



# דו"ח הוועדה לטיפול בתופעת האלימות במשפחה



סיוון תשע"ו  
יוני 2016

## **עורכים ראשיים:**

אליעזר רוזנבאום, משנה למנכ"ל, המשרד לביטחון הפנים בט"פ; כנרת מנגן- אלמליח, מרכזת בכירה תכנון אסטרטגי ומדיניות, המשרד לביטחון הפנים

## **כותבים (לפי סדר הא"ב):**

עו"ד אביגיל סון-פלדמן, ייעוץ וחקיקה (פלילי), משרד המשפטים; איתמר בן-ישראל, לשכת משנה למנכ"ל, המשרד לביטחון הפנים. עו"ד אפרת ליפשיץ-פרקש, ייעוץ משפטי, הדי וגשל, ר' יחידת מידע, המשרד לביטחון הפנים. ורד סוויד-פאר, מנכ"לית הרשות לקידום מעמד האישה; ד"ר זהר סהר-לביא, מנהלת (בפועל) המחלקה לטיפול באלימות במשפחה ותקיפה מינית, השירות הארצי לעבודה סוציאלית, משרד הבריאות; חגי מויאל, מפקח ארצי לטיפול באלימות במשפחה, השירות לרווחת הפרט והמשפחה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים; חגית סבו-בראנץ, עוזרת משנה למנכ"ל, המשרד לביטחון הפנים; ר"כ טלי גבע-שפרון, רכזת אלימות במשפחה ועבירות מין, שב"ס; יפעת בר, מפקחת ארצית מעצרים, שירות מבחן מבוגרים, משרד הרווחה והשירותים החברתיים; כנרת מנגן- אלמליח, מרכזת בכירה תכנון אסטרטגי ומדיניות, המשרד לביטחון הפנים; עו"ד ליאת יעקובוביץ, ייעוץ וחקיקה (חקיקה); סנ"צ, עו"ד מאיר-דב ברקוביץ, רמ"ד נפגעי עבירה, משטרת ישראל; מיכל חנוך אחדות, מפקחת ארצית אלימות במשפחה, מקלטים ודירות מעבר, השירות לרווחת פרט ומשפחה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים; נטע ידיד, מדריכה ארצית שפ"י, משרד החינוך; רפ"ק נירה ראובני, ק' פיקוח ובקרה מדור נפגעי עבירה, משטרת ישראל; סאיד תלי, מפקח ארצי אלימות במשפחה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים; שי עמרם, מחלקת מחקר, המשרד לביטחון הפנים; שרה כהן, מנהלת שירות הרווחה, משרד העלייה והקליטה.

עיצוב גרפי: אנה חודורקובסקי המשרד לביטחון הפנים

עריכה לשונית: מרים מישור

דפוס: דפוס אלקטרוקופי ירושלים

כל הזכויות ובכללן הזכות להעתיק את החוברת במלואה ובחלקה שמורה

למשרד לביטחון הפנים

סיון תשע"ו

יוני 2016

## דבר יו"ר הוועדה

אלימות הנה אחת התופעות החברתיות המורכבות והקשות ביותר, זאת כיוון שהיא פוגעת באופן ישיר ובלתי אמצעי באדם עצמו, בין אם כוונה כלפי יחיד ובין אם כוונה כלפי קבוצה מסוימת. אלימות יכולה לפורר מבנים חברתיים חשובים כמו המסגרות החינוכיות והקהילה המקומית ולהוביל להיווצרות חוסר אמון ותחושת ביטחון אישי נמוכה. בהקשר זה אחד מהמבנים החברתיים המשמעותיים ביותר בחייו של כל אדם הוא התא המשפחתי. התא המשפחתי הוא האכסניה המספקת את צרכיו הפיזיים, הרגשיים והפסיכולוגיים של הילד, ובאמצעותו מוקנת מערכת הנורמות והערכים המהווה את הבסיס להשתלבותו בחברה האנושית כבוגר נורמטיבי ויצרן.

לאור זאת ברור כי אלימות במשפחה (להלן אל"מב) היא תופעה שלילית בעלת השפעה לטווח הקצר והארוך אשר אינה מוגבלת ל-ד' אמות של התא המשפחתי, אלא מהווה בעיה ציבורית חברתית. אמירה זו אף מתעצמת לאור ממצאי הסקר הביטחון האישי לשנת 2014' בהובלת מחלקת המחקר במשרד לביטחון הפנים. ממצאי הסקר מצביעים על כך שכ-28% מסך הפגיעות האלימות (כ-140 אלף פגיעות) מתרחשות בתוך המשפחה. כלומר, לצערנו הרב, ישנם מקרים רבים של אלימות במשפחה שכלל אינם מדווחים למשטרה או לרווחה או לשני הגופים גם יחד.

הוועדה לטיפול באלימות במשפחה הוקמה בעקבות המקרים הקשים של אלימות במשפחה וכחלק מהמאבק בתופעת האלימות. הוועדה כללה נציגים מכל משרדי הממשלה המטפלים במעגל המעורבים במשפחה, ועברה כברת דרך מיום הקמתה. היא ביצעה עבודה מקיפה שכללה רב שיח מקצועי לצד חקר ההיבטים האקדמיים והפרקטיים של התופעה. הוועדה גיבשה שורה של המלצות שנועדו לטייב את הטיפול המערכתי בתופעת האלימות במשפחה. הנושא המרכזי שעובר כחוט השני בכל המלצות הוועדה הוא שיתוף הפעולה בין מכלול גורמי המקצוע המעורבים בטיפול בנפגעי האלימות במשפחה. הדבר אמור הן בהעברת המידע הנוגע לנפגעי האלימות במשפחה והן בתכלול המענים הניתנים למשפחה נפגעת אלמ"ב לכל אורך הרצף הטיפולי. שיפור שיתוף הפעולה הוא עיקרון מרכזי המשמש כבסיס לכל פעולה עתידית לשיפור המענה הלאומי לתופעת האלימות במשפחה.

ברצוני להודות לכל חברי הוועדה שתרמו מניסיונם המקצועי לעבודת הוועדה :

**משרד העלייה והקליטה:** גב' שרה כהן, מנהלת שירות הרווחה.

**משרד הרווחה והשירותים החברתיים:** מר חגי מויאל, מפקח ארצי אלימות במשפחה; גב' מיכל חנוך-אחדות, מפקחת ארצית אלימות במשפחה, מקלטים ודירות מעבר; מר סאיד תלי, מפקח ארצי - אלימות במשפחה; גב' יפעת בר, מפקחת ארצית מעצרים.

**משרד החינוך:** גב' נטע ידיד, מדריכה ארצית אגף שפ"י.

**משטרת ישראל, אח"מ, מדור נפגעי עבירה:** סנ"צ, עו"ד מאיר-דב ברקוביץ', רמ"ד נפגעי עבירה; רפ"ק נירה ראובני, קצינת פיקוח ובקרה.

**שירות בתי הסוהר:** ר"כ טלי גבע-שפורן, רכזת עבירות במשפחה ועבירות מין.

**משרד המשפטים:** עו"ד אביגיל סון-פלדמן, מחלקת ייעוץ וחקיקה (פלילי); עו"ד ליאת יעקובוביץ, מחלקת ייעוץ וחקיקה (חקיקה); עו"ד עידית פרגון, פרקליטות המדינה (המחלקה פלילית); עו"ד אושרה פטל-רוזנברג, פרקליטות המדינה (המחלקה הפלילית).

**משרד הבריאות:** ד"ר זהר סהר-לביא, מ"מ מנהלת המחלקה לטיפול באלימות במשפחה ותקיפה מינית; גב' ישראלה דנינו, מרכזת ארצית אלימות נגד נשים.

**משרד ראש הממשלה:** גב' ורד סויד, מנכ"לית הרשות לקידום מעמד האישה ושוויון מגדרי.

**המשרד לביטחון הפנים:** מר הדי וגשל, ר' יחידת מידע וידע המשרד; עו"ד אפרת ליפשיץ-פרקש, הלשכה המשפטית; גב' כנרת מנגן-אלמליח, מרכזת בכירה תכנון אסטרטגי ומדיניות וגב' חגית סבו-בראנץ, עוזרת משנה למנכ"ל מהמשרד לביטחון הפנים ששימשו כמרכזות הוועדה.

יו"ר הוועדה אל ~~עוזב רוזנבאום~~

משנה למנכ"ל ~~המשרד לבט"פ~~

**דו"ח תת הוועדה הבין משרדית לטיפול בתופעת האלימות במשפחה**

אנו חברי הוועדה בנושא התכנית הלאומית לטיפול המערכתי בהתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה מתכבדים בזאת להגיש דו"ח זה:



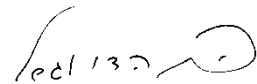
יו"ר הוועדה  
אליעזר רוזנבאום  
משנה למנכ"ל  
המשרד לבטי"פ



כנרת מנגן אלמליח  
נציגת המשרד לבטי"פ



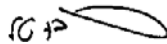
עו"ד אפרת ליפשיץ פרקש  
נציגת המשרד לבטי"פ



הדי וגשל  
נציג המשרד לבטי"פ



רפ"ק נירה ראובני  
נציגת משטרת ישראל



ר"כ טלי גבע שפרון  
נציגת שב"ס



חגית סבו בראנץ'  
נציגת המשרד לבטי"פ



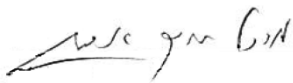
נטע ידיד  
נציגת משרד החינוך



שרה כהן  
נציגת משרד העלייה והקליטה



סני"צ מאיר ברקוביץ'  
נציג משטרת ישראל



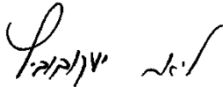
מיכל חנוך אחדות  
נציגת משרד הרווחה  
והשירותים החברתיים



חגי מויאל  
נציג משרד הרווחה  
והשירותים החברתיים



ורד סוויד פאר  
נציגת משרד רה"מ



עוי"ד ליאת יעקובוביץ  
נציגת משרד המשפטים



יפעת בר  
נציגת משרד הרווחה  
והשירותים החברתיים



סאיד תלי  
נציג משרד הרווחה  
והשירותים החברתיים



ד"ר זהר סהר לביא  
נציגת משרד הבריאות



ישראלה דנינו  
נציגת משרד הבריאות



עוי"ד אושרה פטל רוזנברג  
נציגת משרד המשפטים

## תוכן עניינים:

2	דבר יו"ר הוועדה
	תוכן עניינים: <b>שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת.</b>
25-28	2. קווי מדיניות ופעולה שעלו מתוך עבודת הוועדות
	<b>שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת.</b>
9	תקציר מנהלים
15	פרק א' - מטרות הוועדה ופעילותה עד כה
15	א.1. מטרת הוועדה:
15	א.2. תפקידי הוועדה:
15	א.3. חברי הוועדה והגורמים המעורבים בה:
17	א.4. פעילות הוועדה עד כה:
20	פרק ב' - אלימות במשפחה
20	ב.1. הגדרה
20	ב.2. הנפגעים מאלימות במשפחה
21	ב.3. האלימות לסוגיה
21	ב.4. אלימות במשפחה - מאפיינים
21	(א) בעיה ציבורית חברתית:
21	(ב) השתקה והדחקה:
22	(ג) פגיעה משמעותית בתא המשפחתי:
22	(ד) העברה בין-דורית:
23	פרק ג' - התמודדות עם תופעת האלימות במשפחה – סקירה השוואתית
23	ג.1. נתונים משווים:
24	(א) היקף התופעה -
24	(ב) היקף התופעה במדינות שנבחנו -
26	2. קווי מדיניות ופעולה שעלו מתוך עבודת הוועדות:
30	פרק ד' - סקירה משפטית
30	ד.1. כלים במשפט האזרחי
30	(א) חוק למניעת אלימות במשפחה, תשנ"א-1991 -
	(ב) חוק מניעת הטרדה מאיימת, תשס"ב-2011 (להלן חוק מניעת הטרדה מאיימת) -
32	32
33	ד.2. כלים במשפט פלילי
33	(א) הפרת צו הגנה –

33.....	סעיף 7(ב) לחוק למניעת אלימות במשפחה –	(ב)
33.....	סעיף 8(א) לחוק מניעת הטרדה מאיימת –	(ג)
33.....	עבירות שונות בחוק העונשין תשל"ז-1977	(ה)
35.....	עבירות אלימות נפשית -	(ו)
35.....	חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה–מעצרים) תשנ"ו-1996	(ז)
36.....	חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב] תשמ"ב-1982	(ח)
37.....	סעיף 86 לחוק העונשין תשל"ז-1977 - טיפול באלימות במשפחה -	(ט)
37.....	פקודת הראיות [נוסח חדש] תשל"א-1971	(י)
39.....	3. דברי חקיקה נוספים.....	
39.....	חוק סיוע לקטינים נפגעי עבירות מין או אלימות תשס"ח-2008 -	(א)
40.....	פרק ה' - היקף התופעה בישראל.....	
40.....	ה.1. הקדמה.....	
41.....	ה.2. הגדרת 'אלימות במשפחה' במדד האלימות הלאומי.....	
42.....	ה.3. נתוני משרד הבריאות.....	
43.....	ה.4. נתוני משרד הרווחה והשירותים החברתיים.....	
46.....	ה.5. נתוני משטרת ישראל.....	
49.....	ה.6. סקר בקרב בני נוער - 2015.....	
50.....	ה.7. מחקר טראיינה.....	
50.....	(א) התעללות בקרב אוכלוסיית היהודים בישראל:.....	
50.....	(ב) התעללות בקרב אוכלוסיית הערבים בישראל:.....	
51.....	ה.8. סקירת הנתונים והמחקר - סיכום.....	
51.....	ה.9. ממצאים עיקריים.....	
53.....	פרק ו' - הטיפול באלימות במשפחה בישראל.....	
61.....	(5) פעולות תומכות: הכשרות וניטור התופעה -	
62.....	פרק ז' - מדיניות מומלצת.....	
62.....	ז.1. מטרה אסטרטגית:.....	
62.....	ז.2. השיטה:.....	
62.....	ז.3. יעדים:.....	
63.....	ז.4. עקרונות פעולה.....	
63.....	(א) הגדרת תופעת האלימות במשפחה.....	
64.....	(ב) זרימת המידע בין הגורמים המטפלים.....	



- ג) קשיים בשיתוף פעולה ברצף הטיפולי ..... 65
- ד) כלי הערכת מסוכנות ..... 67
- ה) סל הטיפול והשיקום לנשים נפגעות אלמ"ב ברמות סיכון שונות..... 67
- ו) סל השירותים והתשתיות הטיפוליות לילדים נפגעי אלמ"ב ברמות סיכון שונות. 69
- ז) אמצעי הגנה נוספים לנשים נפגעות אלמ"ב ובכללם אמצעים טכנולוגיים 69
- ח) סל שירותי הטיפול והשיקום לגברים שהתנהגותם אלימה במשפחה ..... 71
- ט) סל שירותי הטיפול והשיקום לגברים נפגעי אלימות במשפחה ..... 72
- י) סל השירותים לקשישים נפגעי אלמ"ב ..... 73
- יא) מגזרים ייחודיים ..... 73
- יב) הכשרות של הגורמים המקצועיים הבאים במגע עם המעורבים במעגל האלימות במשפחה ..... 75
- יג) הסברה והעלאת המודעות..... 75
- יד) ניהול ידע ומחקר מלווה ..... 76

## תקציר מנהלים

1. תופעת האלימות במשפחה הנה בעיה ציבורית-חברתית הבאה לידי ביטוי באופנים שונים ובהם: אלימות פיזית, אלימות נפשית, אלימות מינית, אלימות כלכלית ואיומים. היקף התופעה רחב, ישנה אלימות בין בני זוג נשואים ושאינם נשואים ובין בני זוג בהווה או בעבר, אלימות של הורים כלפי ילדיהם, אלימות של ילדים כלפי הוריהם, אלימות כלפי זקנים ובין זקנים, אלימות כלפי חריגים במשפחה, אלימות בין אחים וכן אלימות פסיבית המתבטאת בהזנחה.
2. בעקבות המקרים הקשים של אלימות במשפחה וכחלק מהמאבק בתופעת האלימות התקיים דיון בראשותם של השר לביטחון הפנים ושר הרווחה והשירותים החברתיים בתאריך 10.09.2014. בדיון הוחלט על הקמת ועדה בין-משרדית בראשות המשנה למנכ"ל המשרד לביטחון הפנים, מר אליעזר רוזנבאום.
3. מטרת הוועדה: טיוב הטיפול המערכתי בהתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה.
4. תפקידי הוועדה:
  - א) גיבוש תמונת מצב עדכנית ומתמשכת בנוגע לתופעת האלימות במשפחה (מאפייני התופעה, היקף התופעה, מענים וחסמים קיימים וכיו"ב).
  - ב) גיבוש מדיניות ודרכי פעולה מומלצות וסנכרון מאמצים אופרטיביים בין משרדי הממשלה השונים והארגונים הפועלים בתחום.
5. בראש הוועדה עמד המשנה למנכ"ל המשרד לביטחון הפנים, מר אליעזר רוזנבאום. הוועדה כללה נציגים מכלל המשרדים העוסקים בצמצום תופעת האלימות במשפחה: משרד הרווחה והשירותים החברתיים, משרד המשפטים, משרד הבריאות, משרד העלייה והקליטה, משרד החינוך, משרד ראש הממשלה והמשרד לביטחון הפנים. כמו כן הופיעו לפני הוועדה נציגי ממשלה שאינם חברים בוועדה וארגונים חוץ ממשלתיים, והציגו את עשייתם בתחום הטיפול באלימות במשפחה.
6. הוועדה בחרה לאמץ את הגדרת אלימות במשפחה כדלקמן: "אלימות היא כל פעולה הנעשית מתוך כוונה לפגוע בזולת או נתפסת ככזו. אלימות מאופיינת ברצף של התנהגויות מתעללות ובהסלמה בחומרת ההתנהגויות. אלימות במשפחה מתקיימת במסגרת המשפחה ובהקשר ליחסים שבתוכה לרבות בני זוג או שותפים לחיים בהווה ובעבר ופגיעה ע"י בן משפחה מורחבת."

7. מסקירה השוואתית שבוצעה בחלק ממדינות העולם עולה כי טיוב הטיפול בתופעת האלימות במשפחה נעשה בין השאר באמצעות הפעולות הבאות: תיאום בין כלל הגורמים המטפלים בבעיית האלימות במשפחה; העלאת המודעות לתופעה בציבור הרחב ואצל הגורמים המטפלים (בכל המגזרים). שיפור איכות המחקר והידע בנושא האלימות במשפחה. שיפור חילופי המידע בין הגורמים השונים, טיוב ההון האנושי של גורמי המקצוע על הרצף הטיפולי (הכשרה וגיוס), טיפול רגיש תרבות, שימוש באמצעי הגנה והתרעה פיזיים וטכנולוגיים והקמת מוקד מידע אחוד.
8. התשתית החוקית לטיפול באלימות במשפחה כוללת כלים במשפט האזרחי כגון, חוק למניעת אלימות במשפחה, תשנ"א-1991, כלים במשפט הפלילי כגון חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה-מעצרים) תשנ"ו-1996 וחוק סיוע לקטינים נפגעי עבירות מין או אלימות תשס"ח-2008 הקבוע את זכותו של קטין נפגע עבירת מין או אלימות לקבלת סיוע ראשוני במרכז סיוע אשר יוחד לעניין זה.
9. על פי ניתוח נתוני מדד האלימות כ-40,000 אירועי אלימות התרחשו בשנת 2014 בתוך המשפחה (כ-28%), כולם בקרב בני 20 ויותר. כ-30% מהפגיעות בתוך המשפחה וכ-19% מהפגיעות בין בני הזוג מתרחשות בעבירות מסוג "מעשים שפגעו באדם או שכוונו לכך". כ-18% מהפגיעות בתוך המשפחה וכ-8% מהפגיעות בין בני הזוג הן פגיעות מיניות (7,200 פגיעות וכ-320 פגיעות בהתאמה).
10. בהתאם לנתוני משטרת ישראל חלה עלייה של כ-1% בשיעור עבירות האלימות במשפחה ל-100,000 נפש, מ-488.7 ל-100,000 נפש בשנת 2013, ל-301.4 ל-100,000 נפש בשנת 2014. יחד עם זאת, באותה שנה חלה ירידה של כ-3% בעבירות האלימות בין בני זוג ל-100,000 נפש, מ-310.7 ל-100,000 נפש בשנת 2013 ל-301.4 ל-100,000 נפש בשנת 2014.
11. המענה לתופעת האלימות במשפחה ניתן כיום על ידי מספר משרדי ממשלה וארגוני מגזר שלישי ובהם, משרד החינוך, משרד העלייה והקליטה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, המשרד לביטחון הפנים (שירות בתי הסוהר ומשטרת ישראל) והרשות לקידום מעמד האישה.

12. ניתן לחלק את תחומי המענה לארבעה מאמצי ליבה עיקריים :

א. **מאמץ המניעה, ההסברה והעלאת המודעות** – מאמץ זה נחלק לשני מרכיבים מרכזיים: האחד, מכלול הפעולות המקדימות שמטרתן צמצום הסבירות לכניסה למעגל האלימות במשפחה. פעולות אלו כוללות שינויים תרבותיים-סוציולוגיים, איתור סימנים מטרימים וצמצום מצבים המעודדים אלימות במשפחה. השני, מכלול הפעולות שמטרתן היא העלאת המודעות לדיווח ולהעברת מידע על מקרי אלימות במשפחה לגורמי האכיפה והטיפול ע"י המעורבים במעגל האלימות במשפחה והמקורבים להם (שכנים, בני משפחה מורחבת וכיו"ב).

ב. **מאמץ האיתור** – מכלול הפעולות לזיהוי משפחות המצויות במצבי סיכון ועולות להישאב למעגל האלימות במשפחה או שהן כבר מצויות בתוך מעגל זה. על פניו מאמץ זה הוא חלק ממאמץ המניעה והטיפול, אך בשל חשיבותו הרבה הוחלט לבדלו.

ג. **מאמץ האכיפה ומיצוי הדין** – מכלול הפעולות שתכליתן להביא לדין את עוברי העבירה הקשורה בתופעת האלימות במשפחה.

