

מדיניות חובת דיווח בישראל ויישום חוק חובת דיווח

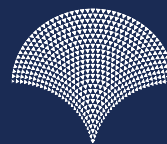
סקירת מדיניות

י 1 | 1 | י 2024

TORONTO FOUNDATION
ידידות טורונטו
חדשנות חברתית בישראל



המרכז להעצמת האזרח
ממשל שעובד. בשבילנו.



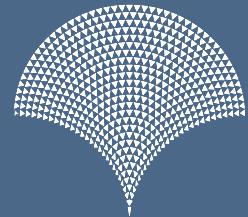
CECI



אודות קרן ידידות טורונטו:

קרן ידידות טורונטו מיסודה של קרן פרידברג פועלת בישראל משנת 2008. הקרן מהווה חממה לפיתוח מודלים חדשניים, מקצועיים ואפקטיביים לצמצום פערים בקרב אוכלוסיות מהפריפריה החברתית. הקרן יוזמת שיתופי פעולה עם משרדים ממשלתיים, רשויות מקומיות, ארגוני מגזר שלישי, קהילה עסקית ותורמים מהארץ ומהעולם, וזאת במטרה להביא לשינוי ולהטמעה נרחבת של המודלים במערכות הציבוריות בישראל.

תחומי העניין העיקריים של הקרן הם מוגנות, מניעת נשירה, קידום רווחה רגשית, משפחות חד הוריות וצעירים בסיכון.



המרכז להעצמת האזרח
ממשל שעובד. בשבילנו.

CECI

אודות המרכז להעצמת האזרח

המרכז להעצמת האזרח הוא ארגון חברה אזרחית הפועל בתחומי הממשל, ועוסק באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות, ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש ולהוביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור", הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת, והנגשתם לציבור. "המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית, של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את סיוע עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

סקירת מדיניות

2024 יוני

מדיניות חובת דיווח בישראל

ויישום חוק חובת דיווח

הדוח נכתב ע"י נועה פילד, דוקטורנטית בחוג לעבודה סוציאלית באוניברסיטת תל אביב,
בהנחיית מיכל בן משה, מנהלת המוניטור, המרכז להעצמת האזרח
ויעל בליץ זיסקין, ראש תחום אסטרטגיה ומדיניות, קרן ידידות טורונטו



תוכן העניינים

5 תקציר

6 רקע

9 סטטוס ביצוע ויישום החלטת ממשלה 220

13 פירוט מרכיבי החלטה מספר 220

15 חסמים ומאפשרים

17 סיכום ומסקנות

תקציר

על כל חשד לפגיעה בילד. עוד חוזרי המנכ"ל כולם דורשים הכרה של הטיפול בנושא מכל אנשי המקצוע וקיום הכשרות מתאימות. לא נמצא כמעט בכלל מידע דמוגרפי אודות הילדים שלגביהם עלה חשד שעברו פגיעה מינית. השירות לחקירות ילדים היה היחיד שדווח על חלוקה מגזרית בין הילדים שנחקרו כקורבנות עבירה, אך לא מצאנו פילוח לגבי הנחקרים בחשד לעבירות מין באופן ספציפי (ילדים יכולים להגיע לחקירת ילדים כקורבנות לעבירות מין ואלימות שונות או עדים למגוון עבירות).

מהנתונים עולה כי כמות הדיווחים על חשד לפגיעה בקטינים נמצאת במגמת עליה, מגמה אפילו ברורה קצת יותר נמצאה בקרב הדיווחים מצד אנשי המקצוע השונים שנוגעים בחיי ילדים (כמו אנשי רפואה, רווחה וחינוך). לא מצאנו מידע אודות קיום הכשרות וחיידוד הנהלים במסגרות השונות. בנוסף, מפתת האופן בו נערך איסוף הנתונים בגופי הממשל השונים במדינה, לא ניתן לדעת אילו מהדיווחים נובעים מהחובה החוקית המוטלת על אנשים בכלל ועל אנשי מקצוע בפרט. ניכר שבשל אופי הדיווח (שיכול להיות לפעמים אנונימי) וכזה שלא דורש שאלה על המניע לדווח, לא ניתן לדעת אילו מהדיווחים הגיעו בשל איזו סיבה שיתכן שתהיה, אישית, מוסרית וכו'.

לסיכום, החסמים המרכזיים בניסיון לענות על כלל השאלות העומדות בבסיס דו"ח זה נובע מהיעדר איסוף נתונים מסודר ואחיד של רשויות וגופי המדינה. נראה כי אין גורם ממשלתי שמרכז נתונים אלו באופן עקבי בודאי שלא על פי מקור הדיווח או זהות הילד ומאפייניו. לדבר סיבות רבות (וניכר כי שנים רבות מתרעים על בעיה זו), אך בשל כך נוצר מצב בו אין לדעת בבירור האם נעשים מאמצים להגברת המודעות לחובת הדיווח, ואם קיימים, האם הם יעילים ובאילו אוכלוסיות של אנשי מקצוע חשוב להתמקד כדי להגיע לאוכלוסיות ילדים בהן יש תת דיווח מיוחד (כדוגמת החברה הערבית).

לאור תמונת המצב שמעלה דו"ח זה, גובשו מספר המלצות מדיניות –

1. מינוי גוף מתכלל שירכז את הנתונים מכלל הגופים עליהם מוטלת אחריות במסגרת חוק חובת הדיווח והלוקחים חלק ביישומו. גוף שכזה יכול לעסוק בגיבוש מדיניות המותאמת לצרכים ולפערים בשטח, לקיים פיקוח ייעודי על קיום ההכשרות לאנשי המקצוע באופן סדיר וכן לסנכרן בזמן אמת אודות חשד לפגיעות ובכך אולי לקטוע פגיעות באיבן.

בישראל כמו במדינות מערביות רבות, קיימת חובה חוקית לדווח לרשויות על כל חשד לקטין שנמצא בסיכון. חוק חובת הדיווח בישראל קיים משנת 1989 (תיקון מספר 26) ונחקק בעקבות מותה של הילדה מורן דנמיאס ז"ל מטבריה. הנוסח הנוכחי שלו דורש מכל אדם ומאנשי מקצוע במיוחד, חובה לדווח על חשדות לפגיעה בקטין על ידי אחראי עליו (או בן משפחה בן פחות מ-18) כאשר חשד לפגיעה יכול להיות פיזי, מיני, חשד להזנחה ועוד. דו"ח זה מתמקד במדיניות הקיימת ובדפוסי הדיווח במדינת ישראל בעיקר על ידי אנשי מקצוע בחיי ילדים אודות חשד לפגיעה מינית, כמו גם בשאלה אילו נתונים נאספים בערוצי הדיווח השונים ואילו לא – כדוגמת פילוח הנפגעים על פי אוכלוסיות.

כדי להבין את המצב הקיים בישראל נערכה סקירה מקיפה של המקורות הגלויים לציבור, ביניהם – דו"חות וניירות עמדה שנכתבו עבור דיונים בכנסת ובכלל, נתוני המועצה לשלום הילד, מאגרי הידע של משרדי הממשלה וחוזרי מנכ"ל. בנוסף, נעשתה פנייה למוקד 118 של משרד הרווחה ששיתף את הנתונים באופן מיידי, וכן נשלחו מספר בקשות חופש מידע אל גופי ממשל רלוונטיים ליישום חוק חובת הדיווח. משרד הרווחה, המשרד לביטחון לאומי (נתוני מוקד 105), המשטרה ומשרד החינוך העבירו מענה לפניות ויופיעו בדו"ח זה. יש לציין שנתוני משרד הבריאות נעדרים מדו"ח זה, שכן עד כתיבת שורות אלו, לא נתקבלה מהם תשובה לבקשתנו.

ביקשנו להבין את תמונת המצב בנוגע לדיווחים אודות חשדות על עבירות מין בילדים, מה נעשה על ידי המדינה כדי להגביר את כמות הדיווחים והאם ייתכן כי כמות הדיווחים מושפעת מפעולות אלה. כמו כן, נעשה ניסיון להבין מה הם מאפייני הילדים שעליהם מדווחים, כגון גילאים, אוכלוסיה וכו'. עוד ניסינו להבין כמה מהדיווחים הקיימים הועברו בשל חובת הדיווח החוקית ומה קורה בעקבות הדיווחים. יש לציין שלא מצאנו תשובות לכל שאלותינו וזאת בשל חסמים מבניים באיסוף וריכוז הנתונים על ידי הגורמים הממשלתיים השונים על המצב הקיים. נראה שביקורת זו הועלתה כבר לפני עשור, עדות לכך מצאנו במסמכים שונים שגם מסקנותיהם מוצגות בדו"ח זה.

נמצא כי אין החלטות ממשלה שעוסקות בחובת הדיווח על פגיעות בילדים בעשר השנים האחרונות לפחות, אך כי כל המשרדים הרלוונטיים (בריאות, חינוך ורווחה) הוציאו חוזרי מנכ"ל בנושא והם כותבים על הצעדים המתאימים שיש לערוך בכל מסגרת כדי לוודא שנערך טיפול ודיווח

2. יצירת סטנדרטיזציה באיסוף הנתונים בכלל גופי הממשל הרלוונטיים אודות חובת דיווח בקרב הגופים השונים, לרבות נתונים שלא נאספים כיום כגון מגזר הנפגע (מעבר ליהודי/ לא יהודי), אזור מגורים, מאפיינים של המדווח וכד'.
 3. קיום הכשרות באופן סדיר ומקצועי לכלל אנשי המקצוע המחויבים על פי חוק לחובת הדיווח, לרבות קיום מאמץ מיוחד במוסדות החינוך החרדים, בדגש על אלו שאינם שייכים לזרם הממלכתי-חרדי, תוך הנגשה תרבותית והתאמה לצרכים.
 4. השקת קמפיין ארצי להעלאת מודעות לחובת הדיווח בקרב הציבור הרחב
 5. פרסום שיטתי וציבורי של נתונים מעובדים ומאוחדים מכלל הגורמים הרלוונטיים.
- כל אלו בכוחם להעלות את המודעות לחובת הדיווח על הציבור ואנשי מקצוע בפרט, לייצר תשתית ידע שתאפשר קידום צעדי מדיניות יעילים ואולי אף קטיעת פגיעות מיניות באיבן והצלה של ילדים רבים.

