

## ממצאי מעקב

### הטיפול באלימות בין בני זוג

#### תקציר

אלימות בין בני זוג היא בעיה חברתית קשה הפוגעת בעיקר בגופן ובכבודן של נשים, ואף מסכנת את חייהן. נוכח רגישותו וחשיבותו של הנושא משרד מבקר המדינה בדק את טיפול משרד הרווחה באלימות בין בני זוג וממצאי הביקורת פורסמו בדוח 52 של מבקר המדינה. בביקורת מעקב שעשה משרד מבקר המדינה בחודשים יוני-יולי 2003 הועלה, שלא כל הליקויים תוקנו.

באפריל 1999 אימצה הממשלה את המלצותיה של ועדה בין-משרדית בראשות מנכ"ל משרד הרווחה דאז, וקבעה שוועדה זו תמשיך בעבודתה ותלווה את יישום ההמלצות (להלן - ועדה בין-משרדית). אחת המסקנות החשובות של הוועדה הייתה שעל משרד הרווחה (להלן - המשרד) לערוך לאחר כל אירוע של רצח בין בני זוג, תהליך של הפקת לקחים. בעקבות דוח מבקר המדינה החליטה ועדת השרים לתיאום ומינהל (שהפכה להחלטת ממשלה), במרס 2000, שמנכ"ל המשרד אחראי לבדוק כל מקרה רצח של אישה בידי בן זוגה. מנתוני המשרד עלה, שמתחילת 2002 ועד יוני 2003 נרצחו 21 נשים בידי בן זוגן. אולם עד מועד סיום המעקב (יולי 2003) התקיים דיון אחד בלבד, בראשות מנכ"ל המשרד דאז, בנוגע לשני מקרי רצח.

באשר לגופים העוסקים בנושא אלימות בין בני זוג נמצא, שבמשרד עוסקים בכך בעיקר השירות לרווחת הפרט והמשפחה והשירות לטיפול בנשים ובנערות (להלן - שני השירותים) הפועלים בשני אגפים שונים במשרד. הטיפול ניתן בידי המשרד וכן באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות (להלן - לשכות רווחה) ובאמצעות עמותות.

בביקורת הקודמת הועלה, שבבדיקה של הממונה לתכנון וארגון במשרד בשנת 1995 נמצא, ששני השירותים הנבדלים בתפיסות הטיפול ובשיטות הטיפול שלהם, פיתחו שתי מערכות טיפול נפרדות ובכמה נושאים מתבצעות בעת ובעונה אחת פעולות בידי שני השירותים. לשם תיקון המצב הציע הממונה לתכנון וארגון במשרד, עוד בשנת 1995, הצעות לשינוי ארגוני ולחלוקת אחריות חדשה. אולם עד מועד סיום המעקב טרם נעשה שינוי ארגוני.

הוראות והנחיות של מנכ"ל המשרד ליישום מדיניות הרווחה ברשויות המקומיות מתפרסמות בתקנון לעבודה סוציאלית (תע"ס). בביקורת הקודמת נמצא, שהוראות התע"ס אינן נותנות הנחיות מלאות על הליך שיטתי ומקיף בדבר הטיפול של לשכות הרווחה באלימות במשפחה. כמו כן הועלה, שלא הייתה אחידות בהיערכות לשכות הרווחה לטיפול בנושא אלימות בין בני זוג; לשכות הרווחה פעלו במידה שונה לאיתור קורבנות אלימות לא ידועים בלשכת הרווחה, במיזמי מקורות מידע ממוסדות אחרים ובפעולות שהן נקטו בעקבות קבלת המידע, כדי לשכנע בני זוג להגיע לטיפול בלשכת הרווחה. בהיעדר נהלים והנחיות בכתב, פעלו לשכות הרווחה באופן שונה גם בנוגע לקשר עם המשטרה, במקרה שאישה נמצאת בסיכון אך היא מסרבת לנקוט אמצעי הגנה העומדים לרשותה. במעקב הועלה, שעד למועד סיומו, לא פורסם תע"ס מעודכן

ובו הנחיות מלאות על הליך שיטתי ומקיף בדבר הטיפול של לשכות הרווחה באלימות במשפחה.

עיקר תפקידו של "מרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה" (להלן - המרכז) הוא מתן טיפול בקהילה למשפחות שיש בהן אלימות. בתע"ס נקבע, שלשכות הרווחה יפעלו להקמת מרכזים, ולפריסת המרכזים ייעשה תכנון ארצי אשר יבטיח פתרון הולם לכל הארץ. במעקב הועלה, שמאז הביקורת הקודמת התווספו 21 מרכזים פעילים, אך 70 רשויות מקומיות טרם שויכו למרכז מסוים. מבין 70 רשויות מקומיות אלה 48 רשויות הן ממחוז חיפה והצפון, ומהן 37 רשויות מקומיות ממגזר המיעוטים.