ד. **מאמץ ההגנה, הטיפול והשיקום** – מכלול הפעולות שתכליתן הגנה על נפגעי האלימות המצויים בסיכון גבוה, הוצאת המעורבים ממעגל האלימות במשפחה והחזרתם לחיים נורמטיביים.

### 13. מדיניות מומלצת

#### מטרה אסטרטגית:

- צמצום תופעת האלימות במשפחה בישראל וטיוב הרצף הטיפולי.

#### השיטה:

- יצירת מערך אפקטיבי ומתואם של כלל הגורמים למניעה ולמתן טיפול מהיר והוליסטי המותאם למאפיינים השונים של תופעת האלמ"ב, ויצירת הלימה בין המענים הנדרשים לנפגעי האלמ"ב ובין היקף המשאבים

#### יעדים:

- שיפור משמעותי ברצף הטיפולי של המעורבים במעגל האלימות במשפחה.
- שיפור השירותים הניתנים למעורבים במעגל האלימות במשפחה (איתור וזיהוי, טיפול והגנה, אכיפה משטרתית, ההליך המשפטי ושיקום).
- טיוב והתאמת טיפול רגיש תרבות למגזרים ייחודיים.
- חיזוק פעולות המניעה לכל אורך הרצף הגילי
- שיפור ההיכרות והבנת המורכבות של תופעת האלימות במשפחה מצד הגורמים המקצועיים.

## עקרונות פעולה מומלצים

- א. **אימוץ הגדרה ממשלתית אחידה** לתופעת האלימות במשפחה על כל גווניה
- ב. **הסרת חסמים ארגוניים וחוקיים** המקשים או מונעים העברת מידע על הפוגעים והנפגעים בין הגורמים המטפלים הרלוונטיים למקרה.
- ג. **יצירת מנגנונים וכלים לשיפור שיתוף הפעולה על הרצף הטיפולי:** הקמת ועדת מנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים הכפופה לשר הרווחה והשירותים החברתיים. הועדה תהיה אמונה על הגדרת מדיניות ארצית שנתית וכיווני פעולה למשרדי ממשלה בתחומי איתור, מניעה, אכיפה, טיפול, הגנה ושיקום ותבצע בקרה על פעילות משרדי הממשלה בנושא. כמו כן, הועדה תדווח מעת לעת על פעילותה לוועדת השרים למאבק באלימות); מינוי ממונה אלמ"ב ברמה הארצית, המחוזית והמקומית לתיאום הטיפול במשפחה נפגעת אלמ"ב על כל גווניה בהתאמה וברגישות לתרבות; יצירת נקודות ממשק (כגון נוהל בין-משרדי) ברמות הרשאה משתנות להעברת מידע בין גורמי המקצוע השונים (טיפול, אכיפה, שיקום ועוד) בהתאם לרמת המסוכנות ובשמירה על האיזון הנדרש להגנה על הפרטיות והפעלת פיילוט מצומצם של מרכזי אבחון וטיפול רב-מקצועיים לנפגעי אלמ"ב אשר יאגדו תחת קורת גג אחת את כלל הגורמים המקצועיים הנדרשים ויפעלו באופן מתואם.
- ד. **בחינה מקצועית ואקדמית של בניית כלי להערכת מסוכנות של הפוגעים שיהיה אחוד, מודולרי ומותאם** לסוגי האלימות, לנפגעי האלימות השונים ולמגזרים ייחודיים.
- ה. **הרחבת סל הטיפול והשיקום לנשים נפגעות אלמ"ב ברמות סיכון שונות** (מענים בקהילה, מקלטים המותאמים לצרכים השונים, עידוד עצמאות כלכלית, יצירת סל שירותים לנשים שמתחילות מ"אפס").
- ו. **הרחבת סל השירותים והתשתיות הטיפוליות לילדים נפגעי אלמ"ב ברמות סיכון שונות** (התאמה לצרכים הייחודיים של הילדים בכל הגילים, מענה לילדים מתבגרים).
- ז. **שימוש באמצעי הגנה נוספים לנשים נפגעות אלמ"ב** ובכללם אמצעים טכנולוגיים לרבות הרחבת השימוש בלחצני מצוקה או אפליקציית חירום המבוססת על אפליקציית GPS ובחינת השימוש באמצעים טכנולוגיים לניטור של מידת הקרבה בין הפוגע לנפגע.
- ח. **הרחבת סל שירותי הטיפול והשיקום לגברים שהתנהגותם אלימה במשפחה.**

- ט. הרחבת סל שירותי הטיפול והשיקום לגברים נפגעי אלימות במשפחה לרבות פיתוח שיח ציבורי מותאם שיעודד גברים לקבל סיוע טיפולי.
- י. הרחבת סל השירותים לקשישים נפגעי אלמ"ב (הרחבת הפריסה של המודל הטיפולי ההוליסטי וחיזוק שת"פ בין הגורמים המקצועיים).
- יא. שיפור משמעותי בהנגשת שירותים וזכויות למגזרים ייחודיים והתאמתם למאפיינים הייחודיים לכל מגזר ולתתי הקבוצות בכל מגזר ובניית מנגנוני שיתוף פעולה עם נציגי הקהילה בטיפול במשפחה נפגעת אלמ"ב.
- יב. טיוב ההכשרות של הגורמים המקצועיים הבאים במגע עם המעורבים במעגל האלימות במשפחה תוך תיאום הכשרות והשתלמויות ובניית הכשרות והשתלמויות בין-ארגוניות לגורמי האכיפה והטיפול המטפלים במעורבים במעגל האלימות במשפחה.
- יג. טיוב הסברה והעלאת המודעות תוך איגום המידע הרלבנטי תחת קורת גג אחת, עיבוי התדירות והבניית הקמפיינים הפרסומיים ומיקוד באוכלוסיית הקשישים והמגזרים הייחודיים.
- יד. יצירת מנגנון בין ארגוני לניהול ידע וביצוע מחקר מלווה לרבות הקמת ועדת מידע וריכוז נתונים משותפת, בין-משרדית, אשר תעסוק בנושא האלימות במשפחה על כל מרכיביו.

## פרק א' - מטרות הוועדה ופעילותה עד כה

תופעת האלימות במשפחה הנה בעיה ציבורית-חברתית הבאה לידי ביטוי באופנים שונים ובהם: אלימות פיזית, אלימות נפשית, אלימות מינית, אלימות כלכלית ואיומים. היקף התופעה רחב, ישנה אלימות בין בני זוג נשואים ושאינם נשואים ובין בני זוג בהווה או בעבר, אלימות של הורים כלפי ילדיהם, אלימות של ילדים כלפי הוריהם, אלימות כלפי זקנים ובין זקנים, אלימות כלפי חריגים במשפחה, אלימות בין אחים וכן אלימות פסיבית המתבטאת בהזנחה.

בעקבות המקרים הקשים של אלימות במשפחה וכחלק מהמאבק בתופעת האלימות התקיים דיון בראשותם של השר לביטחון הפנים ושר הרווחה והשירותים החברתיים בתאריך 10.09.2014. בדיון הוחלט על הקמת ועדה בין-משרדית בראשות המשנה למנכ"ל המשרד לביטחון הפנים, מר אליעזר רוזנבאום.

### א.1. מטרת הוועדה:

טיוב הטיפול המערכתי בהתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה.

### א.2. תפקידי הוועדה:

- א) גיבוש תמונת מצב עדכנית ומתמשכת בנוגע לתופעת האלימות במשפחה (מאפייני התופעה, היקף התופעה, מענים וחסמים קיימים וכיו"ב).
- ב) גיבוש מדיניות ודרכי פעולה מומלצות וסנכרון מאמצים אופרטיביים בין משרדי הממשלה השונים והארגונים הפועלים בתחום; טיוב תהליכי איתור קרבנות האלימות במשפחה; הגברת הפיקוח והבקרה על עברייני אלימות במשפחה; הכשרת אנשי מקצוע הנוגעים בדבר; העלאת מודעות הציבור לתופעת האלימות במשפחה, שיפור המענה הקיים לשמירה על שלומם של קרבנות האלימות ולהגנה עליהם ועוד.

### א.3. חברי הוועדה והגורמים המעורבים בה:

- א) בראש הוועדה עמד המשנה למנכ"ל המשרד לביטחון הפנים, מר אליעזר רוזנבאום.
- ב) בהוראת מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים, רותם פלג, הוועדה כללה נציגים מכלל המשרדים העוסקים בצמצום תופעת האלימות במשפחה: משרד הרווחה



והשירותים החברתיים, משרד המשפטים, משרד הבריאות, משרד העלייה והקליטה, משרד החינוך, משרד ראש הממשלה והמשרד לביטחון הפנים.

ג) להלן פירוט שמותיהם של חברי הוועדה:

#### משרד הרווחה והשירותים החברתיים:

- גב' מיכל חנוך אחדות, מפקחת ארצית אלימות במשפחה, מקלטים ודירות מעבר, השירות לרווחת פרט ומשפחה
- מר חגי מויאל, מפקח ארצי לטיפול באלימות במשפחה, השירות לרווחת הפרט והמשפחה
- מר סאיד תלי, מפקח ארצי אלימות במשפחה
- גב' יפעת בר, מפקחת ארצית מעצרים, שירות מבחן מבוגרים

#### משרד המשפטים:

- עו"ד ליאת יעקובוביץ, ייעוץ וחקיקה (חקיקה)
- עו"ד אביגיל סון-פלדמן, ייעוץ וחקיקה (פלילי)
- עו"ד אושרה פטל-רוזנברג, פרקליטות המדינה (המחלקה הפלילית)
- עו"ד עידית פרגון, פרקליטות המדינה (המחלקה פלילית)

#### משרד הבריאות:

- ד"ר זהר סהר-לביא, מנהלת (בפועל) המחלקה לטיפול באלימות במשפחה ותקיפה מינית, השירות הארצי לעבודה סוציאלית
- גב' ישראלה דנינו, מרכזת תחום אלימות במשפחה, המחלקה לטיפול באלימות במשפחה

משרד העלייה והקליטה: גב' שרה כהן, מנהלת שירות הרווחה

משרד החינוך: גב' נטע ידיד, מדריכה ארצית שפ"י

משרד רה"מ – הרשות לקידום מעמד האישה:

גב' ורד סוויד-פאר, מנכ"לית הרשות

#### המשרד לביטחון הפנים:

- עו"ד אפרת ליפשיץ-פרקש-ייעוץ משפטי
  - מר הדי וגשל- ר' יחידת מידע
  - מרכזות הוועדה -
- גב' חגית סבו-בראנץ - עוזרת משנה למנכ"ל

- גב' כנרת מנגן-אלמליח- מרכזת בכירה תכנון אסטרטגי ומדיניות, האגף למדיניות ותכנון אסטרטגי
- משטרת ישראל -
- סנ"צ, עו"ד מאיר-דב ברקוביץ', רמ"ד נפגעי עבירה
- רפ"ק נירה ראובני, ק' פיקוח ובקרה מדור נפגעי עבירה
- שב"ס -
- ר"כ טלי גבע-שפרון, רכזת אלימות במשפחה ועבירות מין

#### 4.א. פעילות הוועדה עד כה :

א) הוועדה קיימה כ-20 כינוסים ובהם דנה בתפקידים ובמשימות שאותם ממלאים משרדי הממשלה בכל הקשור לטיפול ולהתמודדות עם האלימות במשפחה. הוועדה שמה את הדגש ביחסי הגומלין בין המשרדים השונים ובינם ובין העמותות והארגונים העוסקים בנושא. עוד התייחסה הוועדה לאופנים שבהם מתמודדות מדינות העולם עם תופעת האלימות וכן לעיקרי ההמלצות שגיבשו ועדות קודמות.

ב) כחלק מעבודת הוועדה פורסם קול קורא להגשת ניירות עמדה בנושא, וכ-20 עמותות ואנשי אקדמיה הציגו בפני הוועדה את גישתם ופעילותם בנושא. להלן פירוט הארגונים אשר הגישו לוועדה נייר עמדה או הופיעו לפניו או שני הדברים גם יחד: איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות תקיפה מינית; אישה לאישה; ארגון משפחות נרצחים ונרצחות; ארגון נע"ם; בשבילך; בת מלך; ג'וינט אשל; דיאלוג מחודש; ד"ר עלי כ"ץ; הוועדה נגד תלונות שווא בלשכת העו"ד; המרכז לטיפול באלימות במשפחה במגזר החרדי; המרכז לקידום מעמד האישה ע"ש רות ועמנואל רקמן; הפמליסטים; הקו לגברים במעגל האלימות במשפחה; ויצ"ו; חגית פדרמן - אלימות נגד קשישים; יחדיו; לצדכם; מען; נשים חונכות לזכויות והקליניקה לפמיניזם משפטי; נשים נגד אלימות; רוח נשית; רונית ארנפרוינד-כהן, יו"ר תנועת אנשים לקידום השוויון בישראל ולשעבר ארגון העל של מקלטים לנשים נפגעות אלימות וילדיהם.

ג) כמו כן הופיעו לפני הוועדה כמה נציגי ממשלה שאינם חברים בוועדה והציגו את עשייתם בתחום הטיפול באלימות במשפחה. להלן רשימת נציגי הממשלה שהופיעו לפני הוועדה:

### המשרד לביטחון הפנים:

- ד"ר בשורה רגב, רמ"ח מחקר
- מר שי עמרם, מחלקת מחקר
- מר גיא נגר, מרכז בכיר, חקר נתונים וסטטיסטיקה

### משטרת ישראל:

הרב אשר מלמד רב מחוז מרכז

### הרשות לשיקום האסיר:

- גב' איילת גינדי, מנהלת הוסטל מפתחות
- מר איתי בריינס, מטפל בהוסטל מפתחות

### משרד הבריאות:

- גב' ברברה לנג, מרכזת ארצית, תחום מניעת התעללות בזקנים, המחלקה לטיפול באלימות במשפחה ותקיפה מינית
- עו"ד טליה אגמון, סגנית בכירה ליועמ"ש

### המשרד לאזרחים ותיקים:

- שרה זילברשטיין-היפש, מנהלת תחום פניות ציבור
- עירית גוטמן, מרכזת בכירה, פניות ציבור
- עו"ד סורל הרלב, ייעוץ משפטי
- עו"ד אורית בקר, ייעוץ משפטי
- אוהד כהן, יועץ השרה

### משרד הרווחה והשירותים החברתיים:

- עו"ס רחל ויינשטיין, מנהלת שירות מבחן מבוגרים
- ד"ר רונית צור, מפקחת ארצית חקירות ילדים וחקירות מיוחדות, השירות לילד ולנוער
- עו"ס ציפי נחשון-גליק, מנהלת השירות לצעירים וצעירות
- עו"ס חווה לוי, עובדת סוציאלית (ראשית) ארצית לחוק הנוער (טיפול והשגחה)
- עו"ד בתיה ארטמן, היועצת המשפטית
- עו"ד ליאורה אברמוביץ, הלשכה המשפטית, משרד הרווחה
- עו"ד רינת וייגלר, סגנית בכירה ליועצת המשפטית

### **משרד החוץ:**

עו"ד קרן שחר בן עמי, מנהלת המחלקה למשפט בינלאומי כללי

### **משרד הכלכלה:**

תכלת רמות, יועצת הממונה על התעסוקה

### **הנהלת בתי המשפט:**

עו"ד חלי ברכה, הלשכה המשפטית

### **משרד המשפטים:**

- עו"ד גבי פיסמן, ממונה ייעוץ וחקיקה (פלילי)
- עו"ד טלי שטיין, ממונה ייעוץ וחקיקה (חקיקה)
- עו"ד ליאת בן מאיר-שלום, ממונה ייעוץ וחקיקה
- עו"ד צילי נאה, מחלקת ייעוץ וחקיקה
- עו"ד רעות בינג, מחלקת ייעוץ וחקיקה (פלילי)

# פרק ב' - אלימות במשפחה

## ב.1. הגדרה

"אלימות היא כל פעולה הנעשית מתוך כוונה לפגוע בזולת או נתפסת ככזו. אלימות מאופיינת ברצף של התנהגויות מתעללות ובהסלמה בחומרת ההתנהגויות. אלימות במשפחה מתקיימת במסגרת המשפחה ובהקשר ליחסים שבתוכה לרבות בני זוג או שותפים לחיים בהווה ובעבר ופגיעה ע"י בן משפחה מורחבת."

מבוסס OECD ואמנת איסטנבול

## ב.2. הנפגעים מאלימות במשפחה

א) **בני זוג** (בין אם מדובר בנישואין, במגורים משותפים או בבני זוג שאינם חיים יחד) – ברוב המקרים המוכרים לרשויות הנשים הן הנפגעות, הן נחשפו לאלימות, לאיומים ולהטרדות מצד גבר שעמו הן מקיימות או קיימו בעבר מערכת יחסים. עם זאת, יש גם נפגעים גברים, שנחשפו לאותן תופעות מצד נשים. יצוין כי פגיעות כאלו מתרחשות גם בין בני זוג מאותו מין.

ב) **ילדים** שנפגעו ע"י הוריהם

ג) **ילדים העדים** לאלימות במשפחה

ד) **הורים** שנפגעו מאלימות של ילדיהם, במיוחד כאשר מדובר בהורים זקנים או חסרי ישע.

ה) **זקנים וחסרי ישע** שנפגעו ע"י בני משפחה ומטפלים

ו) **בן משפחה** שנפגע ע"י בן משפחה מורחבת

### ב.3. האלימות לסוגיה

תופעת האלימות במשפחה באה לידי ביטוי בסוגים שונים של אלימות, להלן העיקריים שבהם:

- (א) **אלימות פיזית** - תוקפנות, שימוש בכוח הזרוע או בנשק.<sup>1</sup>
- (ב) **אלימות מינית** - כל פעולה בעלת אופי מיני, בין אם היא פיזית או מילולית, הנעשית ללא הסכמתו או בניגוד לרצונו של קרבן האלימות, או כאשר ההסכמה נכפית באמצעות איומים או בהפעלת כוח או ע"י ניצול יחסי מרות.
- (ג) **אלימות נפשית** - התנהגות פוגענית הגורמת לפגיעה בתחושת הערך העצמי כגון שימוש בעלבונות, בהשפלות, בקללות, בהרמת קול, בגערות, וכן שימוש במניפולציות, במשחקי כוח ובבידוד חברתי.<sup>2</sup>
- (ד) **אלימות כלכלית** - שליטה מוחלטת בכפייה על כל המשאבים הכלכליים של המשפחה, מניעת השגת עצמאות כלכלית של שאר בני הבית, הסתרת המשאבים הכלכליים ושימוש בהם על-מנת לשלוט בהתנהלות שאר בני הבית, והכול בכפייה או בהטלת אימה.<sup>3</sup>
- (ה) **הזנחה** - חסך בצרכים בסיסיים או בשירותים חיוניים (מזון, תרופות, טיפול רפואי וסיוע בתפקוד), בידוד ונטישה בפרט כלפי חסרי ישע וקטינים.<sup>4</sup>

### ב.4. אלימות במשפחה - מאפיינים

- (א) **בעיה ציבורית חברתית**: תופעת האלימות במשפחה היא בעיה ציבורית חברתית המשותפת לכלל שכבות האוכלוסייה ולכל קבוצות האוכלוסייה. במגזרים שבהם ישנה לגיטימציה לאלימות מגדרית ולאלימות כלפי ילדים כדרך לגיטימית לפתרון קונפליקטים עולה הסבירות להיפגעות מתופעה זו.
- (ב) **השתקה והדחקה**: ברוב המקרים המעורבים במעגל האלימות במשפחה אינם נוטים לדווח על הבעיה לגורמי הטיפול והאכיפה. הדבר אמור הן בנפגעים והן בפוגעים כפי שיפורט להלן. הקרבנות אינם נוטים לדווח מכיוון שהם חשים אחת או יותר מהתחושות האלה: הם אינם תופסים עצמם כקרבן, הם חשים

<sup>1</sup> אלימות - הגדרת מילון אבן-שושן.

<sup>2</sup> מבוסס על ההגדרה באתר ארגון 'ויצ"וי' [www.wizo.org.il/alimut/l-family.htm](http://www.wizo.org.il/alimut/l-family.htm).

<sup>3</sup> מבוסס על ההגדרה בנייר העמדה 'המלצות לצמצום תופעת האלימות במשפחה ולמניעת חזרת נשים למעגל האלימות בשל תלות כלכלית' - 'עמותת רוח נשית' - עצמאות כלכלית לנשים נפגעות אלימות.

<sup>4</sup> מבוסס על ההגדרה במצגת 'התעללות בזקנים והזנחתם: מאפיינים ודרכי התמודדות' - גוינט ישראל אשל.

אשמה, בושה, חשש מהתוקף וחוסר אמון ביכולת הסביבה לסייע להם. הפוגעים אינם נוטים לדווח מכיוון שהם תולים את האשם בקרבן עצמו או מתכחשים לקיומה של בעיית האלימות. הדבר אמור במיוחד במקרי האלימות במשפחה שאינם פיזיים (אלימות מילולית, אלימות כלכלית וכד'), במקרים אלה הקרבן והתוקף אינם רואים את גילוי האלימות כבעיה הדורשת התערבות מקצועית, אלא כחלק ממערכת יחסים נורמטיבית.

ג) **פגיעה משמעותית בתא המשפחתי:** אלימות במשפחה פוגעת בתפקוד התקין של כלל חברי התא המשפחתי - בתוקף, בקרבנות הישירים ובחברי התא המשפחתי שעדים לאלימות במשפחה. הפגיעה באה לידי ביטוי בקשיים התנהגותיים, חברתיים (כגון בדידות קשה), קוגניטיביים (כגון דימוי עצמי נמוך) ופיזיים (כגון עייפות ותשישות קיצונית).

ד) **העברה בין-דורית:** מחקרים מצביעים על כך שקיים קשר בין חשיפה למערכת זוגית אלימה בילדות ובין יצירת קשר המאופיין באלימות בבגרות, וזאת מכיוון שלבוגרים יש נטייה לשעתק מודלים התנהגותיים שחוו בילדותם (למידה חברתית).<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> ראה לדוגמה:

Jackson, S. M. (1999). Issues in the dating violence research: A review of the literature. *Aggression and Violent Behavior, 4*, 233-247.

