות שפעלו ביישובי הנפגעים. בימי השבוע האחרים לא היה מענה טיפולי זמין לנפגעי אלימות בין בני זוג המבקשים עזרה.

(ג) הרשויות המקומיות אור יהודה, ג'לג'וליה וטייבה לא דאגו לתורניות כוון בשעות ובימים שבהם המרכז למניעת אלימות אינו פועל, לקבלת פניות לעזרה ולהגנה ולהפעלת עובדי המרכז למניעת אלימות בעת הצורך.

איתור מוקדם

1. איתור מוקדם של אלימות בין בני זוג מקל את הטיפול בבני הזוג ומונע הסלמה במצב. נמצא כי המרכזים למניעת אלימות באור יהודה ובאשקלון והמחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות האחרות שנבדקו לא פעלו לאיתור אוכלוסיית נפגעי אלימות בין בני זוג.

2. משטרת ישראל מינתה חוקרים מיוחדים לתחום האלימות במשפחה (להלן - חוקר אלמ"ב). במועד תחילת הביקורת (נובמבר 2011) פעלו 139 חוקרי אלמ"ב ב-40 תחנות משטרה ב-32 יישובים. 103 מהם הוכשרו לתפקידם בקורס מיוחד. 36 החוקרים האחרים מילאו תפקיד זה בלא שהוכשרו לכך. ביישובים האחרים טיפלו בתלונות שוטרים ללא הכשרה מיוחדת לנושא.

בנוהל המשטרה לטיפול באלימות בין בני זוג לא נקבעה הדרך שבה יועבר הדיווח ל"גורם המטפל" ולא נקבע פרק הזמן המרבי להעברתו.

3. משרד מבקר המדינה בדק בשבע תחנות משטרה האחראיות לרשויות המקומיות שנכללו בביקורת את אופן הדיווח לגורמי הרווחה על נפגעות אלימות בין בני זוג. נמצא כי את הדיווחים על נפגעות אלימות הן שלחו בפקס לגורמי הרווחה ברשויות המקומיות, בלא שוידאו שהדיווח התקבל.

מנתוני הרשויות המקומיות שנבדקו עולה כי, למעט מודיעין עילית, לא התקבלו רבים מהדיווחים שהמשטרה שלחה; דיווחים אחרים הגיעו זמן רב לאחר קבלת התלונה. מחדלים אלה עלולים לפגוע ביכולת גורמי הרווחה למנוע אלימות בין בני זוג, להגן על הנפגעים ולהעניק להם את הטיפול הדרוש.

הגנה על הנפגע

1. במרכזים למניעת אלימות ובמחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות שנבדקו, למעט המרכז שבעיריית אשקלון, לא השתמשו בכלי להערכת מסוכנות שפיתח משרד הרווחה, ועקב כך חסרו המטפלים מידע חיוני להגנה על הנפגעת ולטיפול בה.

2. המשרד לקליטת העלייה מצא כי הכלי האמור להערכת מסוכנות אינו מתאים לקודים התרבותיים ולמאפיינים של קהילות המוצא של העולים מארצות חבר העמים ומאתיופיה. בתחילת פברואר 2011 ביקש המשרד לדאוג להתאמת כלי זה לאוכלוסיות העולים. נמצא כי בדצמבר 2011 - כשנה לאחר מועד ההמלצה - עדיין "לא ניבנה כלי להערכת מסוכנות ייחודי לעולים".

3. משרד הרווחה מפעיל מקלטים במסגרת חוץ-ביתית לנשים נפגעות אלימות הזקוקות להגנה. בשנת 2011 פעלו 13 מקלטים לנשים נפגעות אלימות. באותה שנה נשלחו למקלטים 20 נשים נפגעות אלימות מחמש מהרשויות המקומיות שנבדקו.⁴ נמצא כי המחלקות לשירותים ברשויות המקומיות הללו לא פעלו לשיתופן בהכנת תכניות הטיפול של הנשים שהושמו במקלטים.

4. משרד הרווחה והמשטרה גיבשו תכנית משותפת להתערבות בשעת משבר, שבה משתתפים גם המתלונן והתוקף. במסגרת תכנית זו פעלו במועד הביקורת 17 עו"ס מהמחלקות לשירותים חברתיים ביישוביהן (להלן - עו"ס משטרה) שהוכשרו לטיפול במניעת אלימות במשפחה.

המשטרה לא הכינה נוהל לקביעת אופן העבודה המשותפת של חוקרי האלמ"ב ועו"ס המשטרה, והפעילות המשותפת התקיימה על פי הסדרים מקומיים שקבעו לעצמם שני הגורמים בכל אחד מהיישובים שבהם פועל עו"ס המשטרה.

הטיפול במעורבים באלימות בין בני זוג

1. בשנת 2011 היה ברשות הרשויות המקומיות שנבדקו מידע על 513 נזקקים לטיפול בגין אלימות בין בני זוג; מהם 374 מאור יהודה ואשקלון. כ-332 מלקוחות שבע הרשויות שנבדקו, בהם 211 מאשקלון, זכו לקבל באותה שנה טיפול. דהיינו לא

4 אופקים; אור יהודה; אשקלון; מודיעין עילית; נתיבות.

ניתן טיפול ליותר ממחצית הנפגעות בשש מהרשויות המקומיות שנבדקו (למעט עיריית אשקלון).

2. בשנת 2011 טופלו ברשויות המקומיות שנבדקו רק 88 גברים שפגעו בבנות זוגם; רובם המוחלט מאור יהודה ומאשקלון. משרד הרווחה לא דן בסיבות לשיעור הגדול של הגברים שאינם מוכנים להשתתף בטיפול, ולמותר לציין שהוא לא המליץ על דרכים להכללת אוכלוסייה זו במעגל המטופלים.

3. בשתיים מהרשויות המקומיות שנבדקו לא דאגו המחלקות לשירותים חברתיים למציאת עו"ס מחליף לעו"ס שטיפלו בנפגעי אלימות בין בני זוג אשר שהו בחופשה לתקופות ארוכות, ולא דאגו לרצף טיפולי.

4. ילדים החשופים לאלימות בין הוריהם נפגעים פגיעה נפשית ותפקודית מאלימות זו. משרד הרווחה לא הקצה תקציב ייעודי להעסקת מטפלים בילדים במרכזים למניעת אלימות, ועובדי המרכזים לא הוכשרו לכך.

סיכום והמלצות

1. ממצאי הביקורת מלמדים על תפקוד לקוי של גורמי הרווחה ברשויות מקומיות בכל הקשור למניעת אלימות בין בני זוג ולטיפול בנפגעה. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה תפקוד לקוי זה של הרשויות המקומיות אשר בגינו לא ניתנים לנפגעים ההגנה והטיפול הנדרשים להם ולא מתאפשר צמצום היקפה של תופעה חמורה זו.

2. בהיעדר גוף מתכלל שמתווה דרכי פעולה למשרדים השונים עלול להיפגע המאבק באלימות בין בני זוג. על משרד הרווחה לדאוג לאלתר לקביעת פורום שימלא תפקיד זה בהתאם להחלטת הממשלה ולהוראות בתקנון משרד הרווחה.

3. משרד מבקר המדינה כבר העיר בעבר למשרד הרווחה, בנוגע לשלושה תחומי טיפול אחרים, כי אף שרשויות מקומיות העמידו לרשותן את נתוני המטופלים במחלקות הרווחה, הוא לא עיבד נתונים אלה ולא ניצל אותם לתכנון עבודתו⁵. על משרד הרווחה לפעול לאלתר להקמת מאגר נתונים ממוחשב שיאפשר לנתח נתונים ולעדכן את מדיניות ההגנה על נפגעים מאלימות בין בני זוג ואת אופן הטיפול הנדרש בסוגיה זו וכן בתחומי נזקקות אחרים.

4. המאבק באלימות בין בני זוג נעשה באמצעות פעולות חינוך, הסברה ומתן מידע לנפגעים בנושא גורמי הגנה וטיפול שיכולים לבוא לעזרתם: על משרד הרווחה ומשרד החינוך לפעול לאלתר לשיפור ההיערכות להפעלת התכנית לחינוך בני נוער למניעת אלימות בין בני זוג, לבחון את מידת יעילותה ובהתאם לכך להחליט כיצד היא תיושם במישור הארצי; על משרד הרווחה לעדכן את חוברות המידע שהוא מפיץ ולפרסם חוברות מידע בנושא גם בערבית ובשפות נוספות לטובת אוכלוסיות עוליס; על הרשויות המקומיות לקיים פעילויות חינוך והסברה רב-שנתיות בהיקף נרחב בקרב

5 בנושא "טיפול רשויות מקומיות בנערות במצוקה", ראו מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי, חלק א' (2006), עמ' 91; בנושא "טיפול באוכלוסיות נזקקות מקרב יוצאי אתיופיה", ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 58 (2008), עמ' 1,456; בנושא "מאבק השלטון המקומי בנפגעי הסמים והאלכוהול", ראו מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009 (2010), עמ' 71.

אוכלוסיות העולים שבעריהן ולהביא לידיעת תושביהן את האפשרויות העומדות לרשותם לעניין ההגנה על נפגעי אלימות בין-זוגית והטיפול בהם.

5. על משרד הרווחה לבחון מחדש את הטיפול בנפגעות מהמגזר הערבי ולהקצות למשימה זו עו"ס דוברי ערבית שיועדו והוכשרו לכך. כמו כן עליו לתת את הדעת על סוגיית הרגישות החברתית הנדרשת בטיפול באוכלוסיית הנפגעות מאלימות בין בני זוג מהמגזר הערבי ולנסות להתמודד עם קשיים אלה באופן שיקל על הנפגעות מאלימות לקבל טיפול והגנה תוך שמירה על צנעת פרט מרבית.

6. על משרד הרווחה להתקין נהלים שיקבעו את הקשרים ואת אופן חלוקת העבודה בין המחלקות לשירותים חברתיים ובין המרכזים למניעת אלימות וליישם נהלים אלה.

7. על הרשויות המקומיות ומשרד הרווחה לפעול לאלתר לפרסום אופן הפנייה למרכזים למניעת אלימות, לדאוג להרחבת שעות פעילותם ולדאוג למתן הגנה וטיפול מידיים לכל פונה; כל זאת כדי לתת לנפגעי האלימות את ההגנה והטיפול המיטביים.

8. על הרשויות המקומיות שנבדקו לדאוג לכך שהמרכז למניעת אלימות שבתחום שיפוטן או המחלקה לשירותים חברתיים יפעלו לאיתור אוכלוסייה נפגעת מאלימות בין בני זוג ויעניקו לנפגעות את ההגנה והטיפול הדרושים להן.

9. המוקד העירוני שהרשויות המקומיות מפעילות יכול לשמש אמצעי חשוב במערך ההגנה הראשונית על נפגעי אלימות בין בני זוג. על הרשויות המקומיות לדאוג להפעלתו באופן שדיווחים על נפגעים יועברו למחלקה לשירותים חברתיים מיד עם קבלתם.

10. על המשטרה לפעול להכשרת כל חוקרי האלימות במשפחה לתפקידם ולמנות חוקרים בעלי ידיעה בשפת הדיבור של האוכלוסיות שאינן דוברות עברית ביישובים שבהם מתגוררות אוכלוסיות אלה.

11. התקשורת הלקויה בין המשטרה לגורמי הרווחה המטפלים בנפגעים ברשויות המקומיות עלולה לפגוע ביכולת גורמי הרווחה למנוע אלימות בין בני זוג, להגן על הנפגעים ולהעניק להם את הטיפול הדרוש. על שני הגורמים הממלכתיים - המשטרה ומשרד הרווחה - לברר את הסיבות לאי-קבלת דיווחי המשטרה וליצור אפיקי תקשורת טובים בין המשטרה לגורמי הרווחה המקומיים. על המשטרה לפרט בנוהל האלימות במשפחה את אופן הדיווח לגורמי הרווחה, את חובת השוטר לוודא שהדיווח אכן התקבל ואת מועד הדיווח.

12. על משרד הרווחה לדאוג לכך שכל העו"ס במרכזים למניעת אלימות יוכשרו לתפקידם. מתן טיפול בידי עובדים שלא הוכשרו לכך פוגע ביעילות הטיפול ולעתים אף עלול להחמיר את הפגיעה הנפשית של המטופל.

13. ילדים שחשופים לאלימות בין הוריהם נפגעים מהבחינה הנפשית והתפקודית, והם זקוקים לטיפול נפשי שיאפשר להם להתמודד עם פגיעה זו. על משרד הרווחה לדאוג להכשרת עובדים למשימה חיונית זו.

על הרשויות המקומיות ועל הגורמים הממלכתיים לפעול לאלתר לתיקון הליקויים שהועלו וליצור תנאים שיאפשרו התמודדות טובה יותר עם תופעת האלימות בין בני זוג ולהעניק הגנה וטיפול נאותים לנפגעים.



מבוא

בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו נקבע: "אין פוגעים בחייו, בגופו או בכבודו של אדם באשר הוא אדם", וכן - "כל אדם זכאי להגנה על חייו, על גופו ועל כבודו".

משרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה) הגדיר בתקנון לעבודה סוציאלית (להלן - תע"ס)⁶ ארבעה סוגים של אלימות במשפחה: אלימות פיזית - התנהגויות שמבצע האלים בגופו של הקרבן; אלימות מינית - פעילות מינית אגרסיבית בגופו של הקרבן וכנגד רצונו; אלימות נפשית - שימוש באמצעים המכוונים לגרום לפגיעה רגשית ונפשית באדם, ללא קשר ישיר לגופו; אלימות רכוש - פגיעה ברכושו של הקרבן כדי לדכאו ולפגוע ברגשותיו.

אלימות בין בני זוג, הן כלפי נשים והן כלפי גברים, מאופיינת בשימוש באחד או יותר מסוגי האלימות האלה. משרד הרווחה רואה באלימות במשפחה התנהגות עבריינית פלילית שמבחינות מסוימות היא חמורה יותר מעימות בין זרים.

ועדה בין-משרדית לטיפול בבעיות האלימות במשפחה⁷ (להלן - הוועדה הבין-משרדית), שהוקמה בעקבות החלטת ממשלה 3291 מפברואר 1998, קבעה כי אלימות במשפחה היא הפרת זכויות יסוד של פרטים, שאף עוגנו בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, וכי יש בה משום פגיעה בוטה בזכויות אלה. הוועדה הבין-משרדית ביססה את עבודתה על גישה של חובתה ואחריותה של המדינה כלפי אזרחיה ולא על גישה הומניטרית או וולונטרית של הגנה על קרבנות⁸.

באלימות בין בני זוג האישה היא לרוב הנפגעת. ממצאי סקר⁹ שבוצע בשנת 1999 מלמדים כי 5.8% מהנשים דיווחו על ארוע אחד לפחות של אלימות פיזית; 7.6% - על ארוע אחד לפחות של אלימות מינית; 16% - על גילויי אלימות רגשית בתכיפות גבוהה.

מנתוני משרד הרווחה עולה כי בשנת 2010 קיבלו מרכזים למניעת אלימות במשפחה ברשויות המקומיות (ראו להלן) כ-12,500 פניות הנוגעות לאלימות בין בני זוג. באותה שנה נפתחו במשטרה, לפי נתוניה, 20,350 תיקים בגין אלימות בין בני זוג.

רקע נורמטיבי

ההגנה על הנפגע מאלימות במשפחה עוגנה בכמה נורמות משפטיות¹⁰, להלן העיקריות שבהן:

- 6 התע"ס, שהוציא מנכ"ל משרד הרווחה לרשויות המקומיות, מאגד את ההנחיות וההוראות למתן שירותי סעד, והוא כולל הנחיות והוראות לעובדים סוציאליים ולרשויות מקומיות בעניין אופן הטיפול בסוגים שונים של נזקקות.
- 7 בראש הוועדה עמד מר יגאל בן שלום, מנכ"ל משרד העבודה והרווחה (כיום משרד הרווחה והשירותים החברתיים), והשתתפו בה נציגים משרדי ממשלה ומגופים וולונטריים.
- 8 דוח מס' 1 של הוועדה הבין-משרדית לטיפול בבעיות האלימות במשפחה (1998), עמ' 3.
- 9 גרעון פישמן, צבי איזיקוביץ, סקר היקף ומאפיינים לתופעות האלימות כלפי נשים וילדים ונוער בסיכון (2002), עמ' 60-61.
- 10 בסעיף 382 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, נקבע כי תקיפת בן זוג היא תקיפה בנסיבות מחמירות, ודינו של התוקף - כפל עונש הקבוע לעברה.

1. בחוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א-1991 (להלן - החוק למניעת אלימות) נקבע כי בנסיבות מסוימות ובהן - כאשר אדם נוהג באופן אלים כלפי בן משפחתו, בית המשפט רשאי לתת לנפגע צו הגנה. לפי סעיף 2 לחוק, צו הגנה הוא צו האוסר על האדם האלים להיכנס לדירה שבה מתגורר בן משפחתו או להימצא בתחום מרחק מסוים מאותה דירה; להטריד את בן משפחתו בכל דרך ובכל מקום; לפעול בכל דרך המונעת שימוש בנכס המשמש כדין את בן משפחתו או המקשה עליו להשתמש בנכס האמור. הדבר נועד להבטיח את שלומו וביטחונו של בן המשפחה (להלן - צו הגנה).

"ניתן צו הגנה, רשאי בית המשפט עם מתן הצו או במועד מאוחר יותר, להורות למחוייב על פי הצו, לתת התחייבות שיקבל טיפול מגורם שיקבע בית המשפט" (סעיף 2א[א] לחוק).

בסעיף 11א(ב) לחוק למניעת אלימות נקבע:

"רופא, אחות, עובד חינוך, עובד סוציאלי, שוטר, פסיכולוג, קרימינולוג קליני, עוסק במקצוע פרה-רפואי, עורך דין, איש דת או טוען רבני, שעקב טיפול או ייעוץ שנתן לאדם במסגרת עיסוקו במקצועו או בתפקידו, היה לו יסוד סביר לחשוב כי זה מקרוב נעברה עבירה באותו אדם [בסעיף זה - המטופל] על ידי בן זוגו או על ידי מי שהיה בן זוגו בעבר, יידע את המטופל על כך שבאפשרותו לפנות לתחנת משטרה, למחלקה לשירותים חברתיים או למרכז לטיפול ולמניעת אלימות במשפחה [להלן - מרכז למניעת אלימות] מטעם המחלקה לשירותים חברתיים, וייתן לו כתובת ומספר טלפון של המקומות האמורים הקרובים למקום מגוריו של המטופל".

2. בסעיף 11א(ג) לחוק נקבע כי ייקבעו הוראות לביצוע האמור בסעיף 11א(ב) שלעיל. בהתאם לכך הותקנו תקנות למניעת אלימות במשפחה לבעלי המקצועות והתפקידים האמורים, שבהן הם חויבו להודיע למטופל שבאפשרותו לפנות לגורמי טיפול לקבלת סיוע; לתת למטופל כתובות ומספרי טלפון של גורמי הטיפול הקרובים למקום מגוריו ולתעד בכתב פעולות אלה.

3. בסעיף 4(א) לחוק מניעת הטרדה מאיימת, התשס"ב-2001, נקבע כי אם נוכח בית משפט כי אדם נקט הטרדה מאיימת, כהגדרתה בחוק, רשאי הוא להורות לאותו אדם בצו להימנע מלהטריד את הנפגע בפעולות המפורטות בחוק, כולן או מקצתן: לאיים עליו, לבלוש אחריו או ליצור עמו קשר באמצעי כלשהו (להלן - צו מניעת הטרדה מאיימת). עוד נקבע כי אם נוכח בית המשפט כי ההטרדה המאיימת בוצעה בנסיבות שבהן יש חשש לפגיעה ממשית בשלוות חייו של אדם אחר רשאי הוא להורות בצו לאותו אדם גם להימנע מלהימצא במרחק מסוים ממקום הימצאו של הנפגע או לשאת נשק.

פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2011 עד אפריל 2012 בדק משרד מבקר המדינה את פעילותן של רשויות מקומיות למניעת אלימות בין בני זוג ולטיפול בנפגעה¹¹. הביקורת נעשתה בשבע רשויות מקומיות (עיריות אופקים, אור יהודה, אשקלון, טייבה, מודיעין עילית ונתיבות והמועצה המקומית ג'לג'וליה). בדיקות השלמה נקודתיות בנושאים מסוימים שנוגעים לתחום האלימות בין בני זוג נעשו בשלוש עיריות (בת ים, ראשון לציון ורמלה). כמו כן נעשו בדיקות השלמה במשרד הרווחה,

11 אשר לדוח הראשון של משרד מבקר המדינה בנושא זה, ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 52ב** (2002), עמ' 771.

במשטרת ישראל, במשרד לקליטת עלייה, במשרד החינוך, במשרד המשפטים וברשות לקידום מעמד האישה שבמשרד ראש הממשלה.

הביקורת התמקדה בפעילות רשויות מקומיות למניעת אלימות בין בני זוג ולטיפול בסוגיית האלימות. לא נבדקה פעילות תחנות המשטרה בתחום זה, לרבות פעילותה בעניין אכיפת צווי הגנה¹², ולא נבדק אופן התפקוד של המקלטים לנשים מוכות.

מניעת אלימות בין בני זוג

הוועדה הבין-משרדית לטיפול בבעיית האלימות במשפחה

1. התמודדות עם תופעה חברתית קשה כאליומות בין בני זוג מחייבת פעילות במישור הממלכתי ובמישור המקומי כדי ליצור כלים להתמודדות עם התופעה. לצורך כך החליטה הממשלה בפברואר 1998 כאמור כי תוקם ועדה בין-משרדית שתפעל כ"צוות בכיר קבוע לתיאום ולשיפור מתמיד של המדיניות נהלי עבודה, שיתוף הפעולה והצלבת מידע בין כל הגורמים המופקדים על הסיוע למעורבים באלימות במשפחה - לרבות ביסוס הסדרים מיוחדים לחיזוק האיתור והדיווח על אלימות במשפחה ולצמצום סיכונים הנובעים מאחזקת נשק צבאי או אזרחי".