בביקורת הקודמת הועלה, שהמשרד הפעיל תכנית שנועדה לאפשר מגע ראשוני של עובד סוציאלי עם בני זוג, או אחד מהם, בתחנות משטרה, בסמוך לאחר שהוגשה תלונה במשטרה על אלימות בין בני זוג. בביקורת הקודמת הועלה, שב-11 הרשויות המקומיות שבהן פעלה התכנית, לא הייתה אחידות באופן הפעלתה לגבי התיאום בין תחנות המשטרה למרכזים. במעקב הועלה, שבתע"ס טרם פורסמו הנחיות להפעלת התכנית. כן עלה במעקב, שבשנת 2002 אמנם הופעלה התכנית ב-12 רשויות מקומיות, אבל עדיין בלי בסיס משותף ואחיד בין תחנות המשטרה למרכזים.

ביולי 2002 התקבל בכנסת חוק תגמולים לנשים השוהות במקלט לנשים מוכות (מענק הסתגלות) (הוראת שעה) התשס"ב-2002 (להלן - חוק מענק הסתגלות) אשר נכנס לתוקפו ב-1.11.02. לאחר שלושה חודשים מכניסת חוק מענק ההסתגלות לתוקפו הקצה משרד האוצר למשרד סכום שנועד לממן את תחילת ביצועו של החוק. הסכום ההתחלתי שהעביר משרד האוצר הספיק רק למספר קטן של נשים הזכאיות למענק ההסתגלות, ונשים שעזבו את המקלטים ואת דירות הקלט לא קיבלו את מענק ההסתגלות, במועד שנקבע בחוק.

כן עלה במעקב, שבידי שני השירותים גם לא נמצאו נהלים לפיקוח על לשכות הרווחה, על המרכזים ועל המסגרות החוץ-ביתיות ובהן המקלטים לנשים מוכות. נהלים כאלה אמורים להגדיר, בין השאר, את תדירות הפיקוח ונושאים שיש להתמקד בהם.

הוועדה הבין-משרדית קבעה, בין השאר, שבכל מערכת המטפלת בנושא אלימות במשפחה צריך להיות מאגר מידע ממוחשב, לשם ריכוז נתונים והעברת מידע בין משרדי הממשלה. כן המליצה הוועדה, בין השאר, להקים ועדה לליבון סוגיית הסודיות המקצועית והעברת מידע בין שירותים ורשויות בנושא אלימות במשפחה. הועלה, שעד מועד סיום המעקב, טרם נקבע נוהל להעברת מידע בין שירותים וארגונים, והצלבת המידע בין המשרדים השונים לא יושמה.

כן המליצה הוועדה הבין-משרדית להסדיר נוהל לקבלת מידע במשרד על היות אדם אלים המשרת בכוחות הביטחון, וכן להסדיר נוהל בין-משרדי להעברת מידע משירותי הרווחה למשטרה, לפי בקשת המשטרה, בנוגע לאדם שהוגשה נגדו תלונה במשטרה בגין אלימות בין בני זוג. הועלה, שעד מועד סיום המעקב נהלים אלו לא הוסדרו. עוד הועלה במעקב, שהעברת מידע מהמרכזים למשטרה כפי שנקבע בתיקון לחוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב) התשמ"ב-1982, לוקה בקשיים.



אלימות בין בני זוג היא בעיה חברתית קשה. הממשלה נתנה דעתה לבעיה, וחלק חשוב בטיפול משרדי הממשלה בה מוטל על משרד הרווחה<sup>1</sup> (להלן - המשרד). באלימות בין בני זוג מטפלים במשרד בעיקר השירות לרווחת הפרט והמשפחה (להלן - השירות לפרט ולמשפחה) הפועל באגף לשירותים חברתיים ואישיים, והשירות לטיפול בנשים ובנערות (להלן - השירות לטיפול בנשים) הפועל באגף לנוער, צעירים ושירותי תקן. כמו כן מטפלות בנושא מחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות (להלן - לשכות רווחה) ועמותות.

השירותים בנושא כוללים: הסברה, מניעה, הגנה וטיפול בקורבנות (רובם נשים), בגברים בעלי התנהגות אלימה, ובילדים עדים לאלימות. השירותים ניתנים: בקהילה - בלשכות הרווחה בידי עובד סוציאלי או בידי "מרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה" (להלן - המרכז); וכן במסגרות חוץ-ביתיות - במקלט לנשים מוכות (להלן - מקלט), בדירות קלט - לנשים (מקום מחסה עד כחודש וחצי) ובהוסטל "בית נועם" לגברים בעלי התנהגות אלימה.

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

משרד מבקר המדינה בדק את טיפול המשרד באלימות בין בני זוג, וממצאי הביקורת פורסמו בדוח שנתי 52 של מבקר המדינה (עמ' 771) (להלן - הביקורת הקודמת). בחודשים יוני-יולי 2003 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב (להלן - המעקב) אחר תיקון הליקויים שהועלו בביקורת הקודמת. להלן ממצאי המעקב:

1. חקר אירועים בעקבות רצח נשים: הביטוי הקיצוני ביותר של אלימות בין בני זוג הוא רצח של בן הזוג. כדי לשפר את טיפול המערכת באלימות בין בני זוג, וכדי שיהיה ניתן לפעול למניעת מעשי רצח נוספים, הרי שבמקרה של רצח יש חשיבות בבחינת טיב המהלכים שננקטו טרם הרצח והלקחים שהופקו. באפריל 1999 אימצה הממשלה את המלצותיה של ועדה בין-משרדית בנושא "אלימות נגד נשים במשפחה" (ראו להלן). בין המלצותיה הקמת פורום קבוע לדיון בחקירת אירועי רצח, ולהסקת מסקנות. בביקורת הקודמת הועלה, שהוועדה הבין-משרדית לא פעלה עד יוני 2001, ולא הוקם הפורום האמור. כן עלה בביקורת הקודמת, כי המשרד לא הקים ועדה קבועה לבחינת טיב המעורבות הטיפולית של לשכות הרווחה במשפחות (אם הייתה) טרם הרצח, לשם הפקת לקחים.