Haj-Yahia, M., & Dawud-Noursi, S. (1998). Predicting the use of different conflict tactics among Arab siblings in Israel: A study based on social learning theory. *Journal of Family Violence, 13*, 81-103.

## פרק ג' - התמודדות עם תופעת האלימות במשפחה – סקירה השוואתית

במסגרת עבודת הוועדה לאלימות במשפחה הוכנו כמה סקירות מידע על אודות הנעשה בעולם בהתמודדות עם תופעות האלימות במשפחה.<sup>6</sup> מטרת הסקירות היא ללמוד על אודות מדיניות ממשלתית במדינות אחרות כלפי האלימות במשפחה וכן ללמוד באילו נושאים דנו ועדות דומות במדינות בעולם בהקשר של אלימות במשפחה.

### ג.1. נתונים משווים:

קיימת הטרוגניות באיסוף הנתונים והמידע לגבי אלימות במשפחה במדינות השונות. הטרוגניות זו נובעת בין השאר מהשוני בהגדרת התופעה, וזאת חרף העובדה שאמנת איסטנבול של מועצת אירופה מציעה הגדרה אירופאית לתופעת האלימות במשפחה (2011): "כל פעולה שיש בה אלימות פיזית, מינית, פסיכולוגית או אלימות כלכלית אשר מתרחשת במשפחה או ביחידה משפחתית או בין בני זוג או שותפים בעבר או בהווה, בין אם התוקף חָלַק או לא חלק את מקום מגוריו עם הקרבן".<sup>7</sup> כפועל יוצא מכך קיים קושי לערוך השוואה בינלאומית של ממדי התופעה. עם זאת לאור חשיבות הלמידה מהמתרחש בעולם תוצג להלן סקירה השוואתית על אלימות במשפחה במדינות האלה: ניו זילנד, שוודיה, הולנד, קנדה, אנגליה ואירלנד. כמו כן יוצגו עיקרי הממצאים הנוגעים לתופעה מתוך סקר הבריאות העולמי (2013) ודו"ח האיחוד האירופי (2011), וכן אמצעים שונים לשיפור המיגון של נפגעי האלימות במשפחה ולשיפור ניהול הידע בנושא האלימות במשפחה במדינות אוסטרליה, בלגיה, ספרד, ארצות הברית, פורטוגל, וניו זילנד.

<sup>6</sup> סקירה בינלאומית הכוללת מידע על המדינות האלה: ניו-זילנד - ועדת מומחים 2013; שוודיה - מינוי מתאם ממשלתי 2012; הולנד - מחקר תכנית נגד אלמ"ב 2011-2002; קנדה - BC - אסטרטגיה תלת שנתית 2014; אנגליה - אסטרטגיה למניעת אלימות נגד נשים 2010; עדכוני מדיניות ודו"ח מבקר המשטרה וכן חומרי רקע: WHO, OECD, ארה"ב, אירלנד, שוודיה, דו"ח המתאם 2014, אמנת איסטנבול.

<sup>7</sup> Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence:  
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168046031c>



## א) היקף התופעה -

הנתונים העוסקים באלימות במשפחה עוסקים בדרך כלל באלימות בין בני זוג ובאלימות נגד נשים ומדגישים את ההשלכות שיש לאלימות גם על הילדים. מנתוני ארגון הבריאות העולמי עולה כי 35% מהנשים בעולם דיווחו על כך שחוו אלימות פיזית או מינית או שתיהן ע"י גבר (בין אם מדובר בבן זוג ובין אם לא). ברוב מקרי האלימות הפוגע הוא בן זוג, 30% מהנשים שהיו במערכת יחסים דיווחו על אלימות מצד בני זוגן.<sup>8</sup> נוסף על כך 38% ממקרי הרצח של נשים נעשו בידי בני זוגן. עוד נמצא כי קיים קשר ישיר והדוק בין שימוש כבד באלכוהול ובין אלימות במשפחה. כמו כן לנשים שחוו אלימות מצד בני זוגן יש נטייה גבוהה יותר ללקות בבעיות בריאותיות, למשל, הסיכוי ללדת תינוק במשקל נמוך גבוה ב-16% מכלל האוכלוסייה, שיעור ההפלות אצל נשים אלה גבוה פי שניים ושיעור הדיכאון גם הוא כפול מזה הקיים אצל נשים אחרות. בהקשר זה יש לציין כי האפשרות להעריך את מספר המקרים של אלימות כלפי נשים בכלל ואלימות כלפי נשים המתרחשת בתוך המשפחה בפרט מוגבלת בשל העדר דיווח מספיק.

דו"ח האיחוד האירופי מציין שכ-22% מהנשים הודו שספגו אלימות פיזית או מינית מבני זוגן, אולם 67% מהן לא דיווחו על כך למשטרה.<sup>9</sup> אחת הסיבות המרכזיות לכך היא שנשים נוטות לא לדבר על המקרים מתוך פחד וחוסר אמון במערכת, קל וחומר כשהתוקף הוא בן הזוג או בן משפחה אחר. בסקרים בתחום הרפואי עולה היקף הדיווח על התופעה. רבים הסובלים מתופעת האלימות במשפחה אינם מבינים שמדובר בתופעה פלילית ואינם מדווחים עליה במישור הפלילי אלא רק בשאלות בתחום בריאות הציבור.

## ב) היקף התופעה במדינות שנבחנו -

**אנגליה:** בשנים 2012-2013 7% מהנשים (1.2 מיליון) ו-4% מהגברים (700,00) סבלו מאלימות במשפחה באנגליה ובוואלס. 30% מהנשים ו-16.3% מהגברים באנגליה ובוואלס חוו אלימות במשפחה כבר מהיותם בני 16.<sup>10</sup> מספר המקרים של אלימות במשפחה נותר יציב מאז 2008. 21% מהנפגעים מאלימות של בן הזוג דיווחו על כך למשטרה.

<sup>8</sup> Global and regional estimates of violence against women: prevalence and health effects of intimate partner violence and nonpartner sexual violence, WHO, 2013.

<sup>9</sup> [European Union Agency for Fundamental Rights](#) 2014 by [Violence against women: an EU-wide survey](#).

<sup>10</sup> Crime Survey of England and Wales 2014.

**ניו זילנד:** 36% מהנשים דיווחו שחוו במהלך חייהן אלימות פיזית או מינית או שתיהן מצד בני זוגן, 55% מהנשים דיווחו שחוו במהלך חייהן אלימות פסיכולוגית או נפשית או שתיהן מצד בני זוגן, ב-2013 כ-18% מהנשים דיווחו שחוו התעללות כלשהי (פיזית/מינית/פסיכולוגית/נפשית) על ידי בני זוגן.<sup>11</sup>

**שוודיה:** על פי מחקר של Swedish Children's Welfare Foundation מ-2011 כ-14% מהתלמידים בני 15-17 דיווחו שהוכו על ידי הורה או מבוגר אחר בביתם. כ-3% דיווחו שאירוע האלימות התרחש יותר מפעם אחת.

**אירלנד:**<sup>12</sup> ממחקר משנת 2005 (Watson and parsons) ניתן ללמוד כי 15% מהנשים וכ-6% מהגברים סובלים מאלימות חמורה במשפחה. 29% אחוז מהנשים וכ-26% מהגברים סובלים מאלימות במשפחה כאשר הנתונים כוללים גם אירועי אלימות חמורים פחות. 13% מהנשים ו-13% מהגברים סובלים מאלימות פיזית או אלימות פיזית לא חמורה. 20% מהנשים (אחת משלוש) מדווחות למשטרה, ורק 5% מהגברים (אחד מעשרים) מדווחים למשטרה.

במבט ראשון נראה כי האלימות במשפחה בין המגדרים דומה, אך במבט מעמיק אנו למדים כי רמת האלימות וחומרת האלימות נגד נשים חמורה יותר.

**ויקטוריה (אוסטרליה):** הוקמה לאחרונה (2015) ועדת חקירה ממלכתית שתפקידה לבחון כיצד לצמצם את התופעה, זאת עקב גידול משמעותי באירועי אלימות במשפחה בשנים האחרונות. בשנת 2014 לבדה דווחו 68,134 מקרים של אלימות במשפחה, עלייה של 82% ממספר המקרים ב-2010. כ-75% מקרבנות האלימות במקרים שדווחו היו נשים. יש לציין כי למרות העלייה במספר האירועים, עדיין קיים תת דיווח, ולכן החליטה הממשלה על הקמת מדד אלימות במשפחה אשר ירכז את כלל הנתונים בנושא.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> <https://nzfvc.org.nz/data-summaries/snapshot> Data Summaries New Zealand Family Violence Clearinghouse Snapshot

<sup>12</sup> בקהילה הבינלאומית הדיון בנושא האלימות במשפחה עוסק בעיקר באלימות של גברים נגד נשים בייחוד באלימות מינית, אולם באירלנד מקובל להדגיש כי באירועי אלימות בבית גם נשים וגם גברים יכולים להיות קרבנות או תוקפים - <http://www.cosc.ie/en/COSC/Pages/WP09000005>

<sup>13</sup> הוועדה: <http://www.rcfv.com.au>, דו"ח הממשלה: <https://4a5b508b5f92124e39ff-ccd8d0b92a93a9c1ab1bc91ad6c9bfdb.ssl.cf4.rackcdn.com/2015/06/Government-Submission-for-Royal-Commission-into-Family-Violence.pdf>

## ג.2. קווי מדיניות ופעולה שעלו מתוך עבודת הוועדות:

- (1) **תיאום בין כלל הגורמים המטפלים בבעיית האלימות במשפחה - לשיפור הזיהוי, ההגנה והטיפול, ובהם שירותי רווחה, שירותי בריאות, משטרה, תביעה, מערכת בתי המשפט וכו'.** ברמה הלאומית הוקמה ועדה בין-משרדית לנושא האלימות במשפחה בניו זילנד ובוויקטוריה אוסטרליה, באירלנד הוקמה ועדה בנושא אלימות נגד נשים, ועדה בנושא אלימות נגד גברים וועדה לפיקוח יישום האסטרטגיה הממשלתית. כמו כן ישנן מדינות בהם הוקמה ועדה בין-משרדית לטיפול באלימות במשפחה. כמו כן ישנן מדינות בהם מונה מתאם לאומי: כדוגמת שוודיה על ידי אדם שזהו תפקידו המוגדר כמתאם ברמה הלאומית<sup>14</sup> או על ידי יחידה ממשלתית.
- (2) **שולחנות עגולים - ברמה המקומית בכדי להגביר את אפקטיביות הזיהוי, הטיפול, ההגנה והמענה.** יש גם מדינה שהקימה צוות פעולה רב-גופי לאלימות במשפחה בסיכון גבוה, הנקראת גם DVHRT (Domestic Violence High Risk Team).<sup>15</sup>
- (3) **העלאת המודעות לתופעה** בציבור הרחב ואצל הגורמים המטפלים (בכל המגזרים). 'הסברה' – להבהיר לציבור הרחב שאין מדובר בתופעה פרטית שמתרחשת בין ארבעה קירות, אלא בתופעה ציבורית
- (4) **שיפור איכות המחקר והידע** בנושא האלימות במשפחה. איסוף וטיוב הנתונים, ופעולות מבטיחות לצמצום התופעה (כלל המדינות ואמנת איסטנבול) כגון 'מדד אלימות במשפחה' בוויקטוריה אוסטרליה ו'מצפה פשיעה' בתחום האלימות במשפחה בספרד המרכז את כלל הנתונים על התופעה.
- (5) **שיפור חילופי המידע** בין הגורמים השונים, ומציאת פתרונות להתמודדות עם החוקים העוסקים בסודיות רפואית ובפרטיות במקרה של אלימות חמורה או חשש לאלימות חמורה במשפחה.

---

<sup>14</sup> Summary of SOU 2014: 49.

<sup>15</sup> Domestic Violence: Are Federal Programs helping to curb Abuse, CQ Researcher 11/2013, Vol. 23 Issue 41.

## 6) שיפור תכניות ההכשרה לגורמים המטפלים בכל המגזרים -

- i. גיבוש תכנית הכשרה אחידה הכוללת זיהוי סימנים מקדימים ומאפיינים התנהגותיים וסביבתיים ושכלול היכולת להעריך מסוכנות.
- ii. גיוס כוח אדם איכותי לטיפול במעורבים במעגל האלימות במשפחה והדרכתו.

## 7) שיפור ההתייחסות למגוון הקבוצות הקיימות באוכלוסייה – טיוב טיפול

רגיש תרבות, כולל רתימת נציגי הקבוצה, עריכת מחקר מקיף על אודות סוגי האלימות בכל קבוצה, והטמעת הידע החדש והרלוונטי בקרב כל חוליה וכל גורם המעורב בטיפול בבעיה.

## 8) רביד אלקטרוני - איתור כניסת התוקף לסביבת הקרבן -

- i. ישנן מדינות המבצעות כמה תכניות פיילוט לבחון כיצד ניתן לאכוף את צווי הרחקה (ההרחקה יכולה להיות לשנה ואפילו לכמה שנים) באמצעות שימוש בנווטן (GPS).
- ii. השימוש בהתקן מאפשר זיהוי של הפרת צו ההרחקה והגנה על הקרבנות באמצעות התרעה בזמן אמת על קרבה פיזית בין הקרבן ובין התוקף (התרעה סלולרית ויצירת קשר טלפוני עם הקרבן).<sup>16</sup> יש מקומות שבהם נדרש המשתתף בתכנית לשלם על השתתפותו.
- iii. בהקשר זה יש לציין כי קיימת ביקורת מסוימת על השימוש בכלי. הכלי אינו מונע פגיעה פיזית במקרה של הפרה, וייתכן שהקרבן אינו מבין מספיק את אופן השימוש בפיקוח זה.
- iv. בבחינת אפקטיביות השימוש בכלי עולה כי עד כה נמצא מחקר הערכה אחד בנושא שבו השימוש בכלי לא נמצא אפקטיבי לאכיפת צווי הרחקה.<sup>17</sup>

## 9) לחצני מצוקה – בחלק מהמדינות החלו לאחרונה בפיילוט של מתן 'כרטיס

מצוקה' לנשים הסובלות מאלימות במשפחה והתקנת מערכת תיעוד וידאו בביתן. באירוע מצוקה לוחצים על הכרטיס או שוברים אותו, ואז מתקבלת

---

<sup>16</sup> Domestic Violence: Are Federal Programs helping to curb Abuse, *CQ Researcher* 11/2013, Vol. 23 Issue 41.

<sup>17</sup> Legislative council - Standing committee on social issues, *Domestic violence trends and issues in nsw, report 46 August 2012.*

הודעה במוקד ומופעל צילום. מטרת הצילום להוות הוכחה שנעשתה הפרה של צו הרחקה.<sup>18</sup>

(10) אפליקציה - הפעלת אפליקציה לפניות חירום למשטרה בספרד. בנובמבר 2015 הועלתה באפליקציה זו אפשרות לדיווח למשטרה על אירוע אלמ"ב.<sup>19</sup>

(11) טלפון ישיר - קו טלפון אשר מחובר ישירות למוקד המשטרה, בהרמת השפופרת מגיעים למוקד המשטרה (נעשה שימוש ב-seiena saint denis), ובאנגליה ישנו מכשיר טלפון ייעודי אשר נפגעות אלמ"ב מקבלות מהמשטרה.<sup>20</sup>

(12) מוקד מידע וסיוע - מוקד הפועל 24/7 המספק לנפגעי אלמ"ב מידע ותמיכה ומפנה למוקדי סיוע וחירום בעת הצורך.

(13) מיגון פיזי - הפעלת שירות 'National Home Safety Service' בניו זילנד. השירות מספק התקנת אמצעי מיגון בבית, אזעקה, תאורת ביטחון, החלפת דלתות זכוכית לדלתות פלדה, החלפת מנעולים, תיקון חלונות וחיבור הקרבנות לגורמי סיוע. השאיפה היא לסייע ל-400 בתי נפגעות בשנה, וכך לאפשר המשך מגורים בטוחים בבית (גם במידה שיש הפרה של צו הרחקה) בעיקר באזורים שאין בהם מקלטים.<sup>21</sup>

(14) ליווי למפגש עם הילדים - אירועים רבים של אלימות במשפחה מתרחשים בזמן שההורה התוקפן פוגש את ילדיו ותוקף את בת הזוג לשעבר. לשם כך הוקם בצרפת שירות אשר מלווה את הילדים לפגישה ומונע את הצורך במפגש הטעון.

---

<sup>18</sup> כתבה : <http://www.abc.net.au/news/2015-05-01/cctv-duress-alarms-part-of-family-violence-prevention-trial/6436704>

<sup>19</sup> אתר משרד הפנים של ספרד : [http://www.interior.gob.es/prensa/noticias/-/asset\\_publisher/GHU8Ap6ztgsg/content/id/5142557](http://www.interior.gob.es/prensa/noticias/-/asset_publisher/GHU8Ap6ztgsg/content/id/5142557)

<sup>20</sup> Postnote 515 "policing Domestic Violence" Dec 2015: <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/POST-PN-0515/POST-PN-0515.pdf>

<sup>21</sup> אתר משרד המשפטים ניו זילנד : <http://www.justice.govt.nz/publications/global-publications/j/justice-matters/issue-01-december-2015/addressing-family-violence#service>

(15) ניהול ידע ומחקר מלווה -

i. הקמת 'מצפה פשיעה לתחום האלימות המגדרית', האוסף מידע ומדווח באופן שנתי על אודות תופעת האלימות במשפחה (מקרי מוות, תלונות, שפיטה, פיקוח אלקטרוני).<sup>22</sup>

ii. פיתוח מדד אלימות במשפחה, אשר ישפר את איסוף המידע ויספק תמונת מצב כוללת על אודות האלימות במשפחה.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> אתר אלמ"ב הממשלתי בספרד :

<http://www.violenciagenero.msssi.gob.es/en/violenciaEnCifras/macroencuesta2015/Macroencuesta2015/home.htm>

<sup>23</sup> דיווח ממשלת ויקטוריה לוועדת האלימות במשפחה : <https://4a5b508b5f92124e39ff-ccd8d0b92a93a9c1ab1bc91ad6c9bfdb.ssl.cf4.rackcdn.com/2015/06/Government-Submission-for-Royal-Commission-into-Family-Violence.pdf>

## פרק ד' - סקירה משפטית

### ד.1. כלים במשפט האזרחי

#### א) חוק למניעת אלימות במשפחה, תשנ"א-1991 -

חוק המאפשר לנפגע אלימות במשפחה קבלת סעד נגיש ומהיר של צו ההגנה מפני בן המשפחה הפוגע. מעין מתן עזרה ראשונה לנפגע האלימות במשפחה.

##### i. סעיף 1 לחוק - כולל הגדרה רחבה למושג 'בן משפחה':

"לרבות מי שהיה בן משפחה בעבר והוא אחד מאלה:  
(1) בן זוג, הורה או בן זוג של הורה, הורה של בן זוג או בן זוגו של ההורה, סב או סבתא, צאצא או צאצא של בן זוג, אח או אחות, גיס או גיסה, דוד או דודה, אחיין או אחיינית  
(2) מי שאחראי לצרכי מחייתו, בריאותו, חינוכו או שלומו של קטין או חסר ישע המתגורר עמו, וקטין או חסר ישע המתגורר עם מי שאחראי עליו כאמור."

כאמור, הגדרת בן משפחה בחוק זה רחבה עד מאוד וכוללת אף בני משפחה ממעגל שני, וכל זאת ללא סייג של גיל. אולם אם מוגשת בקשה למתן צו הגנה מפני קטין, ישנן הוראות מיוחדות להתנהלות ההליך בהתאם לקבוע בסעיף 3א לחוק.

##### ii. סעיף 2 לחוק - צו ההגנה -

i. בית המשפט רשאי לתת צו האוסר על אדם לעשות את כל הפעולות המפורטות בסעיף או את חלקן או לקבוע להן תנאים, בין היתר: איסור להתקרב לדירה שבה מתגורר בן המשפחה הנפגע או איסור להטרידו בכל מקום.

ii. במקביל לחיוב בצו, ככלל ייאסר על המחויב בצו להחזיק או לשאת נשק, למעט אם בית המשפט התיר זאת בתנאים מסוימים.

iii. בית המשפט רשאי לתת את הצו הראשוני במעמד צד אחד.

**iii. סעיף 3 לחוק – התנאים למתן צו הגנה -**

- i. בית המשפט רשאי לתת צו הגנה מפני אדם אם ראה כי נתקיים אחד מאלה:
- (1) בסמוך לפני הגשת הבקשה נהג באלימות בבן משפחתו, ביצע בו עבירת מין או כלא אותו שלא כדין.
  - (2) התנהגותו נותנת בסיס סביר להניח כי הוא מהווה סכנה גופנית ממשית לבן משפחתו או שהוא עלול לבצע בו עבירת מין.
  - (3) התעלל בבן משפחתו התעללות נפשית מתמשכת, או התנהג באופן שאינו מאפשר לבן משפחתו ניהול סביר ותקין של חייו.
- ii. הגדרת ההתנהגויות המפורטות בסעיף פורשו בפסיקת בית המשפט לאורך השנים.

**iv. סעיף 11א לחוק למניעת אלימות במשפחה - חובת יידוע -**

- i. הסעיף עוסק בחובת יידוע המוטלת על אנשי מקצוע המפורטים בסעיף אשר עקב טיפול או ייעוץ שנתנו לאדם במסגרת עיסוקם היה להם יסוד סביר לחשוב כי זה מקרוב נעברה עבירה במטופל ע"י בן זוג בהווה או בעבר.
- ii. חובת היידוע הנה על אודות אפשרות פנייה למשטרה או לשירותי הרווחה, וכן על חובת מסירת פרטי התקשרות של הגופים האמורים הקרובים למקום מגורי המטופל.
- iii. מכוח חובת יידוע זו תוקנו תקנות שונות ליידוע, כאמור, על ידי אנשי המקצועות השונים.
- iv. "אנשי מקצוע" בסעיף 11א לחוק הם: רופא, אחות, עובד חינוך, עובד סוציאלי, שוטר, פסיכולוג, קרימינולוג קליני, עוסק במקצוע פרה-רפואי, עורך דין, איש דת או טוען רבני.
- v. פנייה ל"שירותי הרווחה" לעניין סעיף 11א לחוק - משמע פנייה למחלקה לשירותים חברתיים או למרכז לטיפול ולמניעת אלימות במשפחה מטעם המחלקה לשירותים חברתיים.



