

חובת הדיווח בישראל

ד"ר ישראל (איסי) דורון
ראש החוג לגרונטולוגיה ומרצה בכיר
בפקולטה למדעי הרווחה והבריאות
אוניברסיטת חיפה

עוזרי מחקר:

זיו מגור, עו"ד
יפעת נחליאלי-אורן, עו"ד
תלמידי מוסמך בפקולטה למשפטים
אוניברסיטת חיפה

מסמך זה אינו מבטא את עמדתו הרשמית של משרד
הרווחה והשירותים החברתיים

מסמך זה וכן מסמכי מדיניות נוספים, נמצאים באתר
www.molsa.gov.il » אודות » תכנון ומדיניות
רווחה » סקירות וניירות עמדה

ירושלים, אייר תשע"ג, אפריל 2013



תוכן העניינים

עמ'

5

תקציר מנהלים

חובת הדיווח בישראל – עשרים שנים אחרי

10

הקדמה

11

פרק א': סקירה היסטורית

11

א.1. הרקע להצעת החוק

13

א.2. התגבשות החוק

17

א.3. תיקונים שנעשו בחוק במהלך השנים

20

א.4. עמדת הפסיקה בנוגע לחובת הדיווח – שימושים והתייחסות

26

א.5. ההתפתחות ההיסטורית בתחום חובת הדיווח מזווית מבט בינלאומית

28

א.6. ההבדלים בין הסדרי חובת הדיווח בשיטות משפט שונות

33

א.7. נתונים ומחקר אמפירי על חובת הדיווח

38

א.8. סיכום פרק ההיסטוריה החקיקתית

40

פרק ב': שיקולים ודילמות סביב ההצדקה לחובת הדיווח

ב.1. הדילמות סביב ההצדקה להטלת חובת הדיווח בכל הנוגע

40

לילדים/קטינים

ב.2. הדילמות סביב ההצדקה להטלת חובת הדיווח בכל הנוגע

57

לחסרי ישע מבוגרים

71

פרק ג': סיכום והמלצות

83

ביבליוגרפיה

101

נספח: סעיף 368ד' לחוק העונשין, התשל"ז-1977

תרשים

מספר הילדים שדווח עליהם בחשד להתעללות והזנחה לפקדי סעד

35

לחוק הנוער, 1995-2008

תקציר מנהלים

הקדמה

- ❖ במסגרת הכנת נייר עמדה זה, ביקשנו להעריך את השפעותיה והשלכותיה של הוספת חובת הדיווח שנקבעה בחוק הפלילי בישראל, מאז 1989 ועד היום, הן על אוכלוסיית הקטינים והן על אוכלוסיית חסרי הישע הבוגרים, לרבות אנשים עם מוגבלויות וזקנים.
- ❖ אין מדובר במחקר אמפירי, אלא בסקירה, סיכום וניתוח אינטגרטיביים של הידע הקיים על בסיס פרסומים מדעיים פומביים ומחקרים שביצעו אחרים ופורסמו בארץ ובעולם.
- ❖ הדעות וההמלצות המובאות בדוח זה הן של מחבריו בלבד ואינן מבטאות או משקפות את עמדות המשרד ו/או מי מעובדיו.

חלק ראשון: סקירה היסטורית

- ❖ נערכה סקירה היסטורית, הכוללת את הרקע להצעת החוק, את חובת הדיווח בנוסחה המקורי בהצעת החוק, את התיקונים וההצעות לתיקונים שנעשו במרוצת השנים. בהקשר זה נמצא כי באופן היסטורי, החקיקה הישראלית נוצרה על רקע אירוע חברתי-תקשורתי טראומטי (התעללות קשה ומותה של התינוקת מורן דנמיאס) לצד לובי חקיקתי מוצלח של ארגוני זכויות ילדים שהצליח לגייס את המחוקק הישראלי להוסיף את חובת הדיווח לחוק הישראלי. חובת הדיווח בנוגע למבוגרים נוספה אגב אורחא וללא דיון או מעורבות אמיתית של ארגוני זכויות זקנים, ארגוני זכויות אנשים עם מוגבלויות או נציגים מטעם ארגוני זכויות של מבוגרים אחרים.
- ❖ נוסף על בחינת ההיסטוריה החקיקתית שהובילה לחקיקת החוק, בדקנו כיצד הופעל הלכה למעשה התיקון החקיקתי וכיצד הוא בא לידי ביטוי במספר הדיווחים בפועל ובבתי המשפט. בעקבות חקיקת החוק נצפתה, מחד גיסא, עליה ניכרת ומשמעותית במספר הדיווחים, נמצאו ראיות שהצביעו על שינוי עמדות ותפיסה של אנשי מקצוע בעד שימוש בכלי הדיווח, ולאחרונה, אף יש עדויות לעליה בפנייה לוועדות הפטור. מאידך גיסא, בתחום המבוגרים והזקנים, היקפי הדיווח עדיין נמוכים ביותר, ואין עדויות מספיקות על שינוי עמדות.
- ❖ על אף החוק, אין כמעט עדויות לאכיפה או הפעלה של הסנקציה הפלילית בעניין הפרת חובת הדיווח ביחס לקטינים או ביחס לבוגרים. גם היקף המחקר האמפירי-מדעי בישראל ביחס להשפעת הוספת חובת הדיווח על המציאות

החברתית והמקצועית בישראל אינו רב יחסית להיקף המחקר בנושא בצפון אמריקה. יחד עם זאת, יש עדויות כי לפחות ביחס לקטינים, חקיקת חובת הדיווח היתה זרז אפקטיבי לפיתוח מגוון שירותים ותוכניות חדשות בתחום זכויות ילדים ומתן מענה לקטינים במצבי מצוקה.

❖ לבסוף, הסקירה בחנה את החקיקה הישראלית במבט השוואתי לעומת מדינות אחרות. נמצא שהחקיקה הישראלית בתחום חובת הדיווח היא יחסית מרחיבה: היא חלה לא רק על קטינים אלא גם על חסרי ישע בגירים; היא חלה גם לא רק על קשת רחבה של אנשי מקצוע מסוגים שונים אלא על כל אדם, ונוגעת לקשת רחבה יחסית של סוגי פגיעות ועבירות. בנוסף, יש להדגיש כי החקיקה הישראלית כוללת מנגנון מקורי וחשוב של ועדות פטור, המאפשר להימנע מלהעביר את הטיפול בדיווח למשטרה, מנגנון שלא מצאנו שכמותו במדינות אחרות.

חלק שני: סקירת הטענות בעד ונגד חובת הדיווח

❖ בחלק זה נסקרו הטענות המצדיקות הטלת חובת הדיווח לעומת טענות המבקרים את הטלת החובה או מצביעים על דילמות ואתגרים הכרוכים בה, כל זאת תוך הבחנה בין קטינים לבין מבוגרים חסרי ישע. הטענות התבססו על מאות מאמרים קונספטואליים ואמפיריים – בארץ ובעולם – ביחס למידת השימוש והאפקטיביות של חובת הדיווח. המחקר העלה שבכל המדינות בעולם שבהן נחקקה חובת דיווח, הדבר עורר מחלוקת נורמטיבית (ערכית) ואמפירית (עובדתית) ביחס למידת ההשפעה של חובה זו על המציאות בתחום, על מידת תרומתה לשינוי חברתי, והשלכותיה על האוכלוסיות הרלבנטיות השונות ואנשי המקצוע הבאים איתם במגע.

❖ הוערכו וסוכמו הממצאים וחוות הדעת על חקיקת חובת הדיווח על בסיס מכלול הספרות שנסקרה בארץ ובעולם, תוך מתן המלצות שימנפו את חובת הדיווח על מנת לסייע במיגור התופעה הקשה של התעללות בקטינים ובחסרי ישע.

מסקנות עיקריות של המחקר

❖ בראש ובראשונה, אף שחלפו יותר מ-20 שנים מאז חקיקת התיקון לחוק שהטיל את חובת הדיווח, נמצא כי היקף המחקר האמפירי הישראלי הבוחן ומעריך באופן ישיר ובלתי תלוי את מידת ההשפעה של התיקון לחוק על המציאות החברתית והמקצועית, במיוחד בכל הנוגע לבגירים, הינו מצומצם ומוגבל.

❖ המידע ביחס לתוצאת ההתערבות בעקבות הפעלת חובת הדיווח – במיוחד בכל הנוגע לחובת הדיווח כלפי בגירים – הינו חלקי, ואינו מרוכז בצורה מסודרת

ונגישה ברשות ציבורית אחת. למרות קיומם של מאות מאמרים אקדמיים בנושא בארץ ובעולם, ולמרות קיומם של עשרות מחקרים אמפיריים המתייחסים במישרין לסוגיית חובת הדיווח, לא נמצא מחקר שהתיימר או ניסה להעריך באופן ישיר את מידת ההשפעה של חובת דיווח על צמצום היקף תופעת ההתעללות בקטינים ובמבוגרים חסרי ישע, או במילים אחרות, השפעת חובת הדיווח על מידת האפקטיביות בטיפול והתמודדות עם התופעה בהשוואה לדרכי התערבות חלופיות.

❖ בתחום חובת הדיווח על אודות קטינים, יש בישראל נתונים אמפיריים המצביעים על עליה ניכרת בשיעורי הדיווח בעקבות חקיקת החוק, וישנן עדויות של אנשי מפתח המצביעים על התרומה המשמעותית שהייתה להוספת חובת הדיווח על מכלול התפיסה ועיצוב המדיניות החברתית והמקצועית בנושא. יחד עם זאת, מבחינה אמפירית, אין נתונים דומים ביחס לחסרי ישע מבוגרים. כמו כן אין נמצא תשתית מספקת – לא בארץ ולא בעולם – המאפשרת לתת נכון להיום תשובה חד משמעית וברורה ביחס למידת ההשפעה של הטלת חובת דיווח על שינוי חברתי בתחום הזיהוי, הטיפול, והמניעה של תופעת ההתעללות וההזנחה בקטינים ובמבוגרים חסרי ישע בהשוואה לחלופות מדיניות אחרות (כגון מדיניות המבוססת על דיווח וולונטרי, על חובת יידוע – החובה לספק מידע לקורבנות על זכויותיהם – או חינוך ציבורי).

המלצות לעתיד

❖ בהינתן מגבלות הידע שתוארו לעיל, ההמלצות שפורטו התבססו על ההערכה של עורכי הדוח את החומר הרב שנסקר כדלקמן :

א. דיון ציבורי: בחלוף יותר מעשרים שנים מאז תיקון החוק הפלילי בישראל והוספת חובת הדיווח על התעללות בקטינים ובמבוגרים חסי ישע, ועל רקע חילוקי דעות הנובעים מתפיסות נורמטיביות שונות על ההשלכות שלו, הגיעה העת לעורר דיון ציבורי מחודש בהסדרה החוקית בתחום חובת הדיווח מתוך מטרה לבחון ולשקול את מידת הצורך בביצוע רפורמה חקיקתית בתחום. בדיון ציבורי שכזה צריכים באופן טבעי לקחת חלק כל הגופים והארגונים המעורבים בתחום, לרבות גופים וארגונים שקולם כמעט שלא נשמע בהליך החקיקה המקורי (דוגמת ארגוני זכויות זקנים, או ארגוני זכויות אנשים עם מוגבלויות).

ב. איסוף נתונים: יש חשיבות לאיסוף נתונים מסודר, מוסדי ופורמלי בכל הנוגע ליישום חובת הדיווח מכוח החוק על מנת לאפשר הערכה יותר אובייקטיבית

ומבוססת שלו. במסגרת זו יש חשיבות רבה לשיתוף פעולה בין-משרדי ובין-ארגוני, ויצירת מאגר מידע מרכזי, אחיד, ונגיש;

ג. מחקר: יש חשיבות וצורך בקידום, בעידוד ובמימון מחקרים אמפיריים להערכת מידת ההשפעה וההשלכות של הטלת חובת דיווח, וכן של השימוש וההשפעה של ועדות הפטור, כל זאת ביחס לקטינים וביחס למבוגרים וזקנים;

ד. הגדרת מושגים: יש צורך בהמשך הפעילות בתחום ההבהרה והאחדה של פרשנות מושגי היסוד הקשורים לחובת הדיווח, תוך העצמת פעילויות ההטמעה והיישום בשטח של המסמכים שהוכנו בנדון;

ה. חינוך והכשרה מקצועית: יש צורך בהמשך הפעילויות הקיימות ואף הרחבתן בתחום החינוך, ההכשרה המקצועית והעלאת המודעות בציבור ובקרב אנשי מקצוע בכל הנוגע לחובת הדיווח, משמעותה, תוכנה וגבולותיה;

ו. האתגרים הנלווים לחובת הדיווח: יש להכיר בכך כי הטלת חובת הדיווח כשלעצמה לא מונעת את תופעת ההתעללות בקטינים וחסרי ישע, וכי יש להקצות משאבים כלכליים ומקצועיים הולמים ומתאימים לרשויות הרווחה המופקדות על מתן המענה לאחר קבלת הדיווח.

סיכום והמלצות עיקריות בתחום החקיקה

במסגרת הדיון הציבורי המחודש בהסדרה חקיקתית של חובת הדיווח, יש צורך לדעת מחברי נייר עמדה זה לשקול את כיווני מדיניות החקיקה החלופיים הבאים:

המלצה 1: יש מקום לפצל מבחינה חקיקתית בין ההסדרה של חובת הדיווח במקרי התעללות בקטינים לבין חובת הדיווח במקרי התעללות במבוגרים חסרי ישע. מדובר באוכלוסיות שונות לחלוטין, ויש "לתפור" פתרון חקיקתי ייחודי ושונה לכל אחת מהן בנפרד.

המלצה 2: בעקרון, יש מקום להותיר בעינה את חובת הדיווח ביחס לקטינים. יחד עם זאת, מומלץ להקים צוות חשיבה בין-משרדי ורב-מגזרי אשר יבחן את האפשרות להמליץ על ביצוע שינויים/תיקונים חקיקתיים נקודתיים שיתמקדו בנקודות התורפה שהתגלו לאורך השנים בהסדר הקיים.

המלצה 3: יש מקום לשקול לבטל את חובת דיווח על חסרי ישע בגירים במתכונתה הנוכחית, ובמקביל לעצב, תוך שיתוף פעולה בין-משרדי ורב-מגזרי, הסדרה חוקית חדשה וייחודית אשר תיתן מענה להיבטים הייחודיים של אוכלוסייה זו.

תודות

מחברי המסמך מבקשים להודות לאנשים הבאים על תרומתם בשלבים שונים של הכנתו: ד"ר יוסי כורזים, ד"ר תמר מורג, עו"ס פאני יוז, עו"ס חנה סלוצקי, עו"ד רינת ויגלר, עו"ד בתיה הרטמן, פרופ' אשר בן-אריה, ד"ר ישראל צבי-גילת, ד"ר שרה אלון, עו"ס מיכאל שינלדר, המועצה הלאומית לשלום הילד, ועמותת המשפט בשירות הזיקנה. למען הסר כל ספק, הדברים במסמך זה מבטאים אך ורק את עמדות המחברים שלו.

הערה מילולית

במקומות שונים במסמך זה נעשה שימוש במושג "פקיד/ת סעד". כידוע, מבחינה חוקית הוחלף זה מקרוב המושג "פקיד סעד" במושג "עובד סוציאלי שמונה על פי חוק". הואיל ובחקיקה המקורית בתחום וכן במרבית המחקרים והספרות העוסקים בחובת הדיווח נעשה שימוש במושג ההיסטורי של "פקיד סעד", בחרנו להמשיך ולעשות בו שימוש במסמך זה במיוחד בהקשרים ההיסטוריים.

חובת הדיווח בישראל – עשרים שנים אחרי

הקדמה

בנובמבר 1989, לפני למעלה מעשרים שנה, התקבל בכנסת תיקון מס' 26 לחוק העונשין, הידוע יותר בשם ה"חוק למניעת התעללות בקטינים וחסרי ישע" (להלן: "החוק" או "תיקון מס' 26" או "התיקון").¹ במסגרת תיקון זה, נחקק גם סעיף 368 לחוק העונשין שבו נקבעה חובת דיווח לרשויות במקרים של חשד לפגיעה ולהתעללות בקטינים ובחסרי ישע (להלן: "הסעיף" או "חובת הדיווח").² במסגרת נייר עמדה זה נסקור את הספרות המחקרית והאקדמית אשר דנה בהשפעותיה ובהשלכותיה של הוספת חובת הדיווח שנקבעה בחוק, מאז 1989, הן על אוכלוסיית הקטינים והן על אוכלוסיית חסרי הישע הבוגרים, כל זאת תוך סקירת הספרות הבינלאומית ביחס לחוקים דומים שנחקקו במדינות ברחבי העולם. מבנה נייר העמדה הוא כדלקמן: בפרק הראשון תינתן סקירה היסטורית, אשר תכלול את הרקע להצעת החוק, את חובת הדיווח בנוסחה המקורי בהצעת החוק, את התיקונים וההצעות לתיקונים שנעשו בסעיף במרוצת השנים, את עמדת הפסיקה באשר לחובת הדיווח וכן את ייחודיותו של ההסדר הישראלי. בחלק השני נסקור את הטיעונים בעד ונגד חובת הדיווח, וזאת בהתבסס על הנתונים האמפיריים הקיימים, בארץ ובעולם, ביחס למידת השימוש והאפקטיביות של חובת הדיווח. לבסוף, ננסה לסכם ולהעריך את ההישגים, הדילמות ואתגרים שבאו בעקבות חקיקת חובת הדיווח, תוך מתן המלצות שימנפו את חובת הדיווח על מנת לסייע במיגור התופעה הקשה של התעללות בקטינים ובחסרי ישע, ולחילופין נבחן את מקומה בספר החוקים, כל זאת תוך הבחנה בין קטינים לבין חסרי ישע מבוגרים.

1 חוק העונשין (תיקון מס' 26) התש"ן-1989, ס"ח 1290, 90.

2 חובת דיווח נוספות קיימות במספר מצומצם של חוקים. לדוגמה: ס' 262 לחוק העונשין, תשל"ז-1977 ביחס לחובת אי מניעת פשע; ס' 11א לחוק כלי יריה, תש"ט-1949; ס' 11א לחוק למניעת אלימות במשפחה, תשנ"א-1991 קובע חובת יידוע לנפגעת בלבד על זכויותיו; ס' 12א לחוק הטיס, 1927; ס' 12ב לפקודת התעבורה (נוסח חדש), תשכ"א-1961; או לדוגמה: לפי תקנות בריאות העם (הודעה על חשש אלימות) תשל"ו-1975, במידה והתעורר אצל האחראי על קבלת חולים חשד כי אדם פצוע, חסר הכרה או מת שהגיע לבית חולים, היה מעורב במעשה אלימות מוטלת עליו חובה לדווח לתחנת המשטרה הקרובה. במידה והחשש התעורר אצל רופא מטפל או בהעדרו אצל האחיות, חובת הדיווח היא למנהל בית החולים, אשר ידאג לדווח לרשויות. החובה חלה על אחיות ורופאים בחדרי מיון, במחלקות האשפוז ובמרפאות החוץ של בית החולים.

נדגיש כבר בשלב זה שעורכי מסמך זה לא ביצעו כל מחקר אמפירי עצמאי: לא חולקו שאלונים, לא התקיימו ראיונות עומק, לא נאספו נתונים אמפיריים חדשים או מקוריים, ולא בוצעו אנליזות סטטיסטיות או ניתוחי תוכן תימתיים. נייר העמדה מבוסס על איסוף, תיאור וניתוח של מידע, נתונים, עמדות, והתבטאויות שפורסמו בארץ ובעולם, בכתבי עת ובפרסומים פומביים אחרים, ולפיכך ממצאיו והמלצותיו משקפים את הניתוח וההערכה של עורכיו בלבד.³

פרק א': סקירה היסטורית

א.1. הרקע להצעת החוק

בעידן אשר קדם לקבלת התיקון לחוק, דהיינו עד סוף שנות ה-80 של המאה הקודמת, נטתה החברה הישראלית להתעלם מן הבעיה החברתית של התעללות בתוך המשפחה.⁴ ד"ר יצחק קדמן, מנכ"ל המועצה הלאומית לשלום הילד, מסביר כי באותה התקופה הייתה התופעה בשלב של "קדם-בעיה", והחברה בישראל נהגה כמו שלושת הקופים בפסל המפורסם.⁵ בכל הנוגע לתופעת ההתעללות וההזנחה של קשישים המצב היה קשה אף יותר, וכפי שנראה בהמשך, ההתעלמות וחוסר המודעות לתופעת ההתעללות וההזנחה באוכלוסייה זו אפיינה את החברה הישראלית עד ראשית שנות האלפיים.⁶

נקודת המפנה שאילצה את החברה בישראל לפקוח את עיניה, להטות את אוזניה ולהפסיק לשתוק הייתה פרשת התעללות מצמררת אשר הביאה למותה של ילדה בת שלוש, בשם מורן דנמיאס, ועוררה עניין ציבורי רב. הפרשה נחשפה באוקטובר 1988 עת הובהלה מורן ז"ל לבית חולים בחיפה כשהיא מחוסרת הכרה. במהלך אשפוזה התברר כי מורן הקטנה הייתה נתונה להתעללות מתמשכת, קשה,

3 הגם שלא נערכו ראיונות עומק, עורכי המחקר קיימו שיחות לא פורמליות עם אנשי שונים העוסקים בתחום. אותם אנשים שתרמו מהותית לעיצוב המסמך מוזכרים בסעיף "תודות" בתקציר המנהלים.

4 החוק למניעת אלימות במשפחה נחקק רק בשנת 1991.

5 קדמן, י. (1992). החוק למניעת התעללות בקטינים וחסרי ישע בטחון סוציאלי 38, 135 (להלן: "קדמן, 1992"); קדמן, י. (2010). במותה ציוותה לילדים רבים את החיים: חובת הדיווח על עבירות בילדים – רקע, סקירה ומהות משפחה במשפט ג"ד, 337 (להלן: "קדמן, 2010").

6 על אף שמחקרים ראשוניים נעשו בישראל בסוף שנות ה-80 ובאמצע שנות ה-90, ובהמשך בתחילת שנות האלפיים נוספו מספר מחקרים נוספים, המפנה האמיתי חל בשנת 2002 אז התפרסם בישראל "דוח הוועדה לבחינת הצרכים בתחום המניעה והטיפול בהתעללות בזקנים" אשר בעקבותיו נערך סקר ארצי מייצג ראשון בתחום שממצאיו פורסמו בשנת 2005. ראו ביתר הרחבה אצל: דורון, י. (2010). משפט, צדק וזיקנה 95 (להלן: "משפט, צדק וזיקנה").

מזעזעת ואכזרית בביתה מצד דודה, שגרם לה חבלות קשות בכל חלקי גופה וכן כוויות ופגיעות מיניות. בפברואר 1989 נפטרה מורן, לאחר כחמישה חודשים שבהם הייתה מאושפזת בבית החולים מחוסרת הכרה. הסתבר כי כל סביבתה הקרובה של מורן – לרבות הוריה, שכנים, חברים, וככל הנראה גם הגנת, ידעו על ההתעללות המזוועה אך לא התערבו ולא דיווחו. בדיעבד תורצה שתיקת בני המשפחה בחשש מהדוד המתעלל, ובחוסר רצונם של הקרובים להתערב בענייניה הפנימיים של המשפחה גם אם אלו באו על חשבונה של ילדה קטנה שלא חטאה ולא פשעה.⁷

למרות שלא היה זה מקרה המוות הראשון של ילד בישראל כתוצאה מהתעללות במשפחה, אירוע טרגי זה שימש קטליזטור שהחיש את ראשית תהליך השינוי,⁸ ובתוך ימים מספר החלה גם פעילות פרלמנטרית ענפה בנושא. בתוך פחות משבוע⁹ קיימה הכנסת דיון מיוחד בנושא והחליטה להעביר את המשך הטיפול והדיון בנושא לוועדה מיוחדת בראשות חבר הכנסת הרב יצחק לוי, שתעסוק בנושא התעללות בילדים, ותגיש מסקנות והמלצות.¹⁰ בוועדה המיוחדת היו שישה חברי כנסת והיא עסקה בנושא באופן אינטנסיבי במשך שישה חודשים, והתייעצה עם אנשי מקצוע שונים מתחומי החינוך, המשטרה, המשפט והרווחה. הועדה ניסתה לעמוד על היקף התופעה בישראל, על היבטיה השונים והשלכותיה. באוגוסט 1989 הגישה הוועדה מסמך מסכם ובו פירוט המלצות שונות לשינויים נחוצים בחקיקה, וביניהם גם הרחבה משמעותית של חובת הדיווח שהייתה קיימת עד אז.¹¹

המלצות אלו הצטרפו להמלצות הוועדה הציבורית בראשותה של עורכת הדין יהודית קרפ, המשנה ליועץ המשפטי דאז, שהוקמה בסוף שנות השמונים של המאה הקודמת, במטרה לבחון את סוגיית האלימות בתוך המשפחה. ועדת קרפ המליצה,

7 קדמן, 1992, לעיל הערה 5; קדמן, 2010, לעיל הערה 5; שמואלי, ב. (2007). על הצעת חוק להרחבת חובת הדיווח למקרי עבירות מין ואלימות בילד ע"י בן משפחה קטין – חוות דעת לוועדת חוקה, חוק ומשפט (להלן: "שמואלי, 2007"); מורג, ת. (2010). חובת הדיווח – אחרי עשרים שנה. נקודת מפגש 1, 16 (להלן: "מורג, 2010").

8 קדמן, 1992, לעיל הערה 5; קדמן, 2010, לעיל הערה 5; שמואלי, 2007, לעיל הערה 7 מורג, 2010, לעיל הערה 7.

9 מורן ז"ל נפטרה ביום 9.2.1989, וביום 14.2.1989 התקיים הדיון.

10 קדמן, 1992, לעיל הערה 5; קדמן, 2010, לעיל הערה 5; שמואלי, 2007, לעיל הערה 7.

11 מסקנות הוועדה להתעללות בילדים במשפחה בנושא "תופעת ההתעללות בילדים", אוגוסט 1989. בעמ' 10 לדו"ח הוועדה הומלץ להרחיב משמעותית את חובת הדיווח ואת הענישה על אי דיווח לפני כן הייתה קיימת חובת דיווח מסוימת על בעלי מקצוע בלבד ובחוק אזרחי בלבד (סעיף 2א לחוק הנוער (טיפול והשגחה) התשי"ד-1960, ס"ח תשי"ד, 52). שמואלי, 2007, לעיל לעיל הערה 7.

בין היתר, על יצירת מנגנון של הרתעה משפטית משמעותית מפני ביצוע עבירות שכאלה,¹² והיותה גם היא מנוף לחקיקת התיקון העתידי.¹³

במקביל פנו שני חברי כנסת למועצה הלאומית לשלום הילד, וביקשו הצעות לשינויי חקיקה בנושא ההתעללות בילדים. הצעות אלו הובילו להצעת חוק פרטית שהגישו חברי הכנסת חנן פורת ודדי צוקר. הצעת החוק הפרטית הובאה תוך זמן קצר לקריאה ראשונה בכנסת ושר המשפטים הודיע בכנסת, כי למרות שבדרך כלל משרדו אינו מעודד או תומך בהצעות חוק פרטיות, בשל חשיבות הנושא הוא אינו מציע לדחות את ההצעה, והוא מוכן להעבירה להמשך דיון וטיפול בוועדת חוקה חוק ומשפט. שר המשפטים גם הבטיח שמשרדו יכין הצעת חוק משלימה.

כל ההצעות הועברו לדיונים בוועדת חוקה, חוק ומשפט, ועם תחילת עבודתה בחודש מרס 1989, הונחו לפניו שלושה נוסחים של הצעת חוק: (1) הנוסח המקורי של הצעת חברי הכנסת חנן פורת ודדי צוקר; (2) נוסח שהגיש משרד המשפטים ושבטיא את עמדת הממשלה; (3) נוסח מפורט שהכין צוות משפטי של המועצה הלאומית לשלום הילד בראשותה של עו"ד תמר מורג.

א.2. התגבשות החוק

חובת הדיווח בנוסחה המקורי, כפי שהובאה לקריאה הראשונה בהצעתם של חברי הכנסת חנן פורת ודדי צוקר נוסחה כך:¹⁴

368ה. חובת דיווח

- א. נודע לאדם כי חסר ישע נפגע זה מקרוב בגופו, וכי הפגיעה נגרמה בידי האחראי עליו, או כי האחראי על חסר הישע התעלל בו, חובה עליו לדווח על כך לפקיד סעד. העובר על הוראה זו, דינו – מאסר שלושה חודשים.
- ב. היה לאחראי על חסר הישע או לרופא, אחות, עובד חינוך, עובד סוציאלי, עובד שירותי הרווחה, שוטר, פסיכולוג, מנהל מעון או מוסד או איש צוות במוסד בו נמצא חסר הישע, או לכל אדם שמידע על הפגיעה בחסר הישע הגיע אליו עקב מעמדו או עיסוקו המקצועי, חשד סביר שחסר הישע נפגע בידי האחראי עליו או שהאחראי עליו התעלל בו, חובה עליו לדווח בהקדם האפשרי לפקיד הסעד. העובר על הוראה זו, דינו – מאסר שישה חודשים.

12 דין וחשבון הוועדה בנושא מדיניות חקירה, תביעה ומשפט בעבירות אלימות בין בני זוג (משרד המשפטים, תש"ן). ראו גם רוזן-צבי, א. (1991). דיני משפחה וירושה. בתוך: רוזן-צבי, א. (עורך), ספר השנה של המשפט בישראל 184, 185–184.

13 שמואלי, 2007, לעיל הערה 7.

14 הצעה לתיקון חוק העונשין (תיקון מס' 31) התשמ"ט–1989, הצ"ח 1947.

- ג. פקיד שקיבל דיווח כאמור בסעיף זה רשאי להודיע על כך למשטרה.
- ד. בעבירה לפי סעיף זה תהיה זו הגנה לחייב בדיווח אם הוא קטין או אם הוא יוכיח כי ידע שדיווח על הפגיעה בחסר הישע כבר נמסר לפקיד הסעד או למשטרה.

חסר ישע הוגדר "קטין או מי שמחמת גילו, מחלתו או מוגבלותו הגופנית או הנפשית, ליקויו השכלי או מכל סיבה אחרת, אינו יכול לדאוג לצרכי מחייתו, לבריאותו או לשלומו."

דברי ההסבר להצעת החוק נפתחו בציטוט מצווה מספר שמות: "כָּל אֶלְמָנָה וְיָתוֹם לֹא תַעֲנוּן. אִם עָנָה תַעֲנֶה אֹתוֹ, כִּי אִם צָעַק יִצְעַק אֵלַי שְׁמַע אֲשָׁמַע צַעְקוֹ."¹⁵ בדברי ההסבר הודגש כי הפגיעה בכל מי שאינו יכול להגן על עצמו כגון ילדים, זקנים ונכים, מצדיקה התייחסות מיוחדת של המחוקק, הן בענישה והן לגבי חובת דיווח. הצעת החוק ראתה בזקנה או במוגבלות סיבות שבגינן אדם עלול להגיע למצב שאינו מסוגל לדאוג לצרכי מחייתו, לבריאותו או לשלומו. יחד עם זאת, למרות שבדברי ההסבר להצעת החוק ישנה התייחסות מפורשת לזקנים ולנכים, אשר יחד עם ילדים הוכללו כחסרי ישע,¹⁶ הדגש בחקיקת החוק הושם על ילדים, להבדיל מחסרי ישע בכלל ומזקנים או מוגבלים חסרי ישע בפרט.¹⁷ מזכלי"ת איגוד העובדים הסוציאליים דאז, שרה זילברשטיין, אף הבהירה כי לטעמה יש להפריד בין הנושא של התעללות בזקנים לבין הנושא של התעללות בילדים. זאת מכיוון שעל פי הממצאים, להתעללות בזקנים בקרב המשפחה יש משמעות מקצועית אחרת מאשר להתעללות בילדים.¹⁸

בסופו של דבר, מבחינה טכנית נעשתה הפרדה בין זקנים לילדים, כאשר קטינים הוגדרו בנפרד, והזקנים הוכללו בקטגוריה כללית של "חסרי ישע". אולם מבחינה מהותית אין אבחנה בחוק בין הנושאים אף כי עיקר הדגש בפעולת החקיקה הושם במקור על נושא ההתעללות בילדים, הן בהקשר ההיסטורי שבו הוא נחקק, והן בהקשר לגופים שהיו מעורבים בחקיקה. אחת הבעיות העיקריות שהצעת החוק עמדה בפניה הייתה קשר השתיקה

15 שמות פרק כ"ב פסוקים כ"א כ"ב.

16 הכללה שכזו מחמת זקנה בלבד מציגה את הזקנים עצמם כחסרי ישע, משוללי יכולת עצמאית וכימסכנים הדורשים הגנה. במגמה פטרנליסטית זו טמונה הבניה חברתית שלילית של הזקנה, ועל כך יפורט בהמשך.

17 לדוגמה: בדיונים בוועדת חוקה חוק ומשפט ד"ר יצחק קדמן אמר את הדברים הבאים: "...אני מבקש קודם כל להזכיר לכולנו שהסעיף הזה נועד להגן על ילדים ולא על אנשי מקצוע, לא על אנשי חינוך ולא על בעלי מקצוע אחרים..." פרוטוקול ועדת חוקה חוק ומשפט מיום 31.7.89 (ההדגשה איננה במקור)

18 פרוטוקול ועדת חוקה חוק ומשפט מיום 7.6.89

סביב הנושא. הקורבן שותק – מתוך פחד, רגשות אשמה איומים, פיתויים או חוסר אונים. לבני משפחה אחרים יש עניין לשתוק ולהשתיק, וכך גם לגבי המשפחה המורחבת, הסביבה הקרובה, השכנים ואפילו אנשי המקצוע. מטבע הדברים, התעללות בילדים במשפחה נעשית בחדרי חדרים, הרחק מעינים של זרים או של נציגי חוק, או אפילו של אזרחים שאכפת להם.¹⁹ חבר הכנסת דדי צוקר הדגיש כי הרחבת חובת הדיווח לכל אדם היא הכרחית, כאשר המטרה היא לדבר אנשים לגלות אכפתיות לגבי מה שקורה לידם.²⁰ כך גם הסביר חבר הכנסת חנן פורת כי העונש בצד חובת הדיווח ייצר נורמות נכונות וייתן לגיטימציה להודעה.²¹ חרף הקונצנזוס הכללי בדבר חשיבות ההצעה, ככל שהוועדה נכנסה יותר לפרטי החוק כך עלו התנגדויות והסתייגויות.²² באשר לחובת הדיווח על ארבע הסתייגויות עיקריות:

(1) התנגדות להחלת חובת דיווח על עורכי דין. כמה מחברי כנסת שהיו חברים בוועדה התנגדו להתנגדות עזה להחלת חובת דיווח גם על עורכי דין בדומה לאנשי מקצוע אחרים כדי לא לפגוע בחיסיון עורך דין-לקוח.²³

(2) התנגדות להחלת חובת דיווח על פסיכולוגים. נציגי הסתדרות הפסיכולוגים גם הם דרשו שלא תוטל עליהם חובת דיווח כדי לא לפגוע בחובת הסודיות המוטלת עליהם.

(3) ויכוח באשר למי צריך לדווח. נציגי המשטרה דרשו שהדיווח יועבר אליהם ולא לעובדים סוציאליים.

(4) הסתייגות נחרצת מחובת דיווח כללית שתעודד "הלשנה" על עבירות. חלק מן המשפטנים בקרב חברי הכנסת בוועדה הסתייגו באופן נחרץ מחובת הדיווח הכללית בטענה שיהיה בכך חריג בחקיקה וסכנה של תקדים גם בתחומים אחרים אשר יעודד אזרחים "להלשין" על עבירות.²⁴

19 קדמן, 1992, לעיל הערה 5; קדמן, 2010, לעיל הערה 5.

20 פרוטוקול ועדת חוקה חוק ומשפט מיום 7.6.89.

21 מתוך הדיון במליאה – מיום 16.5.89 – שבו עבר החוק קריאה טרומית.

22 קדמן, 1992, לעיל הערה 5; קדמן, 2010, לעיל הערה 5.

23 כיו"ר ועדת חוקה, חוק ומשפט כיהן באותה תקופה ח"כ אוריאל לין, אשר כעו"ד התנדב לתת דוגמה אישית-מגורית, ובראש רשימת אנשי המקצוע שעליה תוטל חובת הדיווח, הציע לכלול את עורכי הדין. רוב חברי הוועדה היו עורכי דין והם התנגדו להצעה זו. בעקבות התנגדותם, הצעת החוק כולה כמעט שלא עברה בסופו של דבר. משהוסכם שעורכי הדין לא ייכללו ברשימת אנשי המקצוע שעליהם תוטל חובת הדיווח, כמעט שהתפוגגה לה לחלוטין ההתנגדות להצעת החוק. קדמן, 2010, לעיל הערה 5, 341.

24 אחד מחברי ועדת חוקה, חוק ומשפט, שהתנגד בכל תוקף להנהגת חובת דיווח אף כינה את החוק באחד הדיונים בשם "חוק המלשינון". קדמן, 2010, לעיל הערה 5, 340.

על מנת לקדם את החקיקה, פעלה המועצה הלאומית לשלום הילד במקביל הן בייעוץ רשמי לוועדה והן בהפעלת שדולה אינטנסיבית, גלויה וסמויה. כדי להתגבר על ההסתעגויות בעניין חובת הדיווח הוכנה לחברי הכנסת טבלה משווה של חובת הדיווח הנהוגה בכל מדינות ארה"ב ובמדינות אחרות בעולם. חלק ממאמצי השדולה היו מכוונים להשגת פשרות בנושאים שונים, גם כדי לא לעכב את החקיקה וגם כדי להגיע לחוק שיזכה להסכמה כללית. הוויכוח באשר למי צריך לדווח – רק לעובדים סוציאליים או רק למשטרה – הסתיים בפשרה שאפשרה לדווח לשני הגופים במקביל, תוך יצירת כלים לשיתוף פעולה ביניהם. כמו כן, מרגע ששוכנע יו"ר הוועדה לוותר על עורכי דין בעניין חובת הדיווח, הוסרו ההתנגדויות לגבי שאר בעלי המקצוע. האווירה האוהדת לחוק שהושפעה גם מדעת הקהל ומהתערורות המודעות לנושא אפשרו התקדמות מהירה להשלמת החקיקה, ובעקבות עבודה אינטנסיבית הצליחה הוועדה לסיים עבודתה והחוק הובא לקריאה שנייה ושלישית ביום זכויות הילד בכנסת. בסופו של היום, אושר החוק בכנסת ללא מתנגדים וללא נמנעים.

בנוסחו הסופי, בניגוד להצעת החוק המקורית, הוצאה המילה "קטין" מהגדרת "חסר ישע", ונוצרה הבחנה בין קטינים לבין חסרי ישע מטעמים אחרים (גיל, מחלה, לקות וכו'). החוק הטיל חובת דיווח רגילה על כל אדם, ועונש של שלושה חודשים על הפרתה, וחובת דיווח מוגברת על בעלי מקצוע,²⁵ שהעונש על הפרתה הוא שישה חודשים. חובת דיווח מוגברת הוטלה גם על "אחראי על קטין או חסר ישע", וכן על מנהל או איש צוות במעון, במוסד או במסגרת חינוכית אחרת שבה שוהה קטין או חסר ישע ושבה נעברו נגד הקטין או חסר הישע עבירת מין, עבירה של גרימת חבלה חמורה או עבירת התעללות.