בעקבות החלטת הממשלה נכללה בתע"ס הוראה שפירטה את תפקידי הוועדה הבין-משרדית ואת אופן תפקודה. בהוראה זו נקבע כי הוועדה תתווה דרכי פעולה בין משרדי ממשלה וארגונים שונים ותקבע אם לאשר תכניות התערבות שונות. מנכ"ל משרד הרווחה יהיה יו"ר הוועדה, וחבריה יהיו נציגי משרדים שונים¹³ וארגונים וולונטריים.

מהסברי מנהלת השירות לרווחת הפרט והמשפחה באגף לשירותים אישיים וחברתיים במשרד הרווחה (להלן - מנהלת השירות לרווחת הפרט והמשפחה) למשרד מבקר המדינה עולה כי בשנים האחרונות הוועדה הבין-משרדית אינה פועלת בתחומים האמורים¹⁴, וחבריה מתכנסים בראשות מנהלת השירות כ"פורום לבדיקת מקרי רצח נשים בידי בני זוג", לאחר כל מקרה של רצח אישה בידי בן זוגה (ראו להלן).

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הרווחה כי בהחלטת הממשלה הוכרה חיוניותו של גוף מתכלל שמתווה דרכי פעולה למשרדים השונים תוך שיתוף פעולה ביניהם וקובע אם לאשר דרכי התערבות שונות, ובהיעדרו של גוף כזה עלולה להיפגע יעילות הפעולות למניעת אלימות בין בני זוג, להגנה על הנפגעים ולטיפול בבני הזוג. על כן קבעה הממשלה כי הוועדה הבין-משרדית תפעל כצוות בכיר קבוע, כאמור. על משרד הרווחה להמשיך להפעיל את הוועדה הבין-משרדית בעניין זה ולחלופין לפעול לאלתר לקביעת גוף אחר שימלא את התפקידים שנקבעו בהחלטת הממשלה ובתע"ס.

12 ממצאים בנושא "אכיפת צווי הגנה" ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 555** (2005), עמ' 418-405.

13 מדובר במשרדים אלה: המשרד לביטחון הפנים, לרבות שירות בתי הסוהר ומשטרת ישראל; משרד ראש הממשלה; הרשות לקידום מעמד האישה; משרד החינוך; המוסד לביטוח לאומי; משרד הבריאות; המשרד לקליטת העלייה; משרד המשפטים; משרד הבינוי והשיכון.

14 אשר לפעם הראשונה שמשד מבקר המדינה ציין זאת ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 552** (2002), עמ' 776; כמו כן ראו את ממצאי המעקב בנושא: מבקר המדינה, **דוח שנתי 554** (2004), עמ' 717.

2. דוח הוועדה הבין-משרדית בנושא "אלימות נגד נשים במשפחה"¹⁵ הוגש לממשלה בנובמבר 1998 (להלן - דוח הוועדה הבין-משרדית) ונכללו בו המלצות להתמודדות עם אלימות זו במישור הממלכתי ובמישור המקומי.

עם קבלת דוח הוועדה הבין-משרדית קיימה הממשלה דיון בדוח והחליטה¹⁶ לאמצו. הממשלה קבעה "כי נושא הטיפול באלימות במשפחה יהיה בסדר עדיפות גבוה של המשרדים". היישום יהיה הדרגתי ויארך שלוש שנים. בשלב הראשון אישרה הממשלה ביצוע מידי של פרויקטים שפורטו בהחלטתה וקבעה את אופן מימונם.

המלצות הוועדה הבין-משרדית יועדו למשרדי ממשלה שונים, והן עסקו בעיקר בפיתוח כלים לשיתוף פעולה בין-משרדי ובזרימת מידע ביניהם, בהקניית ידע מקצועי בנושא ובהכשרת בעלי מקצוע שיעסקו בפעילות מניעתית ובטיפול בנפגעים.

3. הוועדה הבין-משרדית קבלה בדוח שלה על חוסר נתונים מסודרים על היקף שיעור נפגעי האלימות במשפחה ועל מאפייניהם, כגון סוגי אלימות, אזורים בעייתיים ואוכלוסיות ומגזרים ייעודיים. הוועדה מצאה כי עקב חוסר הנתונים קשה לקבוע סדר עדיפויות מדויק מבחינת חלוקת המשאבים וכן קשה לערוך הערכות דיפרנציאליות מבחינת פיתוח שירותים.

הסקר האחרון שנועד להשלים את הנתונים החסרים בוצע, כאמור, בשנת 1999 - כ-12 שנים לפני מועד סיום הביקורת. מאגר מידע במשרד הרווחה על פניות למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות היה יכול לספק דרך קבע נתונים עדכניים ולאפשר קביעה עדכנית של מדיניות הגנה וטיפול בתחום זה. הוועדה הבין-משרדית אף קבעה בהמלצותיה כי לכל משרד צריך להיות מאגר מידע ממוחשב.

מהסברי מנהלת השירות לרווחה הפרט והמשפחה למשרד מבקר המדינה, מנובמבר 2011, עולה כי לא היו ברשות משרד הרווחה "מערכות מידע ממוחשבות לניהול הפניות והנתונים". כמו כן לא היה "פילוח של סוגי ומאפייני הפניות: סוגי אלימות וכדומה". הנתונים שהומצאו למשרד מבקר המדינה נאספו באופן ידני מ-83 מבין 86 המרכזים למניעת אלימות שפעלו במועד זה (נובמבר 2011), ולפיהם התקבלו, כאמור, 12,500 פניות בשנת 2010.

יצוין כי כבר בשנים 2006, 2008 ו-2010 העיר משרד מבקר המדינה למשרד הרווחה - בנוגע לשלושה תחומי טיפול אחרים - כי אף שרשויות מקומיות העמידו לרשותן את נתוני המטופלים במחלקות הרווחה, הוא לא עיבד נתונים אלה ולא ניצל אותם לתכנון עבודתו ולקבלת החלטות בדבר הטיפול בנוקמים בתחומים אלה¹⁷. על משרד הרווחה לפעול לאלתר להקמת מאגר נתונים ממוחשב שיאפשר לנתח נתונים ולעדכן את מדיניות ההגנה על נפגעים מאלימות בין בני זוג ואת אופן הטיפול הנדרש בסוגיה זו וכן בתחומי נזקקות אחרים.

15 ראו הערה 8.

16 החלטת ממשלה 5006 מ-24.5.99.

17 בנושא "טיפול רשויות מקומיות בנערות במצוקה", ראו מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי**, חלק א' (2006), עמ' 91; בנושא "טיפול באוכלוסיות נזקקות מקרב יוצאי אתיופיה", ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 558** (2008), עמ' 1456; בנושא "מאבק השלטון המקומי בנגעי הסמים והאלכוהול", ראו מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009** (2010), עמ' 71.

חינוך בני נוער

הנחת היסוד של הוועדה הבין-משרדית הייתה כי "על מנת להתערב בצורה יעילה ולספק את מגוון השירותים הנדרשים יש לשלב בין ההתערבות החוקית (משפטית), ההתערבות השיקומית/טיפולית, ההתערבות המשטרתית (אכיפתית), ההתערבות ההגנתית/תכליתית וההתערבות החינוכית (מניעתית)".

הוועדה הבין-משרדית ראתה בחינוך, בהסברה ובשינוי עמדות את שיטת ההתערבות היעילה ביותר. הוועדה קבעה כי המניעה צריכה להיעשות במסגרות חינוכיות בשלבים מוקדמים ומאוחרים, באמצעות פרסום והסברה, באמצעות הרתעה, באמצעות חינוך ומתן כלים להורות טובה, באמצעות חינוך מבוגרים, ובאמצעות הגברת מודעות לחומרת התופעה, למאפייניה ולתוצאותיה.

משרד החינוך ומשרד הרווחה פיתחו תכנית חינוכית להקניית כישורי חיים למתבגרים בתחום הזוגיות - "חברות וזוגיות ללא אלימות" - שכוונה "חז"ק" (חברות, זוגיות, קשר). התכנית מיועדת לתלמידי החטיבה העליונה ועוסקת בזוגיות ובקשר בין בני זוג מהנורמטיבי עד לפתולוגי. מטרת התכנית הן לקדם יחס של כבוד הדדי בין בני זוג, לפתח דפוסי תקשורת בונים, לפתח מודעות לתופעת האלימות במשפחה ובזוגיות, למנוע מצבי אלימות במסגרת החברה ובתוך המשפחה, לטפח ערכים ונורמות של שוויון והדדיות בין המינים¹⁸.

בתע"ס נקבע כי התכנית כוללת 11 מפגשים (כל מפגש אורכו שעתיים), והיא תילמד בכיתות י-יא בבתי ספר תיכוניים באמצעות עובדים סוציאליים (להלן - עו"ס), וכן באמצעות מרכזי נושא אלימות במשפחה, המחלקות לשירותים חברתיים, יועצים חינוכיים ומחנכים.

מהסברי מנהלת השירות לרווחת הפרט והמשפחה עולה כי בשנת הלימודים התשע"א (ספטמבר 2010 - יוני 2011) תוקצבו 18 מבין 86 מרכזים למניעת אלימות שפעלו באותה עת, לשם הפעלת התכנית בבתי ספר. עוד הסבירה כי "לא קיימת תכנית הכשרה למפעילי התוכנית", וכי אין בידי משרדה מידע בדבר מספר הכיתות שבהן הופעלה התכנית.

מנהלת האגף לשירות פסיכולוגי ייעוצי במשרד החינוך הבהירה למשרד מבקר המדינה כי אמנם החוברת של תכנית חז"ק הופצה, אולם לא הוכשרו יועצים חינוכיים ומורים ללמד את התכנית; וכי אין בידה מידע בדבר מספר הכיתות שבהן נלמדה התכנית. עוד הבהירה מנהלת האגף כי עד לאפריל 2012 (מועד סיום הביקורת) עדיין לא הושלמה הכנת תכנית חז"ק המותאמת למגזר הממלכתי-דתי ולמגזר הערבי. עוד ציינה מנהלת האגף כי משרד החינוך גם לא הכין תכנית חז"ק מותאמת למוסדות החינוך של המגזר החרדי.

משרד החינוך ציין בתשובתו ממאי 2012, כי מאז שנת 2007 מתקיימת הכשרת חובה של יועצות חינוכיות בשלוש השנים הראשונות לקבלתן והיועצות מדריכות את המחנכים להעברת התכנית.

משרד הרווחה ציין בתשובתו ממאי 2012, כי העובדים הסוציאליים מיועדים להכשיר את צוות בתי הספר בנוגע לנושאים הקרובים לתחום מומחיותם (אלימות בין זוגית), ועל כן לא נמצא כי הם זקוקים להכשרה ייחודית בתכנית. אשר להתאמת התכנית לאוכלוסיות שונות הודיע משרד הרווחה כי עד לסוף שנת 2012 תותאם תכנית חז"ק לחברה הערבית ולזרם הממלכתי-דתי.

במודיעין עילית כל מוסדות החינוך הם של רשתות חינוך חרדיות שאינן נכללות במערכת החינוך הממלכתי. מאחר שמשרד החינוך לא הכין תכנית חז"ק המיועדת למגזר חינוכי זה, לא ניתן היה ללמד תכנית כזאת בבתי הספר במודיעין עילית.

המרכזים למניעת אלימות ברשויות המקומיות שנבדקו לא היו בין המרכזים שתוקצבו להפעלת תכנית חז"ק; בשבע הרשויות המקומיות שנבדקו לא נלמדה תכנית חז"ק. מבדיקה בשתיים

18 מלכה גניחובסקי ואח', 'חברות וזוגיות ללא אלימות' (התש"ע).

מהרשויות המקומיות שקיבלו תקציב להפעלת תכנית חז"ק (עיריות בת ים וראשון לציון) הועלו הממצאים שלהלן:

1. בשתי העיריות האמורות נלמדה התכנית, בשנת הלימודים התשע"א, רק בחלק קטן מבתי הספר שהיו אמורים להשתתף בה: בבת ים ובראשון לציון השתתפו בתכנית 2 ו-7 מ-15 ומ-13 החטיבות העליונות שבערים אלה, בהתאמה.
2. בשתי העיריות האמורות עו"ס מטעם המרכזים למניעת אלימות ומחנכי הכיתות שהעבירו את התכנית לתלמידים לא השתתפו בשום השתלמות שתכשיר אותם לכך.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החינוך ולמשרד הרווחה כי משהחליטו להפעיל תכנית הסברה בקרב בני נוער היה עליהם להכין תכניות מתאימות למגזרי האוכלוסייה השונים ולדאוג להכשרת עו"ס - עובדים שכלל לא הוכשרו להוראה - ועובדי חינוך להפעלת התכנית. כמו כן היה עליהם לדאוג למשאבים להפעלתה ולעקוב אחר אופן יישומה. הפעלת התכנית בידי המרכזים למניעת אלימות ללא הערכות ופיקוח נאותים עלולה לפגוע ביעילותה. על משרד הרווחה ומשרד החינוך לפעול לאלתר לשיפור ההיערכות להפעלת התכנית, לבחון את מידת יעילותה ובהתאם לכך להחליט כיצד היא תיושם במישור הארצי.

הסברה לכלל האוכלוסייה

1. הוועדה הבין-משרדית המליצה בדוח האמור לפעול באמצעות פרסום והסברה לכלל האוכלוסייה בנושא אלימות בין בני זוג. בהתאם לכך נקבע בתע"ס כי המרכזים למניעת אלימות שברשויות המקומיות ייזמו הפעלת תכניות ופעולות הסברה אזורית במישור המקומי או המחוזי או בשני המישורים בד בבד תוך הסתייעות בכל גורמי המחלקות לשירותים חברתיים אשר יתאמו בקהילה פעולות הסברה ופעולות להגברת המודעות לנושא: קיום הרצאות, חוגי הורים וסדנאות לכלל האוכלוסייה; הסברה והנחיה לשוטרים בתחנות המשטרה; הסברה והנחיה לאנשי מקצוע המעורבים בתופעה: שופטים, מורים, יועצים חינוכיים, אחיות, רופאים ועוד. משרד הרווחה רואה גם בעבודה קהילתית אמצעי להסברה ולחינוך למניעת אלימות בין בני זוג.

נמצא כי המרכזים למניעת אלימות והמחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות שנבדקו לא קיימו פעולות הסברה בקרב כלל האוכלוסייה ובקרב אנשי מקצוע המעורבים בתופעה, כגון מורים ויועצים חינוכיים. המחלקות גם לא פעלו בנושא זה באמצעות עבודה קהילתית¹⁹.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות שנבדקו כי אי-קיום פעולות הסברה לאוכלוסיית היישוב פוגע במאבק המתבקש באלימות בין בני זוג. על הרשויות המקומיות לפעול לאלתר לגיבוש פעילות הסברה לכלל האוכלוסייה.

עיריית מודיעין עילית בתשובתה ממאי 2012 הסבירה: "מאחר ומדובר באוכלוסייה חרדית, קיים קושי מובנה בקיום פעילויות ויישום תכניות הסברה המותאמות לציבור הרחב. עד כה, כמעט ולא פותחו תכניות ייחודיות להסברה באופן רגיש תרבות לקהילה החרדית ע"י משרד הרווחה". העירייה

19 למעט פעילות הסברה מוגבלת ביום המאבק הבין-לאומי באלימות נגד נשים שקיימו עיריות אור יהודה ואשקלון.

יזמה "קבוצות הדרכה בלבניות במקווה וסומכות משפחתיות"²⁰ ההדרכה אשר מועברת ע"י עובדת סוציאלית בתהליך ההכשרה לטיפול זוגי. בתוכנית ההכשרה העלו תכנים הנוגעים לאיתור סימנים לאלימות במשפחה והוקנו כלים כיצד להפנות את הנפגעות לטיפול מקצועי.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה כי ראוי שייתן את דעתו על הצרכים המיוחדים של האוכלוסייה החרדית וידאג להכנת תכניות הסברה רגישות תרבות לאוכלוסייה זו וכן לאוכלוסיית המגזר הערבי. כמו כן על משרד הרווחה לבחון את האפשרות להדריך בלבניות וסומכות משפחתיות בזהירות סימנים המעידים על אלימות במשפחה ובמתן מידע על גורמי הגנה וטיפול בנפגעות אלימות זו.

2. בסעיף 4 לחוק הרשות לקידום מעמד האשה, התשנ"ח-1998, נקבעו תחומי פעולותיה של הרשות ובהם קידום ועידוד של המדיניות בנושא הפעילות למניעת אלימות נגד נשים. במסגרת פעולותיה בנושא זה הפיקה הרשות מידעון - "לאף אחד אין זכות לפגוע בך" - הכולל מידע מקיף על זכויות האשה והאפשרויות השונות לעזרה שעומדות לרשותה, ובהן מספרי הטלפון של כל המרכזים למניעת אלימות במשפחה. המידעון הודפס בעברית ובערבית, והופץ בקרב רשויות מקומיות, מרפאות לבריאות המשפחה וגורמים אחרים.

המידעון הודפס לאחרונה בעברית בשנת 2009 ובערבית בשנת 2011. נמצא כי הנתונים שנכללו במידעון לא עודכנו ולכן נכללו בו רק נתונים על 68 מ-86 המרכזים למניעת אלימות שפעלו במועד תחילת הביקורת.

משרד מבקר המדינה העיר לרשות לקידום מעמד האשה כי עליה לפעול לעדכון המידע שבמידעון ולהפצתו לאוכלוסיות הרלוונטיות.

3. בחוק למניעת אלימות ובתקנות שהותקנו מכוחו, כאמור לעיל, נדרשו בעלי מקצועות שונים, בהם עו"ס, להודיע למטופל כי באפשרותו לפנות לקבל עזרה מהמשטרה ומגורמי רווחה במקום מגוריו. בתקנות אף חויבו בעלי המקצועות לתעד את פעולות ההודעה למטופל בנוסח שנקבע בהן.

נמצאו פגמים רבים ביישום של הוראות החוק והתקנות שהותקנו מכוחו, ועקב כך חסר לנשים מידע עדכני חיוני להגנתן וחלקן לא קיבלוהו כלל, כמפורט להלן:

(א) בסעיף 2(2) לתקנות למניעת אלימות במשפחה (יידוע בידי אנשי דת וטוענים רבניים), התש"ע-2010, נקבע כי איש דת או טוען רבני שחלה עליו החובה להודיע למטופל על אפשרותו לקבל סיוע, לפי הוראות סעיף 11א(ב) לחוק למניעת אלימות, "ייתן לאדם כתובות ומספרי טלפון של גורמי הטיפול הקרובים למקום מגוריו, לפי רשימות שיפורסמו באתר האינטרנט של משרד המשפטים".

נמצא כי באתר האינטרנט של משרד המשפטים לא פורסמו הרשימות הללו, שלא לפי האמור בתקנות. מצב זה עלול לפגוע ביכולתם של אנשי דת או טוענים רבניים למלא כמות את החובה שהוטלה עליהם בחוק.

20 עובדות סמך-מקצועיות שיועדו לתת הדרכה וסיוע למשפחות נזקקות בהתמודדות בחיי היומיום, בחינוך הילדים, בניהול משק בית ובקשרים עם שירותים בקהילה.

יצוין כי בסעיף 2(2) לכללים למניעת אלימות במשפחה (יידוע בידי עורכי דין), התשס"ג-2002, נקבע כי עורכי דין ייתנו כתובות ומספרי טלפון "לפי רשימות שיעביר משרד המשפטים ללשכת עורכי הדין מזמן לזמן ושיופצו על ידה". מהאמור לעיל עולה כי גם עורכי דין חסרו את המידע הנדרש למילוי החובה שהוטלה עליהם בתקנות.

משרד המשפטים הודיע באוגוסט 2012 - לאחר מועד סיום הביקורת - כי "רשימת גורמי הטיפול לפי תקנות למניעת אלימות במשפחה (יידוע בידי אנשי דת וטוענים רבניים) התש"ע-2012" פורסמה בראשית אוגוסט באתר האינטרנט של המשרד, וכי היא הובאה גם לידיעת מנכ"ל לשכת עורכי הדין בישראל.

(ב) בתע"ס נקבע כי על העו"ס שקיבל את קורבן האלימות לפגישה הראשונה, לאחר האבחון הראשוני לידע אותו בדבר הגורמים המטפלים והמענים הטיפולים בקהילה, כולל הצגת האפשרות בדבר הגשת תלונה במשטרה (עפ"י הצורך והמצב). כמו כן, תועבר לקורבן האלימות חוברת מידע בדבר השירותים בתחום האלימות במשפחה (חוברת שהופקה והופצה על ידי משרד הרווחה). העו"ס ימלא טופס יידוע מטופל על האפשרויות הסיוע שבנספח.

(1) נמצא כי העו"ס במחלקות לשירותים חברתיים ובמרכזים למניעת אלימות בשבע הרשויות המקומיות שנבדקו לא תיעדו בטופס שנקבע או במסמך אחר כיצד הם פעלו להודיע לנפגעי האלימות שבאפשרותם לקבל סיוע, אף שהדבר נדרש בתקנות ובתע"ס. הדבר פוגע ביכולת לבצע בקרה על העו"ס כדי לוודא שהם ממלאים הוראות אלה ומביאים לידיעת הפונים אליהם את המידע הנדרש.

(2) רשויות המקומיות שנבדקו, למעט עיריית אשקלון ונתיבות, לא פרסמו במודעות או באתרי האינטרנט שלהן את האפשרות לקבל סיוע בתחום האלימות בין בני זוג ואף לא את דרכי הקשר הטלפוני עם המרכז למניעת אלימות.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות כי עליהן להביא לידיעת תושביהן את האפשרויות העומדות לרשותם לעניין ההגנה על נפגעי אלימות בין-זוגית והטיפול בהם ולהורות לעו"ס במחלקות לשירותים חברתיים להודיע לנפגעים שהם זכאים להגנה ולטיפול ולתעד זאת בהתאם לאמור בתקנות ובתע"ס.