**(ב) חוק מניעת הטרדה מאיימת, תשס"ב-2011 (להלן חוק מניעת הטרדה מאיימת) -**

- (1) **מטרת החוק (סעיף 1 לחוק)** – "הגנה על אדם מפני פגיעה בשלוות חייו, בפרטיותו, בחירותו או בגופו בידי אדם אחר שנקט נגדו הטרדה מאיימת או שפגע בגופו".
- (2) **מהי הטרדה מאיימת (סעיף 2 לחוק)** – "הטרדתו של אדם בידי אחר בכל דרך שהיא או נקיטת איומים כלפיו, בנסיבות הנותנות בסיס סביר להניח כי המטריד או המאיים עלול לשוב ולפגוע בשלוות חייו, בפרטיותו או בחירותו של האדם או כי הוא עלול לפגוע בגופו".
- (3) מדובר בדבר חקיקה המהווה כלי בידי כל אדם המוצא עצמו מוטרד על ידי מאן דהוא ולא רק על ידי בן משפחה. לצד זאת, החוק מהווה מעין דבר חקיקה משלים לחוק המסוים של מניעת אלימות במשפחה.
- (4) בית המשפט הדין בבקשה למתן צו הגנה לפי הוראות חוק למניעת אלימות במשפחה רשאי לתת גם צו מניעת הטרדה מאיימת לאדם, לעניין בן משפחתו, כהגדרתו בחוק למניעת אלימות במשפחה, וזאת בהתאם להוראות חוק מניעת הטרדה מאיימת.
- (5) המטרייה בחוק מניעת הטרדה מאיימת דומה לזו שבחוק למניעת אלימות במשפחה הן מבחינת מהות הצו והן מבחינת סדרי הדין (כך למשל, גם צו ראשוני יכול להינתן במעמד צד אחד מכוח חוק זה).
- (6) **האיסורים שאפשר שיוטלו בצו ההגנה לפי חוק מניעת הטרדה מאיימת (הקבועים בסעיף 5 לחוק) נרחבים מעט יותר מהאיסורים שאפשר להטיל לפי החוק למניעת אלימות במשפחה, למשל, איסור לבלוש אחר הנפגע, לארוב לו, להתחקות אחר תנועותיו או מעשיו או לפגוע בפרטיותו בכל דרך אחרת; איסור ליצור כל קשר עם הנפגע בעל-פה, בכתב או בכל אמצעי אחר; איסור להימצא במרחק מסוים לא רק מדירתו של הנפגע (איסור שאפשר שיוטל גם מכוח החוק למניעת אלימות במשפחה) כי אם גם מרכבו, ממקום עבודתו, ממקום לימודיו או ממקום אחר שהנפגע נוהג להימצא בו בקביעות.**

## ד.2. כלים במשפט פלילי

### א) הפרת צו הגנה –

הפרת צו הגנה (הצו הניתן על פי החוק למניעת אלימות במשפחה או החוק למניעת הטרדה מאיימת) מהווה עבירה לפי סעיף 287 לחוק העונשין, ובמקרים מסוימים מקנה סמכות לשוטר לעצור את המפר.

### ב) סעיף 7(ב) לחוק למניעת אלימות במשפחה –

הוגשה תלונה במשטרה על הפרת צו הכולל איסור להיכנס לדירת מגורי בן המשפחה או איסור להימצא בתחום מרחק מסוים מהדירה – רשאי שוטר לעצור את המפר.

### ג) סעיף 8(א) לחוק מניעת הטרדה מאיימת –

הוגשה תלונה במשטרה על הפרת צו מניעת הטרדה מאיימת, רשאי שוטר לעצור את המפר.

ד) בשני חוקים אלה לא תהיה זו הגנה טובה למי שהפר צו הגנה שבני משפחתו לא עמדו על קיומו או על הפעלת הוראות החוק בשל הפרתו.

### ה) עבירות שונות בחוק העונשין תשל"ז-1977 (להלן חוק העונשין) -

1) עבירות אלימות פיזית ואלימות מינית - עבירות אלימות פיזית ועבירות אלימות מינית מצויות בפרק י' לחוק העונשין, הן בפגיעות בגוף.

2) עבירות בתחום האלימות הפיזית מעוגנות בשלל עבירות כדוגמת עבירת ההריגה (סעיף 298 לחוק העונשין), עבירת הרצח (סעיף 300 לחוק העונשין), עבירת חבלה חמורה (סעיף 333 לחוק העונשין), עבירת הפציעה (סעיף 334 לחוק העונשין) ועבירות התקיפה (סעיף 378 לחוק העונשין), **ולגבי חלק מהעבירות קבועה נסיבה מחמירה ביחס לעבירה המבוצעת כלפי בן משפחה, כהגדרתו בסעיף, כדוגמת סעיף 382(ב) לחוק העונשין - תקיפה בנסיבות מחמירות (תקיפת בן משפחה) - שעונשה הוא כפל העונש הקבוע לעבירת התקיפה.**

3) הגדרת 'בן משפחה' בסעיף 382(ב) לחוק העונשין - לרבות מי שהיה בן משפחתו בעבר, בן זוג - לרבות ידוע בציבור - וכן קטין או חסר ישע שעליו אחראי עובר העבירה.

4) עבירות אלימות מינית מעוגנות בסימן ה' לפרק י' לחוק העונשין, העוסק בעבירות מין, כדוגמת עבירות האינוס (סעיף 345 לחוק העונשין), מעשה סדום (סעיף 347 לחוק העונשין) ומעשה מגונה (סעיף 348 לחוק העונשין).

5) נוסף על כך סעיף 351 לחוק העונשין קובע ענישה מחמירה על עבירות מין (אינוס, מעשה סדום ומעשה מגונה) שנעברו בקטין שהוא בן משפחה או בחסר ישע על ידי האחראי עליו, וזאת ביחס לעונשים הקובעים על אותן העבירות אם נעברו כלפי אדם שאינו בן משפחה או חסר ישע כאמור.

6) עבירות של פגיעה בקטינים ובחסרי ישע מעוגנות בסימן ו'1 לפרק י' לחוק העונשין. כאשר הפגיעה נעשית בידי אחראי (כולל הורה או בן משפחה), הדבר מהווה נסיבה מחמירה לעבירה, והעונש בגין העבירה חמור יותר.

7) סעיף 368ב לחוק העונשין - תקיפת קטין או חסר ישע (בידי אחראי = נסיבה מחמירה).

8) סעיף 368ג לחוק העונשין - התעללות (גופנית, נפשית או מינית) בקטין או בחסר ישע (בידי אחראי = נסיבה מחמירה).

9) סעיף 368ד לחוק העונשין - קיימת חובת דיווח על עבירת אלימות או מין (העבירות המנויות בחוק) שנעברה בקטין או בחסר ישע כאשר מבצע העבירה הוא האחראי על הקטין או חסר הישע, כמפורט בסעיף. יש להעביר את הדיווח למשטרה או לעובד סוציאלי שמונה על-פי חוק (כאשר קיים עדכון הדדי בין הרשויות על אודות דיווחים על פי סעיף זה).

10) הגדרת "אחראי על קטין או חסר ישע" בסימן ו'1 לחוק העונשין:

i. "1) הורה או מי שעליו האחריות לצרכי מחייתו, לבריאותו, לחינוכו או לשלמו של קטין או של חסר ישע מכוח דין, החלטה שיפוטית, חוזה מפורש או מכללא, או מי שעליו האחריות, כאמור, לקטין או לחסר ישע מחמת מעשה כשר או אסור שלו;

ii. "2) בן משפחה של קטין או של חסר ישע שמלאו לו שמונה עשרה שנים ואיננו חסר ישע, והוא אחד מאלה: בן זוגו של הורה, סבו או סבתו, צאצאו, אחיו או אחותו, גיסו או גיסתו, דודו או דודתו, בן זוגו של אומן וכן הורהו של אומן, צאצאו של אומן, אחיו או אחותו של אומן ובן זוגו של כל אחד מאלה..."

iii. הגדרת "חסר ישע" בסימן ו'1 לחוק העונשין - "מי שמחמת גילו, מחלתו או מוגבלותו הגופנית או הנפשית, ליקויו השכלי או מכל סיבה אחרת אינו יכול לדאוג לצרכי מחייתו, לבריאותו או לשלמו" - על פי ההגדרה ניתן לומר כי הסעיף חל גם על פגיעה בהורים קשישים אשר מחמת גיל, מחלה או מוגבלות, כאמור, אינם יכולים לדאוג לעצמם ונעזרים בבני משפחתם.

## ו) עבירות אלימות נפשית -

1) בחוק העונשין קיימות עבירות פליליות אשר מהוות בין השאר אמצעי לביצוע התעללות נפשית כגון עבירות הכליאה, הסחיטה והאימים (סעיפים 377, 427, 428 ו-192 לחוק העונשין).

2) עבירה מיוחדת האוסרת התעללות נפשית אינה קיימת ביחס לכל אדם, כי אם רק ביחס לקטין ולחסר ישע – וזאת במסגרת סעיף 368 לחוק העונשין. זאת משום שהמונח "התעללות נפשית" כשלעצמו אינו מגדיר התנהגות ברורה שניתן לקבוע לגבי עבירה פלילית כללית, וככזה אינו עומד בכלל המנחה ביחס לניסוחן של עבירות פליליות על מנת שהעבירה תעלה בקנה אחד עם עיקרון החוקיות במשפט הפלילי, לפיו יש ליידע אדם מבעוד מועד איזו התנהגות מקימה אחריות פלילית. אמנם בעניינם של קטינים וחסרי ישע נקבעה עבירה כזו, אך אוכלוסיות אלו מובחנות מכלל הציבור כאוכלוסיות פגיעות וחלשות הזקוקות להגנה מוגברת על ידי החברה.

ז) חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים) תשנ"ו-1996 (להלן חוק המעצרים) -

1) סעיף 21(א)(1)(ג)(5) לחוק המעצרים – עבירת אלימות במשפחה היא אחת מעילות המעצר הסטטוטוריות עד תום ההליכים המשפטיים. לפיכך כאשר נאשם מואשם בעבירת אלימות בבן משפחה (על פי הגדרתו בחוק למניעת אלימות במשפחה, תשנ"א-1991), חזקה כי מתקיימת עילת המסוכנות (קיים יסוד סביר לחשש שהנאשם יסכן את ביטחונו של אדם), אלא אם כן הוכיח הנאשם אחרת. כך שכאשר קיימות ראיות להוכחת אשמתו של הנאשם ובהינתן חזקת המסוכנות ובהעדר חלופת מעצר שתאיין את מסוכנותו – יורה בית המשפט על מעצרו של הנאשם עד לתום ההליכים המשפטיים נגדו.

2) סעיף 22ב(ב)(1) לחוק המעצרים – לא ניתן להטיל מעצר בפיקוח אלקטרוני חלף מעצר מאחורי סורג ובריח על נאשם שהואשם בעבירת אלימות בבן משפחה. אלא אם שוכנע בית המשפט מטעמים מיוחדים שיירשמו כי בשל נסיבות ביצוע העבירה או נסיבותיו המיוחדות של הנאשם ניתן להסתפק במעצר בפיקוח אלקטרוני.

(ח) חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב] תשמ"ב-1982 (להלן החסד"פ) -

1) סעיף 59א לחסד"פ - החלטה שלא לחקור בעבירות מין או אלימות כלפי בן

זוג -

i. בקשת מתלונן שלא לחקור עבירת מין או אלימות שביצע כלפיו בן זוגו לא תהווה כשלעצמה סיבה יחידה להחלטה שלא לחקור.

ii. הגדרת "בן זוג" בסעיף זה – "מי שמקיים או שקיים מערכת יחסים זוגית".

iii. אם בקשת המתלונן שלא לחקור מהווה סיבה מבין הסיבות להחלטה שלא לחקור, ההחלטה שלא לחקור תהיה באישור קצין אגף חקירות מרחבי.

2) בטרם קבלת החלטה שלא לחקור ניתן להפנות את המתלונן, את בן זוגו או את שניהם, בהסכמתו של כל אחד מהם, למרכז לטיפול ולמניעת אלימות במשפחה שברשות המקומית שבה הוגשה התלונה.

3) המרכז לטיפול ולמניעת אלימות במשפחה יעביר דיווח לקצין המשטרה שהפנה את המתלונן או בן זוגו או שניהם למרכז. הדיווח יתייחס למסוכנות בן זוגו של המתלונן כלפי המתלונן ויתבסס על המידע שבידי המרכז ויכול לשמש את המשטרה בקבלת החלטה לחקור או לא לחקור.

4) סעיף 62א לחסד"פ - סגירת תיק בעבירת מין או אלימות כלפי בן זוג -

i. בקשת מתלונן שלא להעמיד לדין את בן זוגו בעבירת מין או אלימות שביצע כלפיו לא תהווה כשלעצמה סיבה יחידה להחלטה לסגירת תיק החקירה.

ii. הליך דומה להליך קבלת החלטה שלא לחקור בהתאם לסעיף 59א לחסד"פ הנ"ל - כאשר ישנן סיבות נוספות שלא להעמיד לדין לבד מבקשת המתלונן, בטרם יחליט על סגירת התיק רשאי התובע להפנות את המתלונן, את בן זוגו או את שניהם בהסכמת כל אחד מהם למרכז לטיפול ולמניעת אלימות במשפחה (כאמור בסעיף 59א לחסד"פ בעניין החלטה שלא לחקור). ואם פנו - יעביר המרכז לתובע דיווח שיתייחס למסוכנות בן זוגו של המתלונן כלפי המתלונן. הדיווח יכול לשמש את התובע בקבלת החלטה על הגשת כתב אישום או על סגירת התיק.

ט) סעיף 86 לחוק העונשין תשל"ז-1977 - טיפול באלימות במשפחה -

- 1) אדם שהורשע או שנקבע שביצע את העבירה מבלי שהורשע, ונוכח בית המשפט כי הוא נוהג באלימות כלפי בן משפחתו - בית המשפט רשאי להטיל עליו צו שירות מבחן, שבמסגרתו יעבור הנדון טיפול בקהילה.
- 2) גם לעניין סעיף זה קיימת הגדרה רחבה של "בן משפחה" -  
"לרבות מי שהיה בן משפחתו בעבר והוא אחד מאלה:
  - i. בן זוג, הורה או בן זוג של הורה, הורה של בן זוג או בן זוג של ההורה, סב או סבתא, צאצא או צאצא של בן זוג, אח או אחות, גיס או גיסה, דוד או דודה, אחיין או אחיינית;
  - ii. קטין או חסר ישע, שעובר העבירה אחראי עליו, כהגדרת "אחראי על קטין או חסר ישע" בסעיף 368א;
  - iii. 'בן זוג' - לרבות הידוע בציבור כבן זוגו".

י) פקודת הראיות [נוסח חדש] תשל"א-1971 (להלן פקודת הראיות) -

- 1) עדות בן זוג, הורה, ילד בעבירות אלימות במשפחה – סייג לסייג -
  - i. הכלל המשפטי: הכול כשרים להעיד (סעיף 2 לפקודת הראיות).
  - ii. סייג לכלל: במשפט פלילי אין בן זוג כשר להעיד לחובת בן זוגו ואין הורה וילד כשרים להעיד האחד לחובת משנהו (סעיפים 3 ו-4 לפקודת הראיות).
  - iii. סייג לסייג: הסייגים לא יחולו בעבירות כמפורט בפקודה – שאז ישנה אפשרות לבן זוג להעיד לחובת בן זוגו ולהורה וילד – האחד לחובת משנהו.
  - iv. עדות מותרת – סעיף 5 לפקודת הראיות -
    - הסייגים שבסעיפים 3 ו-4 לא יחולו במשפט פלילי בשל אחד מאלה:
      - (1) חבלת גוף או אלימות או איום באחד מאלה;
      - (2) עבירה לפי סעיפים 337 או 362 לחוק העונשין תשל"ז-1977 (להלן – חוק העונשין), או לפי סימן י' בפרק ח' ולפי סימנים ה' או ו'1 בפרק י' לחוק העונשין, שעבר בן זוג נגד בן זוגו, הורה נגד ילדו או ילד נגד הורה; עבירות של הפרת חובתו של הורה או אחראי ובעבירות הזנחת מושגחים.

- (א2) עבירה לפי סעיף 287 לחוק העונשין, לעניין הפרת צו הגנה לפי חוק למניעת אלימות במשפחה תשנ"א–1991, או לעניין הפרת צו שיפוטי אחר לפי כל דין, שעניינו הגנת בן זוגו, ילדו או הורהו של המפר מפניו ;
- (3) עבירה לפי סעיפים 244 עד 246, 249 ו-249א לחוק העונשין, שנעברה בקשר לאחת העבירות המפורטות בסעיף זה ;
- (4) ניסיון לעבור אחת העבירות המפורטות בסעיף זה.

### ד.3. דברי חקיקה נוספים

#### א. חוק סיוע לקטינים נפגעי עבירות מין או אלימות תשס"ח-2008 -

- 1) סעיף 1 לחוק - מטרתו של חוק זה לקבוע את זכותו של קטין נפגע עבירת מין או אלימות לקבלת סיוע ראשוני במרכז סיוע אשר יוחד לעניין זה.
- 2) סעיפים 3 ו-4 לחוק - מכוח חוק זה הוקמו ברחבי הארץ מרכזי סיוע ייעודיים לקטינים נפגעי עבירות מין או אלימות, הכוללים בין היתר חוקר ילדים, חוקר משטרה וגורמים מטפלים, וזאת לצורך מתן סיוע ראשוני בהתאם לצורכי הקטין הנפגע בעניינים אלה:
  - i. אבחון וטיפול רפואי;
  - ii. אבחון וטיפול נפשי;
  - iii. מילוי צרכים גופניים מידיים, לרבות מזון וביגוד;
  - iv. פגישה עם חוקר ילדים, חוקר משטרה, עובד סוציאלי שמונה לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה) התש"ך-1960 או גורם מוסמך אחר לשם הפעלת סמכויות חקירה וטיפול לפי העניין;
  - v. הפניה לשירותי סיוע, בין שהם ניתנים על ידי המדינה ובין שהם ניתנים על ידי גופים לא ממשלתיים, לרבות לשם קבלת ייעוץ משפטי, מדור חירום, ליווי או טיפול ארוך טווח.



# פרק ה' - היקף התופעה בישראל

אלימות במשפחה – התייחסות מתוך מדד האלימות הלאומי<sup>24</sup>

## ה.1. הקדמה

א) אחד מתפקידי הוועדה הוא גיבוש תמונת מצב עדכנית להיקף התופעה. פרק זה מציג את נתוני היקף האלימות במשפחה. המידע וניתוח הנתונים בעבודה הנוכחית נגזרו מתוך נתוני מדד האלימות הלאומי אשר פותח במשרד לביטחון הפנים בשיתוף הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בהתאם להנחיית השר לביטחון הפנים וועדת השרים למאבק באלימות. המדד מהווה כלי למדידת תופעת האלימות, המתעדכן בתום כל שנה קלנדרית (אזרחית) ומתבסס על נתוני אלימות המתקבלים מגופים שונים בישראל.

ב) נתוני מדד האלימות הלאומי מתבססים על שני מאגרי מידע מרכזיים:

i. עבירות אלימות מדווחות שהתקבלו מארבעה גופים ציבוריים - משטרת ישראל, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, משרד הבריאות ואיגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ונפגעי תקיפה מינית בישראל.

ii. לשם קבלת אומדן של היקף עבירות האלימות שאינן מדווחות לגורמים הממוסדים לעיל, מתבסס המדד גם על סקרי נפגעי עבירה מהשנים 2008, 2009 ו-2012, על הסקר החברתי של הלמ"ס ועל סקרי ניטור אלימות של משרד החינוך. החל מהשנה מתבסס מדד האלימות גם על סקר ביטחון אישי, אשר ערכה ותערוך בכל שנה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

ג) כמו כן עבודה זו תתבסס על שני מקורות מידע נוספים: האחד, ממצאי סקר שערכה מחלקת המחקר של המשרד לביטחון הפנים במהלך שנת 2015, ובו נבדק היקף האלימות אצל בני נוער בני 12-18 ונבחנה בין השאר ההיפגעות מאלימות במשפחה. והשני, מחקר טראיינה, שערך המרכז לחקר החברה באוניברסיטת חיפה בשיתוף משרד החינוך בשנים 2011-2013, ובו נבחן היקף תופעת ההתעללות והפגיעה בילדים ובבני נוער בישראל לרבות היפגעות מאלימות במשפחה.

<sup>24</sup> מדד אלימות לאומי 2015, המשרד לביטחון הפנים, אוקטובר 2015.

## ה.2. הגדרת 'אלימות במשפחה' במדד האלימות הלאומי

א) הגדרת האלימות במשפחה נתונה לפרשנויות רבות: אלימות יכולה להתייחס לפגיעה פיזית, אך גם להיבטים של הטרדות ואיומים, מניעה כלכלית ואלימות נפשית על מגוון סוגיה. בשנת 2002 פרסם ארגון הבריאות העולמי דו"ח מקיף על אלימות, ובו הועלה הקושי המרכזי בגיבוש הסכמה על הגדרה אחידה לאלימות. המחברים ציינו שהקושי נובע מכך שאלימות היא תופעה חברתית בעלת גבולות נורמטיביים משתנים ותלויי מקום, זמן ותרבות. לכן, בסופו של דבר, גיבש צוות החוקרים הגדרה רחבה למדיי למושג 'אלימות':

"שימוש מודע בכוח פיזי ממשי או מרומז (או בעוצמה ממשית או מרומזת) כלפי העצמי, כלפי אדם אחר, כלפי קבוצה או קהילה, המוביל (או בהסתברות גבוהה להוביל) לפגיעה, למוות, לנזק פסיכולוגי, לעיכוב בהתפתחות או לחסך משמעותי".

ב) בשנים האחרונות המשרד לסמים ואלימות של האו"ם (UNODC) פועל רבות ליצירת הגדרות לסיווג בינלאומי של נתוני פשיעה למטרות סטטיסטיות.<sup>25</sup> בתהליך התייעוד נדרש לאפיין את העבירות על בסיס כמה קריטריונים, כגון: מטרת העבירה, ההשפעה על הקרבן, דרך הפעולה של הפשע, המוטיבציה לפשע, חומרת העבירה. כמו כן על כל עבירה להיות מקושרת לקרבן ולעברייך ולכלול פרטים מאפיינים של שניהם ופרטים הנוגעים לקרבה ביניהם.