בעקבות הביקורת הקודמת קיבלה ועדת השרים לתיאום ומינהל ביום 26.3.02, בין השאר, החלטה (שהפכה להחלטת ממשלה), כי מנכ"ל המשרד אחראי לבדוק כל מקרה רצח של אישה בידי בן זוגה, וזאת בשיתוף עם גופים נוספים מטפלים בנושא. המטרה הייתה כי יופקו לקחים לגבי טיפולה של לשכת הרווחה במשפחה טרם הרצח.

על פי נתוני המשרד, נרצחו בשנת 2002 12 נשים בידי בן זוגן. הפקת לקחים לגבי מקרים אלו הייתה חשובה, בין היתר, משום ששבע מהנשים היו מוכרות בלשכות הרווחה וטופלו על ידן טרם הרצח. באשר לשנת 2003 - מנתוני המשרד עולה, שעד יוני 2003 נרצחו תשע נשים בידי בן זוגן שלא היו מוכרות בלשכות הרווחה.

1 ב-23.3.03 החליטה הממשלה (החלטה מספר 51) בהמשך להחלטתה (מספר 1) מיום 3.3.03 ובהתאם לסעיף 31(ג) לחוק יסוד: הממשלה, לחלק את משרד העבודה והרווחה ולאחד את חלקו עם משרד התעשייה והמסחר באופן הוה: תחום העבודה יעבור למשרד התעשייה והמסחר, אשר ייקרא "משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה"; תחום הרווחה ישאר במשרד העבודה והרווחה אשר ייקרא "משרד הרווחה". חלוקת משרד העבודה והרווחה והעברת סמכויות ממשרד למשרד אושרה במליאת הכנסת בישיבתה ביום 26.3.03.

עד מועד המעקב קיים מנכ"ל המשרד דאז, דיון אחד בלבד (ביוני 2002) בנוגע לשני מקרי רצח של נשים בידי בן זוגן.

2. טיפולן של לשכות רווחה באלימות בין בני זוג: (א) לשכות הרווחה אחראיות לטיפול בנזקקים על פי חוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958. בין המשפחות הנזקקות המטופלות בידי לשכות הרווחה מצויות גם משפחות שיש בהן אלימות. בביקורת הקודמת בחן משרד מבקר המדינה את היערכות לשכות הרווחה לטיפול באלימות בין בני זוג, ונמצא שהוראות התע"ס לא נתנו הנחיות מלאות על קיום הליך שיטתי ומקיף בדבר הטיפול של לשכות הרווחה באלימות במשפחה. כן הועלה, שלא הייתה אחידות בהיערכות לשכות הרווחה לטיפול בנושא אלימות בין בני זוג; לשכות הרווחה פעלו באופן שונה לאיתור קורבנות אלימות שאינם ידועים ללשכת הרווחה, במיצוי מקורות מידע ממוסדות אחרים ובפעולות שהן נקטו בעקבות קבלת המידע, כדי לשכנע בני זוג להגיע לטיפול בלשכת הרווחה. בהיעדר נהלים והנחיות בכתב, פעלו לשכות הרווחה באופן שונה, בעיקר בנוגע לקשר עם המשטרה, במקרה שאישה נמצאה בסיכון אך היא סירבה לנקוט אמצעי הגנה העומדים לרשותה.

בתשובתו לביקורת הקודמת, השיב המשרד למשרד מבקר המדינה, כי בשיתוף בין האגפים במשרד תיקבע תפיסה משרדית ויגובשו נהלים בהתאם בתוך שישה חודשים. ביוני 2003, כעבור שנה מפרסום הביקורת הקודמת, העביר מנכ"ל המשרד אל יו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת ואל מבקר המדינה דוח ובו תיאור תמונת מצב על תיקון הליקויים שהועלו בביקורת הקודמת. בדוח זה צוין, שבנוגע לנשים שנמצאות בסיכון מידי ייקבעו בתע"ס העקרונות האלה: (1) יידעו את האישה על האפשרויות העומדות לפניה. (2) ינסו לשכנע את האישה להגיש תלונה במשטרה. (3) לשכות הרווחה יונחו לקיים דיון במקרה בשיתוף עם מנהל לשכת הרווחה. (4) במקרים קיצוניים תיידע לשכת הרווחה את המשטרה על המקרה. הועלה, שעד מועד סיום המעקב, יולי 2003, לאחר שעברה יותר משנה וחצי מתשובת המשרד לביקורת הקודמת, טרם פורסם תע"ס מעודכן ובו הנחיות מלאות על הליך שיטתי ומקיף בדבר הטיפול של לשכות הרווחה באלימות במשפחה.