(3) חוברת המידע האחרונה שהפיק משרד הרווחה בנושא האלימות בין בני זוג פורסמה בשנת 2007 ויועדה לדוברי עברית בלבד; חוברות מידע בערבית וברוסית הופקו לאחרונה בשנת 2002, ומאז הופקו החוברות לא עודכן כלל המידע בהן. רק בשנת 2011 החל המשרד בעדכון חוברת המידע; ובמועד סיום הביקורת (אפריל 2012) עדיין לא הוכנה חוברת חדשה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הרווחה כי כגוף הממונה על המרכזים למניעת אלימות במשפחה ראוי היה לעדכן דרך קבע מידע חיוני זה, המיועד לנשים הסובלות מאלימות של בן זוגן, ולא להציג להן מידעון שעודכן לאחרונה בשנת 2007. כמו כן, לא ראוי להותיר נשים שהעברית אינה שגורה בפיהן עם מידע כלל לא מעודכן.

קהילות מהגרים פטריארכליות

חוקרים מצאו במדינות שונות מאפיינים דומים של תרבות פטריארכלית מסורתית המדגישה מדרג חברתי, ציוות תפקידי מגדר ויחסי מגדר. הכאת האישה נתפסת, במקרים רבים, כזכות יתר של הגבר שנועדה לאפשר לו לחנך את אשתו. הגירה מסביבה חברתית פטריארכלית לחברה שבה הנורמות

החברתיות שונות עלולה להגדיל את הסיכון לאלימות כלפי האישה, בין היתר משום שניסיונות לאכוף נורמות אלה עלולים להיתפס כקריאת תיגר על האידאולוגיה המגדרית-מסורתית לגבי תפקידים גבריים ונשיים.²¹

עוד מצאו החוקרים כי לנשים מהגרות שסובלות מאלימות מצד בן הזוג יש מחסומים רבים שבגינם הן נרתעות מלדווח לרשויות המדינה על אלימות זו ולעתים אף נמנעות מכך כליל. המחסום העיקרי הוא התרבותי - האלימות נתפסת כאירוע פרטי שמקומו בתוך המשפחה או הקהילה. נשים מהגרות אינן מקבלות את המידע הנדרש על שירותי עזרה, ומשום שהן מתקשות לדבר בעברית ואין די מטפלים המדברים בשפתן הן סובלות גם מקושי לתקשר עם נותני השירותים, אף שתקשורת כזאת חיונית במיוחד בתחום שירותי בריאות הנפש. על פי המחקר האמור, העולים לישראל מקרב העדה האתיופית וכן העולים מקרב המדינות האסיאתיות של חבר העמים סובלים מאותם מאפיינים וקשיים.

מחקר שביצע משרד הרווחה בשנת 1998 בקרב קהילת עולים פטריארכלית לימד כי לפי נורמה הרווחת בקרב הקהילה אלימות בחיי המשפחה היא אמצעי חינוכי לגיטימי, וכי חל איסור מוחלט לדווח לגורמים רשמיים על המתרחש בתוך המשפחה. עורכי המחקר קבעו ש"העבודה הפרטנית והקבוצתית הניתנת לנשים בלבד... נותנת עזרה, תמיכה וכלים להתמודדות במשפחה, אולם לעיתים בלי תוכנית קהילתית התערבות פרטנית לא פותרת את מצב הקונפליקט במשפחה. להפך ההתערבות עלולה לגרום למצוקה עוד יותר קשה..."²².

מנתוני המשטרה עולה כי בשנת 2010 נפתחו, כאמור לעיל, 20,350 תיקים בגין אלימות בין בני זוג; 18% מהם היו תיקי טיפול בזוגות עולים.

בדוח הוועדה הבין-משרדית ניתנו המלצות מיוחדות בתחום ההסברה ל"מגזרים מיוחדים" - מגזרים בעלי דפוסי התנהגות פטריארכליים: לפי המלצות אלה על משרד הרווחה להכין ולהפיץ דפי מידע - בשפות אמהרית, רוסית, ערבית ועברית - על זכויות הנשים; יש לקיים מסע הסברה בשפות האמורות כדי להקנות לאותם מגזרים דפוסי התנהגות הולמים; וכן יש להכשיר במחלקות לשירותים חברתיים בעלי מקצוע שיש להם רקע וידע מתאימים לעבודה עם מגזרים מיוחדים ולייעוץ והדרכה פרטניים לאוכלוסייה המקומית.

נמצאו פגמים ביישום המלצות אלה:

1. דפי מידע, בשפות שונות, שהכין משרד הרווחה לא עודכנו זה שנים, כאמור לעיל, והם לא הופצו.

2. משרד הרווחה והמשרד לקליטת העלייה פיתחו בשנת 2004 תכנית "גשרים" לפעילות קהילתית למניעת אלימות במשפחה ולטיפול פרטני או קבוצתי לנשים ולגברים שנמצאים במעגל האלימות במשפחתם, בקרב עולים מאתיופיה ומאזרחות חבר העמים. מודל התכנית מבוסס על פיתוח דרכי התערבות רגישות תרבות, ומבצעי התכנית הם בעלי יכולת תרבותית.²³ התכנית מופעלת

21 ארנון אדלשטיין, רצח בנות זוג בישראל היבטים תיאורטיים ואמפיריים. (התשע"א), עמ' 129-132, 169.

22 רנטה גורבטוב, סקר צרכים בקרב העדה הבוכרית (1999), עמ' 8, 10.

23 "רגישות תרבותית" מוגדרת כמודעות לכך שהבדלים תרבותיים עשויים להשפיע על האבחנה של הנזקקות ועל הטיפול בה.

"יכולת תרבותית" מוגדרת כהתמצאות בתרבות ספציפית לשם פיתוח ידע וטכניקות המותאמים לה, בתוך הקשר חברתי מסוים. שרה כהן, איילת מאיר, גשרים - תכנים להתמודדות עם בעיית האלימות במשפחה בקרב עולים (2004), עמ' 2.

ב-33 יישובים על ידי 22 עו"ס דוברי אמהרית ו-19 עו"ס דוברי רוסית במסגרת המרכזים למניעת אלימות שמופעלים ביישובים אלה.

בעיריות אור יהודה, אופקים, אשקלון ונתיבות מתגוררים עולים רבים מאתיופיה וממדינות חבר העמים. שתיים מהן - אור יהודה ואשקלון - היו בין היישובים שבהם מופעלת התכנית:

עיריית אור יהודה

באור יהודה מתגוררים כ-15,000 תושבים שעלו מבוכרה וכ-1,000 תושבים שעלו מאתיופיה, שמהווים כמחצית מאוכלוסיית העיר, והעירייה הפעילה במשך תקופה מסוימת תכנית קהילתית לבני שתי האוכלוסיות.

קהילת העולים מבוכרה

1. באור יהודה עובדות שתי עו"ס במשרות חלקיות (כרבע משרה כל אחת) שיועדרו לעבודה בקרב בני קהילת העולים מבוכרה: האחת יועדה לטיפול פרטני בבני זוג במסגרת המרכז למניעת אלימות, והשנייה - לפעילות קהילתית בקרב בני קהילה זו.

מהסברי העו"ס העוסקת בפעילות קהילתית בקרב העולים מבוכרה עולה כי תושבי העיר העולים מבוכרה עלו ארצה בשני גלי עלייה - הראשון בשנות השבעים של המאה העשרים, והשני בשנות התשעים של המאה העשרים. הבוגרים שעלו בגל העלייה הראשון אינם דוברים עברית רהוטה; העולים הבוגרים בגל העלייה השני - העברית אינה שגורה בפה.

מתן טיפול פסיכו-סוציאלי נאות רגיש תרבות תלוי ברכישת יכולת תרבותית ולא ניתן להעניקו בלא לדעת את שפת המטופלים - בוכרית או לפחות רוסית.

העו"ס שיועדה לטיפול פרטני בבני זוג בקרב קהילה זו אינה דוברת בוכרית או רוסית. על העירייה בשיתוף משרד הרווחה לדאוג ליצירת התנאים למתן טיפול נאות לזוגות מקרב הקהילה הבוכרית.

2. בשנת 2005 איתרה העירייה 25 פעילים ופעילות, מתנדבים מקרב קהילת עולי בוכרה, ודאגה להכשרתם כ"קבוצת מנהיגות קהילתית". בשנת 2008 נשלחו חברי הקבוצה לסדנת הכשרה במימון המשרד לקליטת העלייה והג'וינט, ל"פעילות קהילתית של מניעה והסברה בנושא זוגיות ואלימות במשפחה", וכן לסדנת הכשרה להתערבות ראשונית במסגרת הטיפול במשפחה במשבר. הפעילים נתנו ייעוץ, מידע וגישור בענייני משפחה במסגרת "המרכז למשפחה הבוכרית".

בינואר 2008 הקימה המחלקה לשירותים חברתיים בשיתוף עמותת יוצאי בוכרה "מרכז למשפחה הבוכרית" ("מסלחת חונה") שמטרתו, בין היתר, לפעול לגישור בין בני זוג ולהגדלת מספר הפונים למרכז למניעת אלימות לצורך טיפול בסכסוכים בין בני זוג. במסגרת זו העירייה ארגנה כמה פעולות חינוך והסברה קהילתית לחברי קהילת יוצאי בוכרה. פעילות המרכז למשפחה הבוכרית קטנה בהדרגה עד לסגירתו בשנת 2010.

נמצא כי משנת 2010 ה"מרכז למשפחה הבוכרית" וקבוצת הפעילים הפסיקו לפעול, והעירייה לא דאגה להמשך פעילות קהילתית. לפיכך זה כשנתיים אין העירייה מקיימת פעילות הסברתית לקהילה הבוכרית ולמעט הצגה של התיאטרון הקהילתי בתחום האלימות במשפחה, שיועדה לחברי קהילת יוצאי בוכרה והוצגה שלוש פעמים לפני קהל מבני הקהילה, לא מתקיימת פעילות הסברה וחינוך בקרב בני קהילה זו.

עיריית אור יהודה הסבירה בתשובתה מפברואר 2012 כי פעילות חברי הקבוצה נפסקה בגלל "קושי להביא את הזוגות מהקהילה לתהליך גישור בתוך המרכז מחשש לסטיגמה ודעות קדומות".

קהילת העולים מאתיופיה

1. אחד העו"ס שבמרכז למניעת אלימות במשפחה באור יהודה הוא בן העדה האתיופית ומטפל בנפגעי אלימות בין בני זוג יוצאי אתיופיה. במועד הביקורת היו בטיפולו תשעה מטופלים באופן פרטני ושתי קבוצות בטיפול קבוצתי - האחת לגברים והשנייה לנשים.

משרד הרווחה קבע בתע"ס כי טיפול פרטני לנשים - קרבנות האלימות - נועד להגן על האישה, לסייע לה במיצוי זכויותיה וביציאה ממעגל האלימות ולתת תמיכה לרגשותיה כאישה מוכה ולמנגנוני ההגנה שלה. התהליך הטיפולי כולל תהליך העצמה המאפשר לה לבחור ולתכנן את המשך חייה.

נמצא כי שבע נפגעות אלימות שבעליהן נכללו בין המטופלים האמורים - יוצאי אתיופיה - לא קיבלו טיפול פרטני. עם שש מהן אף לא נשמר קשר רציף לבחינת מצבן.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שנשים נפגעות אלימות במשפחה לא קיבלו את הטיפול והתמיכה שכה דרושים להן. על העירייה לפעול לאלתר למתן טיפול פרטני נאות לנשים אלה.

2. באמצע שנת 2007 קיים משרד הרווחה באור יהודה סדנה להכשרת נכבדי הקהילה האתיופית וזקני הקהילה - "שמגלוץ" - לתפקד כפעילים במסגרת גישור ופתרון סכסוכים בין בני זוג מקהילה זו. שבעה מ-15 הנכבדים שהשתתפו בסדנה נבחרו לפעול במסגרת המרכז למניעת אלימות. העו"ס נעזר בטיפולו בשמגלוץ, והם דאגו, במידת האפשר, לקביעת הסכמים בין בני זוג שימנעו אלימות במשפחה. המרכז קבע נוהל עבודה לשמגלוץ ולפיו פעילותם תתקיים אחת לשבוע במבנה המרכז למניעת אלימות. זוגות המוכנים להתערבות השמגלוץ בעניינם יקבלו מהעו"ס הפניה אליהם, ואלו ידווחו לעו"ס על אופן הטיפול ועל הסכמות שהושגו בין בני הזוג. עוד נקבע בנוהל כי השמגלוץ מנועים מלהתערב בסכסוך בין בני זוג במקרים שבהם נדרשה מעורבות המשטרה או בית המשפט במניעת האלימות. בשנים 2010 ו-2011 טיפלו השמגלוץ בארבעה ובשני זוגות, בהתאמה.

נמצא כי העירייה לא דאגה לקיים בקרב בני הקהילה האתיופית בעיר פעילות חינוך והסברה קהילתיים בתחום האלימות בין בני זוג, ואף לא פעלה להפניית בני זוג למרכז למניעת אלימות, ועקב כך הגיעו לטיפול זוגות מועטים בלבד.

עיריית אור יהודה הסבירה בתשובתה: "נושא פעילות ההסברה הרב שנתיות הינם פונקציה של משאבים. העירייה בוחנת לתת תעדוף לכך במסגרת המשימות הרבות שעומדות לפתחה. בהעדר משאבים ייעודיים לנושא לא ניתן לבצע פרויקט זה".

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי פעולות ההסברה הן אמצעי חיוני למאבק בתופעת האלימות בין בני זוג וראוי שהעירייה תגביר את השימוש בפעולות אלה במסגרת המשאבים העומדים לרשותה.

עיריית אשקלון

באשקלון מתגוררים כ-27,000 עולים ממדינות חבר העמים, בהם עולים רבים ממדינות אסיאתיות וכ-8,000 עולים מאתיופיה, ושיעורם כ-30% מאוכלוסיית העיר. במרכז למניעת אלימות פועלות שתי עו"ס ייעודיות לטיפול פרטני בזוגות משתי אוכלוסיות העולים האמורות.

נמצא כי עיריית אשקלון לא דאגה לפעילות חינוך והסברה קהילתיים סדירים ורצופים בתחום האלימות במשפחה בקרב עולים אלה, למעט שתי פעולות הסברה חד-פעמיות לעולים מאתיופיה: בתחילת שנת 2010 ובשנת 2011, למרות החשיבות של ביצוע פעולות הסברה שכאלו לקהילות האמורות.

עיריית אופקים ונתיבות

1. בתחומי שיפוטן של עיריית אופקים ונתיבות התגוררו בשנת 2011 אלפי עולים יוצאי ארצות חבר העמים, בהם עולים מארצות אסיאתיות ומאות עולים מאתיופיה²⁴. שתי העיריות שותפו בתכנית "גשרים" כמקבלי שירותים מהיחידה האזורית למניעת אלימות בבאר שבע. מתשובת משרד הרווחה עולה כי הוא החליט להפסיק את הפעלת התכנית בנתיבות "בשל קשיי הפעלה".

נמצא כי שתי העיריות לא דאגו לקיים בקרב העולים פעילות חינוך והסברה בתחום האלימות בין בני זוג.

המשרד לקליטת העלייה הציג בתשובתו ממאי 2012 מסע הסברה למניעת אלימות בין בני זוג שנעשה בקרב עולים מאתיופיה בחודשים יוני-אוגוסט 2009 באמצעות הטלוויזיה והרדיו בשפה האמהרית²⁵. בסיומו המליץ הרכז הארצי לעולי אתיופיה שבשירות הרווחה של המשרד לקליטת העלייה לקיים מסע הסברה נוסף שיעסוק בתקשורת בין זוגית ובמיגור האלימות.

משרד הרווחה קבע כי ככל שיושקעו משאבים רבים יותר בחינוך לפתרון קונפליקטים, להתמודדות עם כעסים, לזוגיות שוויונית ולחיי משפחה - יופחת היקף האלימות בין בני זוג. חינוך והסברה לשינוי עמדות של אוכלוסייה כרוכים בתהליך ארוך טווח, ואין בפעילות חד-פעמית - ביישובים שבהם נעשתה פעילות שכזאת - כדי ליצור את השינוי המבוקש. על הרשויות המקומיות לפעול לקיום פעילויות חינוך והסברה רב-שנתיות ובהיקף נרחב בקרב אוכלוסיות העולים שבעריהן. על משרד הרווחה - בשיתוף המשרד לקליטת העלייה - לדאוג לתיקון פגמים שנמצאו ביישום תכניתם למניעת אלימות בין בני זוג בקרב אוכלוסיות עולים ולטיפול רגיש תרבות בנפגעים. נוכח הצורך בהתייחסות מיוחדת לתופעה זו בקרב עולים, ראוי ששני הגורמים הממלכתיים האמורים יבחנו את האפשרות לכלול בתכנית יישובים נוספים שבהם מתגוררים עולים רבים.

24 באופקים ובנתיבות מתגוררים כ-8,300 וכ-3,600 עולים מארצות חבר העמים; וכן כ-600 וכ-900 עולים מאתיופיה, כסדר היישובים.

25 בארגון מסע ההסברה השתתפו המשרד לקליטת העלייה, משרד הרווחה, הרשות לקידום מעמד האישה וגורמים נוספים.

2. באוקטובר 2009 קיבל המשרד לקליטת העלייה דוח סופי של מחקר על רצח נשים יוצאות אתיופיה²⁶, שבוצע עבורו. בדוח נכללו שלוש המלצות עיקריות: הרחבת המחקר הנוגע לעולים אלה; הסברה לעולים מאתיופיה; הכשרת עובדים סוציאליים, שוטרים ואנשי מקצוע אחרים בהשתלמויות שבהן הם יתוודעו למאפייני האלימות במשפחה האתיופית וילמדו כיצד להתייחס לתלונות. לצורך כך יש להקים גוף הכשרה שיקיים סדנאות באופן שיטתי.

המשרד לקליטת העלייה הודיע בתשובתו כי באוקטובר 2010 - שנה לאחר סיום המחקר האמור ובעקבות מחקר זה - פורסם מסמך²⁷ ובו המלצה לקידום "כישורים תרבותיים" בקרב גורמי הטיפול; תרגומו האופרטיבי של המושג הוצג בפעולות האלה: העסקת עו"ס בני העדה האתיופית במרכזים למניעת אלימות, עבודה ייחודית עם גברים בני הקהילה, שילוב אינדיקטורים ייחודיים בכלי להערכת מסוכנות, עבודה עם מנהיגות הקהילה - מסורתית ומודרנית, תיעוד והפצת ידע ביצועי לעוסקים בתחום. עוד הודיע המשרד בתשובתו כי בהתאם להחלטת המנכ"ל של משרד הרווחה והמשרד לקליטת העלייה הוקמה במרץ 2012 ועדה בין-משרדית להתמודדות עם תופעת הרצח והאלימות כלפי נשים עולות מאתיופיה, בהשתתפות גורמים מקצועיים מכמה משרדי ממשלה, והיא מזמנת לישיבותיה גם מומחים ואנשי אקדמיה.

מתשובת מנהלת השירות לרווחת הפרט והמשפחה במשרד הרווחה עולה כי בשנת 2005 ניתנה הכשרה לעו"ס שיועדו לטפל בעולים יוצאי אתיופיה או מדינות חבר העמים, וכי הכשרה נוספת ניתנה בשנת 2007 לעו"ס שטיפלו בעולים מאתיופיה.

עולה מכך כי עו"ס שהופנו לעבוד עם אוכלוסיות אלה לאחר המועדים הללו לא הוכשרו לתפקידם. על המשרד לקליטת העלייה בשיתוף משרד הרווחה לבחון לאלתר את אופן יישום ההמלצות האמורות תוך שימת דגש על הכשרת בעלי מקצוע לטיפול בתחום האלימות בין בני זוג.

חברות קולקטיביות

בחברות קולקטיביות²⁸ נתפס נושא האלימות כלפי נשים במשפחה כבעיה אישית או משפחתית יותר מאשר כבעיה חברתית או משפטית. לפיכך יש בחברות קולקטיביות, רצון עז שאירועים של אלימות כלפי נשים במשפחה יידונו ויישמרו בתוך המשפחה ולא יטופלו באופן מערכתי ועקבי, כגון באמצעות שיתוף גורמי הרווחה, הבריאות או המשטרה. נשים מחברות אלו המבקשות עזרה משירותי רווחה פורמליים עלולות לעתים להיתקל בחוסר הבנה ובחוסר תמיכה בצעדן זה מצד משפחתן וקהילתן. הן עלולות להיות מואשמות באי-שמירה על הרמוניה משפחתית ובסיכון שלמות המשפחה.

26 שלווה וייל, **השמש זורחת, השמש שוקעת והיא איננה: רצח נשים יוצאות אתיופיה 2005-2008**, (2009).

27 שרה כהן, אילה מאיר, ברהן מלדה, דיון, **מסקנות ותובנות בנושא רצח נשים בידי בני זוג בקרב הקהילה האתיופית (2010)**.

28 חברות המחשיבות מאוד את המשפחה המורחבת, השבט או הקהילה. בני חברות אלה מאופיינים בתחושה של מחויבות כלפי הקולקטיב; הם נוטים לוותר על צרכים ומטרות אישיים למען צרכים ומטרות של הקולקטיב, שהם חשים רצון עז לספקם. תרבות קולקטיבית מדגישה את חשיבות העצמי הקולקטיבי והזהות הקולקטיבית ופחות את הזהות האינדיבידואלית. מוחמד חאג' - יחיא ואלישבע סדן, "נשים מוכות בחברות קולקטיביות: סוגיות בהתערבות ובהעצמה", **חברה ורווחה**, כרך כז חוברת 3 (ספטמבר 2007), עמ' 427-428.