מבוא ומונחי יסוד

מתחת לגיל 12. בהתאמה לידוע לנו ממחקרים אחרים גם בשנה זו עלה כי רב הפוגעים בילדים הם אנשים המוכרים לילד (86%).⁷

ישנה הסכמה בין החוקרים בתחום שיטת דיווח של פגיעה מינית בילדים וכל הנתונים הקיימים בנושא הם מועטים מכמות הילדים הנפגעים בפועל, זאת בשל חשיפה מאוחרת של חלק מהילדים ועוד כמות בלתי ידועה של ילדים שלא יחשפו שנפגעו לעולם.⁸

חוק חובת דיווח בישראל

במדינת ישראל דאגה לשלום ילדים התקימה מקום המדינה, בעיקר סביב קליטת ילדים יתומים אחרי מלחמת העולם השנייה. כבר במהלך שנות החמישים התחיל שימוש במונח "ילדים בסיכון" אם כי בעיקר בהקשרים של תנאי מחייה של ילדים ופחות בהקשרים של התעללות.⁹ בשנות השמונים של המאה העשרים קמה ועדה ציבורית ראשונה בראשות עו"ד יהודית קרפ לבחינת אלימות במשפחה אשר המליצה על מנגנוני הרתעה לביצוע עבירות נגד ילדים.¹⁰ אולם רק בשנת 1989 בעקבות מותה של מורן

לפגיעה מינית יש הגדרות רבות התלויות נקודת מבט, תפיסה, תחום (כמו רפואה, שיפול או משפט) ובכל הגדרה יש התמקדות בהיבטים שונים של התופעה הזו.¹ איגוד מרכזי הסיוע² (2016) מגדיר פגיעה מינית בילדים ככל פעולה בעלת הקשר מיני הנעשית כלפי ילד, באיזמים או הסכמה, על ידי מבוגר או קטין. היא יכולה לכלול רמיזה מינית, איום מילולי, חשיפת איברי מין, הצצה, הפשטה, לישוף, נגיעה, חדירה או חשיפת ילדים לתכנים פורנוגרפיים. הגדרה אחרת גורסת כי פגיעה מינית בילדים היא ניצול ילד לכל מטרה מינית של כל אדם מוכר לילד או לא, ממשפחתו או לא. היא יכולה לכלול אונס, להיות מוצגת לילד כמשחק או כדרך לקבל אהבה ויכולה להכיל אלמנטים של האשמת הילד בפיתוי הפוגע. פגיעה מינית בילדים יכולה גם להיות לא רק לסיפוק האדם הפוגע עצמו, כמו במקרים של העסקת ילדים בזנות או השתתפות בפורנוגרפיה.³ על פי חוק העונשין ישנן עבירות מין שונות כנגד קטינים בהם אפשר להאשים פוגעים. מעשה מגונה בכוח, מעשה מגונה שלא בכוח, מעשה מגונה בפומבי, הטרדה מינית, אינוס ובעילה שלא כחוק ואינוס בכוח או איומים.⁴

עד היום לא ידוע היקף התופעה האמיתי של פגיעה מינית בילדים. יש המשערים שפגיעה מינית בילדים נמדדת בשיעור של 3%-17% בבנים ו-8%-31% בבנות.⁵ כאשר סקרים אחרים טוענים כי 1 מכל 5 ילדים וילדות עובר פגיעה מינית.⁶ בשנת 2018 בלבד 60% מהפניות למרכזי הסיוע לנפגעות ונפגעי תקיפה מינית היו בשל פגיעות בילדות וילדים, כאשר רבע מהן עסקו בילדות וילדים

7 איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ונפגעי תקיפה מינית. (2019). נתוני פגיעה מינית לשנת 2018. <https://www.1202.org.il/centers-union/info/statistics/union-data>

8 Allnock, D., & Barns, R. (2011). Researching sexual abuse: Methodological issues. *Child Abuse Review*, 20(3), 153-157. DOI: 10.1002/car.1190; Finkelhor, D. (2009). The Prevention of Childhood Sexual Abuse. *The Future of Children*, 19 (2), 169-194.; Habetha, S., Bleich, S., Weidenhammer, J., & Fegert, J. M. (2012). A prevalence-based approach to societal costs occurring in consequence of child abuse and neglect. *Child and adolescent psychiatry and mental health*, 6(1), 35. ; London, K., Bruck, M., Wright, D. B., & Ceci, S. J. (2008). Review of the contemporary literature on how children report sexual abuse to others: Findings, methodological issues, and implications for forensic interviewers. *Memory*, 16, 29-47. doi:10.1080/09658210701725732. ; Lyon, T. D. (2014). Interviewing children. *Annual review of law and social science*, 10, 73-89.

9 פבר, מ. (2009). התעללות בילדים ההכרה בתופעה, התפתחות החקיקה ופיתוח דרכי טיפול והגנה. ירושלים: מכון חרוב.

10 שמואלי, ב. (2007). הצעת חוק להרחבת חובת הדיווח. למקרי עבירות מין ואליומות בילד ע"י בן-משפחה קטין. חוות דעת משלימה לועדת חוקה, חוק ומשפט.

1 Giardino, A. P., Lyn, M. A., & Giardino, E. R. (Eds.). (2018). *A practical guide to the evaluation of child physical abuse and neglect*. Springer.

2 איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ונפגעי תקיפה מינית. (2016). מהי פגיעה מינית בילדים? <https://www.1202.org.il/centers-union/info/safe-summer/400-item1>

3 צימרין, ח' (1985). ילדים מוכים: בעיה רבת פנים. תל אביב: הוצאת פפירוס.

4 המועצה לשלום הילד. (2022). ילדים בישראל שנתון 2022. ירושלים, ישראל.

5 Barth, J., Bermetz, L., Heim, E., Trelle, S., & Tonia, T. (2013). The current prevalence of child sexual abuse worldwide: A systematic review and meta analysis. *International Journal of Public Health*, 58, 469-483. doi:10.1007/s00038-012-0426-1

6 לב ויזל, ר. ואיזקוביץ, צ. (2016). אלימות כלפי ילדים ובני נוער בישראל: בין שכוחות לדיווח. חיפה: אוניברסיטת חיפה.

הם: רופא, אח, עובד חינוך, עובד סוציאלי, עובד שירותי רווחה, שוטר, פסיכולוג, קרימינולוג או עוסק במקצוע פרה-רפואי, וכן מנהל או איש צוות במעון או במוסד שבו נמצא קטין או חסר ישע (תיקון מס' 108, תשע"א-2010). בנוסף, חובה על מנהל או איש צוות במעון, במסגרת חינוכית או טיפולית לדווח על עבירת מין, גרימת חבלה חמורה או התעללות שבוצעה בתחומי המקום, ללא קשר לזהות מבצע העבירה (תיקון מספר 108, תשע"א-2010).

החוק מתיר לאדם המדווח את החופש לבחור אם לדווח למשטרה או לעו"ס לחוק הנוער. מתוך סקירה של מכון "עומק" משנת 2020¹⁵ עבור איגוד מרכזי הסיוע בנוגע לחובת הדיווח על עבירות מין בקטינים עולה כי גורמים המטפלים בילדים בארץ מאמינים שאנשים רבים נמנעים מדיווח למשטרה אודות חשד לפגיעה מינית בקטינים. זאת בשל סעיף 368(ז) בחוק העונשין אשר נותן למשטרה את הכוח לפעול ללא תיאום עם עו"ס לחוק הנוער במקרים בהם נדרשת פעולה מיידית. הבעיה נובעת מכך שלשון החוק אינה מגדירה מקרים אלו והם מאמינים שישנה נטייה של המשטרה לפעול מבלי להחשיב תמיד את טובת הילד ומבלי לערב את הרווחה. דו"ח טיפול הרשויות בדיווחים על עבירות מין (2010)¹⁶ העלה, כי מצד עו"ס לחוק הנוער בטיפול בעבירות מין מחוץ למשפחה או כאשר העובד חושש כי התערבות משטרתית יכולה להוביל לפגיעה בילד, יש אלו שיעכבו את הפניה למשטרה או ימנעו ממנה בכלל על ידי ועדת הפטור.

אי דיווח על פי החוק

בישראל אי דיווח על חשד בפגיעה בילדים הוא עבירה פלילית. העונש האפשרי על אדם שלא מדווח יכול להיות של עד שלושה חודשי מאסר, בעוד שעל אנשי מקצוע כמו אנשי חינוך, רווחה, שוטרים ורופאים החוק מחמיר וקובע אחריות מוגברת ואיתה עונש של עד שישה חודשי מאסר בפועל. יש חסמים רבים שיכולים למנוע מאנשי מקצוע מלדווח, ביניהם חוסר רצון להתערב, עומס בעבודה, מחסומים רגשיים, חשש מהפוגע או משפחתו, חשש בפגיעה באמון הילד או המשפחה שבטיפולם ואף חוסר אמון ביכולת הדיווח להפסיק את הפגיעה.¹⁷

15 מרכז עומק. (2020). חובת דיווח על עבירות מין שנעברו בקטינים.

16 הכנסת. (2010). טיפול הרשויות בדיווחים על עבירות מין כנגד ילדים ובני נוער. הכנסת מרכז המחקר והמידע.

17 אופיר, ע. (2018). סקר: חצי מהציבור לא ידווח במקרה של חשד להתעללות בילדים. נקודת מפגש, 15, 16-19.

דנמיאס ז"ל מטבריה, קמה במהירות ועדה ציבורית נוספת אשר בעקבותיה נחקק חוק חובת הדיווח (תיקון 26 לחוק העונשין – חוק הגנה על קטינים וחסרי ישע, 1989).¹¹ טרם מקרה זה הייתה קיימת חובת דיווח מסוימת על בעלי מקצוע ובחוק אזרחי ולא פלילי.¹²

באוקטובר 1988 הגיעה מורן בת ה־3 לבית החולים חסרת הכרה, היא הייתה מאושפזת חמישה חודשים שבסופם נפטרה. בזמן זה התגלה שמורן עברה התעללות פיזית ומינית קשה ומתמשכת מצד דודה ויתרה מכך, הסתבר כי רבים ידעו על הפגיעה הקשה, ביניהם הוריה, שכניה, חברים ואפילו הגנת של מורן.¹³ פרסום הסיפור יצר הד ציבורי משמעותי שסופו היה שינוי המציאות החוקית בישראל. חלק מהמלצות הוועדה (שהפכו לחוק) היו להרחיב את חובת הדיווח וכן לקיים ענישה על אי דיווח על התעללות והזנחה בילדים.¹⁴

דרישות החוק

חוק חובת דיווח (סעיף 368 ד חובת דיווח (תיקון מס' 26) תש"ן-1989, לחוק העונשין, התשל"ז-1977) גורס כי אם לאדם יש חשד סביר כי קטין או חסר ישע נפגע בידי אחראי עליו או על-ידי בן משפחה שטרם מלאו לו 18 שנה, חובה עליו לדווח על כך בהקדם האפשרי לשירותי הרווחה או המשטרה. בפירוט רב יותר, ועל פי לשון החוק ישנה חובת דיווח על כל העבירות המנויות בסעיף 368 ד(ח) של חוק העונשין (תשל"ז-1977) וכוללת בין היתר עבירות מין, ניצול מיני, תקיפה והתעללות. וכאשר בן המשפחה הפוגע הוא קטין חובת הדיווח הינה על פי סעיף 369 ד(ג) של חוק העונשין (תשל"ז-1977) וכוללת עבירות של אינוס, מעשה סדום ומעשה מגונה.

יש לציין כי החוק קובע אחריות מוגברת על אנשי מקצוע ועל אחראים על הקטין. אנשי מקצוע אלו על פי החוק

11 פולק כהן, כ. (2016) זכותם של קטינים נפגעי עבירה להשמיע ולהישמע – אינטרס פרטי כאינטרס ציבורי. בתוך בדלתיים סגורות: פגיעה מינית וההליך הפלילי (67-70).

איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ונפגעי תקיפה מינית.

12 שמואלי, ב. (2007). הצעת חוק להרחבת חובת הדיווח. למקרי עבירות מין ואלימות בילד ע"י בן-משפחה קטין. חוות דעת משלימה לוועדת חוקה, חוק ומשפט.

13 דורון, י. (2012). חובת הדיווח בישראל, נייר עמדה למשרד הרווחה. <https://social-work.biu.ac.il/sites/social-work/files/shared/divuach.pdf>

14 הוועדה להתעללות בילדים במשפחה. (1989). מסקנות הוועדה בנושא "תופעת התעללות בילדים". הכנסת

שהפגיעה בילד או ילדה חמורה יותר ותדירה יותר ומידי אדם קרוב יותר יש סיכוי רב יותר לעיכוב בחשיפה.²² מחקרים מראים שיש חסמים רבים לחשיפה, ביניהם תפיסת הילדים שמבוגרים לא יבינו ולא יתמכו בהם (אם מדובר בהורים ו/או אנשי מקצוע).²³ הבעיה היא כי ידוע שאחד התמריצים לחשיפה אצל ילדים הוא התגובה החברתית שהם צופים לחשיפה,²⁴ ובמצב זה כאשר הם צופים חוסר תמיכה והבנה זה יכול לפגוע בסיכוי שיחשפו כי נפגעו.²⁵ בנוסף, חשש של ילדים מפגיעה נוספת לעצמם, חשש לאובדן תמיכה מצד בני משפחה, הסביבה, תחושת בושה והרס למוניטין שלהם ושל משפחתם, פחד מפגיעה פיזית עקב החשיפה ופחד מההשלכות לגבי האדם שפגע בהם (שיכול להוביל גם הוא לפירוק המשפחה במקרים של פגיעה בתוך המשפחה),²⁶ משפיעים על יכולת הילדים לחשוף. ממחקרים אחרים ידוע לנו שגם במקרים בהם יש ראיות לפגיעה, ילדים רבים לא מצליחים לחשוף פגיעה מינית במהלך ראיונות חקירה. יש מקרים בהם בכלל

לא נמצא מידע רב בנוגע להעמדה לדין על אי דיווח, נייר עמדה משנת 2012¹⁸ העלה כי הענישה בגין אי דיווח על התעללות והזנחה בילדים כמעט אינה קיימת. הוא מצא כי בשנת 2011 היו רק 12 פסקי דין בהם הוגש כתב אישום על הפרת חובת דיווח על קטינים, כאשר ב-10 מקרים הייתה הרשעה אך לא ניתן העונש המירבי. דו"ח משנת 2020¹⁹ מצא 16 פסקי דין בלבד על רקע הפרת חובת הדיווח כאשר רובם (11 פסקי דין) היו אלו הורי קטינים נפגעים שהואשמו באי דיווח. מתוך מקרים אלו הושגה הרשעה ב-14 תיקים, והיא עמדה בנוסף להרשעות אחרות של התעללות, אלימות או הזנחה. סקר של מיזם מהל"ב משנת 2018²⁰ העלה כי רק 45% מהציבור בישראל מודע לחובתו לדווח על חשדות להתעללות בילדים. עוד עלה, כי שליש מהנשאלים היו עדים לפגיעה בילד אך רובם, 60% מהם בחרו שלא לדווח על כך לרשויות.