(ב) (1) בביקורת הקודמת הועלה, שלשם אבחון מידת הסכנה שנמצא בה קורבן אלימות, פיתח המשרד שאלון להערכת מסוכנות, כדי שישמש כלי עזר תומך החלטות לפקדי הסעד<sup>2</sup> לצורך הכנת תסקיר על פי החוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א-1991, וכן יעזור לעובד הסוציאלי בלשכת הרווחה לאבחן את מידת הסכנה שנמצא בו הקורבן. התברר, שהשאלון להערכת מסוכנות אינו יכול לזהות גברים בעלי התנהגות אלימה, והומלץ שלא להשתמש בו לשם כך.

במעקב, מסרה מנהלת השירות לפרט ולמשפחה למשרד מבקר המדינה, שהשאלון להערכת מסוכנות שונה ושופץ והמודל המתוקן תוקף בידי מכון מחקר. אולם, נמצא שעד מועד סיום המעקב, טרם נעשה מחקר הערכה למודל המתוקן, דבר שהוא (על פי עמדת מכון המחקר) תנאי להוכחת יעילותו של המודל ויכולתו לנבא הלכה למעשה את רמות הסכנה.

2 שהתמנו על פי חוק הסעד (סדרי דין בענייני קטינים, חולי נפש ונעדרים), התשט"ו-1955.

(2) במעקב הועלה, שוועדת שרים למאבק באלימות החליטה ב-27.8.02 להקים צוות הקמה לגוף שתפקידו להעריך מסוכנות. באוגוסט 2003 נמסר מלשכת פרקליטת המדינה למשרד מבקר המדינה, שבהתאם להחלטת הממשלה כינסה פרקליטת המדינה בלשכתה כמה ישיבות מרוכזות של צוות ההקמה של הגוף להערכת מסוכנות, בהשתתפות נציגי המשרדים הנוגעים בדבר. בישיבות הוגדרו מטרות הגוף והרציונלים העומדים בבסיס פעילותו ונקבעו נוהלי עבודת הגוף והאופן בו יעמוד מול גורמי הרווחה וגורמי אכיפת החוק. בנוסף, גיבש צוות ההקמה את הכלים הנחוצים להפעלת הגוף ובחן את הצורך בחקיקה הנחוצה להפעלתו.

בתשובתה מאוקטובר 2003 למשרד מבקר המדינה הודיעה לשכת פרקליטת המדינה, שיו"ר הצוות לקידום פרויקטים למאבק באלימות בישראל<sup>3</sup> מסר להם, כי בספטמבר 2003 ניתן אישור של ועדת הכספים והתכנית הניסיונית מצויה בשלבי הפעלה ראשונים.

3. חלוקת אחריות, שיתוף פעולה ותיאום בין שירותים במשרד: בביקורת הקודמת נמצא, שבדיקה שערך הממונה לתכנון וארגון במשרד (להלן - הממונה) בשנת 1995 העלתה, כי הטיפול בבעיית האלימות במשפחה ובנשים מוכות מופרד בין שני שירותים: השירות לפרט ולמשפחה והשירות לטיפול בנשים (להלן - שני השירותים) הפועלים בשני אגפים שונים במשרד. שני השירותים הנבדלים בתפיסות הטיפול ובשיטות הטיפול שלהם פיתחו שתי מערכות טיפול נפרדות; בכמה נושאים מתבצעות בעת ובעונה אחת פעולות בידי שני השירותים; אין שיתוף פעולה מלא לשם טיפול רב-מערכתי במשפחה; ואין רצף טיפול של אותו שירות בבעיית האישה המוכה. יצוין, שבטיפול בקהילה - בלשכות הרווחה מעורבים שני השירותים והטיפול במרכזים למניעת אלימות הוא באחריות השירות לפרט ולמשפחה. הטיפול החוץ-ביתי - חלקו באחריות השירות לטיפול בנשים (מקלטים ודירות מעבר) וחלקו באחריות השירות לפרט ולמשפחה (דירות קלט ובית נועם - שנועד לטיפול בגברים). עד מועד סיום המעקב, לא נקבעה חלוקת אחריות חדשה בין השירותים.

בעקבות ביקורת המעקב מסר המשרד למשרד מבקר המדינה, כי בנובמבר 2003 הוחלט על שינוי ארגוני, לפיו נושא אלימות במשפחה ירוכז ויטופל באגף לשירותים חברתיים ואישיים כולל הטיפול במקלטים. הטיפול במעון לגברים בעלי התנהגות אלימה יעבור לאחריות האגף לנוער, צעירים ושירותי תקון.

4. מרכזים לטיפול באלימות במשפחה: מטרתו של המרכז הן, בין השאר, מתן טיפול בקהילה למשפחות שיש בהן אלימות, ייזום פעולות מניעה ברמה האזורית, לימוד וצבירת מידע ומתן ייעוץ מקצועי לעוסקים בתחום. בתע"ס נקבע, שלשכות הרווחה יפעלו להקמת מרכזים לטיפול בנפגעי אלימות שיספקו את השירות לרשות המקומית עצמה או לכמה רשויות מקומיות (להלן - יישובי פריפריה).