עובדים סוציאליים שביקשו לטפל במניעת אלימות במשפחות ערביות על פי עקרונות מערביים שנלמדו באוניברסיטה ובקורסים מתקדמים נוכחו לדעת שלא ניתן להעתיק עקרונות טיפוליים אלה בלי להבין את החברה הערבית. חוקרים מבקשים למצוא דרך לטפל בדילמות המתעוררות במסגרת הטיפול ולגשר בין העקרונות המקצועיים ובין מרכיבים תרבותיים-חברתיים של החברה הערבית.²⁹

1. מהסברי מנהלת השירות לרווחת הפרט והמשפחה למשרד מבקר המדינה עולה כי אין קורסי הכשרה ייעודיים לעו"ס המטפלים במגזר הערבי. בערים מעורבות שבהן מתגוררת אוכלוסייה ערבית לצד אוכלוסייה יהודית אף אין עו"ס ייעודי לאוכלוסייה זו, כשההנחה היא שהאוכלוסייה דוברת עברית.

(א) גורמי רווחה ובריאות יזמו בינואר 2011 הקמת פורום לאזור רמלה לוד, בתחום האלימות במשפחה בחברה הערבית (להלן - פורום לתחום האלימות בחברה הערבית). הפורום כולל נציגים ממשרד הרווחה, ממחלקות לשירותים חברתיים ומגורמי בריאות מאזור רמלה לוד. הפורום נועד לקדם שיתוף פעולה בין המערכות לאיתור נשים ערביות נפגעות אלימות מצד בן זוגן ולקדם את הטיפול בנושא האלימות בין בני זוג תוך מתן דגש על רגישות תרבותית.

מפרוטוקול המפגש השני של הפורום שהתקיים בפברואר 2011 עולה כי התקיים דיון בסוגיית היעדרם של עו"ס ערביים במרכזים למניעת אלימות ברמלה ובלוד. בדיון דווח כי עקב כך "קיים חסך במענה הולם לאוכלוסייה [של הנפגעות מהמגזר הערבי]".

(ב) על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בסוף שנת 2010 מנתה אוכלוסיית העיר רמלה 66,150 תושבים; מהם 13,900 תושבים ערבים. מנתוני המרכז למניעת אלימות שפועל במסגרת המחלקה לשירותים חברתיים בעיריית רמלה עולה כי בשנת 2011 היו 251 פניות בדבר נשים שחוו אלימות מצד בן זוגן, 37 מהן מהמגזר הערבי.

המרכז למניעת אלימות טיפל באותה שנה (באופן אינטנסיבי) ב-90 מבין הפונות האמורות, ובהן 11 נשים ערביות.

נמצא כי במרכז למניעת אלימות לא מועסק עו"ס דובר ערבית. בספטמבר 2011 פנתה מנהלת המחלקה לשירותים חברתיים ברמלה למשרד הרווחה וביקשה לאשר להוסיף תקן של עו"ס בהיקף חצי משרה לטיפול באלימות במשפחה בקרב המגזר הערבי ולמניעתה. במועד סיום הביקורת (אפריל 2012) הבקשה עדיין לא נענתה.

מהסברי מנהלת המרכז למניעת אלימות ברמלה למשרד מבקר המדינה עולה כי נשים שכלל אינן יודעות את השפה העברית אמורות לקבל טיפול באמצעות מתורגמן, אם הן מסכימות לכך.

29 אלי בוכבינדר וסוהאד אסעד, "דילמות אתיות של עובדים סוציאליים המטפלים באלימות נגד נשים בחברה הערבית", **חברה ורווחה**, כרך כ, חוברת 1 (2000), עמ' 69. חוקרים מניחים שכ-25% מן הנשים הערביות וכ-90% מהנשים הבדויות מוכות. הם סבורים שאמצעי הטיפול והענישה המקובלים במדינת ישראל אינם יעילים במגזרים אלה. אם בעל יורחק מביתו ואשתו תשכור דירה, הדבר יתפרש כחילול כבוד המשפחה.

המחקר בתחום הטיפול באלימות במשפחה במגזר הערבי מלמד כי הכשרה ייחודית למטפלים באוכלוסייה זו היא תנאי ראשוני להצלחתו, וכי אין די בידיעת השפה הערבית לצורך הטיפול; ודאי שעו"ס שאינם בקיאים בשפה הערבית ובנוהגי חברה זו ואשר נדרשים - במסגרת פעילותם בערים מעורבות - לטפל בנשים שחלק מהן יודעות את השפה העברית ידיעה בסיסית בלבד אינם יכולים לעזור לנשים אלה. טיפול פסיכו-סוציאלי בנפגעת באמצעות מתורגמן אינו אפקטיבי ואולי אף מזיק. לדעת משרד מבקר המדינה על משרד הרווחה לבחון מחדש את סוגיית הטיפול בזוגות במגזר זה ולייעד למשימה זו עו"ס דוברי ערבית שיועדו והוכשרו לכך.

2. בתע"ס נקבע כי במחלקה לשירותים חברתיים ניתן למנות "מרכז נושא המניעה ובטיפול באלימות במשפחה" (להלן - מרכז אלימות במשפחה) שאחראי, בין היתר, "לריכוז מידע וידע הנצבר ממערכות שרות שונות ולהבאתן להנהלת המחלקה ... מתוך מגמה להגברת מודעות, למידה, לשיפור תוכניות מניעה ולמיומנויות טיפוליות של עו"ס המשפחה". כמו כן אחראי המרכז ל"יזום פעולות שיווק, הסברה ופרסום" בנושא זה.

בכל אחת מהמחלקות לשירותים חברתיים בעיריית טייבה ובמועצה המקומית ג'לג'וליה פועל זה שנים מרכז אלימות במשפחה. בשתייהן המרכז הוא עו"ס שמועסק בחלק ממשרתו בנושא זה.

נמצא כי בשתי הרשויות המקומיות מרכזי נושא האלימות במשפחה לא קיבלו הכשרה לתפקידם ובכלל זה חסרו הכשרה בתחום האלימות בין בני זוג. פעילות שני המרכזים הייתה מועטה והתמקדה בהעברת נתונים על נפגעים למרכזים למניעת אלימות ולא כללה העברת מידע וידע נצבר, ושתי הרשויות המקומיות לא עסקו כלל בפעילות הסברה ופרסום בקרב תושביהן.

על שתי הרשויות המקומיות, בשיתוף משרד הרווחה, לבחון דרכים להסברה נאותה בקרב תושביהן, למניעת אלימות בין בני זוג ולפרסום האפשרות להיעזר בהגנה על הנפגעים מאלימות מסוג זה ובטיפול בהם במחלקות לשירותים חברתיים ובמרכזים למניעת אלימות.

3. מדיווחי מפקחי משרד הרווחה בתחום האלימות במשפחה עולה כי נשים מהמגזר הערבי מגיעות למרכזים למניעת אלימות בשלב מאוחר של גילויי האלימות, כאשר כבר מופעלת נגדן אלימות פיזית קשה. גם ההגנה עליהן קשה, שכן עם השמתן במקלט הן נתפסות כמודדות, ויש לתת בידן כלים נאותים להתמודדות עם סיבתן במסגרת קהילתן, לאחר יציאתן מהמקלט.

ביולי 2010 הקים משרד הרווחה "ועדה משרדית לנושא נשים בסיכון גבוה במגזר הערבי" בראשות מנהלת השירות למתבגרים, לצעירות ולצעירים במשרד הרווחה. על הוועדה הוטל לבחון את מאפייני התופעה של רצח נשים על רקע "כבוד המשפחה", לעמוד על השירותים הניתנים בנושא זה ולהציע תכניות להתמודדות עם תופעה חמורה זו.

נמצא כי באפריל 2012 (מועד סיום הביקורת) - כשנתיים לאחר הקמתה של ועדה זו - עדיין לא פורסמו מסקנותיה והמלצותיה.

4. בדיון של מפקחי משרד הרווחה בתחום האלימות במשפחה, מדצמבר 2010, בנושא ההגנה על נשים מהמגזר הבדואי, דווח כי השמת נשים ממגזר זה במקלטים לנשים מוכות עלול להגדיל את הסיכון כלפיהן מאחר שהן נחשבות בעיני משפחותיהן כ"בוגדות". הוצע לבחון תופעה זו ולמנות ועדת היגוי ארצית למציאת פתרונות יצירתיים לסוגיה.

במועד סיום הביקורת, כשנה וחצי לאחר שהתקיים הדיון האמור, עדיין לא מונתה ועדת ההיגוי המוצעת ולא הוצעו פתרונות לבעיה זו.

משרד הרווחה הבהיר בתשובתו: "מתקיימים מפגשים שוטפים ברמה המחוזית הכוללת את כל מפקחי השירותים שיש להם קשר עם היישובים הבדואים בנגב, בהם [נדונה] סוגיית ההתמודדות עם אלימות במשפחה ... הועלו הצעות אופרטיביות שחלקן כבר מיושמות".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הרווחה כי אין די בגילוי כשלים בטיפול בנושא האלימות בין בני זוג ובהעלאת הכשלים על פני השטח. דיונים והצעות אופרטיביות במישור המחוזי אינם יכולים לשמש תחליף לפעילותה של ועדת ההיגוי הארצית שמפקחי המשרד ביקשו למנות. על המשרד לדאוג ליישום מלוא ההמלצות הנוגעות לנשים מן המגזר הערבי והבדואי.

5. האוכלוסייה במדינת ישראל מגוונת בתרבותה ובתפישותיה החברתיות והדתיות. אחת הקבוצות בה, הבולטת בייחודה ובגודלה, היא חברה שחבריה שומרים על אורח חיים יהודי דתי-שמרני ומגדירים את עצמם "חרדים"³⁰. בשל צורכיהם הדתיים והחברתיים מעדיפים החרדים בישראל להתגורר בשכונות או בערים מיוחדות להם. רצונם לחנך את ילדיהם על פי אורחות חייהם הביאם לייסד מוסדות חינוך מיוחדים שבהם ניתן משקל רב ללימודי הקודש ולהתנהגות התואמת את השקפותיהם.

החברה החרדית אינה עשויה מקשה אחת, ורבים בה הפלגים ("חסידים", "ליטאים", "ספרדים") ופלגי המשנה. חברי כל אחד מהפלגים מקבלים עליהם פסיקות הלכתיות של רבנים המקובלים עליהם, בכל תחומי החיים, לרבות בנושא היחסים בין בני זוג.

הועלה כי משרד הרווחה לא קבע בתע"ס דפוסי עבודה מיוחדים לנפגעי אלימות בין בני זוג מהמגזר החרדי, והותיר זאת למחלקות לשירותים חברתיים בכל אחד מהיישובים שבהם מתגוררת אוכלוסייה חרדית.

משרד הרווחה הסביר בתשובתו: "התע"ס מכוון לעקרונות אוניברסאליים ואחידים כאשר ההתאמות התרבותיות נעשות ברמה המקומית וע"י עו"ס המכירים היטב את האוכלוסייה ואת צורכה".

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי שמשרד הרווחה יבחן את האפשרות לקבוע בתע"ס עקרונות לטיפול באוכלוסייה מן המגזר החרדי כפי שהוא דואג לקביעת עקרונות טיפול לאוכלוסיות נזקקים מיוחדות אחרות. תפקיד העו"ס במחלקות לשירותים חברתיים לטפל בנזקקים בהתאם לכללים שקובע משרד הרווחה ואין להטיל עליהם לאלתר שיטות עבודה לטיפול בנפגעים.

האוכלוסייה המתגוררת במודיעין עילית נמנית על המגזר החרדי. מהסברי מנהלת המחלקה לשירותים חברתיים שבעיריית מודיעין עילית ומהסברי הרב הספרדי של שכונה בעיר, שמשמש גם יועץ רוחני לעובדות המחלקה, לרבות בענייני אלימות בין בני זוג, עולה כי רבני בתי כנסת ורבני שכונות בעיר עוסקים בטיפול בנפגעי אלימות בין בני זוג במסגרת שיחות להשכנת "שלום בית". יש

שהרבנים שולחים את בני הזוג לטיפול במחלקה. יצוין, כי בעיר פועל "בית-דין לענייני משפחה" בראשות רב העיר, שעוסק בטיפול באלימות בין בני זוג.

לנוכח מעורבות רבנים במניעת אלימות בין בני זוג מן המגזר החרדי, ראוי שמשרד הרווחה ישקול את האפשרות לקיים היוזן הדדי בין המחלקות לשירותים חברתיים לבין הרבנים, על מנת לייעל את הטיפול בנפגעי האלימות.

רצח בנות זוג

נוסף על האלימות הפיזית נגד נשים יש תופעה של רצח נשים בידי בעליהן או בידי בן זוגן לשעבר. במחקר בנושא זה³¹ נמצא כי אין מקור סטטיסטי מהימן בתחום זה. מנתונים שנאספו במחקר עולה כי בשנים 1990-2010 היו במגזר היהודי 194 מקרים של רצח וניסיונות לרצח בנות זוג, אשר הובאו לדין משפטי. מנתוני משרד הרווחה עולה כי מתחילת שנת 2004 ועד סוף יולי 2011 נרצחו 94 נשים בידי בני זוגן, בהן 40 עולות (21 ממדינות חבר העמים ו-19 מאתיופיה) ו-20 נשים ערביות. נתונים אלה אינם כוללים נשים ערביות שנרצחו בידי בני משפחה אחרים ונשים שאינן אזרחיות המדינה. במרבית המקרים הרצח הוא שיאה של אלימות מתמשכת שהסלימה.

בהחלטת ממשלה ממאי 2002³² הוטלה על מנכ"ל משרד הרווחה האחריות לבדוק כל מקרה רצח של אישה בידי בן זוגה. בהחלטה נקבע כי בבדיקה ישותפו נציגי המשרד לביטחון הפנים, משטרת ישראל, משרד החינוך, משרד הבריאות והרשות המקומית אשר בתחום שיפוטת התרחש האירוע. מטרת הבדיקה היא להפיק לקחים לגבי אופן טיפולה של המחלקה לשירותים חברתיים שברשות המקומית קודם לרצח.

בהתאם להחלטה זו, לאחר אירוע של רצח אישה בידי בן זוגה מתכנסת ועדה בין-משרדית ואוספת מידע מכל הגורמים הרלוונטיים בכל מקרה רצח. מתחילת שנת 2004 ועד יולי 2011 דנה הוועדה ב-94 מקרי רצח. מנהלת השירות לרווחת הפרט והמשפחה, שבמועד הביקורת עמדה בראש הוועדה, הבהירה למשרד מבקר המדינה: "הוועדה אינה עוסקת בהמלצות אלא בוחנת את הממשקים בין המערכות, העברות מידע בין ארגונית וכדומה".

רק בתחילת אוגוסט 2011 הציגה מנהלת השירות לרווחת הפרט והמשפחה למנכ"ל משרד הרווחה "מסקנות עיקריות שעולות מתוך 7 שנות עבודה ובדיקה, המחייבות המשך דיון ושיפור נהלים הן במסגרת העבודה התוך משרדית והן במסגרת העבודה הבין משרדית". המסקנות כללו סיכום ניתוח של מקרי הרצח ושל מחדלים שהועלו בנוגע לתפקוד הגורמים שטיפלו בבני הזוג קודם לרצח, ו-13 "המלצות וכיוונים לשיפור". המנכ"ל התבקש "לקיים דיון משותף כדי לבחון דרכים ליישום ההמלצות שחלקן מחייבות היענות ומענים מיידיים".

נמצא כי במועד סיום הביקורת (אפריל 2012) - שמונה חודשים לאחר מועד הגשת ההמלצות - עדיין לא התקיים הדיון המבוקש וההמלצות לא נדונו.

31 ראו הערה 21.

32 החלטת ממשלה מס' 1820 (תמ/42) שהתקבלה בעקבות פרסום דוח מבקר המדינה בנושא "הטיפול בתופעת האלימות בין בני זוג", ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 52ב** (2002), עמ' 776.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הרווחה כי בחינת ממשקים והעברת מידע, בד בבד עם ביצוע חקירות המשטרה לגבי כל מקרה רצח, אינן צעדים שדי בהם לתרום למניעת מקרי רצח נוספים, וכי ראוי להביא לידיעת כלל העובדים בתחום האלימות בין בני זוג מחדלים שהתגלו בעבודת גורמי הטיפול וההגנה. על משרד הרווחה לבחון לאלתר את ההמלצות האמורות שהציגה מנהלת השירות לרווחת הפרט והמשפחה ולקבוע אם יש צורך בתיקון דרכי העבודה של גורמי הרווחה או גורמים אחרים שעשויים לתרום למאבק בתופעה חמורה זו. כמו כן על משרד הרווחה לבחון את האפשרות להטיל על ועדה זו לפרסם בעקבות חקירותיה אזהרות מפני מחדלים שהתגלו ובכך לתרום להגנה טובה יותר על נשים החשופות לאלימות פיזית ואף לרצח.

O

התמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג באמצעות חינוך לבני נוער, הסברה ופעילות לשינוי עמדות בחברות פטריארכליות וקולקטיביסטיות הן פעולות בסיסיות וחיוניות למיגור תופעה כאובה זו. נמצא כי הגורמים הממלכתיים והמקומיים כשלו בהתמודדות זו: המלצות הממשלה וגורמי רווחה ממלכתיים לא יושמו, ולעתים אף לא נבחנו; פעילות חינוך לבני נוער נעשתה ברשויות מקומיות מעטות ואף בהן רק בחלק ממוסדות החינוך; ברשויות המקומיות שנבדקו לא התקיימה פעילות הסברה לכלל האוכלוסייה, ופעילות חינוך והסברה לשינוי עמדות בחברות פטריארכליות וקולקטיביסטיות התקיימה רק ברשות מקומית אחת - אור יהודה - ואף בה רק לתקופה מוגבלת. חלק מהרשויות המקומיות חסרו את הכלים הבסיסיים למתן הגנה וטיפול לאוכלוסיות אלה - עו"ס שטיפלו בנפגעים מקרב אותן אוכלוסיות חסרו הכשרה מתאימה ואף לא ידעו את שפת המטופלים. על משרד הרווחה והרשויות המקומיות לפעול לאלתר ובמשותף ליישם המלצות שניתנו ולקיים את הפעילות הנדרשת במישור המקומי.

הגנה על נפגעי אלימות בין בני זוג והטיפול בהם

המרכז למניעת אלימות

משרד הרווחה קבע בהוראות תע"ס כי הטיפול באלימות במשפחה ייעשה בידי "מרכז למניעה ולטיפול באלימות במשפחה" שיפעל במסגרת המחלקה לשירותים חברתיים. המרכז נועד לספק פתרונות, במישורים שונים וברבדים שונים, לכל בני המשפחה ולכל רמת פגיעה אפשרית. לצורך כך יורכבו בו סל שירותים ומגוון פתרונות וסעדים על רצף טיפולי - מפיתוח תכנית הגנה ועד לטיפול מעמיק, בהתאם לצרכים השונים ובהתאם לשלב הפנייה לעזרה.

במועד הביקורת פעלו 86 מרכזים למניעת אלימות; 25 מהם שימשו כמרכזים אזוריים ונדרשו לשרת גם משפחות מיישובים סמוכים; שניים מהם לא היו שייכים למחלקה לשירותים חברתיים והופעלו בידי גורם חיצוני שבחר משרד הרווחה³³; האחרים פעלו במסגרת הרשויות המקומיות.

נמצא כי משרד הרווחה לא הודיע בכתב למרכזים האזוריים למניעת אלימות שבמחלקות לשירותים חברתיים אילו יישובים הם אמורים לשרת; והמחלקות לשירותים חברתיים ביישובים אלה לא קיבלו הודעה בכתב בדבר המרכז האזורי שאמור לשרתם.

עוד נמצא כי משרד הרווחה לא פרסם כל נוהל או הנחיה בדבר אופן מתן השירותים של המרכזים האזוריים ובדבר הקשר בין המרכז נותן השירות ובין המחלקה לשירותים חברתיים, מקבלת השירות.

משרד הרווחה הודיע בתשובתו כי ידאג ל"עדכון הנהלים וירחיב ויפרט את דרכי ונוהלי העבודה המשותפים".

שתיים מהרשויות המקומיות שנבדקו - עיריית אור יהודה ואשקלון - הפעילו מרכז למניעת אלימות במסגרת המחלקה לשירותים חברתיים. חמש הרשויות המקומיות האחרות היו אמורות להיעזר בשירותי מרכזים אזוריים למניעת אלימות.

1. המרכז למניעת אלימות בעיריית אשקלון יועד בידי משרד הרווחה לשמש כמרכז אזורי לשש רשויות מקומיות (עיריית שדרות והמועצות האזוריות חוף אשקלון, יואב, לכיש, ניצן ושפיר) המאוכלסות בכ- 65,000 תושבים; כמחצית ממספר התושבים באשקלון.

מנתוני המרכז למניעת אלימות באשקלון עולה כי לא נקבעו נהלים להסדרת הקשרים בין המרכז האזורי ליישובים שלכאורה נמצאים בטיפולו, ואף לא נקבעו נהלים המסדירים את אופן מתן הטיפול בנפגעים תושבי יישובים אלה. למעשה המרכז לא פעל כ"מרכז אזורי" וטיפול בנפגעי אלימות בין בני זוג מקרב תושבי אשקלון בלבד.

2. חמש מהרשויות המקומיות שנבדקו לא הפעילו מרכז למניעת אלימות, והן היו אמורות להשתמש בשירותי המרכז האזורי למניעת אלימות (עיריות אופקים, טייבה, נתיבות ומודיעין עילית) והמועצה המקומית ג'לג'וליה).

נמצא כי רק חלק מנפגעי האלימות בין בני זוג שלגביהם היה מידע במחלקות לשירותים חברתיים שברשויות המקומיות הללו קיבלו טיפול במסגרת המרכז למניעת אלימות (על הטיפול בנפגעים ראו להלן).