תת דיווח מצד ילדים והיעדר חשיפה של פגיעות מיניות

סקרים ומחקרים מהעולם מעריכים שאחוז החשיפה של פגיעה מינית בילדות קטן מאוד ועומד על 16%-25% בלבד מהמקרים שמתרחשים בפועל.²¹ באופן כללי נראה שככל שילדים נפגעים בגיל מבוגר יותר יש פחות עיכוב בחשיפה, כמו כן בנות פחות מתעכבות בדיווח מבנים. בנוסף, ככל

- Wallis, C. R., & Woodworth, M. D. (2020). Child sexual abuse: An examination of individual and abuse characteristics that may impact delays of disclosure. *Child abuse & neglect*, 107, 104604. 22
- Lemaigre, C., Taylor, E. P., & Gittoes, C. (2017). Barriers and facilitators to disclosing sexual abuse in childhood and adolescence: A systematic review. *Child Abuse & Neglect*, 70, 39-52. 23
- Ullman, S. E. (2002). Social reactions to child sexual abuse disclosures: A critical review. *Journal of child sexual abuse*, 12(1), 89-121. 24
- Lemaigre, C., Taylor, E. P., & Gittoes, C. (2017). Barriers and facilitators to disclosing sexual abuse in childhood and adolescence: A systematic review. *Child Abuse & Neglect*, 70, 39-52. 25
- Lemaigre, C., Taylor, E. P., & Gittoes, C. (2017). Barriers and facilitators to disclosing sexual abuse in childhood and adolescence: A systematic review. *Child Abuse & Neglect*, 70, 39-52. 26

- 18 דורון, י. (2012). חובת הדיווח בישראל, נייר עמדה למשרד הרווחה. <https://social-work.biu.ac.il/sites/social-work/files/shared/divuach.pdf>
- 19 מכון עומק. (2020). חובת דיווח על עבירות מין שנעברו בקטינים. <https://www.omek.org.il/wp-content/uploads/2020/10/%D7%97%D7%95%D7%91%D7%AA-%D7%93%D7%99%D7%95%D7%95%D7%97-%D7%A2%D7%9C-%D7%A2%D7%91%D7%99%D7%A8%D7%95%D7%AA-%D7%9E%D7%99%D7%9F-%D7%A9%D7%A0%D7%A2%D7%91%D7%A8%D7%95-%D7%91%D7%A7%D7%98%D7%99%D7%A0%D7%99%D7%9D.pdf>
- 20 אופיר, ע. (2018). סקר: חצי מהציבור לא ידווח במקרה של חשד להתעללות בילדים. נקודת מפגש, 15, 16-19.
- 21 Lyon, T. D., & Ahern, E. C. (2010). Disclosure of child sexual abuse. In J. E. B. Myers (Ed.), *APSAC handbook on child maltreatment* (3rd ed., Vol. 3, pp. 233–252). Sage Publications.; National Children's Advocacy Center. (2018). *Sexual abuse: Perpetrators, Manipulation, Disclosure, Prevention*. <https://calio.org/images/FINAL-CSA-Perpetrator-with-References.pdf>

ב־1962.²⁹ חובת הדיווח חלה כציפייה מהרופאים לאתר פגיעה לפי תסמיני ילדים שמגיעים לבדיקה.

בשנת 1974 הורחבה חובת הדיווח בעקבות חקיקה פדרלית בשם CAPTA (The Child Abuse Prevention and Treatment Act)³⁰. חוק זה קבע דרישות מינימום שניתן להוסיף עליהן בכל הקשור לדיווח, כולל הגדרת התעללות או הזנחה (המהוות בסיס לדיווח) וזהות המחויבים בדיווח, הוא הורה למדינות השונות לקבוע הסדרים באשר לחסינויות מפני אישום פלילי או תביעה אזרחית על דיווח בתום לב.³¹

בסקר שערך הארגון הבינ"ל למניעת התעללות והזנחה בילדים בעולם (The International Society for Prevention of Child Abuse and Neglect, ISPCAN) נמצא כי מתוך 72 מדינות שהשתתפו ב־49 מדינות קיימת חובת דיווח ברמה זו או אחרת (אם על פי חוק ובין אם על פי מדיניות). בין המדינות: אוסטרליה, ארגנטינה, ארמניה, בנגלדש, בלרוס, בנין, בוסניה-הרצגובינה, ברזיל, בולגריה, קנדה צ'ילה, קולומביה, קונגו, דנמרק, מצרים, אנגליה, אסטוניה, אתיופיה, פינלנד, צרפת, הונדורס, הונגריה, איסלנד, איטליה, יפן, קוריאה, לבנון, מליה, מאוריציוס, מקסיקו, מונגוליה, מונסנגרו, נפאל, פרו, פיליפינים, פורטוגל, רומניה, רוסיה, רואנדה, סרביה, דרום אפריקה, ספרד, שוודיה, טייוואן, תאילנד, טורקיה, טורקמניסטן וזמביה.³²

יכישו שאי פעם קרתה וישנם מקרים בהם גם אם יודו – הם יחזרו בהודאתם.²⁷

מחקר מ־2014²⁸ העלה שילדים שהגיעו לחקירת ילדים חשפו לראשונה את הפגיעה שלהם למבוגר מחוץ למשפחה שלהם, איש מקצוע – גנת, מורה או יועצת בית ספר. עוד עלה במחקר כי מחצית הדגימה (6 מתוך 12 ילדים) בחרו לחזור בהצהרתם שנפגעו בתוך ימים ספורים. הם ביקשו למחוק את עדותם, התעקשו כי שיקרו והסבירו בפתיחות על הסיבות למשיכת הצהרתם. הם הסבירו לחוקרים כי פחדו מההשלכות על עצמם, על סביבתם ועל משפחתם בעקבות החשיפה וביקשו למחוק כל מה שאמרו. ניתן ללמוד כי יש ילדים שלאחר החשיפה חשופים ללחצי ענן מצד המשפחה או הסביבה שלהם. נוכל לראות מקרים בהם ראשי קהילות מפעילים את כוחם כדי למנוע טיפול בפגיעה, במצב זה המשפחה תמצא עצמה מנודה, ילדי המשפחה לא ימצאו שידוך, אב המשפחה יאבד את עבודתו ועוד. המחקר מדגיש את החשיבות הגדולה של תגובת המשפחה, הסביבה והתרבות שהילד מגיע ממנה ויכולתה להשפיע על חזרתו של הילד בהודאה כי קרה לו משהו.

חובת דיווח בעולם

ברחבי העולם קיימות צורות שונות לחובת דיווח. מהמדינות הראשונות שעגנו אותה בחקיקה היו ארה"ב זאת בעקבות מחקרים של ד"ר הנרי קמפ (Kempe), רופא ילדים שהמשיג את "תסמונת הילד המוכה" כבר

29 Kempe, C. H., Silverman, F. N., Steele, B. F., Droegemueller, W., & Silver, H. K. (1962). The battered-child syndrome. *Jama*, 181(1), 17-24; Kempe, C. H. (1971). Paediatric implications of battered baby syndrome. *Archives of Disease in Childhood*, 46 (245), 28-37.

30 Children's Bureau. (2019, February). *About CAPTA: A Legislative History*. Child Welfare Information Gateway. <https://www.childwelfare.gov/pubpdfs/about.pdf>

31 Mathews, B., & Kenny, M. C. (2008). Mandatory reporting legislation in the United States, Canada, and Australia: A cross-jurisdictional review of key features, differences, and issues. *Child maltreatment*, 13(1), 50-63.

32 Daro, D. (2007) *World perspectives on child abuse* (7th ed). Chicago: International Society for Prevention of Child Abuse and Neglect.; Mathews, B., Kenny, M. C. (2008). Mandatory Reporting Legislation in the United States, Canada, and Australia: A Cross-Jurisdictional. *Child Maltreat* 13(1), 50-63

27 Elliott, D.M., & Briere, J. (1994). Forensic sexual abuse evaluations of older children disclosures and symptomatology. *Behavioral Science and Law*, 12, 261-277. <http://dx.doi.org/10.1002/bsl.2370120306>; Katz, C. (2014). "Please believe me; I am the biggest liar that exists": Characterising children's recantations during forensic investigations. *Children and Youth Services Review*, 43, 160-166. <https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2014.05.020>; Sjöberg, R. L., & Lindblad, F. (2002). Limited disclosure of sexual abuse in children whose experiences were documented by videotape. *American Journal of Psychiatry*, 159(2), 312-314.

28 Katz, C. (2014). "Please believe me; I am the biggest liar that exists": Characterising children's recantations during forensic investigations. *Children and Youth Services Review*, 43, 160-166. <https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2014.05.020>

חוזר המנכ"ל של משרד הבריאות "איתור זיהוי וטיפול בקטינים נפגעי התעללות והזנחה"

חוזר המנכ"ל קובע כי על המטפל להיות ערני לסימנים מעוררי חשד (מצורף לחוזר נספח בנוגע לזיהוי סימנים), כשאלו עולים על המטפל לפעול על מנת לקבל מידע רפואי קודם אודות הילד. במקביל על המטפל לערוך כמה פעולות וביירוים נוספים.

אם הילד מטופל בבית חולים על המטפל לקרוא לעובדת סוציאלית כוננית ולהשהות במידת הצורך את עזיבת קטין את בית החולים עד סוף הבירור. אם הילד מטופל בבריאות הנפש או בטיפת חלב – יש לערב עובדת סוציאלית ממונה או את מרכזת לנושא אלימות על פי הנוהל בארגון.

בנוסף, עליו לאסוף מידע מהילד והמלווה על נסיבות הפגיעה, תוך זהירות לא לזהם עדות עתידית. לבדוק את הסיבות לפניית רפואיות קודמות, בנוסף, על המטפל לבצע בדיקה גופנית מקיפה (רצוי על ידי רופא ילדים). החוזר מפרט אודות סימנים אפשריים לחבלה מכוונת.

יש לספק לילד טיפול רפואי וסיעודי הנדרש לאור מצבו. וכן יש לדווח ולהתייעץ עם פקידת סעד או המשטרה. "ניתן גם להוועץ ישירות בפקיד הסעד ללא מסירת פרטים מזהים על הנפגע, בשלב ראשון" (עמ' 4). לסיום מדגיש החוזר כי יש לתעד כל אלו בתיק המטופל.