(א) בתע"ס נקבע, שלפריסת המרכזים ייעשה תכנון ארצי אשר יבטיח פתרון הולם לכל הארץ. במעקב הועלה, שמאז הביקורת הקודמת התווספו 21 מרכזים פעילים על 31 שפעלו בעבר, אך 70 רשויות מקומיות טרם שויכו למרכז מסוים. 48 מבין 70 הרשויות המקומיות שלא שויכו למרכז מסוים, הן ממחוז חיפה והצפון, ומהן 37 רשויות מקומיות ממגזר המיעוטים.

(ב) בביקורת הקודמת הועלה, שהוראות התע"ס המתייחסות למרכזים לא כללו הנחיות חשובות של המשרד בנושאים הנוגעים להפעלת המרכזים. בין השאר, חסרו הנחיות בנוגע לחלוקת העבודה בין המרכז האזורי ללשכות הרווחה ביישובי הפריפריה, ובנוגע לוועדות היגוי במרכזים, שנועדו לדאוג למימוש מדיניות המשרד ואישור תכנית עבודה שנתית, ניתנו הנחיות חלקיות. במעקב הועלה, שתע"ס מעודכן טרם פורסם.

5. עובדים סוציאליים בתחנות משטרה: ועדה בין-משרדית שהמלצותיה בנושא "אלימות נגד נשים במשפחה" אומצו בידי הממשלה באפריל 1999 (ראו להלן) המליצה, בין השאר, על הפעלת עובדים סוציאליים בתחנות משטרה (להלן - תכנית עו"ס במשטרה). התכנית נועדה לאפשר מגע ראשוני של עובד סוציאלי עם בני זוג, או אחד מהם, בסמוך לכך שאחד מהם הגיש תלונה במשטרה על אלימות מצד בן זוגו. בביקורת הקודמת הועלה, שב-11 הרשויות המקומיות שבהן פעלה התכנית לא הייתה אחידות באופן הפעלת התכנית, הן לגבי המקרים שבהם הזעיקו תחנות המשטרה את העובד הסוציאלי לתחנת המשטרה, והן משום שחלק מהעובדים הסוציאליים לא הגיעו לתחנות המשטרה אלא פגשו את בני הזוג במרכזים או בלשכות הרווחה. בתשובתו לביקורת הקודמת הסביר המשרד למשרד מבקר המדינה, שמדובר בתכנית הרצה, ובסיומה יכתבו הנחיות ברורות להפעלת התכנית.

במעקב הועלה, שטרם פורסם תע"ס ובו הנחיות מפורטות להפעלת התכנית. כמו כן מתיעוד במשרד עלה, שגם לאחר כמה שנים שהתכנית מופעלת אין בסיס משותף ואחיד בהפעלתה בין תחנות המשטרה למרכזים. למשל, הסיכום מספטמבר 2002 לפיו עובד סוציאלי יישב בתחנת המשטרה פעמיים בשבוע, מתקיים בפועל רק במקומות אחדים; המעורבים בתכנית אינם משתמשים בטפסים אחידים.

כמו כן הועלה במעקב, שבאפריל 2003 התקיים דיון במשרד בהשתתפות נציגי המשטרה, לסיכום שנה של תכנית עו"ס במשטרה. בסיכום הדיון צוין, שצריך להקים ועדת היגוי ארצית לתכנית, שישתתפו בה גם נציגי המשטרה, כדי לשפר, לייעל ולקבוע מדיניות הפעלה אחידה לפרויקט. עד מועד סיום המעקב ועדת היגוי ארצית לא הוקמה.

6. פתרונות חוץ-ביתיים: (א) מקלטים לנשים מוכות: (1) השירות לטיפול בנשים אחראי להפעלת המקלטים לנשים מוכות. הביקורת הקודמת העלתה, שבשנת 2000 פעלו 13 מקלטים והמשרד התקשר ללא מכרז בחוזים עם מפעילי המקלטים. כן עלה, שחדר אחד במקלט אחד בלבד הותאם לקליטת נשים בעלות נכויות פיזיות, ולנשים הזקוקות לטיפול מיוחד טרם ניתן פתרון במסגרת של מקלט. במעקב הועלה, שבסוף מאי 2003 החל לפעול מקלט נוסף לנשים במגזר המיעוטים, כך שבו בזמן יכולים לשהות במקלטים 161 נשים ו-322 ילדים. כן עלה במעקב, שהמשרד קיים מכרז להפעלת מקלטים לנשים מוכות וילדיהן. בנוגע למתן פתרון במקלטים לאוכלוסיות ייחודיות הועלה במעקב, שבמקלט החדש הותאמו 3 חדרים לקליטת נשים בעלות נכויות פיזיות, אולם לנשים הרב-בעיתיות, כמו נשים מוכות שיש להן גם בעיות נפשיות, טרם ניתן פתרון.