(א) בשנת 2011 הפנתה המחלקה לשירותים חברתיים באופקים 18 מ-33 נפגעות אלימות בין בני זוג, שלגביהן היה בידיה מידע, למרכז האזורי למניעת אלימות בבאר שבע. 4 מהן נשלחו לקבל את הטיפול בבאר שבע, ו-14 נפגעות יוצאות מדינות חבר העמים קיבלו טיפול מעו"ס המרכז למניעת אלימות שהגיעה אחת לשבוע לאופקים וטיפול בלקוחותיה במבנה המחלקה לשירותים חברתיים בעיר.

33 עמותת "חנן" בטירה שנתנה שירותי טיפול לכמה יישובים ערביים; עמותת "אלואחה" ברהט שנתנה שירותי טיפול לבדואים בנגב.

(ב) בשנת 2011 הפנתה המחלקה לשירותים חברתיים בנתיבות 8 מ-35 נפגעות אלימות בין בני זוג, שלגביהן היה בידיה מידע, לטיפול במרכזים למניעת אלימות: 4 נשלחו למרכז האזורי למניעת אלימות שבבאר שבע ו-4 נשלחו למרכז למניעת אלימות שהפעילה בעיר תנועת "אמונה" - תנועת האישה הדתית לאומית.

(ג) באותה שנה הופנו בטייבה ובג'וליה 32 ו-2 נשים נפגעות אלימות בין בני זוג, בהתאמה, למרכז אזורי למניעת אלימות בטירה שהופעל, כאמור, בידי נותן שירותים מטעם משרד הרווחה. חלק מהמטופלות, תושבות טייבה, הופנו בידי גורמים שמחוץ למחלקה לשירותים חברתיים, כגון המשטרה.

בשני היישובים ניתן הטיפול לנפגעות בידי עו"ס המרכז למניעת אלימות שהגיעה אחת לשבוע למבנה המחלקה לשירותים חברתיים ביישוב; בימי הטיפולים בג'וליה ניתנו שירותים לנפגעות למשך שעותיים בלבד.

(ד) מנהלת המחלקה לשירותים חברתיים בג'וליה הציגה במכתב מינואר 2012 אל מנהלת המרכז האזורי למניעת אלימות את החסמים החברתיים העומדים לפני נפגעות אלימות המבקשות עזרה: "נשים אלו חלקן אף לא הגיע למשטרה ואינן מעוניינות בהגשת תלונות, הן סובלות בשקט ומבקשות סיוע ועזרה אף מבלי להגיע למחלקה, ובמידה והן מבקשות להגיע למחלקה, מבקשות לעשות זאת בשעות שאינן שעות קבלת קהל כדי לא להיחשף בקהילה באופן מלא... יש לבחון אמצעים וכלים כדי להגיע לנשים אלו ואחת ההצעות... שהשיחות הטיפוליות תתואם עם האשה באופן פרטני...".

בתשובה הציעה מנהלת המרכז למניעת אלימות לבחון את האפשרויות לקיים שיחות טיפוליות במבני התחנה לבריאות המשפחה ("טיפת חלב") או במבני קופת חולים.

(ה) לרשות המחלקה לשירותים חברתיים במודיעין עלית עמדת שני מרכזים אזוריים למניעת אלימות בירושלים. אחד מהם מיוחד לנפגעי אלימות מן המגזר החרדי. נמצא כי המחלקה שלחה בשנת 2011 רק שני גברים למרכז הראשון וכלל לא שלחה נשים נפגעות לטיפול.

ראוי שהמחלקות לשירותים חברתיים והמרכז למניעת אלימות יתאמו ביניהם את אופן מתן הטיפול בדרך שתקל על הנשים את הפנייה לקבלת הגנה ותאפשר להן לקבל טיפול. על משרד הרווחה לתת את דעתו על סוגיית הרגישות החברתית הנדרשת בטיפול באוכלוסיית הנפגעות מאלימות בין בני זוג במגזר הערבי ולקבוע דרכים שיקלו עליהן לקבל טיפול והגנה תוך שמירה על צנעת פרט מרבית.

3. מידת שיתוף הפעולה בין המחלקה לשירותים חברתיים ובין המרכז למניעת אלימות היא גורם ראשוני בהצלחת הטיפול. בתע"ס נקבע כי תיקבע חלוקת עבודה בין המרכז למניעת אלימות ובין המחלקה לשירותים חברתיים, תוך הקפדה על שיתוף פעולה. העבודה הטיפולית להפסקת האלימות תיעשה במרכז, והמחלקה תעסוק בהתערבויות אחרות הקשורות למכלול בעיות נוספות. עם סיום הטיפול במרכז תופנה המשפחה להמשך קשר טיפולי במחלקה לשירותים חברתיים, לאחר שתתקיים ישיבה של ועדת הערכה לגבי המשך הטיפול במרכז ומחוצה לו.

נמצא כי הרשויות המקומיות שנבדקו, למעט עיריית אור יהודה, לא קבעו נוהל בדבר אופן חלוקת העבודה הטיפולית בין המחלקות לשירותים חברתיים ובין המרכז למניעת אלימות. דיווחים על ההגנה והטיפול שניתנו במרכז לנפגעות לא הועברו למחלקות, וביישובים שקיבלו שירותים ממרכז אזורי למניעת אלימות אף לא התקיים מעקב אחר מידת ההשתתפות של הנפגעות בטיפול. להלן דוגמה:

(א) תושבת נתיבות טופלה במרכז האזורי למניעת אלימות בבאר שבע במשך שלוש שנים עד פברואר 2010 עקב אלימות פיזית ומילולית מצד בעלה. במרץ 2011 ניתן לה, לבקשתה, צו הגנה מפני בעלה. ביוני 2011 נדרשה העו"ס לסדרי דין³⁴ במחלקה לשירותים חברתיים להגיש לבית המשפט תסקיר כדי שיוכל לבחון את האפשרות של חזרת הבעל לביתו בכפוף להגבלות שייקבעו. ממכתב עו"ס סדרי דין אל המרכז בבאר שבע עולה כי במחלקה לא היה כל מידע על מצב האישה, כגון: היחסים ששררו בינה ובין בעלה, הטיפול שניתן לה במרכז למניעת אלימות, משך הזמן שבו הייתה בטיפול ומידת האינטנסיביות של הטיפול. העו"ס נאלצה לפנות למרכז כדי לקבל ממנו את המידע שנדרש לה.

(ב) בפברואר 2007 נקבעו בעיריית אור יהודה הנחיות כתובות בדבר "דרכי העבודה" בין המרכז למניעת אלימות ובין המחלקה לשירותים חברתיים, ובכלל זה נקבע כי עו"ס המרכז ועו"ס המחלקה ימסרו זה לזה דיווחים בדבר הטיפול שניתן לנפגעי אלימות, בדבר הפסקת טיפול ובדבר כל שינוי במצב המשפחה.

נמצא כי הדיווחים האמורים לא התבצעו. העירייה הסבירה בתשובתה: "לא כל הנהלים נשמרים ומתקיימים כהלכתם, אך קיימים קשרי עבודה הדוקים לאורך כל תהליך הטיפול המשותף".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הרווחה ולרשויות המקומיות שנבדקו כי הטיפול במרכז למניעת אלימות עלול לעלות בתווה אם אין המחלקה לשירותים חברתיים שותפה לו בתכנון ובמעקב ואם לאחר סיומו לא מתקיים קשר טיפולי מתמשך במחלקה לשירותים חברתיים כנדרש בתע"ס. על משרד הרווחה והרשויות המקומיות להתקין נהלים שיקבעו את הקשרים ואת אופן חלוקת העבודה בין הגופים הטיפוליים האמורים וליישם נהלים אלה, ועליהם לדאוג לקבוע את המשך הטיפול בהתאם להמלצות המרכזים למניעת אלימות.

עיריית טייבה הודיעה בתשובתה מאפריל 2012 כי בעקבות הביקורת "נקבעו דרכי עבודה ושיתופי פעולה חדשים בינינו [המחלקה לשירותים חברתיים] לבין המרכז, יתקיימו ועדות הערכה לכל המטופלים והמרכז ידאג להעביר למחלקה פניות חדשות שמתקבלות מחוץ למחלקה במטרת היכרות ופתיחת תיקים ובסוף הטיפול יועבר סיכום עבור המטופלים שבמרכז במטרת המשך הטיפול במחלקה".

4. הוועדה הבין-משרדית המליצה להקים בכל רשות מקומית שתי ועדות: ועדת היגוי שתקבע נוהלי עבודה משותפים לשירותים הקהילתיים המעורבים בתחום האלימות במשפחה; וועדת טיפול שמטרתה לטפל במקרים פרטניים חריגים של אלימות במשפחה ולמצוא להם פתרון מקצועי הולם. בעקבות המלצה זו נקבעה בתע"ס החובה להפעיל במרכז למניעת אלימות שתי ועדות: ועדת היגוי וועדה לדין במקרי אלימות מורכבים.

(א) ועדת היגוי תופעל בכל מרכז למניעת אלימות במשפחה ותפקידה לדאוג ליישם את מדיניות משרד הרווחה, ללוות את עבודת המרכז, לאשר תכנית עבודה שנתית ולעקוב אחר ביצועה. מנהל המחלקה לשירותים חברתיים של הרשות המקומית המפעילה את המרכז או מי מטעמו יכהן כיו"ר הוועדה, וחבריה יהיו עו"ס מקומיים, מפקחי משרד הרווחה, מנהלי מחלקות ביישובים המקבלים שירות מן המרכז ונציגי גופים נוספים, לפי הצורך, כמפורט בהוראת התע"ס. ועדת ההיגוי תתכנס לפחות פעמיים בשנה ודיוניה יתועדו.

34 עו"ס שמנהל המחלקה לשירותים חברתיים מבקש ממנו לחוות דעה ולתת המלצות, בין היתר, בנושא ההגנה על קרבות אלימות במשפחה. בדרך כלל התערבותו מתבצעת מכוח צו של ערכאה משפטית.

שתיים מהרשויות המקומיות שנבדקו - עיריית אור יהודה ואשקלון - שפעל בהן מרכז למניעת אלימות נדרשו להפעיל ועדת היגוי.

(1) נמצא כי עיריית אור יהודה לא הקימה ולא הפעילה ועדת היגוי.

(2) נמצא כי בעיריית אשקלון פעלה ועדת ההיגוי ליד המרכז למניעת אלימות, והיא התכנסה אחת לשנה בלבד בכל אחת משלוש השנים שקדמו למועד הביקורת (2009-2011). מנהלי המחלקות לשירותים חברתיים ביישובים שאותם המרכז משרת לא שותפו בדיוני הוועדה, ובמהלך אותם הדיונים לא אוזכר הצורך להדק את שיתוף הפעולה של המרכז עם אותן המחלקות.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית אור יהודה ואשקלון כי אי-הפעלת ועדת היגוי או הפעלתה שלא בסדירות הנדרשת עלולות לפגוע ביישום נאות של מדיניות משרד הרווחה בתחום מניעת האלימות במשפחה, ולהקשות את הפיקוח הנאות על עבודת המרכז למניעת אלימות שבמחלקה לשירותים חברתיים ואת טיפול המרכז למניעת אלימות בנושאים שבסמכותו. על העיריית לפעול לאלתר להפעלה סדירה של ועדה זו, ועל עיריית אשקלון לשתף בוועדה זו את מנהלי המחלקות לשירותים חברתיים מהיישובים שהמרכז למניעת אלימות אמור לשרת.

(ב) מנהל המחלקה לשירותים חברתיים יכנס ועדה לדיון במקרי אלימות מורכבים בסמוך מאוד למועד שבו מקרה האלימות בין בני זוג זוהה כמורכב, כגון ערב שחרורו של אסיר שנשפט למאסר בגין אלימות כלפי אשתו, אשר רמת המסוכנות שלו עדיין מוגדרת כגבוהה; מקרים שבהם העו"ס המטפלים נתונים בתחושת חוסר אונים נוכח החלטות שהאישה המוכה מקבלת עליה ופועלת על פיהן, שלא בהתאם להמלצות מטפליה; ומקרים שבטיפול בהם מעורבים כמה גורמים ויש לתאם ביניהם.

נמצא כי מנהלי המחלקות לשירותים חברתיים באור יהודה ובאשקלון לא כינסו ועדה לדיון במקרי אלימות מורכבים.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית אור יהודה ואשקלון כי עליהן לדאוג להפעיל ועדה לדיון במקרי אלימות במשפחה כנדרש בתע"ס ולתעד את דיוניה והחלטותיה בפרוטוקולים כדי לאפשר לעובדי המרכז למניעת אלימות במשפחה להתמודד כראוי עם הבעיות שעלו בטיפול במקרים אלה ושכמותם.

5. משרד הרווחה קבע בתע"ס כי "מתן עזרה במקרי אלימות במשפחה ייעשה באופן מיידי וזמין עם הגורמים המטפלים הן על מנת לענות למצבי חירום והן על מנת להושיט ידם לעזרה לקורבן הפונה בבקשת עזרה. לשם כך ייערכו כל השירותים למתן עזרה בשעת הפנייה ללא עיכוב (ככל האפשר)... מצב זה מחייב הערכות של 24 שעות ביממה בחלק מן המסגרות וקשר הדוק בין המסגרות הכונוניות לאחרות". יש "לשאוף למיידיות פניות ונגישות אופטימאלית".

(א) המרכז למניעת אלימות באור יהודה פעל רק שלושה ימים בשבוע. בימים האחרים לא היה פתרון לזוגות נפגעים הפונים לעזרה. גם פניות טלפוניות למרכז לא נענו לאחר שעות העבודה. זאת ועוד, גם בשעות העבודה פניות טלפוניות לא תמיד נענו, ומנהלת המרכז הבהירה למשרד מבקר המדינה כי עקב מחסור בכוח אדם "קיימות תלונות מוצדקות של תושבים שהמרכז אינו נגיש לטלפונים ולעתים הטלפון מצלצל פעמים רבות ואיננו יכולים לענות".

(ב) נפגעי אלימות בין בני זוג ברשויות המקומיות אופקים, ג'לג'וליה וטייבה קיבלו כאמור, אחת לשבוע, שירותי טיפול מידי עו"ס ממרכז אזורי למניעת אלימות שפעלו ביישובי הנפגעים. נמצא כי בימי השבוע האחרים לא היה מענה טיפולי זמין לנפגעי אלימות בין בני זוג המבקשים עזרה.

(ג) הרשויות המקומיות אור יהודה, ג'לג'וליה וטייבה לא דאגו לתורנויות כונן בשעות ובימים שבהם המרכז למניעת אלימות אינו פועל, לקבלת פניות לעזרה ולהגנה ולהפעלת עובדי המרכז למניעת אלימות בעת הצורך.

(1) עיריית טייבה הודיעה בתשובתה כי היא תקצה שעות נוספות לעו"ס כונן שיהיה זמין ויספק מענה לאוכלוסייה הנזקקת להגנה מחוץ לשעות העבודה של המחלקה.

(2) עיריית אור יהודה הודיעה בתשובתה מפברואר 2012 כי מנהלת המרכז למניעת אלימות משמשת כוננית קבועה בימים ובשעות שהמרכז אינו פעיל.

לדעת משרד מבקר המדינה קביעת עובד אחד ככונן בכל שעות היממה ובכל ימות השנה עלול לפגוע בשירות שכונן זה אמור להגיש בעת הצורך ועל העירייה לקבוע רשימת כוננים.

נמצא כי המרכזים למניעת אלימות הופעלו באופן שלא אפשר מתן סיוע מיידי וזמין לפונים.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את הנגישות והזמינות הלקויים של המרכזים למניעת אלימות, לנוכח העובדה שחיוני כי מרכזים אלה ייערכו למתן טיפול מידי לנפגעי אלימות בין בני זוג בכל שעות היממה. על הרשויות המקומיות לפעול לאלתר לפרסום אופן הפנייה למרכז למניעת אלימות; כמו כן עליהן להפעיל אמצעי עזר, כגון המוקד העירוני, לקבלת הפניות ולהכוונת הפונים לגורמי טיפול; לדאוג בשיתוף משרד הרווחה להרחבת שעות פעילותם; לקבוע כונן לשעות שבהן אין המרכז פעיל ולדאוג למתן הגנה וטיפול מידיים לכל פונה - כל זאת כדי לתת לנפגעי האלימות את ההגנה והטיפול המיטביים כנדרש בתע"ס.

6. הרשויות המקומיות שנבדקו, למעט ג'לג'וליה, מפעילות בכל שעות היממה מוקד עירוני לקבלת קריאות תושבים לעזרה בתחומים שונים. בבחינת פעולות המוקד בנושא פניות נפגעי אלימות בין בני זוג הועלו ליקויים כלהלן:

(1) בעיריות אופקים, אשקלון ונתיבות הופנו נפגעים שפנו למוקד העירוני למחלקה לשירותים חברתיים או למרכז למניעת אלימות שבעיר, בלא שפרטיהם נרשמו.

(2) עובדי המוקד בעיריית אור יהודה לא ניהלו רישומים נפרדים לגבי תלונות בגין אלימות בין בני זוג, וממילא לא היה ניתן לבחון אם התקבלו תלונות שכאלה וכיצד המוקד טיפל בהן. למוקד גם לא היו נהלים בכתב בדבר אופן הטיפול בתלונות הנוגעות למחלקה לשירותים חברתיים.

(3) בעיריית טייבה הופעל מוקד עירוני חודשים מועטים קודם למועד סיום הביקורת, ולא התקבלו בו פניות מנפגעים.

(4) במוקד העירוני בעיריית מודיעין עילית נרשמו בשנת 2011 חמש פניות בלבד. נמצא כי רישומי המוקד לא כללו את כל הנתונים המזהים של הנפגעים, ועקב כך ניתן היה לאתר רק שניים מהפונים.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות כי הפעלת המוקד העירוני באופן המאפשר מתן שירות זמין ומידי בכל שעות היממה יכולה לשמש אמצעי חשוב בקבלת תלונות ודיווחים על אלימות בין בני זוג במסגרת מערך ההגנה הראשונית על נפגעי אלימות זו. על העיריות לדאוג לאלתר לארגון המוקד העירוני על עזריו, לרישום תלונות ודיווחים ולהעברתם לעובדי המחלקה לשירותים חברתיים מיד עם קבלתם ולמעקב אחר הטיפול בהם. כמו כן על הרשויות המקומיות להדריך את מפעילי המוקד העירוני בדבר דרכי הטיפול בתלונות נפגעי אלימות בין בני זוג.

איתור מוקדם

אחת מהנחות היסוד של הוועדה הבין-משרדית הייתה כי ככל שהגורמים המתערבים יקדימו לאתר את המשפחות שבהן יש אלימות או את המצבים המשפחתיים שבהם יש פוטנציאל להתפתחות של אלימות, יהיה קל יותר ואפקטיבי יותר לבצע התערבויות ולמנוע את הסלמת המצב לרמה שאין דרך חזרה ממנה, הן במישור ההגנה על קרבתו והן במישור שיקום המשפחה.

מנתוני משרד הרווחה עולה כי בכל אחת מהשנים 2005-2010 קיבלו המרכזים למניעת אלימות כ-12,500 פניות. מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עולה כי בסוף שנת 2010 היו בישראל 7.69 מיליון תושבים לעומת 6.99 מיליון תושבים בסוף שנת 2005, ואילו מספר הפניות למרכזים למניעת אלימות נותר בעינו באותן שנים. לנוכח נתונים אלה מתעורר חשש כי זוגות רבים אינם פונים למרכזים למניעת אלימות לבקש עזרה, והדבר מעצים את חשיבותו של האיתור המוקדם.

1. הוועדה הבין-משרדית המליצה, בין היתר, לדון בהעברת מידע בין שירותים ורשויות בנושא האלימות בין בני זוג. משרד מבקר המדינה התייחס להמלצתה וקבע באפריל 2002 כי "העדר שיטתיות באיסוף מידע והעדר הסדרים מוסכמים בנוגע להעברת מידע בין משרדי הממשלה הרבים המטפלים בהיבטים שונים של בעיות האלימות בין בני זוג, פוגמים ביכולת המשרדים לטפל בבעיה באופן מיטבי ומקיף"³⁵.

2. ועדה בין-משרדית שהקים משרד הרווחה כעשר שנים לאחר מכן, כדי לדון באיתור קטינים נפגעי התעללות במשפחה ובהגנה עליהם, הדגישה ברוח שהגישה למשרד הרווחה ופורסם בפברואר 2010³⁶ את חשיבות השיתוף במידע בין נותני השירותים המטפלים בקטין ובבני משפחתו לאיתור קטין נפגע ולמניעת הישנות הפגיעה או החמרתה. הוועדה המליצה ליצור מסגרת חוקית שתאפשר העברת מידע בין אנשי המקצוע השונים המטפלים בילדים בסיכון ובמשפחותיהם. במאי 2011 הודיע משרד הרווחה למשרד מבקר המדינה כי המלצות הוועדה לא יושמו בגלל "התהליך הארוך של התדיינות ביחס ליצירת מסגרת חוקית שתאפשר שיתוף במידע בין אנשי המקצוע השונים המטפלים בילדים בסיכון ומשפחותיהם"³⁷.

שיתוף הפעולה בין נותני שירותים שונים לאיתור נפגעים ולמניעת הסלמה יכול לסייע רבות כשמדובר בנפגעי אלימות בין בני זוג. הסדרה של העברת מידע מגורמים שונים העוסקים בנושא לגורמי הרווחה הייתה יכולה לתרום לשיפור בטיפול גורמי הרווחה. יצוין כי על פי נתוני המשרד,

35 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 52 (2008), בפרק "הטיפול בתופעת האלימות בין בני זוג", עמ' 778. אשר לממצאי מעקב בנושא זה ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 54, עמ' 722-723.

36 דוח הוועדה הבין-משרדית - איתור קטינים הנמצאים במצבי סכנה והתווית רשת בטחון להגנה בקהילה (2010).