בנוסף, בנוגע לאפשרות לדווח למשטרה או לעו"ס לחוק הנוער – חוזר המנכ"ל לא מעדיף גורם אחד על אחר, רק מדגיש את הבטחת שלומו של הילד הנפגע. סעיף 6.2.5 מרחיב את עניין הבחירה בנוגע למי מהגורמים לערב. הוא גורס כי כאשר יש חשד לסכנה מיידית לקטין וצורך מידי בחקירה, מומלץ לפנות למשטרה. החוזר דורש כי ההודעה לעו"ס לחוק הנוער תימסר שלפונית ותאושר בכתב, כמו כן ישנו טופס הודעה לפקיד סעד/ משטרה המצורף לחוזר. החוזר מדגיש כי על מעביר הדיווח האחריות האישית לוודא כי הפניה התקבלה ושהיא מטופלת, המשך הטיפול יהיה באחריות פקיד הסעד או המשטרה.

החוזר מטיל אחריות על בתי חולים בהם נעשה איתור מקרה, ליידע את העובדת הסוציאלית הממונה בקופת החולים של הילד. באופן דומה יש לעדכן את עו"ס הקופה כאשר האיתור נעשה במוקד רפואה דחופה, או בטיפת חלב (כאשר היא שייכת למשרד הבריאות ולא לקופת החולים).

פסור מחובת דיווח: ועדת פסור

במדינת ישראל לוועדת פסור יש הכוח להתכנס כדי לדון באפשרות לפסור עובדת סוציאלית לחוק הנוער מדיווח על פגיעה בקטין על ידי אחראי עליו. במקרים בהם יש לעו"ס לחוק הנוער בסיס לחשוב כי אי דיווח מיטיב עם ילד ותורם להגנתו, יש ביכולתה לפנות לוועדה ולבקש לפסור אותה מדיווח למשטרה. כלומר בשונה מהמשטרה אשר פועלת במטרה להעמיד לדין מבצעי פשע, עו"ס לחוק הנוער פועלת קודם כל לטובת הילד, ובמצב בו זה עומד בסתירה עם חובת הדיווח – מכריעה ועדת הפסור בנושא. כאשר מקרה מיועד קודם ישירות למשטרה – אין אפשרות לא לדווח לעו"ס לחוק הנוער והמשטרה תיידע אותה ותמתין להמלצתה.³³ בוועדות הפסור יושבים נציגי פרקליטות המחוז, המשטרה ועו"ס לחוק הנוער. הסיבות הנפוצות לבקשת פסור וקבלתו הם חשש לחיי הילד אם יפתח הליך חקירה, חוסר עניין של ילד נפגע גילוי עריות (כאשר הוא תחת טיפול), דיווח על מקרה ישן, חשש שחקירה תחבל בתהליך השיקום של המשפחה וסירוב הילד הנפגע לשתף פעולה בחקירה.³⁴ על פי נתוני משרד הרווחה (יוצג בטבלה בהמשך) מוגשות בין 1700-2700 בקשות לוועדת פסור בשנה, על פי מכון חרוב נראה שרב הבקשות מאושרות.

תהליך הדיווח והעלאת המודעות אליו בקרב אנשי מקצוע המחויבים בדיווח

על מנת לבחון כיצד מדיניות חובת הדיווח המוגברת על אנשי המקצוע המנויים בחוק באה לידי ביטוי הלכה למעשה, נבחנו חוזרי מנכ"ל ונהלים רלוונטיים של משרדי הממשלה השונים האמונים על אותן פרופסיות או מסגרות. יש לציין כי חוזרי המנכ"ל שנסקרו, מפרטים בצורה הרלוונטית את הצעדים שעל אנשי המקצוע השונים לבצע כדי לטפל בחשד לפגיעה בילדים ואף כיצד להעלות מודעות לחובה להעביר דיווח זה בזמן אמת, אולם אין להסיק מכך על היישום בפועל של ההנחיות.

33 הכנסת. (2010). טיפול הרשויות בדיווחים על עבירות מין כנגד ילדים ובני נוער. הכנסת מרכז המחקר והמידע.

34 מכון חרוב. (א.ת.). ועדת פסור מחובת דיווח.

מציין את החשש לרווחתם של אלו שהפגיעה נחשפה מולם, ודורש כי מענה לאנשים אלו יינתן על ידי פסיכולוג בית ספרי, יועצת או עובדת סוציאלית. את המעקב אחרי הטיפול בדיווח תעשה היועצת בבית הספר או הפסיכולוג החינוכי אל מול פקידת הסעד.

נספח 3 של חוזר המנכ"ל אף דן בשאלות הנוגעות לחובת דיווח שאולי עולות אצל עובדים, ביניהן התהייה המובנת שייתכן שלפעמים יכולה לגרום לאנשים לא לדווח על אירוע של פגיעה: "האם לא ייגרם נזק מיותר אם הדיווח יימצא לבסוף שגוי?" החוזר עונה כי "אין באפשרותנו להעריך מראש אם הדיווח מהימן או שגוי". ואף נותן כלים נוספים להתמודד עם לבטים בנוגע לדיווח. החוזר מפרט כי כאשר עובד אינו בטוח אם המקרה מחייב בדיווח יש לאותו עובד את היכולת להתייעץ עם עו"ס לחוק הנוער ללא ציון שם הילד. במקרה זה העו"ס תוכל לערוך גישוש ובדיקה ראשונית ובהמשך לאם תמצא חובת דיווח להעביר למשטרה.

בעניינו, סעיפים כגון זה בנספח לחוזר המנכ"ל, מראים את החשיבות הגבוהה שנותן משרד החינוך לטיפול ודיווח על פגיעה בקטינים כאשר הוא מנסה לתת מענה לחסמים אפשריים של עובדים בדיווח. מרשים לראות את הראייה ההוליסטית והטיפולית שמשקפת מהחוזר בנוגע להמשך התמיכה בילד הנפגע ואפילו באיש המקצוע ששומע על הפגיעה ובעצם מנסה לשמור עליו מטראומטיזציה משנית.

חוזרי מנכ"ל משרד הרווחה

משרד הרווחה פרסם שני חוזרי מנכ"ל שונים שנוגעים ב"טיפול באירועים חריגים" כאשר ביניהם פגיעות מיניות בילדים. האחד הוא חוזר מנכ"ל ל"טיפול באירועים חריגים במסגרות בקהילה" והשני "פעולות ראשוניות ודיווח למפקח על אירוע חריג במסגרת דיוור חוץ ביתית". כלומר, חוזרי המנכ"ל שונים בכך שהם פורטים את דרך התפעול והדיווח על אירועים חריגים במסגרות בהם ילדים גרים, ובמסגרות שבהם ילדים מקבלים שירות יומי אך אינם גרים. ההוראות בשני החוזרים חלות בכל המקרים בהם מפעיל המסגרת הוא משרד הרווחה באופן ישיר, הרשות המקומית או אפילו ספק חיצוני שמפוקח על ידי המשרד. בנוסף, ב-2010 משרד הרווחה ואשלים יצרו מדריך "התמודדות עם פגיעות מיניות באומנה", אך אודותיו לא יפורט בדוח זה. על פי החוזרים, אירוע חריג הוא אירוע שגורם סכנה או סיכון לאדם או למי שסביבו או שבגללו יכול היה או נגרם

חוזר המנכ"ל מכיל סעיף שלם הדין בתיעוד הטיפול והחשד, מטרתו לוודא שנאספות עדויות פיזיות לפגיעה, אם ישנן, כולל צילום הפגיעה לפני טיפול רפואי. על המטפל למלא טופס בשם "הודעה על חשד לפגיעה בקטין" אשר יצורף לתיק המטופל ועליו להעביר טופס זה למרכזת ועדת האלימות במחוז או בית החולים.

חוזר מנכ"ל משרד החינוך "חובת הדיווח על עבירה בקטין על פי חוק וחקירת תלמידים כקורבנות או כעדים"

ראשית, חוזר המנכ"ל של משרד החינוך מחייב דיווח בכתב כאשר במקרי חירום הדיווח יכול להיעשות בעל פה וקובע כי אין לדווח בעילום שם. בניגוד לחוזר של משרד הבריאות, חוזר משרד החינוך מעדיף פניה לעו"ס לחוק הנוער על פני משטרה וגם מסביר. הוא מצדיק העדפה זו בעיקר בשל הגמישות המתאפשרת לעו"ס לחוק הנוער, על יכולתה לפעול או שלא ולערוך בדיקה מקיפה איתה תפנה למשטרה. כל זאת בהתחשבות בטובת הילד. אך גם בדומה לחוזר למשרד הבריאות יש המלצה על פניה למשטרה במקרים שבהם נדרשת התערבות מהירה, בשל סימני חבלה וסיבות אחרות. גם בפניה למשטרה מבקש החוזר לפנות גם לעו"ס לחוק הנוער במקביל. גם כאן נדרש תיעוד מהמדווח.

כאשר עולה חשד לפגיעה בקטין במסגרות משרד החינוך קודם כל ישנה הוראה להתייעץ ביועצת חינוכית או פסיכולוגית לקביעת דרך הדיווח והבנה מי הם השותפים למהלך הטיפול בתלמיד. עוד החוזר קובע כי יש לדווח להורי התלמיד או להחליט לא לדווח במקרים שונים, לדוגמה במקרה של חשד כי הילד נפגע על ידי אחד מבני המשפחה או כי יש התנגדות של התלמיד לך (במקרה זה יש לבחון את אופן הפעולה עם עו"ס לחוק הנוער). לאחר מכן יש לדווח לעו"ס לחוק הנוער או למשטרה (כאשר כמו שהומלץ, במקרי חירום יש לפנות למשטרה ובמקביל לעו"ס לחוק הנוער). אחר כך יש ליידע את המנהלת, על גננות ליידע את המפקחת. על המנהלת או המפקחת לוודא כי אכן נעשה דיווח אודות החשד לפגיעה באותו ילד. מכאן יש ליידע את הפיקוח הכללי והפיקוח על הייעוץ החינוכי.

דרך ההתערבות מכאן והלאה אמורה להיקבע תוך התייעצות בפסיכולוג בית הספר, יועצת, עובדת סוציאלית או בצוות רב מקצועי. החוזר מדגיש את חשיבות יצירת רצף טיפולי ותמיכה בתלמיד וכי יש להביא בחשבון את צרכי התמיכה בילד יחד עם צרכי המערכת. החוזר אף

ולתייק את הדוח בתיק האירועים החריגים של המסגרת. בנוסף מצורף לחוזר תקציר תמציתי יעיל המבהיר ביתר קלות לעובדים את המוטל עליהם.

לסיום, בשני חוזרי המנכ"ל של משרד הרווחה, הסדרת דרכי הדיווח מוגדרת כאחת ממטרות החוזר. החוזר עצמו מפורט ומונה אפשרויות שונות של מקרים ומסגרות, להתרשמותנו החוזר אכן יכול להקל מאוד על העובדים והמנהלים להבין ביתר קלות את המוטל עליהם בתפעול אירוע חירום וכן בדיווח עליו.

תהליך הדיווח על פי האמור בחוק חובת הדיווח

לאדם הפרטי החושד בפגיעה בקטין על ידי הממונה עליו (או בן משפחה מתחת לגיל 18) כמה אפשרויות להעברת הדיווח. 1. פניה למשטרה 2. פניה לעובדת סוציאלית לחוק הנוער.

א. אזרח³⁵

1. משטרה

משטרה מיידעת עו"ס לחוק הנוער

חקירה (ובמקביל עו"ס לחוק הנוער פועלת להגנה על הילד)

"במקרים בהם ההורה לא משתף פעולה - פקידת הסעד מוסמכת מכוח חוק הנוער (טיפול והשגחה) לפנות לבית המשפט לנוער, שיכריז על הקטין כנוזקן ושיורה על דרכי טיפול בקטין (כמו: להורות לו להגיע לבית הספר, להעמיד את הקטין בהשגחת פקידת הסעד, ובמקרים קיצוניים אף להוציא את הקטין ממשמורת הוריו). החלטת בית המשפט מחייבת את ההורים."

סגירת תיק/ הגשת כתב אישום

2. עו"ס לחוק הנוער

בדיקת חשדות.