כאמור לעיל, בנוסחו הסופי חייב החוק דיווח לפקיד סעד או למשטרה, וזאת במקרה של חשד המבוסס על יסוד סביר, כי "אחראי על קטין או חסר ישע" ביצע בו עבירה. לגבי כלל הציבור צומצמה החובה רק ליסוד סביר לחשוב שבוצעה עבירה

25 רשימת בעלי מקצוע כמעט זהה לזו שבהצעת החוק המקורית, בחוק: "רופא, אחות, עובד חינוך, עובד סוציאלי, עובד שירותי רווחה, שוטר, פסיכולוג, קרימינולוג או עוסק במקצוע פרה-רפואי, וכן מנהל או איש צוות במעון או במוסד שבו נמצא קטין או חסר ישע – שעקב עיסוקם במקצועם או בתפקידם...". בסופו של יום נותרו רק שני מקצועות רלוונטיים מחוץ לרשימת אנשי המקצוע החייבים בדיווח: עורכי דין וכוהני דת. קדמן, 2010, לעיל הערה 5, 341. יצוין בהקשר זה כי לאחרונה הותקנו תקנות המטילות על אנשי דת ועל טוענים רבניים חובה **ליידע** קורבנות הפונים אליהם בדבר אפשרותם לפנות לגורמי טיפול שונים לקבלת סיוע. תקנות למניעת אלימות במשפחה (יידוע בידי אנשי דת וטוענים רבניים), התשי"ע-2010, ק"ת 1042.

"זה מקרוב" מבחינת הזמן. ביטוי זה ("זה מקרוב") אינו קיים במסגרת החובה המופנית לאנשי המקצוע ולאחראים על הקטין.

עוד נקבע כי פקיד סעד שקיבל דיווח יעבירו למשטרה, וזאת בצירוף המלצה לפעול או להימנע מלפעול בקשר לדיווח. יתרה מזו, הסעיף יצר מנגנון שאף פוטר את פקיד הסעד מלהעביר את הדיווח למשטרה, באמצעות פנייה לוועדת פטור שתורכב מנציג פרקליט מחוז בתפקיד יו"ר, מקצין משטרה בדרגת רב פקד ומעלה ומפקיד סעד מחוזי. בתיקון גם נקבע כי היה והגיע למשטרה מידע לפי סעיף זה, עליה להעביר אותו לפקיד סעד, ועליה להיוועץ בפקיד סעד בטרם תפעל. מנגנון מיוחד זה מבטא הכרה באפשרות שיהיו מקרים שבהם ההליך הפלילי אינו הולם, והפעלת הסמכות העונשית עלולה לגרום נזק יותר מאשר מתועלת. מנגנון חקיקתי ייחודי ומקורי זה ביטא את ההכרה שלא תמיד המסלול הפלילי הוא המסלול הראוי והנכון להתמודדות עם תופעת התעללות בהקשרים משפחתיים.

עבירה המחייבת דיווח הוגדרה בחוק עבירה של סיכון החיים והבריאות, עבירת מין, עבירה של נטישה או הזנחה ועבירה של תקיפה או התעללות. גם בחוק, כמו בהצעה המקורית, קטינים הופטרו מחובת דיווח. יחד עם זאת, לא ניתן פטור למי שיוכיח כי ידע שדיווח כבר נמסר.²⁶

א.3. תיקונים שנעשו בחוק במהלך השנים

במרוצת השנים נעשו ניסיונות להציג חשיבה מחודשת בעניין החוק,²⁷ וכן נעשו כמה תיקונים בחוק,²⁸ שהעיקרי והחשוב שבהם הוא תיקון מס' 94 משנת 2007 שאותו

26 פרוטוקול ועדת חוקה חוק ומשפט מיום 21.11.89, יו"ר ועדת החוקה חוק ומשפט א' לין: "אני מציע לבטל את החלק השני ולהסתפק בחלק הראשון שמי שפטור מחובת דיווח זה קטין..."

27 כפי שמתארת פבר בשנת 2003 הוקם צוות חשיבה בין משרדי לבחינת תיקוני חקיקה בעניין חובת הדיווח. הצוות הורכב מנציגים של משרדי הממשלה השונים העוסקים בנושא. בסופו של דבר הצוות התפזר ללא קבלת מסקנות כתובות וללא הסכמה כוללת על מגוון הסוגיות שעמדו על הפרק: פבר, מ. (2009–2010). בין "טיפול" ל"פלילי": חובת הדיווח מנקודת ראותם של פקידי הסעד *משפחה במשפט*, 347–365. ראו לסקירת פעילות ועדה זו אצל ענת אסיף, ע. (2010–2009). חובת הדיווח על עבירות בקטינים וחסרי ישע: לקחים מדיוני צוות בינמשרדי והרקע לתיקון מס' 94 לחוק העונשין, *משפחה במשפט*, 367–377 (להלן: "אסיף").

28 בנוסף לתיקונים שיפורטו להלן, בוצעו גם מספר תיקונים נקודתיים: תיקון מס' 91 משנת 2006 החיל את חובת הדיווח גם לגבי עבירה של סחר בבני אדם, תיקון מס' 35 משנת 1991 החיל את חובת הדיווח גם על עבירות מין במשפחה ובידי אחראי על חסר ישע, תיקון מס' 56 משנת 2000 הרחיב את רשימת העבירות עליהן חלה חובת דיווח והחיל את חובת הדיווח גם על עבירות זנות ועבירה של פרוסום והצגת תועבה; תיקון מס' 108 משנת 2010 החליף את המונח פקיד סעד בעובד סוציאלי שמונה על פי חוק.

יזמה המועצה הלאומית לשלום הילד.²⁹ עד לתיקון מס' 94 משנת 2007 הוגבלה חובת הדיווח רק למקרים שבהם בן המשפחה הפוגע היה בגיר ולא חסר ישע. על פי ההגדרה שהייתה אז, כאשר קטין נפגע, לדוגמה בידי אחיו או דודו שטרם מלאו להם שמונה עשרה שנים, **חובת הדיווח לא חלה**, קרי, אף אם אחד ההורים ידע שאחד מילדיו הקטינים פגע מינית באחיו הקטין – לא הוטלה עליו חובת דיווח.³⁰ תיקון 94 בא לתקן מצב זה, והרחיב את חובת הדיווח גם למקרים שבהם יש חשד כי קטין נפגע בידי בן משפחתו שהוא **קטין בעצמו**. מדובר בחובת דיווח מצומצמת יותר אשר חלה רק במקרים של **עבירות מין**, וזאת בשונה מרשימת העבירות הרחבה יותר שעליהן חלה חובת הדיווח הכללית. העונשים על אי הדיווח זהים לעונש במקרה שכן המשפחה הפוגע היה בגיר.³¹ בדברי ההסבר לתיקון מס' 94 נאמר כי הצעת החוק נועדה להטיל חובה לדיווח על פגיעות מיניות בקטינים גם כאשר הפוגע הוא עצמו קטין בן משפחה ובכך היא מאפשרת חשיפתן של פגיעות מיניות בקטינים, הפסקת הפגיעה בהם והבטחת טיפול ראוי בידי הרשויות.³²

יצוין כי הצעת חוק העונשין (תיקון – חובת הדיווח על עבירות מין ועבירות אלימות חמורות בקטינים במשפחה), התשס"ו–2006, של יצחק לוי, היוותה את התשתית לתיקון 94,³³ ונאמר בה שיש להחיל את חובת הדיווח גם על עבירות אלימות חמורות, ולא רק על עבירות מין. וכך נומקה ההצעה בדברי ההסבר:³⁴

חובת הדיווח, על פי הצעת החוק, תהיה מצומצמת יותר, ותתייחס למקרי חשד לעבירות מין או אלימות חמורות בלבד, וזאת בשונה מרשימת העבירות הרחבה יותר שעליהן חלה חובת הדיווח הכללית. כך, למשל, חובת דיווח לא תחול על כל קטטה בין אחים קטינים, **אלא אם היא הסתיימה בחבלת גוף חמורה**. (ההדגשה איננה במקור)

29 תיקון לחוק העונשין (תיקון מס' 94), התשס"ז–2007, ס"ח 209; הצעת חוק העונשין (תיקון – חובת הדיווח על עבירות מין ועבירות אלימות חמורות בקטינים במשפחה), התשס"ו–2006, 568/17/פ, הוגשה ביוני 2006 על ידי חבר הכנסת יצחק לוי והייתה התשתית לתיקון.

30 דברי ההסבר בהצעת החוק; שמואלי, 2007, לעיל הערה 7.

31 ס' 368 ד (1ג), (2ג), (3ג) לחוק העונשין, ס"ח 2096.

32 הצעת חוק העונשין (תיקון מס' 94), התשס"ז–2007.

33 הצעה דומה – הצעת חוק העונשין (תיקון – חובת הדיווח על עבירות מין ועבירות אלימות חמורות בקטינים במשפחה), התשס"ה–2005, גם היא של יצחק לוי הונחה לקריאה טרומית בלבד ולא התקדמה מעבר לכך.

34 הצעת חוק העונשין (תיקון – חובת הדיווח על עבירות מין ועבירות אלימות חמורות בקטינים במשפחה), התשס"ו–2006.

חרף האמירה שחובת הדיווח לא תחול על כל קטטה בין אחים קטינים, התעוררה התנגדות להחלת החובה לדיווח על מקרי אלימות בעיקר בשל החשש להיגרר להליכים בשל אירועים "סתמיים" בין אחים. וכך נאמר ע"י רפ"ק מאיר ברקוביץ, קצין נוער במשרד לביטחון פנים בדיוני ועדת חוקה חוק ומשפט מיום 27.2.2007:

...גם אנחנו חושבים שלכלול בזה עבירות אלימות זה בעייתי מאוד, מפני החשש שניגרר להליכים כאלה במקרים כמו שהוצגו כאן, שסתם שני אחים רבו. צריך לזכור שהעניין העיקרי כאן הוא לא חובת הדיווח על ההורים, הרי אני לא מצפה שהדיווח הזה יבוא מהורה שידווח שהבן שלו פגע בבן אחר שלו, הדיווח הזה יבוא, כמו שכל הדיווחים באים עד היום, או מגורמי טיפול, ובעיקר מגורמי חינוך...

היועצת המשפטית של הוועדה, עו"ד אפרת רוזן, הדגישה כי מלבד זאת שלעבירות מין כשלעצמן יש חומרה מיוחדת שבשלה ראוי לקבוע חובת דיווח גם על עבירות המתבצעות על ידי קטינים, יש קושי עם עבירות אלימות בכך שהיסודות העובדתיים שלהם לא תמיד ברורים. ובלשונה:

...התפיסה היתה שלעבירות המין יש חומרה מיוחדת. אבל מעבר לכך, התפיסה היא שעבירות ההתעללות ותקיפת קטין שגורמת לחבלה חמורה, הן עבירות שהיסודות שלהן לא תמיד ברורים בצורה שיכולה להנחות את המורה כך שהוא יידע אם הוא חייב בחובת דיווח או לא חייב בחובת דיווח. לכן אנחנו חושבים שבשלב זה, כאשר אנחנו מרחיבים את הנורמה הפלילית, **עדיף להתמקד בעבירות החמורות יותר שהיסודות העובדתיים שלהם ברורים**...³⁵ (ההדגשות אינן במקור).

בסופו של דבר, כאמור, הוחלה חובת דיווח מצומצמת רק על עבירות מין במקרים שבהם הפוגע עצמו הוא קטין. במסגרת תיקון זה תוקן גם סעיף 368א לחוק העונשין, כך שההגדרה בן משפחה האחראי על קטין או על חסר ישע תכלול גם בני משפחת אומנה.

תיקון נוסף הראוי לאזכור התקבל בשנת 1990, כחצי שנה לאחר חקיקת תיקון מס' 26. המדובר בתיקון מס' 30 לחוק העונשין, שהיה תיקון עקיף לתיקון יסודי יותר בנושא של גילוי עריות. במסגרת התיקון הוסיפו סייג לדרישה כי המשטרה תיוועץ בפקיד סעד בטרם תפעל. הסייג קבע כי המשטרה לא תפעל בטרם תיוועץ בפקיד סעד "אלא אם כן נדרשת פעולה מיידית שאינה סובלת דיחוי; אין בפעולה מיידית כאמור כדי לשלול את חובת העברת המידע לעובד סוציאלי שמונה לפי חוק

35 פרוטוקול 13.3.07.

וההתייעצות עמו לאחר מכן. "מטרת הסייג שנוסף הייתה לאפשר הפעלה נאותה יותר של ההוראה שנקבעה בתיקון 26 במקור.³⁶

יצוין כי במהלך כהונת הכנסת השבע-עשרה, הציעו חברי מפלגת הגמלאים, שרה מרום שלו, משה שרוני, יצחק זיו, יצחק גלנטי ואלחנן גלזר, את הצעת חוק העונשין (תיקון – חובת דיווח על ניצול כלכלי של זקנים וחסרי ישע), התשס"ז–2007. ההצעה מבקשת לתקן את סעיף 368 ולקבוע כי: "ד) היה לאדם יסוד סביר לחשוב כי זה מקרוב נעברה עבירה לפי סעיף 431 [עושה] כלפי קשיש, חובה על האדם לדווח על כך בהקדם האפשרי לפקיד סעד שהתמנה על פי חוק הגנה על חוסים, התשכ"ו–1966, או למשטרה; העובר על הוראה זו, דינו – מאסר שלושה חודשים." התעללות כלכלית היא מסוגי ההתעללויות הנפוצים ביותר בעיקר בקרב זקנים, וכפי שהודגש בדברי ההסבר להצעת החוק, מדובר על כל זקן, גם אם אינו חסר ישע. הצעה זו לא עברה, אך היא מעניינת בהקשר של תפיסת הסעיף כ"עוגן" להרחבת מה שנתפס על ידי חברי כנסת מסוימים כלי להגנת זקנים מפני התעללות או ניצול.

א.4. עמדת הפסיקה בנוגע לחובת הדיווח – שימושים והתייחסות

נוסף להיסטוריה החקיקתית שתוארה לעיל, ביקשנו לבדוק אם וכיצד הופעל התיקון בבתי המשפט. באופן כללי מצאנו כי אין כמעט אכיפה או הפעלה של הסנקציה הפלילית בכל הנוגע להפרת חובת הדיווח. במסגרת חיפוש במאגרי המידע הממוחשבים אותרו (נכון לדצמבר 2011) רק 12 פסקי דין שבהם הוגש כתב אישום על פי סעיף 368 (דהיינו, הפרה של חובת הדיווח).³⁷ אף לא פסק דין אחד עסק

36 פרוטוקול ועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת מיום 17.7.90. ג' ויסמן ממשרד המשפטים: "...התיקון השלישי קשור בחוק שהתקבל בכנסת לפני כחצי שנה, חוק העונשין (תיקון מסי 26) בענין קטינים וחסרי ישע, והוא קשור לפעולת המשטרה כשהיא מקבלת דיווח על פגיעה בקטין או בחסר ישע. בקשר לכך אנחנו מציעים גם תיקון לחוק לתיקון דיני ראיות (הגנת ילדים), כדי לאפשר הפעלה נאותה יותר של התיקון שהתקבל כאמור לפני כחצי שנה..."

37 ע"פ 111000/ מדינת ישראל נ' פלונים, פ"ד נד(5), 229; ע"פ (ת"א) 71904/07 פלונית נ' פרקליטת מחוז ת"א – פלילי (פורסם בנבו ביום 15.7.08); ת"פ (י"ם) 152/08 פרקליטות מחוז ירושלים (פלילי) נ' פלונית ואח', (פורסם בנבו ביום 3.11.09); תפ (ת"א) 40142/05 מדינת ישראל נ' מאיר בן שלמה עמר (פורסם בנבו ביום 3.1.06); ת"פ (נצ') 5750/00 מדינת ישראל נ' חרדאן סעיד (פורסם בנבו ביום 17.1.02); ת"פ (מחוזי י"ם) 152/08 מדינת ישראל נ' פלונית (פורסם ב-LawData, 19/07/2009); ת"פ (כ"ס) 2219/01 מדינת ישראל נ' ביטון רחל (פורסם בנבו ביום 4.4.02); ת"פ (ת"א) 40146/07 מדינת ישראל נ' שכטמן פאינה ואח' (פורסם בנבו ביום 30.4.09); ת"פ (חי') 4087/04 מדינת ישראל נ' בן נתן חיה, פורסם בנבו ביום 7.7.05; ת"פ 2698/99 מדינת ישראל נ' דוידוב שלמה ואח' (פורסם בנבו ביום 4.12.00), תפ (נצ') 5750/00 מ"י נ' חרדאן סעיד (פורסם בנבו ביום 17.1.2002). (להלן: "עניין חרדאן").

בבוגרים ובזקנים, וכולם דנו במקרי התעללות בילדים ובקטינים. מהם, ב-9 מקרים הנאשמים היו אב או אם, בשני מקרים הנאשמות היו נשות מקצוע בדמות מנהלת גן³⁸ ואחראית כיתה במעון³⁹ ובמקרה אחד דובר באשתו של הרב שלמה עמר, אשר הואשמה באי דיווח בפרשה המפורסמת שבה הואשם בנה בתקיפת קטין שחפץ בקשר עם אחותו.

הרשעה על פי אותו סעיף הייתה ב-10 מקרים. בשני מקרים מתוך 12 פסקי הדין לא הייתה הרשעה. המקרה הראשון שבו לא הייתה הרשעה הוא של הרבנית עמר; הרבנית עמר אמנם הודתה בעבירה של הפרת חובת הדיווח, אך בגזר הדין קיבל בית המשפט את בקשת הצדדים ולא הרשיע אותה בעבירה של הפרת חובת הדיווח, אלא חיובה לחתום על התחייבות כספית להימנע מעבירה שיש בה יסוד של אלימות (יש לציין שלעניות דעתנו נסיבות העניין אינן תואמות כלל את תנאי סעיף החוק מלכתחילה⁴⁰). במקרה השני, זוכתה אם משום שעל פי העדויות היא דיווחה לעובדת הסוציאלית ולפקידת הסעד⁴¹. מקרה זה מעלה תהיות באשר ליעילותה של חובת הדיווח – שהרי האם אכן דיווחה, אך העובדת הסוציאלית ופקידת הסעד לא מצאו לנכון לחקור את העניין.

יתרה מכך, ברוב המקרים שבהם הייתה הרשעה על פי הסעיף (בשבעה מקרים), ההרשעה על פי חובת הדיווח התווספה לעבירות אלימות. שני מקרים שבהם הייתה הרשעה על פי חובת הדיווח ללא עבירת אלימות בצידה היו המקרים של נשות המקצוע.

המקרה היחיד שבו הייתה הרשעה על פי חובת הדיווח ללא עבירת אלימות בצידה (אך עם הרשעה בעבירה של שיבוש מהלכי משפט) היה בעניין חרדאן. באותו מקרה, אביו הביולוגי של הקטין הואשם בהפרת חובת הדיווח בגין מקרה אלימות כלפי הילד מצד אימו החורגת (אשת האב), ובשיבוש הליכי משפט, ונגזרו עליו 4 חודשי מאסר, בצירוף 8 חודשי מאסר על תנאי למשך שנתיים. בית המשפט קבע כי קיימת אחריות מוגברת ומיוחדת בשל היותו ההורה היחיד היכול לדאוג למעשה לקטין התלוי בו באופן בלעדי, וככל שהתלות של הקטין באחראי עליו היא גדולה יותר, כך החובה של האחראי לדאוג לקטין ולנקוט באמצעים לשמור על שלומו ובריאותו, מוגברת וגדולה יותר. ביהמ"ש אף הוסיף והדגיש כי "מטרת הדיווח על

38 ת"פ (ת"א) 40146/07 מדינת ישראל נ' שכטמן פאינה ואח' (פורסם בנבו ביום 30.4.09).

39 ת"פ (חי') 4087/04 מדינת ישראל נ' בן נתן חיה, פורסם בנבו ביום 7.7.05.

40 מאחר והקטין שהותקף באירוע לא נפגע בידי האחראי עליו, נסיבות האירוע לכאורה לא נכנסות בגדר סעיף 368.

41 ת"פ (נצ') 1225/01 מדינת ישראל נ' ד.א. (פורסם בנבו ביום 15.7.02)

פגיעה או התעללות בקטין, איננה רק כדי לנקוט פעולה ולהעניש על מעשה שנעשה בעבר, אלא היא צופה בחובה גם את פני העתיד ומטרתה למנוע הישנות המקרה, וטיפול על ידי הגורמים המוסמכים כדי למנוע הישנות של מקרה כזה.⁴² מקרה נוסף שבו הורשע אב בגין אי מילוי חובת הדיווח היה בפרשה המוכרת כפרשת "אמא טאליבן", שם אמר בית המשפט, את הדברים הבאים:

למעלה מעשרים וחמש שנים, ושנים עשר ילדים, ובמשך כל השנים הארוכות הללו, לא חדרה ענותם של הילדים את הקירות שהלכו וגבהו סביבם. לא הרב אליו פנה א' ושיווע לעזרה, הרב שפטר אותו באמירה שניסה לשוחח מספר פעמים עם ההורים ללא הועיל; לא השכנים ששמעו וראו, ולא רצו להתערב עד שנגדשה הסאה וכבר היה מאוחר מאוד, מאוחר מדי; לא ועד הרבנים בבני ברק, אליו הובא עניינה של המשפחה; לא בתי הספר ומוסדות החינוך האחרים בהם למדו הילדים, מהם נעלמו הבנות לאחר סיום כיתה ה', ובהם ניתן היה לעקוב אחר הבנים, שהמשיכו ללמוד, ולהיווכח במצוקתם; לא שירותי הרווחה, שכל הנראה הגיעו אליהם מידע במהלך השנים. משפחה שלמה, שנים עשר ילדים, יכולה הייתה להיעלם כך מכל רשת ביטחון חברתית: הקהילה, מוסדות החינוך, שירותי הרווחה, ואין מושיע.

האחריות הישירה למעשים החמורים מוטלת על הנאשמים, שפשעו בילדיהם. אין הם רשאים לחלוק בה עם אחרים. אך האמנם יוכלו כל האחרים לומר "ידינו לא שפכו את הדם הזה?"⁴³ (ההדגשות אינן במקור)

שאלה זו של בית המשפט מעוררת גם היא ספק בדבר יעילותה של חובת הדיווח במתכונתה הנוכחית באשר למניעה ולמיגור תופעת ההתעללות בילדים. נוסף לכך, נמצאו עוד 8 פסקי דין שהייתה בהם התייחסות לחובת הדיווח.⁴⁴ ארבעה פסקי דין היו בעניינים אזרחיים טהורים, ודנו בלשון הרע (2) ובפיצויים נזיקיים (2), מקרה אחד היה בעניין מנהלי ונדון בבג"צ, ושלושה היו בעניינים פליליים שסוגיית חובת הדיווח עלתה בהם, אך לא במסגרת כתב האישום. במסגרת אחת התביעות בגין לשון הרע (בין בני זוג בהליך גירושין) הבהיר בית המשפט כי:

42 ת"פ (מחוזי י-ם) 152/08 מדינת ישראל נ' פלונית (פורסם ב-LawData, 19/07/2009)
43 תמ"ש (י-ם) 13748/07 א.ד. נ' ס.ד. (פורסם ב-LawData, 29/03/2011); ת"פ (כ"ס) 2083/06 מ"י נ' שרון אילן (פורסם ב-LawData, 2008); בג"צ 7374/01 פלוני נ' מנכ"לית משרד החינוך הגב' רונית תירוש, נז(6) 529; ת"פ (חי) 178/02 מדינת ישראל נ' פלונית ואח', פ"מ תשס"ג(2), 769; ת"א (ירושלים) 1334/02 פלונית נ' גילקרום אמנון, אורט רשת מכללות ובתי ספר, נירית שאולוב, דרורה נתנאל ואח' (פורסם ב-Law-Data ביום 28.11.05); ת"א (עפ"י) 2099-06 גונצ'רקו נ' מורד (פורסם בנבו, ביום 19.6.11) (להלן: "גונצ'רקו"); ת"א (י-ם) 404/93 דוד נ' אליה (פורסם בנבו, ביום 27.10.97) (להלן: "דוד"); ת"פ (נצ'י) 388/99 מדינת ישראל נ' פלוני (פורסם בנבו, ביום 12.3.01).

חובת הדיווח על פי חוק העונשין נועדה להגן על ילדים, ודיווח כזה לגורמים המוסמכים לא יגרוור חיוב על פי דין, ובפרט על פי חוק איסור לשון הרע, אלא במקרים יוצאים מן הכלל כשאין להם בסיס כלשהו. כל מסקנה אחרת עלולה לגרום לכך שאדם שחושד שהייתה התעללות יימנע מדיווח, ואסור שיקרה מקרה כזה.⁴⁴
(ההדגשות אינן במקור)

מן הדברים עולה החשיבות שמייחס בית המשפט לחובת הדיווח, ומצטיירת תפיסתו של ביהמ"ש את חובת הדיווח כחובה שנועדה להגן על ילדים (בניגוד לחסרי ישע אחרים ולבוגרים).

בפסק הדין השני שעסק בלשון הרע בעניין גונצ'רקו, קבע בית המשפט דברים

דומים :

האמור בהוראות החוק לעניין חובת הדיווח... מובילי למסקנה כי הפרסום נשוא התביעה, אפילו יוכח שהוא אינו אמת, הוא **פרסום מותר**, וככזה הוא **אינו יכול לשמש** עילה למשפט אזרחי. הפרסום המותר בעניינו עוסק בדיווח אודות התנהגות אלימה של מטפלת כלפי ילדים חסרי ישע הסובלים מפגור שכלי, משעלה חשד סביר שמא מדובר באלימות מילולית ופיזית אסורה, וכאשר הפרסום נעשה על ידי מטפלת אחרת שהוטל עליה תפקיד ניהולי בגן נשוא הדיווח. מדובר בפרסום ששוגר בדמות של דיווח אל העובדת הסוציאלית האחראית על הגן מכוח חוק הסעד (טיפול במפגרים), מחלקת הרווחה בעיריית עפולה, וכן למעסיקתה הישירה של התובעת. עניינו, בשני גורמים (הנתבעת ועו"ס שרית) אשר ניתנו להם הכלים בחוק לבדוק, לפקח ולחקור תלונות כגון אלה הנוגעות להתנהגות בלתי ראויה של מטפלת בגן ילדים, המאופיינת בסממנים של התנהגות אלימה, מילולית ופיזית. יודגש, כי הפרסום נשלח לגורמים המוסמכים בלבד – המשטרה, פקידת הסעד במחלקת הרווחה בעירייה, פקיד הסעד המחוזי, שבידיהם הסמכות לחקור את האירועים המתוארים ולהפיק את המסקנות הנדרשות. דיווח, כאמור, הינו דיווח חובה שמוטל על אדם שהיה לו יסוד סביר לחשוד, כי זה מקרוב נעברה עבירה בקטין או בחסר ישע על ידי האחראי עליו (שאם לא יעשה כן הוא בעצמו עלול להימצא אחראי בפלילים), כאמור בסעיף 368 ד (א) לחוק העונשין. **הדברים נכונים שבעתיים, כאשר עסקינן בחובה המוטלת על מנהל או איש הצוות במעון, אשר היה לו יסוד סביר לחשוב כי נעברה עבירה בקטין או בחסר הישע ע"י אחראי עליו, כאמור בסעיף 368 ד (ב) ו-(ג) לחוק העונשין.** חובה זו מוטלת אף על כתפיה של פקידת הסעד שרית, כאמור בסעיף (ו), כמצוטט מעלה. התובעת טוענת, כי מניעיו של הפרסום פסולים הם, לאור היחסים הרעועים ששררו בינה לבין הנתבעת. לדידי, אין בטענה זו כדי לסייע לעמדתה של התובעת, מכיוון שעפ"י ההלכה הפסוקה, "פרסום העונה לתנאים הקבועים בסעיף 13 לחוק על חלופותיו נהנה מהגנה, אף אם הפרסום כוזב, ומנע ממניעים שלא ממין העניין.

44 תמ"ש (י"ם) 13748/07 א.ד. נ' ס.ד (פורסם ב-LawData, 29/03/2011)

משום כך, זכתה ההגנה שבסעיף זה לכינוי 'הגנה מוחלטת' [ע"א (מחוזי נצרת) 57/08 אילנה חייט נ' יעל אשל, (פורסם במאגרים) מיום 12.10.2008]. דברים אלה נכונים גם למקרה בו עסקינן. (ההדגשות אינן במקור)

המקרה הנזיקי הראשון דן בהפרת חובה חקוקה מצד בית ספר, בין היתר בגין אי מילוי חובת הדיווח לפי סעיף 368ד לחוק העונשין, לאחר תלונה של תלמידה על תקיפה והטרדה מינית מצד איש צוות בית הספר.⁴⁵ באותו מקרה קבע בית המשפט כי לא רק שפעולת בית הספר נוגדת את הוראות חוזר המנכ"ל בדבר חובת הדיווח על פגיעה בקטינים או בחסרי ישע במסגרות חינוך, אלא שהנתבעים במעשיהם עברו גם על הוראות סעיף 368ד(ד) לחוק העונשין. ביהמ"ש קבע כי היה על צוות בית הספר להפנות מיד את תלונתה של התובעת למשטרה מבלי לחקור ולבדוק את אמיתות דבריה, ואף פסק לתובעת פיצויים בסך – 5,000 ש"ח בגין הפרת החובה החקוקה. המקרה הנזיקי השני היה בעניין **דוד**, שם נדונה שאלת אחריותן של עיריית באר שבע ושל המדינה, באמצעות פקידות הסעד, בדבר הירצחה של אם המשפחה, היא התובעת מס' 3, ופציעתה של התובעת מס' 1, שהייתה קטינה בת 15 במועד האירוע נשוא התביעה. התובעות הגישו תביעה לפיצויים נזיקיים בגין אחריותן להתרשלותן הנטענת והפרת חובות שבדין בדמות חובת הדיווח. במקרה זה, הבהיר בית המשפט כי הוראות סעיף 368ד מתייחסות לעבירה שכבר נעברה בקטין. ובאותו מקרה, נקבע כי "לא היה 'יסוד סביר' להניח שהאב איים על חיי פאני או הכה אותה. לפיכך, יסודות עוולה זו אינם מתקיימים בענייננו."

בעניין **פלונים נ' מנכ"ל"ת משרד החינוך רונית תירוש**, עלה נושא חובת הדיווח בבג"צ⁴⁶ על אירוע בבית ספר שבו היה מעורבים כמה קטינים, ובהם העותר, בפגיעה מינית בתלמיד אחר. מנהלת בית הספר פנתה לרשויות הרווחה והאירוע דווח גם למשטרה. העותרים תקפו את דרך הפעולה של מנהלת בית הספר בנושא בטענה כי מעצם העובדה שהילדים היו מתחת לגיל האחריות הפלילית – מתחת לגיל 12 – לא היה צריך לדווח עליהם, וכי הדבר החמיר את הפגיעה בהם ובבני משפחתם. באשר לחובת הדיווח קבע בית המשפט כי הגורמים המוסמכים פעלו כדין, בהתאם לחוק. ובלשון בית המשפט:

חובת הדיווח החלה על גורמים מוסמכים ביחס לקטין שנעברה בו עבירת מין מעוגנת בסעיף 368ד(ד) לחוק העונשין, תשל"ז-1977.

45 ת"א (ירושלים) 1334/02 פלונית נ' גילקרום אמנון, אורט רשת מכללות ובתי ספר, נירית שאולוב, דרורה נתנאל ואח' (פורסם ב-Law-Data ביום 28.11.05)

46 בג"צ 7374/01 פלונים נ' מנכ"לית משרד החינוך הגב' רונית תירוש, נז(6) 529

לחובה זו מטרות אחדות:

מניעת מצב שבו הטיפול בעבירה יוגבל לתחומי המוסד ואף ייגנו בלא נקיטת אמצעים מתאימים, ביצוע פעולות להבטחת שלומו של הקטין הנפגע והקטין הפוגע ואפשר מיצוי הדין הפלילי במקרים שבהם הקטין הפוגע נושא באחריות פלילית. תכליות חובת הדיווח יפות הן למקרה שבו הפוגע נושא באחריות פלילית הן למקרה שבו טרם הגיע לגיל האחריות הפלילית, ובלבד שדרכי הדיווח ואופן הטיפול במידע הולמים את המקרה על נסיבותיו המיוחדות ואת נתונייהם המיוחדים של המעורבים בעניין.

פעולות הדיווח שנעשו על-ידי המשיבים במקרה דנן נעשו על-פי חוק, ואין מקום להתערב בהן. (ההדגשות אינן במקור)

בתיק הפלילי הראשון שבו אוזכרה חובת הדיווח, דובר על מקרה שבו פנתה מטפלת לוועדת פטור כדי שלא לדווח ולהמשיך בהליך טיפולי.⁴⁷ באותו מקרה ניתן היתר שלא לדווח, כאשר בהמשך הוגש כתב אישום בגין המקרה, והנאשם אף הורשע.

מקרה פלילי נוסף עסק במקרה מזעזע של התעללות והזנחה של תינוקת, שבו ייחס בית המשפט לנאשם הפרה של חובת דיווח באשר למעשיה של זוגתו, אולם הוא הורשע בגין עבירות של התעללות בשל חומרת המעשים. באותו מקרה קבע בית המשפט כי במקרים כאלו אין להסתפק בהרשעה בעבירה של הפרת חובת דיווח.⁴⁸ וכך קבע בית המשפט:

דרישת המחוקק מציבה את אמת המידה להתנהגותו של מי שנדרש, על ידי המחוקק, לפעול על מנת למנוע התעללות. אמרו מעתה, מי שלא דיווח, בנסיבות נשוא דיוננו, על התעללות בת זוגו, אין להסתפק בהרשעתו בעבירה לפי סעיף 368ד(ג) לחוק העונשין, שכן, היה עליו לשמש לתינוקת לפה, אלא אם כן, היה מצליח לנקוט צעדים אחרים שהיו מביאים להפסקת ההתעללות.

גילה של התינוקת עולת הימים, סוג האלימות שספגה והימשכות האלימות חרף הצעדים שנקט הנאשם, חייבו פעולות נוספות מצידו, כאמור עד כדי דיווח לרשויות. משלא עשה זאת, לא יצא ידי חובתו לפעול ועבר עבירה של התעללות לפי סעיף 368 סיפא לחוק העונשין. (ההדגשות אינן במקור).

המקרה הפלילי האחרון, ת"פ (נצ'') 388/99 מ"י נ' פלונית, עסק בהתנגשות בין החיסיון החל על מידע שנמסר לעובד סוציאלי מכוח סעיף 50א' לפקודת הראיות לבין חובת הדיווח. באותו מקרה נקבע כי:

47 ת"פ (כ"ס) 2083/06 מ"י נ' שרון אילן (פורסם ב-LawData, 2008)
48 ת"פ (חי') 178/02 מדינת ישראל נ' פלונית ואח', פ"מ תשס"ג(2), 769 (להלן: "מ"י נ' פלונית")

החיסיון אינו חל במקרים שעובד סוציאלי חייב לדווח על מעשי עבירה שנתגלו לו או הובאו לידיעתו תוך כדי טיפול...

אנו מוצאים לנכון לציין, כי גם אילו סברנו כי החיסיון חל וכל יסודותיו התקיימו, מן הראוי לעשות שימוש בסמכותנו ולהתיר שמיעת הראיה משום שהצורך לגלותה לשם עשיית צדק נראה בעינינו עדיף על העניין שיש שלא לגלותה. (ההדגשה איננה במקור)

מסקירת הפסיקה ניתן לראות כי מבחינה כמותית, מספר פסקי הדין אינו רב. הפסיקה העוסקת בנושא מייחסת ברטוריקה שלה חשיבות רבה לחובת הדיווח. יחד עם זאת, ניתן לראות כי ברוב המקרים כתב האישום לא התבסס על חובת הדיווח לבדה. בעניין ההתעללות בתינוקות ייחס בית המשפט לנאשם גם עבירות התעללות, וקבע שאין להסתפק בהרשעה בגין אי דיווח. אין בנמצא ולו פסק דין אחד בנוגע להפרת חובת הדיווח כאשר מדובר היה בקורבן שהוא בגיר או זקן. מצב דברים זה, שבו אין אכיפה או שימוש בהליך הפלילי בכל הנוגע להפרת חובת הדיווח, מעורר שאלות ביחס לתכלית האמיתית של חקיקת חובת הדיווח, ועל כך בהמשך.

א.5. ההתפתחות ההיסטורית בתחום חובת הדיווח מזווית מבט בינלאומית

א.5.1. ראשיתה של חקיקת חוקי חובת הדיווח

בארה"ב חוקקו חוקי חובת הדיווח הראשונים בין השנים 1963–1967,⁴⁹ בעקבות מאמר מכונן של ד"ר Henry Kempe, רופא ילדים מדנוור, על "תסמונת הילד המוכה", ועל אי הצלחה של רופאים לזהות התעללות בילדים כגורם לפגיעה בהם.⁵⁰ חוקים אלו הוגבלו בתחילה לבעלי מקצועות רפואיים בכל הנוגע להתעללות פיסית בידי הורה או אחראי. עם השנים התרחב היקף החקיקה בכל המדינות.⁵¹ בין היתר, נבעה ההתרחבות מחקיקתו של The Child Abuse Prevention and Treatment Act – CAPTA בשנת 1974, ברמה הפדראלית. חוק זה קבע דרישות מינימום שניתן להוסיף עליהן באמצעות חקיקה ברמת המדינות השונות בכל הקשור לדיווח, כולל הגדרת התעללות או הזנחה (המהוות בסיס לדיווח)

Mathews, B., Kenny, M. C. (2008). Mandatory Reporting Legislation in the United States, 49 Canada, and Australia: A Cross-Jurisdictional, *Child Maltreat* 13(1), 50–63 (להלן: "מתיוס וקני")

50 ר' שמואלי, 2007, לעיל הערה 7; *JAMA*; The Battered Child Syndrome, Kempe, C. H. (1962). 17 181

51 מתיוס וקני, לעיל הערה 49, בעמ' 51.

וזהות המחויבים בדיווח, והוא מורה לקבוע בחוקי המדינות הסדרים באשר לחסינויות מפני אישום פלילי או תביעה אזרחית על דיווח בתום לב. בחוק זה מוגדר child כמי שגילו פחות מ-18, כהגדרת "קטין" בסעיף 368א לחוק העונשין בישראל.

באשר למבוגרים וזקנים חסרי ישע, משנת 1985 החלו מדינות בארה"ב לפתח תוכניות להגנה על מבוגרים, ובשנת 1993 חוקקו לראשונה חוקים ספציפיים הנוגעים להתעללות במבוגרים וזקנים חסרי ישע בבתים פרטיים ובמוסדות. לחוקים אלו צורות רבות. ב-44 מדינות ובמחוז קולומביה יש חוקים המחילים חובת דיווח במקרי חשד להתעללות והזנחה במבוגרים וזקנים חסרי ישע.⁵²

א.2.5. חובת הדיווח בעולם כיום

בסקר שערך לאחרונה הארגון הבינ"ל למניעת התעללות והזנחה בילדים (The International Society for Prevention of Child Abuse and Neglect – ISPCAN), בנוגע לחובות הדיווח בעולם, נמצא כי מתוך 72 מדינות שענו על הסקר, ב-49 מדינות קיימת חובת דיווח, ברמה זו או אחרת, בין אם על פי חוק ובין אם על פי מדיניות.⁵³ כך בכל מחוזות השיפוט באוסטרליה,⁵⁴ בארגנטינה, 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, מלזיה, מאוריציוס, מקסיקו, מונגוליה, מונטנגרו, נפאל, פרו, פיליפינים, פורטוגל, רומניה, רוסיה, רואנדה, סרביה, דרום אפריקה, ספרד, שוודיה, טייוואן, תאילנד, טורקיה, טורקמניסטן, ארה"ב וזמביה קיימת חובת דיווח.⁵⁵ ב-12 מדינות הדיווח הוא בבחינת רשות בלבד (ואין חובת דיווח).⁵⁶ כך לדוגמה בקמרון, סין, גרמניה, הודו, הולנד, ניו זילנד, פקיסטן, סקוטלנד, סינגפור, סרי לנקה וטוגו הדיווח הוא בבחינת רשות.⁵⁷ ב-11 המדינות הנותרות אין חובה או רשות לדווח כלל.