37 אשר לממצאים בנושא אופן יישום ההמלצות של הוועדה הבין-משרדית, ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2010), בפרק "טיפול הרשויות המקומיות בהגנה על קטינים ועל זקנים חסרי ישע", עמ' 282-284.

בשנת 2010 היא פתחה 20,350 תיקים בגין אלימות ביו בני זוג; ובמערכת הבריאות אותרו 3,220 נשים שנפגעו מאלימות במשפחה, ואילו במרכזים למניעת אלימות שליד המחלקות לשירותים חברתיים התקבלו באותה שנה כאמור רק 12,500 פניות בנושא אלימות בין בני זוג.

בפברואר 2011, בישיבת ועדת השרים למאבק באלימות, המליץ המשנה למנכ"ל משרד הרווחה להסיר את החסמים החוקיים בנוגע להעברת מידע בין המערכות ולאפשר שיתוף פעולה במקרים חמורים, למניעת הסלמה. במועד סיום הביקורת עדיין לא נעשתה כל פעולה ליישום ההמלצה.

3. במרץ 2011 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק העונשין (תיקון - חובת דיווח על אלימות בין בני זוג), התשע"א-2011. בדברי ההסבר להצעה צוין כי בשל נסיבות חייהן המורכבות של נשים שנפגעו מידי בני זוגן נבצר מרבות מהן להגיש תלונה במשטרה. הצעת החוק מבקשת לסייע לנפגעות באמצעות הקביעה כי גורמי מקצוע שונים, כגון רופאים, חייבים לדווח לגורמי רווחה או למשטרה על מידע שהגיע אליהם כדי שאלו יחקרו את הנושא ויוודאו כי האישה נמצאת במקום בטוח ולא מאיים.

4. בדיונים בנושא האלימות בין בני זוג בחברה הערבית, שקיים הפורום לתחום האלימות במשפחה בחברה הערבית (פורום אזורי של היישובים לוד ורמלה), במאי 2011 ובאוקטובר 2011, תיארו נציגי מערכת הבריאות - קופת חולים מאוחדת ואחיות תחנה לבריאות המשפחה בלוד - את הפחד השורר בקרב עובדיהם (אחיות ורופאים) מפני בני משפחות נפגעות אלימות - "שמא הבעלים האלימים יפגעו גם בהם אם הם יאתרו את הנשים הנפגעות...". לדברי נציגי מערכת הבריאות, הדבר מונע מהעובדים לדווח למרכז למניעת אלימות על הנפגעות, והם מסתפקים במתן הודעה לנשים על גורמי הרווחה שיכולים לעזור להן, כנדרש בחוק.

על משרד הרווחה לתת דעתו על החסמים שבגינם לא מועבר מידע החיוני למתן הגנה וטיפול לנפגעות אלימות בין בני זוג ולפעול להסרתם.

5. בתע"ס נקבע כי המרכז למניעת אלימות יפעל בתיאום עם המחלקות לשירותים חברתיים לאיתור אוכלוסייה נפגעת אלימות במשפחה וישתף באיתור את מערכות הרווחה, החינוך, הבריאות והמשטרה בקהילה.

נמצא כי המרכזים למניעת אלימות באור יהודה ובאשקלון והמחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות האחרות שנבדקו לא פעלו לאיתור בני זוג נפגעי אלימות, ואף לא העבירו מידע חיוני בנושא לגורמי הטיפול המקומיים.

במחלקה לשירותים חברתיים שבעיריית מודיעין עילית לא היה מידע על מספר הנשים הנפגעות שביקשו עזרה כלשהי ולא נעשו פעולות לאיתור נשים אלה. במועד הביקורת הועסקו במחלקה 24 עו"ס משפחה, אשר מקבלות, במסגרת טיפולן בתחומי נזקקות שונים, מידע גם בתחום האלימות בין בני זוג. נמצא כי המחלקה אף לא פעלה לכך שהעו"ס המטפלים במשפחה ירכזו מידע זה, אף שהמידע נועד לאפשר לה לדאוג להגנת הנפגעות ולטיפול בהן.

העירייה הסבירה בתשובתה: "משפחות רבות בעיר הן משפחות מרובות ילדים אשר סובלות ממצב סוציו אקונומי קשה ביותר ועל כן דורגה העיר במקום הנמוך ביותר בסולם זה... בנסיבות אלו, הנטל המוטל על כתפי מחלקת הרווחה הינו כבד ביותר ... מתוך 10,000 בתי אב בעיר, 2,190 בתי אב מטופלים ע"י מחלקת הרווחה ... המחלקה מתמודדת אף היא עם הצורך בפיתוח שירותים שונים לסיוע לאוכלוסייה הנתונה במצבי משבר שונים בדרגות חומרה שונות ביניהם אלימות במשפחה ועושה מאמצים רבים לפיתוח שירותים כאמור. ואולם, המחלקה מתקשה לפעול בהתאם לתע"ס הן

מבחינה מעשית והן מבחינה בירוקרטית לאור הנתונים הנ"ל מחד גיסא והמגבלה התקציבית מאידך גיסא".

נוכח המצב הסוציו-אקונומי הקשה של אוכלוסיות העיר, ראוי שמשרד הרווחה בשיתוף העירייה יפעלו לגיבוש הסדרים שיאפשרו לטפל בכל הנפגעות מאלימות בין בני זוג.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הרווחה ולרשויות המקומיות שנבדקו כי עליהם לדאוג לכך שהמרכזים למניעת אלימות והמחלקות לשירותים חברתיים יפעלו לאיתור אוכלוסייה נפגעת אלימות בין בני זוג כנדרש בתע"ס ויעניקו לנפגעות את ההגנה והטיפול הדרושים להן.

מידע מהמשרד

1. משרד ישראל הקצתה מערך חקירות מיוחד לתחום האלימות במשפחה ומינתה חוקרים מיוחדים לתחום זה (להלן - חוקר אלמ"ב). בנוהל המשרה נכללה הנחיה מיוחדת לטיפול באירועי אלימות בין בני זוג³⁸ (להלן - נוהל האלמ"ב).

(א) במועד פתיחת הביקורת, בנובמבר 2011, פעלו 139 חוקרי אלמ"ב ב-40 תחנות משרה ב-32 יישובים. בתחנות המשרה ביישובים האחרים טיפלו בתלונות שוטרים ללא הכשרה מיוחדת לנושא.

מנתוני המשרה עולה כי 103 מחוקרי האלמ"ב האמורים הוכשרו לתפקידם בקורס מיוחד שקיימה המשרה. 36 חוקרי האלמ"ב האחרים - כרבע מכלל חוקרי האלמ"ב - מילאו תפקיד זה בלא שהוכשרו לכך.

עוד עולה מנתוני המשרה כי רק 14 מחוקרי האלמ"ב דוברים ערבית; 14 דוברים רוסית ו-4 דוברי אמהרית. עקב כך ביישובים רבים אין בידי חוקרי האלמ"ב את הכלים להגנה נאותה על אותן נשים שהעברית אינה שגורה בפיהן.

משרד מבקר המדינה העיר למשרה כי מינוי חוקרי אלמ"ב ללא הכשרה מתאימה או ללא כישורים הנדרשים לטיפול באוכלוסיות מסוימות עלול לפגוע בהגנה הנדרשת לנפגעי אלימות בין בני זוג. על המשרה לפעול להכשרת כל חוקרי האלמ"ב לתפקיד ולמינוי חוקרים בעלי ידיעה בשפת הדיבור של האוכלוסיות שאינן דוברות עברית ביישובים שבהם מתגוררות אוכלוסיות אלה.

(ב) בנוהל האלמ"ב נקבע כי לנפגעת מאלימות יוצע לקבל טיפול במרכז למניעת אלימות ביישוב שבו היא מתגוררת. עם קבלת הסכמת הנפגעת תעביר תחנת המשרה את פרטיה ל"גורם מטפל בקהילה" - מנהל המחלקה לשירותים חברתיים במקום מגורי הנפגעת, מנהל מרכז למניעת אלימות או מי שהוסמך מטעם - לצורך הטיפול בה ובבן זוגה. עוד נקבע בנוהל כי חוקר האלמ"ב ידווח לגורם המטפל על האירוע אף ללא הסכמת הנפגעת אם הוא סבור כי נשקף חשש ממשי לשלומה או

אם הנפגעת היא אם לילדים מתחת לגיל 14; זאת נוסף על הדיווח ל"פקיד הסעד" - עו"ס לחוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960 (להלן - עו"ס לחוק הנוער)³⁹.

נמצא כי הנחיות הנוהל בדבר המקרים שבהם יש לדווח על האירוע לא הוטמעו כראוי בקרב חוקרי האלמ"ב. בחמש מתחנות המשטרה שנבדקו (למעט תחנות מסובים ומזרח בנימין) נשלחו דיווחים רק על נפגעות שהסכימו להעברת המידע.

המשטרה הודיעה בתשובתה מיוני 2012 כי היחידות המחוזיות הפיצו מסמך ריענון של הנחיות הטיפול בנושא האלימות במשפחה.

(ג) בנוהל לא נקבעה הדרך שבה יועבר הדיווח ל"גורם המטפל" ולא נקבע פרק הזמן המרבי להעברתו.

משרד מבקר המדינה בדק בשבע תחנות משטרה האחראיות לרשויות המקומיות שנכללו בביקורת⁴⁰ את אופן הדיווח לגורמי הרווחה על נפגעי אלימות בין בני זוג.

מהסברי תחנות המשטרה עולה כי הן שלחו בפקס למחלקות לשירותים חברתיים או למרכזים למניעת אלימות דיווחים על נפגעות אלימות במשפחה, בלא שוידאו שהדיווח התקבל.

להלן נתוני המשטרה והרשויות המקומיות על פניות נפגעי אלימות למשטרה ודיווחיה לגורמי הרווחה בשנת 2011:

הרשות המקומית	מספר הפניות למשטרה	מספר הדיווחים		
		מהמשטרה לרווחה	התקבלו ברווחה	לא התקבלו
אור יהודה	90	77	48	29
אשקלון	22	22	71	7
אופקים	70	11	7	4
ג'לג'וליה	18	12	3	9
טייבה	110	26	2	24
מודיעין עילית	22	14	13	1
נתיבות	99	12	5	7

מנתוני העיריות שנבדקו והוצגו בטבלה שלעיל עולה כי ברשויות המקומיות שנבדקו, למעט מודיעין עילית, לא התקבלו דיווחים רבים ועקב כך נפגעות לא זכו לטיפול ולהגנה שהן נזקקו להם אלא רק להגנה המידית שהעניקה להן המשטרה.

(1) מהסברי מנהלות המחלקות לשירותים חברתיים בטייבה ובג'לג'וליה עולה כי הדיווחים המועטים שהן קיבלו לא הגיעו בפקס אלא רק בהודעה טלפונית.

39 בסעיף 1368 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, חויבו בעלי מקצועות שונים, ובהם שוטרים, שעקב עיסוקם במקצועם או בתפקידם היה להם יסוד סביר לחשוב כי האחראי לקטין ביצע עברה הפוגעת בו, לדווח לעו"ס לחוק הנוער.

40 אור יהודה - תחנת "מסובים", אשקלון, אופקים, ג'לג'וליה - משטרת ראש העין, טייבה, מודיעין עילית - משטרת תחנת מזרח בנימין, נתיבות.

עוד עולה מהסברי מנהלת המחלקה לשירותים חברתיים בטייבה כי בישיבת ועדת היגוי של המרכז האזורי למניעת אלימות בינואר 2011 היא התריעה על היעדר דיווחים מצד המשטרה. בדומה לכך התריעה המפקחת הארצית בנושא האלימות במשפחה במשרד הרווחה (להלן - המפקחת הארצית) כי המחלקה לשירותים חברתיים בטייבה מקבלת רק דיווחים מועטים בנושא.

(2) משטרת אשקלון המציאה למשרד מבקר המדינה רשימה של 22 מתלוננות בדבר אלימות במשפחה שדיווחים עליהן הופנו למרכז למניעת אלימות בעיריית אשקלון.

נמצא כי נתוני תחנת המשטרה לא היו מעודכנים, ובתיקי המרכז למניעת אלימות שבעיריית אשקלון היו 71 דיווחים שהמרכז קיבל מהמשטרה באותה שנה. לעומת זאת למרכז לא היה ידוע דבר על שבעה מ-22 דיווחי המשטרה האמורים.

(3) המחלקה לשירותים חברתיים בעיריית מודיעין עילית ניהלה רישום מרוכז של מועדי קבלת דיווחי המשטרה. מהשוואת מועדים אלה למועדי הגשת התלונות במשטרה עולה כי 4 מ-13 דיווחי המשטרה על נפגעות הנזקקות לטיפול הגיעו למחלקה בפקס, כחודש וחצי עד חודשיים לאחר המועד שבו הן התלוננו במשטרה.

המשטרה הודיעה בתשובתה כי תפעל "להנחות בנוהל, לדווח מיידית שלא יחרוג משבוע ימים מיום הגשת התלונה. תועבר הנחייה לחוקרים כי במקרים לא דחופים להעביר את הדיווח בפקס ללשכות הרווחה, בהמשך לשלוח את הדיווח בדואר...".

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התקשורת הלקויה בין המשטרה לגורמי הרווחה המטפלים בנפגעים ברשויות המקומיות, אשר בגינה חלק גדול מדיווחי המשטרה לא התקבלו אצלם, ודיווחים אחרים הגיעו זמן רב לאחר קבלת התלונה. מחדלים אלה עלולים לפגוע ביכולת גורמי הרווחה למנוע אלימות בין בני זוג, להגן על הנפגעים ולהעניק להם את הטיפול הדרוש. על שני הגורמים הממלכתיים - המשטרה ומשרד הרווחה - לברר את הסיבות לאי-קבלת הדיווחים וליצור אפיקי תקשורת טובים ויעילים בין המשטרה לגורמי הרווחה המקומיים. על המשטרה לפרט בנוהל האלמ"ב את אופן הדיווח לגורמי הרווחה, את חובת השוטר לוודא שהדיווח אכן התקבל ואת פרק הזמן המקסימלי לביצוע הדיווח.

(ד) מהנתונים שבטבלה עולה כי מידע רב על נפגעות מאלימות בין בני זוג אינו מגיע למחלקות לשירותים חברתיים, וזאת מאחר שהן אינן מסכימות להעברת פרטיהן למחלקות. בשלוש מהרשויות המקומיות שנבדקו נמצא כי פרטים של כ-80% מהנפגעות שפנו למשטרה לא הועברו למחלקות לשירותים חברתיים (אופקים, טייבה ונתיבות). נשים אלו לא זכו לקבל מגורמי הרווחה טיפול הולם והגנה מפני אלימות נוספת, וקיבלו רק את ההגנה המידית שהעניקה להן המשטרה.

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי שהמשטרה בשיתוף משרד הרווחה יבחנו דרכים להסברה ולשכנוע של נשים, המתלוננות במשטרה כי הן זוגן פגע בהן, כי פרטיהן יועברו לגורמי הרווחה כדי שיוכלו לקבל טיפול מתאים ועזרה שכה נחוצה להן.

הגנה על הנפגע

משרד הרווחה קבע כי הגנה על קרבנות היא המטרה העיקרית של עובדי הרווחה, שכן מדובר בסוגיות של חיים ומוות. לצורך הגנה על קרבנות יש לבצע הערכת מסוכנות ולפעול בהתאם לממצאיה. במצבי סיכון יש להפריד בין התוקף לקרבן באמצעות צו הגנה, ובמצבים קיצוניים יש להפריד ביניהם באמצעות מקלט לנשים מוכות או אמצעי הסתרה אחר.

1. הערכות מסוכנות, אבחון ופיתוח תכנית הגנה מידית הם צעדים ראשונים ובסיסיים במתן הגנה למי שנפגע מבן זוגו. הערכת מסוכנות היא תהליך אבחון שמטרתו לנבא את הסיכון שאדם מסוים יפגע באחר.

משרד הרווחה פיתח כלי להערכת מסוכנות של אלימות בין בני זוג, שבאמצעותו יכול העו"ס להעריך את מידת המסוכנות במדרג שבין 0 ל-36 - ציון גבוה מ-10 משמש סמן לסיכון גבוה, וציון גבוה מ-20 - סמן לסיכון גבוה מאוד.

נמצא כי במרכזים למניעת אלימות ובמחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות שנבדקו, למעט המרכז שבעיריית אשקלון, לא השתמשו בכלי להערכת מסוכנות, שלא בהתאם להוראות התע"ס, ועקב כך חסרו המטפלים מידע חיוני להגנה על הנפגעת ולטיפול בה.

עיריית אור יהודה הסבירה בתשובה כי "לכל המטופלים במרכז אשר היו מצויים בסיכון גבוה נערכה הערכת סיכון ... השאלון להערכת מסוכנות לא תויק בתיק הפונה...".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי השאלון יועד לקבוע את מידת המסוכנות של הפונה, ויש להשתמש בו דרך קבע ולכלול אותו במסמכי תיק המטופל.

2. המשרד לקליטת העלייה מצא כי הכלי האמור להערכת מסוכנות אינו מתאים לקודים התרבותיים ולמאפיינים של קהילות המוצא של העולים מארצות חבר העמים ומאפיוניה. המשרד המליץ לוועדת השרים למאבק באלימות, בתחילת פברואר 2011, לדאוג להתאמת כלי זה לאוכלוסיות העולים.

מהסברי מנהלת השירות לרווחת הפרט והמשפחה עולה כי בדצמבר 2011 - כשנה לאחר מועד ההמלצה - עדיין "לא ניבנה כלי להערכת מסוכנות ייחודי לעולים".

נוכח היקף התופעה באוכלוסיות עולים והייחוד התרבותי של אוכלוסיות אלה, היה על משרד הרווחה להיות קשוב להמלצה וליישמה.

3. הערכת "פוטנציאל המסוכנות" במערכת המשפחתית היא משימה המחייבת ידע רב באבחון - הבנת תופעת האלימות וסיכוניה והבנה בתחום הדינמיקה של המערכת המשפחתית ובנושא מאזן הכוחות בין בני הזוג.

במקרים שבהם העו"ס במחלקה לשירותים חברתיים או במרכז למניעת אלימות במשפחה מתקשים לאבחן ולהעריך את רמת המסוכנות, ניתן להפנות את הזוג לוועדה מחוזית להערכת פוטנציאל המסוכנות באלימות במשפחה. ועדות אלה משותפות למשרדי הרווחה והבריאות ומרכז אותן המפקח המחוזי של השירות לרווחת הפרט והמשפחה שבמשרד הרווחה. בוועדות משתתפים פסיכיאטרים ומומחים אחרים, לפי הצורך, ומטרתן לבצע אבחון והערכה של פוטנציאל המסוכנות במקרים מורכבים.

נמצא כי הרשויות המקומיות שנבדקו לא השתמשו כלל באמצעי הערכה זה ולא הפנו לוועדה המחוזית האמורה וזוגות שזקוקים לכאורה לסיוע במניעת אלימות במשפחה.

4. בתע"ס נקבע כי עבור כל קרבן של אלימות במשפחה יש לגבש תכנית הגנה מפורטת ואישית בשלב הראשון של ההתערבות. רק לאחר שהקרבן מוגן אפשר להתחיל לעסוק בסוגיות אחרות בטיפול בו.

נמצא כי המרכזים למניעת אלימות והמחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות שנבדקו לא הכינו תכנית הגנה מפורטת לכל אחת מהמטופלות, שלא לפי הנדרש בתע"ס.

תכנית הגנה לנפגעות מאלימות בין בני זוג היא כלי בסיסי וחיוני להענקת הגנה נאותה לנפגעת. על הרשויות המקומיות לדאוג לכך שתגובש תכנית הגנה אישית מפורטת עבור כל נפגעת, בהתאם לפוטנציאל המסוכנות הנשקפת לה.

הקשר עם מקלטים לנשים מוכות

1. משרד הרווחה מפעיל מקלטים במסגרת חוץ-ביתית לנשים נפגעות אלימות הזקוקות להגנה ולילדיהן שמתחת לגיל 11, אם הן מסוגלות להשתלב במסגרת זו. המקלט מעניק לאישה ולילדיה הגנה פיזית וביטחון נפשי במרחב מוגן שבו הם מתגוררים לפרק זמן מוגדר (6 חודשים), המאפשר התמודדות עם מצבם המשברי תוך מתן הטיפול הנדרש בהתחשב בצורכיהם הייחודיים. המקלט מיועד לקליטת 12 נשים, ומפעילים אותו גורמים שבחר משרד הרווחה. בשנת 2011 פעלו 13 מקלטים לנשים נפגעות אלימות; מהם שני מקלטים ייחודיים לנשים ערביות ואחד לנשים מהמגזר הדתי-החרדי.

בשנת 2011 נשלחו 20 נשים מוכות מחמש מהרשויות המקומיות שנבדקו למקלט לנשים מוכות⁴¹.

2. משרד הרווחה קבע כי קשרי הגומלין בין המקלט למחלקה לשירותים חברתיים חיוניים לתכנון המשך ההתערבות ככלל, וכאשר האישה חוזרת לקהילת המוצא, בפרט. המקלט ישמור על קשר רציף עם המחלקה לשירותים חברתיים, יעדכן אותה וישתף אותה בתכנון תכנית הטיפול. בתוך פרק זמן של שבועיים לשהות האישה במקלט ולא יאוחר מחודש, ייצור המקלט קשר סדיר ורציף עם המחלקה לשירותים חברתיים שהפנתה את האישה המוכה למקלט.

נמצא כי המחלקות לשירותים חברתיים בארבע מהרשויות המקומיות הללו (למעט מודיעין עילית) לא פעלו לשיתוף בהכנת תכנית הטיפול של הנשים ששוכנו במקלטים.

שיתוף המחלקה לשירותים חברתיים בתכנון הטיפול בנפגעת הוא מרכיב חשוב בתהליך הטיפול בה, ועל הרשויות המקומיות ומשרד הרווחה לדאוג לכך שהעו"ס במחלקה יהיו שותפים בכל שלבי הטיפול, בכלל זה שלבי הטיפול המתבצעים במקלט, כנדרש בתע"ס.