ה מלצות לפעולה למשטרה/השארית הטיפול בידי הרווחה – הגשה לוועדת פטור

בניית תכנית התערבות להגנה על הילד

נוזק לאדם או רכוש. הוא יכול להיות מקבל שירות, עובד בשירות אפילו בפעילות מחוץ לשירות או אדם הנמצא בשירות. האירועים החריגים יכולים להתרחש בשעות במסגרת, בנסיעה אליה או ממנה או אפילו בפעילות מטעמה מחוץ למסגרת. בחלק האחרון בכל חוזר ישנה רשימה של סוגים של מקרים חריגים וביניהם ישנו "אירוע עליו חלה חובת דיווח", ובעצם תחת כותרת זו החוזרים מתייחסים לטיפול ודיווח על עבירות מין בקטינים.

בחוזר הנוגע לטיפול באירועים במסגרות בקהילה מוטלת חובה על מנהל המסגרת להעמיד רשימת אנשי קשר לעת אירוע חריג. בנוסף על העובד לדווח מיד למנהל המסגרת ובהיעדרו לממלא מקומו או לעו"ס ממונה. מפורט כי במקרה של אירוע חריג, דרכי ההתערבות באירוע הן דיווח לעובד סוציאלי לחוק הנוער במחלקה ו/או למשטרה. בנוסף החוזר דורש הימנעות מחקירת מקבל השירות שנפגע – וכן כי דרכי הפעולה צריכות להיות על פי הנחיות מחוק הנוער.

בנוסף על מנהל המסגרת לדווח מיידית למנהל המחלקה או רפרנט התכנית ומנהל המחלקה/ הרפרנט מדווח למפקח. עוד על מנהל המסגרת לדווח בכתב תוך 24 שעות למנהל המחלקה והמפקח ותוך 4 ימי עבודה עליו לשלוח אליהם ממצאי בדיקה או תובנות בנוגע לאירוע.

בחוזר פעולות ראשוניות ודיווח למפקח על אירוע חריג במסגרת דיווח חוץ ביתית גם מוטלת אותה החובה של מנהל המסגרת להעמיד רשימת אנשי קשר לעת אירוע חריג. גם כאן עובד מחויב לדווח ישירות למנהל או מחליף מטעמו. על מנהל המסגרת לדווח למפקח גם בכתב תוך 24 שעות ולהעביר דיווח זה גם למנהל תחום אירועים חריגים. בנוסף, במקרים מסוימים המפורטים בחוזר יש לדווח מיידית לפקחי המחוז להתייעצות לגבי התערבות באירוע. אם באירוע חריג מעורבים מקבלי שירותי רווחה יש לדווח למחלקה לשירותים חברתיים, ולדווח להם על הטיפול. החוזר קובע נהלים מיוחדים למקרים הדורשים התערבות כוחות ביטחון, הצלה או רפואה. הדיווח יתייך גם בתיק אירועים חריגים של המסגרת ובתיק האישי של מקבל השירות. מאוחר יותר, סעיף 4.10 מדגיש כי בכל מקרה יש לפעול על פי חוק חובת הדיווח, כלומר לפנות לעו"ס לחוק הנוער ו/או למשטרה.

עוד החוזר קובע כי יש ליידע את האפוטרופוס של מקבל השירות תוך 24 שעות מהתרחשות האירוע. וכן על מנהל המסגרת לערוך בדיקה של נסיבות האירוע החריג בתוך ארבעה ימים ולהעביר את הדוח והתובנות למפקח המחוזי

35 עמותת אפשר. על חוק חובת הדיווח.

ב. עובד משרד הבריאות

1. על העובד המטפל לברר אודות מידע רפואי קודם, לאסוף מהילד והמלווה מידע על הפגיעה, לבצע בדיקה גופנית מקיפה ולספק טיפול רפואי נדרש.
- החוזר מדגיש את חשיבות התייעוד בשלבים אלו כדי לא לפספס עדויות אפשריות לפגיעה.
2. על העובד לקרוא לעובדת סוציאלית כוננית ולהשהות את עזיבת הילד המטופל עד סוף הבירור / במקרה של ילד בטיפת חלב או במערכת בריאות הנפש, יש לערב עו"ס ממונה ו/או את מרכזת אלימות
3. יש לדווח לעו"ס לחוק הנוער (אפשר גם להתייעץ איתה ראשונית ללא מסירת שם הילד) ו/או משטרה
4. העברת שופס דיווח בכתב לעו"ס לחוק הנוער ו/או למשטרה
5. על בית החולים המאתר/ תחנת שיפת החלב/ מרכז לרפואה דחופה ליידע עו"ס קופת חולים של הילד

ג. עובד משרד החינוך

1. על העובד לדווח ליועצת חינוכית/ פסיכולוג המסגרת
2. דיווח להורי התלמיד/ שלא (בהתייעצות עם עו"ס לחוק הנוער)

3. דיווח לעו"ס לחוק הנוער/ משטרה
4. דיווח למנהלת/ על גננות לדווח למפקחת
5. דיווח לפיקוח הכללי ולפיקוח על היעוץ החינוכי
6. המשך טיפול ותמיכה בילד תוך התייעצות עם יועצת/ עובדת סוציאלית/ צוות רב מקצועי

ד. עובד משרד הרווחה

1. עובד מדווח למנהל
2. מנהל המסגרת מדווח למנהל המחלקה/ רפרנט במקרה רלוונטי/ במסגרת חוץ ביתית במקרים מסוימים יש לדווח מיידית לפקחי המחוז להתייעצות לגבי התערבות באירוע+ דיווח לעו"ס לחוק הנוער ברשות/ במקרה הצורך המנהל מדווח למשטרה. על המנהל לערוך כל פעולה כדי להבטיח את בטחונו ושלומו של הילד הנפגע
3. דיווח למפקח/ במסגרת חוץ ביתית אם המטופל מוכר לרווחה יש ליידע אותם +דיווח בכתב על ידי בתוך 24 שעות, וכן במסגרת חוץ ביתית יש ליידע תוך 24 שעות את אפוטרופוס מקבל השירות
4. שליחת ממצאי בדיקה ותובנות תוך 4 ימים

סקירה – תמונת המצב הקיים באשר ליישום חובת דיווח

אופן השיפול במצבים בהם זוהתה חובת דיווח על פי חוק העונשין על ידי עו"ס לחוק הנוער

מהנתונים בטבלה 2 ניתן לראות כי בכל אחת מהשנים כמות המקרים בהם השיפול במצב בו זוהתה חובת דיווח על ידי עו"ס לחוק הנוער היה פנייה לוועדת פטור, קטנה בהרבה מפניותיה למשטרה. לדוגמא בשנת 2020 רק 4.6% מכלל הדיווחים הגיעו לוועדת פטור, ובשנת 2021 4.7%. אך בנוסף ניכרת כבר מספר שנים מגמת עלייה בפניות עו"ס לחוק הנוער למען קבלת פטור מדיווח וטיפול במשפחה והנפגע במסגרת הרווחה.

עוד משרד הרווחה סיפק מידע אודות הגורם המפנה או המדווח לעו"ס לחוק הנוער, חשוב להדגיש כי כל אלפי הדיווחים בטבלה 3 יכולים להיות בשל סיבות שונות ולא רק בשל חשד לפגיעות מיניות בילדים.

להשערותנו, דיווחים אנונימיים מגיעים ממוקד 118 (כפי שמפורט מעלה, הוא מהווה גורם ייחודי אליו ניתן לפנות מבלי להזהות).

בסקירה המוצגת רוב המידע מעיד על כמות הילדים והילדות הידועים למערכות השונות כמי שעברו פגיעה מינית. מצאנו כי קיים מעט מחקר ונתונים אודות כמות המקרים הידועים בעקבות חובת דיווח. מהמידע שנמצא ניתן ללמוד על כמות החשדות המדווחים על ידי המוקדים השונים (מוקד 105 ו-118), כמות המקרים מגיעים לבדיקה אצל עו"ס לחוק הנוער – ומקור הדיווח שלהם וגם כמות המקרים מבשילים לתיקים במשטרה עקב פגיעה מינית בילדים. לא מצאנו מידע אודות כמות הדיווחים שבסופו של יום יגיעו עד לתביעה בבית המשפט ולא כמה מהדיווחים לעו"ס לחוק הנוער או למשטרה הגיעו הודות לחוק חובת הדיווח. כמו כן לא נמצא מידע מי הם הילדים אודותיהם מגיעים דיווחים על חשדות בפגיעות מיניות, כלומר מהיכן מבחינה דמוגרפית ומגזרית מהסיבה שמידע זה אינו נאסף באופן שיטתי על ידי רשויות המדינה. עוד נעדרים מפרק זה נתוני משרד הבריאות, שכן עד כתיבת שורות אלו, לא קיבלנו את תשובתם לבקש חופש המידע ששלחנו.

נתוני משרד הרווחה על פי תשובתם לבקשת חופש מידע

בטבלה 1 מוצגים נתוני המשרד עבור דיווחים לעו"ס לחוק הנוער בנוגע לחשדות לפגיעה מינית. הם כוללים בתוכם דיווחים במסגרת חובת דיווח וגם בקשות להתערבות על פי חוק הנוער.

מהנתונים בטבלה ניתן לראות כי הדיווחים בגין חשד לפגיעות מיניות בקטינים הם אחוז קטן מכלל הדיווחים על חשד לפגיעה שמגיעים לעו"ס לחוק הנוער השונות ברשויות. בשנת 2020 למשל אחוז הדיווחים על חשד לפגיעות מיניות הם רק 9.9% מכלל הדיווחים ובשנת 2021 9.7% מכלל הדיווחים לעו"ס לחוק הנוער.



טבלה 1

2021	2020	2019	2018	2017	מהות החשד לפגיעה
5,866	5,491	5,531	5,461	5,500	התעללות מינית
59,933	55,321	56,388	50,976	46,778	מספר הדיווחים הכולל בשל כל חשד (הזנחה, התעללות פיזית, מינית ורגשית)

טבלה 2

2021	2020	2019	2018	2017	דיווח למשטרה
9,684	9,684	9,989	10,403	9,392	דיווח למשטרה
2,797	2,533	2,107	1,710	1,732	פניה לוועדת פטור

טבלה 3

2021	2020	2019	2018	2017	הגורם המפנה/המדווח
12,337	12,065	12,695	13,275	13,713	צוות חינוכי
9,200	7,075	6,708	6,200	5,238	עו"ס במחלקה לשירותים חברתיים
5,552	5,350	5,574	5,048	4,633	קרוב משפחה
5,828	4,855	4,632	4,226	3,358	מסגרת חוץ-ביתית
3,882	4,157	3,129	3,118	2,800	משטרה
3,080	2,681	2,762	2,474	2,456	צוות רפואי
1,159	1,401	1,412	971	1,116	שכן/מכר
449	460	752	348	545	אנונימי
12,066	10,895	11,855	8,817	7,863	גורם שיפולי אחר

מהנתונים עולה כי בעוד ישנה מגמת עלייה כלשהי במספר התיקים הפליליים שנפתחים בכל שנה בשל עבירות מין בילדים, מספר כתבי האישום כמעט ולא משנה מהותית. ידוע כי קשה להגיע לרף ראיתי מספק במקרים של פגיעות מיניות בילדים,³⁶ וניתן לראות מנתוני הטבלה שלפנינו כי בשנת 2021 למשל רק ב-20.4% מכלל התיקים שנפתחו, הוגשו כתבי אישום (532 במספר). מנתוני הפרקליטות משנת 2019 עלה כי מבין התיקים, 49% נסגרו בשל חוסר ראיות, 23% נסגרו בשל העילה של מכלול נסיבות העניין אינן מצדיקות העמדה לדין (עילה ששמה הקודם היה "חוסר עניין לציבור") ו-18% מהמקרים בשל חוסר אשמה.³⁷ בנוסף, מתוך התיקים שנפתחים בעבירות מין כנגד קטינים עולה כי סוג העבירה השכיח ביותר הוא "מעשה מגונה בכוח". מהנתונים שמצאנו נראה כי מאז תחילת דיווח הנתונים בשנתון, למעשה משנת 2008 ועד לשנת 2021 תמיד מירב התיקים באחוזים היו מסוג עבירה זו. חשוב לציין כי נתונים אלו אינם מעידים על שכיחות המעשה בפועל, ומעידים רק על אופי המקרים הנחשפים והמגיעים לתביעה.