Daly J. M., Jogerst, G. J., Brinig, M. F., Dawson, J. D. (2003). Mandatory Reporting: Relationship of APS Statute Language on State Reported Elder Abuse. *Journal of Elder Abuse & Neglect* 15(2) 1–21. (להלן: "דאלי ואח", 2003).

Daro, D. (2007). *World perspectives on child abuse* (7th ed.), Chicago: International Society for Prevention of Child Abuse and Neglect. (להלן: "דרו").

<http://www.aifs.gov.au/nch/pubs/sheets/rs3/pdf> (נצפה לאחרונה ביום 8.8.11).

52 מתיוס וקני, לעיל הערה 49, בעמ' 50–63.

53 דרו, לעיל הערה 53.

57 שם, שם; מתיוס וקני, לעיל הערה 49, בעמ' 51.

א.6. ההבדלים בין הסדרי חובת הדיווח בשיטות משפט שונות

מסקירת ההסדרים הנוהגים ברחבי העולם עולה כי הסדרי חובת הדיווח אינם אחידים. הם שונים זה מזה לא רק בעצם העובדה אם הדיווח הינו חובה אם לאו, אלא גם בכמה פרמטרים עיקריים כגון למי מדווחים, על מי מוטלת החובה לדווח, לגבי איזו אוכלוסיה ובאילו מקרים.

הסדר חובת הדיווח הנוהג בישראל הינו ייחודי, ויש כמה הבדלים לא מבוטלים בין חובת הדיווח הנוהגת במדינות השונות בעולם לבין זו הנהוגה בישראל. הבדלים אלו משפיעים כמובן על היכולת לבצע משפט משווה באשר לתפישת חובת הדיווח. להלן נעמוד על כמה הבדלים בסוגיות עקרוניות בין הסדרי חובת הדיווח הנהוגים בעולם (בלי קשר לשאלת קיומה של חובת דיווח מלכתחילה).

א.6.1. על מי מוטלת חובת הדיווח?

מלבד עצם הטלת החובה החוקית לדווח, נשאלת השאלה על מי מוטלת החובה לדווח? ישראל משתייכת למועדון לא גדול של מדינות שהטילו חובת דיווח בתנאים מסוימים על **כלל אזרחיהן**,⁵⁸ שאינם קטינים,⁵⁹ כאשר על אנשי מקצוע ספציפיים חלה חובה מוגברת.⁶⁰ חובת הדיווח המוגברת חלה בישראל גם על "אחראי על קטין או חסר ישע".⁶¹ גישה זו, המחילה חובת דיווח על כלל האזרחים, אומצה גם בכל הפרובינציות הקנדיות, למעט יוקון, מיעוט נכבד של 18 ממדינות ארה"ב,⁶² ומחוז השטחים הצפוניים באוסטרליה.⁶³

גישה אחרת, מקובלת יותר, אומצה על ידי מרבית המדינות באוסטרליה ובארה"ב, כמו גם ביוקון שבקנדה, היא להחיל את חובת הדיווח לא על כלל האוכלוסייה אלא רק על **בעלי מקצוע** אשר סביר כי יבואו במגע עם ילדים או מבוגרים חסרי ישע במהלך עבודתם, והם מתאימים על פי דרישות מקצועם, הכשרתם והידע שלהם לזהות התעללות והזנחה.⁶⁴ בדרך כלל, לפי גישה זו מחילים את חובת הדיווח, בין היתר, על העוסקים בחינוך, האחראים על אכיפת החוק, ועל

58 סעיף 368ד(א) לחוק העונשין; שמואלי, 2007, לעיל הערה 7, 19.

59 סעיף 368ד(ה) לחוק העונשין.

60 סעיף 368ד(ב) לחוק העונשין.

61 סעיף 368ד(ג) לחוק העונשין.

62 דלוור, פלורידה, איידהו, אינדיאנה, קנטקי, מרילנד, מיסיסיפי, נברסקה, ניו המפשייר, ניו ג'רסי, ניו מקסיקו, צפון קרוליינה, אוקלהומה, טנסי, טקסס יוטה, ויומינג ורוד איילנד.

63 מתיוס וקני, לעיל הערה 49, בעמ' 53.

64 שם, שם.

אנשי מערכות הרווחה והבריאות.⁶⁵ בעלי המקצוע בדרך כלל נדרשים לדווח על חשדות שעלו במסגרת עבודתם.

במדינות רבות בארה"ב, לדוגמה, הוחלה חובת הדיווח בתחילה רק על בעלי מקצוע, בעיקר על רופאים, ורק במקרים שבהם אפשר היה להעריך שהדיווח יביא לטיפול אפקטיבי בילד. לרופא היה שיקול דעת אם לדווח או לא לפי נסיבות העניין.⁶⁶ בהדרגה הלכה והורחבה חובת הדיווח בכל מדינה ומדינה באופן שונה, תחילה לבעלי מקצוע מתחומים שונים, כעניין שבחובה וללא שיקול דעת. כיום, בכל חוקי המדינות מפורטים הגורמים שחובה עליהם לדווח, כאשר בכל המדינות חלה חובה על אנשי מקצוע, אם כי בכל מדינה רשימת אנשי המקצוע שונה.

יש מדינות שבהן חובת הדיווח חלה על קשת רחבה ביותר של אנשי מקצוע, הרבה מעל למקובל בישראל. יחד עם זאת, ברוב המדינות החובה מוטלת על עובדים סוציאליים, עובדי מערכת החינוך, עובדי מערכת הבריאות, אנשי בריאות הנפש, מטפלים שונים בילדים, חוקרי מקרי מוות ואנשי משטרה. במדינות לא מעטות קיימת חובה ברמה זו או אחרת על אנשי דת, במיוחד אנשי כמורה, ולעתים היא מסויגת וניתן חיסיון רק למקרה שהדבר נודע לכוומר במהלך וידוי.⁶⁷ בחלק מהמדינות נקבעה אפשרות דיווח, בבחינת רשות, לכל בעל מקצוע שאיננו מוזכר בחוק.

יש מדינות שבהן חובת הדיווח חלה גם על הורים, הורים חורגים, אפוסטרופסים על הילד וכל אחראי אחר על הילד. בנקודה זו הדין הישראלי דומה. כאמור לעיל, כשמונה-עשרה מדינות מחויב כל אדם לדווח, וכך גם המצב בישראל. בשאר המדינות רשאי לדווח כל אזרח. לעתים מכונים אזרחים אלה "permissive reporters". במינסוטה לדוגמה, אנשי המקצוע מחויבים בדיווח עד שלוש שנים מיום המקרה.⁶⁸ זאת בדומה לדרישת "זה מקרוב" בישראל. ברם, בישראל הדרישה המצמצמת של "זה מקרוב" מופיעה דווקא בחובה החלה על כלל הציבור, ולא מופיעה בחובה החלה על בעלי המקצוע או על האחראים על קטין או חסר ישע, אשר מחויבים לדווח ללא קשר למועד שבו ארע המקרה. בכל מדינות ארה"ב פרט למינסוטה, המצב זהה למצב בישראל, ועל כך נמתחה על מינסוטה ביקורת.⁶⁹

65 מתיוס וקני, לעיל הערה 49, 53.

66 Vieth, V. I. (1998). Passover in Minnesota: Mandated Reporting and the Unequal Protection of Abused Children, 24 WM. MITCHELL L. REV. 131, 135 (להלן: "Vieth").

67 שם, בעמ' 139.

68 Minn. State. §626.556, subd. 2(c) (1996).

69 Vieth, לעיל הערה 66, בעמ' 150-151, 161.

בהקשר זה ניתן ללמוד על השוני בתפיסות גם מהדוגמה האוסטרלית: באוסטרליה, המורכבת מכמה "מדינות" שלכל אחת מהן חקיקה שונה בתחום, מנעד החייבים בדיווח לרשויות הסטטוטוריות האחראיות על הגנת ילדים נע ממספר מוגבל של בעלי מקצועות מסוימים בהקשרים ספציפיים, כמו בקווינסלנד (רופאים, קצינים מחלקתיים ועובדים מסוימים בשירותי הרווחה) ועד לכל אדם בוגר בשטחים הצפוניים, כאמור לעיל.⁷⁰

א.2.6. מי היא האוכלוסייה המדווחת?

שאלה נוספת המתעוררת בהקשר זה היא ביחס למי מוטלת חובת הדיווח? כאמור, בישראל האוכלוסייה המוגנת בחוק הם קטינים ומבוגרים חסרי ישע, כאשר אין חקיקה שונה או נפרדת להגנה על מבוגרים חסרי ישע. לעומת זאת, בארה"ב, בניגוד לישראל, יש הפרדה בין קטינים ומבוגרים. החוק הפדראלי (The Child Abuse Prevention and Treatment Act) מדבר רק על התעללות במי שמוגדר child, כלומר, מי שמתחת לגיל 18, ולא בכל חסר ישע.

כפי שכבר הוזכר, החל מאמצע שנות ה-80 של המאה הקודמת, החלו המדינות לפתח תוכניות להגנה על מבוגרים (מוכרות בשם Adult Protective Services), ובשנת 1993 חוקקו חוקים מדינתיים נפרדים הנוגעים להתעללות במבוגרים ובזקנים בבתי פרטיים ובמוסדות. לחוקים אלו צורות רבות, ו-44 מדינות ובמחוז קולומביה ישנם חוקים המחילים חובת דיווח במקרים של חשד להתעללות והזנחה במבוגרים חסרי ישע.⁷¹

א.3.6. למי יש לדווח?

היבט נוסף המעורר דילמה הוא סוגיית הגוף שאליו צריך לדווח. כפי שנסקר לעיל, בישראל ניתן לדווח לעובד סוציאלי שמונה לפי החוק או למשטרה. לעומת זאת בארה"ב הוקמו בתוך המדינות רשויות הגנה למבוגרים על פי חוק – Adult Protective Services (APS) – שהן רשויות המספקות שירותים סוציאליים למבוגרים (בד"כ זקנים ו/או מוגבלים) אשר עברו התעללות, הזנחה, ניצול, ואליהן יש לדווח על התעללות במבוגרים. במדינות רבות, שירותי ה-APS מסופקים לזקנים בלבד; באוהיו לדוגמה, חוק ה-APS חל על מבוגרים מעל גיל 60. יש גם כמה מדינות המספקות שירותי הגנה לכל מבוגר מעל גיל 18. באשר לילדים, הדיווח נעשה לרשויות ההגנה על ילדים – Child Protective Services.

⁷⁰ <http://www.aifs.gov.au/nch/pubs/sheets/rs3/rs3.pdf>

⁷¹ דאלי ואח', 2003, לעיל הערה 52.

א.4.6. המקרים שבהם מוטלת חובת הדיווח

ההיבט המורכב ביותר מבחינה חוקית הוא להגדיר מה הן הנסיבות שבהן חובה לדווח. בישראל, כאמור, חובת הדיווח קיימת בהתקיים "יסוד סביר לחשוב" כי "נעברה עבירה". רשימת העבירות כוללת עבירות של סיכון החיים והבריאות, עבירת מין, נטישה או הזנחה, תקיפה או התעללות וכן עבירות של סחר בבני אדם. במקרה שחובת הדיווח היא על כלל הציבור, יש כאמור דרישה מצמצמת שהעבירה בוצעה "זה מקרוב". חובת הדיווח חלה כאשר העבירה בוצעה בידי אחראי⁷² או בידי בן משפחה מתחת לגיל 18.⁷³ במקרה של חובת הדיווח החלה על אנשי מקצוע אין דרישה מצמצמת והם נדרשים לדווח על כל מקרה של התעללות בילדים גם אם העבירה לא נעשתה זה מקרוב.⁷⁴

בכול מדינות ארה"ב מוגדרת התעללות בילדים הגוררת חובת דיווח ומפורטים המצבים המחייבים דיווח.⁷⁵ יש הבדלים בין המדינות בהגדרה מהי התעללות, אף שברוב רובן של המדינות כוללת ההגדרה התעללות פיזית, מינית ונפשית וכן הזנחה. אילינוי ואיידהו למשל, לא דורשות דיווחים על התעללות פסיכולוגית, אף כי איידהו דורשת דיווח על פגיעה מנטאלית כתוצאה מהתעללות מינית.⁷⁶

גם בנסיבות הדיווח קיימים הבדלים בין המדינות השונות בארה"ב, למשל במידת הוודאות הנדרשת לצורך הדיווח – הצורך בחשד או יסוד סביר (suspects או has reasons to believe), או בידעה של ממש (has knowledge או observes a child being subjected to). באף אחת מהמדינות אין צורך בידעה ודאית של ממש.

חובת הדיווח בחלק מהמדינות מוחלת דווקא על מקרי אלימות, הזנחה או התעללות המתבצעים בידי אחראי. לעומת זאת, במדינות אחרות – עשרים ואחת במספר – אין כלל קשר לזהות המבצע.⁷⁷ בשבע מדינות חובת הדיווח רחבה ביותר וחלה על כל אדם וכלפי התעללות או הזנחה המבוצעת בילד בידי כל אדם, ולאו דווקא אחראי.⁷⁸ בשלוש מדינות אחרות זה המצב לגבי התעללות מינית בלבד.⁷⁹

72 סעיפים 368ד(א), (ב) ר-ג).

73 סעיפים 368ד(1), (2), (3).

74 סעיף 368ד(ד).

75 שמואלי, 2007, לעיל הערה 7, 19.

76 מתיוס וקני, לעיל הערה 49, בעמ' 53.

77 אלבאמה, אלסקה, קליפורניה, קולורדו, קונטיקט, פלורידה, איידהו, קנזס, לואיזיאנה, מסצ'וסטס, נברסקה, נוואדה, ניו המפשייר, אוהיו, אורגון, טנסי, טקסס, וושינגטון, מערב וירג'יניה, ויסקונסין ויומינג.

78 פלורידה, איידהו, נברסקה, ניו המפשייר, טנסי וטקסס.

79 אינדיאנה, מרילנד ויוטה.

גם באוסטרליה יש הבדלים בין מחוזות השיפוט בנוגע לסוגי ההתעללות בגינם חלה חובת דיווח. בחלק ממחוזות השיפוט החובה לדווח חלה על חשד לכל סוג התעללות, כלומר, התעללות פיזית, התעללות רגשית, התעללות מינית והזנחה (למשל בשטחים הצפוניים), בעוד שבמחוזות אחרים ישנה חובה לדווח רק על סוגי התעללות מסוימים (למשל במחוז ויקטוריה ישנה חובה לדווח על התעללות מינית ופיזית בלבד).⁸⁰

א.5.6. מהן הסנקציות על אי דיווח

בישראל הסנקציה על אי דיווח משתנה בהתאם לאופיו של החייב בדיווח. לגבי כלל הציבור הסנקציה היא עונש מרבי של שלושה חודשי מאסר, לגבי אנשי מקצוע ואחראיים על קטינים וחסרי ישע – עד שישה חודשי מאסר.

בכל מדינות ארה"ב מצוינות הסנקציות על אי דיווח, וברוב המדינות יש סנקציות גם על דיווח כוזב בחוסר תום-לב; כמו כן, מוקנית חסינות למדווחים בתום-לב מפני אישום פלילי או תביעה אזרחית.⁸¹ בכל מדינות ארצות-הברית קיים חיסיון על שמו של המדווח, במיוחד כלפי המבצע לכאורה, אם המדווח פעל בתום לב, וזו אכן החזקה.⁸² בחלק מהמדינות ניתן לחשוף את שם המדווח בהוראת בית-משפט בלבד, בדרך-כלל במקרה שבו יש חשש שמסר דיווח כוזב ביוזעין ובחוסר תום-לב. בכל המדינות קיימת צורה מסוימת של חסינות במקרים של דיווח בתום-לב, הן מפני העמדה לדין פלילי והן מפני תביעה אזרחית. החסינות חלה לא רק על החייבים בדיווח אלא גם על מי שהיו רשאים לדווח ובחרו לעשות כן. אין חסינות רק במקרה של דיווח כוזב ביוזעין או בחוסר תום לב.⁸³

ביותר משלושים מדינות בארה"ב יש סנקציות של קנס ו/או מאסר על אי דיווח או על דיווח כוזב בחוסר-תום לב (בכשני שליש מהן מדובר בעבירה מסוג עוון – misdemeanor, ובכשליש בפשע – felony). בפסיקה בארה"ב אפשר למצוא מקרים של הגשת כתבי-אישום, אך ככל הנראה מדובר בדרך כלל במקרים מעטים וקיצוניים. במיוחד אמורים הדברים באנשי מקצוע שלא דיווחו כאשר הייתה להם

80 <http://www.aifs.gov.au/nch/pubs/sheets/rs3/rs3.pdf>

81 שמואלי, 2007, לעיל הערה 7, 19.

82 Clark, H. H. JR. (1987). *The Law of Domestic Relations in The United States*, 594-616 (2nd ed., Vol. 1)

83 Johns, J. A. T. (2004). Mandated Voices for the Vulnerable: An Examination of the Constitutionality of Missouri's Mandatory Child Abuse Reporting Statute, 72 *UMKC L. REV.* 1083, 1089 (להלן: "Johns").

ידיעה ברמה מסוימת ולא רק חשד, והמקרה הסתיים במות הילד.⁸⁴ תביעות נזיקין (למשל בגין לשון הרע או הפרת הפרטיות) הן עדיין מחזה נדיר יחסית, וגם הן מוגשות רק במקרים הקשים.⁸⁵ גם כאשר לא קיימת הוראה מפורשת בחוק האזרחי בנדון, עדיין ניתן לתבוע במסגרת עוולת רשלנות עקב הפרת החובה להזהיר מפני ההתעללות ועקב רשלנות מקצועית של בעל המקצוע. כך ארע למשל בקליפורניה, כאשר רופא לא חשד בהתעללות בתינוק בן 11 חודשים בידי אמו ולא שלח אותו לבדיקות הדמיה ובדיקות אחרות ([*Landeros v. Flood*, 551 P.2d 389 [Cal. 1976]]). לתינוק היו חבלות בעין, סימני נשיכות בפנים וכוויות ביד. לאם לא היו הסברים לכך, והתינוק שוחרר בכל זאת לזרועותיה. כאשר הגיעה עם התינוק חבול בשנית, לאחר כמה שבועות, רופא אחר זיהה שמדובר בילד מוכה. לתינוק נותר נזק קבוע בידו. בית־המשפט העליון של קליפורניה חייב את הרופא ואת בית־החולים באחריות אזרחית עקב אי דיווח.⁸⁶

א.6.6. מהי צורת הדיווח?

בישראל אין דרישה מפורטת בחוק לגבי צורת הדיווח, ונראה שדיווח בעל־פה מספיק. בכל מדינות ארה"ב מפורטת צורת הדיווח, ולרוב נדרש דיווח בעל־פה ולאחריו הכנת דיווח כתוב.⁸⁷

סיכום ביניים. במבט השוואתי ניתן לראות כי באופן כללי יש מנעד רחב של הסדרי חקיקה בתחום חובת הדיווח. החקיקה הישראלית בתחום חובת הדיווח מרחיבה יחסית: היא חלה לא רק על קטינים אלא גם על חסרי ישע בגירים; היא חלה על כל אדם ובכלל זה קשת רחבה של אנשי מקצוע מסוגים שונים; והיא חלה על קשת רחבה יחסית של פגיעות ועבירות. יש לציין כי החקיקה הישראלית כוללת מנגנון מעניין וייחודי המאפשר לבקש להימנע מלהעביר את הטיפול בדיווח למשטרה.

א.7. נתונים ומחקר אמפירי על חובת הדיווח

במסגרת החיפוש אחר מחקרים מדעיים/אקדמיים על חובת הדיווח, נמצא כי בשני העשורים האחרונים נכתבו בארץ ובעולם אלפי (!!!) מאמרים בנדון. בהקשר הישראלי, מצאנו כי נכתבו עשרות מאמרים, בעיקר בתחום חובת הדיווח בנוגע

84 שמואלי, 2007, לעיל הערה 7, 22; שם, שם.

85 שם, שם.

86 דיון במקרים נוספים ראו Johns, לעיל הערה 83, בעמ' 1090–1091.

87 שמואלי, 2007, לעיל הערה 7, 20.

לקטינים, ובשנים האחרונות גם רבו הפרסומים על זקנים ומבוגרים חסרי ישע.⁸⁸ יחד עם זאת, אחד הממצאים המעניינים היה מיעוט המחקרים האמפיריים הישירים בתחום חובת הדיווח.⁸⁹ במילים אחרות, בעוד שקיימים מאמרי "דעה" רבים (אותם נכנה במסמך זה מאמרים "נורמטיביים" – דהיינו, מאמרים המנסים לנקוט עמדה ערכית ביחס למה "ראוי" בתחום), יש מעט מאוד מחקרים "אמפיריים" (דהיינו מאמרים הבוחנים את הנושא באמצעות מתודולוגיה מחקרית מוכרת המושתתת על ניתוח נתונים עובדיים, כמותניים ו/או איכותניים), אשר שאלת המחקר ה"ישירה" והמתודולוגיה שהם נוקטים חותרים להבנה עד כמה הטלת חובת דיווח מצליחה בהגשמת מטרותיה, מה הן ההשלכות וההשפעות של החקיקה על המציאות החברתית והמקצועית, ולאלו שינויים גרמה.

יתרה מכך, סקירת הספרות מעלה, כי מבחינה מתודולוגית יש קושי אמיתי לחקור אמפירית את ההשפעה שיש להטלת חובת הדיווח על תופעת ההתעללות וההזנחה שעומה חובה זו באה להתמודד או את אופי השינויים החברתיים הרחבים יותר שהיא מחוללת במציאות. במקרים רבים אין תיעוד או איסוף נתונים מספק על אודות היקף הדיווחים. במרבית המקרים כאשר יש איסוף נתונים על אודות היקף הדיווחים אין כל בדיקה אם סיבת הדיווח היא אכן חובת הדיווח על פי חוק או נעשה מסיבה אחרת (לדוגמה, ללא כל מודעות או הבנה כי יש חובת דיווח על פי החוק). כפי שנראה בהמשך, גם כאשר יש נתונים אמפיריים על כך שחלק ניכר מהאוכלוסייה אינו "מכיר" כלל את החובה החוקית לדווח, ייתכן שבמקרים לא מעטים אנשים מדווחים על התעללות בקטינים או בחסרי ישע לא בגלל שקיימת "חובת דיווח" חוקית, אלא בגלל שמוסרית, דתית או חברתית, הם מרגישים חובה "לעשות משהו בנדון", והיו עושים זאת גם אם לא היו מחוייבים לכך על פי החוק. במילים אחרות, אם אין בדיקה ביחס ל"סיבת הדיווח", יש קושי אמפירי לטעון כי מבחינה סיבתית החובה החוקית היא שגרמה לעצם הדיווח (הגם שייתכן שזו הסיבה).

ננסה להמחיש קושי זה באמצעות שלוש דוגמאות מישראל.

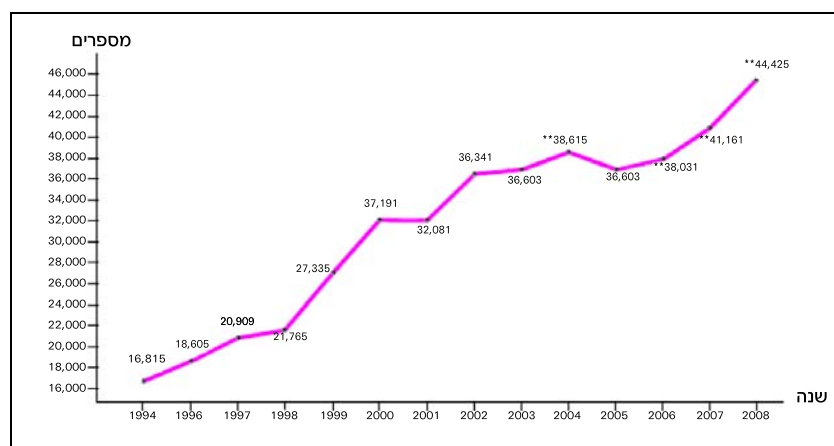
דוגמה ראשונה. במסגרת השיח על אודות ההערכה של הטלת חובת הדיווח (בתחום הילדים), אין כמעט בנמצא מחקרים אמפיריים ישירים בתחום (דהיינו, מחקרים המתיימרים לבחון אמפירית את ההשפעה בפועל של חובת הדיווח על

88 ראו ברשימה הביבליוגרפית של מסמך זה סקירה לא ממצה של המחקרים בתחום בארץ ובעולם.

89 ראוי בהקשר זה לציין את הפעילות המחקרית של מכון חרוב, אשר לאחרונה פרסם מחקרים אמפיריים העוסקים במישרין בנושא זה. ראו לדוגמה אצל בננישתי 2008, וכן בננישתי וידוב, 2011.

התופעה, מימדיה, שורשיה או אפקטיביות ההתמודדות עימה). יחד עם זאת, במאמרים שונים ובמסגרות דיון שונות מוצגים נתונים המראים עלייה דרמטית בהיקף הדיווחים על התעללות בקטינים בטענה שהם מבטאים את כוחו של החוק לחולל שינוי חברתי ומקצועי בתחום. ראו לצורך העניין תרשים 1.⁹⁰

**תרשים 1: מספר הילדים שדווח עליהם בחשד להתעללות והזנחה
לפקידי סעד לחוק הנוער, 1995–2008 (במספרים)**



מקור: המועצה הלאומית לשלום הילד, המרכז למחקר ופיתוח, שנים שונות.

אפשר בהחלט לטעון כי הנתונים המופיעים בתרשים 1 מצביעים על כך שהחוק הינו הצלחה: מאז חקיקתו יש עליה כמעט עקבית ודרמטית בהיקף הדיווחים על חשד להתעללות והזנחה של ילדים. ואכן, בפורומים שונים נציגי ארגוני זכויות ילדים טוענים על בסיס נתונים אלה כי הטלת חובת הדיווח הצליחה לגרום לשינוי מהותי במודעות, בידע על התופעה ובדיווח על מקרי התעללות והזנחה של קטינים תוך שבירת מיתוסים על אודות מהותה של היחידה המשפחתית בחברה הישראלית. יתרה מכך, העלייה בשיעור הדיווח איננה רק ראיה לשינוי בהתנהגות הציבורית ובתפיסה החברתית, אלא שהיא גם אפשרה בסופו של דבר להגיע לאלפי קטינים ולחלץ אותם ממצאות קשה תוך הענקת טיפול להם ולמשפחותיהם. הדברים נכונים במיוחד ביחס לתתי-אוכלוסיות (כמו חרדים או ערבים), שבהן היה קשה מאוד "לשבור" את קשר השתיקה ללא מעטפת חוקית מחייבת בדמות

90 לקוח משנתון הילדים לשנת 2009, בהוצאת המועצה הלאומית לשלום הילד, בעמ' 558.

חובת דיווח. כאמור, מציאות חדשה וראויה זו לא הייתה מתרחשת אילולי חקיקת חובת הדיווח.

אין מחלוקת כי מדובר בנתונים מרשימים המלמדים במידה מסויימת על כוחה של הוספת חובת הדיווח לחולל שינוי במציאות. ברם, ראוי לזכור כי מבחינה אמפירית, יש צורך בבדיקה יותר מעמיקה ומדוייקת כדי להגיע למסקנות מדוייקות, וזאת מסיבות מגוונות: לדוגמה, בדרך כלל לא שאלו את המדווחים האם סיבת הדיווח הייתה מילוי חובתם החוקית. ייתכן שהעליה בהיקף הדיווח היא עליה כללית במודעות לצורך להאבק בתופעת ההזנחה וההתעללות בילדים – ללא קשר לחובת הדיווח החוקית. ייתכן שאילו היה נחקק חוק שאינו מטיל חובת דיווח דווקא אלא, לדוגמה, רשות דיווח ללא סנקציה פלילית (במודל של חובת דיווח וולונטרית לצד חיסיון וחסיונות למדווחים) גם אז היינו עדים לעליה דומה בהיקף הדיווח. ייתכן שמסע ציבורי מתמשך ומושקע להעלאת המודעות לצורך בדיווח – אף ללא חקיקה – היה מביא לתוצאות דומות; וכיצד ניתן להעריך את ה"הצלחה" של חובת הדיווח אם לא משווים אותה לממדי תופעת ההתעללות בפועל בכל שנה נתונה?

כמובן שכל הטיעונים המנסים להטיל ספק בהצלחת חובת הדיווח הם בגדר השערות לא מבוססות בלבד. יתרה מכך: לאנשי המפתח המעורבים בתחום עימם דיברנו לא היה כל ספק כי מבחינה עובדתית וסיבתית, אילולי חקיקת חובת הדיווח לא היינו רואים את השינוי המהותי בהיקפי הדיווח המשתקפים בתרשים 1 לעיל. הצדק ככל הנראה עימם. ברם, יש לזכור כי נתונים סטטיסטיים על עליה בהיקפי הדיווח, אינם בהכרח מצביעים באופן סיבתי או אמפירי על עדיפות הטלת חובת דיווח על פני הסדרים ומדיניות חברתית-חקיקתית חלופית, ואינם יכולים לשמש הצדקה להימנע מלשקול מחדש את צידוקה או לבחון חלופות חקיקתיות, כל זאת בהעדר תשתית אמפירית השוואתית לאמצעי מדיניות חלופיים.

דוגמה שנייה היא מתחום המבוגרים חסרי הישע. בניגוד לעולם הילדים, שם בזכות פעילותה הברוכה של המועצה הלאומית לשלום הילד לצד איסוף נתונים במשטרת ישראל ומשרד הרווחה, יש תשתית נתונים בסיסית ביחס להיקפי הדיווח על פני שנים, הרי שתחום המבוגרים חסרי ישע התאפיין עד לפני שנים לא רבות בהעדר נתונים כמעט מוחלט. עד שנת 2007 לא היה למעשה איסוף מסודר של נתונים על אודות כמות הדיווחים על מקרי התעללות או הזנחה של קשישים, והידע על היקף בתופעה היה בבחינת נעלם.⁹¹

91 עד היום, בניגוד לשנתון הסטטיסטי בתחום הילדים, אין התייחסות להיקף הדיווחים או תופעת ההתעללות וההזנחה של קשישים בשנתון הסטטיסטי לקשישים.

גם מהנתונים שנאספו בשנים האחרונות בצורה מסודרת, קשה לדעת עד כמה קיומו של החוק "משפיע" או "השפיע" שכן אין כמעט מידע מסודר או מתועד ביחס להיקף הדיווח בתקופה שקדמה לחקיקת החוק. בשונה מתחום ההתעללות וההזנחה בילדים, היקף הדיווח המתועד בתחום הזקנים נמוך ביותר. כך לדוגמה, מנתונים שסופקו על ידי משרד הרווחה עולה כי בשנת 2008 מספר הזקנים שטופלו בגין התעללות היה 3,100, ואילו בשנת 2007 עמד המספר על 2,379. אין כל יכולת להעריך מנתון זה (או מנתונים אחרים בתחום הזיקנה) כיצד, עד כמה, ובאיזה אופן, יש לחובת הדיווח השפעה על היקף הדיווח. השוואה בין נתון זה ובין הנתונים המשוערים ביחס להיקף תופעת ההתעללות וההזנחה של זקנים בפועל (לדוגמה, תוך השוואתו לממצאי הסקר הארצי בתחום), מלמדת על פער אדיר בין היקף התופעה ובין היקף הדיווח. אילו הייתה מבוצעת הערכת חובת הדיווח בתחום המבוגרים על בסיס נתון זה בלבד, אפשר היה לטעון כי מדובר בחקיקה שלכאורה השפעתה על המציאות או תרומתה לצמצום הבעיה היא זניחה או שולית. ברם, כפי שתיארנו לעיל, לא ניתן אמפירית לדעתנו לטעון טענה זו על בסיס נתונים אלה בלבד.

הדוגמה השלישית נוגעת להיקף הפנייה למה שמכונה "ועדת פטור". במסגרת חקיקת חובת הדיווח, עיגן המחוקק הישראלי בחוק מנגנון סטטוטורי שבמסגרתו ניתן אגב הדיווח לבקש "לפטור" את העברת הדיווח למשטרה ולהימנע בכך מפתיחת הליך חקירה פלילי בנדון. חשוב לציין כי מדובר בהסדר חקיקתי ישראלי ייחודי ומוצלח, שלדברי אנשי מקצוע איפשר ל"חדור" לתתי-אוכלוסיות ייחודיות (כגון חרדים או ערבים) ובאמצעות מנגנון זה המאפשר "גמישות" והימנעות ממעורבות משטרתית, אפשר לדווח על מקרי התעללות ולטפל בהם.

כפי שניתן לראות בלוח 92¹ (ראו בעמוד הבא) הנתונים מצביעים על כך שבשנים האחרונות יש גידול ניכר בשימוש בוועדות הפטור, ובבקשות להימנע מלנקוט בהליכים פלילים/משטריים בנדון. מגמה זו ניתנת לפרשנות מכיוונים מנוגדים: מחד גיסא – ייתכן שמדובר בעדות להצלחת החקיקה, המאפשרת דיווחים גם במקרים קשים ורגישים תרבותית, מבלי לערב את רשויות המשטרה שלא לצורך. מאידך גיסא – הדבר יכול גם לשקף לכאורה (ובהעדר מחקר אמפירי זוהי השערה בלבד), את חוסר האמון במערכת הפלילית כמערכת מתאימה וראויה לפתרון הבעיות הכרוכות בתופעות ההתעללות וההזנחה של ילדים. אם כך הם הדברים, מתעוררת שאלה כללית ביחס להצדקת הטלת חובת הדיווח למשטרה או למידת

92 לקוח מילדים בישראל שנתון סטטיסטי 2009, עמ' 571.

לוח 1: מספר הבקשות לפטור מחובת דיווח* על פגיעה בילדים, 1995–2008
(לפי מחוז)

מחוז	מספר הבקשות לפטור שהופנו לוועדות				מספר הבקשות שאושרו			
	1995	2000	2007	2008	1995	2000	2007	2008
סך הכול	20	207	464	865	9	126	422	430
צפון	3	24	28	28	3	21	24	24
דרום***	—	22	32	56	—	8	31	43
חיפה***	11	27	49	70	4	15	49	0
ירושלים	—	25	43	81	—	17	35	56
מזה:								
מחוז ש"י	—	—	—	42	—	—	—	26
מרכז	6	87	182	403	2	47	168	117
תל-אביב	—	22	130	227	—	18	115	190

מקור: משרד המשפטים, פרקליטויות המחוזות, שנים שונות

התועלת בפועל של חובת הדיווח במתכונתה הנוכחית. שוב, גם במקרה זה, הגם שאנשי המקצוע עימם דיברנו משוכנעים כי הנתונים מצביעים דווקא על עוצמתו של ההסדר החקיקתי הישראלי, הרי שאין בישראל נתונים או מחקרים אמפיריים המאפשרים לתת תשובה ברורה לסוגיה זו.

א.8. סיכום פרק ההיסטוריה החקיקתית

בראיה היסטורית, נטען כי תיקון החוק הפלילי והוספת פרק מיוחד הן בהתעללות בחסרי ישע, שיקפו התפתחות חקיקתית חשובה ביותר בהתמודדות עם התעללות והזנחה של קטינים ומבוגרים חסרי ישע באמצעות המשפט הפלילי. בתיקון יש ביטוי להכרה שההגדרות הכלליות של החוק הפלילי שקדם לו וחובות הדיווח המוגבלות והמצומצמות לא היו טובות דיין להתמודד עם ההיבטים הייחודיים של התופעה. כמו כן יש בחוק הצהרה, שלמרות הקושי המיוחד באיתור וזיהוי תופעת ההתעללות בילדים ובחסרי ישע מבוגרים, יש חובה לפעול לחשיפתה. התיקון מבטא גם הכרה באפשרות שיהיו מקרים שבהם ההליך הפלילי לא יהיה הולם.⁹³ יחד עם

93 משפט, צדק וזיקנה, לעיל הערה 6, 105.

זאת, מעניין לראות כבר בשלב ההיסטוריה החקיקתית, כמה מגמות בולטות שילוו את התיקון בהמשך דרכו:

- * היוזמה לחקיקה הייתה מצד ארגוני זכויות ילדים. ארגונים חברתיים של קבוצות אחרות אליהם מתייחס החוק (ארגוני זכויות של זקנים או ארגוני זכויות של אנשים עם מוגבלויות) לא היו מעורבים כלל בהליך וקולם כלל לא נשמע.
- * היוזמה לחקיקה באה בעקבות אירוע טראומטי שזכה להד חריף בתקשורת, ונגע בפעוטה חסרת ישע. תחושת הדחיפות למצוא "פתרון" חקיקתי, שהייתה גם תוצר של לחץ ציבורי, גרמה להליך חקיקתי מהיר יחסית.
- * בשעתו, הייתה לחקיקה תמיכה ציבורית ופוליטית רחבה.
- * היקף המודעות והידע המדעי על אודות האפקטיביות של החלת "חובת דיווח" בין אם לגבי קטינים ובין אם לגבי מבוגרים חסרי ישע אחרים (ובמיוחד זקנים), כמעט שלא היו קיימים באותה עת.
- * החקיקה, לעומת חוקים דומים בעולם, התאפיינה בגישה מרחיבה הן ביחס לזהות המדווחים, הן ביחס למצבים שכלפיהם צריך לדווח, והן ביחס לזהות המדווחים.
- * לצד כתיבה נורמטיבית ענפה יחסית (בתחום חובת הדיווח על ילדים), ואיסוף נתונים חלקי (שוב, בתחום הילדים), יש עיסוק מועט יחסית בחובת הדיווח בקשר למבוגרים וזקנים (הן בכתיבה נורמטיבית והן באיסוף נתונים). בנוסף, יש גם חלל יחסי בכל הנוגע למחקרים אמפיריים העוסקים ישירות בהערכה בפועל באשר למידת ההשפעה של הטלת חובת הדיווח או מידת השפעתה ואופיה על תופעת ההתעללות בקטינים ומבוגרים חסרי ישע על היבטיה השונים והמורכבים.
- * בקרב אנשי מפתח עימם דיברנו אשר עוסקים בתחום ההתעללות בקטינים ומבוגרים חסרי ישע, וחלקם היו אף מעורבים בחקיקת חובת הדיווח, קיימת הסכמה רבה כי מדובר בחקיקה חשובה שלא רק חוללה שינוי חברתי ומקצועי מהותי, אלא שאף היוותה בסיס וזרז לפיתוח שירותים ושינויי מדיניות וחקיקה נרחבים. תוכניות ויוזמות רבות, במיוחד בתחום זכויות ילדים, לא היו מתפתחות באופן ובקצב שבו התרחשו ללא חקיקת חובת הדיווח והשינוי החברתי-מקצועי שנלווה לה.

פרק ב': שיקולים ודילמות סביב ההצדקה לחובת הדיווח

בישראל וגם במדינות אחרות בעולם שבהן נחקקו חוקים דומים אשר הטילו חובת דיווח במקרים של התעללות בקטינים וחסרי ישע, התעורר דיון ציבורי ביחס למידת ההצדקה והאפקטיביות של חוקים אלה. בספרות המדעית ובשיח הציבורי ניתן לאתר שיקולים שונים שהועלו בעד קיומה של חובת הדיווח ונגדה. חלק מהשיקולים הם כלליים, וחלקם נוגעים להטלת חובת דיווח על כלל הציבור או על אנשי מקצוע. אחרי שבפרק הקודם הצגנו את ההיסטוריה של החקיקה הישראלית, בפרק זה נסקור את השיקולים והטיעונים בעד ונגד חקיקה זו, תוך הבחנה בין ילדים ומבוגרים חסרי ישע. סקירת הטיעונים תעשה תחילה על ידי הצגת הטיעון ברמתו ה**נורמטיבית** (דהיינו, ברמה העקרונית-מוסרית), ולאחריו תוצג התשתית ה**אמפירית** (עד כמה שהיא קיימת) התומכת בטיעון ברמה העובדתית. חשוב להדגיש בשלב זה שהטיעונים המפורטים בהמשך שאובים כולם מהספרות שנסקרה במסגרת מחקר זה, ולא "הומצאו" על ידי מחברי מחקר זה וגם לא נחקרו על ידם באופן אמפירי או ישיר.