עו"ס משטרה

1. בחוק למניעת אלימות נקבע, כאמור לעיל, כי המשטרה, לצד המחלקה לשירותים חברתיים והמרכז למניעת אלימות במשפחה, היא גורם המעניק הגנה למי שנפגע מאלימות במשפחה, והמשטרה הקצתה לצורך כך מערך חקירות מיוחד שבמסגרתו פועלים, כאמור לעיל, חוקרי אלמ"ב.

41 באור יהודה נשלחו 3 נשים למקלטים; באופקים - 3 נשים; באשקלון - 10; במודיעין עילית - 3; בנתיבות - 1.

2. משרד הרווחה והמשטרה גיבשו תכנית משותפת להתערבות בשעת משבר, שבה משתתפים גם המתלונן והתוקף. מטרת התכנית היא לבצע עם קבלת התלונה אבחון ראשוני והערכת מסוכנות ולגייס את התוקף והקרוב לטיפול במסגרת המרכז למניעת אלימות.

במסגרת תכנית זו פעלו במועד הביקורת 17 עו"ס ממחלקות לשירותים חברתיים ביישוביהן (להלן - עו"ס משטרה) שהוכשרו לטיפול במניעת אלימות במשפחה. בתע"ס נקבע כי עו"ס המשטרה ישהה כמה פעמים בשבוע בתחנת המשטרה שביישובו לקבלת דיווח מחוקרי האלמ"ב על תיקי טיפול שנפתחו בגין אלימות בין בני זוג. עו"ס המשטרה יזמן את הקרוב לאבחון ולמיון ראשוניים בתחנת המשטרה או במרכז למניעת אלימות. אם יתאפשר הדבר ייקרא עו"ס המשטרה ב"זמן אמת" לתחנה בעת הגשת תלונה על אלימות בין בני זוג לאבחון המתלונן ולגיוס לטיפול במרכז.

(א) נמצא כי המשטרה לא הכינה נוהל לקביעת אופן העבודה המשותפת של חוקרי האלמ"ב ועו"ס המשטרה, והפעילות המשותפת מתנהלת על פי הסדרים מקומיים שקובעים לעצמם שני הגורמים בכל אחד מהיישובים שבהם פועל עו"ס המשטרה.

(ב) משרד מבקר המדינה בדק את אופן הפעולה של עו"ס המשטרה בשניים מהיישובים שבהם פועל בעל תפקיד זה (אשקלון ובת ים).

בשתי העיריות מועסקות עו"ס המשטרה במרכזים למניעת אלימות שהן מפעילות כמטפלות בנפגעי אלימות בין בני זוג, ובחלק מהזמן שהוקצה למשרתן הן פועלות, בין היתר, כעו"ס משטרה. נמצא כי פעילות עו"ס המשטרה בעיריית בת ים אינה תואמת להוראות התע"ס:

(1) בבת ים עו"ס המשטרה כלל לא נוכחה בתחנת המשטרה. אחת לשבוע היא הגיעה לתחנת המשטרה וקיבלה את הדיווחים על תלונות שהגישו למשטרה נפגעות אלימות מצד בן זוגן. מהסברי העו"ס עולה כי היא נהגה להתקשר בטלפון לנשים שהתקבלו דיווחים עליהן ולהציע להן לבוא לטיפול ולקבל עזרה במרכז למניעת אלימות.

בשנת 2011 עו"ס המשטרה לא תיעדה את פעולותיה ולפיכך אין כל נתונים על מספר הנפגעות שאליהן היא פנתה באותה שנה. מנתונייה לחדשים ינואר ופברואר 2012 עולה כי בפרק הזמן האמור היא קיבלה מהמשטרה 36 דיווחים על נפגעות; כי היא פנתה לנפגעות אלה ו-14 מהן הביעו בשיחה עמה את רצונן לקבל טיפול והופנו למרכז למניעת אלימות.

(2) מנתוני המרכז למניעת אלימות בבת ים עולה כי הפנייה לנשים בשנת 2012 בוצעה לרוב למעלה משבוע לאחר מועד הגשת התלונה במשטרה; שבע מהפניות בוצעו כחודש לאחר הגשת התלונה.

משרד הרווחה הודיע בתשובתו: "משרד הרווחה ומשטרת ישראל יעדכנו את נוהל עבודת עו"ס המשטרה ותחנת המשטרה באופן שיסדיר את הפעולות הנדרשות....".

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות כי אין די בפנייה טלפונית לנפגעים ובפעילות עו"ס המשטרה במשך שעות מועטות בשבוע. על העיריות לגבש עם תחנות המשטרה הסדרים שיאפשרו לעו"ס המשטרה לפגוש את הנפגעת והתוקף ב"זמן אמת" בתחנת המשטרה ולחלופין לזמנם לפגישה עם עו"ס המשטרה כדי שזו תוכל לאבחן כראוי את מצב בני הזוג ולפעול פנים אל פנים לגיוסם לטיפול במרכז, כנדרש בתע"ס. על המשטרה בשיתוף משרד הרווחה לבחון את אופן העבודה של עו"ס המשטרה ולקבוע בנוהל את אופן שיתוף הפעולה עמו.

משרד מבקר המדינה העיר למשטרה כי משהחליטה להשתתף בתכנית משותפת להתערבות בשעת משבר ולהפעיל עו"ס משטרה, ראוי היה שתכין נוהל שיקבע את מטרות התכנית, את גבולותיה ואת אופן הפעולה של חוקר האלמ"ב, כאמצעי שיסייע להצלחת תכנית זו. על המשטרה לבחון את התכנית ולקבוע נוהל מתאים בנושא.

המשטרה הודיעה בתשובתה: "מודל עו"ס משטרה פעל כפיילוט שהלך והתרחב ודפוסי עבודה שונים גובשו במהלך הפעילות... בימים אלו נכתב נוהל בנושא".

3. בתע"ס נקבע כי תופעל ועדת היגוי ארצית לנושא עו"ס משטרה בראשות המרכז הארצי של תחום האלימות במשפחה שבמשרד הרווחה ובהשתתפות נציגי עו"ס משטרה ונציגי משרד הרווחה והמשטרה. הוועדה תתכנס 3-4 פעמים בשנה לשמיעת דיווחים שוטפים, לקביעת דרכי פיקוח ובקרה ולקביעת מדיניות והנחיות.

מנהלת השירות לרווחת הפרט והמשפחה במשרד הרווחה הסבירה למשרד מבקר המדינה, במכתב מנובמבר 2011, כי לא הוקמה ועדת היגוי לנושא עו"ס משטרה אך מתקיימות ישיבות תיאום ארציות ומחוזיות בין נציגי משרד הרווחה לנציגי המשטרה המקבילים להם.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה ולמשטרה כי משנקבע שיש צורך בוועדת היגוי ארצית לנושא עו"ס משטרה יש ליישם קביעה זו ולהפעיל את ועדת ההיגוי לפיקוח, לבקרה ולקביעת מדיניות כנדרש. אולם אם משרד הרווחה והמשטרה סבורים שדי בישיבות התיאום המתקיימות בין גורמים מקצועיים שונים, עליהם לתקן את התע"ס בהתאם לכך.

הטיפול במעורבים באלימות בין בני זוג

משרד הרווחה קבע בתע"ס כי המרכז למניעת אלימות במשפחה הוא שיטפל בנושא האלימות במשפחה בשיתוף כל בני המשפחה - הקרבן והתוקף, נפגעים ישירים ועקיפים. הטיפול יותאם לקצב ההתקדמות של המטופל תוך הכלה ומתן תמיכה ואמפתיה.

הטיפול במעורבים באלימות במשפחה כולל פעולות מסוגים שונים: טיפול פרטני לאישה (בדרך כלל הקרבן) המתמקד בהגנה עליה, במיצוי זכויות חוקיות ובהתייחסות לרגשות (פחד, בושה, כעס וכו') ותהליך העצמה שיאפשר לה לתכנן את המשך חייה; טיפול פרטני לגבר (בדרך כלל התוקף) מתייחס למאפייניו האישיים, לרגשותיו, לאינטראקציה המשפחתית והחברתית שלו; טיפול קבוצתי לנשים, שבו מושם דגש על תהליך ההעצמה; טיפול קבוצתי לגברים המבוסס על מיומנויות קוגניטיביות והתנהגותיות; טיפול זוגי; וטיפול משלים כגון טיפול באמנויות.

1. על פי נתוני משרד הרווחה, בשנת 2010 טופלו במרכזים למניעת אלימות כ-9,750 מ-12,500 הפניות למרכזים; דהיינו כ-22% מנשואי הפניות לא הגיעו לטיפול. בפועל טופלו המרכזים ב-11,358 מטופלים - נשים וגברים; רוב המטופלים היו נשים שכן רוב הגברים לא הסכימו להשתתף בתהליך הטיפול. כ-20% מהמטופלים היהודים היו עולים.

2. מנתוני הרשויות המקומיות שנבדקו עולה כי בשנת 2011 היה ברשותן מידע על 513 נשים הנזקקות לטיפול בגין אלימות בין בני זוג; מהן 374 מאור יהודה ואשקלון. כ-332 מהנזקקות לטיפול בשבע הרשויות שנבדקו, - בהן 211 מאשקלון קבלו באותה שנה טיפול, לרוב פרטני.

בעיריית אשקלון טופלו כל הלקוחות; רובם קיבלו טיפול פרטני. בשש הרשויות המקומיות האחרות שנבדקו קיבלו טיפול בנושא האלימות בין בני זוג רק כמחצית הלקוחות ואף פחות מזה.

(א) בעיריית אופקים לא זכו בטיפול 15 מ-33 נפגעי האלימות בין בני זוג שהיו ידועים לעירייה בשנת 2011. המחלקה לשירותים חברתיים גם לא ידעה אם ארבע הנשים שנשלחו, כאמור לעיל, לטיפול במרכז האזורי למניעת אלימות בבאר שבע התמידו בו.

להלן דוגמה לנפגעת מאלימות שנוקדה לטיפול ולא זכתה לקבלו:

אם לארבעה ילדים קטנים טופלה בידי עו"ס משפחה במחלקה לשירותים חברתיים בגין בעיות התנהגות של ארבעת ילדיה החל משנת 2008. ממסמכי תיק המטופלת, המתגוררת באופקים עולה כי בתחילת שנת 2010 היא דיווחה שבעלה נוהג כלפיה באלימות מסוגים שונים, וכי בתקופה מסוימת בעלה היה נתון במעצר בית אצל אחותו, בגין אלימות כלפי אשתו. בשנת 2008 היא הופנתה לטיפול במרכז למניעת אלימות בבאר שבע אך לא התמידה בטיפול בגלל המרחק הגאוגרפי בין מקום מגוריה ובין המרכז. עו"ס המשפחה רשמה במסמכיה: "היא זקוקה לשירות העצמה". נמצא כי לא ניתן שום טיפול בנושא האלימות שבין בני הזוג.

(ב) במרכז למניעת אלימות שבעיריית אור יהודה טופלו 84 מ-163 פונות למרכז.

(1) משרד הרווחה קבע בתע"ס, כאמור, כי במקרי אלימות במשפחה תינתן לנפגעים עזרה מיד "ללא יצירת רשימות המתנה".

במועד תחילת הביקורת בעירייה, בנובמבר 2011, הייתה בידי מנהלת המרכז למניעת אלימות באור יהודה רשימת המתנה של 12 נפגעי אלימות בין בני זוג. ברשימה נכללו נפגעים שפנו למרכז לראשונה ביולי ואף במרץ 2011; דהיינו נפגעים שהמתינו ארבעה ואף שמונה חודשים לתחילת הטיפול.

העירייה הסבירה בתשובתה כי: "בתקופות רבות במשך השנה קיימות רשימות המתנה למרכז מפאת עומס פניות".

(2) כמו כן היו במרכז למניעת אלימות באור יהודה, נכון לראשית דצמבר 2011, רישומים ומסמכים נלווים על 67 נשים חשופות לאלימות שאינן נמצאות בטיפול, שהוגדרו כמי שקיבלו טיפול "חד-פעמי". ברוב הרישומים תועדו פניות משנת 2011 של גורמי חוץ, כגון דיווחים של המשטרה.

מבחינת הרישומים האמורים עולה כי היו נשים שהביעו רצון לקבל טיפול ועזרה כלשהי אך המרכז למניעת אלימות לא הפנה אותן לטיפול ובקשתן לא מולאה. להלן דוגמה:

אם לחמישה ילדים, שניים מהם קטינים, שסבלה מאלימות פיזית ומילולית מצד בעלה, פנתה למרכז למניעת אלימות בינואר 2010 והבהירה כי היא מעוניינת בטיפול, וכי תנסה לגייס גם את בעלה לטיפול. חודש לאחר מכן היא הודיעה כי בעלה אינו מעוניין בטיפול והיא "רוצה טיפול פרטני". נמצא כי בקשתה לא נענתה.

בינואר 2011 כתבה עו"ס העוסקת במיון ואבחון במחלקה לשירותים חברתיים אל המרכז למניעת אלימות כי האישה האמורה חוששת מבעלה וכן "חוששת מהשפעות המצב על בנותיה שמגיבות לעתים בבכי ומתקשות גם הן לשאת את המצב". האישה ביקשה לקבל טיפול במרכז. נמצא כי גם

לאחר מכתב זה לא נכללה האישה במסגרת המטופלים של המרכז, ובמסמכים בעניינה הוגדר הטיפול בה כ"חד-פעמי".

בתשובתה הסבירה העירייה: "בקשתה של [...] הנפגעת] לא נענתה מאחר וצורפה לרשימת המתנה עקב עומס פניות. לאחר תהליך אינטייק [מיון ראשוני] שבו הביעה האישה נכונות לטיפול ... נקבע כי ... תמתין לטיפול, וזאת לאחר הערכה כי ... אינה נמצאת בסיכון גבוה ... מאחר ובמרץ פרצה שביתת העו"סים נאלצו לפנות אל [...] הנפגעת] רק לאחר השביתה כדי להזמין אותה להתחיל תהליך טפולי, אך בתקופה זו ... כבר חזרה בה מרצונה לקשר עם המרכז. לצערנו מפאת עומס מטופלים לעתים קיימים מקרים בהם תקופת ההמתנה לטיפול מרחיקה ומחלישה את רצונם של הנשים בתהליך טפולי".

(3) משרד הרווחה קבע בתע"ס כי טיפול פרטני לנשים - קרבנות אלימות - מתמקד בהגנה על האישה, בסיוע במיצוי זכויותיה וביציאתה ממעגל האלימות, וכן במתן תמיכה לרגשותיה כאישה מוכה ובמנגנוני ההגנה שלה. התהליך הטיפולי כולל תהליך העצמה שיאפשר לה לבחור ולתכנן את המשך חייה.

אחד העו"ס שבמרכז למניעת אלימות במשפחה שבאור יהודה הוא בן העדה האתיופית ומטפל בנפגעי אלימות בין בני זוג יוצאי אתיופיה. במועד הביקורת היו בטיפולו תשעה גברים שטופלו באופן פרטני. נמצא כי לנשותיהם לא ניתן טיפול פרטני, ועם שש מהן אף לא נשמר קשר רציף לבחינת מצבן.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שנשים נפגעות אלימות במשפחה נותרות ללא טיפול ותמיכה שכה דרושים להן. על העירייה לפעול לאלתר למתן טיפול פרטני נאות לנשים אלה וליצור את התנאים שיאפשרו להעניק לכל נפגעת את הטיפול הדרוש לה בלא שתאלץ להמתין לקבלתו.

(ג) במועצה המקומית ג'לג'וליה טופלו במרכז האזורי למניעת אלימות רק שתיים מ-20 הנשים שנזקקו לכך. לפחות 17 נשים תושבות ג'לג'וליה שביקשו עזרה והגנה מפני אלימות בעליהן, לא הופנו למרכז למניעת אלימות, וביקשותיהן נותרו רשומות במסמכיהן שבמחלקה לשירותים חברתיים. רק בתחילת שנת 2012 ליקט מרכז האלימות במשפחה העובד במחלקה את שמותיהן והעבירם למרכז האזורי למניעת אלימות. במועד סיום הביקורת במקום (באמצע מרץ 2012) עדיין לא זכו נשים אלה לסיוע טפולי. מהסברי המרכז עולה כי הנשים האמורות ביקשו לקבל טיפול זה זמן רב - בהן שש נשים המצפות לטיפול משנת 2010. להלן דוגמה:

אם לחמישה ילדים - שניים מהם קטינים - סבלה מאלימות פיזית נפשית ומילולית מצד בעלה. בעת הביקורת הבעל היה במעצר בגין אלימות פיזית כלפיה. הדבר גרם לה, על פי הרשום בגיליון הטיפול שבתיקה, ללחץ נפשי כבד ולפגיעה בבריאותה. בדצמבר 2010 היא פנתה לטיפול עו"ס במחלקה לשירותים חברתיים, ורק באמצע פברואר 2012 הופנתה למרכז למניעת אלימות לקבלת טיפול. במועד סיום הביקורת במועצה המקומית, באמצע מרץ 2012, היא לא זכתה לטיפול בעניין זה, והמחלקה לא דרשה לתת לה את הטיפול הדרוש.

(ד) במרכז אזורי למניעת אלימות טופלו רק 16 מ-32 נפגעות אלימות המתגוררות בטייבה; שמונה מהן לא התמידו בטיפול, והקשר עמן לא היה עקבי.

(ה) 17 נשים מוכות שהיו ידועות למחלקה לשירותים חברתיים במודיעין עילית לא טופלו. רק שני גברים שהכו את נשותיהם טופלו במרכז למניעת אלימות בירושלים. שתי נשים נשלחו למקלט לנשים מוכות.

(1) בעיריית נתיבות טופלו, כאמור, רק 8 מ-35 הנפגעות שנזקקו לטיפול במרכזים למניעת אלימות. שתי נשים נשלחו למקלט לנשים מוכות. 25 הנפגעות האחרות טופלו, לפי הסברי העירייה, במחלקה לשירותים חברתיים.

נמצא כי במחלקה לשירותים חברתיים לא היה עובד ייעודי לתחום הטיפול בנפגעי אלימות בין בני זוג. עשר העו"ס שעסקו בטיפול בנושאי נזקקות שונים של המשפחה טופלו, בין היתר, בנושא האלימות בין בני זוג כאשר הדבר עלה במסגרת טיפולן השוטף. הטיפול ניתן כפעילות לוואי לטיפול בנושאי הנזקקות שלהם ובלא שהעו"ס קיבלו הכשרה לנושא זה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית נתיבות כי עליה לייעד עו"ס לטיפול בתחום האלימות בין בני זוג שהוכשר לכך כנדרש בהוראות התע"ס. מתן טיפול לנפגעי אלימות במשפחה בידי עובדים שלא הוכשרו לכך, לא זו בלבד שאינו בהתאם להוראות התע"ס, אלא שהוא גם עלול לפגוע ביעילות הטיפול ולעתים אף להזיק למטופל. זאת ועוד, טיפול בנפגעי אלימות המתבצע כפעילות לוואי לטיפולים בנושאים אחרים אינו מאפשר לתת טיפול נאות לנפגעים. על העירייה, בשיתוף משרד הרווחה, לדאוג להכשרה נאותה לעובדי המחלקה לשירותים חברתיים.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שלא ניתן טיפול ליותר ממחצית מהנפגעות בשש מהרשויות המקומיות שנבדקו (למעט עיריית אשקלון). על הרשויות המקומיות בשיתוף משרד הרווחה לדאוג להסדרים שיאפשרו לכל הנפגעות לקבל טיפול מידי במרכז למניעת אלימות או במחלקה לשירותים חברתיים שתוכשר לכך.

3. בשנת 2011 טופלו ברשויות המקומיות שנבדקו 88 גברים בלבד; רובם המוחלט מהישובים שבתחום שיפוטן של עיריות אור יהודה ואשקלון.

נמצא כי משרד הרווחה לא בחן את הגורמים לשיעור הגדול של הגברים שאינם מוכנים להשתתף בטיפול, ולמותר לציין שהוא לא המליץ על דרכים להכללת אוכלוסייה זו במעגל המטופלים.

משרד הרווחה הסביר בתשובתו כי "סוגיית גיוס הגברים לטיפול בכלל ובפרט בתחום האלימות במשפחה מעסיקה מאוד את העו"סים ואת אנשי המקצוע במשרדים השונים". המשרד היה שותף לדבריו להצעת חוק ולפיה גברים אלימים אשר מורחקים מבנות זוגם יחויבו להשתתף בטיפול.

4. בתע"ס נקבע כי את ההגנה על נפגע ואת הטיפול בו ייתן עו"ס מיומן לטיפול במשפחה שהוכשר לכך או עו"ס בשלבי הכשרה, המקבל הדרכה בתחום. בקרבן ובתוקף יטפלו בעת ובעונה אחת מטפלים שונים באמצעות טיפולים פרטניים וקבוצתיים.

במסגרת כל המרכזים למניעת אלימות במשפחה הועסקו 250 עו"ס בהיקפי משרות שונים. במשרד הרווחה לא היה מידע על מידת הכשרתם לטיפול ועל מספר העו"ס שקיבלו הכשרה כלשהי. להערכת מנהלת השירות לרווחת הפרט והמשפחה, רוב העו"ס במרכזים "עברו במהלך עבודתם קורס 'אשנב לאלימות במשפחה'" - קורס שמקנה "מיומנויות בסיסיות לאבחון וליצירת קשר טיפולי ראשוני". עוד קבעה מנהלת השירות כי העו"ס במרכזים למניעת אלימות "חייבים להגיע עם ידע טיפולי מוקדם".

רק במועד הביקורת שלח משרד הרווחה למרכזים למניעת אלימות שאלונים ל"מיפוי כוח אדם" במרכזים. באמצעות שאלונים אלה ביקש משרד הרווחה ללמוד על אופן העסקת העו"ס במרכזים למניעת אלימות, על היקף משרותיהם ועל ה"הכשרות והשתלמויות" שהם עברו.