(2) בעת הביקורת הקודמת לא נמצאו בידי השירות לטיפול בנשים נתונים מרוכזים של נשים שנדרחו בידי המקלטים בשל אי התאמה, ועל הסיבות לדחייה. במעקב עלה, שהשירות לטיפול בנשים החל באיסוף נתונים, אך עד מועד סיום המעקב לא היו בידי נתונים מלאים בנושא.

(3) הוועדה הבין-משרדית שהמלצותיה בנושא "אלימות נגד נשים במשפחה" אומצו בידי הממשלה באפריל 1999 (ראו להלן) המליצה, בין השאר, לספק לחצן מצוקה שיאפשר לאישה,

שנפרדה מבן זוג בעל התנהגות אלימה ועדיין נמצאת בסכנה, להזעיק עזרה מביתה. בביקורת הקודמת עלה, שבשנת 2001 לא הוקצה תקציב למטרה זו.

במעקב הועלה, שוועדת שרים למאבק באלימות החליטה ב-27.8.02 להטיל על משטרת ישראל להגיש הצעה מפורטת לעריכת תכנית ניסיונית להפעלת לחצני מצוקה לנשים בסיכון ביישוב מסוים או באזור מצומצם. בתשובתה מאוקטובר 2003 מסרה המשטרה למשרד מבקר המדינה, שבאוגוסט 2003 התקיים דיון מסכם בו הוחלט על הפעלה ניסיונית של התכנית להפעלת לחצני מצוקה בנתניה. כן הוסיפה המשטרה בתשובתה, שלאחר קביעת נהלים ומינוי צוות ניהול מצומצם יועבר הסיכום לאישור ועדת שרים לקידום פרויקטים למאבק באלימות. החלטת ועדת השרים טרם יצאה, אם כן, אל הפועל.

(ב) דירות קלט : בדומה למקלטים, דירות הקלט נועדו לתת מחסה והגנה בשעת חירום לנשים מוכות וילדיהן, אך בשונה מהמקלטים הן נועדו לתת מחסה לפרק זמן של עד כחודש וחצי. ציון, שהמקלטים ודירות הקלט מופעלים כל אחד באחריות שירות אחר במשרד.

במעקב עלה, שמאז הביקורת הקודמת פרסם המשרד, באפריל 2003, הנחיות בנוגע להפעלת דירות הקלט. אולם, הועלה שהשירות לפרט ולמשפחה עדיין אינו נעזר במרכז המידע, המופעל בידי השירות לטיפול בנשים, אשר היה יכול להצביע לגורמים המטפלים היכן יש מקומות פנויים בדירות הקלט.

עוד בביקורת הקודמת העלה משרד מבקר המדינה ספק באשר ליעילות הפעלתן של דירות הקלט כמערכת נפרדת מהמקלטים, והציע לשקול הפעלתם של המקלטים ודירות הקלט כמקשה אחת ובאחריות של שירות אחד במשרד, ולא בידי שני שירותים נפרדים. ממצאי המעקב מחזקים את המלצת משרד מבקר המדינה. מהלך כזה יאפשר ניצול יעיל ומושכל של דירות הקלט.

(ג) מענק הסתגלות : ביולי 2002 התקבל בכנסת חוק תגמולים לנשים השוהות במקלט לנשים מוכות (מענק הסתגלות) (הוראת שעה) התשס"ב-2002 (להלן - חוק מענק הסתגלות) והוא נכנס לתוקפו ב-1.11.02. לפי החוק, אישה ששהתה שלושים ימים לפחות במקלט לנשים מוכות, ובכלל זה דירת קלט, זכאית, עם יציאתה מהמקלט, למענק לצורך רכישת מיטלטלין, ובלבד שאינה שבה למקום מגוריה הקבוע אלא שכרה דירה למגוריה. מענק ההסתגלות הוא בגובה 8,000 ש"ח ו-1,000 ש"ח נוספים עבור כל ילד השוהה בחזקת האם. על פי החוק ישולם המענק לאישה לא יאוחר מתום 30 ימים מיום יציאתה מהמקלט לנשים מוכות. ציון, שהטיפול במשרד בשתי אוכלוסיות אלו נמצא בידי שני השירותים במשרד.

במעקב הועלה, כי :

(1) בסוף ינואר 2003 הועבר ממשרד האוצר למשרד סכום של 400,000 ש"ח, שנועד לממן את תחילת ביצועו של חוק מענק הסתגלות.

(2) חמש מביני שש נשים שיצאו מדירות הקלט והיו זכאיות למענק הסתגלות לא קיבלו אותו, עד סיום ביקורת המעקב. שתיים מהן עזבו את דירות הקלט בנובמבר 2002 ושלוש האחרות עזבו בחודשים מרס, אפריל ומאי 2003.

(3) לגבי נשים שיצאו מהמקלטים הועלה: א. שעד תחילת מרס 2003 נמצאו זכאיות למענק ההסתגלות 28 נשים (14 מהן - עזבו את המקלט עוד בחודשים נובמבר-דצמבר 2002). אולם רק בסוף יוני 2003 העביר המשרד לעמותות המפעילות את המקלטים מקדמות עבור מימון מענק ההסתגלות. עד מועד סיום המעקב, לא הועבר כל הסכום שהיה בידי המשרד באותה עת.