יצוין שלצורך פרק זה נעשתה עבודת מחקר מקיפה, שכללה חיפוש בעשרות מאגרי מידע, אחרי כל המחקרים שפורסמו בנוגע לחובת דיווח לקטינים ולבוגרים, הן בארץ והן בעולם. מתוך אלפי המאמרים שעלו בחכה, נסקרו אך ורק אותם מחקרים שפורסמו בכתבי עת שפיטים או הציגו מחקרים ונתונים אמפיריים. ההיקף הרחב של המחקרים, שיטות המחקר השונות, וההקשרים הלאומיים המגוונים הציבו אתגר לא פשוט לסכם את הממצאים, ועל כך נעמוד בשלב הדיון והסיכום של הממצאים בהמשך.

1.1. הטיעונים והדילמות סביב ההצדקה להטלת חובת הדיווח בכל הנוגע לילדים/קטינים

1.1.1. טיעונים המצדיקים את הטלת חובת הדיווח בנוגע להתעללות בילדים
באופן כללי ההיגיון וההצדקה להטלת חובת דיווח נעוצים בהצדקות הבאות: במציאות שבה ילדים הם קורבנות להתעללות על ידי בני משפחה או קרובים אחרים במסגרת ביתית או מוסדית; במציאות שבה ילדים נעדרים את הידע, היכולת והכישורים להתלונן או להיחלץ בכוחות עצמם ממצב ההתעללות שבו הם מצויים; ובמציאות שבה הסביבה (דהיינו, שכנים, אנשי מקצוע, ההורים, או מטפלים אחרים) נחשפת להתעללות אך שותקת (מה שמכונה "קשר השתיקה") ואיננה מספרת על כך דבר לרשויות המוסמכות – הדרך האפקטיבית להתמודד עם מצב זה היא לחייב את האנשים לדווח עליו לרשויות הרווחה או למשטרה. הטלת

חובת הדיווח תגרום לאנשים לדווח לרשויות המוסמכות, אשר יוכלו להתערב, לנקוט בפעולות הנדרשות על מנת להפסיק את ההתעללות בילד, להבטיח לו המשך דאגה וטיפול, ובמידת הצורך גם להעניש ו/או לטפל במתעללים, ולהרתיע בעתיד מתעללים פוטנציאליים אחרים. הטלת חובת הדיווח גם תחולל שינוי תרבותי וערכי ותגרום להפנמה של הפסול במציאות שיש בה התעללות והזנחה של קטינים. טיעון זה מורכב למעשה מהרבה תתי-טיעונים קונקרטיים, אותם נפרט להלן:

1. חובת הדיווח מגבירה את המסר החברתי ואת מודעות הציבור⁹⁴ לבעיית ההתעללות בילדים והפסול שבה

מבחינה ערכית, עצם הטלת חובת הדיווח מעלה את נושא ההתעללות בילדים לסדר היום הציבורי,⁹⁵ מאפשרת הכרה טובה יותר של סוגי ההתעללויות וההזנחה,⁹⁶ שוברת את "קשר השתיקה" בנושא, ומעודדת לא רק שיח בנושא ואת המודעות להיבטים השליליים החמורים אלא גם משנה תפיסות ועמדות בנדון. ללא חקיקת חובת הדיווח, הסיכוי לגילוי מקרים של התעללות בילדים הוא נמוך ביותר, שכן מודעות היא תנאי מקדמי לזיהוי וגילוי התופעה.⁹⁷ מבחינה אמפירית, אפשר למצוא לטיעון זה סימוכין במחקרים המצביעים על כך

94 שפירא, ת. (2009–2010). חובת הדיווח על עבירות בקטינים ובחסרי ישע והעצמת מעמדו של פקיד הסעד: מבט רטרוספקטיבי. *משפחה במשפט*, 317–333 (להלן: "שפירא"); פסח, נ. (2009–2010). חובת הדיווח במערכת הבריאות בתוך דיווח או לא לדווח – זו השאלה: רב-שיח בעניין חובת הדיווח במערכות ציבוריות שונות ובקרב הציבור הרחב. *משפחה במשפט*, 410–420 (להלן: "פסח"); קרני, מ. (2009–2010). חובת הדיווח בקרב הציבור הרחב בתוך: לדווח או לא לדווח – זו השאלה: רב-שיח בעניין חובת הדיווח במערכות ציבוריות שונות ובקרב הציבור הרחב. *משפחה במשפט*, 420–430 (להלן: "קרני"); Al Eissa, M., Almuneef, M. (2010) Child abuse and neglect in Saudi Arabia: journey of recognition to implementation of national prevention strategies. *Child Abuse & Neglect*, 34(1), 28–33; Svevo-Cianci, KA., Hart, SN., Rubinson, C. (2010). Protecting children from violence and maltreatment: A qualitative comparative analysis assessing the implementation of U.N CRC Article 19. *Child Abuse & Neglect*, 34(1), 45–56 (להלן: "Svevo-Cianci"); Walsh, K., Bridgstock, R., Farrell, A., Rassafiani, M., Schweitzer, R. (2008). Case, teacher and school characteristics influencing teachers' detection and reporting of child physical abuse and neglect: Results from an Australian survey. *Child Abuse & Neglect*, 32(10), 983–993 (להלן: "Walsh, 2008").

95 קדמן, י. (2009–2010). במוותה ציוותה לילדים רבים את החיים: חובת הדיווח על עבירות בילדים – רקע, סקירה ומהות משפחה במשפט, 337–346 (להלן: "קדמן, 2009–2010").

96 Fraser, JA., Mathews, B., Walsh, K., Chen, L., Dunne, M. (2010). Factors influencing child abuse and neglect recognition reporting by nurses: a multivariate analysis. *International Journal of Nursing Studying*, 47(2), 146–153.

97 ראו לדוגמה אצל קדמן, 2009–2010 לעיל הערה 95, בעמ' 342.

שאכן מודעות הציבור לחובת הדיווח הביאה לעלייה מהותית במספר הדיווחים. כך לדוגמה, בהתבסס על מידע ממחקרים אמפיריים שנערכו בארץ ובחו"ל,⁹⁸ נמצא כי שיעור הדיווחים לשירותי ההגנה לילד גדלו פי 4 מאז אמצע שנות ה-70 בעקבות הטלת חובת הדיווח. כפי שכבר הוצג לעיל, גם הנתונים בישראל הצביעו על גידול ניכר בהיקף הדיווחים על מקרי התעללות בקטינים, וכן על נטייתם של אנשי מקצוע, כגון רופאי ילדים, לדווח בפועל על מקרי התעללות והזנחה.⁹⁹

2. חובת הדיווח משנה את הגישות והעמדות החברתיות¹⁰⁰ כלפי תופעת התעללות בילדים מבחינה נורמטיבית, קיומה של חובת הדיווח מכונן ומחדד את ההבנה לתופעה¹⁰¹ ולכך שהתנהגויות מסוימות כלפי ילדים הינן פסולות מבחינה מוסרית ועל החברה והפרט שחי בתוכה לפעול אקטיבית למיגורן, לשבור את קשר השתיקה סביב תופעת התעללות בילדים,¹⁰² שחובת הדיווח עשויה להיות לעיתים תקוותם היחידה.¹⁰³

מבחינה אמפירית, תימוכין להצלחת חובת הדיווח לשנות גישות חברתיות בתחום ניתן למצוא במחקר שבדק יישום של גישת שיווק חברתית, ומצא הפחתה ניכרת בפחד שחשים הקורבנות ובפחד של אנשים בקהילה לגבי חשיפת הנושא. הדבר ניכר לדוגמא, בקרב מנהיגי הקהילה החרדית, שחלקם התנגדו בעבר באופן נחרץ לדיווח או לטיפול.

-
- Drake, B., Jonson-Reid, M. (2007). A response to Melton based on the best available data. 98
Boehm, A., Itzhaky, ; ("Jonson-Reid & Drake" :להלן): *Child Abuse & Neglect*, 31(4), 343–360
H. (2004). The social marketing approach: a way to increase reporting and treatment of sexual
Pieterse, e., Van ; ("Boehm & Itzhaky" :להלן): assault. *Child Abuse & Neglect*, 28(3), 253–265
Urk, H. (1989). Maltreatment of children in the Netherlands: an update after ten years. *Child
Abuse & Neglect*, 13(2), 263–269; Webberly, HR. (1985). Child Maltreatment Reporting Laws:
Impact on Professionals' Reporting Behaviour. *Australian Journal of Social Issues*, 20(2), 118–
123; Shin, J., Lee, YB. (2005). Korean version of the notification policy on sexual offender: Did
it enhance public awareness of sexual crimes against minors? *International Journal of Offender
Therapy and Comparative Criminology*, 49(4), 376–391 ("Shin" :להלן).
99 ראו אצל בנבנישתי וידוב, 2011, בעמ' 10.
Lamond, DA. (1989). The impact of mandatory reporting legislation on reporting behavior. 100
Child Abuse & Neglect, 13(4), 471–480
Walsh, 2008, לעיל הערה 94, בע' 983–993; Shin, לעיל הערה 98, 376–391.
101 2008, לעיל הערה 94, בע' 337–346; שפירא, לעיל הערה 94, בעמ' 317–333.
102 קדמן 2009–2010, לעיל הערה 95, בע' 337–346; שפירא, לעיל הערה 94, בעמ' 317–333.
103 שמואלי, ב. (2010–2009). חובת הדיווח על אלימות כלפי ילדים על-פי המשפט העברי ובהשוואה
למשפט הישראלי. *משפחה במשפט*, 279–301.

3. חובת הדיווח תגביר ותשפר את איסוף המידע על הבעיה

מבחינה נורמטיבית. לאורך זמן חובת הדיווח תביא ליצירת גוף ידע למטרות מחקר ולזיהוי מאפייני התופעה, כגון אבחון המתעללים, הרקע וכו', וכן תתאפשר הצלבת המידע והשוואתו בין המקרים השונים. כל זאת לצד יצירת ערוצי דיווח נגישים וזמינים, תקשורת בין מקצועית יעילה, אמצעי איתור ועדכון ארציים וכוח אדם ומשאבים זמינים.¹⁰⁴

מבחינה אמפירית, איסוף מידע לזיהוי התופעה נמצא מועיל. לדוגמה, במחקר שבו השתתפו 434 רופאים שאספו מידע מסוגים שונים לגבי 15,003 ביקורים של ילדים שנפצעו, איסוף המידע תרם לעליית שיעור הדיווח ולזיהוי פציעות שנגרמו מהתעללות במקרים שבהם קבעו הרופאים שהפציעה איננה עולה מהמידע הקשור להיסטוריה הרפואית או איננה עקבית לו, וכן כאשר נאמר לרופא שהמטופל הופנה אליו בגלל חשד להתעללות.¹⁰⁵ דוגמה נוספת המצביעה על התועלת שבאיסוף מידע לזיהוי התופעה הוא מחקר שהראה כי במידה מסוימת ההגנה על הילד טובה יותר כאשר יש תוכנית תמיכה להתערבות המבוססת על מידע.¹⁰⁶

4. חובת הדיווח תעורר את הצורך בהקצאת מימון למשאבים מתאימים,¹⁰⁷ בהכשרת אנשי צוות וטיפול רב תחומי¹⁰⁸

מבחינה נורמטיבית, הטלת חובת הדיווח תוביל להעלאת המודעות ולהבנה כי

104 קרני, לעיל הערה 94, בע' 420–430; Svevo-Cianci, לעיל הערה 94, בע' 45–56.
105 Flaherty, EG., Sege, RD., Griffith, J., Price, LL., Wasserman, R., Slora, E., Dhepyasuwan, N., Harris, D., Angelilli, ML., Abney, D., Binns, HJ., PROS network, NMAPedsNet. (2008). From suspicion of physical child abuse to reporting: primary care clinician decision-making. *Pediatrics*, 122(3), 611–619.
106 Svevo-Cianci, לעיל הערה 94, בע' 45–56.
107 Johnson, CF. (2002). Child maltreatment 2002: recognition, reporting and risk. *Pediatrics International*, 44(5), 554–560 (להלן: "Johnson, 2002").
108 Lindberg, Dm., Lindsell, CJ., Shapiro, RA. (2008). Variability in expert assessments of child physical abuse likelihood. *Pediatrics*, 121(4), 945–953; Wallace, Gh., Makoroff, Kl., Malott, HA., Shapiro, RA. (2007). Hospital-based multi-disciplinary teams can prevent unnecessary child abuse reports and out-of-home placements. *Child Abuse & Neglect*, 31(6), 623–629 (להלן: "Wallace, 2007"); Jonson-Reid & Drake, לעיל הערה 98, 343–360; Oral, R., Can, D., Kaplan, S., Polat, S., Ates, N., Cetin, G., Miral, S., Hanci, H., Ersahin, Y., Tepeli, N., Bulguc, AG., Tiras, B. (2001). Child abuse in Turkey: an experience in overcoming denial and a description of 50 cases. *Child Abuse & Neglect*, 25(2), 279–290; Oral, R., Can, D., Hanci, H., Miral, S., Ersahin, Y., Tepeli, N., Bulguc, AG., Tiras, B. (1998). A multicenter child maltreatment study: twenty-eight cases followed-up on a multi-disciplinary basis. *Turkish Journal of Pediatrics*, 40(4), 515–523 (להלן: "Oral, 1998").

אין די בדיווח לבדו, אלא נדרשים תקציבים לפיתוח התמודדות אפקטיבית יותר עם הבעיה באמצעות צוות רב תחומי.¹⁰⁹ הדבר גם יהווה זרז לפיתוח והקמת שירותים חברתיים חדשים שלא היו מוקמים אילולי כן.

מבחינה אמפירית. הגם שאין תמיכה אמפירית ישירה, בעקיפין מחקרים מצביעים על מודעות לצורך בהגברת המשאבים בתחום. כך לדוגמה, 42 מומחים מ-42 מדינות החברות באו"ם בתחום ההגנה על הילד ו/או מתחום זכויות הילד ענו על שאלון שמטרתו לבחון יישום אמצעים להגנת הילד, מצאו כי אמצעים חלקיים להגנה על הילד אינם יעילים או מספיקים. על הממשלות להקים מערכות רב-תחומיות ומשולבות ולנקוט בכמה אמצעים בכדי להקים מערכת הגנה על הילד.¹¹⁰ בהקשר הישראלי נטען כי חקיקת חובת הדיווח והעלייה בהיקף הדיווחים תרמה או הביאה להקמתם של מרכזי חירום לטיפול בילדים הנתונים להתעללות.¹¹¹

5. חובת הדיווח תגביר את בטחון ותפחית את החשש והפחד אותו חשים הקורבנות

מבחינה נורמטיבית, חובת הדיווח תוביל להפחתה בתחושת הפחד של הקורבנות, לתחושה שהם אינם לבד במערכה אל מול התוקפים ולעיתים תאפשר להם הגנה מיידית נגד הפגיעה בהם¹¹² וכן להבנה כי הם אינם חייבים לספוג את ההתעללות. חובת הדיווח תגרום לכך שהקורבנות יבינו כי עזרה היא אפשרית, כגון מרכזי סיוע, אנשי מקצוע אליהם ניתן לפנות, ובעיקר כי יש מישהו בעולם הדואג להם ושאיכפת לו מספיק מהקורבן כדי לדווח על ההתעללות ולהפסיקה.

מבחינה אמפירית, יש מחקר שהראה כי בעקבות הטלת חובת הדיווח חלה הפחתה ניכרת בפחד שחשים הקורבנות ואף הפחתה ניכרת בפחד של אנשים בקהילה לגבי חשיפת הנושא.¹¹³

Bensley, L., Simmons, KW., Ruggles, D., Putvin, T., Harris, C., Allen, M., Williams, K. (2004). 109 Community responses and perceived barriers to responding to child maltreatment. *Journal of Community Health*, 29(2), 141–153 (להלן: "Bensley"); פסח, לעיל הערה 93, בע' 420–410.

Svevo-Cianci 110, לעיל הערה 94, בע' 45–56.

111 ראו לדוגמה אצל פבר, לעיל הערה 27, בע' 355.

112 שפירא, לעיל הערה 94, בע' 333–317; Effects of Steinberg, KL., Levine, M., Doueck, HJ. (1997). legally mandated child-abuse reports on the therapeutic relationship: a survey of psychotherapists. *American Journal of Orthopsychiatry*, 67(1), 112–122 (להלן: "Steinberg").

113 Boehm & Itzhaky, לעיל הערה 98, בע' 265–253.

6. הטלת חובת דיווח תמנע את החרפת האלימות וההתעללות

מבחינה נורמטיבית, תוקף שדיווח עליו בעבר ינהג במתינות בעתיד, ואולי אף יימנע כליל מאלימות עתידית, בשל הידיעה כי הוא נמצא תחת השגחה. מבחינה אמפירית, ניתן למצוא בעקיפין תימוכין לטיעון זה, בכך שנמצא שיפור בהתנהגותם של תוקפים/עבריינים שעברו טיפול רפואי פסיכיאטרי, בעיקר בקרב תוקפים שביצעו עבירות חמורות במיוחד ועברו טיפול ארוך טווח. דהיינו, במקרים שבהם הטיפול הינו תוצר של דיווח, תהיה בעקיפין הפחתה באלימות.¹¹⁴

7. הטלת חובת דיווח תיצור למעשה מנגנון של סיוע שיהיה נגיש לקורבנות

מבחינה נורמטיבית, הטלת חובת דיווח תפחית את המכשולים בדרכם של קורבנות לקבל סיוע ועזרה מתאימים. חובת הדיווח מוטלת על אנשי מקצוע הבאים במגע עם הקורבן והם אמפתיים למצבו, ובכך יוצרים אווירה שמכילה את הקורבן ומקלה עליו את הפנייה לסיוע ללא בירוקרטיה מיותרת. בהעדר הטלת חובת הדיווח, וללא הענקת השירותים המתאימים שנלווים לה, הקורבנות ישובו להיות קורבנות.¹¹⁵

מבחינה אמפירית, לא נמצא מחקר המבודד טיעון זה, ברם אנשי מקצוע עימם דיברנו הדגישו כיצד חובת הדיווח שיפרה ושינתה באופן מהותי את היקף השירותים המוענקים לילדים קורבנות להתעללות בישראל ואת הנגישות להם.

8. חובת הדיווח תגביר את הסיכוי שהמתעללים יקבלו טיפול מתאים או עונש בהתאם לנסיבות

מבחינה נורמטיבית, עצם כינון חוק כזה בחוק העונשין גורם לדיווח על אירועים שאחרת לא היו מדווחים. דיווחים אלו "יאירו בזרקור" את העבריינים/תוקפים, דבר שיוביל לענישתם או למתן טיפול הולם. ההליכים המתנהלים בוועדת הפטור, הנמשכים לעתים תקופה לא קצרה בשל מתן פטורים זמניים ובחינת מצב הדברים עם חלוף הזמן, מאפשרים את התפתחותו של תהליך לתיקון התנהגותו של הפוגע ושיקום הנפגע, וכן לתיקון מערכת היחסים בין השניים.¹¹⁶ מבחינה אמפירית, לא נמצאה תמיכה אמפירית ישירה בטיעון זה. יחד עם זאת, אפשר בעקיפין למצוא תימוכין לכך במחקר שבדק את מדיניות הדיווח של

Hilton, MR., Mezey, GC. (1996). Victims and perpetrators of child sexual abuse. *The British Journal of Psychiatry*, 169(4), 408–415. (להלן: "Hilton").

Johnson, 2002 115, לעיל הערה 111, בע' 554–560.

116 נחמני-רוט, ד. (2009–2010). התנאים לקבלת פטור לפקדי סעד מדיווח למשטרה על עבירות בילדים. *משפחה במשפט*, 379–399.

הציבור על עברייני מין נגד קטינים בקוריאנה בהשוואה למדיניות הדיווח בארה"ב (המחקר כלל 1,409 משתתפים). באחת ההמלצות של המחקר הודגשה חשיבות הצורך לפתח תכניות טיפול לעברייני מין.¹¹⁷

9. הטלת חובת דיווח תאפשר את חשיפת הקשר בין התעללות במשפחה והתעללות בילדים מבחינה נורמטיבית, חשיפת הקשר בין אלימות במשפחה להתעללות בילדים באמצעות חובת הדיווח, תוכל להפחית הן את שיעור האלימות במשפחה והן את שיעור ההתעללות, דרך הדלקת "נורת אזהרה" כי במשפחות שבהן קיימות אלימות, ייתכן ומתקיימת גם אלימות כנגד ילדים.
מבחינה אמפירית, סקר שנערך בקרב 488 מיילדות (הן בבתי-חולים והן בקרב "דולות") תומך בטיעון הנורמטיבי המתואר לעיל. הסקר מצא אחוז גבוה של קשר בין התעללות במשפחה להתעללות בילדים.¹¹⁸ בסקר אחר שנערך בארה"ב בקרב 851 רופאי ילדים, הרופאים הצביעו על כך שאלימות במשפחה היא מעין קו מנחה לאפשרות של התעללות בילדים.¹¹⁹

ב.1.2. טיעונים המבקרים את הטלת חובת דיווח בנוגע להתעללות בילדים
הטיעון המבקר את הטלת חובת הדיווח נעוץ בעיקרו בנימוקים הבאים: הטלת חובת דיווח, כשלעצמה, איננה מהווה פתרון יעיל ונכון לתופעת ההתעללות בילדים, שכן היא מטפלת בסימפטום (אי דיווח) אך לא באמת נותנת מענה לשורשי הבעיה הגורמת לתופעת ההתעללות בילדים (מכלול נסיבות חברתיות מורכבות הרבה יותר). נוסף לכך, חובת הדיווח עלולה גם לגרום נזק בכך שתהיה מעין "עלה תאנה" המסתיר אי-עשייה חברתית אמיתית בתחום, ו"מעבירה" את האחריות מהמדינה ליחידים. חובת הדיווח מאפשרת המשך ההזנחה בפועל ואי הקצאת משאבים הולמת לנושא תחת אצטלא של "עשייה". יתרה מכך, להטלת חובת הדיווח "מחיר" חברתי ומקצועי של פגיעה בערכי טיפול ואמון שבסופו של יום עלולים להחמיר את התופעה ולפגוע הן בקורבנות והן באנשי המקצוע הטיפוליים הנמצאים בחזית הטיפול בנושא. לבסוף, יש חלופות מדיניות המאפשרות להגיע לאותה תוצאה אף

117 Shin, לעיל הערה 98, 376–391; Hilton, לעיל הערה 114, בע' 408–415.
118 Lazenbatt, A. (2010). Safeguarding children and public health: midwives' responsibilities. *Public Health Perspective*, 130(3), 118–126.
119 Flaherty, E.G., Sege, R., Price, LL., Christoffel, KK., Norton, DP., O'Connor, KG. (2006). Pediatrician characteristics associate with child abuse identification and reporting: results from a national survey of pediatricians. *Child Maltreatment*, 11(4), 361–369 (להלן: "Flaherty").

ללא הטלת חובת דיווח דווקא. גם כאן, הטיעון מורכב למעשה מתתי-טיעונים רבים נוספים, אותם נציג להלן:

1. חובת הדיווח תגרום להצפת המערכת מחד גיסא, או לדיווח חסר מאידך גיסא

מבחינה נורמטיבית, הגדרות החוק ודרישותיו שלא תמיד ברורות (כגון: אי בהירות בהגדרת המושגים "התעללות",¹²⁰ "הזנחה" ו"חשד סביר"¹²¹) מובילות למצוקה מקצועית רבה שעלולה לגרום דיווחים מיותרים או חוסר דיווח במקרים מתאימים. כמו־כן, הפחד מענישה מוביל לדיווח מיותר שיעמים ויציק את המערכת,¹²² יוביל לטעויות רבות, לדיווחים שגויים¹²³ ויגרור בזבוז זמן ומשאבים אנושיים וכספיים על חקירות במקום שניתן היה להקצותם למניעה או לטיפול. לפחות בחו"ל נטען כי חובת הדיווח נכשלה ויש לאפשר חקיקה התומכת באפשרויות אחרות מלבד חובת הדיווח.¹²⁴

מבחינה אמפירית, מחקר מהשנים 1999–2000 שערך השוואה בין שני אזורים באוסטרליה שבאחד קיימת חובת דיווח ובשני לא קיימת, מצא כי סך הדיווחים באזור שבו חלה חובת דיווח היה 30,398 (New South Wales) לעומת 2,645 דיווחים באזור שבו לא הייתה קיימת חובת דיווח (Western Australia). ממצאים אלו תומכים בטענה שחובת הדיווח "מציפה" וגורמת לעומס במערכת. בעיקר, נמצא חיזוק לטענה בממצאי המחקר לפיהם לרוב הדיווחים לא נמצאה הוכחה: באזור שבו הייתה קיימת חובת הדיווח, מתוך 30,398 דיווחים רק ב-6,477 חקירות נמצא כי אכן התרחשה התעללות, ומתוכם רק כ-1,629 משפחות קיבלו עזרה.¹²⁵ צוין כי בהקשר הישראלי הנתונים האמפיריים אינם תומכים בכך שכן שיעור דיווחי השווא על התעללות בילדים הינו 2.9% בלבד.¹²⁶

120 Johnson, 2002, לעיל הערה 107, בע' 554–560.

121 Levi, BH., Brown, G. (2005). Reasonable suspicion: a study of Pennsylvania pediatricians regarding child abuse. *Pediatrics*, 116(1), e5–12.

122 פבר, לעיל הערה 27, בע' 347–365.

123 פסח, לעיל הערה 94, בע' 410–420.

124 Berlin, FS., Malin, HM., Dean, S. (1991). Effects of statutes requiring psychiatrists to report suspected sexual abuse of children. *The American Journal of Psychiatry*, 148(4), 449–453 (להלן: "Berlin").

Ainsworth, F. (2002). Mandatory Reporting of Child Abuse and Neglect: Does It Really Make A Difference? *Child & Family Social Work*, 7(1), 57–63.

125 שם, שם.

126 ראו ילדים בישראל שנתון סטטיסטי 2009 בעמ' 560.

2. חובת הדיווח גורמת לשינוי בתפקידם של עובדים סוציאליים מכוח החוק (ואנשי בריאות, טיפול וחינוך בכלל) ממטפלים, מחנכים ומשקמים למענישים ומרעיים מבחינה נורמטיבית, חובת הדיווח שינתה בצורה מהותית את עבודת פקידי הסעד (עובדים סוציאליים על פי חוק בשם הנוכחי) בכך שהסיטה את עבודתם ממתן טיפול ושיקום ומיקדה אותה בעיסוק מסיבי בתחום הפלילי (מעבר מהליך טיפולי להליך פלילי)¹²⁷ וכן הובילה לפלישה דורסנית בפרטיות של משפחות.¹²⁸ נטען כי המשבר במערכת למען הילד הוא תוצר של שגיאה בתכנון – בעיקר, בהצבת חובת הדיווח והחקירה במרכז המערכת ולא התמקדות בבעיה עצמה.¹²⁹ ההתמקדות היא בעיקר באיסוף ראיות ובהכנה לבית המשפט, כאשר תשומת הלב לבטיחותם ולשלומם של הילדים הולכת ופוחתת.¹³⁰

מבחינה אמפירית, מחקרים מצביעים על כך שבעקבות תיקון החוק כמות הדיווחים גדלה באופן ניכר. הפניות והנתונים שהצטברו דרשו כוח אדם נוסף ורב, אך כנגדם לא הוקצו תקנים לפקידי סעד על פי הצרכים. כתוצאה, נוצר מצב שבו כ-50% מעיסוקיהם של פקידי הסעד הוכתבו על-ידי חובת הדיווח – איתור, טיפול ודיווח וכו'. כמו-כן, על אף שמספר פקידי הסעד עלה מ-100 ל-500, לא היה בכך די כדי למלא את הדרישות בהתאם למציאות.¹³¹ לכן, בסופו של דבר, פקידי הסעד עסקו באופן יחסי יותר ב"דיווח" מאשר בטיפול עצמו.

3. חובת הדיווח תגרום להתערבות ופגיעה ביחסי מטפל/איש מקצוע-מטופל¹³²

מבחינה נורמטיבית, באופן פוטנציאלי, חובת הדיווח פוגעת באמון המטופל במטפל ובסודיות הטיפול, שהם חלק מערכי היסוד של ההסכם הטיפולי, דבר המסכן את המשכיות הטיפול והאפקטיביות שלו. מטופלים המודעים לכך שעל המטפלים חלה חובת דיווח אינם יכולים באמת לדבר בפתיחות ובכנות, דבר הפוגם בטיפול וביעילותו.

127 פסח, לעיל הערה 94, בע' 410-420; וראו גם אצל פבר, לעיל הערה 27, בעמ' 351; Geltman, PL., ; Meyers, AF. (1998). Immigration reporting laws: Ethical dilemmas in pediatric practice.

American Journal of Public Health, 88(6), 967-968.

128 פבר, לעיל הערה 27, בע' 347-365; Bensley, לעיל הערה 108, בע' 141-153.

129 מלטון, ג., ב. (2009-2010). חובת הדיווח: מדיניות ללא היגיון. *משפחה במשפט*, 303-316 (להלן:

"מלטון"); Delaronde, S., King, G., Bendel, R., Reece, R. (2000). Opinions among mandated

reporters toward child maltreatment reporting policies. *Child Abuse & Neglect*, 24(7), 901-910

(המאמר מדגיש את הצורך במדיניות אלטרנטיבית שתותאם לפי אנשי המקצוע הרלוונטיים).

130 שם, שם.

131 פבר, לעיל הערה 27, בע' 347-365.

132 פסח, לעיל הערה 94, בע' 410-420.

מבחינה אמפירית. מחקר שנערך באוסטרליה ובדק את החוקים המחייבים דיווח בגין התעללות בילדים, לרבות אזהרה מוקדמת הניתנת לגבי גבולות החיסיון של הטיפול, מצא כי בפועל מומחים רבים בבריאות הנפש אינם מצייתים לחוק. המשמעות הקלינית החשובה שעלתה מן המחקר הצביעה על כך שיש לאפשר למטופלים קבלת מידע שיאפשר להם להתייחס בשיקוליהם למשמעות גבולות החיסיון של הטיפול ולעניין הסודיות.¹³³ בנוסף, מחקר שנערך בארה"ב הראה כי מתוך 65 מקרים טיפוליים שהיו במרכז להדרכת הילד, במיעוט לא מבוטל היחסים הטיפולים הידרדרו כאשר נעשה דיווח על אודות מטופל המצוי בטיפול.¹³⁴

4. הטלת חובת דיווח תיצור מתחים מקצועיים נוספים וקונפליקטים ערכיים בעבודת אנשי הטיפול

בפן הנורמטיבי. אחד המתחים המקצועיים העיקריים מתבטא ברצונו של איש המקצוע להגן על התא המשפחתי ולמנוע פגיעה באוטונומיה ובפרטיות של המשפחה.¹³⁵ חוסר אמון במערך הסוציאלי ובתוכו,¹³⁶ ובינו לבין מערכת אכיפת החוק,¹³⁷ וחוסר רצון להיכנס למעורבות עם מערכות משפטיות,¹³⁸ לרבות

-
- Budai, P. (1996). Mandatory reporting of child abuse: is it in the best interest of the child? *The Australian And New Zealand Journal of Psychiatry*, 30(6), 794–804.
- Watson, H., Levine, M. (1989). Psychotherapy and Mandated Reporting of Child Abuse. *American Journal of Orthopsychiatry*, 59(2), 246–256.
- פבר, לעיל הערה 27, בע' 347–365.
- Grossoehme, DH. (1998). Child abuse reporting: clergy perceptions. *Child Abuse & Neglect*, 22(7), 743–747; Bryant, JK., Baldwin, PA. (2010). School counselors' perceptions of mandatory reporter training and mandatory reporting experiences. *Child Abuse Review*, 19(3), 172–186. ("Bryant" :להלן).
- Borres, Mp., Hagg, A. (2007). Child abuse study among Swedish physician and medical students. *Pediatrics International*, 49(2), 177–182; Flaherty, EG., Sege, R., Binns, HJ., Mattson, CL., Christoffel, KK. (2000). Health care providers' experience reporting child abuse in the primary care setting. Pediatric Practice Research Group. *Archives of Pediatrics & Adolescent Medicine*, 154(5), 489–493.
- Leung, Pw., Wong, WC., Tang, CS., Lee, A. (2011). Attitudes and child abuse reporting behaviours among Hong Kong GPs. *Family Practice*, 28(2), 195–201. ("Leung" :להלן); Newton, Theodore, AD., Runyan, DK. (2006). A survey of pediatricians' attitudes and experiences with court in cases of child maltreatment. *Child Abuse & Neglect*, 30(12), 1353–1363. ("Theodore" :להלן); Thomas, JE., Straffon, L., Inglehart, MR. (2006). Knowledge and professional experiences concerning child abuse: an analysis of provider and student responses. *Pediatric Dental*, 28(5), 438–444; Cairns, AM., Mok, JY., Welbury, RR. (2005). The dental practitioner and child protection in Scotland. *British Dental Journal*, 199(8),

קונפליקט פנימי של בעל המקצוע אם לדווח או לא בשל מורכבות התופעה מקשים על עבודתם של אנשי המקצועות הטיפוליים. יתרה מזו, נמצא כי הסרבול של המערכת המשפטית (לרבות החשש מההליך הפלילי הנלווה לדיווח)¹³⁹ וסרבול המערכת הטיפולית מרתיע את אנשי המקצוע מלקיים את חובת הדיווח.

מבחינה אמפירית. סימוכין למתחים הנוצרים בעבודה יומיומית בשל הטלת חובת הדיווח וחוסר הנכונות לקיים אותה ניתן למצוא לדוגמה במחקר שנערך בהונג קונג בקרב 171 רופאים כלליים. המחקר העלה שרופאים אשר לא דווחו טענו שהדבר יכול לגרום ליותר נזק מאשר תועלת למשפחת הילד. סיבה אחרת לאי הרצון לדווח היתה חוסר הרצון להיכנס למעורבות עם המערכת המשפטית.¹⁴⁰ גם סקר שנערך בקרב 270 רופאי ילדים העלה כי 75% מתוכם חשבו שבית המשפט מזיק וגורם אי נוחות וצער לילדים.¹⁴¹ מחקר אחר שנערך בקרב רופאי ילדים העלה כי חוסר שביעות רצון משירותי ההגנה לילד, דאגה מניתוק הקשר עם הורי הילד והרצון להימנע מהליכים בבית המשפט הם הסיבות להחלטתם של הרופאים שלא לדווח. עוד הודגש, כי חוסר שביעות הרצון של הרופאים מחובת הדיווח על התעללות בילדים היא בעיה בינלאומית.¹⁴²

5. הטלת חובת דיווח תיצור מאגר נתונים לקוי ומוטה, המוביל לפוטנציאל לניצול לרעה ו/או להתפתחות פרקטיקה מפלה נגד משפחות וקורבנות (מקרי משמורת של ילדים; דיור; גירושין והסדרי רכוש, כיסוי ביטוחי משוחד, לא שלם ועם דיווחים כוזבים, false-positive), ויצירת בלבול בקשר לחובת הדיווח באופן כללי¹⁴³

מבחינה נורמטיבית. הטיעון גורס כי הטלת חובת דיווח תביא ליצירת מאגר ידע מוטה שאיננו כולל דיווח על משפחות שאינן באות כלל במגע עם שירותי ההגנה לילד ועם אנשי מקצוע; גם מגע של אנשי המקצוע רק עם אלה שפונים לשירותי ההגנה לילד יוביל בסופו של דבר למצג שווא שלילי או שגוי על היקף

Vulliamy, AP., Sullivan, R. (2000). Reporting child abuse: ("Cairns" 517–520 (להלן: "Cairns");

Ppediatricians' experiences with the child protection system. *Child Abuse & Neglect*, 24(11),

Johnson, CF. (1999). Child abuse as a stressor of pediatricians. ; ("Vulliamy" 1461–1470 (להלן: "Vulliamy")

Pediatric Emergency Care, 15(2), 84–89.

139 פסח, לעיל הערה 94, בע' 410–420.

140 Leung, לעיל הערה 138, בע' 195–201.

141 Theodore, לעיל הערה 138, בע' 1353–1363.

142 Vulliamy, לעיל הערה 138, בע' 1461–1470.

143 לפוטנציאל השימוש לרעה במנגנון חובת הדיווח במסגרת הליכי גירושין ראו לדוגמה אצל פבר, לעיל

הערה 27, בע' 358.

התופעה;¹⁴⁴ זאת ועוד, אנשי מקצוע נוטים לדווח בצורה סטיגמטית על אוכלוסיות חלשות,¹⁴⁵ ואילו על מקרים דומים שאליהם הם נחשפים באוכלוסיות חזקות יותר הם אינם מדווחים. מאגר נתונים המתבסס על דיווחים שגויים שלפעמים אף נובעים מהאשמות שווא, יכול לגרום לעיוות, לפגיעה באלו הזקוקים לטיפול ולפגיעה בהבנת התופעה ובהתמודדות נכונה וראויה עמה.

מבחינה אמפירית. אפשר למצוא כמה מחקרים המדגימים את התופעה: ראשית, במחקר שנערך בוילס בין השנים 1986–1989 וכלל 410 דיווחים שהתקבלו על חשד להתעללות מינית בילדים מבעלי מקצוע בתחום הבריאות, משירותי הרווחה ומהמשטרה, נמצא ש-18% מתוך 153 מקרים שלא הוכחה בהם התעללות, נבעו מהאשמות שווא, כאשר מחצית מהם נבעו משקר בזדון וחלקם באו ממבוגרים המעורבים בסכסוכי משמורת;¹⁴⁶ שנית, במחקר שנערך בקרב 1,260 אנשים (מקבוצות שונות) נמצא כי מרבית ההאשמות בדבר התעללות בילדים שנחקרו בידי הרשות להגנת הילד לא אומתו, וכי חוקי חובת הדיווח בדבר התעללות בילדים עשויים לתרום לדיווחים בלתי הולמים שאינם מבוססים.¹⁴⁷ כמו כן, כפי שהוזכר לעיל בעניין הטיעון על הצפת המערכת, מחקר אוסטרלי מצא כי רק בכ-20% מתוך כלל 30,398 הדיווחים שנעשו במחוז ניו-סאות' וילס בין השנים 1999–2000, נמצאה עדות להתעללות. כלומר, 80% היו נתונים שככל הנראה לא אומתו!

6. הטלת חובת הדיווח רק תיצור ו/או תחמיר מציאות של מחסור בשירותים, במשאבים¹⁴⁸ ובהכשרת אנשי מקצוע¹⁴⁹

מבחינה נורמטיבית. חובת הדיווח לבדה, ללא הכשרה בנושא של אנשי המקצוע¹⁵⁰ מוסמכים ומאומנים הזמינים להגיש סיוע הן לקורבנות האלימות והן

MacMillan, HL., Jamieson, E., Walsh, CA. (2003). Reported contact with child protection services among those reporting child physical and sexual abuse: results from a community survey. *Child Abuse & Neglect*, 27(12), 1397–1408.

McDaniel, M. (2006). In the eye of the beholder: The role of reporters in bringing families to the attention of child protective services. *Children and Youth Services Review*, 28(3), 306–324 (להלן: "McDaniel").

Anthony, G., (1991). False allegations in child sexual abuse: The pattern of referral in an area where reporting is not mandatory. *Children & Society*, 5(2), 111–122.

McDaniel 147, לעיל הערה 145, בע' 306–324.

Bryant 148, לעיל הערה 136, בע' 172–186.

149 פסח, לעיל הערה 94, בע' 410–420.

150 שם, שם.