ג) האיחוד האירופי קיבל את מסקנות האו"ם לגבי סיווג האלימות. בדו"ח שהוצג בשנת 2012 המליץ האיחוד להרחיב את רשימת העבירות, להפחית את רמת המדרוג ולהציג קטגוריות אלימות הומוגניות. כמו כן עמדו כותבי הדו"ח על הצגת קווים מנחים לבחינת עבירות לא שגרתיות.<sup>26</sup>

ד) בעבודה זו אנו מציגים את הנתונים הרחבים ביותר לאלימות במשפחה הכוללים את הזיקות בין העברייך והקרבן - אלימות בין בני זוג ואלימות במשפחה הגרעינית (בנים/בנות, אחים/אחיות והורים) - בהתייחסות לנתונים מהגופים האלה: משרד הבריאות, משרד הרווחה והשירותים החברתיים ומשטרת ישראל. כאמור, נתוני משטרת ישראל יוצגו בפילוח לסיווגי העבירות שהגדיר האו"ם ואימץ האיחוד האירופאי.

<sup>25</sup>Economic and Social Council, Report of the United Nations Office on Drugs and Crime on the International Classification of Crime for Statistical Purposes, December 2014.

<sup>26</sup>EU – Communication from the commission to the European parliament and the council, "Measuring Crime in the EU: Statistics Action Plan 2011- 2015", 2012.

### ה.3. נתוני משרד הבריאות

א) משרד הבריאות עורך איסוף נתונים החל משנת 1998 על איתור נפגעי אלימות במשפחה ונפגעי תקיפה מינית במערכת הבריאות (עד שנת 2006 מבתי חולים בלבד והחל משנת 2007 מקופות חולים ומטיפות חלב). המאגר בודק אירועים מדווחים ללא תעודות זהות<sup>27</sup>. בשנת 2007 נעשו שינויים בטופס הדיווח, לכן חסרים נתונים של חלק מבתי החולים או שנערך תיעוד חלקי בחלק משנים. משום כך אין אחידות בתיעוד המצרפי של הנתונים. כמו כן כיוון שהנתונים הם ברמה המצרפית, לא ניתן לדעת אלו מהמטופלים (למשל, מטופלים שעברו תקיפה פיזית או מטופלים שעברו התעללות נפשית) הופנו לגורם מטפל. בדומה לתהליך התיעוד במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, גם במשרד הבריאות נתון רישום מקרי האלימות להחלטת הסובייקטיבית של הגורם המקצועי. קובץ הנתונים אינו מכיל את הפרטים האישיים של המטופל שנפגע, לכן אי אפשר לערוך הצלבה של פרטי תעודת הזהות עם נתוני המשטרה ונתוני הרווחה.

ב) בשל העובדה שבחלק מהשנים חלק מבתי החולים לא נבחנו<sup>28</sup>, לא ניתן להציג מגמות של סך הפגיעות שתועדו במערכת הבריאות בשל הטיה מובנית. עם זאת, הנתונים יכולים לעזור לתיאור תופעת האלימות, להבנת חומרת הפגיעה של עבירות אלימות (כאלו שהובלו לטיפול בבתי החולים), לאפיון הגורם הפוגע ולכימות ההפניות להמשך טיפול.

ג) נתוני מערכת הבריאות מסווגים לסוגים שונים של עבירות ובהם: תקיפה אלימה, הטרדה מאיימת, תקיפות מיניות, התעללות נפשית, הזנחה, התעמרות כלכלית או מניעת זכויות. בשנים 2007-2014 תועדו בבתי החולים 3,858 מקרים בממוצע בשנה. כ-75% מהם (2,860) משויכים לעבירות אלימות, שהם פחות מחצי אחוז מאומדן כלל עבירות האלימות שעלה מסקר ביטחון אישי לשנת 2014 (אומדן של כ-574,000 פגיעות אלימות הכוללות גם פגיעות מיניות)<sup>29</sup>.

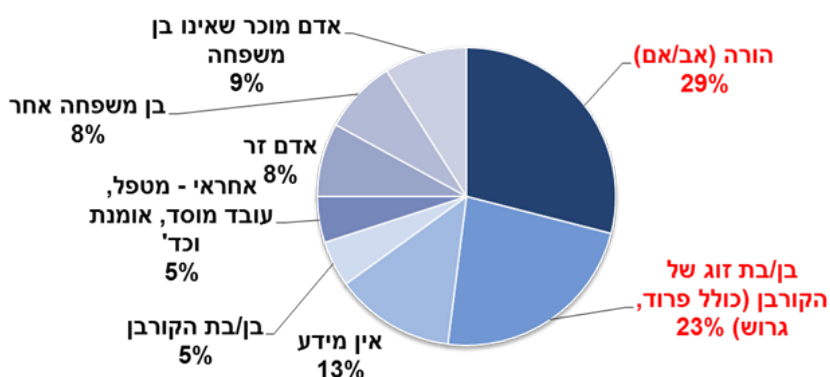
<sup>27</sup> מאגר מידע על איתור נפגעי אלימות במשפחה במערכת הבריאות – ריכוז ועיבוד המחלקה לטיפול באלימות במשפחה ותקיפה מינית, שירות ארצי לעו"ס משרד הבריאות.

<sup>28</sup> בתי החולים הם: איכילוב, אסף הרופא, בני ציון, ברזילי, הלל יפה, העמק, וולפסון, יוספטל, לניאדו, מאיר, סורוקה, הדסה עין כרם, פוריה, קפלן, שרון, רמב"ם ושניידר. בשנת 2014 תועדו ב-17 בתי חולים אלו כ-76% מסך המקרים שתועדו בכלל בתי החולים.

<sup>29</sup> ראה מדד אלימות לאומי 2015, המשרד לביטחון הפנים, אוקטובר 2015.

(ד) תרשים מס' 1 מציג את התפלגות הגורמים הפוגעים בהתאם לנתוני משרד הבריאות לשנים 2014-2007 :

#### תרשים מס' 1: התפלגות הגורמים הפוגעים בשנים 2014-2007



מקור: עיבודים של מחלקת מחקר לנתוני משרד הבריאות.

מתרשים מס' 1 עולה שהורים הם הגורמים לחלק ניכר (29%) מהפגיעות המאותרות בבתי החולים. בני זוג (כולל פרוד וגרוש) אחראיים לכ-23% מהפגיעות, בן או בת הקרובן אחראיים לכ-5% מהפגיעות, ואילו בן משפחה אחר (שאינו בן המשפחה הגרעינית) אחראי ל-8% מהפגיעות.

#### ה.4. נתוני משרד הרווחה והשירותים החברתיים

(א) קובץ נתוני היסוד של משרד הרווחה כולל את הפונים למחלקות לשירותים חברתיים, ובאמצעותו נאספים נתונים לגבי המטופלים בשירותי הרווחה. הקובץ מכיל רשומות של משפחות המתועדות ברשויות המקומיות, כאשר לבן משפחה אחד לפחות הוגדרה נזקקות כלשהי על ידי העובד הסוציאלי הממונה על התיק (החלטה סובייקטיבית).

(ב) נזקקות היא הקריטריון לפניית הפרט לשירותים חברתיים. לכל משפחה או אדם השוהים בטיפול משרד הרווחה נפתח תיק שבו מרוכזים פרטיו האישיים ופרטי בני משפחתו (כפי שדיווחו עליהם). העובד הסוציאלי קובע לכל אדם הפונה נזקקות עיקרית ונזקקות משנית. משרד הרווחה מטפל במגוון סוגי נזקקות, ובהם גם אירועי אלימות. המשרד מסווג נזקקות עקב אלימות לארבע קבוצות:

אלימות נגד נשים בלבד; אלימות נגד ילדים בלבד; אלימות במשפחה בלבד;  
אלימות במשפחה ונגד נשים.<sup>30 31</sup>

ג) קובץ נתוני היסוד הוא קובץ "מצטבר" - למסד הנתונים הבסיסי מתווספים רישומים במהלך השנים, אבל פרטים שאינם נמצאים עוד בטיפול המשרד נמחקים מהקובץ. המאגר כולל נתונים דמוגרפיים על הפרט ועל בני משפחתו (מספר תעודת זהות, מגדר, גיל, מצב משפחתי, דת) וכן גם תאריך הפנייה הראשונה לשירותי הרווחה. הבעיה העיקרית בקובץ נתוני היסוד היא שאין אבחנה בין הקרבנות של מקרי האלימות ובין שאר בני המשפחה.

ד) נתוני משרד הרווחה יכולים לתרום להבנת המגמה של מספר נפגעי האלימות המוכרים למשרד ומקבלים את שירותיו יחד עם בני משפחותיהם. במיוחד מעניינת המגמה של הנזקקויות החדשות בכל שנה וחלוקתן לסוגי הנזקקות השונים (אלימות נגד נשים, אלימות נגד ילדים, אלימות במשפחה). יש לציין כי ועדה משרדית במשרד הרווחה והשירותים חברתיים בשיתוף לשכות הרווחה ברשויות המקומיות יזמה את שינוי הרישום ועדכון, וזאת במטרה לגבש רשימת נזקקויות חדשה המשקפת את כלל צורכי הפונים לשירותי הרווחה.

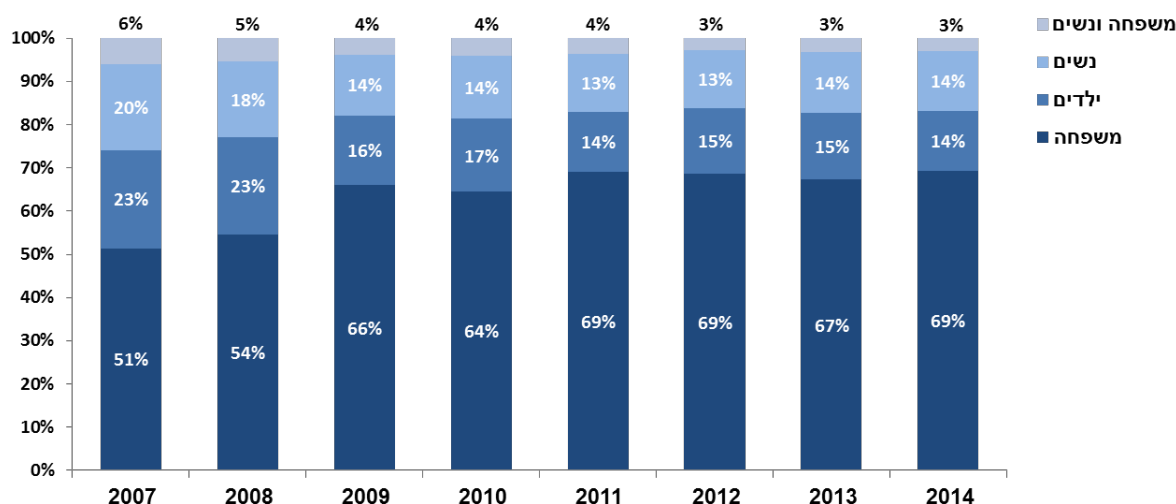
---

<sup>30</sup> בהקשר זה יצוין כי משרד הרווחה מצוי בתהליך של רשימת הנזקקויות הקיימות. הרשימה החדשה תאפשר רישום מדויק ומובחן יותר של נזקקויות ומאפיינים.

<sup>31</sup> במקרים של נזקקות נגד נשים או נזקקות במשפחה, שיש בהן נזקקות עיקרית וגם נזקקות משנית, כוללות הנזקקויות גם ילדים.

תרשים מס' 2 מציג את התפלגות סוגי הנזקקות מסוג אלימות לאורך השנים משנת 2007 ועד לשנת 2014.

**תרשים מס' 2: התפלגות סוגי הנזקקות בעבור נזקקויות חדשות מסוג אלימות בשנים 2014-2007**



מקור: עיבודים של הלמ"ס ומחלקת מחקר של המשרד לביטחון הפנים לנתוני משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

ה) מתרשים מס' 2 עולה כי בשנים האחרונות עיקר נזקקויות האלימות החדשות נרשמות בשירותי הרווחה כנזקקות של אלימות במשפחה. הנתח של נזקקות האלימות בתוך המשפחה עלה מ-50% לכ-70% מכלל נזקקויות האלימות בשנים 2014-2007 בעיקר על חשבון ירידה בשיעורן היחסי של נזקקויות מסוג אלימות כלפי ילדים וכלפי נשים. בממוצע שנתי נרשמו במשרד הרווחה בשנים 2014-2007 כ-8,600 נזקקויות אלימות חדשות מדי שנה המתווספות לכ-36,000 נזקקויות אלימות קיימות.<sup>32</sup>

<sup>32</sup> ראה: מדד אלימות לאומי 2015, המשרד לביטחון הפנים, אוקטובר 2015.

## ה.5. נתוני משטרת ישראל

א) החל משנת 2007 שונתה שיטת המדידה במשטרת ישראל והחלו להיספר כל העבירות בתיק, כך שכל תיק יכול לכלול מספר בלתי מוגבל של עבירות. בעבור כל עבירה נרשמים הנתונים האלה: שנת התלונה; שנת העבירה; מקום ביצוע העבירה; מספר הקרבנות; העבריינים הקשורים אל העבירה והפרטים הדמוגרפים שלהם (תאריך לידה, מוצא, דת, ארץ לידה, מגדר, מצב משפחתי). תיעוד כל עבריון או קרבן יכול להופיע פעמים מספר, הן באותה שנה והן בשנים אחרות בתיק פ.א. (פרטי אירוע) שונה.

ב) בשנת 2014 דווחו למשטרת ישראל 142,189 פגיעות אלימות, מתוכן כ-5,900 עבירות מין. מסקר ביטחון אישי לשנת 2014<sup>33</sup> סקר נפגעי עבירה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מתקבלים ממצאים דומים: כ-145,000 פגיעות אלימות וכ-4,100 פגיעות מיניות דווחו למשטרה. כפי שצוין בהקדמה לפרק זה עבירות האלימות סווגו לחמישה סלים, ואלה מרכיבים יחדיו את מדד האלימות הכללי.

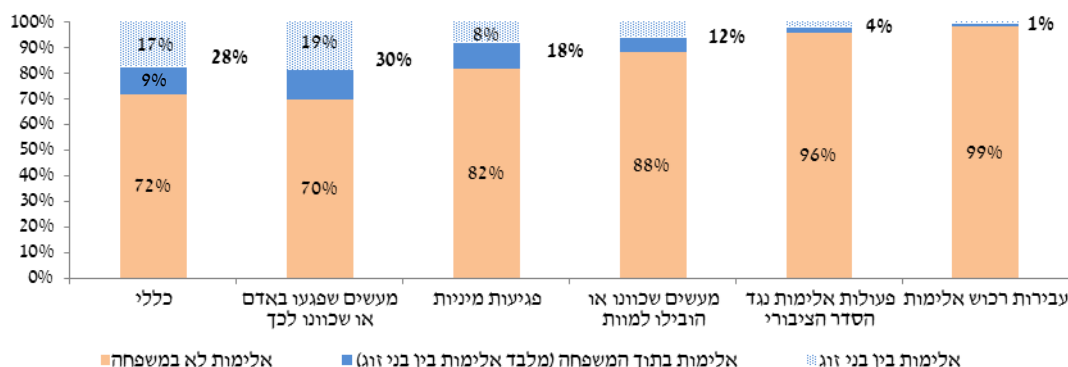
ג) להלן החלוקה לסלים ולסעיפי העבירה בחוק העונשין וסיווגן. חלוקה זו נעשתה כאמור בהתאם להגדרות האו"ם:

- **מעשים שכוונו או הובילו למוות** - רצח וניסיון לרצח, הריגה והמתה.
- **מעשים שפגעו באדם או שכוונו לכך** - תקיפה אלימה או איום לכך, חטיפה, העסקה או החזקה בתנאי עבדות, סחר בבני אדם, סחיטה באיומים, מעשים מסכנים שנעשו במודע, הטרדות לשם הפחדה וגרימת מתחים נפשיים.
- **פגיעה מינית** - אונס, בעילה, מעשה סדום, תקיפה והטרדה מינית.
- **עבירות רכוש אלימות** - שוד, עבירות רכוש תוך איומים.
- **פעולות אלימות נגד הסדר הציבורי** - קטטות, התנהגות פרועה, מהומות ומעשים מגונים במקום ציבורי.

<sup>33</sup> [http://www.cbs.gov.il/webpub/pub/text\\_page.html?publ=114&CYear=2014&CMonth=1](http://www.cbs.gov.il/webpub/pub/text_page.html?publ=114&CYear=2014&CMonth=1)

ד) תרשים מס' 3 - אחוז הפגיעות שבוצעו בתוך המשפחה ועל ידי בני זוג לפי סלי עבירת אלימות לשנת 2014 - מציג את התפלגות פשיעת האלימות.

**תרשים מס' 3: אחוז הפגיעות שבוצעו בתוך המשפחה ועל ידי בני הזוג לפי סלי עבירה - 2014\***



\* עיבודים של מחלקת המחקר של המשרד לביטחון הפנים על נתוני משטרת ישראל.

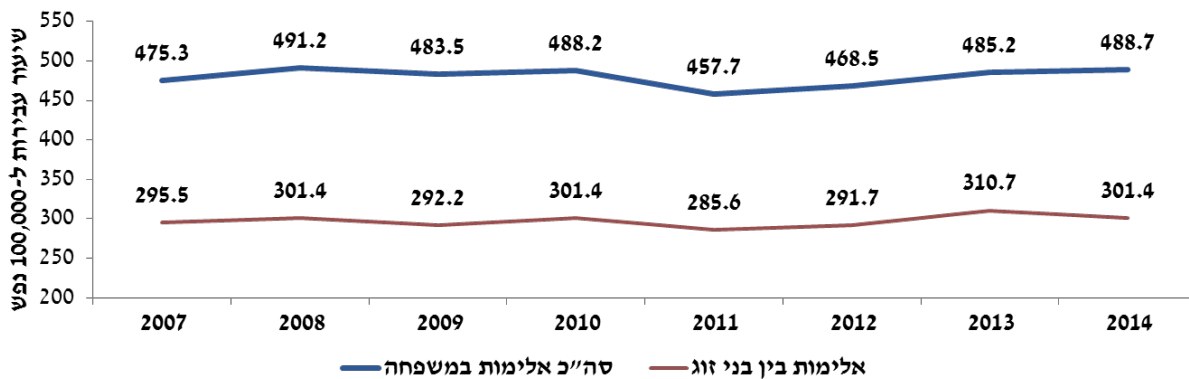
ה) מתרשים מס' 3 עולה כי בשנת 2014 כ-28% מפגיעות האלימות בסך הכול נעשות בתוך המשפחה (סימון בריבוע בצבע אדום), ו-17% נעשות בין בני הזוג. במיוחד בולט השיעור הגבוה של הפגיעות האלימות בתוך המשפחה בסל המעשים שפגעו באדם או שכוונו לכך (30% מהפגיעות בתוך המשפחה ו-19% בין בני הזוג) ובסל הפגיעות המיניות (18% מהפגיעות בתוך המשפחה ו-8% בין בני הזוג).

ו) לפיכך עולה כי אומדן הפגיעות האלימות במשפחה עומד על כ-40 אלף פגיעות בשנת 2014 וכ-24 אלף פגיעות על ידי בני זוג, בהתאם לנתונים אשר נרשמו במשטרה ובחלוקה לסלי העבירות בהתאם להגדרות האו"ם. כ-7,200 פגיעות מיניות בתוך המשפחה, מתוכם כ-320 פגיעות בין בני זוג.



תרשים מס' 4 - שיעור עבירות אלימות במשפחה המדווחות למשטרה ל-100,000 נפש, 2007-2014 - מציג את מגמת האלימות המדווחת למשטרת ישראל באלימות בין בני זוג ובאלימות בתוך המשפחה.

**תרשים מס' 4: שיעור עבירות אלימות במשפחה המדווחות למשטרה ל-100,000 נפש, 2007-2014\***



\* עיבודים של מחלקת המחקר של המשרד לביטחון הפנים על נתוני משטרת ישראל

מתרשים מס' 4 עולה כי בשנת 2014 חלה עלייה של כ-1% בעבירות האלימות במשפחה ל-100,000 נפש לעומת השנה הקודמת, שנת 2013. יחד עם זאת, באותה שנה חלה ירידה של כ-3% בעבירות האלימות בין בני זוג ל-100,000 נפש בהשוואה לשנת 2013. בין שנת 2007 לשנת 2014 נרשמה מגמת עלייה של 3% באלימות במשפחה וכן חלה עלייה של כ-2% בעבירות האלימות בין בני הזוג.

עולה כי בשנת 2014 בסך הכול כ-28% מפגיעות האלימות נעשו בתוך המשפחה (סימון בריבוע בצבע אדום) ו-17% בין בני הזוג. במיוחד בולט השיעור הגבוה של הפגיעות האלימות בתוך המשפחה בסל המעשים שפגעו באדם או שכוונו לכך (30%) מהפגיעות בתוך המשפחה ו-19% בין בני הזוג) ובסל הפגיעות המיניות (18% מהפגיעות בתוך המשפחה ו-8% בין בני הזוג).

לפיכך עולה כי אומדן פגיעות האלימות בתוך המשפחה עומד על כ-40 אלף פגיעות בשנת 2014 וכ-24 אלף פגיעות על ידי בני זוג, בהתאם לנתונים אשר נרשמו במשטרה ובחלוקה לסלי העבירות בהתאם להגדרות האו"ם. כ-7,200 פגיעות מיניות בתוך המשפחה מתוכם כ-320 בין בני זוג.

## ה.6. סקר בקרב בני נוער - 2015

א) בשנה הנוכחית החלה מחלקת המחקר של המשרד לביטחון הפנים בסקר בקרב בני נוער בני 12-18. מטרת הסקר היא לבחון את המעורבות ואת החשיפה של בני נוער לפשיעה ולאלימות בבית הספר, במקומות ציבוריים מחוץ לבית הספר ובבית. הסקר בוחן את המדדים האלה:

- תחושת הביטחון האישי של בני הנוער
- חשיפה לעבירות מסוגים שונים בבית הספר, במקומות ציבוריים, ביישוב ובבית
- דפוסי דיווח של הנחשפים לעבירות לגורמים השונים
- חשיפה לאלכוהול ולסמים
- חשיפה לעבירות ע"י מבוגר בביה"ס
- היכרות עם מדריכי מוגנות וסיירת הורים.