יצוין כי בשנים האחרונות משרד הרווחה לא קיים הכשרה לעו"ס העוסקים באלימות במשפחה מעבר לקורס "אשנב לאלימות במשפחה". רק במאי 2011 החליט משרד הרווחה לפתוח קורס הכשרה מעמיק לעו"סים המטפלים באלימות במשפחה.

ברשויות המקומיות שנבדקו רוב העו"ס שטיפלו בנפגעי האלימות בין בני זוג השתתפו רק בקורס "אשנב לאלימות" וחסרו את ההכשרה שנדרשה בתע"ס.

משרד הרווחה הודיע בתשובתו כי בשנת 2011 פתח מסלול חדש להכשרה ולפיתוח ידע בטיפול באלימות במשפחה, נוסף על קורסי "אשנב לאלימות". במסגרת מסלול זה יתקיים "קורס הכשרה ראשון למטפלים חדשים בתחום האלימות, קורס שייפתח מדי שנה וזאת בנוסף לקורסים מתקדמים למטפלים וותיקים בשיטות טיפול אפקטיביות שונות".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הרווחה כי עליו לדאוג לכך שכל העו"ס במרכזים למניעת אלימות יוכשרו לתפקידם, כנדרש בתע"ס. מתן טיפול בידי עובדים שלא הוכשרו לכך עלול לפגוע ביעילות הטיפול ולעיתים אף להזיק למטופל. על ההכשרה להקנות לעו"ס את הידע והמיומנות לטיפול מקיף בתופעה ובנפגעה נוסף על "אבחון וטיפול ראשוני" המוקנים לעו"ס בקורס המבוא "אשנב לאלימות".

5. משרד הרווחה קבע בתע"ס, כאמור, כי מתן העזרה במקרי אלימות במשפחה ייעשה באופן מידי וזמין תוך שאיפה לטפל בפניות באופן מידי ולאפשר נגישות אופטימלית לנפגעים.

בשתיים מהרשויות המקומיות שנבדקו (ג'ל'וליה וטייבה) שהו עו"ס שטיפלו בנפגעי אלימות בין בני זוג בחופשה לתקופות ארוכות, בלא שהמחלקות לשירותים חברתיים דאגו לקביעת עו"ס מחליף להמשך הטיפול.

האפשרות להציב מחליף לעו"ס הנמצא בחופשה היא דרישה חיונית לשמירה על הרצף בהגנה על נפגעים, בטיפול בהם ובמניעת פגיעה בהם. על הרשויות המקומיות ומשרד הרווחה לדאוג לקיום הסדרים שיאפשרו קיומו של רצף טיפולי בנפגעות גם בעת שהעו"ס המופקדים על הטיפול בהן נמצאים בחופשה ממושכת.

6. בתע"ס נקבע כי עו"ס המטפל בלקוח צריך לקבוע תכנית טיפול ולקיים רישום לגבי אופן יישומה ומעקב בנושא.

נמצא כי העו"ס שטיפלו בנפגעי אלימות בין בני זוג במרכזים למניעת אלימות באור יהודה ובאשקלון ובמחלקה לשירותים חברתיים בנתיבות לא נהגו לקבוע תכנית טיפול פרטנית לבני הזוג שנפגעו ותיעדו בתיקי הלקוח רק את צעדי הטיפול שנעשו בעת ביצועם.

קביעת תכנית להגנה על הנפגע ולטיפול בבני הזוג המעורבים באלימות ויישום התכנית מיד לאחר קביעתה הם תנאים ראשוניים להגנה נאותה על הנפגע ולטיפול למניעת אלימות נוספת. משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות כי עליהן לדאוג לפיתוח תכניות הגנה וטיפול, כנדרש בהוראות התע"ס, וליישומן.

7. משרד הרווחה רואה את הבסיס לקשר טיפולי נאות בפנייתו של הלקוח המכיר בבעיותיו. עם זאת לקוחות רבים אינם מאמינים ביכולתם להיעזר בטיפול ובכוחם להתקדם בעזרתו, ורבים

מהלקוחות חשים חשדנות וחשש מהממסד בכלל ומשירותי הרווחה בפרט. עקב כך העו"ס אמורים לחזור אחר לקוחות אלו, שאינם מבקשים להתחיל בטיפול או שאינם מתמידים בו, דהיינו עליהם לפנות אליהם ביוזמתם ולשכנעם לקבל את הטיפול וההגנה הנדרשים.

נמצא כי העו"ס במרכז למניעת אלימות שבעיריית אור יהודה ובמחלקה לשירותים חברתיים בעיריית טייבה לא עשו פעולות עקביות לחזור אחר לקוחותיהם. להלן דוגמה:

(א) בנובמבר 2008 דיווחה עולה מאתיופיה במחלקה לשירותים חברתיים באור יהודה על אלימות פיזית מתמשכת מצד בעלה מאז שהותם במרכז קליטה. דיווחים על האלימות כלפיה - וכן כלפי שלושת ילדיהם הקטינים - התקבלו גם משכנים. בעת שהוצע לה לפתוח בטיפול היא הכחישה את מעשי האלימות כלפיה, והמחלקה טיפלה רק בנושא האלימות כלפי הילדים ולא עקבה אחר היחסים בין בני הזוג. רק באוגוסט 2011 חזרה האישה ויצרה קשר עם המחלקה לשירותים חברתיים לאחר שבעלה, ששהה בכלא במשך שנה, חזר הביתה והיא חששה שינקוט אלימות נגדה. בספטמבר 2011 החל המרכז למניעת אלימות לטפל בבני הזוג.

(ב) מנתוני המרכז האזורי למניעת אלימות האחראי לטיפול בנפגעי טייבה עולה כי בשנת 2011 תשע נפגעות הגיעו לפגישה טיפולית אחת ולא המשיכו בטיפול; שבע נפגעות לא הגיעו כלל לטיפול.

נמצא כי המחלקה לשירותים חברתיים לא דאגה לקבל מידע שוטף על נפגעות שאינן מקבלות טיפול, ואף לא דאגה לחזור אחר נשים אלה, שנותרו ללא הגנה וטיפול. להלן דוגמה:

במרץ 2011 אושפזה תושבת טייבה בבית החולים "מאיר" עקב אלימות פיזית מצד בעלה, ובתחילת אפריל הופנתה לטיפול במרכז למניעת אלימות. מדיווחי עו"ס בית החולים ועו"ס המחלקה לשירותים חברתיים עולה כי האישה סבלה מאלימות פיזית ומילולית מצד בעלה עד כי נאלצה להימלט לבית הוריה. מדיווח המרכז למניעת אלימות למחלקה לשירותים חברתיים מנובמבר 2011 עולה כי האישה "הייתה בקשר עם עו"ס מחליפה וכיום אינה מעוניינת להמשיך".

נמצא כי עם שחרורה של האישה מבית החולים היא נפגשה עם עו"ס במחלקה לשירותים חברתיים ולא יצרה עמה קשר נוסף. המחלקה לשירותים חברתיים גם לא ביקשה לקבל מידע שוטף על הטיפול ולכן גם לא ידעה כי הטיפול במרכז למניעת אלימות נפסק זמן קצר לאחר תחילתו. גם משנודע לעו"ס כי הטיפול הופסק לא חיזרה אחר האישה בניסיון להחזירה לטיפול.

נפגעות אלימות זקוקות לתמיכה מתמשכת וטיפול רצוף שיקנו להן ביטחון ויאפשרו להן להיחשף לשינויים בנסיבות חייהן. על משרד הרווחה והרשויות המקומיות לדאוג לכך שהעו"ס במרכז למניעת אלימות ובמחלקה לשירותים חברתיים ייזמו מפגשים עם הלקוחות ויחזרו אחריהם בהתמדה כדי לאפשר להם לקבל את ההגנה והטיפול הנדרשים.

עיריית טייבה הודיעה בתשובתה: "אנו מסכימים מאוד שיש לעקוב אחר מצבן של הנשים שמופנות ע"י המחלקה לטיפול במרכז למניעת אלימות, לדאוג להמשך הטיפול ולחזור אחר הנושרות מהטיפול. לקחנו הערתכם זו לתשומת לבנו, עיוות זה תוקן וכיום מחלקת הרווחה עוקבת אחר כל המקרים המופנים למרכז למניעת אלימות...".

8. בתע"ס נקבע כי הטיפול במרכז למניעת אלימות יאריך עד שנה, ואם יש צורך בהמשך הטיפול יש לכנס ועדות הערכה בהשתתפות מנהל המרכז, העו"ס המטפל, עו"ס המשפחה במחלקה לשירותים חברתיים, המטופל והמפקח המחוזי. ועדה זו תתכנס לצורך קבלת החלטות משותפות

לגבי המשך הטיפול, סוג הטיפול המתאים וכן המסגרת שבה יימשך הטיפול. סיכום הדיון ייכתב בטופס שנקבע לכך בתע"ס.

נמצא כי המחלקה לשירותים חברתיים והמרכז למניעת אלימות באור יהודה לא נהגו לכנס ועדות הערכה. בבדיקת תיקי הלקוח נמצאו 11 מטופלים שהטיפול בהם נמשך בין שנה לארבע שנים בלא שהתכנסה ועדת הערכה בעניינם ובלא שנבחנה יעילות הטיפול בהם.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי יש מקום שוועדת הערכה תדון בעניינו של כל נפגע מאלימות בין בני זוג המקבל טיפול רב-שנתי, כנדרש בתע"ס, משום שהדבר חיוני לשיפור דרכי הטיפול ולמניעת טיפול עקר שלא יניב תוצאות.

תכנית לטיפול בילדים העדים לאלימות

1. ילדים החשופים לאלימות בין הוריהם נפגעים מכך פגיעה נפשית ותפקודית, מאחר שהם חווים תחושות קשות של חוסר אונים, פחד, חרדה ובושה. המרכז למניעת אלימות במשפחה אמור להפעיל תכנית לילדים אלה. את התכנית יפעיל עו"ס מומחה לילדים שמיומן בתחום הטיפול בילדים. על פי התע"ס, המרכז למניעת אלימות יפעיל לפחות שתי קבוצות ילדים בשנה (בכל קבוצה 8-12 ילדים), והקבוצות יקיימו 24 מפגשים שבועיים שכל אחד מהם יארך כשעה וחצי. בעת ובעונה אחת, על פי שיקול דעתו של המטפל, יינתן לילד גם טיפול פרטני. בד בבד יש לשאוף לכך שתפעל קבוצת הורים לילדים שכאלה, שבמסגרתה הם ינתחו את דפוסי ההורות שלהם ויבינו את התהליך שחווים ילדיהם. תכנית זו תבוצע בידי צוות שהוכשר לכך.

2. מהסברי מנהלת השירות לרווחת הפרט והמשפחה עולה כי משרד הרווחה לא הקצה תקציב ייעודי להעסקת מטפלים בילדים במרכזים למניעת אלימות. בחלק מהמרכזים מטפלים בילדים עו"ס שעברו הכשרה ייחודית לפני כמה שנים.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הרווחה כי טיפול בילדים שנחשפו לאלימות בין הוריהם בידי עו"ס שלא הוכשרו לכך ואינם מיומנים בתחום הטיפול בילדים מנוגד להוראות שהמשרד קבע בתע"ס ועלול להיות לא-יעיל ואולי אף מזיק למטופלים. על המשרד לדאוג להכשרת מטפלים בילדים כנדרש.

(א) המחלקות לשירותים חברתיים והמרכז למניעת אלימות ברשויות המקומיות שנבדקו, למעט עיריות אשקלון ומודיעין עילית, לא עסקו בנושא זה והילדים שחוו אלימות בין הוריהם לא טופלו. קבוצות הורים כלל לא הוקמו. להלן דוגמאות:

(1) בתקופה שבין ינואר 2010 ליוני 2011 טופלה במרכז למניעת אלימות באור יהודה אישה שסבלה זה שנים מאלימות פיזית ונפשית. האישה עבדה ופרנסה את משפחתה בעוד בעלה היה חסר תעסוקה קבועה ועסק בהימורים. עקב כך צברה המשפחה חובות. לזוג שישה ילדים, מהם שלושה קטינים, שהיו חשופים לאירועי אלימות בין ההורים. בעת הטיפול דיווחה האישה לעו"ס כי חלה הידרדרות בתפקוד המשפחה שבגינה פרצה בין בני הזוג אלימות, לעתים הדדית, וגם לכך נחשפו הילדים. עוד דיווחה האישה כי לעתים פעל בעלה באלימות גם כלפי אחת מבנותיה. נמצא כי עו"ס לחוק הנוער טפלה באותה בת שסבלה מאלימות, אך שאר הילדים שנחשפו לאלימות כלפי אמם לא טופלו.

(2) אם לארבעה ילדים התלוננה לפני עו"ס משפחה במחלקה לשירותים חברתיים באופקים כי עקב אלימות בעלה כלפיה, שהילדים היו עדים לה לא אחת, הם החלו לסבול מבעיות התנהגות

קשות: הרטבות לילה, היעדרות מלימודים, אלימות במסגרת בית הספר ודרישות כספיות מההורים, תוך ביטויי אלימות. עו"ס המשפחה המליצה כי ילדים אלה, שנחשפו לאלימות בין הוריהם, יקבלו טיפול ממוקד, אולם הטיפול המומלץ לא ניתן.

(3) אם לשלושה ילדים, תלמידי בית ספר יסודי, המתגוררת בטייבה סובלת זה שנים מאלימות פיזית מצד בעלה. במאי 2011 הבעל נעצר כדי להגן על חייה, והוצע לה לעבור להתגורר עם ילדיה במקלט לנשים מוכות. האישה סירבה "בשל שיקולים תרבותיים". נמצא כי לילדים העדים לאלימות לא הוצע כל טיפול.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות כי אי-טיפול בילדים שהיו עדים לאלימות בין הוריהם עלול להתיר בנפשם צלקות שלא ניתנות לריפוי. על הרשויות המקומיות בשיתוף משרד הרווחה לפעול לאלתר לגיבוש הסדרים שיאפשרו לילדים אלה לקבל את הטיפול שהם כה זקוקים לו, בהתאם להוראות התע"ס.

(ב) עו"ס המרכז למניעת אלימות באשקלון הוכשרה לטפל בילדים שחוו התעללות. בשנת 2010 נתנה העו"ס טיפול קבוצתי לשמונה ילדים. חמישה מהם היו חשופים לאלימות בין הוריהם, ושלושה היו נפגעי התעללות מצד הוריהם.

ראוי שעיריית אשקלון תבחן, בשיתוף הגורמים המקצועיים במשרד הרווחה, אם טיפול קבוצתי משותף בילדים שחוו התעללות מצד הוריהם ובילדים שחוו אלימות בין הוריהם הוא הטיפול המיטבי או אם ראוי ליצור קבוצות נפרדות לטיפול בילדים שנפגעו מכל אחד משני סוגי האלימות האמורים.

(ג) במחלקה לשירותים חברתיים בעיריית מודיעין עילית הוכשרה עו"ס אחת לטיפול בילדים, שהתמקדה בטיפול בילדים נפגעי התעללות מצד הוריהם. בשנים 2011 ו-2012 (עד למועד סיום הביקורת) טופלו תשעה ילדים שנחשפו לאלימות בין הוריהם. ארבעה מהם הופנו לטיפול במרכז החירום החרדי בירושלים.

סיכום

1. ממצאי הביקורת מלמדים על תפקוד לקוי של גורמי הרווחה ברשויות מקומיות בכל הקשור למניעת אלימות בין בני זוג ולטיפול בה. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה תפקוד לקוי זה של הרשויות המקומיות אשר בגינו לא ניתנים לנפגעים ההגנה והטיפול הנדרשים להם ולא מתאפשר צמצום היקפה של תופעה חמורה זו.

2. בהיעדר גוף מתכלל שמתווה דרכי פעולה למשרדים השונים עלול להיפגע המאבק באלימות בין בני זוג. על משרד הרווחה לדאוג לאלתר לקביעת פורום שימלא תפקיד זה בהתאם להחלטת הממשלה ולהוראות התע"ס.

3. משרד מבקר המדינה כבר העיר בעבר למשרד הרווחה, בנוגע לשלושה תחומי טיפול אחרים, כי אף שרשויות מקומיות העמידו לרשותן את נתוני המטופלים במחלקות הרווחה, הוא לא עיבד נתונים אלה ולא ניצל אותם לתכנון עבודתו⁴². על משרד הרווחה לפעול לאלתר להקמת מאגר נתונים ממוחשב שיאפשר לנתח נתונים ולעדכן את מדיניות ההגנה על נפגעים מאלימות בין בני זוג ואת אופן הטיפול הנדרש בסוגיה זו וכן בתחומי נזקקות אחרים.

4. המאבק באלימות בין בני זוג נעשה באמצעות פעולות חינוך, הסברה ומתן מידע לנפגעים בנושא גורמי הגנה וטיפול שיכולים לבוא לעזרתם: על משרד הרווחה ומשרד החינוך לפעול לאלתר לשיפור ההיערכות להפעלת התכנית לחינוך בני נוער למניעת אלימות בין בני זוג, לבחון את מידת יעילותה ובהתאם לכך להחליט כיצד היא תיושם במישור הארצי; על משרד הרווחה לעדכן את חוברות המידע שהוא מפיץ ולפרסם חוברות מידע בנושא גם בערבית ובשפות נוספות לטובת אוכלוסיות עולים; על הרשויות המקומיות לקיים פעילויות חינוך והסברה רב-שנתיות בהיקף נרחב בקרב אוכלוסיות העולים שבעריהן ולהביא לידיעת תושביהן את האפשרויות העומדות לרשותם לעניין ההגנה על נפגעי אלימות בין-זוגית והטיפול בהם.

5. על משרד הרווחה לבחון מחדש את הטיפול בנפגעות מהמגזר הערבי ולהקצות למשימה זו עו"ס דוברי ערבית שיועדו והוכשרו לכך. כמו כן עליו לתת את הדעת על סוגיית הרגישות החברתית הנדרשת בטיפול באוכלוסיית הנפגעות מאלימות בין בני זוג מהמגזר הערבי ולנסות להתמודד עם קשיים אלה באופן שיקל על הנפגעות מאלימות לקבל טיפול והגנה תוך שמירה על צנעת פרט מרבית.

6. על הרשויות המקומיות להתקין נהלים שיקבעו את הקשרים ואת אופן חלוקת העבודה בין המחלקות לשירותים חברתיים ובין המרכזים למניעת אלימות וליישם נהלים אלה.

7. על משרד הרווחה לפעול לאלתר לפרסום אופן הפנייה למרכזים למניעת אלימות, לדאוג בשיתוף משרד הרווחה להרחבת שעות פעילותם ולדאוג למתן הגנה וטיפול מידיים לכל פונה; כל זאת כדי לתת לנפגעי האלימות את ההגנה והטיפול המיטביים.

8. על הרשויות המקומיות שנבדקו לדאוג לכך שהמרכז למניעת אלימות שבתחום שיפוטן או המחלקה לשירותים חברתיים יפעלו לאיתור אוכלוסייה נפגעת אלימות בין בני זוג ויעניקו לנפגעות את ההגנה והטיפול הדרושים להן.

9. המוקד העירוני שהרשויות המקומיות מפעילות יכול לשמש אמצעי חשוב במערך ההגנה הראשונית על נפגעי אלימות בין בני זוג. על הרשויות המקומיות לדאוג להפעלתו באופן שדיווחים על נפגעים יועברו למחלקה לשירותים חברתיים מיד עם קבלתם.

10. על המשטרה לפעול להכשרת כל חוקרי האלימות במשפחה לתפקידם ולמנות חוקרים בעלי ידיעה בשפת הדיבור של האוכלוסיות שאינן דוברות עברית ביישובים שבהם מתגוררות אוכלוסיות אלה.

42 בנושא "טיפול רשויות מקומיות בנערות במצוקה", ראו מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי, חלק א' (2006), עמ' 91; בנושא "טיפול באוכלוסיות נזקקות מקרב יוצאי אתיופיה", ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 558 (2008), עמ' 1456; בנושא "מאבק השלטון המקומי בנגעי הסמים והאלכוהול", ראו מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009 (2010), עמ' 71.

11. התקשורת הלקויה בין המשטרה לגורמי הרווחה המטפלים בנפגעים ברשויות המקומיות עלולה לפגוע ביכולת גורמי הרווחה למנוע אלימות בין בני זוג, להגן על הנפגעים ולהעניק להם את הטיפול הדרוש. על שני הגורמים הממלכתיים - המשטרה ומשרד הרווחה - לברר את הסיבות לאי-קבלת דיווחי המשטרה וליצור אפיקי תקשורת טובים בין המשטרה לגורמי הרווחה המקומיים. על המשטרה לפרט בנוהל האלימות במשפחה את אופן הדיווח לגורמי הרווחה, את חובת השוטר לוודא שהדיווח אכן התקבל ואת מועד הדיווח.

12. על משרד הרווחה לדאוג לכך שכל העו"ס במרכזים למניעת אלימות יוכשרו לתפקידם. מתן טיפול בידי עובדים שלא הוכשרו לכך פוגע ביעילות הטיפול ולעתים אף עלול להחמיר את הפגיעה הנפשית של המטופל.

13. ילדים שחשופים לאלימות בין הוריהם נפגעים מהבחינה הנפשית והתפקודית, והם זקוקים לטיפול נפשי שיאפשר להם להתמודד עם פגיעה זו. על משרד הרווחה לדאוג להכשרת עובדים למשימה חיונית זו.

על הרשויות המקומיות ועל הגורמים הממלכתיים לפעול לאלתר לתיקון הליקויים שהועלו וליצור תנאים שיאפשרו התמודדות טובה יותר עם תופעת האלימות בין בני זוג ולהעניק הגנה וטיפול נאותים לנפגעים.