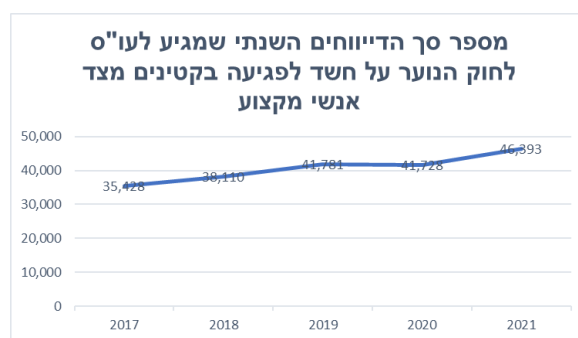
מגזר:

בשנתון ועל פי נתוני המשטרה נראה שהחלוקה למגזרים עומדת רק על יהודים וילדים שאינם יהודים. כאשר בכל שנה (מ-2010 ואילך, על פי השנתון עד שנת 2021) אחוז התיקים בעבירות מין כנגד ילדים יהודים נע בין 89%-90% ואחוז התיקים בעבירות מין כנגד ילדים לא יהודים נע בין 8%-10%.

36 שוהם, א. (2021). על סגירת תיקים בעבירות כלפי קטינים. נקודת מפגש, 21, 42-48.

37 דוח הפרקליטות. (2019). <https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/files-general/he/DATA%202019.pdf>

הטבלה מעלה מרכזת את סך הדיווחים כולם כפי שמוצגים בטבלה לכל הגורמים שמדווחים לעו"ס לחוק הנוער על כל פגיעה בילדים. מ-2017 ועד היום ניתן לראות מגמת עליה במספר הדיווחים השנתי.



הטבלה מטה מרכזת אך ורק את הדיווחים מאנשי המקצוע השונים (רווחה, בריאות, חינוך) אל עו"ס לחוק הנוער וכאן ניתן לראות מגמת עליה ברורה מ-2017 ועד 2021 (השנה העדכנית ביותר אודותיה קיבלנו נתונים).

בנוסף, בתשובת המשרד פורט כי בשל אופן איסוף הנתונים לא קיים פילוח על פי מגזרים שונים באוכלוסייה.

נתוני המועצה לשלום הילד, ילדים בישראל, שנתון (2022)



במקרה בו נדרשת התערבות מיידית בתחום הרווחה, עובד סוציאלי פונה ומתווך בין השירותים הנדרשים ובהמשך מעביר את הטיפול לקהילה.³⁹

טבלה 4

סוג הדיווח למוקד/שנה	2021	2022	2023 (עד אוגוסט)
פגיעה מינית בילדים במשפחה	66	72	54
פגיעה מינית בילדים מחוץ למשפחה	42	53	27

סך הכל בשנת 2021 דווחו 108 חשדות לפגיעה מינית בילדים למוקד, בשנת 2022 דווחו 125 חשדות ובשנת 2023 (עד לחודש אוגוסט) דווחו 81 חשדות.

נתוני מוקד 105 על פי בקשת חופש מידע

מוקד 105 שייך למטה הלאומי להגנה על ילדים ברשת, למוקד יכול לפנות כל אחד בכל שעה, בטלפון או בכתב, בנוגע לחשד על פגיעה או פגיעה נגד ילדים במרחב האינטרנטי. המוקד מופעל על ידי המשטרה ופועל בו צוות רב משרדי של כל הגורמים הנוגעים לרווחת ילדים. במקרה הצורך הצוות הרב משרדי יכול לרכז מענה לקטין במסגרת הקהילה. המוקד מטפל במקרים של סחיטה, התחזות, מצוקה, פגיעות מיניות, בריונות, צורך בהסרת תכנית פוגעניים ואפילו נותן מידע ויעוץ על גלישה בטוחה ברשת לילדים.⁴⁰

פנינו למוקד 105 בנוגע למידע על אירועי פגיעה מינית שסופלו על ידו מהקמתו בשנת 2018 ועד היום (עד נובמבר 2023). עד שנת 2022 (כולל), ניכר שרב הילדים הנפגעים היו בני 12-14, ובשנת 2023 המגמה השתנה ורב הילדים הנפגעים הם בגילאי 15-17. בכל שנה רב הנפגעות הן ילדות. יש לציין שגם במוקד 105 אין נתונים מגזריים שכן "בהתאם להנחיית משטרת ישראל, נתונים אלו אינם נאספים".

במעמד חקירות ילדים³⁸ (עד גיל 14) המצב מעט שונה, כאשר למשל בין השנים 2018-2021 אחוז חקירות הילדים של ילדים יהודים עומד על 74%-81% מכלל החקירות, ושל ילדים לא יהודים בין 15%-23% מכלל החקירות. יש לציין שכמובן לא כל חקירות הילדים נוגעות בחשד לעבירות מין (ייתכן למשל שילדים יחקרו בשל חשד שנפגעו מאלימות, חשד שמעורבים בעבירת מין, עדות לאלימות בין הוריהם, עדות לרצח ועוד).

השנתון כן יודע להעיד על פילוח מגזרי מפורט בנוגע לכמויות הילדים הנחקרים. מבין הילדים הלא יהודים שנחקרו בשנת 2021, 74.6% היו מוסלמים, 10.3% נוצרים, 8.7% בדואים ו-6.4% דרוזים. בתוך האוכלוסייה היהודית באותה השנה 59.2% מהחקירות היו של ילדים חילונים, 21.3% של ילדים מסורתיים/ דתיים ו-19.5% של ילדים חרדים. בשנת 2021 רק 28% מכלל החקירות נעשו בשל חשד בעבירת מין כלפי ילד, אך לא ידועה לנו החלוקה המגזרית של ילדים אלו.

בשנת 2021 נמצאים 440 תיקי עבירות מין כנגד קטינים במשפחה בטיפול (שהם 66.6% מכלל התיקים). סטטוס "בטיפול" יכול להיות בהמתנה לחקירה, ממתין להצמדה או בתביעה. בנוסף ישנם 1333 תיקים בטיפול בגין עבירות מין כנגד קטינים מחוץ למשפחה, שהם 61.6% מכלל התיקים שבטיפול. בכל התיקים האלו, בתוך ומחוץ למשפחה ישנו אחוז ניכר של תיקים שנסגרו בלי שנידונו כלל.

נתוני פניה למוקד משרד הרווחה והביטחון החברתי – 118

למוקד השירות של משרד הרווחה יכול לפנות כל אדם, בכל שעה ובכל יום. באופן ייחודי ניתן בעצם להעביר חשד או דיווח אנונימי ובשם אדם אחר. מכאן ובשל סיבה זו, למוקד אין תיעוד של זהות הפונים ואין להם דרך לדווח על מקור המדווח. המוקד נותן מידע וסיוע בנושאי רווחה ומיצוי זכויות גם בנושאי: אזרחים ותיקים, נפגעי אלימות במשפחה, התמודדות עם קושי כלכלי, התמכרויות ועוד...

38 אוכלוסיית היעד של השירות לחקירות ילדים היא: א. ילדים עד גיל 14: ילדים המעורבים בעבירות מין כנפגעים, עדים וחשודים; ילדים שנפגעו בידי האחראי עליהם, בעבירות: חבלה של ממש, חבלה חמורה, התעללות והזנחה; ילדים שהיו עדים לעבירות רצח, ניסיון לרצח והריגה או שהיו קורבנות לניסיון לרצח; ילדים שהיו עדים לעבירות אלימות חמורה שבוצעו כלפי בן משפחה, או על ידי בן משפחה; ילדים עד גיל 15 קורבנות או עדים לאירועי טרור מה-7 באוקטובר. ב. אנשים עם מוגבלות שכלית עקב מגוון תרחישים. <https://www.gov.il/he/departments/units/molssa-children-investigations>

39 <https://www.gov.il/he/Departments/General/molssa-118>

40 https://www.gov.il/he/departments/units/105_call_center

טבלה 5

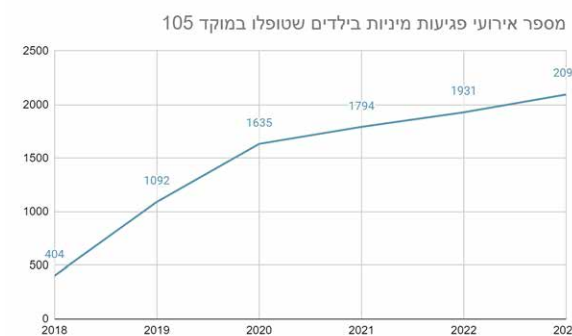
מקד 118	מקד 105	משטרה	משרד הרווחה – עו"ס לחוק הנוער	קטגוריות פילוח
×	✓	✓	✓	מגדר
פרטי הילדים מועברים פרטנית לגורמים הרלוונטים	אין באפשרותנו לנתח אירועים לפי מגזר מכיוון שמידע זה לא נאסף במערכת, בהתאם להנחיית משטרת ישראל	מקום שביקשת לקבל נתונים לפי חילוני, חרדי, דתי/מסורתי, לא יהודי – המידע הופק לפי יהודי/לא יהודי. אין אפשרות להפיק מידע בפילוח לפי תתי מגזרים	אופן איסוף הנתונים אינו מאפשר לנו את פילוחם על פי מגזר באוכלוסייה והטבלאות כוללות את אותם פילוחים שביכולתנו להציג	מגזר
×	✓ (מחולק לפי 7 ומטה, 18....8)	×	✓ (0-5, 6-13,14-18)	קבוצת גיל
×	×	✓ (בתוך/ מחוץ למשפחה וגם פוגע קטין/בגיר קשיש)	✓	זהות הפוגע
×	×	×	✓ (מרכז, צפון, דרום, ירושלים)	מגורים

שקיבלנו מהמשטרה היה ניכר כי אין פילוח מגזרי (מלבד יהודי ולא יהודי) ולכן בבקשת ההבהרות ביקשנו לדעת האם זה באמת המקרה. בנוסף במסגרת מענה זה קיבלנו הבהרה כי למשטרה אין מידע אודות זהות המדווח על הפגיעה בילד.

נתון יחד שנוסיף על המידע שהופיע בתת הפרק של המועצה לשלום הילד הוא אחוז התיקים שנפתחו בגין פגיעה במוסדות לימוד. במשטרת ישראל הוסיפו הבהרה, כי אלו נתונים שמשקפים את הרישום של החוקר בשלב פתיחת התיק בלבד ולכן יש לקחת אותם בערבון מוגבל. ניתן לראות כי בשלוש השנים האחרונות תיקים שנפתחים בגין עבירות מין בקטינים במוסדות חינוך עומד בערך על 7%, מה שמעיד בעינינו על פוטנציאל הדיווחים שעוד ניתן להגיע אליו, שכן כפי שצוין מעלה, רק הילדים במדינת ישראל פוגשים במוסדות אלו ובאנשי המקצוע שבתוכם בחיי היום יום שלהם.

2023	2022	2021
7.20%	7.70%	6.1%

כדי לסייע בהבנת הקושי באיסוף, איחוד והשוואת נתונים נערכה טבלה 5 שמסכמת את קבוצות הפילוח על פי



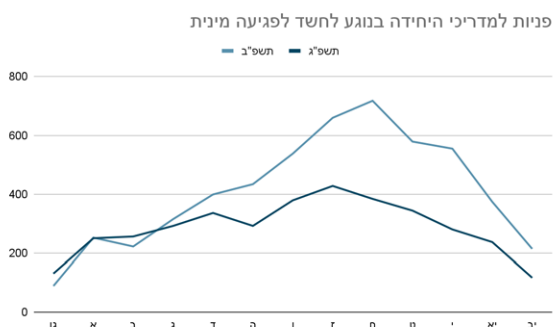
ניתן לראות כי מפתחת המוקד בשנת 2018 ועד היום מספר המקרים המטופלים הולך וגדל תדיר.