ב) ממצאי הסקר מעלים שתי נקודות עיקריות המשקפות בין השאר אלימות במשפחה:

- מדד החשיפה לעבירות בבית מלמד כי כמחצית מהמשיבים בכלל המדגם (51%) נחשפו במהלך השנה האחרונה באופן אישי לעבירה בביתם.
- 6% מהמשיבים דיווחו על פגיעה פיזית בבית על ידי מבוגר (הורה או מבוגר אחר), העבירות הרווחות הן איומים לפגיעה, איומים במכות ומכות.

ג) יש לציין כי הסקר לא בחן אלימות על ידי הורים, אחים ובני משפחה מפני ששאלה כזו לא הייתה נענית על ידי בני הנוער באופן ישיר.

## ה.7. מחקר טראיינה

המרכז לחקר החברה באוניברסיטת חיפה ומשרד החינוך ערכו בין השנים 2011-2013 מחקר ארצי בהשתתפות כ-10,500 ילדים ובני נוער יהודים וערבים בני 11-17 מכ-250 בתי ספר ברחבי הארץ.

מטרת המחקר היא לבחון את היקף תופעת ההתעללות והפגיעה בילדים ובבני נוער בישראל, לרבות פגיעה מאלימות במשפחה.

בבחינת היקף תופעת התעללות והפגיעה בילדים בישראל במגזר היהודי ובמגזר הערבי עולים הנתונים האלה:

### א. התעללות בקרב אוכלוסיית היהודים בישראל:

1) כמעט מחצית מהילדים, כ-48.5%, דיווחו כי חוו סוג של פגיעה. הפגיעה נחלקת לפגיעה מינית ולפגיעה פיזית.

#### 2) מאפייני הפגיעה המינית:

- i. 17.6% מכלל הילדים דיווחו כי נפגעו מינית
- ii. 46.5% ציינו שהפגיעה אירעה יותר מפעם אחת
- iii. כמעט שליש (29.7%) מהפגיעות המיניות נעשו בתוך המשפחה

#### 3) מאפייני הזנחה פיזית:

- i. 14.3% מכלל הילדים דיווחו כי חוו הזנחה פיזית
- ii. 3.2% מכלל הילדים דיווחו על הזנחה פיזית מצד המבוגרים האחראים עליהם.

### ב. התעללות בקרב אוכלוסיית הערבים בישראל:

1) כ-67.7% מהילדים הערבים דיווחו שחוו פגיעה

#### 2) מאפייני הפגיעה המינית:

- i. 22.3% מהילדים דיווחו כי נפגעו פגיעה מינית
- ii. שני שליש מהילדים שנפגעו פגיעה מינית נפגעו בתוך המשפחה.

#### 3) מאפייני הפגיעה הפיזית:

- i. 27.6% מהילדים נפגעו פיזית
- ii. רוב הילדים שנפגעו פגיעה פיזית, 66.8%, נפגעו בתוך המשפחה.

## ה.8. סקירת הנתונים והמחקר - סיכום

בשנים האחרונות אנו עדים לסיקור תקשורתי נרחב של אירועי אלימות במשפחה בישראל. 'מדד אלימות לאומי לישראל' פותח כדי להתמודד עם העדר מדידה אחידה וכוללת לתופעת האלימות בישראל וכדי לאפשר את הנגשת המידע לציבור. הנתונים המוצגים בפרק זה חושפים את מגוון הנתונים הקיימים והמדווחים להיקף תופעת האלימות במשפחה. כמו כן מעבר להצגת היקף עבירות האלימות במשפחה נועד הפרק הזה לשמש כלי ראשוני לאיסוף נתונים מגופים שונים ולניטורם. נתונים ראשוניים אלו יאפשרו יצירה של שפה משותפת לכל הנוגעים בדבר ויכולים לשמש בסיס לקביעת מדיניות אפקטיבית להתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה וליצירת שיח ציבורי ותקשורתי מבוסס עובדות.

## ה.9. ממצאים עיקריים

לסיכום, בשנים 2007-2014 תועדו בבתי החולים כ-3,860 מקרי אלימות בממוצע שנתי, כאשר על פי תיעוד משרד הבריאות כ-65% מכלל נפגעי האלימות הם בני משפחה (הורים של נפגעים, בני זוג, בנים ובני משפחה אחרים), כלומר בכ-2,500 מקרי אלימות, שהם פחות מחצי אחוז מאומדן כלל עבירות האלימות שעלה מסקר 'הביטחון האישי' לשנת 2014.

על פי תיעוד משרד הרווחה והשירותים החברתיים כ-8,600 נזקקות אלימות בכל שנה מתווספות למאגר הקיים של המשרד, סך הכול 44,600 נזקקות בכל שנה, כולן בתוך המשפחה.

על פי ניתוח נתוני מדד האלימות כ-40,000 אירועי אלימות התרחשו בשנת 2014 בתוך המשפחה (כ-28%), כולם בקרב בני 20 ויותר. כ-30% מהפגיעות בתוך המשפחה וכ-19% מהפגיעות בין בני הזוג מתרחשות בעבירות מסוג "מעשים שפגעו באדם או שכוונו לכך". כ-18% מהפגיעות בתוך המשפחה וכ-8% מהפגיעות בין בני הזוג הן פגיעות מיניות (7,200 פגיעות וכ-320 פגיעות בהתאמה).

בהתאם לנתוני משטרת ישראל חלה בשנת 2014 עלייה של 1% במספר עבירות האלימות במשפחה ל-100,000 נפש בהשוואה לשנה הקודמת, שנת 2013. יחד עם זאת, באותה שנה חלה ירידה של כ-3% במספר עבירות האלימות בין בני זוג ל-100,000 נפש בהשוואה לשנת 2013.

לעומת העולם המערבי, אחוז הפגיעות (המדווחות) בישראל על פי ניתוח הנתונים העוסקים באלימות במשפחה הינו דומה לאלו של בריטניה, של האיחוד האירופאי ושל ארגון הבריאות העולמי (WHO) המפורסמים, ראה פרק ד' במסמך זה.

פרק זה, העוסק באומדן היקף התופעה, מבקש להציג את תופעת האלימות במשפחה על גווניה ולתאר באופן המקיף ביותר ככל שניתן את תיעוד התופעה. לשם כך מופו הגורמים המרכזים, מתעדים וסוקרים את תופעת האלימות במשפחה. יחד עם זאת, יש צורך בשיתוף פעולה קבוע ותדיר בין גורמי התיעוד במשרדים. כך למשל, חלק ניכר מהאלימות במשפחה בין הורים לילדים ולהיפך אינו מתועד בהיקפו המלא. **קיים מחסור בולט באיסוף נתונים שיטתי על אודות הפגיעות ב ילדים ובבני נוער, ולכן קיים קושי באומדן מלא של היקף התופעה.**

## פרק ו' - הטיפול באלימות במשפחה בישראל

המענה לתופעת האלימות במשפחה ניתן כיום על ידי כמה משרדי ממשלה וארגוני מגזר שלישי. למעשה, ניתן לחלק את תחומי המענה לארבעה מאמצי ליבה עיקריים:

**מאמץ המניעה, ההסברה והעלאת המודעות** – מאמץ זה נחלק לשני מרכיבים מרכזיים: האחד, מכלול הפעולות המקדימות שמטרתן צמצום הסבירות לכניסה למעגל האלימות במשפחה. פעולות אלו כוללות שינויים תרבותיים-סוציולוגיים, איתור סימנים מטרימים וצמצום מצבים המעודדים אלימות במשפחה. השני, מכלול הפעולות שמטרתן היא העלאת המודעות לדיווח ולהעברת מידע על מקרי אלימות במשפחה לגורמי האכיפה והטיפול ע"י המעורבים במעגל האלימות במשפחה והמקורבים להם (שכנים, בני משפחה מורחבת וכיו"ב).

**מאמץ האיתור** – מכלול הפעולות לזיהוי משפחות המצויות במצבי סיכון ועלולות להישאב למעגל האלימות במשפחה או שהן כבר מצויות בתוך מעגל זה. על פניו מאמץ זה הוא חלק ממאמץ המניעה והטיפול, אך בשל חשיבותו הרבה הוחלט לבדלו.

**מאמץ האכיפה ומיצוי הדין** – מכלול הפעולות שתכליתן להביא לדין את עוברי העבירה הקשורה בתופעת האלימות במשפחה.

**מאמץ ההגנה, הטיפול והשיקום** – מכלול הפעולות שתכליתן הגנה על נפגעי האלימות המצויים בסיכון גבוה, הוצאת המעורבים ממעגל האלימות במשפחה והחזרתם לחיים נורמטיביים.

בהמשך לכך יוצגו להלן הגופים המרכזיים העוסקים בנושא ותחומי האחריות והעשייה שלהם:

**משרד הרווחה ושירותים המרכזיים** משמש חולייה מרכזית באיתור, במניעה, בטיפול, בהגנה, בשיקום ובסיוע לכל אדם, משפחה וקהילה הנתונים במצבים של משבר זמני או מתמשך מסיבות חברתיות וסוציאליות. המשרד אמון על זיהוי, איתור, טיפול ושיקום של מקרי אלימות במשפחה באמצעות שירותי הרווחה ברשויות המקומיות, עו"ס משטרה, ועדות משותפות עם מערכת הבריאות ושב"ס ובאמצעות שיתופי פעולה עם משרדים אחרים. כמו כן המשרד מציע מענה הגנה בשיתוף ארגונים מן המגזר השלישי.

**הרשות לקידום מעמד האישה** פועלת בין השאר לקידום השוויון בין המינים בישראל, לקידום החינוך, החקיקה והאכיפה בתחום זה, לתיאום בין הגופים העוסקים במעמד האישה בישראל ולקידום הפעילות למניעת אלימות נגד נשים.

**משרד העלייה והקליטה** אחראי לסיוע הניתן על ידי מדינת ישראל לעולים ולתושבים חוזרים המגיעים לישראל. המשרד בשיתוף משרד הרווחה מתקצב ומפעיל את תכנית 'גשרים', המתמקדת במניעה, בהעלאת מודעות ובטיפול בתופעת האלימות במשפחה אצל עולים, בעיקר יוצאי אתיופיה ומדינות חבר העמים לשעבר. התכנית פועלת בכ-30 מרכזים למניעת אלימות במשפחה, ובמסגרתה מועסקים עובדים סוציאליים דוברי רוסית ואמהרית.

**משרד הבריאות** נושא באחריות הממלכתית להבטחת הבריאות של תושבי המדינה לרבות אספקת שירותי בריאות בתחום האשפוז והרפואה. בהקשר זה לאור היותה מערכת אוניברסלית הבאה במגע עם כלל האוכלוסייה, מערכת הבריאות מחזיקה בתפקיד משמעותי בזיהוי ובאיתור נפגעי אלימות במשפחה וכן במציאת ראיות בתחום האלימות במשפחה והתקיפה מינית. מלבד תפקיד הבדיקות הגופניות והנפשיות, מערכת הבריאות אמונה על מתן טיפול רפואי ונפשי לנפגעי אלמ"ב ופגיעה מינית.

**המשרד לביטחון הפנים - משטרת ישראל וגופי המאמץ האזרחי** פועלים לאכיפת החוק, לקיום הסדר הציבורי ולשמירה על ביטחון הנפש והרכוש. בתחום אלימות במשפחה משטרת ישראל אמונה על אכיפת החוקים ועל טיפול בנפגעי עבירות אלימות משפחה כחלק מהטיפול בנפגעי העבירה. פעילות משטרת ישראל בתחום זה נעשית בשיתוף פעולה עם גורמי רווחה, בריאות וטיפול במשרדי ממשלה, רשויות וארגונים, הן בתיאום ובגיבוש המדיניות והן בפעולה המשותפת עם כלל תחנות המשטרה. כמו כן גופי המאמץ האזרחי מפעילים שורה של תכניות למניעת אלימות מגדרית ברשויות המקומיות.

**המשרד לביטחון הפנים - שב"ס** - השירות אמון על שיקום האסירים באמצעות הקניית כלים להובלת שינוי בהתנהגותם ולשיפור יכולתם להיקלט בחברה עם שחרורם. זאת באמצעות מתן מענה בתחום השיקום והחינוך לאסיר לכל אורך מאסרו.

**משרד החינוך** אחראי על מערכת החינוך בישראל לאורך כל רצף הגילים, החל מגיל הגן. בתחום האלימות במשפחה המשרד אמון על הנושאים האלה: חינוך למניעת אלימות נגד נשים ואלימות מינית; איתור וזיהוי משפחות שיש בהן אלימות נגד נשים וקטינים העדים לאלימות במשפחה ולומדים במוסדותיה; מתן הכשרה לצוות בית הספר בנושא איתור וטיפול בקטינים ונוער שנקלעו למעגל האלימות במשפחה וטיפול בנפגעים עצמם באמצעות אגף שפ"י (שירות פסיכולוגי ייעוצי).

**משרד המשפטים** – שר המשפטים הוא השר הממונה על החוק למניעת אלימות במשפחה. במסגרת זו המשרד אמון בין השאר על קידום תיקוני חקיקה לחוק למניעת אלימות במשפחה ולחוקים אחרים [הנוגעים] לנפגעי אלמ"ב, על מתן סיוע משפטי לנפגעי אלמ"ב בבית המשפט לענייני משפחה, תשנ"ה-1995, למי שעומד בתנאי הזכאות הכלכליים המפורטים בתקנות הסיוע המשפטי, התשל"ג-1973. כמו כן בפרקליטות המדינה פועלת יחידת הסיוע לנפגעי עבירה. היחידה גם מלווה בהליך משפטי את הנפגעים או הקרבנות. הנפגעים פונים בשאלות, בקשות הקשורות בניהול התיק עצמו, בסיוע בקבלת מסמכים, במעורבות בהליך המשפטי גופו וגם סיוע בקבלת פיצויים ככל שנפסקים לזכותם של נפגעי העבירה. כמו כן הגשת כתבי אישום נעשית באמצעות הפרקליטות.

**ארגוני מגזר שלישי** – לארגונים שני תפקידים מרכזיים: האחד, פעולות לאספקת שירותים בתחומי המניעה, ההסברה והעלאת המודעות, האיתור הטיפול, ההגנה והשיקום, ולרוב המדינה היא הגורם המממן. השני, קידום שינוי המדיניות באמצעות אספקת מידע תומך החלטות לקובעי המדיניות הממשלתיים, העלאת הנושא לסדר היום הציבורי ולוועדות בכנסת, שיתוף הציבור ויצירת לחץ ציבורי בתחום האלימות במשפחה ופגיעות מיניות. עיקר ארגוני המגזר השלישי הם ארגונים חברתיים בעלי אידאולוגיה הפועלים מתוך חזון ועוסקים במתן שירותים ובקידום שינוי מדיניות (כגון שדולת הנשים ואגוד מרכזי הסיוע). בהקשר זה יצוין כי בשל ריבוי ארגוני המגזר השלישי העוסקים בתחום לא נוכל לפרט את כולם ונתמקד בהמשך במשרדי הממשלה הפועלים בנושא.



להלן יפורטו עיקרי תמונת המצב בחלוקה לארבעת מאמצי הליבה שצוינו לעיל:

## 1) מאמץ המניעה, ההסברה והעלאת המודעות –

**המשרד לביטחון הפנים - משטרת ישראל וגופי המאמץ האזרחי:** כחלק מפעילות ההסברה והעלאת המודעות משטרת ישראל מנגישה מידע וזכויות באמצעות אתר האינטרנט ותחנות המשטרה. המידע כולל התייחסות לזכויות נפגעי עבירה, לגורמים המעניקים סיוע, אפשרויות הפעולה לאחר פגיעה מצד בן-זוג ואופן הטיפול של המשטרה בתלונת אלמ"ב ועבירות מין. כמו כן גופי המאמץ האזרחי מפעילים תכניות מניעה מגוונות, בעיקר לבני נוער, לצמצום אלימות נגד נשים.

**משרד הרווחה והשירותים החברתיים:** בתחום המניעה, ההסברה והעלאת המודעות המשרד פועל בשני מישורים מרכזיים: האחד, הפעלת מוקד טלפוני, שבו מוקדנים מקצועיים מנגישים לציבור הרחב את שירותי המשרד בתחום האלימות במשפחה. השני, הפעלת מגוון תכניות מניעה ברשויות המקומיות, חלקן בשיתוף פעולה עם משרדים אחרים, לדוגמה, תכנית 'חברות וזוגיות' המופעלת בשיתוף משרד החינוך ותכנית 'גשרים' המופעלת בשיתוף משרד העלייה והקליטה.

**משרד המשפטים:** המשרד משתתף בתכניות מניעה, הסברה והעלאת המודעות בשיתוף משרד החינוך שתוכנן עוסק במניעת אלימות בכלל, בעיקר בבתי הספר התיכוניים, כגון פרויקט 'מסר' (פירוט בהמשך).

**משרד החינוך:** המשרד אמון על מתן מענים לתופעת האלימות במשפחה בתחום המניעה באמצעות שתי יחידות משנה עיקריות - אגף שפ"י (שירות פסיכולוגי ייעוצי) והיחידה לשוויון בין המינים. יחידות אלו אחראיות בין השאר על מתן הכשרה לצוות בית הספר בנושא איתור וטיפול בנוער שנקלע למעגל האלימות במשפחה ועל פעילויות הסברה לכלל התלמידים בבתי הספר בנושאים כישורי חיים, שוויון בין המינים וסחר בבני אדם. כחלק מההסברה פועלת התכנית 'חברות וזוגיות ללא אלימות' בשיתוף משרד הרווחה והשירותים החברתיים, אשר תכניה מופצים גם בחברה הערבית לאחר תרגום והתאמה לתרבות, וכן פועל פרויקט 'מסר' בשיתוף פרקליטות המדינה (משרד המשפטים), הכולל הרצאות בנושא מניעת אלימות לסוגיה וצריכת אלכוהול.

**משרד ראש הממשלה - הרשות לקידום מעמד האישה:** כחלק מפעילות ההסברה, המניעה והעלאת המודעות הרשות פועלת בארבעה מישורים: 1. ארגון כנסים וימי עיון בנושא המאבק באלימות כלפי נשים לקהל הרחב ולגורמים מקצועיים 2. הפצת מידעון בנושא בשבע שפות 3. הובלת קמפיינים בכלי התקשורת להעלאת המודעות ביום הבינלאומי ולאורך כל השנה 4. הפעלת סדנאות להגנה עצמית לנשים בסיכון בשיתוף אגף קהילה ומשמר אזרחי במשטרת ישראל.

**משרד הבריאות:** פעילות ההסברה והמניעה נעשית באמצעות פרסום לקהל הרחב על האפשרות לקבלת סיוע במצבי מצוקה מגורמים מתחום הבריאות (פרסומי משרד הבריאות וקופות החולים).

## 2) מאמץ האיתור –

**משרד הרווחה והשירותים החברתיים:** איתור המעורבים במעגל האלימות במשפחה נעשה בכמה מישורים מרכזיים: באמצעות עו"ס משפחה במהלך תהליך האבחון הראשוני; באמצעות עו"ס משטרה במסגרת שיתוף הפעולה עם המשרד לביטחון הפנים ותכנית עו"ס משטרה; באמצעות הוועדות הייעודיות המשותפות לרווחה, למערכת הבריאות ולשירות בתי הסוהר כאשר מקרים שעולים בוועדות מאפשרים איתור וגיוס אוכלוסייה לטיפול; באמצעות מוקד 118, מוקד חירום כלל ארצי של המשרד.

**משרד הבריאות:** איתור המעורבים במעגל האלימות במשפחה נעשה במערכת הבריאות, באשפוז ובקהילה (בבריאות הכללית, בריאות הנפש, גריאטריה ובריאות הציבור). האיתור נעשה באמצעות נוהלי מנכ"ל המנחים את הצוותים הרפואיים והפרא-רפואיים כיצד לאתר את הנפגעים ולטפל בהם. זאת בשלושה מישורים מרכזיים: 1. באמצעות הכשרת אנשי המקצוע הבאים במגע ישיר עם המטופלים (רופאים, אחיות, עו"סים, פרא רפואיים וכד') 2. באמצעות ועדות היגוי רב-צוותיות, המורכבות משלושה חברים לפחות, יו"ר – רופא מרכז/ת - עו"ס, אחות (ולעתים גם מחברים נוספים כמו פסיכולוג, יועץ משפטי וכיו"ב). ועדות אלו עוסקות בקידום האיתור והטיפול, בהכשרות, בדיון במקרים ומתן ייעוץ ובקידום שיתוף הפעולה עם גורמים אחרים. 3. באמצעות מחלקה ייעודית לטיפול באלימות במשפחה ותקיפה מינית בשירות הארצי לעו"ס במשרד הבריאות אשר אמונה על קידום הנושא בתוך מערך הבריאות. כמו כן בכל מחוז של משרד הבריאות

קיים עו"ס ייעודי המרכז את הנושא ואמון על העלאת שיתוף הפעולה בין הגורמים השונים בבריאות ובין הגורמים בקהילה (רווחה משטרה וכו').

**משרד החינוך:** אנשי מערכת החינוך אמונים על איתור המעורבים במגע האלימות במשפחה ומחויבים על פי חוזר מנכ"ל<sup>34</sup> בסיוע, בעזרה ובהפניה לגורמי רווחה או למשטרה במקרים שבהם עולה חשד לאלימות במשפחה בין בוגרים.