למתעללים שתלווה במשאבים המתאימים, אין בה די כדי לתת מענה אמיתי לבעיה ולהיקפה. להיפך, היא עלולה להגביר את העומס על מערכת שגם כך היא עניה במשאבים וכורעת תחת נטל המחויבויות הקיים אף ללא חובת דיווח.¹⁵¹ מבחינה אמפירית. ישנם ממצאים אמפיריים התומכים בטענה שחובת הדיווח לבדה מהווה "עלה תאנה" בלבד, ובלי מערכת סיוע משלימה של שירותים זמינים שתכלול מטפלים מוסמכים ומאומנים הזמינים לסיוע, לא תפתר הבעיה.¹⁵² כך לדוגמה, מחקר שנערך בקרב 224 רופאים הראה, כי בדיקת ילד ברמה מסוימת דומה להגרלה בלוטו, כאשר תוצאת הבדיקה תלויה ברופא הבודק אותו. עוד ציינו הרופאים את הבעיות שבהשגת השירותים הזמינים עבור הילד והמשפחה לאחר שהדיווח נעשה וכן את תפקיד הרופאים בדרך הניהול הרבת-תחומית של נושא ההתעללות בילדים.¹⁵³ מחקר נוסף שנערך וכלל שיעור תגובה של 51% מתוך 109 מדינות החברות בארגון הפסיכיאטרי העולמי, קבע כי יש צורך במדיניות משלימה בכדי להקל/לסייע על הגנת הילד שנפגע, לפתח מנגנון שיגן ויתמוך בפסיכיאטריים שמדווחים. הועלה גם הצורך לשפר את ההכשרה הניתנת לפסיכיאטריים, שכן המערכת הקיימת לא נותנת מענה הולם.¹⁵⁴

7. חובת דיווח אחידה מתעלמת מקשיים ביישום הוראות החוק לנוכח המציאות בחברה רבת-תרבותית¹⁵⁵

מבחינה נורמטיבית. הטעון גורס כי קשת התרבויות, המנהגים והעדויות מקשה על הבנתה, הפנמתה ויישומה האחיד והעקבי של חובת הדיווח, כאשר מושגים

151 פבר, לעיל הערה 27, בע' 355.

152 Van Haeringen, AR., Dadds, M., Armstrong, KL. (1998). The child abuse lottery – will the doctor suspect and report? Physician attitudes towards and reporting of suspected child abuse and neglect. *Child Abuse & Neglect*, 22(3), 159–169.

153 שם, שם.

154 Stewart, DE., Venos, E., Ashraf, IJ. (2009). Mental health policies reporting child sexual abuse and physician-patient sexual relationships. *World Psychiatry*, 8(1), 45–48.

155 בנבנישתי, ר., סלוצקי, ח., לוי, ח., לוי, א. (2009). פניות לפקיד סעד והטיפול בהן: סיכום ממצאים לשנת 2008. *מכון חרוב*, 24–1; Ibanez, ES., Borrego, J Jr., Pemberton, JR., Terao, S. (2006). Cultural factors in decision-making about child physical abuse: identifying reporter characteristics influencing reporting tendencies. *Child Abuse & Neglect*, 30(12), 1365–1379 (להלן: "Ibanez"); Ashton, V. (2004). The effect of personal characteristics on reporting child maltreatment. *Child Abuse & Neglect*, 28(9), 985–997; Al-Moosa, A., Al-Shaiji, J., Al-Fadhli, A., Al-Bayed, K., Adib, SM. (2003). Pediatricians' Knowledge, attitudes and experience regarding child maltreatment in Kuwait. *Child Abuse & Neglect*, 27(10), 1161–1178; Markenson, D., Foltin, G., Tunik, M., Cooper, A., Matza-Haughton, H., Olson, L., Treiber, M.

9. חובת הדיווח עלולה להוביל למצב שבו הקורבנות והתוקפים ימנעו מלפנות לטיפול רפואי מההיבט הנורמטיבי. החשש מהשלכות הדיווח על הקורבן, על התוקף ועל שאר בני המשפחה,¹⁶¹ עשוי להביא את הקורבנות לנטוש טיפולים מעצימים, כגון טיפולים פסיכולוגיים, ובמקום לצאת ממעגל האלימות, הם יגררו עמוק יותר לתוכו.

מבחינה אמפירית. תוצאות מחקר שנערך בארה"ב ובחן את השפעת החוקים שנחקקו בתחום בשנים 1964, 1988 ו-1989, הראו שמספר האנשים שהתעללו מינית בילדים ופנו ביוזמתם לקבל טיפול לאחר שנחקק חוק חובת דיווח בשנת 1989, צנח מ-7 מקרים בשנה (73 בתקופה של 10 שנים) לאפס.¹⁶² כלומר, חובת הדיווח הרתיעה מבוגרים מתעללים/תוקפים להגיע לטיפול. בעקיפין הדבר משליך כמובן על הסיכון לפגיעה חוזרת בקורבנות ועל הסיכויים לגלותם ולהעניק להם סיוע מתאים.

10. ייתכן וחובת הדיווח תגרום לשיפור בתחושת הביטחון בטווח הזמן הקצר, אך בטווח הרחוק תחולל נזק רב יותר, ותביא לעלייה באלימות ורצון לנקמה במובן הנורמטיבי. הטיעון גורס כי תוקפים שידווחו עליהם, אפילו אם הדבר נעשה בניגוד לרצונם של הקורבנות, עשויים לשמור טינה כלפי הקורבנות, ולנהוג עמם ביד קשה יותר, ואף לבדדם כדי שלא ישובו ויתלוננו. מההיבט האמפירי. סימוכין לטיעון זה ניתן למצוא בממצאי מחקר שבו נערכו ראיונות ל-30 אנשי טיפול, שדיווחו על מקרה התעללות בילדים בשנה שקדמה למחקר. נמצא כי אנשי הטיפול הביעו חשש כי חובת הדיווח תגרום יותר לנזק מאשר טוב וכי מישוהו עלול להיפגע. כמובן עלה החשש מנזק עתידי נוסף שעלול להיגרם לילדים כתוצאה מהדיווח שאיננו נזק גופני בלבד אלא גם נזק בעל השפעות ארוכות-טווח אחרות.¹⁶³

11. ההגדרה של המושגים בחוק איננה ברורה וגורמת לאי דיווח בשל אי הכרה מספקת של החוק ו/או הבנת החוק וגבולותיו מבחינה נורמטיבית. הטיעון גורס כי בפועל, ההגדרה בחוק של המושג התעללות איננה ברורה דיה ולא ברורה רמת החקירה הנדרשת. הדבר גורם לכך שרבים

Rodriguez, CM. (2002). Professionals' Attitudes and Accuracy on Child Abuse Reporting 161
Decisions in New Zealand. *Journal of Interpersonal Violence*, 17(3), 320-342

Berlin 162, לעיל הערה 124, בע' 449-453.

Anderson 163, לעיל הערה 160, בע' 241-256.

אינם מבינים את משמעות חובת הדיווח. כדי להימנע מדיווח יתר במקרים חסרי בסיס, ומנגד דיווח חסר על מקרים שראוי לדווח עליהם, על החוקים להיות תמציתיים/תכליתיים, מובנים וחייבים להכיל הגדרות המבססות מבחינה רפואית את ההגדרה של התעללות.¹⁶⁴

מבחינה אמפירית. נחיצותה של הגדרה ברורה למושג התעללות עלתה במחקר שנשלח ל-500 פסיכולוגים. במחקר נמצא כי ככל שהיו יותר סימפטומים שהתאימו להגדרה, נעשו יותר דיווחים בפועל, ואף החובה החוקית דורגה כחד משמעית יותר.¹⁶⁵ סקר שנעשה בישראל עבור המועצה הלאומית לשלום הילד חשף כי רק 6% מהציבור יודעים שמי שאיננו מדווח על חשד להתעללות עובר עבירה פלילית, ולרוב הציבור תפיסה שגויה ביחס לתוכן חובת הדיווח.¹⁶⁶

12. למרות קיומה של חובת דיווח, בפועל, חלק מאנשי מקצוע לא מוכנים לדווח ולא מדווחים בפועל

מהפן הנורמטיבי. הטיעון גורס שהטלת חובת דיווח איננה אפקטיבית שכן על-אף המודעות הרבה, חלק מאנשי המקצוע פשוט אינם מדווחים.¹⁶⁷ הדבר קורה בין היתר בשל עמדות וערכים אישיים של הצוותים הרפואיים המשקפים את החברה הישראלית, שיש בה מגוון עמדות אישיות ותרבותיות המשפיעות על תפיסת התופעה ועל הנכונות לדווח עליה.¹⁶⁸

מהפן האמפירי. יש מחקרים המאשרים את תופעת אי הדיווח וכן מצביעים על הסיבות להיעדר שיתוף פעולה מצידם של אנשי המקצוע (יש להדגיש כי חוסר ההיענות לדיווח מתבטאת גם בהיעדר שיתוף פעולה מצידו של הקורבן או הפוגע), בין בשל אי הזדהות עם החוק, ובין מסיבות אחרות. כך לדוגמה, במסגרת מחקר שבו השתתפו 306 רופאי שיניים שמילאו שאלונים, נמצא כי חלק מהסיבות לאי שיתוף הפעולה הן: 11% היו מודאגים מהשפעה שלילית על העבודה שלהם; 34%

164 Johnson, 2002, לעיל הערה 107, בע' 554-560.

165 Thomas, L. C. (2003). *Physical abuse or physical discipline, how do clinicians decide?* 165 Dissertation Abstracts International: Section B: The Sciences and Engineering

166 ראו יעל ברנבסקי (12.2.2009), "רק 6% יודעים שאי דיווח על התעללות – פלילי". ידיעות אחרונות. מדובר בסקר חברת גיאוקרטוגרפיה שנערך עבור המועצה לשלום הילד במדגם מייצג של האוכלוסייה הבוגרת בישראל, וחשף פערי ידע גדולים בציבור הרחב בכל הנוגע למשמעות ולתוכן חובת הדיווח.

167 גולדשטיין, לעיל הערה 156, בע' 243-277.

168 פסח, לעיל הערה 94, בע' 410-420. אכן, יש מחקרים המצביעים כי תוכניות התערבות, הכשרה והוראה מסוגלות לשפר את שיעורי הדיווח. מצד שני, היקף התוכניות הללו הוא לעיתים מוגבל ומידת ההצלחה שלהם תלויה במשתנים רבים.

פחדו מאלימות משפחתית כלפי הילד; 31% חששו מאלימות שתכוון כלפיהם ו-48% חששו מהתדיינות בביהמ"ש.¹⁶⁹ מחקר אחר שנערך בקרב 197 מורים העלה כי הסיבות השכיחות ביותר להיעדר הענות לחוק הינן: הפחד מדיווח לא מדויק; התחושה כי שירותי ההגנה לילד לא עוזרים למשפחות; לא היו סימנים פיזיים/גופניים להתעללות.¹⁷⁰ מחקר אחר שכלל סקר אקראי בקרב 504 אזרחים בווינגטון הראה כי המחסומים השכיחים ביותר בהליכי הדיווח היו: פחד מפעולת תגמול ע"י ההורה המתעלל; פחד מלהחמיר את מצבו של הילד באמצעות הדיווח; וחוסר רצון להפריע לפרטיות המשפחה.¹⁷¹ במילים אחרות, גם כאשר החוק מטיל חובת דיווח, ואפילו במקרים שאנשים מכירים את החוק – עדיין, בגלל קשת של סיבות, הם אינם מדווחים.

13. בהיעדר קבלת משוב ומידע על תוצאות הדיווח חלק מהאנשים לא מדווחים

מהפן הנורמטיבי. הטיעון גורס כי משפטים כגון: "דיווחתי ושום דבר לא קרה", "איני יודע אם בסופו של דבר צדקתי", או "האם הפוגע הועמד לדין?" משקפים את המציאות הקיימת, שבה פקידי הסעד והמשטרה מנועים, מטעמים מקצועיים, משפטיים ומעשיים, מלמסור מידע על החקירה. עניין זה מונע מהמדווח ללמוד ממקרה למקרה ועשוי אף למנוע דיווחים נוספים בעקבות העדר משוב בעבר.¹⁷²

מהפן האמפירי. סקר אנונימי שהופץ בקרב רופאי ילדים בקנדה (מחוז בריטיש קולומביה), העלה כי רופאי הילדים ציינו שבדרך כלל שיש להם ניסיון טוב בעניין הדיווח לשירותי ההגנה לילד. הם הביעו גישה הססנית יותר באשר לפידבק שקיבלו בעקבות הדיווח, והם אף לא היו בטוחים אם הייתה תוצאה חיובית לדיווח שלהם.¹⁷³

169 Cairns, לעיל הערה 138, בע' 517–520.

170 Kenny, MC. (2001). Child abuse reporting: teachers' perceived deterrents. *Child Abuse & Neglect*, 25(1), 81–92.

171 Bensley, לעיל הערה 108, בע' 141–153.

172 פסח, לעיל הערה 94, בע' 410–420; Svevo-Cianci, לעיל הערה 94, בע' 46–55 (במאמר זה יש קריאה לביצוע בחינת האפקטיביות של התערבויות מקצועיות והשפעתן על ילדים). יצוין כי מאז שהדברים שנכתבו על ידי פסח, פותחו טפסי משוב יותר מפורטים המעניקים יותר מידע ביחס לפרטי הטיפול שנעשה בפועל, וזאת במסגרת תוכנית הידועה בשם "תוכנית מגן" (תוכנית שמקימה מוקד לקבלת הדיווחים, לרבות הערכת דפוס ההתערבות). התוכנית פועלת כיום בכ-25 ישובים ברחבי הארץ.

173 Vulliamy, לעיל הערה 138, בע' 1461–1470; Bryant, לעיל הערה 136, בע' 172–186.

פרק ב.2. הטיעונים והדילמות סביב ההצדקה להטלת חובת הדיווח בכל הנוגע לחסרי ישע מבוגרים

בהקשרים רבים, הטיעונים הנורמטיביים והאמפיריים בכל הנוגע לתמיכה או התנגדות להטלת חובת הדיווח על אוכלוסייה בוגרת אך חסרת ישע, מזכירים טיעונים שנסקרו ביחס לקטינים. יחד עם זאת, כפי שיתואר להלן, בדיון על מבוגרים נוספים טיעונים חדשים שלא באו לידי ביטוי בשיח הנוגע לקטינים כגון הטיעונים לפטרנליזם, הפגיעה באוטונומיה, והגילנות, שייסקרו להלן.

בטרם נסקור טיעונים אלה ראוי להבהיר: עולם המבוגרים חסרי הישע כולל תתי-אוכלוסיות מגוונות ושונות. באופן היסטורי, החקיקה בתחום ההגנה על מבוגרים כללה אוכלוסיות של "משוגעים" (lunatics), המכונים היום אנשים עם מוגבלות נפשית; לצד "מפגרים" (idiots), המכונים היום אנשים עם מוגבלות אינטלקטואלית; אליהם הצטרפו מאוחר יותר גם הזקנים (elderly).¹⁷⁴ כל אחת מהאוכלוסיות הללו היא ייחודית ושונה במאפייניה ובתכונותיה. יתרה מכך, בכל אחת מהן יש תתי-קבוצות בעלות מאפיינים מיוחדים (מוגבלויות נפשיות שונות, מוגבלויות אינטלקטואליות שונות, וזקנים בקבוצות גיל שונות). המחקרים האמפיריים והמאמרים הנורמטיביים בתחום חובת הדיווח כלפי מבוגרים ממעטים לעשות אבחנות בתחום. בהכללה גסה ניתן לומר שמכיוון ובפועל מרבית הדיווחים מכוח חוקי חובת הדיווח כלפי מבוגרים חסרי ישע הם על זקנים, הדבר משתקף גם בספרות בתחום, המתמקדת לרוב באוכלוסייה הזקנה דווקא. הספרות בנוגע להיבטים של חובת הדיווח כלפי מבוגרים חסרי ישע אחרים היא מעטה יחסית והטיעונים הנורמטיביים והאמפיריים השתלבו במארג הכולל של הטיעונים שייסקרו להלן.

ב.2.1. טיעונים המצדיקים הטלת חובת דיווח בנוגע להתעללות במבוגרים חסרי ישע¹⁷⁵

1. חובת הדיווח מגבירה את מודעות הציבור לבעיית ההתעללות במבוגרים חסרי ישע¹⁷⁶
הטענה הנורמטיבית. עצם חובת הדיווח מעלה את נושא ההתעללות במבוגרים חסרי ישע לסדר היום הציבורי, ומעודדת שיח בנושא.

174 ראו לעניין זה אצל: Doron, I. (1998). From Lunacy to Incapacity and Beyond. *Health Law Journal in Canada*, 19(4), 97–114.

175 Freed, P. E, Drake, V.K. (1999). Mandatory Reporting of Abuse: Practical, Moral, and Legal Issues for Psychiatric Home Healthcare Nurses. *Issues in Mental Health Nursing*, 20, 423–436 (להלן: "Freed") – כל הטיעונים בעד מועלים במאמר אולם נסתרים, ובסופו של יום, המאמר מבקר את חובת הדיווח.

176 Wiseman, M. (2008). The Role of the Dentist in Recognizing Elder Abuse. *JCDA*, 74(8), 715–720 – במאמר כתוב שהעד חובת הדיווח פוגע במודעות לבעיה, לעומת המודעות לבעיה בקרב ילדים; Freed, לעיל הערה 175, בע' 423–436.

מבחינה אמפירית. קיימים מחקרים סותרים. מחד גיסא, חרף קיומה של חובת דיווח נראה כי המודעות לבעיה ולהיקפה היא נמוכה ביותר. דוגמה לכך ניתן למצוא במחקר שנערך בקנדה בקרב 167 אזרחים בגילים שונים, אשר הצביע על ידע מועט ועל מודעות קטנה בקשר לחקיקה הקיימת לנושא חובת הדיווח.¹⁷⁷ מאידך גיסא, נמצא גם ביסוס לעובדה כי חובת הדיווח מגבירה את מודעות הציבור. במחקר שנערך ביפן ב-1979 רשויות נמצא כי חוק ההתעללות בזקנים היה צעד חשוב במערכות הדיווח והפעילויות להגברת המודעות בקרב ספקי שירותים.¹⁷⁸ ייתכן שניתן ליישב את הסתירה בטענה שביפן, שם עלתה המודעות לגבי ההתעללות בזקנים, חובת הדיווח מצויה בחוק ספציפי לזקנים. יצוין כי נקודת מפתח בזיהוי ובאבחון התעללות בזקנים מצויה אצל הרופאים. ממחקר שנערך בארה"ב בין השנים 1989–1993 עלה שרופאים מדווחים בממוצע רק על 2% מהמקרים שיש בהם חשד להתעללות. לפיכך, הגברת המודעות של רופאים לבעיית ההתעללות בזקנים והגדרות ברורות מה נחשב להתעללות, צפויות להגביר את מספר המקרים המדווחים.¹⁷⁹

2. חובת הדיווח משנה את הגישה החברתית כלפי התעללות במבוגרים ובזקנים חסרי ישע:¹⁸⁰

ברמה הנורמטיבית. הטיעון גורס כי קיומה של חובת הדיווח מכונן ומחדד את ההבנה כי התנהגויות מסוימות כלפי מבוגרים וזקנים חסרי ישע הן פסולות ועל החברה והפרט החי בתוכה לפעול אקטיבית למיגורן. מבחינה אמפירית. נמצא במחקרים, כי החוקים המחילים חובת דיווח נתפסים, בדרך כלל, כאפקטיביים.¹⁸¹ תפיסת החוק כאפקטיבי מעידה על החברה שהיא מכירה בחשיבותו ובנחיצותו של החוק. כמו־כן, ידוע כי ציות לחוק מושפע

Roger-Stieber, K, and Ursel, J.(2009). 'Public Opinion on Mandatory Reporting of Abuse and/ or Neglect of Older Adults in Manitoba, Canada'. *Journal of Elder Abuse & Neglect*, 21(2), 115–140.

Nakanishi, M., Hoshishiba, Y., Iwama, N., Okada, T., Kato E., Takahashi, H. (2009). Impact of the elder abuse prevention and caregiver support law on system development among municipal government in Japan. *Health Policy*, 90 (2–3), 254–261. Epub 2008 Nov 28

Rosenblatt, D.E., Durance, P.W., Cho K.H. (1996). Reporting mistreatment of older adults: The role of physicians. *Journal of American Geriatrics Society*, 44(1), 65–70

Freed, 180, לעיל הערה 175, בע' 423–436.

Bond, J. B., Penner, R. L., Yellen, P..(1995). Perceived effectiveness of Legislation concerning abuse of the elderly: A survey of professionals in Canada and the United States. *Canadian Journal on Aging*, 14(2), 118–135. ("Bond": להלן)

מהזדהות הפרט עם מטרת החוק¹⁸² לפיכך עצם העובדה שהפרטים תופסים את החוק כאפקטיבי מצביעה על הזדהות עם מטרותיו.

3. חובת הדיווח תגביר או תשפר את איסוף המידע, תשפר את הפיקוח והמעקב על הבעיה למטרות מחקר ותשפר את זיהוי מאפייני הבעיה, כגון אבחון המתעללים, הרקע וכו', תוך הצלבת המידע והשוואה עם הבעיה בקרב ילדים¹⁸³

ברמה הנורמטיבית. הטיעון גורס כי יצירת מערך/גוף שאליו מדווחים מחייב ריכוז ותיעוד הנתונים הנוגעים לבעיה, דבר המאפשר עריכת מחקר על בסיס הנתונים הנאספים כדי להכיר את הבעיה, לקבוע את היקף התופעה, ולפתח מדיניות ודרכי התמודדות עמה.

מבחינה אמפירית. מחקר שנערך בשנת 2009 בקרב 49 עובדים בבתי-אבות הראה כי שיפור ההכשרה בנוגע לדיווח על התעללות בקשישים והקמת יחידה נפרדת שתחקור את מקרי ההתעללות יש בה כדי לשפר את הסיכוי שמקרי התעללות בבתי אבות ידווחו.¹⁸⁴ בנוסף, מחקר שעקב אחר 190,005 דיווחים מ-17 מדינות בארה"ב, מצא כי החלטה מנהלתית לפקח על דיווחי התעללות, הובילה לשילוש המקרים שבהם נמצאה התעללות בפועל.¹⁸⁵

4. חובת הדיווח תעורר את הצורך בהקצאת מימון למשאבים מתאימים ובהכשרת אנשי צוות, וטיפול רב תחומי בבעיה¹⁸⁶

ברמה הנורמטיבית. הטיעון גורס כי יתרונה של חובת הדיווח בנושא התקציבי הינו דו-שלבי: ראשית, עצם כינונה של חובת הדיווח בחוק מחייבת, ככל חוק, בדיקה ראשונית של עלות החוק, והפניית משאבים תקציביים להפעלתו, על מנת שלא יהפוך החוק לאות מתה. שנית, חובת הדיווח תוביל להעלאת המודעות לכך שאין די בדיווח לבדו, אלא נדרשים תקציבים להתמודדות עם הבעיה באמצעות צוות רב-תחומי.

מבחינה אמפירית. לא נמצאו מחקרים שבדקו ישירות את הטענה. יחד עם זאת,

182 Tyler, R. T. (1990). *Why People Obey The Law* (Yale University Press) גבול הציות לחוק, גבורות לשמעון אגרנט, 119–127.

183 Freed. לעיל הערה 175, בע' 436–423.

184 McCool, J. Gerald, J. Daly, J. Xu, Y. (2009). Multidisciplinary Reports of Nursing Home Mistreatment. *J Am Med Dir Assoc.*, 10 (3), 174–180 (להלן: "McCool").

185 Jogerst, G., J., Daly, J.M., Brinig, M.F., Dawson, J. D., Schmuck, G.A., Ingram, J.G. (2003). Domestic Elder Abuse and the Law. *American Journal of Public Health*, 93(12), 2131–2136 (להלן: "Jogerst, 2003").

186 Freed. לעיל הערה 175, בע' 436–423.

נמצא כי העדר מימון הוא אכן בעיה רצינית בהתמודדות עם התעללות בזקנים. לדוגמה, ממחקר שנערך בקנטקי ב-39 מועצות תיאום מקומיות בנוגע להתעללות בזקנים, עלה כי היעדר מימון הוא בעיה רצינית בכל המועצות וכדי להבטיח את המשך קיומן של המועצות ולאחד את מאמציהן בצורה טובה יותר, נדרש, בין היתר, מימון עקבי.¹⁸⁷

5. חובת הדיווח תפחית את שיעור האלימות ואת מספר מקרי התעללות

נורמטיבית. הטענה אומרת כי חובת הדיווח תוביל בפועל לירידה במספר מקרי האלימות מאחר וחלק מהמקרים, בעיקר מקרי הגרעין הקשה, ייעלמו מהמפה בשל הידיעה שייחשפו ברבים, וכן שמספר המקרים שאינם מאותרים יפחת ואלו שיאותרו יטופלו.

מבחינה אמפירית. לא נמצאו מחקרים המאמתים את הטענה כי חובת הדיווח מפחיתה באופן כללי את שיעור האלימות. יתרה מזו, ספק אם ניתן בכלל לערוך מחקר כזה, הן בשל הקושי לבודד את הגורמים לירידה באלימות, והן בשל הקושי לאתר בפועל את כלל המקרים, בעיקר בקרב זקנים שנמצא כי אינם נוטים לבקש עזרה.¹⁸⁸ יחד עם זאת, מחקר אמריקאי מצא שיעורים גבוהים משמעותית של חקירות שבאו בעקבות דיווחים על התעללות במדינות שבהן חלה חובת דיווח, ומעקב אחר הדיווחים הראה עלייה של פי שלוש במספר המקרים שבהם אותרה התעללות בפועל.¹⁸⁹ כלומר, חובת הדיווח אכן הובילה לאיתור מקרי התעללות שאחרת לא היו נחשפים. עצם איתור מקרי התעללות בקרב זקנים, שנוטים כאמור להימנע מפנייה לסיוע ומשיתוף בצורך לעזרה, מחזק את הטענה כי בכוחה של חובת הדיווח להפחית את התופעה, ומעצים את הצורך להרחיב את ההכשרה בתוכניות הלימוד בנוגע לאלימות כלפי זקנים. 2.9% מכל מקרי האלימות במשפחה הם התעללות בזקנים, ומדובר, ללא ספק, בקטגוריית משנה משמעותית במסגרת האלימות

Teaster, PB, Wangmo, T. (2010). Kentucky's Local Elder Abuse Coordinating Councils: A Model for other states. *Journal of Elder Abuse & Neglect*, 22(1-2) 191-206

188 לבנשטיין, א', איזיקוביץ, צ., בנד, ט., אנוש, ג. (2009). הסקר הארצי הראשון בתחום התעללות בזקנים והזנחתם, כמסד נתונים וכמנוף לשינוי. *גרונטולוגיה*, כרך ל"ו (2-3) (להלן: "הסקר הארצי הראשון").

189 Jogerst, 2003, לעיל הערה 185, בע' 2131-2136. המאמר מדבר על שיעורים גבוהים משמעותית של חקירות במדינות שבהן חלה חובת דיווח, וכן על כך שמעקב אחר הדיווחים הביא לשילוש המקרים שבהם נמצאה התעללות בפועל.

במשפחה.¹⁹⁰ צורך זה מודגש לאור הממצא לפיו כאשר קורבנות זקנים חיפשו עזרה הם פנו בעיקר אל שירותי הבריאות.¹⁹¹

6. חובת הדיווח תגביר את מודעות הקורבנות לשירותי סיוע ואת היקף השימוש בהם¹⁹²
נורמטיבית, חובת הדיווח תעלה את מודעות הקורבנות לכך שנגרם להם עוול ושמצבם אינו כורח המציאות (NBC¹⁹³). כמו-כן, ברגע שמוטלת חובת הדיווח על איש המקצוע, ייתכן והוא ישוחח עם הקורבן ויבהיר לו את האפשרויות העומדות בפניו לקבלת סיוע, וזאת בדומה לחובת היידוע הקבועה בסעיף 11א לחוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א-1991.
אמפירית, לא מצאנו סימוכין לכך.

7. הטלת חובת הדיווח תגביר את בטחון הקורבנות¹⁹⁴
נורמטיבית, חובת הדיווח תעורר בקורבנות תחושה כי הם אינם לבד במערכה מול התוקפים, והם אינם חייבים לספוג את ההתעללות. חובת הדיווח תגרום לכך שיבינו כי עזרה היא אפשרית, למשל במרכזי סיוע, אנשי מקצוע אליהם אפשר לפנות, ובעיקר שיש מישהו בעולם הדואג להם ושאכפת לו מספיק כדי לדווח על ההתעללות ולהפסיקה.
מבחינה אמפירית. מחקר שנערך בישראל בקרב 558 זקנים מצא כי לאחר התערבויות שונות, שיחות טיפוליות היו הטיפול השכיח ביותר וקרוב לשני שלישים מהקורבנות דיווחו על שיפור במצבם, שהתבטא בעיקר בירידה בתדירות

Cham, G.W., Seow, E. (2000). The pattern of elderly abuse presenting to an emergency department. *Singapore Medical Journal*, 41(12), 571-574; Tilden, V.P., Schmidt, T.A., Limandri, B.J., Chiodo, G.T., Garland, M.J., Loveless, P.A. (1994). Factors that influence Clinicians Assessment and Management of Family. *Violence American Journal of Public Health*, 84(4), 628-633 (להלן: "Tilden").

191 הסקר הארצי הראשון לעיל, הערה 188.

192 Freed, לעיל הערה 175, בע' 423-436.

193 מודל ה-"naming, blaming, claiming" אשר פותח ע"י פלסטינר, אייבל וסאראט גורס כי קיומה של עילת תביעה אינו מציאות "טבעית", אלא תוצר של תהליך ששלביו הם: 1. זיהוי של עוול ומתן שם (naming); 2. ייחוס אשמה לגורם המעוול (blaming); 3. תביעה לסעד בגין העוול (claiming); Felstiner, W. L. F., Abel, R. L., Sarat, A. (1980/81) The emergence and transformation of disputes: Naming, blaming, claiming. *Law and Society Review*, 15 (3/4) p. 631.

194 Jogerst, 2003, לעיל הערה 185, בע' 2131-2136. המאמר מדבר על שיעורים גבוהים משמעותית של חקירות במדינות שבהן חלה חובת דיווח, וכן על כך שמעקב אחר הדיווחים הביא לשילוש המקרים שבהם נמצאה התעללות בפועל.

ההתנהגות הפוגעת ובחזיון יכולת ההתמודדות של הקורבן. בחמישית מהמקרים הופסקה ההתעללות.¹⁹⁵ כלומר, ניתן לטעון כי ההתערבות הטיפולית המעצימה לא הייתה מתרחשת אילולא חובת הדיווח. יחד עם זאת, כמו שנאמר לעיל, קשה מאוד לבודד את הגורמים המביאים ליצירת הקשר הטיפולי, וישנה בעייתיות במציאת קשר ישיר בין חובת הדיווח לביטחון הקורבנות.

8. חובת הדיווח עשויה למנוע את החרפת האלימות¹⁹⁶

נורמטיבית. הטיעון גורס שתוקף שדיווחו עליו בעבר ינהג במתינות בעתיד, ואולי אף יימנע כליל מאלימות בשל הידיעה כי הוא נמצא תחת השגחה. כמו כן, כתוצאה מחובת הדיווח תוקפים ייפנו לטיפול וילמדו להפיג את כעסם בדרכים לא אלימות, או אלימות פחות. אמפירית, לא מצאנו סימוכין לכך.

9. הטלת חובת דיווח תייצר למעשה מנגנון סיוע שיהיה נגיש לקורבנות, ויפחית את המכשולים בדרכם לקבל סיוע ועזרה מתאימים¹⁹⁷

נורמטיבית. הטלת חובת הדיווח מוטלת על אנשי מקצוע הבאים במגע עם הקורבן. האמפתיה שלהם למצבו יוצרת אווירה שמכילה את הקורבן ומקלה עליו את הפנייה לסיוע ללא בירוקרטיה מיותרת. כמו כן, חובת הדיווח תגביר את הצורך במרכזי סיוע שבהם מרוכזים כל הגורמים המסייעים תחת קורת גג אחת, בדומה לקיים בכמה מקלטים לנשים מוכות. אמפירית, לא מצאנו סימוכין לכך.

10. חובת הדיווח תגביר את הסיכוי שהמתעללים יקבלו טיפול מתאים או עונש בהתאם לנסיבות¹⁹⁸

נורמטיבית. עצם כינון חוק כזה בחוק העונשין מחייב דיווחים על מקרים שאחרת לא בהכרח היו מדווחים, אם כתוצאה מחוסר מודעות לפני שנחקק החוק, ואם משום שקודם לא היה חשש מסנקציה. אותם מדווחים ינדעו למערכת, ובעקבות

195 אלון, ש', ברגורמן, א'. (2009). טיפול ומניעת התעללות בזקנים והזנחתם – המקום שבו הידע והפרקטיקה נפגשים. גרונטולוגיה, ל"ו (2-3) (להלן: "אלון, 2009")

196 Jogerst, 2003, לעיל הערה 185, בע' 2131–2136. המאמר מדבר על שיעורים גבוהים משמעותית של חקירות במדינות בהן חלה חובת דיווח, וכן על כך שמעקב אחר הדיווחים הביא לשילוש המקרים שבהם נמצאה התעללות בפועל.

197 Freed, לעיל הערה 175, בע' 423–436.

198 Jogerst, 2003, לעיל הערה 185, בע' 2131–2136.

זאת יחל תהליך טיפולי או עונשי למתעללים. כתוצאה מכך, עולה הסבירות שהמערכת תהיה מודעת לקיומם של תוקפים רבים יותר, אשר קודם לא יכלה לדעת על קיומם, והם יזכו לטיפול או עונש. אמפירית, לא מצאנו סימוכין לכך.

2.2 טיעונים נגד חובת דיווח בנוגע להתעללות במבוגרים ובזקנים חסרי ישע¹⁹⁹

1. חובת הדיווח תגרום להצפת המערכת במקרים איזוטריים מחד גיסא, או לחוסר דיווח מאידך גיסא²⁰⁰

נורמטיבית. הטיעון גורס שבשל מגבלות לשון החוק ודרישותיו שאינן ברורות (כגון: אי בהירות בהגדרות "התעללות", "הזנחה" ו"חשד סביר") והפחד מענישה יגרמו בפועל לדיווח מיותר שיעמיס על המערכת, ויגרור בזבוז זמן ומשאבים על מקרים שלא עבורם נועד החוק מחד גיסא, או לאי דיווח בשל חוסר בהירות מאידך גיסא.

אמפירית. באשר להצפת המערכת, לא נמצא מחקר ספציפי על זקנים, אך כפי שהוזכר לעיל, טענה זו אוששה במחקר אוסטרלי בנוגע להתעללות בילדים. באשר לחוסר דיווח, דורון כץ מצא כי בשל חוסר בהירות בהגדרות "קורבן", "סוג ההתעללות", "המקרים המחייבים דיווח" וקושי בהגדרה מהו "חסר הישע", קיים חוסר דיווח למרות חובת הדיווח בחוק.²⁰¹ כמו-כן, מחקר שנערך בקרב 49 עובדי בתי-אבות העלה את הצורך בהגדרות ברורות יותר של מצבי התעללות.²⁰² כך גם בסקר שנערך בקרב 50 מנהלי מחלקות בריאות הציבור בכל מדינה בארה"ב, שם נמצא כי חלק מהבעיות באשר לדיווח נבעו מחוסר בהירות החוק ומהגדרות שונות של התעללות.²⁰³

2. חובת הדיווח תגרום להתערבות ופגיעה ביחסי מטפל/איש מקצוע-מטופל²⁰⁴

נורמטיבית. הטיעון הוא שחובת הדיווח מגלמת בתוכה פגיעה באמון המטופל במטפל, בסודיות הטיפול, ומסכנת את המשכיות הטיפול ואת האפקטיביות שלו.

199. Freed, לעיל הערה 175, בע' 423–436. מרבית הטיעונים נגד מועלים במאמר.

200. Freed, לעיל הערה 175, בע' 423–436.

201. כץ, ד. (2008). חוסר דיווח על התעללות בזקנים בקרב עובדים סוציאליים. עבודת גמר מחקרית המוגשת כמילוי חלק מהדרישות לקבלת התואר "מוסמך האוניברסיטה", אוניברסיטת חיפה, החוג לגרונטולוגיה (להלן: "כץ, 2008").

202. McCool, לעיל הערה 184, בע' 174–180.

203. Ehrlich, P., Anetzberger, G. (1991). Survey of State Public Health Departments On Procedures For Reporting Elder Abuse. *Public Health Reports*, 106 (2), 151–154 (להלן: "Ehrlich").

204. Freed, לעיל הערה 179, בע' 423–436.

מבחינה אמפירית. שרה אלון מצאה כי ההתערבות החוקית מעוררת בקרב בעלי המקצוע דילמות אתיות ומקצועיות של שמירת סודיות או הפרתה. היא מדגישה את הקושי של העובדים הסוציאליים לפגוע באמונו של המטופל ולסכן את המשכיות הטיפול ואת אפקטיביות הטיפול. כלומר, חובת הדיווח כשלעצמה נתפסת בעיניהם של בעלי המקצוע הטיפולים כגורם מעכב ומקשה.²⁰⁵

3. חובת הדיווח יוצרת מתחים בין המערך הסוציאלי לבין מערכת אכיפת החוק על שלוחותיה, וכן קונפליקט פנימי אצל בעל המקצוע אם לדווח אם לאו²⁰⁶ נורמטיבית. בשל מורכבות התופעה, קיים מתח בשלוש רמות: האחת, האם המקרה עונה להגדרות של הדיווח? שנית, אם כן, האם הדיווח יועיל או יזיק? שלישית, אם המסקנה היא כי הדיווח יועיל, למי יש לדווח? וכיצד לעשות זאת מבחינה פרוצדוראלית?

אמפירית, נמצא כי בדילמה האם לדווח, גובר הרצון של איש המקצוע להגן על התא המשפחתי; כאשר הפוגע הוא בן/בת זוג, לרוב התמודדות המערכת תהיה באמצעי תמיכה, ולא יינקטו צעדים חוקיים.²⁰⁷ כמו כן נמצא כי חוסר האמון של אנשי המקצוע ביכולתה של המשטרה ובכלים העומדים לרשותה גורם להם להירתע מקיום חובת הדיווח.²⁰⁸

4. חובת הדיווח יוצרת מאגר נתונים לקוי, משוחד, לא שלם ועם דיווחים כוזבים (false-positive)²⁰⁹ נורמטיבית. כאמור בטיעון של הצפת המערכת, הפחד מענישה עלול להוביל לדיווחים לא נכונים, או לכל הפחות לא שלמים, אשר ייצרו מצג שווא על היקף התופעה. כמו כן, דיווחים חסרים על אוכלוסיות שאין להם כלל במגע עם אנשי מקצוע שעליהם חלה חובת הדיווח, ייצרו בקרבנות מצג שווא

205 אלון, ש. (2004). כוונת עובדים סוציאליים המטפלים בזקנים להפעיל התערבות חוקית או טיפולית במקרי התעללות בזקנים, דיסרטציה – אוניברסיטת חיפה, בית הספר לעבודה סוציאלית. (להלן: "אלון, 2004")

206 שרה אלון במסגרת חיבורה לקבלת תואר דוקטור מדברת על המחויבות המקצועית של המטפל כלפי המטופל אשר רצונו לשמור על פרטיות וחופש הבחירה של המטופל, והמהווים שיקול מצד העובד הסוציאלי לא להתערב ולדווח מתוך כיבוד רצונו של המטופל. שם, שם; כץ 2008, לעיל הערה 201; Freed, לעיל הערה 175, בע' 423–436.

207 אלון, 2004, לעיל הערה 205.

208 כץ, 2008, לעיל הערה 201.