נתוני משטרת ישראל לבקשת חופש המידע

את התשובה לבקשת חופש המידע ממשטרת ישראל קיבלנו במועד מאוחר יחסית בהכנת דו"ח זה, לאחר בקשות הבהרה מצד כותבות הדוח. מכאן שהשתמשנו בנתונים שקיבלנו לתיקוף נתונים רבים שכבר קיבלנו משנתון המועצה לשלום הילד אשר דיווחו על נתוני המשטרה ואכן רב נתונים אלו דומים מאוד. בתשובה הראשונית

מקרי חשד לפגיעה מינית שהגיעו להתייעצות עם מדריכות היחידה

מגזר: ממלכתי, ממלכתי דתי	מגזר חרדי
תשפ"ב	5752
תשפ"ג	411



שני הגרפים הנ"ל מציגים התפלגות מקרים על פי כיתה גיל, ככל הנראה ללא נתוני המחוז החרדי, בכל אופן קביעה זו אינה ברורה כיוון והנתונים אינם מתכנסים, כלומר סך נתוני הפניות למדריכות היחידה אינן מתכנסים בסך הכל עם ההתפלגות המוצגת לפי שכבת גיל. לא מצאנו הסבר לכך בתשובת המשרד שנשלחה אלינו.

מהגרפים ניתן לראות התאמה מסוימת במגמות בשתי השנים. מיעוט יחסי בפניות בגילאים צעירים התגברותם עד כיתה ז-ט וירידה בדיווחים עד כיתה יב'. אין בפנינו מספיק נתונים כדי להוכיח מובהקות סטטיסטית.

עם זאת, המשרד היה אחד הגורמים היחידים אשר סיפקו נתונים אודות פילוח מגזרי. בשנת תשפ"ג אף התווסף איסוף נתונים על החברה הבדואית. גם כאן הנתונים אינם מתכנסים לדיווח השנתי הכללי שנכתב, ללא הסבר לפער.

יהודי	ערבי	בדואי
תשפ"ב	3017	244
תשפ"ג	3049	176
		13

התפלגות בתוך המגזר היהודי

ממלכתי	ממלכתי דתי	חרדי
תשפ"ב	2506	737
תשפ"ג	2406	827

הגורמים השונים מהם אספנו מידע לדו"ח זה. ניתן לראות כי אין שום אחידות בין הקטגוריות עליהן נאסף מידע.

נתוני משרד החינוך לבקשת חופש מידע

במאי 2024 התקבל מענה ממשרד החינוך לפנייתנו במסגרת חוק חופש המידע. בתשובתם ציינו כי במשרד פועלים לפיתוח מודעות וידע של צוותי החינוך באיתור זיהוי ודיווח על ילדים בסיכון. משרד החינוך פיתח יחידות ידע בנושא וכי צוותי שפ"י (השירות הפסיכולוגי החינוכי) מונחים להעביר הכשרות בחדרי מורים אחת לשנה. לא מצאנו מידע בתשובתם או בחומרים הגלויים לציבור, בנוגע לפיקוח כי הכשרות אלו אכן קורות. כמו כן נכתב כי אחת לשנה יש שבוע בו מועברים תכנים בנוגע לפגיעה ומוגנות לתלמידים בנוגע לחשיבות הפנייה לעזרה. מהמענה עולה כי הגורם המרכזי את הפניות הן מדריכות היחידה למיניות ופגיעה בילדים ונוער, תחת אגף שפ"י והנתונים הכמותיים שנמסרו במענה נוגעים לפניות המגיעות לטיפולן.

באשר לנתונים אודות תלונות ומקרים שאותרו במערכת החינוך, משרד החינוך בחר להתייחס במענה רק לשנות הלימודים תשפ"ג ותשפ"ד, על אף בקשתנו לנתונים מהעשור האחרון. על כן, יש לתהות האם וכיצד התבצע איסוף הנתונים באשר ליישום חוק חובת הדיווח לפני שנת 2021.

חשוב לציין, כי בבקשת חופש המידע ששלחנו שאלנו בנוגע למספר המקרים שמגיעים ליועצות בית הספר לייעוץ בחשד לפגיעה מינית, שכן זה מה שמורה חוזר המנכ"ל למורים לעשות, אך בתשובת המשרד נכתב "מדובר באירועים המגיעים להיוועצות עם מדריכות היחידה, על חשד לפגיעה". זאת ועוד, נראה כי הייתה חוסר בהירות בנוגע לשאלתנו – "בהתייחס לבקשתך לקבלת מספר הפניות ליועצים חינוכיים בחשד של עובדי בית הספר בדבר התעללות מינית בילדים – שאלתך אינה ברורה שכן משרד החינוך אינו אמון על קביעה כי מדובר בהתעללות מינית אלא גורמי האכיפה". מכאן עולה פער בתשובת המשרד שכן החוזר כלל אינו מתייחס למדריכות של כל יחידה שהיא אלא ליועצות או פסיכולוג בית הספר כגורם המייד ליועצות והתחלת דיווח.⁴¹

אלה הנתונים שסיפק משרד החינוך באשר למספר המקרים בהם עלה חשד לפגיעה מינית –

לומדים במערכת החינוך אם בשלבי גן, יסודי או תיכון. הסקירה גם מציינת כי המטופלים ברווחה בעקבות פגיעה מינית שהם תלמידים ובוגרי החינוך הערבי הם רק 8% מכלל המטופלים, אחוז שלא מייצג אותם באוכלוסייה (אך כן מייצג את נתוני המועצה לשלום הילד שמצאנו וכתובים מעלה). ההשערה שעולה היא ששיעור הנמוך קשור לדפוס דיווח נמוכים בחברה זו.

בחינוך היהודי מצא פינקלשטיין כי מספר המטופלים עקב פגיעה מינית במערכת החינוך הממלכתית-דתית היא הגבוהה ביותר – על כל 1000 תלמידים, 2.39 מטופלים. בחינוך החרדי 1.98 מתוך 1000 תלמידים מטופלים עקב פגיעה מינית ברווחה ובחינוך הממלכתי 1.04. בנוגע למגדר הסקירה מעלה כי שיעור הבנות המטופלות בעקבות פגיעה מינית הוא כמובן גבוה מזה של בנים, אך נמצא כי ככל שרמת הדתיות בקרב יהודים עולה, כך עולה מספר הבנים המטופלים (3-18). בחינוך הממלכתי בנים מהווים רק 31% מהמטופלים, בחינוך הממלכתי-דתי הבנים מהווים 48% ובחינוך החרדי הבנים מהווים 53% מכלל המטופלים, יותר מחצי.

לאור ההתפלגות הנ"ל, חשוב להתייחס לכך שככל העולה מן הספרות והמחקרים שנמצאו ישנה מורכבות באשר לשיתוף הפעולה בחלק ממסגרות החינוך של החברה החרדית אל מול הפיקוח של משרד החינוך תחת המחוז החרדי.

נתוני תנועת נאמני תורה ועבודה – סקירה על נפגעים מינית בחלוקה לפי מגזר דתי (פינקלשטיין, 2022)

בשנת 2022 ערך אריאל פינקלשטיין סקירה על מטופלים בשירותי הרווחה בעקבות פגיעה מינית בחלוקה לפי מגזר דתי עבור תנועת נאמני תורה ועבודה. בעבודת מחקר נמצא המידע הגלוי הרב ביותר בנוגע לפגיעות מיניות בילדים וחלוקה על פי המגזרים בחברה הישראלית עם דגש על החברה היהודית.

נמצא כי רב המטופלים בשירותי הרווחה עקב פגיעה מינית הם קטינים (63.5% מכלל המטופלים), ומכאן הסיק החוקר כי בעצם רוב הנפגעים מינית המטופלים ברווחה

טבלה 6

שונות: חינוך מיוחד, מעונות לגיל הרך, מוסדות לא מוכרים	תרבות יחודיים	מוסדות פטור	מוכרים שאינם רשמיים (מוכש"ר)	מוסדות החינוך העצמאי	רשת מעיין החינוך התורני	ממלכתי חרדי (ממ"ח)	
	8%	11.5%	42%	23%	11%	2.5%	אחוז מכלל הילדים החרדים
	לא מחוייבים כלל	55%	75%	מלאים	מלאים	מלאים	לימודי ליבה
	60%	55%	75%	100%	100%	100%	מימון מהמדינה

סיכום ממצאים

אמפיריים. עוד מעלה הנייר כי ישנו קושי מתודולוגי אמיתי בחקירת מידת ההשפעה של החוק על תופעת ההתעללות בילדות כיון ואיסוף הנתונים בנושא אינו מספק ושיטתי. בנוסף, גם כאשר ישנו איסוף נתונים אין דרך לדעת האם דיווח הגיע בשל חובת הדיווח החוקית או בשל סיבות אחרות, מוסריות, חברתיות או אחרות ויש קושי אמיתי לטעון כי גם כאשר מגיע דיווח – החוק הוא הסיבה לכך.

עוד עלה כי ישנם חוזרי מנכ"ל רבים הפורטים ביתר דיוק את אופן הדיווח במסגרות השונות (חוזרי מנכ"ל של משרד הבריאות, החינוך והרווחה). הם מעבר לידיעת החוק, הם קובעים כי יש לערוך הכשרות תקופתיות בנוגע לאיתור וזיהוי ילדים נפגעים ולהעלאת מודעות לנהלי הדיווח, אך הממשלה לא מפרסמת נתונים אודות קיומן בפועל של הכשרות הללו וככל הנראה אין גורם ממשלתי שמתכלל זאת ברמה הלאומית. לסיום נוסיף כי לא נמצאו כלל החלטות ממשלה בנושא חוק חובת הדיווח במהלך עשר השנים האחרונות, אולי מפאת הפירוש הקיים בחוזרי המנכ"ל.

לפי המידע ממשרד החינוך, ישנם נהלים ברורים אודות החובה להעביר הכשרות לצוותים חינוכיים ומתבצעות פעולות על ידי השירות הפסיכולוגי-חינוכי במשרד על מנת להנגיש את החובה ואופן הדיווח על חשד לפגיעה בילדים. לא נמצא או התקבל מידע אודות בדיקה מסודרת האם הכשרות אלו נעשות בפועל. יש לציין גם כאן, שרבים מהנתונים בתשובה של המשרד אינם מתכסים וכי מצאנו קושי בהבנה שלמה של הנתונים.

ראשית, חשוב לציין את הקושי בהשגת מידע מלא. גם לאחר הגשת בקשות לחופש מידע מהמשרדים השונים, עולה כי המשרדים אינם אוספים מידע באופן שיטתי על המגזר של המדווחים או של הילדים שחשוד שנפגעו. חלק מהסיבה לכך הוא למשל האפשרות לדיווח אנונימי (של מוקד 118), שלו כנראה גם יתרונות רבים שכן הם מסירים מהמדווח חשש לחשיפת זהותו ועל מחיר שיכול היה לשלם על דיווח. וחלק מהסיבה היא פשוט היעדר מדיניות אחידה ומחייבת לגבי אופן איסוף הנתונים, כפי שניתן לראות מעלה. במוקד 105 לדוגמה הסבירו כי נתונים מגזריים אינם נאספים בהתאם להנחיית המשטרה.

בנוסף יש לציין את נתוני משרד החינוך אודות המחוז החרדי בפרט, לא ברור האם הנתונים כוללים את בתי הספר בחינוך החרדי שלא בפיקוח מלא של משרד החינוך מפאת המובא במחקרים ודו"חות מדיניות על הקשיים בפיקוח על המחוז החרדי, אין האם יש הכשרות סדירות בנושא.