ב. היות שמשרד האוצר הקצה סכום של 400,000 ש"ח בלבד לתחילת ביצוע החוק, הנחה השירות לטיפול בנשים, במאי 2003, את מפעילי המקלטים כי נשים הזכאיות למענק ההסתגלות שיצאו מהמקלט מ-2.3.03 "יוכלו לממש את זכאותן רק במידה שמסגרת התקציב תאפשר זאת. אי לכך אין ליידיע את הנשים על זכאותן לפני קבלת אישור מהפיקוח על קיום תקציב". מנתוני השירות לטיפול בנשים עלה במעקב, שממסר ועד סוף יולי 2003 נמצאו 39 נשים זכאיות למענק ההסתגלות לאחר שיצאו מהמקלטים, אולם בבירור עם מפקחת ארצית בשירות לטיפול בנשים הועלה, שעד מועד סיום המעקב היא טרם העבירה אישור למקלטים לשלם את מענק ההסתגלות לנשים אלה, ולכן אותן נשים לא יכלו לממש את זכאותן לפי הוראות החוק.

בנובמבר 2003 מסר המשרד למשרד מבקר המדינה, כי 34 נשים זכאיות קיבלו מענק חלקי או מלא בסכום העולה על 300,000 ש"ח. כך שעד מועד סיום המעקב לא העביר המשרד את יתרת התקציב שעמד לרשותו למטרה זו. כן עלה מתשובות משרד האוצר ומשרד הרווחה בנובמבר 2003 למשרד מבקר המדינה, שקיימת מחלוקת בנוגע למקורות המימון הנדרשים לשם השלמת ביצועו של חוק מענק ההסתגלות, וכל משרד סובר שהמשרד האחר אמור לממן זאת.

7. נתונים על הבעיה ונהלים לפיקוח: (א) מקור שממנו היה אפשר לקבל נתונים על בעיית האלימות בין בני זוג הוא מאגר "נתוני יסוד" שמנהל המשרד, ובו מרוכזים נתונים על הפונים לשכות הרווחה. בעת הביקורת הקודמת לא נמצאו - במשרד הראשי או במחוזות המשרד - רשימות מרוכזות ונתונים על מספר המטופלים בלשכות הרווחה בשל אלימות בין בני זוג. הועלה, ששיטת איסוף הנתונים למאגר נתוני יסוד אינה מאפשרת לקבל נתונים מלאים כאלה. במעקב עלה, שסוגיה זו טרם באה על פתרונה.

(ב) בביקורת הקודמת הועלה, שבידי שני השירותים לא נמצאו נהלים לפיקוח על לשכות הרווחה והמרכזים ועל המסגרות החוץ-ביתיות ובהן המקלטים, שיגדירו, בין השאר, את תדירות הפיקוח ואת הנושאים שיש להתמקד בהם. במעקב עלה, ששני השירותים טרם הוציאו נהלים.

8. ריכוז נתונים, וקביעת נהלים להעברת מידע: (א) בהחלטת ממשלה (3291) מיום 15.2.98 הוחלט, בין השאר, שיוקם צוות קבוע לשיפור מתמיד של המדיניות, נוהלי העבודה, שיתוף הפעולה והצלבת המידע בין כל הגורמים המופקדים על הסיוע למעורבים באלימות במשפחה. כמו כן, נקבע שבראש הצוות יעמוד מנכ"ל המשרד, וישתתפו בו כמה משרדי ממשלה וגופים וולנטריים מוכרים בתחום (להלן - ועדה בין-משרדית). באפריל 1999 אימצה הממשלה את המלצות הוועדה בנושא "אלימות נגד נשים במשפחה".

(ב) הוועדה הבין-משרדית קבעה, בין השאר, שבכל מערכת המטפלת בנושא אלימות במשפחה צריך להיות מאגר מידע ממוחשב, לשם ריכוז נתונים והעברת מידע בין משרדי הממשלה. בנושא איסוף מידע והצלבת הוועדה גם המליצה שהמשרד יקים ועדה לליבון סוגיית הסודיות המקצועית והעברת מידע בין שירותים ורשויות בנושא אלימות במשפחה. בביקורת הקודמת הועלה, שוועדה כאמור לא פעלה, וכי משרד הבריאות, משרד החינוך התרבות והספורט, משרד לביטחון הפנים, צה"ל ומשרד הפנים אינם אוספים בשיטתיות מידע על מצבי אלימות במשפחה. עד מועד סיום הביקורת הקודמת עניין הצלבת המידע בין משרדי הממשלה לא קודם.



**המעקב העלה, כי הסדרים מוסכמים להעברת מידע בין משרדי הממשלה המטפלים בהיבטים שונים של בעיית האלימות בין בני זוג טרם גובשו.**

(ג) הוועדה הבין-משרדית ציינה בהמלצותיה, שיש לשפר "הסדרים" בין-משרדיים פורמליים או פורמליים בחלקם שגובשו במהלך השנים לטיפול בבעיית האלימות במשפחה, ולתת להם תוקף בתקנות ובנהלים מסודרים וקבועים, ובכלל זה:

(1) הוועדה קבעה, שיש צורך להסדיר נוהל קבוע להעברת מידע משירותי הרווחה למשטרה, לפי בקשת המשטרה, בנוגע לאדם שהוגשה נגדו תלונה במשטרה בגין אלימות בין בני זוג. הכוונה שהמידע יכלול חוות דעת בדבר טיפול בקהילה, הפרות של צווי הגנה, ורקע קודם של אלימות וטיפול. עד סיום המעקב נוהל בין-משרדי כאמור, לא הוסדר.