209 Freed, לעיל הערה 175, בע' 423–436.

שלילי על היקף התופעה. אנשי מקצוע נוטים לדווח בצורה מוטה על אוכלוסיות חלשות, ואילו על מקרים דומים שאליהם הם נחשפים באוכלוסיות חזקות יותר הם אינם מדווחים, וגם בכך יש משום מצג שווא על היקף התופעה. אמפירית. במחקר אמפירי שנערך בארה"ב נמצא כי שיעורי דיווח גבוהים היו קשורים למצב סוציו-אקונומי נמוך של האוכלוסייה הזקנה.²¹⁰ מצב זה, כאמור, גורר מאגר נתונים מוטה ולא משקף כתוצאה מדיווח לא פרופורציונאלי של אנשי מקצוע הבאים במגע בעיקר עם זקנים עניים ובני מיעוטים.²¹¹ מאגר נתונים המתבסס על דיווחים לא מאוזנים אלו, יגרור עיוות בתוצאות המחקרים שיתבססו עליהם, וכתוצאה מכך תהיה פגיעה בהתמודדות נכונה וראויה עם התופעה.²¹²

5. פוטנציאל להתפתחות פרקטיקה של שימוש לרעה בחובת הדיווח²¹³

הטיעון גורס כי במקרה של דליפת מידע ממאגר הדיווחים, עשויה להתפתח פרקטיקה מפלה נגד מי שדווח עליו, אפילו אם הדיווח לא אומת. דהיינו, דליפת מידע על אדם שהתעלל עלולה לגרור סנקציות חברתיות נגדו, כגון הפליה בשכירת דירה, במקום העבודה וכו', וזאת אפילו אם הדיווח לא אומת. כלומר, הטיעון הוא נגד חובת הדיווח מנקודת מבט של חדירה לפרטיות ופגיעה בשם הטוב, ועל בעיה באבטחת מאגרי מידע. באותה המידה, אדם שדיווחו עליו כי התעללו בו עלול לסבול מהפליות דומות במגוון תחומים, לרבות הפליה בכיסוי ביטוחי מחשש להשלכות ההתעללות. עוד שימוש לרעה הוא היווצרות פרקטיקה של בני זוג לאיים בדיווחים שקריים כדי לזכות ביתרונות בבית המשפט ובסכסוכים.

6. הטלת חובת דיווח לא תיתן מענה למחסור בשירותים ובמטפלים מוסמכים ומאומנים הזמינים להגיש סיוע הן לקורבנות האלימות והן למתעללים²¹⁴
נורמטיבית. חובת הדיווח לבדה אין בה די כדי לתת מענה אמיתי לבעיה ולהיקפה. יתרה מזו, חובת הדיווח לבדה מהווה עלה תאנה בלבד, וללא מערכת

210 Wolf, R.S., Li, D. (1999). Factors affecting the rate of elder abuse reporting to a state protective services program. *The Gerontologist*, 39(2), 222-228.

211 Freed, לעיל הערה 175, בע' 423-436.

212 Daniels, R.S., Baumhover, L.A., Clark-Daniels, C.L. (1989). Physicians' Mandatory Reporting of Elder Abuse. *The Gerontologist*, 29(3), 321-327. ("Daniels, 1989").

213 Freed, לעיל הערה 175, בע' 423-436.

214 אלו, 2004, לעיל הערה 205.

סיוע משלימה שתכלול מטפלים מוסמכים ומאומנים הזמינים לסיוע, לא תיפתר הבעיה.²¹⁵

מבחינה אמפירית. מחקר שכלל שלושה תיאורי מקרים והוצג בפני רופאים הצביע על מחסור בשירותים לזקנים כאחת הסיבות להיעדר האפקטיביות של הרופאים בתפקידם לגילוי וטיפול בהתעללות ובהזנחה;²¹⁶ בסקר שנערך בקרב 174 אנשי מקצועות הרפואה בארה"ב ובקנדה, ובדק את אפקטיביות החקיקה נמצא כי הדאגה הגדולה ביותר שלהם היא היעדר משאבים לניהול ושירותים לקשישים המצויים במצב של התעללות.²¹⁷

7. חובת הדיווח הינה ביטוי לגילנות ופוגעת באוטונומיה של הקורבן²¹⁸

נורמטיבית. כאשר מדווחים על הקורבן ללא הסכמתו פוגעים באוטונומיה שלו מעצם העובדה שלא ניתנה לו האפשרות להחליט, וכופים עליו החלטה שאיננה בהכרח תואמת את רצונו. בהתאם, דיווח ללא הסכמת הקורבן על התעללות בזקנים יכול לגרור אפילו נזק רב יותר מתועלת בכך שהוא מעצים את ההבניה החברתית השלילית של הזיקנה (גילנות) ומבטא פטרנליזם פסול. הדיווח גורר את הפקעת האוטונומיה החוקית הנקודתית של הזקנים, והוא עשוי אפילו להסתיים בהפקעת כשירותם החוקית באופן מוחלט. השוואה להתעללות בילדים היא בעייתית, שכן בעוד ילדים הם ממילא בלתי כשירים לפי החוק, זקנים נתפסים ככשירים ועשויים להעדיף לסבול התעללות מאשר לוותר על כשירותם.²¹⁹ אמפירית. לא נמצא מחקר המאשש את הטענה, וספק אם ניתן לערוך מחקר אמפירי שיאשש אותה. יחד עם זאת, מחקר מטה-אנליזה שנערך בקנדה וסקר מאמרים שפורסמו בין ינואר 1980 עד אוקטובר 1992 ב-*CMAJ*, מצא כי עיקר המחקרים שעסקו בהתעללות בזקנים ייחסו חשיבות מרכזית למניעת ההתעללות ולקידום האוטונומיה.²²⁰ רוצה לומר, החשש מפגיעה באוטונומיה ובחזקת הכשירות של הזקנים הוא כה משמעותי, שאף אם אין תמיכה אמפירית בטענה, יש לקחתה במלוא הרצינות.

Daniels, 1989 215 לעיל הערה 220. כפי שהוכח במחקרם, חובת הדיווח לבדה, איננה מועילה.
Dolon, R., Blackely, B.E. (1993). Improving the responses of physicians to elderabuse and neglect: 216
Contributions of a model program. *Journal of Gerontological Social Work*, 19(3-4), 35-47
Bond 217 לעיל הערה 181, בע' 135-118.
Moore, T. & Thompson, V. (1987). Elder abuse: A review of research, programs and policy. 218
The Social Worker, 55, 115-122
Katz, K. D. (1979). Elder abuse. *Journal of Family Law*, 18(4), 695-722 219 (להלן: "Katz").
Periodic health examination, 1994 update: 4. Secondary prevention of elder abuse and mistreat- 220
ment. Canadian Task Force on the Periodic Health Examination, *CMAJ*, 151(10), 1413-1420

8. חובת הדיווח עלולה להחליש את הקורבנות²²¹

נורמטיבית, חובת הדיווח וגם הפגיעה באוטונומיה עלולים לגרום לקורבנות להרגיש מוחלשים אף יותר משהיו בטרם הדיווח, ולחוות השפלה נוספת בנוסף לזו שכרוכה בהתעללות. במילים אחרות, הקורבן הוא כה חלש עד כי אינו מסוגל אף להחליט אם הוא מעוניין בשינוי מצבו, ואם אכן הוא מעוניין בשינוי, באיזו דרך.²²²

אמפירית. גם לטענה זו לא מצאנו גיבוי אמפירי.

9. חובת הדיווח מהווה פגיעה בפרטיות²²³

נורמטיבית. קורבנות רבים אינם מעוניינים להיחשף. תחושת הקורבן כי פרטיותו ואמונו חוללו דווקא בידי איש המקצוע שאמור להגיש לו סיוע ולתמוך בו, עשויה להחליש את הקורבן ולגרום לו לחשוב כי הוא כה חסר אונים עד שאינו מסוגל לדאוג לעצמו, כאמור לעיל.

10. פגיעה בחובת הסודיות²²⁴

בשיח הטיפולי, חובת הסודיות היא מליבת ה"חוזה הטיפולי" בין המטפל והמטופל. פגיעה בחובת הסודיות מערערת את האמון שהוא מאושיות הטיפול ואף עלולה להרע את מצבו של המטופל, כאמור לעיל ולהלן.

11. חובת הדיווח עלולה להוביל למצב שבו הקורבנות ימנעו מלפנות לטיפול רפואי²²⁵

נורמטיבית. בשל החשש מהשלכות הדיווח על הקורבן, על התוקף ועל שאר בני המשפחה, יימנעו קורבנות מלפנות לטיפול רפואי. כמו כן, עשויים הקורבנות לנטוש טיפולים מעצימים, כגון טיפולים פסיכולוגיים, ובמקום לצאת ממעגל האלימות הם יגרו עמוק יותר לתוכו.

מבחינה אמפירית, לא מצאנו מחקר אשר מוכיח באופן ישיר כי קורבנות אכן נמנעים מפנייה לטיפול. תימוכין עקיפיים לטענה אפשר למצוא בחששם של עובדים סוציאליים מפני תוצאות הדיווח. לדוגמה, מחקר שבו השתתפו 449 עובדים סוציאליים שהתבקשו להשיב על שאלונים העלה כי לדעתם שמירה על

221 Freed, לעיל הערה 175, בע' 423–436.

222 Katz, לעיל הערה 219, בע' 695–722.

223 אלון, 2004, לעיל הערה 205.

224 אלון, 2004, לעיל הערה 205; Ehrlich, לעיל הערה 203, בע' 151–154.

225 Freed, לעיל הערה 175, בע' 423–436.

הוראות החוק ע"י גילוי ההתעללות ודיווח למשטרה, עלולה להסלים את המצב ולהחריף את הפגיעה בזקן.²²⁶ בהתחשב בכך שבמקרים רבים אלימות פיזית ומינית משולבות בסוגי התעללויות אחרים, ההשלכות של הימנעות מפניה לטיפול על חיי הזקנים עלולה להיות משמעותית הרבה יותר מאשר באוכלוסיות אחרות.²²⁷

12. ייתכן שחובת הדיווח תגרום לשיפור בתחושת הביטחון של הקורבן לזמן קצר, אך בטווח הרחוק תחולל נזק רב יותר,²²⁸ על ידי עלייה באלומות ורצון לנקמה²²⁹ תוקפים שדווח עליהם, אפילו אם הדבר נעשה שלא בהסכמת הקורבן, עשויים לשמור טינה כלפי הקורבנות, לנהוג עמם ביד קשה יותר, ואף לבודדם כדי שלא ישובו ויתלוננו.

13. חובת הדיווח כשלעצמה לא יוצרת את השינוי החברתי המיוחל וההתמקדות בחובת הדיווח לבדה עשויה להוביל לבזבוז משאבים שנובע מהתמקדות במשפטיזציה של התופעה ולא במניעת התופעה עצמה החברה מתייחסת בסלחנות כלפי טיפול לקוי בזקנים, ואינה מזהה התנהגויות מסוימות כהתעללות, אף שהן עונות להגדרה בפועל.²³⁰ כלומר, במצבים מסוימים החברה רואה את ההתעללות כשיטת טיפול הגיונית ומחויבת המציאות בשל מצבו של הזקן (לדוגמה: קשירת זקן כדי לתת לו אוכל, כאשר הוא מתפרע). יחד עם זאת, המערכת עשויה לבזבוז אנרגיה ומשאבים על טיפול וענישה של "עברייני דיווח", כאשר לא זו הייתה מטרת החוק, ומבלי שהדבר יוביל לשינוי חברתי כלשהו.

14. חובת הדיווח לא תשנה את המציאות של העדר היענות מצד אנשי המקצוע לדיווח בפועל אנשי המקצוע אינם מדווחים,²³¹ בין מכוח העדר הזדהות עם החוק, ובין מסיבות אחרות, כגון, אי הבנת דרישות החוק והגדרותיו.

226 אלון, 2004, לעיל הערה 205.

227 איזיקוביץ, צ., לבנשטיין, א., ויינרשטיין, ט. (2004) סקר התעללות והזנחה של זקנים בישראל. הפקולטה לרווחה ובריאות, אוניברסיטת חיפה.

228 Freed, לעיל הערה 175, בע' 436-423.

229 אלון, 2004, לעיל הערה 205.

230 שם, שם.

231 McCool, לעיל הערה 184, בע' 180-174 ; בע' 180-174 ; Daniels, 1989, לעיל הערה 203, בע' 327-321 ; Ehrlich, לעיל הערה 203, בע' 154-151 ; Tilden, לעיל הערה 190, בע' 633-628.

מבחינה אמפירית. בשאלונים שמילאו 1,521 קלינאים נמצא חוסר אמון והיענות נמוכה לחובות הדיווח שבחוק.²³² כמו-כן, מחקר שנערך בקרב 20 רופאי משפחה ומתמחים ברפואת משפחה העלה כי חרף חוקים המחייבים רופאים לדווח על מקרי התעללות בזקנים, שיעורי הדיווח נמוכים.²³³

15. העדר שיתוף פעולה מצד הקורבן, מצד הפוגע או מצד המשפחות יקשה על השגת ראיות ועל מילוי חובת הדיווח.²³⁴

מבחינה נורמטיבית. במקרים רבים, ללא שיתוף פעולה של מי מהמעורבים אין כל אפשרות בפועל למלא את חובת הדיווח, ובשל קשר השתיקה לא ניתן לסייע ולטפל בבעיה מבחינה מהותית.

מבחינה אמפירית. בסקר שנערך בקרב 50 מנהלי מחלקות בריאות הציבור בכל מדינה בארה"ב נמצא כי חוסר רצון של המשפחות לשתף פעולה²³⁵ הינו מכשול בולט המקשה על מילוי חובת הדיווח. ממצאים דומים עלו מן הסקר הארצי הראשון שנערך בישראל בתחום התעללות בזקנים והזנחתם – זקנים נוטים להימנע מלבקש עזרה.²³⁶ כלומר, ללא שיתוף פעולה של הקורבנות, או של סביבתם הקרובה, ממילא לא ניתן למלא את חובת הדיווח, והיא נשארת בבחינת אות מתה.

16. יש אלטרנטיבות חוקיות טובות יותר מאשר הטלת חובת דיווח

ברמה הנורמטיבית. הספרות הן בתחום הזיקנה והן בתחום זכויות של אנשים עם מוגבלויות מדגישה את הצורך באימוץ מדיניות מעצימה, המאפשרת למבוגרים חסרי ישע לשלוט בחייהם ולהימנע ממצבי התעללות והזנחה מבלי להתערב בחייהם בצורה פטרנליסטית המנציחה סטריאוטיפים של חולשה ותלות.²³⁷ חלופות חוקיות כגון מתן מידע, או שירותי סינגור וסיוע, יכולים להשיג תוצאה טובה יותר ומתייגת פחות מאשר הטלת חובת דיווח.

232 Tilden, לעיל הערה 190, בע' 628–633.

233 Rodriguez, M.A., Wallace, P.S., Woolf, N.H., Mangione, C.M. (2006). Mandatory Reporting of Elder Abuse: Between a Rock and a Hard Place. *Ann. Fam. Med.*, 4(5), 403–409

234 אלון, 2004, לעיל הערה 205.

235 Ehrlich, לעיל הערה 203, בע' 151–154.

236 הסקר הארצי הראשון, לעיל הערה 188.

237 Powers, L. E. and Oswald, M. (2005). *Violence and Abuse Against People With Disabilities: Experiences, Barriers and Prevention Strategies*. Oregon, USA: Center on Self Determination

ברמה האמפירית ניתן למצוא תימוכין לטענה זו במחקר שנעשה בקרב אחיות בישראל, אשר בדק את עמדותיהן ביחס לחובת דיווח לעומת חובת יידוע (חובת מתן מידע) ומצא כי קיימת העדפה למדיניות השנייה על פני הראשונה.²³⁸

238 ראו טליה מרנין (2011). גורמים המשפיעים על נכונות אחיות הקהילה להפעיל התערבות חוקית: השוואה בין חובת הדיווח וחובת הידוע במקרים של התעללות בזקנים בתוך המשפחה. עבודת תזה לתואר שני בגרונטולוגיה, אוניברסיטת חיפה.

פרק ג': סיכום והמלצות

בטרם נסכם את ממצאי הסקירה, ראוי להצביע על הקשיים שנתקלנו במהלך הכנתה. למרות שחלפו יותר מ-20 שנים מאז חקיקת התיקון לחוק שהטיל את חובת הדיווח, היקף המחקר האמפירי בישראל הבוחן ומעריך את השפעת החוק ו/או את מידת השינוי החברתי והמקצועי שהביא בעקבותיו, במיוחד בכל הנוגע לבגירים, הוא מצומצם. יתרה מכך, היקף איסוף המידע ביחס להיקף הדיווחים, ביחס לנתוני רקע הנוגעים למדווחים ולמדווחים, וחשוב מכל – ביחס לתוצאה של הליך ההתערבות בעקבות הדיווח, הוא חלקי ולעיתים קשה להשגה ולמעשה אינו מרוכז בצורה מסודרת בשום רשות ציבורית. זאת ועוד, כאשר מנסים להרחיב את זווית המבט וללמוד על המתרחש בעולם הרחב, נכנסים לזירה מורכבת שכן ההגדרות במסגרת חובת הדיווח משתנות ממדינה למדינה, המידע שנאסף בכל מחקר ומחקר שונה, ובמרבית המקרים אין דרך להצליבו. בכל מחקר יש גם גורמים נוספים שקשה לבדדם.

במקרים רבים, הממצאים האמפיריים אינם מאפשרים להסיק מסקנות חד משמעיות ביחס למידת ההשפעה הישירה של עצם הטלת חובת הדיווח על המציאות בתחום ההתעללות וההזנחה של קטינים ומבוגרים חסרי ישע או על קשר סיבתי בין הממצאים האמפיריים השונים לבין החקיקה. לדוגמה, אף שקיימים מחקרים אשר מוכיחים כי מספר הדיווחים עלה בעקבות חקיקת חובת דיווח, לפחות בנוגע לילדים, ממצאים אלה אינם שוללים בהכרח את האפשרות כי חלופות חקיקתיות לא היו משיגות תוצאות דומות. יתרה מכך, עלייה בדיווחים איננה מעידה על ירידה בהתעללות בפועל, או על עלייה במקרי ההתעללות, ולא ניתן ללמוד ממנה בהכרח כי אכן התפיסות החברתיות בתחום השתנו או שההתמודדות עם התופעה והטיפול בקורבנותיה אכן השתפרו.

מפתיע היה לגלות במסגרת סקירה זו כי למרות קיומם של מאות מאמרים בנושא ושל עשרות מחקרים אמפיריים המתייחסים במישרין לסוגיית חובת הדיווח, אין מחקר הערכה שהתיימר או ניסה להעריך באופן ישיר את מידת ההשפעה של הטלת חובת דיווח על צמצום היקף תופעת ההתעללות בקטינים ומבוגרים חסרי ישע, על שיפור המענה החברתי הניתן לקורבנות התופעה בעקבות הדיווח או אפילו על שינוי בעמדות הציבור בנושא. ייתכן שהמורכבות המתודולוגית איננה מאפשרת מחקר כזה; ייתכן שמספר המשתנים המעורבים גדול מדי; ייתכן שהמציאות לא מאפשרת להשוות בצורה מדויקת את המצב "לפני" ו"אחרי". תהא הסיבה אשר תהא, סקירה זו מצאה כי מבחינה אמפירית, אין בנמצא תשתית מספקת – לא בארץ ולא בעולם – המאפשרת לתת נכון להיום תשובה חד משמעית וברורה ביחס

למידת ההשפעה הכוללת שיש להטלת חובת דיווח על מכלול ההיבטים הקשורים לתופעה.

מלבד המגבלות שתוארו לעיל, ראוי להדגיש את העובדה שהמסמך גם מוגבל בהיקף הנושאים שנסקרו בו. יש לזכור כי חובת הדיווח כפי שעוצבה במדינת ישראל מעוררת שורה ארוכה של שאלות קונקרטיות וספציפיות שראויות למחקר בפני עצמן. לדוגמה ההסדרה החוקית של "ועדות הפטור", משמעותן, ההשלכות של פעילותן ודפוס פעילותן, היא כר נרחב למחקר ספציפי שכמעט לא נדון בנייר זה; דוגמה נוספת, ההיבטים הייחודיים של הטלת חובת דיווח על נשים עם מוגבלויות בהקשר של סקסיזם או פמיניזם, שגם הם לא נדונו במסמך זה. אפשר להמשיך לתאר שורה ארוכה של נושאים נקודתיים הראויים להתייחסות ולמחקר שלא זכו לסקירה מעמיקה. העדר ההתייחסות לא היתה בשל חוסר מודעות לקיומם של נושאים אלה, אלא בשל העדר נתונים אמפיריים ומיעוט המחקרים בתחום, כל זאת לצד הרצון שלא לסטות ממה שנראה לנו כמוקד של נייר עמדה זה.

לאור המגבלות דלעיל, ניסינו לסכם דוח זה בכמה נקודות מרכזיות אשר לדעתנו הן תקפות ומבוססות על יסוד תשתית הידע הקיימת, ועל יסוד נימוקים נורמטיביים שיפורטו להלן:

א. יש הצטברות של ראיות המצביעות, לפחות לכאורה, שבתחום ההתעללות בקטינים, חקיקת חובת הדיווח הצליחה לחולל שינוי בהיקף הדיווח, במודעות הציבורית-מקצועית לתופעה, ואף שימשה זרז לפיתוח שירותים ותוכניות חברתיות בתחום שלא היו קיימות לפני חקיקה זו. הגם שאין ראיות דומות בתחום ההתעללות במבוגרים חסרי ישע, בשנים האחרונות אפשר לזהות מגמה של ניסיון למנף את חובת הדיווח בתחום זה, בדומה לדפוס שנעשה בעבר בתחום הקטינים.

יחד עם זאת, אין עדיין תשתית אמפירית מספקת המאפשרת הערכה חד-משמעית ביחס להשפעה שהיתה להוספת חובת דיווח בספר החוקים הישראלי על המציאות החברתית בתחום תופעת ההתעללות בקטינים ומבוגרים חסרי ישע, או ביחס לאפקטיביות של ההתמודדות החברתית עם התופעה, מיגורה, או אפקטיביות הטיפול בקורבנותיה. אין גם תשתית אמפירית מספקת בכדי להשוות את חובת הדיווח ביחס לחלופות חקיקתיות אחרות.

התמונה הכוללת המצטיירת מאיסוף הנתונים הנרחב שבוצע במסגרת מחקר זה מצביעה על כך שבתחום ההתעללות בילדים, חקיקת חובת הדיווח במדינת ישראל חוללה שינוי חברתי ומקצועי בתחום: יש נתונים אמפיריים על גידול דרמטי בהיקף הדיווחים לאחר חקיקת החוק; יש נתונים שרופאי ילדים בישראל מדווחים בפועל על מקרים של התעללות והזנחה בקטינים; ויש עדויות של אנשי מפתח בתחום

המעידים באופן אישי ומתוך מעורבות ארוכת שנים בשטח, כי חובת הדיווח הצליחה לחולל שינוי בכל הנוגע לשבירת קשר השתיקה והעברתה לטיפול המוסמך בידי הרשויות. יתרה מכך, אנשי מפתח אלה טוענים גם כי חקיקת חובת הדיווח היוותה "טריגר" לפיתוח שירותים, תוכניות, וחקיקה חדשה שנבעה מהצרכים החדשים שנוצרו בעקבות העלייה במספר הדיווחים, מהחשיפה ומהתמודדות עם המידע והנתונים החדשים שהתקבלו. הגם שבתחום הזיקנה אין עדיין נתונים דומים, אנשי מפתח מתארים כיצד בשנים האחרונות, נעשה ניסיון למנף את חובת הדיווח כדי לחולל שינוי חברתי ומקצועי בתחום זה, בדומה לזה שהתחולל בתחום ההתעללות בקטינים.

לצד נתונים אלה יש לזכור כי בארץ וגם בעולם נשמעת ביקורת על המחיר החברתי והמקצועי שהטלת חובת הדיווח ככלי מדיניות גובה (הביקורת נסקרה בהרחבה בחלק הקודם). גם הממצאים החיוביים בישראל שתוארו לעיל, אינם מעידים בהכרח כי חלופה חקיקתית אחרת (כגון דיווח וולונטרי המקנה חסינות וסודיות, קמפיין ציבורי וחינוכי רב עוצמה, או הטלת חובת יידוע בשונה מחובת דיווח) לא הייתה משיגה לאורך זמן תוצאות דומות, הן בעלייה במספר הדיווחים והן בשינוי המודעות והתפיסה החברתית. יתרה מכך, הממצאים שתוארו לעיל בהקשר הישראלי אינם מצביעים בהכרח על צמצום תופעת ההתעללות בקטינים, על שיפור בטיפול הניתן בקטינים קורבנות ההתעללות, על שינוי בעמדות הציבור ואנשי המקצוע ביחס לחובת דיווח לעומת חלופות מדיניות אחרות, או על המשך הצורך בהטלת חובת דיווח במציאות הנוכחית, יותר מעשרים שנים מאז נחקק החוק. התמונה הנורמטיבית בארץ ובעולם מצביעה על חילוקי דעות נורמטיביים ואמפיריים עמוקים ביחס למידת ההצדקה של הטלת חובת דיווח והמחיר המקצועי והחברתי הכרוך בה. לפיכך, גם אם קיימת הסכמה בקרב אנשי מפתח בישראל המעורבים בתחום כי, לפחות בתחום הקטינים, חובת הדיווח הצליחה לחולל מפנה מהותי, אין הדבר מוביל בהכרח למסקנה כי זוהי המדיניות הנכונה ביותר או כי לא ראוי לבחון אותה מחדש.

ב. הצורך באיסוף נתונים פורמלי מסודר, ממוחשב ונגיש ביחס להפעלת חובת הדיווח

לצד המורכבות של ניתוח התשתית האמפירית הקיימת ביחס להשלכות הרחבות של הטלת חובת הדיווח על המציאות בתחום, גם לפי הספרות בנושא וגם מאיסוף הנתונים למחקר זה, אין במקרים רבים מספיק נתונים מסודרים, רשמיים, ארציים ומקיפים על מספר הדיווחים, תכניהם ותוצאותיהם (והדברים נכונים במיוחד בתחום חסרי הישע המבוגרים בישראל). במילים אחרות, אין מאגר נתונים מסודר,

פומבי ואחיד, ואין גוף ממשלתי-ציבורי שנטל על עצמו לאסוף, לרכז, ולממן את מכלול איסוף הנתונים הנובעים מחובת הדיווח.

על רקע זה, אין ספק שחשוב לאסוף נתונים אמפיריים על מנת שניתן יהיה להעריך לא רק את מידת ההשפעה של החקיקה על המציאות, אלא להבין את המציאות והתופעה הכרוכה בה. בפועל, הופתענו לגלות עד כמה אין בנמצא בהקשר הישראלי (בעיקר בתחום המבוגרים חסרי הישע), באופן זמין ונגיש, תשתית נתונים בכל הנוגע לחובת הדיווח: כמה דיווחים יש? למי מדווחים? מי מדווח? על מה מדווחים? מה המגמות השונות בתחום? מדובר על איסוף נתונים בסיסי ואלמנטרי, שהיקפו בישראל מוגבל (ולמעשה גם בכמה ממדינות אחרות בעולם). בתחום זה גם קיים פער ניכר בין היקף איסוף הנתונים בכל הנוגע לילדים לעומת היקף איסוף הנתונים בכל הנוגע למבוגרים וזקנים חסרי ישע. בעוד שאצל הראשונים יש פעילות מבורכת של ארגונים דוגמת המועצה הלאומית לשלום הילד או עמותת חרוב, אין כמעט פעילות דומה בתחום המבוגרים חסרי הישע.

בהקשר זה מומלץ ליצור מאגר מידע ממוחשב מרכזי,²³⁹ ערוצי דיווח נגישים וזמינים, תקשורת בין-מקצועית יעילה, אמצעי איתור ועדכון ארציים וכוח אדם ומשאבים זמינים²⁴⁰ שירכזו פניות לביהמ"ש ופסיקות בקשר להתעללות בילדים ובמבוגרים כאחד. הדבר יאפשר מעקב אחר המידע²⁴¹ הקשור להתעללות בילדים קטינים ובחסרי ישע, ולהתאים את החקיקה, הנהלים והמדיניות הציבורית הנדרשת לאור התפתחות הפרקטיקה. חשוב בהקשר זה להדגיש את שיתוף הפעולה הבינמשרדי ובינארגוני המחויב בנסיבות העניין.

ג. הצורך בעידוד, בקידום ובמימון מחקרים להערכת ההשלכות של הטלת חובת דיווח

מסקירת מחקרים בעולם עולה כי נעשו מחקרים אמפיריים לא מעטים בתחום. בארץ, לעומת זאת, מספר המחקרים קטן למדי. כאשר בוחנים את תוכן המחקרים, גם בארץ וגם בעולם, ביחס לשאלות המחקר המתעוררות על רקע הערכת השפעתה של הטלת חובת הדיווח, מסתבר כי היקף הידע הוא למעשה מצומצם למדי, ואינו

239 פסח, לעיל הערה 94, בע' 410-420; קרני, לעיל הערה 94, בע' 420-430; Schnitzer, PG., Slusher, P. Van Tuinen, M. (2004). Child maltreatment in Missouri: combining data for public health surveillance. *American Journal of Preventive Medicine*, 27(5), 379-384.

240 קרני, לעיל הערה 94, בע' 420-430.

241 Oral, R., Blum, KL., Johnson, C. (2003). Fractures in young children: are physicians in the emergency department and orthopedic clinics adequately screening for possible abuse? *Pediatric Emergency Care*, 19(3), 148-153.

נותן מענה אמיתי לשאלה בדבר משמעותה של חובת הדיווח והשלכותיה ביחס למיגור תופעת ההתעללות או שיפור דרכי ההתמודדות עימה. על רקע זה גם ההמלצה הבאה נראית טריוויאלית לכאורה: יש להקצות משאבים, לתמרץ ולעודד ביצוע מחקרים אמפיריים כדי להבין את השלכות החקיקה, ועד כמה היא משיגה את יעדיה בהקשרים חברתיים ומקצועיים. הדברים נכונים במיוחד בכל הנוגע לאוכלוסיית חסרי הישע המבוגרים, שלגביה אין כמעט בנמצא תשתית מחקרית המנסה לתאר, לנתח, להסביר ולהמשיג את משמעות הטלת חובת הדיווח ביחס לתופעת ההתעללות וההזנחה של מבוגרים בישראל. גם המחקר בתחום הקטינים מוגבל עדיין בהיקפו ועוסק בסוגיות צרות בנושא.

חשוב להדגיש, גם כאשר מתבוננים על הנעשה בארצות אחרות, שם יש מידע אמפירי רב בהרבה מאשר בישראל, טיב המידע במקרים רבים איננו מספק ואינו עונה תמיד את השאלות הנכונות והנדרשות. יש צורך במחקר טוב יותר, תוך מעקב לאורך תקופה, שיאפשר לבחון את השפעת חובת הדיווח בצורה נכונה ומדויקת. לבסוף, אנו סבורים כי יש מקום לעודד ולממן מחקרים נוספים כדי לבחון באופן ממוקד את מקומה של החובה החוקית לדווח בשיקוליהם של אנשים שונים אם לדווח או לא, לצד מחקרים "תכליתיים" יותר שיאפשרו למורים, לאנשי חינוך, לרופאים ולאנשי צוות טיפולי המצויים ב"חזית" העשייה החברתית, לזהות סימנים להתעללות²⁴² ולהבין את המחסומים בדיווח על חשד להתעללות. יש מקום לעצב תוכניות הכשרה ספציפיות²⁴³ לעובדים סוציאליים, למורים, לאנשי חינוך, לאחיות, לרופאים ולאנשי מקצוע בתחום הטיפול והבריאות כדי שיוכלו להבחין בין התעללות לבין שינויים פיזיולוגיים, לרבות התעללות בתתי קבוצות ייחודיות כגון ילדים עם מוגבלויות או מבוגרים וזקנים המזניחים את עצמם.²⁴⁴

242 Bryant, לעיל הערה 136, בע' 172–186.

243 Aggarwa, K., Dalwai, S., Galagali, P., Mishra, D., Prasad, C., Thadhani, A., Child Rights And Protection Program (CRPP) of Indian Academy of Pediatrics (IAP) (2010). Recommendations on recognition and response to child abuse and neglect in the Indian setting. *Indian Pediatrics*, Gunn, VL., Hickson, GB., Cooper, WO. ; 520–517, בע' 142, לעיל הערה 142, Cairns ; 47(6), 493–504 (2005). Factors affecting pediatricians' reporting of suspected child maltreatment. *Ambulatory* Benger, JR., Pearce, ; 265–253, בע' 97, לעיל הערה 97, Boehm & Itzhaky ; *Pediatrics*, 5(2), 96–101 V. (2002). Simple intervention to improve detection of child abuse in emergency departments. *British Medical Journal*, 324(7340), 780–782.

244 Kvam, MH. (2000). Is sexual abuse of children with disabilities disclosed? A retrospective analysis of child disability and the likelihood of sexual abuse among those attending Norwegian hospitals. *Child Abuse & Neglect*, 24(8), 1073–1084.

ד. הצורך בהבהרה והאחזקה של פרשנות מושגי היסוד הקשורים לחובת הדיווח
 כפי שתואר לעיל, יש תשתית נורמטיבית ואמפירית רחבה המבססת את הטענה שאחת הבעיות הבסיסיות ביישום חובת הדיווח היא חוסר הבהירות וקשיי ההבנה של משמעות מושגי היסוד הקבועים בחוק. ברור מממצאים אלה שיש צורך בהגדרות ברורות יותר לנושא ההתעללות,²⁴⁵ מה נחשב חשד סביר להתעללות ומה מצדיק פנייה לרשויות, לרבות שקילה מחדש של שימוש במושג "החשד הסביר". כך גם נדרשים הגדרה ברורה של סוגי ההתעללות השונים²⁴⁶ המצדיקים דיווח, ומסירת מידע לגבי ההליכים הנדרשים כדי למלא אחר חובת הדיווח.²⁴⁷

חשוב לציין כי בשנים האחרונות נעשו צעדים חשובים ורציניים בתחום זה בישראל כדי להבהיר מושגים אלה, ואף יצאו לאור כמה פרסומים חדשים בנדון. יחד עם זאת, עדיין אנשי מקצוע רבים בשדה שרויים בעמימות מסויימת, ולא תמיד יש בידיהם כלים נגישים המאפשרים להם לקבל תשובה בהירה ומהירה לשאלה האם נסיבות המקרה שהוא עומד בפניו עונות על אמות המידה הקבועות בחוק ביחס לצורך להפעיל את חובת הדיווח.²⁴⁸ יש לבחון גם את האפשרות להתמודד עם מצב של חוסר בהירות והתלבטויות ביחס למשמעות מושגי היסוד בחוק בעניין התעללות, באמצעות הקמת קווי חירום בכל רשות או קו חירום ארצי נגיש וזמין, שייתן מענה לאנשי מקצוע ולאזרחים על שאלות מסוג זה.

דגש מיוחד יש ליתן לשיתוף פעולה בין-משרדי. אנשי מקצוע הכפופים למשרדים שונים (רווחה, בריאות, חינוך, משטרה, ואח"י) לא תמיד פועלים תחת אותם נהלים או אותן מסגרות נורמטיביות. האחדה והרמוניזציה של פעילות המשרדים השונים בתחום חובת הדיווח היא חשובה ומהותית על רקע עמימות המושגים החוקיים. התפתחות חשובה וטובה בהקשר זה אפשר למצוא בהקמתה ובפעילותה של הוועדה הבין-משרדית והבין-ארגונית בתחום ההתעללות בזקנים, בראשותה של סגנית

245 McCool, לעיל הערה 184, בעמ' 174-180; Wagenaar, DB., Rosenbaum, R., Page, C., Herman, S. (2010). Primary care physicians and elder abuse: Current attitudes and practices. *J. Am. Osteopath. Assoc.*, 110(12), 703-711.

246 Daly, J. M., Jogerst, G.J.(2007). Nursing Home Statutes: Mistreatment Definitions. *Journal of Elder Abuse & Neglect*, 18(1), 19-39.

247 כך 2008, לעיל הערה 201.

248 בסמוך לסיום הכנת נייר זה יצא לאור מסמך חדש המנסה להציג הגדרה ופרשנות אחידה ובהירה של המסגרת החוקית של חובת הדיווח בישראל בכל הנוגע למבוגרים וזקנים חסרי ישע. מדובר במסמך רציני וחשוב, ובמידה ויושם ויוטמע בעתיד ייתכן ויסייע רבות בתחום זה. ראו: דרורה נחמני-רוט, רינת וייגלר, שרה אלון, ופאני יוז. (2011). **מיהו "חסר ישע"? המלצות ועדת ההיגוי הבין-משרדית לעניין הגדרת האדם הזקן כ"חסר ישע"**. ירושלים: אשל.

מנהלת השירות לזקן עו"ס פאני יוז. שיטת הפעולה הרבת-חומית והבין-ארגונית, המאפשרת דיון אינטרדיסציפלינרי סביב דילמות של חובת הדיווח הינה שיטה מקצועית ויעילה לפתרון בעיות בתחום זה.²⁴⁹

ה. הצורך בחינוך, בהכשרה מקצועית, בהעלאת מודעות וב"שינוי תפיסתי" בכל הנוגע לחובת הדיווח, למשמעותה, לתוכנה ולגבולותיה הן לציבור הרחב והן לאנשי מקצוע הניסיון המעשי והמחקר האקדמי מצביעים על כך שבמקרים רבים לא די בקיומם של חוקים או נורמות משפטיות לשם השגת המטרות החברתיות שבבסיסן. ללא מערך חינוך,²⁵⁰ הסברה והטמעה לקידום ידע ופיתוח מיומנויות, שייקבע בחוק (או בתקנות או בחוזר מנכ"ל, כשהמטרה העיקרית היא שהנושא יהיה חלק מתכנית הלימודים),²⁵¹ החוק עלול להיות אות מתה. אנשי מקצוע רבים עדיין אינם מודעים לחלקים השונים בחוק העונשין המתייחסים לפגיעה בחסרי ישע ולחובת הדיווח הנדרשת על-פי החוק, וזאת בארבעה מישורים עיקריים:

1. אנשי המקצוע מהתחום החינוכי והטיפול. יש לעסוק בהעלאת המודעות לנושא באמצעות הכשרה והסברה בקרב אנשי המקצוע החינוכיים והטיפוליים הנמצאים ב"חזית" החשיפה לתופעה (כגון מורים, מחנכים, רופאי ילדים, רופאי חדר מיון,

249 מדובר בוועדה בין-משרדית ובין-ארגונית בראשות הגב' פאני יוז, סגנית מנהלת השירות לזקן ועו"ס ראשית לחוק ההגנה על חוסים. במסגרת תפקידה נפגשת הגב' יוז מעת לעת עם גופים שונים כדי לשתף במידע רלוונטי. בין הגופים משרד הרווחה, משרד הבריאות והמשטרה, וכן ארגונים מרכזיים כגון קופות החולים, נציגי עמותות לזקנים, וארגוני זכויות כמו "יד ריבה". הפורמט של ועדות בין מקצועיות ורב תחומיות הוא פורמט מוכר ומוכח לפתרון ראוי של דילמות מקצועיות בתחום ההתעללות בזקנים.

Luna, Gl., Ferreira, RC., Vieira, LJ. (2010). Mandatory reporting of child abuse by 250 professionals of Family Health Teams. *Ciencia & Saude Coletiva*, 15(2), 481-491; Feng, JY., Huang, Ty., Wang, CJ. (2010). Kindergarten teachers' experience with reporting child abuse in ;56-45 בע' Svevo-Cianci ;Taiwan. *Child Abuse & Neglect*, 34(2), 124-128 Kenny, MC. (2007). Web-based training in child maltreatment for future mandate reporters. *Child Abuse & Neglect*, 31(6), 671-678 ראו עוד לעניין העדר ההכשרה והחינוך בתחום אצל בנבנישתי וידוב, בעמ' 7.