### 3) מאמץ האכיפה ומיצוי הדין –

**המשרד לביטחון הפנים - משטרת ישראל:** למשטרת ישראל מערך ייחודי של חוקרי אלימות במשפחה, הפרוס בכל תחנות המשטרה ומופקד בעיקר על חקירת עבירות בין בני זוג. מערך זה מוכשר, מונחה ומפוקח ע"י מדור נפגעי עבירה במטה הארצי וע"י קציני נפגעי עבירה מחוזיים. בחקירת עבירות אלו נעשה שימוש בכלי ממוחשב להערכת מסוכנות, אשר פותח במשטרה ותוקף מדעית. כלי זה מהווה כלי תומך החלטה לחוקר ולקצין החקירות. כלל הטיפול בעבירות אלו נעשה בהתאם להנחיות ייחודיות המתייחסות בין השאר לנושאי נשק, צווי הגנה, יידוע והפניה לגורמי הרווחה, הפעלת סמכויות מעצר במקרים המתאימים ותיאום עם גורמי הרווחה במקרים שבהם נדרשת הגנה על הנפגעות. נוסף על כך נמסר מידע לנפגעי העבירה על שלבי הטיפול השונים בהליך הפלילי באמצעות מערכת מניע – מערכת ממוחשבת המוסרת לנפגעי עבירה מידע בטלפון או באינטרנט בהתאם לחוק זכויות נפגעי עבירה תשס"א-2001 וכפי שמתקבל ממערכות המשטרה, הפרקליטות והשב"ס.

**משרד המשפטים:** המשרד אמון על הבאה לדין ועל ביצוע ההליך המשפטי בחשודים בעבירות אלימות במשפחה בשני מישורים מרכזיים: האחד, הפרקליטות אמונה על הגשת כתבי אישום בתיקים המתאימים, על ניהול התיקים ועל הבאת תיקי 'דגל' לפתחו של ביהמ"ש העליון כדי לקדם מדיניות של אכיפה נוקשה וענישה מחמירה בתיקים מעין אלו. השני, יחידת הסיוע לנפגעי עבירה בפרקליטות אמונה על ליווי הנפגע בהליך המשפטי - מענה לשאלות, סיוע בקבלת מסמכים, מעורבות בהליך המשפטי עצמו וכן סיוע בקבלת פיצויים. בהיבט האזרחי הסיוע המשפטי מספק שירות משפטי

<sup>34</sup> חוזר מנכ"ל: "מניעת אלימות במשפחה – חובת הידוע – הנחיות לעובדי מערכת החינוך בדבר יישום תיקון מס' 7 לחוק למניעת אלימות".

בענייני משפחה כמשמעותם בחוק בית המשפט לענייני משפחה התשנ"ה-1995<sup>35</sup> לעומדים בתנאי הזכאות הכלכליים המפורטים בתקנות הסיוע המשפטי התשל"ג-1973. יש לציין כי על פי תקנות בית המשפט לענייני משפחה (אגרות) התשנ"ו-1995 ותקנות בתי המשפט אגרות התשס"ז-2007 תובענה או ערעור לפי החוק למניעת אלימות במשפחה יהיו פטורים מאגרת בית משפט.

#### **(4) מאמץ הטיפול והשיקום –**

מאמץ זה נחלק לשלושה מרכיבים מרכזיים, טיפול והגנה על הקרבנות, שיקום הקרבנות והטיפול בגורמים האלימים. להלן פירוט המרכיבים:

##### **i. תחום הטיפול וההגנה על נפגעי אלימות במשפחה:**

**המשרד לביטחון הפנים - משטרת ישראל:** בהתאם להערכת המסוכנות של המשטרה מועבר מידע לגורמי הרווחה בהסכמת הנפגעת ובמקרי סיכון גבוה, גם ללא הסכמתה על מנת לבחון יחד עם גורמי הרווחה הגנה מתאימה לצורך טיוב שיתוף הפעולה עם גורמי הרווחה. כמו כן מופעל כיום בכ-16 תחנות משטרה מודל עו"ס משטרה בשיתוף המשטרה, משרד הרווחה יועיר ללא אלימות. במודל זה מגיע עו"ס מהמרכז למניעה וטיפול באלימות במשפחה שבאזור התחנה לפגישות קבועות בתחנות המשטרה. בפגישות אלה נבחנות פניות המשטרה לרווחה ונבחן המשך הטיפול בהן. כמו כן ניתן גם מענה מידי לנפגעים המצויים בתחנה באותה עת. בימים אלו נבחנת הרחבת מודל עבודה זה ליישובים נוספים בסיוע יעיר ללא אלימות.

**משרד הרווחה והשירותים החברתיים:** עובדי המשרד עורכים הערכת מסוכנות בכל מקרה של אלמ"ב, ובמידת הצורך נבנית ע"י המחלקה לשירותים חברתיים / המרכזים למניעה וטיפול באלימות במשפחה תכנית הגנה וטיפול בקהילה או במקלטים לנשים נפגעות אלימות ולילדיהן, ומעניקים הגנה וטיפול לטווח קצר. העבודה נעשית במידת הצורך בשיתוף המשטרה וגורמים נוספים.

**משרד הבריאות:** מערכת הבריאות אמונה על הענקת טיפולי בריאות שונים לקרבנות: טיפול ראשוני במצבי טראומה; טיפול פיזי במצבים של פגיעה פיזית או מינית; טיפול נפשי בקופה או בבית החולים (קצר טווח); טיפול נפשי

<sup>35</sup> כשביניהם מנוי תובענה לפי החוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א-1991.

במסגרת שירותי בריאות הנפש על ידי הקופה; אשפוז פסיכיאטרי במידת הצורך במחלקות ייעודיות לנפגעות תקיפה מינית ואיסוף ראיות משפטיות במקרים של התעללות או פגיעה מינית על ידי רופאים משפטיים או רופאים שהוסמכו לכך.

**משרד החינוך:** מערכת החינוך מטפלת במקרים שבהם עולה חשד לפגיעה מינית בתוך המשפחה, היא מפעילה התערבות מערכתית, בונה תכנית כוללת בבית הספר ולעתים גם מספקת טיפול פסיכולוגי. מדי שנה מטופלים כ-100 קטינים נפגעי תקיפה מינית על ידי פסיכולוגים חינוכיים בשירותים הפסיכולוגיים החינוכיים (שפ"חים).

## ii. תחום שיקום נפגעי אלימות במשפחה:

**משרד הרווחה והשירותים החברתיים:** המשרד אחראי על ליווי בני המשפחה בהשתלבותם בקהילה כגורם מתווך ותומך. המשרד מפעיל דירות מעבר לנשים, שמטרתן סיוע בטיפול ובשיקום. כמו כן המשרד מפעיל תכניות שיקום בתחום התעסוקה הייעודית לנשים נפגעות האלימות במשפחה.

**משרד המשפטים:** יחידת הסיוע לנפגעי עבירה בפרקליטות המדינה אמונה על סיוע בקבלת פיצויים כפי שנפסק לזכותם של נפגעי העבירה.

**משרד הבריאות:** אמון על טיפול נפשי ושיקום של נפגעים (בתחום בריאות הנפש; סל שיקום).

## iii. תחום הטיפול בגורמים האלימים:

**משרד הרווחה והשירותים החברתיים:** במסגרת ההבנה המקצועית שטיפול באלימות במשפחה מחייב התערבות מערכתית, משרד הרווחה משקיע משאבים בגיוס הגורם הפוגע לטיפול ובטיפול בו. המשרד מטפל בפוגעים בהליך האזרחי ובהליך הפלילי במסגרת שירותי המבחן ובמסגרת מרכזי האלמ"ב. כמו כן המשרד מפעיל שתי דירות לטיפול בגברים אלימים במסגרת טיפול חוץ ביתי אינטנסיבי.

**משרד הבריאות:** מערכת הבריאות פוגשת את הגורמים האלימים בכל מסגרות הבריאות (רפואה ראשונית, אשפוז ובריאות הנפש), וביכולתה לטפל בהם בעיקר במסגרות של בריאות הנפש, של השיקום בבריאות הנפש או של שירותי העבודה הסוציאלית במשרד הבריאות.

## 5) פעולות תומכות: הכשרות וניטור התופעה -

מעבר למאמצי הליבה שצוינו לעיל, ישנן פעולות תומכות שיכולות לסייע ביישום האפקטיבי של מאמצי הליבה. פעולות אלה כוללות שני מאמצים מרכזיים - מאמץ ההכשרות ומאמץ מדידה וניטור התופעה - והם יפורטו להלן:

### i. מאמץ ההכשרות:

- בשל המאפיינים והצרכים הייחודיים וההטרוגניים של קבוצות האוכלוסייה השונות המעורבות במעגל האלימות במשפחה, נדרש לחדד ולפתח את מיומנויות הטיפול בהן.
- לאתגר זה מצטרפת החשיבות של הכרת תהליך הטיפול והאכיפה במעורבים במעגל האלימות במשפחה אצל אנשי המקצוע הבאים עימם במגע, זאת מכיוון שהכרת מרכיבי המענה הניתן ברצף הטיפולי תסייע בהבנת האפשרויות והמגבלות הקיימות בפרופסיות השונות הבאות במגע עם המעורבים במעגל האלימות במשפחה ותאפשר טיפול המותאם להן.
- כיום אין הכשרה אחידה לכלל הגורמים המקצועיים הבאים במגע עם המעורבים במעגל האלימות במשפחה, וההכשרה מתבצעת ע"י משרדי הממשלה השונים האחראים על הפעלתם.

### ii. מדידה וניטור התופעה:

- בשנים האחרונות חל שינוי במדידה ובניטור תופעת האלימות במשפחה, הבאים לידי ביטוי במדד האלימות הלאומי ובסקר בני נוער בהובלת מחלקת מחקר במשרד לביטחון הפנים.
- עם זאת, עדיין קיימת מדידה חלקית ובלתי מתואמת של היקף תופעת האלימות במשפחה בישראל על כל מאפייניה ושל אפקטיביות הפעלת התכניות השונות להתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה בישראל.

## פרק ז' - מדיניות מומלצת

### ז.1. מטרה אסטרטגית:

צמצום תופעת האלימות במשפחה בישראל וטיוב הרצף הטיפולי.

### ז.2. השיטה:

יצירת מערך אפקטיבי ומתואם של כלל הגורמים למניעה ולמתן טיפול מהיר והוליסטי המותאם למאפיינים השונים של תופעת האלמ"ב, ויצירת הלימה בין המענים הנדרשים לנפגעי האלמ"ב ובין היקף המשאבים המוקצים לכך.

### ז.3. יעדים:

- שיפור משמעותי ברצף הטיפולי של המעורבים במעגל האלימות במשפחה.
- שיפור השירותים הניתנים למעורבים במעגל האלימות במשפחה (איתור וזיהוי, טיפול והגנה, אכיפה משטרתית, ההליך המשפטי ושיקום).
- טיוב והתאמת טיפול רגיש תרבות למגזרים ייחודיים.
- חיזוק פעולות המניעה לכל אורך הרצף הגילי.
- שיפור ההיכרות והבנת המורכבות של תופעת האלימות במשפחה מצד הגורמים המקצועיים.

### א) הגדרת תופעת האלימות במשפחה

#### גורם אחראי:

משרד הרווחה והשירותים החברתיים בשיתוף משרד המשפטים, משטרת ישראל, שב"ס, משרד החינוך, משרד הבריאות, הרשות לקידום מעמד האישה ומשרדים רלוונטיים אחרים ככל שיידרש.

1) אין כיום הגדרה ממשלתית אחידה לתופעת האלימות במשפחה על כל גווניה. כפועל יוצא מכך הגורמים הממשלתיים אינם מטפלים בכל סוגי האלימות במשפחה המתרחשים בפועל, והדבר משפיע על אפקטיביות הטיפול בתופעה.

#### 2) הדבר אמור במיוחד בסוגי האלימות במשפחה האלה:

- i. אלימות במשפחה הנעשית ע"י בן משפחה מורחבת
- ii. אלימות כלכלית במשפחה

#### 3) כפועל יוצא מכך מומלצים עקרונות הפעולה האלה:

i. אימוץ ההגדרה שצוינה לעיל (סעיף ב.1.) כהגדרה ממשלתית עדכנית של תופעת האלימות במשפחה:

"אלימות היא כל פעולה הנעשית מתוך כוונה לפגוע בזולת או נתפסת ככזו. אלימות מאופיינת ברצף של התנהגויות מתעללות ובהסלמה בחומרת ההתנהגויות. אלימות במשפחה מתקיימת במסגרת המשפחה ובהקשר ליחסים שבתוכה לרבות בני זוג או שותפים לחיים בהווה ובעבר ופגיעה ע"י בן משפחה מורחבת"

מבוסס OECD ואמנת איסטנבול

1. מוצע לכלול בהגדרה ממשלתית את הגורמים האלה כנפגעים מאלימות במשפחה: בני זוג (בין אם מדובר בנישואין, במגורים משותפים או בבני זוג שאינם חיים יחד),<sup>36</sup> ילדים שנפגעו ע"י הוריהם, ילדים עדים לאלימות, אלימות של ילדים כלפי הוריהם, זקנים וחסרי ישע שנפגעו ע"י מטפלים או בני משפחה, בן משפחה שנפגע ע"י בן משפחה מורחבת.
2. מוצע לכלול בהגדרה הממשלתית את סוגי האלימות שיפורטו להלן בתוך סוגי הפגיעות הכלולים בתופעת האלימות במשפחה: אלימות

<sup>36</sup> לפירוט ראה סעיף ב.2.



פיזית; אלימות מינית; אלימות נפשית; אלימות כלכלית - באמצעות הפעלת כפייה או הטלת אימה. הזנחה - בפרט כלפי קטינים וחסרי ישע (ראה הגדרות מפורטות בסעיף ב.3).

ii. שכלול והתאמה של המענים בתחום הטיפול להגדרה הממשלתית שתתקבל, יצירת תיאום תוך-ארגוני להבטחת מענה הוליסטי ואפקטיבי למשפחה נפגעת אלמ"ב, התאמת מבנים ארגוניים והתאמת נהלים ארגוניים, וכן בחינה של בניית מערך האלמ"ב המשטרתי באופן שיאגד בתוכו את הטיפול בכלל תופעות האלימות במשפחה ולא רק בבני הזוג כפי שקיים כיום. בחינת התשתית המשפטית הקיימת בנוגע לאלימות כלכלית כלפי קשישים לאור ההגדרה הממשלתית שתתקבל, ושינוי חקיקה במידת הצורך.

## ב) זרימת המידע בין הגורמים המטפלים

### גורם אחראי:

משרד הרווחה והשירותים החברתיים, משרד הבריאות, המשטרה ושב"ס ובליווי משרד המשפטים.

1) קיימים **חסמים ארגוניים וחוקיים** המקשים או מונעים העברת מידע על הפוגעים והנפגעים בין הגורמים המטפלים הרלוונטיים למקרה (כגון הוראות החוק לגבי רישום פלילי, חיסיון רפואי וחסיון טיפולי). כפועל יוצא מכך במקרים רבים מידע שעשוי להיות רלוונטי לטיפול במשפחה המעורבת במגעל האלימות (כגון נטיות אובדניות או כוונות לפגיעה מכוונת) לא מגיע לידי כלל גורמי הטיפול והאכיפה. מצב זה עלול לפגוע בטיפול במשפחה נפגעת אלמ"ב עד כדי גרימת נזק ממשי.

## 2) לפיכך מומלצים עקרונות הפעולה האלה:

- i. התרת מסירת מידע במקרים שיוגדרו ובמקרים שבהם קיים סיכון לאדם אחר שאינו המטופל, וכן בחינת תיקוני חקיקה נדרשים ובחינת תיקון סעיף 20 לחוק זכויות החולה, בשים לב לאיזון הנדרש אל מול ההגנה על הפרטיות.
- ii. בחינה של "ההצעה לנוהל בין משרדי בנושא אלמ"ב: טיפול במקרים מורכבים בעלי רמת מסוכנות גבוהה" שכתב משרד הרווחה והשירותים החברתיים. מדובר בנוהל שנועד להסדיר את הדיווח והטיפול בשני סוגי

מקרים עיקריים: האחד, במקרים שבהם קיימת נשקפת סכנה מיידית וממשית לחייו של אדם כלפי עצמו או כלפי בני משפחה ונדרש לפעול באופן מידי. השני, לאחר אירועי קיצון כגון מוות, התאבדות, רצח והריגה או פגיעה חמורה. בהקשר זה מרכיב מרכזי בנוהל מתייחס לדיווח לגורמים הרלוונטיים, ובתוכם משטרת ישראל והפסיכיאטר המחוזי במשרד הבריאות.

iii. הרחבת פרט יג לסעיף 11א' לתוספת השלישית בחוק המרשם הפלילי שתאפשר העברת מידע מהמרשם הפלילי על תיקים סגורים לתכליות נוספות שיוגדרו ולגורמי המקצוע הרלוונטיים שייקבעו בפרט, כאמור.

#### גורם אחראי:

משרד המשפטים בשיתוף עם משרדי הממשלה הרלבנטיים

### ג. קשיים בשיתוף פעולה ברצף הטיפול

- 1) קיימים קשיים בשיתוף פעולה בין כלל הגורמים המטפלים (משרד הרווחה והשירותים החברתיים, משטרה, בתי המשפט, מערכת הבריאות, משרד החינוך, משרד העלייה והקליטה ארגוני מגזר שלישי, רשויות מקומיות וכיו"ב) בשלב האיתור והזיהוי, באכיפה, בהגנה ובטיפול ועד לשיקום.
- 2) קושי באיגום ובזרימת מידע בין הגורמים הרלוונטיים (שלא קשור בהכרח למגבלות בחוק).
- 3) אין כיום גורם המתאם ומתכלל את הפעילות ברמה המקומית וברמה הארצית.
- 4) הטיפול במשפחה נפגעת אלימות מפוזר בין גורמים מטפלים רבים, שלא פעם מקשים על קבלת הטיפול ועל מיצוי הזכויות של נפגעי אלימות במשפחה.

#### גורם אחראי:

משרד הרווחה והשירותים החברתיים בשיתוף משרד הבריאות, משטרה ושב"ס ובליווי משרד המשפטים.

### כפועל יוצא מכך מומלצים עקרונות הפעולה האלה:

א. הקמת תת ועדה בראשות מנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים הכפופה לשר הרווחה והשירותים החברתיים (תת הוועדה תדווח מעת לעת על פעילותה לוועדת השרים למאבק באלימות) שתפקידה יהיו:

1. הגדרת מדיניות ארצית שנתית וכיווני פעולה למשרדי הממשלה בתחומים האלה: איתור, מניעה, אכיפה, טיפול, הגנה ושיקום, לרבות גיבוש תכנית לאומית לטיפול בתופעת האלימות המשפחה המבוססת על המלצות תת הוועדה.
  2. הפעלת פיקוח ובקרה על יישום המדיניות.
- ב. מינוי ממונה אלמ"ב ברמה הארצית מטעם משרד הרווחה והשירותים החברתיים שתפקידו יהיו:
1. יישום המדיניות והפיקוח והבקרה השוטפים
  2. תיאום הטיפול במקרי חירום ובמקרים חריגים שאינם מקבלים מענה ברמה המחוזית.
- ג. מינוי ממונה אלמ"ב ברמה המחוזית מטעם משרד הרווחה והשירותים החברתיים שתפקידו יהיו:
1. יישום המדיניות והפיקוח והבקרה השוטפים ברמה המחוזית
  2. תיאום הטיפול במקרי חירום ובמקרים מורכבים
  3. מינוי ממונה אלמ"ב וגיבוש שולחן עגול ברמה היישובית שיתכללו את הטיפול במשפחה נפגעת אלמ"ב על כל גווניה בהתאמה וברגישות לתרבות.
- ד. יצירת נקודות ממשק (כגון נוהל בין-משרדי) ברמות הרשאה משתנות להעברת מידע בין גורמי המקצוע השונים (טיפול, אכיפה, שיקום ועוד) בהתאם לרמת המסוכנות בשמירה על האיזון הנדרש להגנה על הפרטיות, ובכפוף להוראות הדין.
- ה. הפעלת פיילוט מצומצם של מרכזי אבחון וטיפול רב-מקצועיים לנפגעי אלמ"ב אשר יאגדו תחת קורת גג אחת את כלל הגורמים המקצועיים הנדרשים ויפעלו באופן מתואם. הפיילוט ילווה במחקר מלווה, ובהתאם לתוצאותיו יגובש מודל הפעולה המתאים לפריסה ארצית.
- ו. הרחבת תכנית 'עו"ס משטרה'. 'עו"ס משטרה' היא תכנית משותפת 'לעיר ללא אלימות', למשטרת ישראל, למדור לנפגעי עבירה ולמשרד הרווחה והשירותים החברתיים הפועלת במסגרת המרכזים למניעה וטיפול באלימות במשפחה. מטרת התכנית היא התערבות בשעת משבר עבור המתלוננת והתוקף על רקע הגשת התלונה על אלימות במשפחה או בסמוך

לה (בעיקר בין בני זוג). העו"סים הנם חלק מהצוות המקצועי במרכז למניעה וטיפול באלימות במשפחה. התכנית פועלת כיום בכ-30 יישובים ומוצע להרחיב אותה לפריסה ארצית.

**גורם אחראי:**

משטרת ישראל

**ג. כלי הערכת מסוכנות**

**גורם אחראי:**

משרד הרווחה והשירותים החברתיים בשיתוף משרד הבריאות, משרד החינוך, משרד העלייה והקליטה, המשרד לביטחון הפנים - משטרת ישראל ושב"ס.

1) כיום ישנם שלושה כלים שונים להערכת מסוכנות שלא מתואמים ביניהם (משטרת ישראל, משרד הרווחה, משרד הבריאות). לפיכך לא ניתן לגבש תמונת מצב אחודה על רמת המסוכנות המשוקללת של הפוגע ולהתאים את הליך הטיפול והאכיפה למאפיינים הייחודיים לו.

2) כלי הערכת המסוכנות אינם רגישי תרבות למגזרים ייחודיים, לפיכך הם אינם משקפים באופן מהימן את רמת המסוכנות של הפוגע המשתייך למגזרים ייחודיים, ועלולים שלא לנטר את רמת המסוכנות בזמן אמת.

3) לאור האמור לעיל מומלצים עקרונות הפעילות האלה:

i. בחינה מקצועית ואקדמית של בניית כלי הערכת מסוכנות של הפוגעים שיהיה אחוד, מודולרי ומותאם לסוגי האלימות, לנפגעי האלימות השונים ולמגזרים ייחודיים באופן שיהיה ניתן לשקלל את רמת המסוכנות האחידה ולתאם את המשך הטיפול.

ii. תיקוף הכלי להערכת מסוכנות מעת לעת באמצעות מחקר מלווה וספרות אמפירית ותיאורטית.