ביוני 2002 התקבל תיקון לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב] התשמ"ב-1982 (להלן - חוק סדר הדין הפלילי), לפיו במקרים שהוגשה תלונה על עבירת מין או אלימות כלפי בן זוג והמתלונן ביקש שלא לחקור עבירה זו או לא להעמיד לדין את בן זוגו, והבקשה מהווה סיבה מבין הסיבות להחלטה שלא לחקור או שלא להעמיד לדין, אזי רשאי קצין משטרה או תובע (בהתאמה) להפנות את המתלונן, בן זוגו או שניהם, בהסכמתו של כל אחד מהם, לפי העניין, למרכז. במקרה שאחד מהם אמנם פנה למרכז, יעביר המרכז לקצין המשטרה או לתובע אשר הפנה אותם, דיווח שיתייחס למסוכנות בן זוגו של המתלונן כלפי המתלונן ויתבסס על המידע שבידי המרכז.

**במעקב הועלה, שקצינת ייעוץ וחקיקה ממדור נפגעי עבירות שבמשטרה, ציינה במכתב מיוני 2003 אל המפקחת הארצית לאלימות במשפחה שבמשרד, כי "אנו נתקלים בפניות של אנשי שטח הטוענים כי המרכזים מסרבים ליתן את הדיווחים האמורים על פי החוק", וזאת שנה לאחר תיקון החוק. הדבר מצביע שדרישת החוק להעברת המידע מהמשרד למשטרה לא הוטמעה.**

(2) הנוהל לקבלת מידע במשרד מצה"ל, מהמשטרה, משב"ס ומהשב"כ על היות אדם אלים נמנה עם כוחות הביטחון לא הוסדר עד מועד סיום המעקב.

(3) בינואר 2001 תוקן חוק כלי הירייה, התש"ט-1949 והורחבו חובות הדיווח על פיו. לפי התיקון, עובד סוציאלי המטפל באדם, (למעט עובד סוציאלי במערכת הבריאות), שנודע לו כי האדם מחזיק בכלי ירייה, ולדעתו יש בכך משום סכנה לאותו אדם או לציבור, יודיע על כך למנהל המשרד, שיהא רשאי להעביר את הידיעה לפקיד הרישוי ולגופים אחרים המנויים שם. בין היתר, נקבע בתיקון כי שר העבודה והרווחה<sup>4</sup> ימנה ממונה להערכת מסוכנות, אשר ייעץ למנהל המשרד לעניין העברת ידיעות כאמור. התיקון נכנס לתוקפו ביולי 2001, אולם במעקב הועלה, שרק שנתיים מאוחר יותר, ביולי 2003, מונה במשרד מומחה להערכת מסוכנות, ועד מועד סיום הביקורת טרם הועבר מידע כאמור מהמשרד לגופים אחרים.



אלימות בין בני זוג היא בעיה חברתית חמורה שממדיה רחבים הרבה יותר מביטוייה הגלויים. הפגיעה היא בעיקר בגופן ובכבודן של נשים, ולעיתים אף מסכנת את חייהן. הממשלה נתנה דעתה לבעיה, וחלק חשוב בטיפול משרדי הממשלה בבעיה מוטל על משרד הרווחה. במעקב עלה, שאף כי עברו שנתיים מסיום הביקורת הקודמת טרם תוקנו כל הליקויים. כדי לשפר את טיפול המערכת באלימות בין בני זוג ולפעול בטרם יארע רצח של בן זוג, חשוב לבחון את טיב המהלכים שננקטו טרם הרצח ולהפיק לקחים. אשר על כן, על המשרד לקיים במלואה את החלטת הממשלה לפיה יש לבחון כל מקרה רצח של אישה בידי בן זוגה ולהפיק את הלקחים הנדרשים מכך. על המשרד לבצע בהקדם את החלטתו הנוגעת להגדרה מחדש של תחומי האחריות בין השירותים במשרד המטפלים באלימות בין בני זוג; לגבש תורה סדורה ודרכי פעולה ראויות לטיפול לשכות הרווחה באלימות בין בני זוג ולהנחותן בנהלים; לדאוג להעברת מידע מהמרכזים למשטרה בהתאם להוראות החוק; להשלים הסדרים בנוגע להעברת מידע בין גורמים שונים המטפלים בתחום, ולעגן אותם בנהלים כתובים; לפעול לאיסוף נתונים מלאים ועדכניים לשם היערכות שיטתית ומקיפה בטיפול בנושא; ולהגדיר את תפקידיו של מערך הפיקוח בקהילה ובמסגרות החוץ-ביתיות ולקבעם בנהלים. כן יש להסדיר מתן מענק הסתגלות ליוצאות המקלטים בהתאם להוראות החוק.