Ben Yehuda, Y., Attar-Schwartz, S., Ziv, A., Jedwab, M., ;420-410 בע' 251 פסח, לעיל הערה 94, לעיל הערה 94, Benbenishty, R. (2010). Child abuse and Neglect: reporting by health professionals and their need for training. *Israel Medical Association*, 12(10), 598-602; Eisbach, SS., Driessnack, M. (2010). Am I sure I want to go down this road? Hesitations in the reporting of child maltreatment by nurses. *Journal specialists pediatric Nursing*, 15(4), 317-323; Uldum, B., Christensen, HN., Welbury, R., Poulsen, S. (2010). Danish Dentists' and dental Hygienists' knowledge of and experience with suspicion of child abuse or neglect. *International Journal Paediatric Dentistry*, 20(5), 361-365.

אחיות, ומטפלים דומים).²⁵² יש גם לעסוק בחינוך לשוני התרבותי, בהבדלים תרבותיים ובתפיסת ערכי המשפחה, תפיסה המכילה מושגי תרבות.²⁵³ אין די בפעילות "חד פעמית" אלא יש חשיבות לתהליך מתמשך ושיטתי של עדכון הידע וחיזוק המודעות.

2. **הציבור הרחב.** יש לפעול להעלאת מודעות הציבור²⁵⁴ ולהתמיד בחשיפת הנושא לציבור,²⁵⁵ לסיטואציות שונות של התעללות ולסימפטומים של התופעה. יש צורך להעלות את המודעות לסיטואציות של התעללות²⁵⁶ באמצעות הכשרה, לרבות ההבנה כי הסיכון להתעללות בילדים קיים בכל חלקי האוכלוסייה, ובכל הרבדים התרבותיים והסוציו-אקונומיים שלה.²⁵⁷ גם כאן, לא ניתן להסתפק בפעילויות חד פעמיות אלא יש צורך בפעילות ציבורית מתמשכת ועקבית.

3. **בעניין תופעת הגילנות.** אחת התופעות החברתיות הפוגמות ביכולתם של אנשי מקצוע לקבל החלטות ניטרליות ואובייקטיביות בתחום חובת הדיווח היא תופעת הגילנות. ההבניה החברתית השלילית והסטריאוטיפית הן ביחס לילדים והן ביחס לזקנים אך ורק בשל גילם, יוצרת במקרים רבים הטיה בדפוס קבלת ההחלטות. חינוך ומודעות לתופעה יכולים לשפר את הליכי קבלת ההחלטות בתחום.²⁵⁸

4. **משפטיים.** מומלץ להעלות את המודעות של אנשי מקצוע מתחום המשפט לתופעת ההתעללות בקטינים וחסרי ישע אחרים, על-ידי שילוב הנושא בהכשרתם, בהעשרתם המקצועית ותוך שיתוף פעולה מחקרי עם מומחים מתחומים אחרים שחלה עליהם חובת הדיווח, בפרט מומחים מתחום הרפואה והמקצועות הטיפוליים. יועצים משפטיים נמצאים הרבה ב"צמתי החלטה" חשובים, והעדר הידע שלהם בתחום זה מהווה לעיתים חסם בקידום הנושא.

Adams, Bl. (2005). Assessment of child abuse risk factors by advanced practice nurses. *Pediatric* 252
Harmer-Beem, M. (2005). The ;520–517 בעי הערה 142, לעיל הערה Cairns ; *Nursing*, 31(6), 498–502
perceived likelihood of dental hygienists to report abuse before and after a training program.

Journal of Dental Hygiene, 79(1), 7-7(1)

253 גולדשטיין, לעיל הערה 156, בעי 277–243 ; Ben-Arieh, לעיל הערה 156, בעי 1003–991.

254 Svevo-Cianci, לעיל הערה 94, בעי 56–45 ; Walsh, 2008 ; לעיל הערה 94, בעי 993–983.

255 קרני, לעיל הערה 94, בעי 430–420.

256 Shin, לעיל הערה 98, 391–376.

257 ; Bair-Merritt, M. (2010). Intimate Partner Violence. *Pediatrics Review*, 31(4), 145–150
Flaherty, לעיל הערה 119, בעי 369–361.

258 דיון מקיף בתופעת הגילנות והשלכותיה חורג מגדר מסמך זה. לדיון מקיף בסוגיה, להגדרת המושג ומדידתו, וכן להשלכותיה של התופעה על דפוס הפעילות של אנשי מקצוע ראו בהרחבה אצל: דורון, י. (עורך) (2013). גילנות בחברה הישראלית. ירושלים: ון-ליר.

ו. ההכרה שבעצם הטלת חובת הדיווח לא פותרים ולא מונעים את תופעת

ההתעללות בקטינים ובמבוגרים חסרי ישע

מהספרות הנורמטיבית והאמפירית הרבה שנסקרה במסגרתו עלתה תמונה ברורה וחד־משמעית: עצם הטלת חובת דיווח איננה מהווה פתרון לבעיית ההתעללות בקטינים ובמבוגרים חסרי ישע. במקרה הטוב ביותר היא מאפשרת להציף את הבעיה ולאפשר לגורמי הטיפול והענישה המתאימים לטפל בה, ולמנוע את התמשכותה או את חזרתה. מבלי להפחית מחשיבותם הרבה של דברים אלה, יש לזכור כי כדי שהתופעה עצמה לא תתרחש מלכתחילה ו/או כדי שלאנשי המקצוע אליהם מגיעים הדיווחים יהיו הכלים והמשאבים על מנת להתמודד עימה, יש צורך במכלול שלם של כלים ומשאבים החורגים מחובת הדיווח גרידא.

נמחיש זאת בשתי דוגמאות: הראשונה עוסקת בחשיבות ובמרכזיות סוגיית הקצאת משאבים כתנאי להתמודדות אפקטיבית עם תופעת ההתעללות או עם מידת ההצלחה של הטלת חובת דיווח.²⁵⁹ היעדר משאבים לניהול ושירותים לילדים המצויים במצב של התעללות היא בעיה קשה. כדי להגיע לטיפול אפקטיבי ורב מערכתי נדרשים משאבים,²⁶⁰ ובהעדר משאבים אין כל תועלת בחובת הדיווח. יתרה מכך, העדר הקצאת משאבים הולמת גורמת לכך שכאשר מסתבר למדווחים כי למערכת אין את המשאבים ההולמים להתמודד או לפתור את הבעיה, הם מפסיקים לדווח, וחובת הדיווח הופכת להיות מנגנון ריק מתוכן.

דוגמה נוספת עוסקת בצורך לשלב בין חובת הדיווח ובין דפוס התמודדות המשלב עבודה רב־מקצועית ורב־תחומית: מחקרים רבים מראים שללא שיתוף פעולה בין־מקצועי ובין־תחומי, לא ניתן להתמודד באופן יעיל והולם עם מורכבותה של תופעת ההתעללות בחסרי ישע. לכן, אין ספק שראוי, בנוסף להטלת חובת דיווח, להסדיר מסגרת פורמלית של שיתוף הפעולה,²⁶¹ עבודה בצוותים רב־מקצועיים²⁶²

259 פסח, לעיל הערה 94, בע' 410–430.

Halsted, S., Elder, D. (2001). Delays in the ;560–554 בע' Johnson, 2002 260 investigation of allegations of child sexual abuse in the Wellington city district 1995–1996: A retrospective study. *New Zealand Medical Journal*, 114(1125), 33–35

261 קרני, לעיל הערה 94, בע' 420–430 ;Feng, JY., Fetzer, YW., Chen, YW., The, L., Huang, MC. (2010). Multidisciplinary collaboration reporting child abuse: a grounded theory study. *International Journal Nursing Studies*, 47(12), 1483–1490 ;Svevo-Cianci, לעיל הערה 93, בע' 45–56 ;Faleiros, Jm., Matias Ada, S., Bazon, MR. (2009). Violence against children in the city of Ribeirao Preto' Sao Paulo State, Brazil: Child abuse prevalence estimate from school system. *Markenson ;Cadernos de Saude Publica*, 25(2), 337–348, לעיל הערה 154, בע' 261–272.

262 כחן, ע. (2008). המגוונות. *הד חגן*, 76–85 ;Wallace, 2007 ;Jonson-, בע' 623–629 ;Reid & Drake, לעיל הערה 98, 343–360 ;Ora1998, לעיל הערה 108, בע' 515–523.

ורב־משרדיים ושיפור העבודה בממשקים השונים, תוך השתלמויות שונות בנושא. הסדרה שכזו תרחיב את היקף האיתור והדיווח וישפרו את איכות הטיפול בנפגעים הקטינים וחסרי הישע,²⁶³ לרבות ייעוץ, קבוצות תמיכה (בדומה לתמיכה לאלומות במשפחה), חינוך לבטיחות והפחתת סיכונים. בנושא קטינים ובנושא מבוגרים חסרי ישע יש תוכניות טובות בתחום שיתוף הפעולה הבין־מקצועי, אותן יש לחזק ולעודד.

ז. הצורך ליזום תהליך לרפורמה חקיקתית שמטרתה להניח על שולחן הדיונים הציבורי הצעה לתיקון ושינוי החקיקה הקיימת בקווי המתאר הכלליים הבאים התמונה שהצטיירה עד כה מלמדת ש"הקפאת" המצב החוקי הנוכחי איננה מצב ראוי. חייבת להיעשות עבודה פרו־אקטיבית לחשיבה מחדש על תוכן החוק בהתחשב בהישגיו עד היום, אך גם תוך התייחסות לביקורת הקיימת כלפיו. על בסיס מכלול הטיעונים שנסקרו אנו סבורים כי המגמות החקיקתיות המרכזיות צריכות להיות כדלקמן:

1. תיקון והפרדה חקיקתית בכל הנוגע לחובת הדיווח על קטינים ועל מבוגרים חסרי ישע. כפי שתואר בהרחבה במסמך זה, הן ברמה ההיסטורית, והן ברמה המהותית, יש הבדלים מהותיים בין אוכלוסיית הקטינים ובין אוכלוסיות בוגרים חסרי ישע, המצדיקים הסדרה חקיקתית נפרדת ושונה לאוכלוסיות אלו. אוכלוסיית המבוגרים חסרי הישע "נכרכה" בשעתו עם הקטינים ללא מחשבה ודיון מעמיקים ביחס למידת ההתאמה שלהם להסדרה החקיקתית, והתוצאה – מצב חוקי שלדעתנו אינו "תפור" לגביהם בצורה נכונה.

2. חובת דיווח על קטינים. לדעתנו יש להותיר את חובת הדיווח הקיימת היום על כנה, ולהקים צוות חשיבה אשר ימליץ על ביצוע שינויים/תיקונים חקיקתיים נקודתיים שיתמקדו במתן מענה לאתגרים ולדילמות שהתגלו לאורך השנים בהסדר הקיים.

כפי שתיארנו לעיל, השילוב של הנתונים האמפיריים על אודות העלייה בשיעורי הדיווח, הממצאים המחקריים על תפיסות אנשי מקצוע, עדויות אנשי המפתח בתחום, ואופייה הייחודי של אוכלוסיית הקטינים, מלמדים כולם כי במאזן הכולל יש הצדקה להמשך החלתה של חובת הדיווח. יחד עם זאת, עם חלוף השנים, נדמה

263 פסח, לעיל הערה 94, בע' 410–420.

שהגיע העת להעמיק את הדיון בהיבטים נקודתיים שייתכן שראוי לטפל בהם על בסיס דיון ציבורי מעמיק אשר ישלב גופים ואנשי מקצוע רבים בתחום.

3. חובת דיווח על חסרי ישע מבוגרים וזקנים. חובת דיווח זו במתכונתה הנוכחית יש לדעתנו לבטל, ובמקביל לבחון באופן נקודתי, כלפי אוכלוסיות בגירים ספציפיות (אנשים עם מוגבלות שכלית, או אנשים עם מוגבלות נפשית), את מידת ההצדקה לחוקק הסדרים חוקיים חלופיים וממוקדים בתחום ההתמודדות עם תופעות של התעללות או הזנחה.

אנו מודעים לכך שמדובר בהמלצה שיכולה להיתפס כמרחיקת לכת, ובשיחות שקיימנו עם כמה אנשי מפתח בתחום נשמעה מהם התנגדות להמלצה זו. יחד עם זאת, אנו סבורים כי בניגוד לאוכלוסיית הקטינים, אין בעניין מבוגרים חסרי ישע תשתית אמפירית או נורמטיבית מספקת להותרת חובת הדיווח על כנה. יתרה מכך, אנו סבורים כי קיים הבדל נורמטיבי מהותי בין ילדים/קטינים ובין מבוגרים חסרי ישע, וכי הבדל זה מחייב להסיק כי בהעדר תשתית אמפירית המצדיקה זאת, אין הצדקה להמשיך ולהטיל חובה זו כאשר מדובר במבוגרים או זקנים, אפילו הם חסרי ישע. הנימוקים להמלצה זו הם אלה.

הנימוק הראשון לצורך להפריד בין קטינים ובין בוגרים נעוץ בהקשר ההיסטורי של החקיקה: כפי שתואר בהרחבה בפרק הסקירה ההיסטורית, הוספת חובת הדיווח נעשתה בהקשר של התעללות בקטינים, והיא "עוצבה" בידי ארגוני זכויות ילדים מבלי שניתנה תשומת לב להיבטים הייחודיים של הנושא בנוגע לזקנים.

הנימוק השני נעוץ בהקשר הפילוסופי-ערכי של המעמד הנורמטיבי השונה בין קטינים ובין בוגרים; חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות עושה אבחנה נורמטיבית ערכית ברורה בין "קטינים" (דהיינו, אנשים מתחת לגיל 18) ובין "בגירים" (מי שמעל לגיל 18). כשירותם המשפטית של קטינים מוגבלת באופן אוטומטי על פי החוק, והם נתונים לאפוטרופסות הטבעי של הוריהם. לעומת זאת כל אדם בגיר במדינת ישראל, החזקה היא שהוא כשיר. למעשה, הדרך היחידה להוציא אדם מחזקתו המשפטית ככשיר היא אך ורק על ידי צו של בית משפט.

הנימוק השלישי נעוץ בכך שדיווח על התעללות במבוגרים חסרי ישע יכול לגרור נזק רב יותר מאשר תועלת. הדיווח גורר את הפקעת האוטונומיה החוקית הנקודתית, ועשוי אפילו להסתיים בהפקעת כשירותם החוקית באופן מוחלט. כמו כן, ההשוואה להתעללות בילדים היא בעייתית, שכן בעוד ילדים הם ממילא בלתי כשירים לפי החוק, בגירים נתפסים כשירים ועשויים להעדיף לסבול התעללות מאשר לוותר על כשירותם. זאת ועוד, התעללות במבוגרים וזקנים חסרי ישע איננה

מובנת עדיין לעומק, כך שממילא התערבות אפקטיבית היא בעייתית, ובסיטואציה כזו חובת הדיווח איננה רצויה.²⁶⁴ יתרה מזו, חקיקת חובת הדיווח לבדה מהווה עלה תאנה בלבד, וללא מערכת סיוע משלימה שתכלול מטפלים מוסמכים ומאומנים הזמינים לסייע לקורבנות ולתוקפים, לא תפטר הבעיה.

הנימוק רביעי נעוץ בתופעת הגילנות והצורך להיאבק בה. גילנות, בדומה למיננות (sexism) וגזענות (racism) משקפת הבניה חברתית של בני אדם רק בגלל גילם הכרונוולוגי, בדומה לסקסיזם ולגזענות שעושים הבניה חברתית של בני אדם בגלל מינם או צבע עורם. עצם העובדה שאדם הוא זקן אין בכך פגם ואין בה כדי להתיר את שלילת חירותו או פגיעה באוטונומיה שלו. חובת דיווח כלפי אנשים מבוגרים כשירים וצלולים היא פטרנליזם פסול ובלתי מוצדק המשקף תפיסת עולם המתייגת זקנים באופן אוטומטי כחסרי ישע וכמי שאינם מסוגלים לבחור בין טוב לרע. ברוח דברים דומה, גם סטריאוטיפים כלפי אוכלוסיות מבוגרים מוחלשות אחרות, כגון מבוגרים עם מוגבלות נפשית או אינטלקטואלית, הם הבניה חברתית המעצימה את מוחלשותם ומוגבלותם. הטלת חובת דיווח כלפי אוכלוסיות אלה רק מעצימה את הסטריאוטיפים הללו.

הנימוק החמישי נובע מהנימוק הקודם, והוא נעוץ בעובדה שההגדרה "מבוגרים חסרי ישע" כוללת אוכלוסיות השונות באופן מהותי אחת מהשנייה, וכולן שונות מהותית מקבוצת הקטינים. ה"הכללה" של כל האוכלוסיות השונות כל כך זו מזו תחת "מטריה" סטטוטורית אחת סטנדרטית, מתעלמת מהייחודיות של כל אחת מתתי-האוכלוסיות הללו. האינטרסים השונים של כל אחת מהן מחייבת ל"תפור" לה פתרון חקיקתי ייחודי וייעודי בהתחשב בעובדה שהשורשים והמאפיינים של ההתעללות וההזנחה יכולים להיות שונים לחלוטין.

אשר על כן, כאשר אין בנמצא תשתית אמפירית משמעותית, המלמדת כי אכן יש בהטלת חובת דיווח על בוגרים חסרי ישע משום כלי אפקטיבי ויעיל למניעת ההתעללות ולמיגור התופעה, הרי שבמאזן בין האינטרס הציבורי ובין זכויות האדם, חזקת הכשירות, והצורך לכבד את האוטונומיה של אנשים בוגרים על רקע תופעות מוכרות של גילנות – הכף צריכה, לדעתנו, לנטות בעד ביטול חובת הדיווח כלפי מבוגרים וזקנים חסרי ישע.

Katz 264, לעיל הערה 219, בע' 695–695.

ביבליוגרפיה

חקיקה

הצעות חוק

הצעה לתיקון חוק העונשין (תיקון מס' 31) התשמ"ט 1989, הצ"ח 1947.
הצעת חוק העונשין (תיקון – חובת הדיווח על עבירות מין ועבירות אלימות חמורות בקטינים במשפחה), התשס"ו–2006, פ/568/17.
הצעת חוק העונשין (תיקון מס' 94), התשס"ז–2007.
הצעת חוק העונשין (תיקון – חובת הדיווח על עבירות מין ועבירות אלימות חמורות בקטינים במשפחה), התשס"ה–2005.
הצעת חוק העונשין (תיקון – חובת הדיווח על עבירות מין ועבירות אלימות חמורות בקטינים במשפחה), התשס"ו–2006.

חוקים

חוק הטיס, 1927
חוק כלי יריה, תש"ט–1949.
פקודת התעבורה (נוסח חדש), תשכ"א–1961.
חוק העונשין, תשל"ז 1977.
החוק למניעת אלימות במשפחה, תשנ"א–1991.

תקנות

תקנות בריאות העם (הודעה על חשש אלימות) תשל"ו 1975.
תקנות למניעת אלימות במשפחה (יידוע בידי אנשי דת וטוענים רבניים), התש"ע–2010, ק"ת 1042.

פסיקה

ת"פ 2698/99 **מדינת ישראל נ' דודוב שלמה ואח'** (פורסם ב**נבו ביום 4.12.00**).
ע"פ 111000/ **מדינת ישראל נ' פלונים**, פ"ד נד(5), 229.
בג"צ 7374/01 **פלונים נ' מנכ"לית משרד החינוך הגב' רונית תירוש**, נז(6) 529.
ת"פ (כ"ס) 2219/01 **מדינת ישראל נ' ביטון רחל** (פורסם ב**נבו ביום 4.4.02**).
ת"פ (נצי) 1225/01 **מדינת ישראל נ' ד.א** (פורסם ב**נבו ביום 15.7.02**).
ת"פ (חיי) 178/02 **מדינת ישראל נ' פלונית ואח'**, פ"מ תשס"ג(2), 769.
ת"פ (נצי) 5750/00 **מדינת ישראל נ' חרדאן סעיד** (פורסם ב**נבו ביום 17.1.02**).
ת"פ (חיי) 4087/04 **מדינת ישראל נ' בן נתן חיה**, פורסם ב**נבו ביום 7.7.05**.
ת"א (ירושלים) 1334/02 **פלונית נ' גילקרום אמנון ואח'** (פורסם ב־Law-Data ביום 28.11.05).
ת"פ (ת"א) 40142/05 **מדינת ישראל נ' מאיר בן שלמה עמר** (פורסם ב**נבו ביום 3.1.06**).
ת"פ (כ"ס) 2083/06 **מ"י נ' שרון אילן** (פורסם ב־LawData, 2008).
ע"פ (ת"א) 71904/07 **פלונית נ' פרקליטת מחוז ת"א – פלילי** (פורסם ב**נבו ביום 15.7.08**).
ת"פ (ת"א) 40146/07 **מדינת ישראל נ' שכטמן פאינה ואח'** (פורסם ב**נבו ביום 30.4.09**).
ת"פ (מחוזי ים) 152/08 **מדינת ישראל נ' פלונית** (פורסם ב־LawData, 19/07/2009).
ת"פ (ים) 152/08 **פרקליטות מחוז ירושלים (פלילי) נ' פלונית ואח'** (פורסם ב**נבו ביום 3.11.09**).
תמ"ש (ים) 13748/07 **א.ד. נ' ס.ד** (פורסם ב־LawData, 29/03/2011).

ספרות

ספרים

דורון, י. (2010). *משפט, צדק וזיקנה*. ירושלים: אשל.
דורון, י. (עורך) (2013). *גילנות בחברה הישראלית*. ירושלים: ון-ליר.
רוזן-צבי, א. (1991). דיני משפחה וירושה. בתוך: רוזן-צבי, א. (עורך), *ספר השנה של המשפט בישראל*, 184, 185–184.

מאמרים

אלון, ש., ברג-ורמן, א. (2009). טיפול ומניעת התעללות בזקנים והזנחתם – המקום שבו הידע והפרקטיקה נפגשים. *גרונטולוגיה*, ל"ו (3-2).
אסיף, ע. (2009-2010). חובת הדיווח על עבירות בקטינים וחסרי ישע: לקחים מדיוני צוות בינמשרדי והרקע לתיקון מס' 94 לחוק העונשין. *משפחה במשפט*, 376–377.
בננישתי, ר., סלוצקי, ח., לוי, ח., לוי, א. (2009). פניות לפקיד סעד והטיפול בהן: סיכום ממצאים לשנת 2008. *מכון חרוב*, 1–24.
בננישתי, ר., וידוב, מ. (2011). ניסיון, עמדות וצרכי הכשרה של רופאי ילדים בסוגיות של איתור, טיפול ודיווח על ילדים נפגעי הזנחה והתעללות. ירושלים: חרוב. 1–36.
בננישתי, ר., סלוצקי, ח., לוי, ח., רחמים, א. (2010). פניות לפקיד סעד והטיפול בהן: סיכום ממצאים לשנת 2009. *מכון חרוב*, 1–16.
בננישתי, ר., שמיד, ה. (2010). סקר עמדות הציבור כלפי פגיעה בילדים והדיווח לרשויות מכון בן נתן, מ., לבנשטיין, א., איזיקוביץ, צ. (2009). גורמים פסיכו-חברתיים להתעמרות בקשישים במוסדות לטיפול ממושך בישראל. *גרונטולוגיה*, ל"ו (3-2).
גולדשטיין, ש., לאור, ר. (2009-2010). היבטים בין תרבותיים והשפעתם על אנשי מקצוע בהקשר של איתור ילדים נפגעי התעללות והזנחה וחובת הדיווח. *משפחה במשפט*, 243–277.
ורנר, פ., איזיקוביץ, צ., בוכבינדר, א. (2009). תגובותיו הרגשיות של הציבור הרחב כלפי מתעלל היפותטי באדם זקן. *גרונטולוגיה*, ל"ו (3-2).
זמיר, י. (1987) גבול הציות לחוק. *גבורות לשמעון אגרנט*, 119–127.
כהן, ע. (2008). המגוננות. *הד הגן*, 76–85.
כהן, מ., הלוי-לוי, ש., גאגין, ר., פרידמן, ג. (2009). הקשר בין דיווח עצמי של קשישים על התעללות, זיהוי סימני התעללות וסיכון גבוה להתעללות. *גרונטולוגיה*, ל"ו (3-2).
לבנשטיין, א., איזיקוביץ, צ., בנד, ט., אנוש, ג. (2009). הסקר הארצי הראשון בתחום התעללות בזקנים והזנחתם, כמסד נתונים וכמנוף לשינוי גרונטולוגיה, כרדל"ו (3-2).
מורג, ת. (2010). חובת הדיווח – אחרי עשרים שנה. *נקודת מפגש*, 1, 16.
מלטון, ג. ב. (2009-2010). חובת הדיווח: מדיניות ללא היגיון. *משפחה במשפט*, 303–316.
נחמני-רוט, ד. (2009-2010). התנאים לקבלת פטור לפקיד סעד מדיווח למשטרה על עבירות בילדים. *משפחה במשפט*, 379–399.
פבר, מ. (2009). התעללות בילדים – ההכרה בתופעה, התפתחות החקיקה ופיתוח דרכי טיפול הגנה. ירושלים: חרוב.
פבר, מ. (2009-2010). בין "טיפולי" ל"פלילי": חובת הדיווח מנקודת ראותם של פקיד. *הסעד משפחה במשפט*, 347–365.
פסח, נ. (2009-2010). חובת הדיווח במערכת הבריאות בתוך לדווח או לא לדווח – זו השאלה: רב-שיח בעניין חובת הדיווח במערכות ציבוריות שונות ובקרב הציבור הרחב. *משפחה במשפט*, 410–420.

קדמן, י. (1992). החוק למניעת התעללות בקטינים וחסרי ישע. *בטחון סוציאלי* 38, 135.

קדמן, י. (2010). במוות ציוותה לילדים רבים את החיים: חובת הדיווח על עבירות בילדים – רקע, סקירה ומהות. *משפחה במשפט*, ג'ד, 337–346.

קרני, מ. (2009-2010). חובת הדיווח בקרב הציבור הרחב בתוך לדווח או לא לדווח – זו השאלה: רב-שיח בעניין חובת הדיווח במערכות ציבוריות שונות ובקרב הציבור הרחב. *משפחה במשפט*, 430–420.

רוני, י., וגילת, י. צ. (2006). האומנם שיח זכויות הילד בישראל עושה צדק עם הילדים ומשפחותיהם? *המשפט*, 22, 87–91.

שינדלר, מ., אולמן, ד., דורון, י. (2009). חוק, משפט וניצול כלכלי של הזקנים בישראל: האם יש צורך בהטלת חובת דיווח על הבנקים? *גרונטולוגיה*, כרך ל"ו (3-2).

שמואלי, ב. (2009-2010). חובת הדיווח על אלימות כלפי ילדים על-פי המשפט העברי ובהשוואה למשפט הישראלי. *משפחה במשפט*, 279–301.

שפירא, ת. (2009-2010). חובת הדיווח על עבירות בקטינים ובחסרי ישע והעצמת מעמדו של פקיד הסעד: מבט רטרופספקטיבי. *משפחה במשפט*, 317–333.

חוות-דעת

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

סקרים

איזיקוביץ, צ., לבנשטיין, א., ויינרשטיין, ט. (2004). סקר התעללות והזנחה של זקנים בישראל. הפקולטה לרווחה ובריאות, אוניברסיטת חיפה.

דוחות

ד"ר וחשבון הוועדה להתעללות בילדים במשפחה בנושא "תופעת ההתעללות בילדים". אוגוסט 1989.

ד"ר וחשבון הוועדה בנושא מדיניות חקירה, תביעה ומשפט בעבירות אלימות בין בני זוג (משרד המשפטים, תש"ן).

ד"ר וחשבון הוועדה לבחינת הצרכים בתחום המניעה והטיפול בהתעללות בזקנים, ניצולם והזנחתם (2002). ירושלים: אשל.

תזות

אלון, ש. (2004). כוונת עובדים סוציאליים המטפלים בזקנים להפעיל התערבות חוקית או טיפולית במקרי התעללות בזקנים, דיסרטציה, אוניברסיטת חיפה, בית הספר לעבודה סוציאלית.

זועבי, ס. (1994). אלימות נגד זקנים במגזר הערבי – ציאות או מיתוס. עבודת גמר לקראת תואר מוסמך בית הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת חיפה.

כץ, ד. (2008). חוסר דיווח על התעללות בזקנים בקרב עובדים סוציאליים. עבודת גמר מחקרית המוגשת כמילוי חלק מהדרישות לקבלת התואר "מוסמך האוניברסיטה", אוניברסיטת חיפה, החוג לגרונטולוגיה.

מרנין, ט. (2011). גורמים המשפיעים על נכונות אחיות הקהילה להפעיל התערבות חוקית: השוואה בין חובת הדיווח וחובת היידוע. אוניברסיטת חיפה, החוג לגרונטולוגיה.

שנא-אלטמן, ש. (2007). עמדות מטפלים במסגרות לטיפול ממושך כלפי התעללות בזקנים. עבודת גמר לקראת תואר מוסמך בית הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת חיפה.

פרוטוקולים

- פרוטוקול ועדת חוקה חוק ומשפט מיום 7.6.89.
פרוטוקול ועדת חוקה חוק ומשפט מיום 31.7.89.
פרוטוקול ועדת חוקה חוק ומשפט מיום 21.11.89.
פרוטוקול ועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת מיום 17.7.90.
פרוטוקול ועדת חוקה חוק ומשפט מיום 13.3.07.

כנסים

צדיק.צ. (1995). עמדות פסיכותרפיסטים מול חובת הדיווח. הכנס המדעי ה-25 של הסתדרות הפסיכולוגים בישראל. אוקטובר 1995, באר שבע 23–25.

אחר

שמות פרק כ"ב פסוקים כ"א כ"ב.

חקיקה זרה

The Child Abuse Prevention and Treatment Act, 1974

ספרות לעזיזת

- Adams, B. L. (2005). Assessment of child abuse risk factors by advanced practice nurses. *Pediatric Nursing*, 31(6), 498–502.
- Adamsbaum, C., Mejean, N., Merzoug, V., Rey-Salmon, C. (2010). How to explore and report children with suspected non-accidental trauma. *Pediatric Radiology*, 40(6), 932–938.
- Afifi, Z.E., EL-Lawindi, M.I., Ahmed, S.A., Basily, W.W. (2003). Adolescent abuse in a community sample in Beni Suef, Egypt: Prevalence and risk factors Eastern Mediterranean *Health Journal*, 9(5-6), 1003–1018.
- Aggarwa, K., Dalwai, S., Galagali, P., Mishra, D., Prasad, C., Thadhani, A., (2010). Recommendations on recognition and response to child abuse and neglect in the Indian setting. *Indian Pediatrics*, 47(6), 493–504.
- Ainsworth, F. (2002). Mandatory Reporting of Child Abuse and Neglect: Does It Really Make A Difference? *Child & Family Social Work*, 7(1), 57–63.
- Al Eissa, M., Almuneeef, M. (2010). Child abuse and neglect in Saudi Arabia: journey of recognition to implementation of national prevention strategies. *Child Abuse & Neglect*, 34(1), 28–33.
- Al-Moosa, A., Al-Shaiji, J., Al-Fadhli, A., Al-Bayed, K., Adib, SM. (2003). Pediatricians' Knowledge, attitudes and experience regarding child maltreatment in Kuwait. *Child Abuse & Neglect*, 27(10), 1161–1178.
- Anderson, EM., Levine, M. (1999). Concerns about allegations of child sexual abuse against teachers and the teaching environment. *Child Abuse & Neglect*, 23(8), 833–843.
- Anetzberger, G.J., Palmisano, B.R., Sanders, M., Bass, D., Dayton, C., Eckert, S., Schimer, M.R. (2000). A model intervention for elder abuse and dementia. *Gerontologist*, 40(4), 492–497.

- Anetzberger, G. J., Balaswamy, S. (2010). Elder Abuse Awareness and Action: The Role of State Summits. *Journal of Elder Abuse & Neglect*, 22 (1), 180–190.
- Ashton, V. (1999). Worker judgments of seriousness about and reporting of suspected child maltreatment *Child Abuse & Neglect*, 23(6), 539-548.
- Ashton, V. (2004). The effect of personal characteristics on reporting child maltreatment. *Child Abuse & Neglect*, 28(9), 985–997.
- Bae, H.O., Solomon, P.L., Gelles, R.J., White, T. (2010). Effect of child protective services system factors in child maltreatment reporting. *Child welfare*, 89(3), 33–55.
- Bair-Merritt, M. (2010). Intimate Partner Violence. *Pediatrics Review*, 31(4), 145–150.
- Banez, E.S., Borrego, J Jr., Pemberton, J.R., Terao, S. (2006). Cultural factors in decision-making about child physical abuse: Identifying reporter characteristics influencing reporting tendencies. *Child Abuse & Neglect*, 30(12), 1365–1379.
- Beck, K.A., Ogloff, J.R. (1995). Child abuse reporting in British Columbia: psychologists' knowledge of and compliance with the reporting law. *Professional Psychology: Research and Practice*, 26(3), 245–251.
- Ben-Arieh, A., Haj-Yahia, M.M. (2006). The “geography” of child maltreatment in Israel: Findings from a national data set of cases reported to the social services. *Child Abuse & Neglect*, 30(9), 991–1003.
- Ben Yehuda, Y., Attar-Schwartz, S., Ziv, A., Jedwab, M., Benbenishty, R. (2010). Child abuse and Neglect: reporting by health professionals and their need for training. *Israel medical Association*, 12(10), 598–602.
- Benger, J. R., Pearce, V. (2002). Simple intervention to improve detection of child abuse in emergency departments. *British Medical Journal*, 324(7340), 780–782.
- Bensley, L., Simmons, K.W., Ruggles, D., Putvin, T., Harris, C., Allen, M., Williams, K. (2004). Community responses and perceived barriers to responding to child maltreatment. *Journal of Community Health*, 29(2), 141–153.
- Bennett, B., Gamelli, R. (1998). Profile of an abused burned child. *Journal of Burn Care & Rehabilitation*, 19(1 pt 1), 88–94.
- Berlin, F. S., Felsman, J. K.. (1993). Reporting child abuse. Issues in clinical psychology. In Mindell, Jodi A., (1993), *Issues in clinical psychology* (pp. 130–152). Madison, WI, England: Brown & Benchmark/Wm. C. Brown Publ.
- Bernet, W. (1997). Case study: allegations of abuse created in a single interview. *Journal of the American Academy of child and Adolescent Psychiatry*, 36(7), 966–970.
- Bernet, W., Chang, D.K. (1997). The differential diagnosis of ritual abuse allegations. *Journal of Forensic Sciences*, 42(1), 32–38.
- Bleeker, G., Vet, N.J., Haumann, T.J., Van Wijk, I.J., Gemke, R.J. (2005). Increase in the number of reported cases of child abuse following adoption of a structured approach in the VU Medical centre, Amsterdam, in the period 2001–2004. *Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde*, 149(29), 1620–1624.
- Boehm, A., Itzhaky, H. (2004). The social marketing approach: a way to increase reporting and treatment of sexual assault. *Child Abuse & Neglect*, 28(3), 253–265.
- Bond, J. B., Penner, R. L., Yellen, P. (1995). Perceived effectiveness of Legislation

- concerning abuse of the elderly: A survey of professionals in Canada and the United States. *Canadian Journal on Aging*, 14(2), 118–135.
- Bonner, M., Waugh, F. (2002). Domestic violence and child protection: Issues in safety planning. *Child Abuse Review*, 11(5), 282–295.
- Borres, M., Hagg, A. (2007). Child abuse study among Swedish physician and medical students. *Pediatrics International*, 49(2), 177–182.
- Brown, R. (2004). Resisting abuse at what cost? The impact of mandated reporting laws on the process and content of therapy. *Contemporary Family Therapy: An International Journal*, 26(1), 45–60.
- Bryant, J.K., Baldwin, P.A. (2010). School counsellors' perceptions of mandatory reporter training and mandatory reporting experiences. *Child Abuse Review*, 19(3), 172–186.
- Budai, P. (1996). Mandatory reporting of child abuse: is it in the best interest of the child? *The Australian and New Zealand Journal of Psychiatry*, 30(6), 794–804.
- Burgess, A.W., Ramsey-Klawnsnik, H., Gregorian S.B. (2008). *Journal of Elder Abuse & Neglect*, 20(4), 336–352.
- Cairns, A.M., Mok, J.Y., Welbury, R.R. (2005). The dental practitioner and child protection in Scotland. *British Dental Journal*, 199(8), 517–520.
- Cham, G.W., Seow, E. (2000). The pattern of elderly abuse presenting to an emergency department. *Singapore Medical Journal*, 41(12), 571–574.
- Clancy, M., McDaid, B., O'Neill, B. O'Brien, J.G. (2011). National profiling of elder abuse referrals. *Age and Ageing*, 1–6.
- Clark, K.D., Tepper, D., Jenny, C. (1997). Effect of a screening profile on the diagnosis of non-accidental burns in children. *Pediatric Emergency Care*, 13(4), 259–261.
- Clark, H. H. JR. (1987). *The Law of Domestic Relations in The United States* (2nd ed., vol. 1).
- Cocozza, M., Gustafsson, P.A., Sydsjo, G. (2007). Who suspects and reports child maltreatment sp social services in Sweden? Is there a reliable mandatory reporting process? *European Journal of Social Work*, 10(2), 209–223.
- Cooper, C., Selwood, A., Livingston, G. (2009). Knowledge, detection, and reporting of abuse by health and social care professionals: a systematic review. *American Journal of Geriatric Psychiatry*, 17(10), 826–38.
- Crank, J. N., Nathanson, R. (2010). Child maltreatment: Practitioner and university training considerations for school psychologists. *Psychology and Education: An Interdisciplinary Journal*, 47(3-4), 1–16.
- Crenshaw, W.B., Crenshaw, L.M., Lichtenberg, J.W. (1995). When educated confront child abuse: an analysis of the decision to report. *Child Abuse & Neglect*, 19(9), 1095–1113.
- Crisp, B. R., (2006). Nurses' perceived training needs in child protection issues. *Health Education*, 106(5), 381–399.
- Cross, TP., Casanueva, C. (2009). Caseworker judgments and substantiation. *Child Maltreatment*, 14(1), 38–52.
- Crowley, T.J., Mikulich, S., Ehlers, K.M., Hall, S., Whitmore, E.A. (2003).