מהמידע שעולה ניתן ללמוד כי ישנו פער גדול בין כמויות הדיווחים שמגיעים לעו"ס לחוק הנוער בגין חשד לפגיעה מינית בילדים לבין מספר התיקים שנפתחים בגין אותו חשד. בשנת 2020 הגיעו 5491 דיווחים על חשדות לפגיעה מינית בילדים לעו"ס לחוק הנוער ונפתחו רק 2195 תיקים פליליים בעבירה זו. בשנת 2021 דווחו 5866 חשדות על פגיעה מינית בילדים, ונפתחו רק 2604 תיקים בגין עבירה זו. הפער נובע מסיבות רבות, אחת מהן על פי משרד הרווחה (הכנסת, 2010) היא שלעו"ס לחוק הנוער מגיעים גם דיווחים בגין פגיעה מינית של ילדים מזרים, דיווחים אלו אינם כלולים בחוק חובת הדיווח ובמקרים אלו עו"ס לחוק הנוער יכול להימנע מפניה למשטרה אם הורי הילד לא מעוניינים בכך. העו"ס יפעל להגנה על הילד ואין לו סמכויות חקירה כלפי הפוגע. בנוסף המשרד הסביר כי לא כל הפניות לעובד סוציאלי לחוק הנוער מתאימות לטיפול משטרתי אלא לתוכנית טיפולית.

לקונה נוספת שנתקלנו בה הייתה העדר מחקרים עדכניים על חובת דיווח, מצאנו לא מעט מסמכים ומחקרים עד שנת 2012 חלקם כהכנה לדיונים בכנסת (הוועדה לזכויות הילד) על חובת דיווח. ניכר כי חוסר התעסקות ציבורית בנושא גם מביא לחוסר חקירה. כמו כן כבר בשנת 2012,⁴² העלה נייר עמדה בנושא חובת דיווח כי יש ריבוי מאמרי דיעה על יעילות חוק חובת הדיווח, אך מיעוט מחקרים

42 דורון, י. (2012). חובת הדיווח בישראל, נייר עמדה למשרד הרווחה. <https://social-work.biu.ac.il/sites/social-work/files/shared/divuach.pdf>

תובנות ומסקנות

לאנשי מקצוע היודעים על הפגיעה ולא מדווחים. מהנתונים שנמצאו עולה כי אין שימוש כמעט בכלי ההרתעה הזו. אפשר לתהות רק האם השמשה מוגברת בענישה מול אנשי מקצוע שלא מדווחים הייתה יכולה להגביר את המודעות ואת מספר הדיווחים בפועל על פגיעות מיניות בילדים. יש אנשי מקצוע בתחום שמאמינים שכן. ואולם גם האכיפה עצמה יכולה להעצים המורכבות של חובת הדיווח בנוגע לקשר בין קטינים לאנשי מקצוע בחייהם. חובת הדיווח יכול להפר את קשר האמון והסודיות הקיימת בין הילד ואיש המקצוע, במיוחד אם הוא איש טיפול. יש קטינים רבים שרואים בחובת הדיווח דרך שדווקא מצמצמת את יכולתם לבקש עזרה, מה שמעלה חשש כי אכיפה מוגברת תוכל להוביל רבים מהם לעוד שנים של שתיקה.⁴⁵

מצד שני, מנתוני משרד הרווחה עלה שאחוז גבוה מאוד מהדיווחים (כמעט 57%) על חשד של פגיעה בילדים (כל חשד) מגיע מאנשי מקצוע, אנשי חינוך, רווחה, מסגרות חוץ ביתיות ובריאות. מכאן עולה כי התמקדות באנשי מקצוע הנוגעים בעולמם של ילדים יכולה להיות קריטית למלחמה בהימשכות של פגיעות המיניות בילדים. נראה כי הממשלה לא התעסקה רבות בנושא בשנים האחרונות. על אף שחוזרי המנכ"ל במשרדים השונים נותנים הוראות מפורטות מאוד בנוגע לדיווח, בשל חוסר מידע על התקיימות הכשרות בנושא, אין לדעת כיום את רמת המודעות של אנשי מקצוע חשובים אלו על חובתם לאתר ולדווח על פגיעות בילדים. בעצם, אין אנו יכולים לדעת האם אלפי הדיווחים שכן מועברים על ידי אנשי המקצוע כיום משקפים את כמות הפגיעות הידועות או שהם רק קצת הקרחון.

עוד וכפי שצויין כבר שנים רבות ישנה ביקורת על איסוף ואיגום הנתונים, וכי על אף שנתונים מסוימים קיימים, לא נמצא אף גוף שמתכלל אותם לכדי הסקת מסקנות ובחינה של המצב הקיים. זאת, במציאות בלתי נסבלת בה אחד מכל חמישה ילדים נפגע מינית. מתוך מחקרים אנחנו יודעים כי ילדים רבים מדי דוחים על הדיווח על דבר הפגיעה בהם, חלקם אפילו לנצח. במצב בו מבוגרים ובעיקר אנשי מקצוע, חושדים בפגיעה מינית בילד ולא מדווחים – הם נותנים יד להמשך ההשתקה ולמעשה לפוגע. אנו מצטרפים למסקנות הוועדה הציבורית לשינוי מדיניות

מסקירה זו עולה כי ישנה מורכבות אמיתית בחקירת השפעותיה של חובת הדיווח בישראל על פגיעות מיניות בילדים וביתר שאת בניסיון לבחון זאת על פי מגזר. החוק בנוסחו היום קובע על החברה הכללית חובת דיווח רק על מקרי פגיעה בילדים על ידי אחראי או קרוב משפחה קטין (באשר לאנשי מקצוע החוק אכן מרחיב בנוסחו היום בנוגע לדיווח על כל פגיעה מינית בילדים). אין איסוף נתונים מלא מכל המקורות הרלוונטיים (כמו מידע על השתייכות למגזר או מקום מגורים) וניכר כי קיימת זמן רב ההבנה שיש קושי במחקר אמפירי שיבחן את הסוגיה. עוד עלה מדוח לכנסת בשנת 2012⁴³ כי גם נתוני משרד הרווחה הרשמיים אינם מלאים. שהנתונים ברשויות לא מסוכמים ולא מועברים במלואם. כמו כן, על פי הידוע ממחקרים שונים, ניתן להאמין כי רב המקרים לא מדווחים כלל, גם לא לעובדים סוציאליים.

בנוגע לאחריות אנשי המקצוע השונים באיתור דיווח על פגיעה מינית בילדים, טוב לראות כי ישנם חוזרי מנכ"ל שפורטים ומפשיטים את אופן הדיווח. חלקם אפילו מחזיקים בנספחים שעונים על חששות וחסמים אפשריים לדיווח וכפי שצוין מעלה, קובעים כי יש לקיים הכשרות לאנשי המקצוע. בנושא זה התבטאה עו"ד ורד וינדמן, מנכ"לית המועצה לשלום הילד בשנת 2021 ושענה כי לא מתקיימות הכשרות כאלו. עוד הזכירה כמה עריכת הכשרות אלו היא חשובה וכי מחקרים מעלים כי ככל שמתקיימות יותר הכשרות לעיתים קרובות, גדל הסיכוי של אנשי המקצוע לזהות התעללות – זאת בשל האופן הלא מילולי שלעיתים ילדים מסגירים בו את ההתעללות.⁴⁴ גם על פי הבדיקה שנערכה בדו"ח זה, לא נמצאו נתונים רשמיים בדבר קיום או אי קיום הכשרות ייעודיות כאלו ולא הועברו נתונים בנושא ממשרדי הממשלה הרלוונטיים בשלב זה.

זאת ועוד, יש להזכיר שחוק חובת דיווח מגיעה עם "שיניים", ועונש אפשרי (עד שלושה חודשי מאסר) למבוגרים בחיי הילד שלא מדווחים ועונש מוגבר (עד שישה חודשי מאסר)

43 רבינוביץ, מ. (2012). דיווח לעובדים סוציאליים לחוק הנוער על פגיעה בקטינים, מוגש לוועדה לזכויות הילד. הכנסת. https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/60bd8d55-f7f7-e411-80c8-00155d010977/2_60bd8d55-f7f7-e411-80c8-00155d010977_11_8062.pdf

44 גיל-עד, ה. (2021, 28 אוקטובר). ילדי הפקר: כך נכשלת המדינה בהגנה על בני נוער מפני פגיעות מיניות. Ynet. <https://www.ynet.co.il/news/article/ryxhvxwkl>

45 שהם, א. (2018). שלושים שנה לחובת הדיווח, מבט-על. נקודת מפגש, 15, 10-15

ונשלח. יש לרכז נתונים אודות מהן ההכשרות שנעשות בנושא והאם הן באמת נערכות בפועל, וחשוב מכך, יש לפרסם בצורה ציבורית את תכלול הנתונים והמסקנות שנובעות מהן כדי להגביר מודעות בנושא שבכוחה להעלות את כמות הדיווחים בפועל. אנו יודעים שאנו פועלים בזירה סודית במיוחד וכי קשה מאוד לייצר שינוי בעולם הפגיעות המיניות בילדים. כיום קיימות תכניות שתפיקדן להמעיט ולמזער פגיעה בילדים, אך יש גם לעשות יותר כדי לוודא שמרגע שקרתה, הפגיעה המינית תחשף כדי שתוכל להיפסק וכדי שכל ילד שנפגע יקבל את הטיפול וההגנה שמגיעים לו.

ביחס לפגיעה מינית בתקופת הילדות.⁴⁶ הוועדה ממליצה על הקמת הרשות להגנה על ילדים במדינת ישראל. לחזונם, רשות כזו תכלול צוות רב משרדי שיצליב מידעים בין כל המערכות הרלוונטיות להגנה וטיפול בילדים ותקדם מיזמי מניעה ולחינוך הציבור בנוסף למידע לילדים והוריהם.

לסיכום, כדי שתהיה יכולת לפעול להגברת הדיווחים מצד אזרחים ואנשי מקצוע כאחד, יש לערוך סטנדרטיזציה מסוימת בדרישה לאיסוף נתונים שיטתי ושליחתם למקום על משרדי, מרכז ומתכלל. יש לוודא כי כל נתון שניתן לאסוף אודות זהות הילד, הפגיעה ודיווח עצמו, נאסף

46 הוועדה הציבורית לשינוי מדיניות ביחס לפגיעה מינית בתקופת הילדות. (2021). דוח הוועדה.
https://fs.knesset.gov.il/24/Committees/24_ci_bg_627191.pdf

המלצות

1. מינוי גוף מתכלל שירכז את הנתונים מכלל הגופים עליהם מוטלת אחריות במסגרת חוק חובת הדיווח והלוקחים חלק ביישום. גוף שכזה יכול לעסוק בגיבוש מדיניות המותאמת לצרכים ולפערים בשטח, לקיים פיקוח ייעודי על קיום ההכשרות לאנשי המקצוע באופן סדיר וכן לסנכרן בזמן אמת אודות חשד לפגיעות ובכך אולי לקטוע פגיעות באיבן.
 2. יצירת סטנדרטיזציה באיסוף הנתונים בכלל גופי הממשל הרלוונטיים אודות חובת דיווח בקרב הגופים השונים, לרבות נתונים שלא נאספים כיום כגון מגזר הנפגע (מעבר ליהודי/ לא יהודי), אזור מגורים, מאפיינים של המדווח וכד'.
 3. קיום הכשרות באופן סדיר ומקצועי לכלל אנשי המקצוע המחויבים על פי חוק לחובת הדיווח, לרבות קיום מאמץ מיוחד במוסדות החינוך החרדים, בדגש
- על אלו שאינם שייכים לזרם הממלכתי-חרדי, תוך הנגשה תרבותית והתאמה לצרכים.
4. השקת קמפיין ארצי להעלאת מודעות לחובת הדיווח בקרב הציבור הרחב
 5. פרסום שיטתי וציבורי של נתונים מעובדים ומאוחדים מכלל הגורמים הרלוונטיים.
- כל אלו בכוחם להעלות את המודעות לחובת הדיווח על הציבור ואנשי מקצוע בפרט, לייצר תשתית ידע שתאפשר קידום צעדי מדיניות יעילים, לייצר קטיעת פגיעות מיניות באיבן והצלה של ילדים רבים ולבסוף לייצר הרתעה לפוגעים עתידיים אשר ידעו כי יותר ויותר מקרי פגיעה לא נשמרים יותר בסוד, ופגיעה סופה להתגלות ולהיות משופלת.