**ד. סל הטיפול והשיקום לנשים נפגעות אלמ"ב ברמות סיכון שונות**

**גורם אחראי:**

משרד הרווחה והשירותים החברתיים בשיתוף משרדי הממשלה הרלוונטיים.

1) השירותים הטיפוליים לנשים נפגעות אלמ"ב כוללים בעיקר מענים פסיכו-סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים ובמרכזים למניעה וטיפול באלימות. כמו כן כחלק מהשיקום נשים משתלבות בתכניות לשיקום תעסוקתי ייעודי לצורך חיזוק היכולת לעצמאות כלכלית.

2) ישנם פערים ברצף הטיפולי בכל האמור לשיקום האישה לאחר השהייה במקלט.

3) קיים פער בעידוד העצמאות הכלכלית ובשיקום הכלכלי של הנשים. לפיכך כדי לא להיקלע לקשיים כלכליים, האישה הנפגעת מאלימות במשפחה מעדיפה לא פעם לשוב עם ילדיה למערכת זוגית ומשפחתית עם הגבר האלים.

4) קיים פער בין הצרכים הרבים של נשים נפגעות אלמ"ב ובין המענים החלקיים הניתנים במקלטים לנשים. נשים אלה זקוקות למענים משולבים של עבודה סוציאלית ובריאות הנפש.

5) קיים חוסר במעני הגנה לנשים שהמקלטים אינם מענה ההגנה המתאים עבורן כגון נשים המנוצלות לזנות, נשים בעלות פיגור, נשים מכורות, נשים עברייניות או שהתנהגותן אלימה, נשים בסיכון גבוה ומתמשך שאינן מעוניינות להישאר במקלט ועוד.

לאור האמור לעיל מומלצים עקרונות הפעילות האלה:

i. יצירת מעטפת מענים מקיפה בקהילה הכוללת את כל היבטי הטיפול והשיקום לרבות הרחבת פריסת המרכזים לטיפול באלימות במשפחה והנגשתם.

ii. בחינת דרכים לעידוד עצמאות כלכלית של נשים נפגעות אלמ"ב (עידוד יזמות עסקית זעירה, השלמת השכלה, הכשרה מקצועית) לרבות סבסוד מועדוניות, צהרונים וגנים לילדי נפגעות אלימות במשפחה.

iii. יצירת סל שירותים לנשים נפגעות אלמ"ב יוצאות מקלט המטופלות בקהילה שבחרו לחיות בנפרד 'ומתחילות מאפס' (סיוע בשכ"ד, קצבת מחיה, מסלול מהיר לקבלת שירותים, ליווי ותמיכה אינטנסיביים וכיו"ב).

iv. הרחבת המענים במקלטים ובקהילה לנשים הזקוקות למענים משולבים של עבודה סוציאלית ובריאות הנפש.

v. פיתוח מעני הגנה אלטרנטיביים למקלטים בשיתוף משרדי ממשלה נוספים.

## ז) סל השירותים והתשתיות הטיפוליות לילדים נפגעי אלמ"ב ברמות

### סיכון שונות

#### גורם אחראי:

משרד הרווחה והשירותים החברתיים

- 1) קיים מחסור בשירותים ובתשתיות טיפוליות לילדים נפגעי אלמ"ב על כל הרצף הגילי - טיפול בילדים בקהילה וטיפול בילדים שמגיעים עם אימהותיהם למקלט.
- 2) העדפה לאבחון ילדים נפגעי אלימות במסגרות האבחון השונות (כגון המכון להתפתחות הילד).
- 3) ב-2016 עתיד להתקיים פיילוט שבו יבנו בשני מקלטים 4 יחיד לנשים וילדיהן המתבגרים. לפיכך מומלצים עקרונות הפעילות האלה:
  - i. חיזוק מעטפת המענים לילדים השוהים במקלט והתאמה לצורכיהם הייחודיים על פי גילם – התייחסות לילד במקלט כלקוח בפני עצמו.
  - ii. הרחבת הפיילוט לטיפול בנשים עם מתבגרים בהתאם לתוצאות המחקר המלווה.
  - iii. הגדלת המענים הניתנים לטיפול בילדים חשופים לאלימות על ידי הקצאת משאבים לכוח אדם ייעודי לטיפול בילדים.

## ח) אמצעי הגנה נוספים לנשים נפגעות אלמ"ב ובכללם אמצעים

### טכנולוגיים

- 1) כיום ישנם שני אמצעי הגנה מרכזיים - מקלטים (הגנה וטיפול) במימון ממשלתי ולחצני מצוקה במימון פרטי של מאות שקלים לחודש. כתוצאה מכך אישה שאינה מתאימה לשהייה במקלט לנשים נפגעות אלימות נותרת בדרך כלל ללא מענה ממלכתי להגנה ונאלצת לרכוש לחצן מצוקה במימון פרטי - במידה שיש לה יכולת כלכלית לשאת בהוצאות.

#### גורם אחראי:

משרד הרווחה והשירותים החברתיים בשיתוף משרד המשפטים ומשרדים ממשלתיים אחרים ככל שיידרש (טיוב העברת המידע בדבר צווי הגנה באחריות המשרד לביטחון הפנים – משטרת ישראל).

2) קיים קושי בזיהוי ובאיתור הפרות של צווי הגנה, בעיקר בשל קשיים ארגוניים בהעברת המידע בין הנהלת בתי המשפט ובין משטרת ישראל לגבי צווי ההגנה.

3) ישנם מצבים שבהם בן זוג ששהה במאסר בגין ביצוע עבירות אלמ"ב משתחרר ממאסר ברמת מסוכנות גבוהה לשוב ולבצע עבירת אלמ"ב ומבלי שקיים נגדו צו הגנה.

לפיכך מומלצים עקרונות הפעילות האלה:

i. בחינת העברת המידע על צו הגנה בין בתי המשפט למשטרת ישראל והסדרתה במידת הנדרש.

ii. אמצעי הגנה פיזיים וטכנולוגיים:

#### גורם אחראי:

משרד הרווחה והשירותים החברתיים בשיתוף משרד המשפטים, שב"ס ומשרדי הממשלה הרלוונטיים.

1. הרחבת השימוש בלחצני מצוקה או אפליקציית חירום המבוססת על אפליקציית GPS המנטרת את מיקום הנפגעת בהסכמתה ומאפשרת לנפגעת האלמ"ב לדווח באופן מידי לגורמי האכיפה במקרה שנשקפת סכנה מצד הפוגע. בגיבוש ההסדר יש לתת את הדעת על הצורך בהגנה על פרטיותם של נפגעי האלימות במשפחה בכלל ושל קטינים בפרט ויש לבחון את הצורך בעיגונו בחקיקה. כמו כן על גורמי הרווחה והאכיפה לגבש קריטריונים לקביעת הזכאות לאמצעי ההגנה הטכנולוגיים.

2. בחינת גיבושו של תיקון חקיקה שיאפשר לבית משפט להורות בצו על שימוש באמצעים טכנולוגיים כנגד עברייני אלמ"ב רצידיביסטים בעלי רמת מסוכנות גבוהה אשר הפרו צו הגנה בעבר בכדי לאכוף צווי הגנה שהוטלו עליהם, וזאת באמצעות ניטור של מידת הקרבה בין הפוגע לנפגע בכפוף לצו שיפוטי ולהסכמת הנפגע.

iii. בחינת גיבוש מגבלות נוספות שיוטלו על ידי בית משפט על מי שהורשע בעבירות אלימות במשפחה לקראת שחרורו ממאסר ויצירת מדרג בהתאם לרמת המסוכנות הנשקפת ממנו.

iv. גיבוש הסדר שלפיו במצבים שבהם עברייני אלמ"ב במסוכנות גבוהה מהווה סכנה לבן משפחתו, לקראת שחרורו ממאסר תבחן המדינה את הצורך בהגשת בקשה לצו הגנה ביוזמתה (ע"י אחד הגורמים המוסמכים לכך לפי חוק למניעת אלימות במשפחה) לשם הגנה על אותו בן משפחה. כמו כן ייבחנו תיקוני החקיקה הנדרשים לקיום הסדר זה.

## **ט) סל שירותי הטיפול והשיקום לגברים שהתנהגותם אלימה במשפחה**

### **גורם אחראי:**

משרד הרווחה והשירותים החברתיים בשיתוף שירות בתי הסוהר ומשרדי ממשלה רלוונטיים נוספים.

1) מספר הגברים שהתנהגותם אלימה במשפחה הנמצאים בטיפול הוא קטן יחסית. לדוגמה, בשנת 2013 טופלו 2,951 גברים במרכזים לטיפול במשפחה. לממצא זה כמה הסברים:

- i. כיום אין טיפול מחייב לגברים שהתנהגותם אלימה במשפחה למעט גברים בהליך פלילי שהופנו לשירות המבחן למבוגרים.
- ii. קיים מיעוט של הפניות ופניות למחלקות לשירותים חברתיים לטיפול בגברים שהתנהגותם אלימה (טיפול שלא במסגרת ההליך הפלילי).
- iii. ישנו קושי גדול לגייס את הגברים לטיפול: בד"כ פוגעים לא פונים מיוזמתם האישית לטיפול, לרוב נדרש אירוע 'מכונן' לפנייה לטיפול (כמו תלונה במשטרה, הסלמה, איבוד שליטה וכו').

2) ישנם פערים במענים הטיפוליים הקיימים כיום לגברים שהתנהגותם אלימה במשפחה והם יפורטו להלן:

- i. העדר תקציב מספק לפעילות המרכזים למניעת אלימות ולפעילות שירות המבחן למבוגרים. פער זה מוביל לעומס גדול על הצוות, לרשימת המתנה ארוכה, לחוסר בתכניות טיפול המותאמות לרמת הסיכון ועוד.
- ii. קיימות רק שלוש מסגרות חוץ-ביתיות הנותנות מענה טיפולי אינטנסיבי לגברים אלימים ברמת סיכון בינונית ומעלה ולא להמורחקים מביתם - דיאלוג מחדש בבאר שבע, בית נועם והוסטל מפתחות. מיעוט המסגרות והפריסה הגיאוגרפית המוגבלת לא מאפשרים לגברים רבים להשתלב בטיפול במסגרת דירות השל"ב, המאפשרות טיפול אינטנסיבי בתקופת השהייה יחד עם מענה המגורים. גברים בהליך האזרחי שהורחקו מביתם



- ומוצאים חלופת מגורים אצל בני משפחה וחברים לא נחשפים לאופציות הטיפול אלא אם הם פונים למרכזים למניעה וטיפול באלימות במשפחה.
- iii. חסרים מענים טיפוליים ייעודיים המותאמים לגברים שהתנהגותם האלימה מלווה בקשיים נפשיים, מוגבלות קוגניטיבית וצרכים ייחודיים. לפיכך מומלצים עקרונות הפעילות האלה:
1. הקמת מסגרות טיפוליות חוץ-ביתיות מותאמות בפריסה ארצית לטיפול ייעודי אינטנסיבי לגברים בהליך אזורי ובהליך פלילי.
  2. הגדלת התקציבים לצורך הרחבת המענים הטיפוליים לגברים אלימים במסגרת הקהילה והתאמתם לצורכי הגברים על גבי רצף הסיכון ולמאפייניהם הייחודיים, ולצורך מתן מענה מידי לגברים.
  3. פיתוח מענים טיפוליים ייעודיים לגברים אלימים הסובלים גם מבעיות נפשיות וקוגניטיביות בשיתוף גורמי בריאות הנפש ושירותי השיקום.
  4. פיתוח הכשרות ייעודיות לגורמים מקצועיים המטפלים בגברים שהתנהגותם אלימה במשפחה.

### י) סל שירותי הטיפול והשיקום לגברים נפגעי אלימות במשפחה

#### גורם אחראי:

משרד הרווחה והשירותים החברתיים בשיתוף משרדי הממשלה הרלוונטיים.

- 1) השיח הציבורי מתמקד באלימות של גברים נגד נשים ולא מתייחס לגברים הנפגעים מאלימות של בת הזוג. נוסף על כך מול גברים נפגעים עומד מחסום הבושה ומקשה עליהם לבקש סיוע טיפולי.
- 2) קיימים מענים חלקיים לתופעה בהיבטים של איתור, טיפול ושיקום בשל מיעוט המשאבים במרכזים למניעה וטיפול באלימות במשפחה.
- 3) לפיכך מומלצים עקרונות הפעילות האלה:
  - i. פיתוח שיח ציבורי מותאם שיעודד גברים לקבל סיוע טיפולי.
  - ii. הרחבת המסגרות החוץ-ביתיות הטיפוליות בפריסה ארצית (על בסיס מחוזי)
  - iii. הקצאת כ"א ייעודי לטיפול בגברים במרכזים למניעה וטיפול באלימות במשפחה.

## יא) סל השירותים לקשישים נפגעי אלמ"ב

### גורם אחראי:

משרד הרווחה והשירותים החברתיים בשיתוף המשרד לשוויון חברתי ומגדרי ומשרדי הממשלה הרלוונטיים.

- 1) סקר של אש"ל גוינט, אוניברסיטת חיפה והמוסד לביטוח לאומי משנת 2004 מציין כי 18.4% מהקשישים דיווחו על התעללות והזנחה.
- 2) יכולת האיתור של קשישים נפגעי אלמ"ב היא מוגבלת מהסיבות האלו:
  - i. העדר פנייה של הקרבנות בשל אי-הכרתם במצבם כקרבן לאלימות כלכלית מצד ילדיהם או העדר יכולת פנייה של הקרבנות בשל אחת או יותר מהסיבות האלו: תלות כלכלית במתעלל, מצב נפשי ירוד, חוסר ממון וחוסר תמיכה.
  - ii. קושי בזיהוי מקרי האלימות הכלכלית נגד קשישים, המהווה מרכיב מרכזי באלימות במשפחה נגד קשישים, וחוסר בכלים למניעת התופעה בהתייחס לסוגי האלימות הכלכלית השונים המופעלים נגד קשישים (כגון השתלטות על חשבון הבנק של הקשיש, מניעת כספים לרכישת מזון ותרופות ולקיחת כספים במרמה).
- 3) כיום מופעל בהצלחה מודל טיפולי הוליסטי לקשישים נפגעי אלימות במשפחה באופן חלקי ב-54 רשויות.

לפיכך מומלצים עקרונות הפעילות אלה:

  - i. הרחבת המודל הטיפולי ההוליסטי לטיפול באלימות במשפחה נגד קשישים לרשויות נוספות.
  - ii. חיזוק שיתוף הפעולה בין מרכזים למניעה ולטיפול באלמ"ב ובין עם העו"ס המטפלים בקשישים ברשויות המקומיות.

## יב) מגזרים ייחודיים

### גורם אחראי:

משרד הרווחה והשירותים החברתיים בשיתוף משרד הבריאות, משרד המשפטים, משרד החינוך, משרד העלייה והקליטה, משרת ישראל, שב"ס וגורמים מקצועיים נוספים ככל שיידרש.

- 1) בחלק מקבוצות האוכלוסייה בחברה הישראלית קיים שימוש באלימות לסוגיה ככלי לפתרון קונפליקטים וסכסוכים במשפחה כחלק מהקודים התרבותיים הנהוגים בהן.
- 2) בחלק מן המגזרים להנהגה הדתית והקהילתית השפעה רבה על עיצוב נורמות חברתיות ובכללן התמודדות עם תופעת האלימות במשפחה (מניעה, איתור וטיפול).
- 3) קיים פער בין תפיסות קהילתיות חברתיות הנהוגות בחברות השונות ובין התפיסות החברתיות הנהוגות בישראל בנוגע לאלימות במשפחה.
- 4) ישנו מחסור בשירותים נגישים למגזרים ייחודיים, מחסור זה משפיע על יכולתם לקבל מענה טיפולי והגנתי.
- 5) פריסת הגורמים המטפלים במגזר הערבי אינו הולם את הפיזור הגיאוגרפי של יישובי המגזר (שאף מועצם לאור תדירות מועטה של תחבורה ציבורית). אע"פ שיש צמיחה של מרכזים למניעה וטיפול באלימות במשפחה בחברה הערבית, באזורים מסוימים הקושי גדל בשל תלותן של הנשים בבני זוגן מבחינה כלכלית ומבחינת ניידות וחופש פעולה, וכשמדובר באוכלוסייה הגרה ביישובים הלא מוכרים בפזורה הבדואית בנגב, הקושי של שירותי הרווחה בולט אף יותר.
- 6) ישנו מחסור באנשי מקצוע דוברי שפה שיעניקו טיפול רגיש תרבות ובטפסים המותאמים למגזרים הייחודיים.

לפיכך מומלצים עקרונות הפעילות האלה :

- i. חיזוק שיתופי הפעולה עם ההנהגה הדתית והקהילתית במגזרים ייחודיים במניעה, באיתור ובטיפול באלמ"ב. כמו כן נדרש לחזק את פעילות המניעה בקהילות המגזרים הייחודיים.
- ii. בניית מנגנוני שיתוף פעולה עם נציגי הקהילה בטיפול במשפחה נפגעת אלמ"ב ובשילובם במנגנונים מקצועיים.
- iii. התאמת התקינה לצורכי השטח.
- iv. שיפור משמעותי בהנגשת שירותים וזכויות למגזרים ייחודיים והתאמתם למאפיינים הייחודיים לכל מגזר ולתתי הקבוצות בכל מגזר (למשל, במגזר הערבי, בדוויים, דרוזים, עירוניים, כפריים ולאוכלוסיית העולים המגיעים מארצות מוצא שונות), ומציאת פתרונות לא שגרתיים לרבות פתרונות בתוך הקהילה כמו משפחות חסות.

v. ביצוע הכשרות לטיפול רגיש תרבות למכלול הגורמים המקצועיים העשויים לבוא במגע עם משפחות נפגעות אלמ"ב.

vi. גיוס אנשי מקצוע בתחומי הטיפול הנדרשים הדוברים את השפה ומכירים את המנטליות ואת המאפיינים התרבותיים של קבוצות המוצא השונות.

### **יג) הכשרות של הגורמים המקצועיים הבאים במגע עם המעורבים במעגל האלימות במשפחה**

#### **גורם אחראי:**

משרד הרווחה והשירותים החברתיים בשיתוף משרד הבריאות, משרד החינוך, משרד העלייה והקליטה, המשרד לביטחון הפנים - משרת ישראל וש"ס, משרד המשפטים ובשיתוף משרדי ממשלה.

- 1) כיום ההכשרות מתקיימות על ידי משרדי הממשלה השונים האמונים על הטיפול במעורבים במעגל האלימות במשפחה.
- 2) העדר תיאום בין ההכשרות השונות.
- 3) העדר הכשרה בין-ארגונית על אודות פעילות הגורמים ברצף הטיפולי בנפגעי אלימות במשפחה ועל מאפייני תופעת האלימות במשפחה בקהילות מוצא ותרבות שונות במתן דגש בפעילות האיתור והזיהוי.
- 4) לפיכך מומלץ כי ממונה האלמ"ב ברמה הארצית יהיה אמון על תיאום הכשרות והשתלמויות ובניית הכשרות והשתלמויות בין-ארגוניות לגורמי האכיפה והטיפול המטפלים במעורבים במעגל האלימות במשפחה.

### **יז) הסברה והעלאת המודעות**

#### **גורם אחראי:**

הרשות לקידום מעמד האישה בשיתוף משרדי הממשלה הרלוונטיים.

- א) לאוכלוסייה הכללית ובפרט לבני נוער, לשכנים ולקרובי משפחה יש תפקיד חשוב באיתור מקרי אלמ"ב בשלב ראשוני יחסית והעברה לגורמי הטיפול והאכיפה.
- ב) קיים חשש, חוסר מודעות וחוסר אמון בממסד אצל משפחה המעורבת במעגל האלימות, אצל הפוגעים האלימים ואצל מגזרים ייחודיים, המשפיעים לרעה על היקפי הפנייה לגורמי הטיפול והאכיפה.

ג) הקמפיינים הפרסומיים נעשים בעיקר סביב ימי ציון מרכזיים בנושא, והם מסונכרנים ומתואמים בין המשרדים הממשלתיים.

ד) לפיכך מומלץ על עקרונות הפעולה האלו:

- i. ועדת המנכ"לים הבין-משרדית בראשות מנכל משרד הרווחה והשירותים החברתיים וממונה האלמ"ב הארצי יהיו אחראים על גיבוש מדיניות הסברה ופרסום לרבות סנכרון בין הגורמים השונים הפועלים בתחום ובין מוקדי המידע.
- ii. הקמת אתר אינטרנט ממשלתי המרכז את כל הזכויות, גורמי סיוע, הנהלים וכל מידע אחר שעשוי לסייע למשפחה המעורבת במעגל האלימות במשפחה.
- iii. הגברת תדירות הקמפיינים הפרסומיים והבניית קמפיינים בראייה של תהליך מתמשך.
- iv. חיזוק ההסברה בנוגע למענים הניתנים על ידי גורמי הטיפול והאכיפה ולכללי התנהגות לצמצום הסיכון.
- v. יצירת קמפיינים רגישי תרבות למגזרים ייחודיים.
- vi. הגברת מודעותם של הקשישים לתופעה באמצעי התקשורת השונים.
- vii. הגברת המודעות של בני משפחה לבעיה ולאפשרויות לקבלת עזרה.

## יח) ניהול ידע ומחקר מלווה

### גורם אחראי:

משרד הרווחה והשירותים החברתיים בשיתוף המשרד לביטחון הפנים, משרד הבריאות, משרד עלייה וקליטה, משטרת ישראל, הרשות לקידום מעמד האישה ומשרד החינוך.

א) קיימת מדידה חלקית ובלתי מתואמת אצל הגורמים המטפלים.

ב) קיימת מדידה חלקית של אפקטיביות התכניות.

ג) לפיכך מומלץ למנות גורם אשר יהיה אחראי להקמת ועדת מידע וריכוז נתונים משותפת, בין-משרדית, אשר תעסוק בנושא האלימות במשפחה על כל מרכיביו.

ד) תפקיד הוועדה יהיה לאסוף מידע סטטיסטי - נתונים משווים על היקפי התופעה בישראל. ועדה זו תהיה אחראית לפרסם פעם בשנה את ממצאי

הנתונים לציבור הרחב ולמשרדי הממשלה הנוגעים בדבר. נתונים אלו ישמשו  
בסיס מידע לקידום מדיניות מבוססת עובדות ונתונים ברי השוואה.