- Discriminative validity and clinical utility of an abuse-neglect interview for adolescents with conduct and substance use problems. *The American Journal of Psychiatry*, 160(8), 1461–1469.
- Dakin, E., Pearlmutter, S. (2009). Older women's perceptions of elder maltreatment and ethical dilemmas in adult protective services: a cross-cultural exploratory study. *Journal of Elder Abuse & Neglect*, 21(1), 15–57.
- Daly, J. M., Jogerst, G.J.(2007). Nursing Home Statutes: Mistreatment Definitions. *Journal of Elder Abuse & Neglect*, 18(1), 19–39.
- Daly J. M., Jogerst, G.J., Brinig, M.F., Dawson., J.D. (2003). Mandatory Reporting: Relationship of APS Statute Language on State Reported Elder Abuse. *Journal of Elder Abuse & Neglect*, 15(2), 1–21.
- Daly, J.M, Jogerst, G.J. (2005). Association of Knowledge of Adult Protective Services Legislation with Rates of Reporting of Abuse in Iowa Nursing Homes. *Journal of the American Medical Directors Association*, 6(2), 113–120.
- Daly, J. M., Jogerst, G. J.(2007). Nursing Home Abuse Report and Investigation Legislation. *Journal of Elder Abuse & Neglect*, 19(3), 119–131.
- Daniels, R. S., Baumhover, L. A., Formby, W. A., Clark-Daniels, C. L. (1999). Police discretion and elder mistreatment: A nested model of observation, reporting, and satisfaction. *Journal of Criminal Justice*, 27(3), 209–225.
- Daro, D. (2007). *World perspectives on child abuse* (7th ed.). Chicago: International Society for Prevention of Child Abuse and Neglect.
- Dawson, J., Wells, M. (2007). Crimes Involving Child Victims: Law Enforcement Reporting to Child Protective Services in Rural Communities. *Journal of Public Child Welfare*, 1(4), 43–65
- Delaronde, S., King, G., Bendel, R., Reece, R. (2000). Opinions among mandated reporters toward child maltreatment reporting policies. *Child Abuse & Neglect*, 24(7), 901–910.
- Dong, X., Simon, M., Mendels, de Leon, C., Fulmer, T., Beck, T., Hebert, L., Dyer, C., Paveza, G., Evans, D. (2009). Elder self-neglect and abuse and mortality risk in a community-dwelling population. *JAMA*, 302(5), 517–526.
- Doron, I. (1998). From Lunacy to Incapacity and Beyond. *Health Law Journal in Canada*, 19(4), 97–114.
- Doron, I., Alon, S., Offir, N. (2004). Time for policy: Legislative response to elder abuse and neglect in Israel. *Journal of Elder Abuse & Neglect*, 16(4), 63–82.
- Dorsey, S., Mustillo, S.A., Farmer, E.M., Elbogen, E. (2008). Caseworker assessments of risk for recurrent maltreatment: Association with case-specific risk factors and re-reports. *Child Abuse & Neglect*, 32(3), 377–391.
- Drake, B., Jonson-Reid, M. (2007). A response to Melton based on the best available data. *Child Abuse & Neglect*, 31(4), 343–360.
- Drake, B., Jonson-Reid, M., Sapokaite, L. (2006). Re-reporting of child maltreatment: does participation in other public sector services moderate the likelihood of a second maltreatment. *Child Abuse & Neglect*, 30(11), 1201–1226.
- Eberl, R., Huber-Zeyringer, A., Curcic, N., Hollwarth, M.E. (2010). Non-accidental

- injuries in childhood and the nature of their appearance. *Chirurg*, 81(2), 139–142.
- Esernio-Jenssen, D., Tai, J., Kodsí, S. (2011). Abusive Head Trauma in Children: A Comparison of Male and Female Perpetrators. *Pediatrics*, 127(4), 1770–2010.
- Faleiros, J., Matias Ada, S., Bazon, M.R. (2009). Violence against children in the city of Ribeirao Preto' Sao Paulo State, Brazil: child abuse prevalence estimate from school system. *Cadernos de Saude Publica*, 25(2), 337–348.
- Feldhaus, K.M., Houry, D., Kaminsky, R. (2000). Lifetime sexual assault prevalence rates and reporting practice in an emergency department population. *Annals of Emergency Medicine*, 36(1), 23–27.
- Feng, J.Y., Levine, M. (2005). Factors associate with nurses' intention to report child abuse: a national survey of Taiwanese nurses. *Child Abuse & Neglect*, 29(7), 783–795.
- Feng, J.Y., Wu, Y.W. (2005). Nurses' intention to report child abuse in Taiwan: a test of the theory of planned behavior. *Research in Nursing & Health*, 28(4), 337–347.
- Feng, J.Y., Fetzer, Y.W., Chen, Y.W., The, L., Huang, M.C. (2010). Multidisciplinary collaboration reporting child abuse: a grounded theory study. *International Journal Nursing Studies*, 47(12), 1483–1490.
- Feng, J.Y., Huang, T., Wang, C.J. (2010). Kindergarten teachers' experience with reporting child abuse in Taiwan. *Child Abuse & Neglect*, 34(2), 124–128.
- Filionson, R. (2007). "No secrets" and beyond: Recent elder abuse policy in England. *Journal of Elder Abuse & Neglect*, 18(1), 1–18.
- Finkelhor, D., Moore, D., Hamby, S., Straus, M.A. (1997). Sexually abused children in a national survey of parents: methodological issues. *Child Abuse & Neglect*, 21(1), 1–9.
- Flaherty, E.G., Sege, R., Binns, H.J., Mattson, C.L., Christoffel, K.K. (2000). Health care providers' experience reporting child abuse in the primary care setting. Pediatric Practice Research Group. *Archives of Pediatrics & Adolescent Medicine*, 154(5), 489–493.
- Flaherty, E.G., Sege, R., Price, L.L., Christoffel, K.K., Norton, D.P., O'Connor, K.G. (2006). Pediatrician characteristics associate with child abuse identification and reporting: results from a national survey of pediatricians. *Child Maltreatment*, 11(4), 361–369.
- Flaherty, E.G., Sege, R.D., Griffith, J., Price, L.L., Wasserman, R., Slora, E., Dhepyasuwan, N., Harris, D., Angelilli, M.L., Abney, D., Binns, H.J., (2008). From suspicion of physical child abuse to reporting: primary care clinician decision-making. *Pediatrics*, 122(3), 611–619.
- Fluke, J.D., Shusterman, G.R., Hollinshead, D.M., Yuan, Y.Y. (2008). Longitudinal analysis of repeated child abuse reporting and victimization: multistate analysis of associate factors. *Child Maltreatment*, 13(1), 76–88.
- Fraser, J.A., Mathews, B., Walsh, K., Chen, L., Dunne, M. (2010). Factors influencing child abuse and neglect recognition reporting by nurses: a multivariate analysis. *International Journal of Nursing Studying*, 47(2), 146–153.
- Freed, P. E, Drake, V.K. (1999). Mandatory Reporting of Abuse: Practical, Moral, and Legal Issues for Psychiatric Home Healthcare. *Nurses Issues in Mental Health Nursing*, 20, 423–436.

- Geltman, P.L., Meyers, A.F. (1998). Immigration reporting laws: ethical dilemmas in pediatric practice. *American Journal of Public Health*, 88(6), 967–968.
- Gibbs, L.M., Mosqueda, L. (2007). The importance of reporting mistreatment of the elderly. *American Family Physician*, 75(5), 628.
- Gracia, E., Herrero, J. (2006). Perceived neighborhood social disorder and residents' attitudes reporting child physical abuse. *Child Abuse & Neglect*, 30(4), 357–365.
- Grossoehme, D.H. (1998). Child abuse reporting: clergy perceptions. *Child Abuse & Neglect*, 22(7), 743–747.
- Goebbels, A.F., Nicholson, J.M., Walsh, K., De Vries, H. (2008). Teachers' reporting of suspected child abuse and neglect: behaviour and determinants. *Health Education Research*, 23(6), 94-1-951.
- Goldman, J., Grimbeek, P. (2008). Student teachers' understanding of policy behavioural directives concerning the reporting of child sexual abuse: Findings from one Australian state. *Educational Research*, 50(3), 291–305.
- Griffore, R.J., Barboza, G.E., Mastin, T., Oehmke, J., Schiamberg, L.B., Post L.A. (2009). Family members' reports of abuse in Michigan nursing homes. *Journal of Elder Abuse & Neglect*, 21(2), 105–114.
- Grimbeek, P., Goldman, J. (2011). Knowledge of departmental policy on child sexual abuse and mandatory reporting identified by primary school student-teachers. *Educational Review*, 63(1), 1–18.
- Gunn, V.L., Hickson, G.B., Cooper, W.O. (2005). Factors affecting pediatricians' reporting of suspected child maltreatment. *Ambulatory Pediatrics*, 5(2), 96–101.
- Halileh, H., Abdullah, A. (2009). Child abuse and neglect services in the occupied Palestinian territory. *Eastern Mediterranean Health Journal*, 15(6), 1504–1512.
- Halsted, S., Elder, D. (2001). Delays in the investigation of allegations of child sexual abuse in the Wellington city district 1995–1996: A retrospective study. *New Zealand Medical Journal*, 114(1125), 33–35.
- Hanson, R.F., Resnick, H.S., Saunders, B.E., Kilpatrick, D.G., Best, C. (1999). Factors related to the reporting of childhood rape. *Child Abuse & Neglect*, 23(6), 559–569.
- Hardingham, L. (1999). Protecting vulnerable person in care, Part II: Alberta nurses and the act. *Alberta RN*, 55(2), 18–26.
- Harmer-Beem, M. (2005). The perceived likelihood of dental hygienists to report abuse before and after a training program. *Journal of Dental Hygienists*, 79(1), 7.
- Harrell, R., Toronjo, C.H., McLaughlin, J., Pavlik, V.N., Hyman, D.J., Dyer, C.B. (2002). How geriatricians identify elder abuse and neglect. *American Journal Medical Sciences*, 323(1), 34–38.
- Hawkins, R., McCallum, C. (2001). Effects of Mandatory Notification Training on the Tendency to Report Hypothetical Cases of Child Abuse and Neglect. *Child Abuse Review*, 10(5), 301–322.
- Hawkins, R., McCallum, C. (2001). Mandatory notification training for suspected child abuse and neglect in South Australian schools. *Child Abuse & Neglect*, 25(12), 1603–1625.
- Hilton, M.R., Mezey, G.C. (1996). Victims and perpetrators of child sexual abuse. *The British Journal of Psychiatry*, 169(4), 408–415.

- Hussein, S., Stevens, M., Manthorpe, J., Rapaport, J., Martineau, S., Harris, J. (2009). Banned from working in social care: a secondary analysis of staff characteristics and reasons for their referrals to the POVA list in England and Wales. *Health Soc. Care Community*. 17(5) 423–433.
- Ibanez, E.S., Borrego, J. Jr., Pemberton, J.R., Terao, S. (2006). Cultural factors in decision-making about child physical abuse: identifying reporter characteristics influencing reporting tendencies. *Child Abuse & Neglect*, 30(12), 1365–1379.
- Iossi Silva, MA., Carvalho Ferriani, M.G. (2007). Domestic violence: from the visible to the invisible. *Latin American Journal of Nursing*, 15(2), 275–281.
- Jogerst, G. J., Daly J. M., Brinig, M. F., Dawson, J. D., Schmuck, G. A., Ingram, J. G. (2003). Domestic Elder Abuse and the Law. *American Journal of Public Health*, 93(12) 2131–2136.
- Jogerst, G. J., Daly, J.M., Daeson, J.D., Brinig, M.F., Schmuck, G. A, (2003). Required Elder Abuse Education For Iowa Mandatory Reports. *Journal of Elder Abuse & Neglect*, 15(1) 59–73.
- Jogerst, G., Daly, J., Hartz, A. (2005). Ombudsman Program Characteristics Related to Nursing Home Abuse Reporting. *Journal of Gerontological Social Work*, 46(1), 85–98.
- Jogerst, G.J, Daly, J.M, Dawson, J.D, Peek-Asa, C., Schmuck, G.A. (2006). Iowa nursing home characteristics associated with reported abuse. *Journal of the American Medical Directors Association*, 7(4), 203–207.
- Johns, J. A. T. (2004). Mandated Voices for the Vulnerable: An Examination of the Constitutionality of Missouri's Mandatory Child Abuse Reporting Statute. 72 *UMKC L. REV.*, 1083–1089.
- Johnson, C.F. (1999). Child abuse as a stressor of pediatricians. *Pediatric Emergency Care*, 15(2), 84–89.
- Johnson, C.F. (2002). Child maltreatment 2002: recognition, reporting and risk. *Pediatrics International*, 44(5), 554–560.
- Jones J.S, Veenstra T.R, Seamon J.P, Krohmer, J. (1997). Elder mistreatment: national survey of emergency physicians. *Ann Emerg Med*, 30, 473–479.
- Jones, J.S., Walker, G., Krohmer, J.R. (1995) To report or not to report: Emergency services response to elder abuse. *Prehospital Disaster Medicine*, 10(2), 96–100.
- Jones. R., Flaherty, E.G., Binns, H.J., Price, L.L., Slora, E., Abney, D., Harris, D., Christoffel, K.K., Sege, R.D. (2008). Clinicians' description of factors influencing their reporting of suspected child abuse: report of the child Abuse Reporting Experience. *Pediatrics*, 122(2), 259–266.
- Jonson-reid, M., Chance, T., Drake, B. (2007). Risk of death among children reported for nonfatal maltreatment. *Child Maltreatment*, 12(1), 86–95.
- Kalichman, S.C., Craig, M.E., Follingstad, D.R. (1988). Mental health professionals and suspected cases of child abuse: an investigation of factors influencing reporting. *Community Mental Health Journal*, 24(1), 43–51.
- Katz, K. D. (1979). Elder abuse. *Journal of Family Law*, 18(4), 695–722.
- Kempe, C. H. (1962). The Battered Child Syndrome, *JAMA*, 181(1), 17–24.

- Kennedy, R.D. (2005). Elder abuse and neglect: the experience, knowledge, and attitudes of primary care physicians. *Family Medicine*, 37, 481–485.
- Kenny, M.C. (2001). Child abuse reporting: teachers' perceived deterrents. *Child Abuse & Neglect*, 25(1), 81–92.
- Kenny, M.C. (2004). Teachers' attitudes toward and knowledge of child maltreatment. *Child Abuse & Neglect*, 28(12), 1311–1319.
- Kenny, M.C. (2007). Web-based training in child maltreatment for future mandate reporters. *Child Abuse & Neglect*, 31(6), 671–678.
- Keshavarz, R., Kawashima, R., Low, C. (2002). Child abuse and neglect presentations to a pediatric emergency department. *Journal of Emergency Medicine*, 23(4), 341–345.
- Khan, A.N., Rubin, D.H., Winnik, G. (2005). Evaluation of the mandatory child abuse course for physician: do we need to repeat it? *Public Health*, 119(7), 626–631.
- King, G., Trocme, N., Thatte, N. (2003). Substantiation as multitier process: the results of a NIS-3 analysis. *Child Maltreatment*, 8(3), 173–182.
- Klevens, J., Leeb R.T. (2010). Child maltreatment fatalities in children under 5: Findings from the National Violence Death Reporting system. *Child Abuse & Neglect*, 34(4), 262–266.
- Krienert, J.L., Walsh, J.A., Turner, M. (2009). Elderly in America: A descriptive study of elder abuse examining National Incident-Based Reporting System (NIBRS) data, 2000–2005. *Journal of Elder Abuse & Neglect*, 21(4), 325–345.
- Kuyvenhoven, M.M., Hekkink, C.F., Voorn, T.B. (1998). Deaths due to abuse for the age group 0-18 years; an estimate of 40 cases in 1996 based on a survey of family practitioners and pediatricians. *Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde*, 142(46), 2515–2518.
- Kvam, M.H. (2000). Is sexual abuse of children with disabilities disclosed? A retrospective analysis of child disability and the likelihood of sexual abuse among those attending Norwegian hospitals. *Child Abuse & Neglect*, 24(8), 1073–1084.
- Lachs, M.S., Williams, C., O'Brien, S., Hurst, L., Horowitz, R. (1996). Older adults: An 11-year longitudinal study of adult protective service use. *Archives of International Medicine*, 156(4), 449–453.
- Lagerberg, D. (2001). A descriptive survey of Swedish child health nurses' awareness of abuse and neglect. I. Characteristics of the nurse. *Child Abuse & Neglect*, 25(12), 1583–1601.
- Lakew, Z. (2001). Alleged cases of sexual assault reported to two Addis Ababa hospital. *East African Medical Journal*, 78(2), 80–83.
- Laumann, E., Leitsch, S., Waite, L. (2008). Elder Mistreatment in the United States: Prevalence Estimates From a Nationally Representative Study. *The Journals of Gerontology: Series B Psychological sciences and social sciences*, 63B(4), S248–S254.
- Lawrence, L.L., Brannen, S.J. (2000). The impact of physician training in child maltreatment reporting: a multi-specialty study. *Military Medicine*, 165(8), 607–611.
- Lazenbatt, A. (2010). Safeguarding children and public health: Midwives' responsibilities. *Public Health Perspective*, 130(3), 118–126.

- Leung, P., Wong, W.C., Tang, C.S., Lee, A. (2011). Attitudes and child abuse reporting behaviours among Hong Kong GPs. *Family practice*, 28(2), 195–201.
- Levi, B.H., Brown, G., Erb, C. (2006). Reasonable suspicion: a pilot study of pediatric residents. *Child Abuse & Neglect*, 30(4), 345–356.
- Levi, B.H., Brown, G. (2005). Reasonable suspicion: a study of Pennsylvania pediatricians regarding child abuse. *Pediatrics*, 116(1), e5–12.
- Lewis-O'Connor, A. (2008). *When push comes to shove: Screening mothers for intimate partner violence during a pediatric visit*. Dissertation Abstracts International: Section B: The Sciences and Engineering. pp. 6588.
- Lichtenberg, J. W., Crenshaw, W. B., (1995). When educators confront child abuse: An analysis of the decision to report. *Child Abuse & Neglect*, 19(9), 1095–1113.
- Limbos, M., Berkowitz, C.D. (1998). Documentation of child physical abuse: how far have we come? *Pediatrics*, 102(1), 53–58.
- Lindberg, D., Lindsell, C.J, Shapiro, R.A. (2008). Variability in expert assessments of child physical abuse likelihood. *Pediatrics*, 121(4), 945–953.
- Llitt, J.M., Tong, C., Tan, P.M. (1997). Attitudes of the Singapore public to actions suggesting child abuse. *Child Abuse & Neglect*, 21(5), 445–464.
- Loiselle, J.M., Westle, R.E. (1999). Inpatient reports of suspected child abuse or neglect (SCAN): a question of missed opportunities in the acute care setting. *Pediatric Emergency Care*, 15(2), 90–94.
- Luna, Gl., Ferreira, R.C., Vieira, L.J. (2010). Mandatory reporting of child abuse by professionals of Family Health Teams. *Ciencia & Saude Coletiva*, 15(2), 481–491.
- LuKasse, M., Schei, B., Vangen, S., Qian, P. (2009). Childhood abuse and common complaints in pregnancy. *Birth*, 36(3), 190–199.
- Lundquist, L. M. (1997). *Variables related to family physicians' child maltreatment reporting decisions*. Dissertation Abstracts International: Section B: The Sciences and Engineering. pp. 5334.
- MacMillan, H.L., Jamieson, E., Walsh, C.A. (2003). Reported contact with child protection services among those reporting child physical and sexual abuse: results from a community survey. *Child Abuse & Neglect*, 27(12), 1397–1408.
- Markenson, D., Foltin, G., Tunik, M., Cooper, A., Matza-Haughton, H., Olson, L., Treiber, M. (2002). Knowledge and attitude assessment and education of prehospital personnel in child abuse and neglect: report of a National Blue Ribbon Panel. *Prehospital Emergency Care*, 6(3), 261–272.
- Massat, C.R., Lundy, M. (1998). “Reporting costs” to non offending parents in cases of intra-familial child sexual abuse. *Child Welfare*, 77(4), 371–388.
- 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.
- McCarroll, J.E., Ursano, R.J., Fan, Z., Newby, J.H. (2004). Classification of the severity of U.S. Army and civilian reports of child maltreatment. *Military Medicine*, 169(6), 461–464.
- McCool, J. Gerald, J. Daly, J. Xu, Y. (2009). Multidisciplinary Reports of Nursing Home Mistreatment. *J. Am Med Dir Assoc.*, 10 (3), 174–180.

- McDaniel, M. (2006). In the eye of the beholder: The role of reporters in bringing families to the attention of child protective services. *Children and Youth Services Review*, 28(3), 306–324.
- McGrath, P., Cappelli, M., Wiseman, D., Khalil, N. (1987). Teacher awareness program on child abuse: Randomized controlled trial. *Child Abuse & Neglect*, 11(1), 125–132.
- Menick, D., Ngoh, F. (2005). Child abuse in Cameroon: evaluation of a training course on awareness, detection, and reporting of child abuse. *Med Trop (Mars)*, 65(1), 33–38.
- Moore, T. & Thompson, V. (1987). Elder abuse: A review of research, programs and policy. *The Social Worker*, 55, 115–122.
- Moskowitz S. (1998). Private enforcement of criminal mandatory reporting laws. *Journal of Elder Abuse and Neglect*, 9(3), 1–22.
- Moura, A.T., Moraes, C., Reichenheim, M.E. (2008). Detection of child abuse: missed opportunities in emergency rooms in Rio de Janeiro, Brazil. *Cadernos de Saude Publica*, 24(12), 2926–2936.
- Murphree, K. R., Campbell, P.R., Gutmann, M.E., Plichta, S.B., Nunn, M.E., McCann, A. L., Gibson, G. (2002). How Well Prepared Are Texas Dental Hygienists to Recognize and Report Elderly Abuse? *Journal of Dental Education*, 66(11) 1274–1280.
- Nakanishi, M., Nakashima, T., Honda, T. (2010). Disparities in systems development for elder abuse prevention among municipalities in Japan: implications for strategies to help municipalities develop community systems. *Social Science Medicine*, 71(2), 400–404.
- Nakanishi, M., Hoshishiba, Y., Iwama, N., Okada, T., Kato E., Takahashi, H. (2009). Impact of the elder abuse prevention and caregiver support law on system development among municipal governments in Japan. *Health Policy*, 90 (2-3), 254–261.
- Nerenberg, L. (2006). Communities Respond to Elder Abuse. *Journal of Gerontological Social Work*, 46(3-4), 5–33.
- Newton, A.W., Vandeven, A.M. (2009). Update on child maltreatment. *Current Opinion in Pediatrics*, 21(2), 252–261.
- Ng, C., Herrman, H., Chiu, E., Singh, B. (2009). Community mental health care in the Asia-Pacific region: using current best-practice models to inform future policy. *World Psychiatry*, 8(1), 49–55.
- Nooner, K.B., Litrownik, A.J., Thompson, R., Margolis, B., English, D.J., Knight, E.D., Everson, M.D., Roesch, S. (2010). Youth self-report of physical and sexual abuse: a Latent Class analysis. *Child Abuse & Neglect*, 34(3), 146–154.
- Offer-Shechter, S., Tirosh, E., Cohen, A. (2000). Physical abuse-physicians knowledge and reporting attitude in Israel. *European Journal of Epidemiology*, 16(1), 53–58.
- Oral, R., Blum, K.L., Johnson, C. (2003). Fractures in young children: are physicians in the emergency department and orthopedic clinics adequately screening for possible abuse? *Pediatric Emergency Care*, 19(3), 148–153.
- Oral, R., Can, D., Hanci, H., Miral, S., Ersahin, Y., Tepeli, N., Bulguc, A.G., Tiras, B. (1998). A multicenter child maltreatment study: twenty-eight cases followed-up on a multidisciplinary basis. *Turkish Journal of Pediatrics*, 40(4), 515–523.

- Oral, R., Can, D., Kaplan, S., Polat, S., Ates, N., Cetin, G., Miral, S., Hanci, H., Ersahin, Y., Tepeli, N., Bulguc, A.G., Tiras, B. (2001). Child abuse in Turkey: An experience in overcoming denial and a description of 50 cases. *Child Abuse & Neglect*, 25(2), 279–290.
- Pagovich, O. (2004). Israel. International perspectives on family violence and abuse: A cognitive ecological approach. In Malley-Morrison, K. (Ed.), *International perspectives on family violence and abuse: A cognitive ecological approach* (pp. 187–204).
- Pandya, N.K., Baldwin, K.D., Wolfgruber, H., Drummond, D.S., Hosalkar, H.S. (2010). Humerus fractures in the pediatric population: an algorithm to identify abuse. *Journal of Pediatric Orthopaedics B*, 19(6), 535–541.
- Paradise, J.E., Bass, J., Forman, S.D., Berkowitz, J., Greenberg, D.B., Mehta, K. (1997). Minimum criteria for reporting child abuse from health care settings. *Delaware Medical Journal*, 69(7), 357–363.
- Payne, B. K., Berg, B. L. (2003). Perceptions About the Criminalization of Elder Abuse Among Police Chiefs and Ombudsmen. *Crime & Delinquency*, 49(3), 439–459.
- Pierce, M.C., Kaczor, K., Aldridge, S., O'Flynn, J., Lorenz, D.J. (2010). Bruising characteristics discriminating physical child abuse from accidental trauma. *Pediatrics*, 125(1), 67–74.
- Pillemer, K., Finkelhor, D. (1988). The prevalence of elder abuse: A random sample survey. *The Gerontologist*, 28(1), 51–57.
- Pires, J.M., Goldani, M.Z., Vieira, E., Nava, T.R., Feldens, L., Castilhos., K., Simas, C., Franzon, N.S. (2005). Barriers for Reporting of Child Abuse by Pediatricians. *Revista Brasileira de Saude Materno Infantil*, 5(1), 103–108.
- Quinn, M. J., Heisler, Ca. J. (2002). The legal response to elder abuse and neglect. *Journal of Elder Abuse & Neglect*, 14(1), 61–77.
- Ramos-Gomez, F., Rothman, D., Blain, S. (1998). Knowledge and attitudes among California dental care providers regarding child abuse and neglect. *The Journal of the American Dental Association*, 129(3), 340–348.
- Ravichandiran, N., Schuh, S., Bejuk, M., Al-Harthy, N., Shouldice, M., Au, H., Boutis, K. (2010). Delayed identification of pediatric abuse-related fractures. *Pediatrics*, 125(1), 60–66.
- Rhee, S., Chang, J., Youn, S. (2003). Korean American Pastors' Perceptions and Attitudes Toward Child Abuse. *Journal of Ethnic & Cultural Diversity in Social Work: Innovation in Theory, Research & Practice*, 12(1), 27–46.
- Ricci, L., Giantris, A., Merriam, P., Hodge, S., Doyle, T. (2003). Abusive head trauma in Maine infants: medical, child protective, and law enforcement analysis. *Child Abuse & Neglect*, 27(3), 271–283.
- Rodriguez, C.M. (2002). Professionals' Attitudes and Accuracy on Child Abuse Reporting Decisions in New Zealand. *Journal of Interpersonal Violence*, 17(3), 320–342.
- Rodriguez, M.A., Wallace, P.S., Woolf, N.H., Mangione, C.M. (2006). Mandatory Reporting of Elder Abuse: Between a Rock and a Hard Place. *Ann Fam Med*, 4(5), 403–409.
- Roger-Stieber, K, and Ursel, J. (2009). Public Opinion on Mandatory Reporting of Abuse and/or Neglect of Older Adults in Manitoba, Canada. *Journal of Elder Abuse & Neglect*, 21(2), 115–140.

- Rosenblatt, D. E., Cho, K.H., Durance, P. W. (1996). Reporting mistreatment of older adults: The role of physicians. *Journal of American Geriatric Society*, 44(1), 65–70.
- Sandberg, G., Petretic-Jackson, P., Jackson, T. (1986). Physician reporting practices in child physical abuse. *Response to the Victimization of Women & Children*, 9(1), 6–8.
- Schnitzer, P.G., Slusher, P. Van Tuinen, M. (2004). Child maltreatment in Missouri: combining data for public health surveillance. *American Journal of Preventive Medicine*, 27(5), 379–384.
- Schweitzer, R.D., Buckley, L., Harnett, P., Loxton, N.J. (2006). Predictors of failure by medical practitioners to report suspected child abuse in Queensland, Australia. *Australian Health Review*, 30(3), 298–304.
- Scott, D., Tonmy, L., Fraser, J., Walker, S., McKenzie, K. (2009). The utility and challenges of using ICD codes in child maltreatment research: A review of existing literature. *Child Abuse & Neglect*, 33(11), 791–808.
- Seamon, J.P., Jones, J.S., Chun, E., Krohmer, J.R. (1997). Identifying victims of elder abuse and neglect: A training video for pre hospital personnel. *Prehospital Disaster Medicine*, 12(4), 269–273.
- Shin, J., Lee, Y.B. (2005). Korean version of the notification policy on sexual offender: did it enhance public awareness of sexual crimes against minors? *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 49(4), 376–391.
- Shuman, T. H. (2000). *The relationship of counter transference reactions and/or ethnicity on compliance with mandatory child abuse reporting statutes*. Dissertation Abstracts International: Section B: The Sciences and Engineering. pp. 1096.
- Shumba, A. (2001). Epidemiology and etiology of reported cases of child physical abuse in Zimbabwean primary schools. *Child Abuse & Neglect*, 25(2), 265–277.
- Spivey, M.I., Schnitzer, P.G., Kruse, R., Slusher, P., Jaffe, D.M. (2009). Association of injury visits in children and child maltreatment. *Journal of Emergency Medicine*, 36(2), 207–214.
- Stein, R. E., Nofziger, S. D. (2008). Adolescent sexual victimization: Choice of confidant and the failure of authorities. *Youth Violence and Juvenile Justice*, 6(2), 158–177.
- Steinberg, A.M., Pynoos, RS., Goenjian, AK., Sossanabadi, H., Sherr, L. (1999). Are researchers bound by child abuse reporting laws? *Child Abuse & Neglect*, 23(8), 771–777.
- Steinberg, K.L., Levine, M., Doueck, H.J. (1997). Effects of legally mandated child-abuse reports on the therapeutic relationship: A survey of psychotherapists. *American Journal of Orthopsychiatry*, 67(1), 112–122.
- Stewart, D.E., Venos, E., Ashraf, I.J. (2009). Mental health policies reporting child sexual abuse and physician-patient sexual relationships. *World Psychiatry*, 8(1), 45–48.
- Stewart, DE., Venos, E., Ashraf, IJ. (2009). Mental health policies reporting child sexual abuse and physician-patient sexual relationships. *World Psychiatry*, 8(1), 45–48.
- Svevo-Cianci, KA., Hart, SN., Robinson, C. (2010). Protecting children from violence and maltreatment: a qualitative comparative analysis assessing the implementation of U.N CRC Article 19. *Child Abuse & Neglect*, 34(1), 45–56
- Taylor, D. K., .Bachuwa, G., Evans, J., Jackson-Johnson, V. (2006). Assessing Barriers to

- the Identification of Elder Abuse and Neglect: A Communitywide Survey of Primary Care Physicians. *Journal of the National Medical Association*, 98(3), 403–404.
- Teaster, P.B., Wangmo, T. (2010). Assessing barriers to the identification of elder abuse and neglect: A communitywide survey of primary Care physicians. *Journal of Elder Abuse & Neglect*, 22(1-2), 191–206.
- Theodore, A.D., Runyan, D.K. (2006). A survey of pediatricians' attitudes and experiences with court in cases of child maltreatment. *Child Abuse & Neglect*, 30(12), 1353–1363.
- Thomas, J.E., Straffon, L., Inglehart, M.R. (2006). Knowledge and professional experiences concerning child abuse: An analysis of provider and student responses. *Pediatric Dental*, 28(5), 438–444.
- Thomas, L. C. (2003). *Physical abuse or physical discipline, how do clinicians decide?* Dissertation Abstracts International: Section B: The Sciences and Engineering. pp. 2944.
- Thomas, D.E., Leventhal, J.M., Friedlaender, E. (2001). Referrals to a hospital-based child abuse committee: a comparison of the 1960s and 1990s. *Child Abuse & Neglect*, 25(2), 203–213.
- Thompson, Km., Wonderlich, S.A., Crosby, R.D., Ammerman, F.F., Mitchell, J.E., Brownfield, D. (2001). An assessment of the recidivism rates of substantiated and un substantiated maltreatment cases. *Child Abuse & Neglect*, 25(9), 1207–1218.
- Tirosh, E., Offer Shechter, S., Cohen, A., Jaffe, M. (2003). Attitudes towards corporal punishment and reporting of abuse. *Child Abuse & Neglect*, 27(8), 929–937.
- Trocme, N., MacMillan, H., Fallon, B., De Marco, R. (2003). Nature and severity of physical harm caused by child abuse and neglect: Results from the Canadian Incidence Study. *Canadian Medical Association Journal*, 169(9), 911–915.
- Uldum, B., Christensen, H.N., Welbury, R., Poulsen, S. (2010). Danish Dentists' and dental Hygienists' knowledge of and experience with suspicion of child abuse or neglect. *International Journal Paediatric Dentistry*, 20(5), 361–365.
- Van Haeringen, A.R., Dadds, M., Armstrong, K.L. (1998). The child abuse lottery–will the doctor suspect and report? Physician attitudes towards and reporting of suspected child abuse and neglect. *Child Abuse & Neglect*, 22(3), 159–169.
- Vieth, V. I. (1998). Passover in Minnesota: Mandated Reporting and the Unequal Protection of Abused Children, 24 *WM. MITCHELL L. REV.*, 131–135.
- Vulliamy, A.P., Sullivan, R. (2000). Reporting child abuse: Pediatricians' experiences with the child protection system. *Child Abuse & Neglect*, 24(11), 1461–1470.
- Wagenaar, D. B., Rosenbaum, R., Page C., Herman, S. (2009). Elder abuse education in residency programs: How well are we doing? *Academic Medicine*, 84(5) 611–618.
- Wagenaar, D.B., Rosenbaum, R., Page, C., Herman, S. (2010). Primary care physicians and elder abuse: Current attitudes and practices. *J Am Osteopath Assoc*, 110(12), 703–711.
- Wallace, G., Makoroff, K., Malott, H.A., Shapiro, R.A. (2007). Hospital-based multidisciplinary teams can prevent unnecessary child abuse reports and out-of-home placements. *Child Abuse & Neglect*, 31(6), 623–629.

- Walsh, K., Bridgstock, R., Farrell, A., Rassafiani, M., Schweitzer, R. (2008). Case, teacher and school characteristics influencing teachers' detection and reporting of child physical abuse and neglect: results from an Australian survey. *Child Abuse & Neglect*, 32(10), 983–993.
- Warner-Rogers, J.E., Hansen, D.J., Spieth, L.E. (1996). The influence of case and professional variable in identification and reporting of physical abuse: a study with medical students. *Child Abuse & Neglect*, 20(9), 851–866.
- Way, I., Chung, S., Jonson-Reid, M., Drake, B. (2001). Maltreatment perpetrators: a 54-month analysis of recidivism. *Child Abuse & Neglect*, 25(8), 1093–1108.
- Webberly, H.R. (1985). Child Maltreatment Reporting Laws: Impact on Professionals' Reporting Behavior. *Australian Journal of Social Issues*, 20(2), 118–123.
- Webster, S.W., O'Toole, R., O'Toole, A.W., Lucal, B. (2005). Over reporting and underreporting of child abuse: teachers' use of professional discretion. *Child Abuse & Neglect*, 29(11), 1281–1296.
- Weinstein, B., Levine, M., Kogan, N., Harkavy-Friedman, J.M., Miller, J.M. (2001). Therapist reporting of suspected child abuse and maltreatment: factors associated with outcome. *American Journal of psychotherapy*, 55(2), 219–233.
- Williams, H. S., Osborne, Y. H., Rappaport, N. B. (1987). Child abuse reporting law: Professionals' knowledge and compliance. *Southern Psychologist*, 3(2), 20–24.
- Wiseman, M. (2008). The Role of the Dentist in Recognizing Elder Abuse. *JCDA*, 74(8), 715–720.
- Wolf, R.S., Li, D. (1999). Factors affecting the rate of elder abuse reporting to a state protective services program. *The Gerontologist*, 39(2), 222–228.
- Wolock, I., (1996). Parental substance abuse as a predictor of child maltreatment re-reports. *Child Abuse & Neglect*, 20(12), 1183–1193.

דיסרטציות לועזיות

- Anderson, E. M. (1997). *The effects of mandatory reporting legislation on the teaching environment: A survey of New York State teachers*. Dissertation Abstracts International Section A: Humanities and Social Sciences.
- Arbolino, L. A. (2007). *In-service training on child abuse for classroom teachers: What is the effectiveness of mandated training?* Dissertation Abstracts International Section A: Humanities and Social Sciences. pp. 4143.
- Brosig, C. L. (1996). *Mandatory child abuse reporting: Factors impacting the therapeutic relationship*. Dissertation Abstracts International: Section B: The Sciences and Engineering, pp. 7039.
- Crenshaw, W. B. (1995). *Kansas educators and child abuse: An analysis of the decision to report*. Dissertation Abstracts International Section A: Humanities and Social Sciences. pp. 1289.
- Carpenter, A.M. (2009). *Examination of clinical and legal issues relevant to child maltreatment reporting*. Dissertation Abstracts International: Section B: The Sciences and Engineering, pp. 7131.

- Chavez, F. T. (2001). *Black and White subjects' attitudes on the mandatory reporting of child abuse and neglect cases in the therapeutic context*. Dissertation Abstracts International: Section B: The Sciences and Engineering. pp. 6127.
- Cheah, E. (2008). *The decision to report child sexual abuse: A comparative study of psychologists in the United States and Malaysia*. Dissertation Abstracts International: Section B: The Sciences and Engineering. pp. 2619.
- Costello Humphreys, L. (2010). *A study of pre-service teachers' knowledge and attitudes about child maltreatment and mandatory reporting*. Dissertation Abstracts International Section A: Humanities and Social Sciences, pp. 3812.
- Eisbach, S. S. (2010). *Narratives of nursing practice in the identification and care of maltreated children*. Dissertation Abstracts International: Section B: The Science and Engineering. pp. 4760.
- Owhonda, G. A. (2010). *The role of ethnicity and case characteristics in professionals' in training identification and reporting of child abuse*. Dissertation Abstracts International Section A: Humanities and Social Sciences. pp. 3355.
- Rudnick, JD.(2008). *Elder Abuse and Neglect: A Survey of Clergy Awareness, Knowledge, Intervention, Preferences, and Perceived Severity*, A Dissertation. Faculty of Argosy University/Sarasota

סקרים מחו"ל

Canadian Task Force on the Periodic Health Examination. *CMAJ* 151(10), 1413–1420

אתרי אינטרנט

(נצפה לאחרונה ביום 8.8.11) <http://www.aifs.gov.au/nch/pubs/sheets/rs3/rs3.pdf>

נספח

סעיף 368ד' לחוק העונשין, התשל"ז-1977

368ד. חובת דיווח

[תיקונים: התש"ן, התש"ן (מס' 3), התשנ"א (מס' 5), התש"ס (מס' 4), התשס"ז, התשס"ז (מס' 4), התשע"א]

- (א) היה לאדם יסוד סביר לחשוב כי זה מקרוב נעברה עבירה בקטין או בחסר ישע בידי האחראי עליו, חובה על האדם לדווח על כך בהקדם האפשרי לעובד סוציאלי שמונה לפי חוק או למשטרה; העובר על הוראה זו, דינו – מאסר שלושה חדשים.
- (ב) רופא, אחות, עובד חינוך, עובד סוציאלי, עובד שירותי רווחה, שוטר, פסיכולוג, קרימינולוג או עוסק במקצוע פרה-רפואי, וכן מנהל או איש צוות במעון או במוסד שבו נמצא קטין או חסר ישע – שעקב עיסוקם במקצועם או בתפקידם היה להם יסוד סביר לחשוב כי נעברה עבירה בקטין או חסר ישע בידי אחראי עליו – חובה עליהם לדווח על כך בהקדם האפשרי לעובד סוציאלי שמונה לפי חוק או למשטרה; העובר על הוראה זו, דינו – מאסר ששה חדשים.
- (ג) היה לאחראי על קטין או חסר ישע יסוד סביר לחשוב כי אחראי אחר על קטין או חסר ישע עבר בו עבירה, חובה עליו לדווח על כך בהקדם האפשרי לעובד סוציאלי שמונה לפי חוק או למשטרה; העובר על הוראה זו, דינו – מאסר ששה חדשים.
- (ג1) היה לאדם יסוד סביר לחשוב כי זה מקרוב נעברה בקטין או בחסר ישע עבירת מין לפי סעיפים 345 עד 347, 348 ו-351, בידי בן משפחה שטרם מלאו לו 18 שנים, חובה על האדם לדווח על כך בהקדם האפשרי לעובד סוציאלי שמונה לפי חוק או למשטרה; העובר על הוראה זו, דינו – מאסר שלושה חודשים; בסעיף זה, "בן משפחה" – כמשמעותו בפסקה (2) להגדרה "אחראי על קטין או חסר ישע" בסעיף 368א.
- (ג2) בעל מקצוע מהמנויים בסעיף קטן (ב), שעקב עיסוקו במקצועו או בתפקידו היה לו יסוד סביר לחשוב כי נעברה בקטין או בחסר ישע עבירת מין לפי סעיפים 345 עד 347, 348 ו-351, בידי בן משפחה שטרם מלאו לו 18 שנים, חובה עליו לדווח על כך בהקדם האפשרי לעובד סוציאלי שמונה לפי חוק או למשטרה; העובר על הוראה זו, דינו – מאסר שישה חודשים.
- (ג3) היה לאחראי על קטין או חסר ישע יסוד סביר לחשוב כי נעברה בקטין או בחסר ישע עבירת מין לפי סעיפים 345 עד 347, 348 ו-351, בידי בן משפחה שטרם מלאו לו 18 שנים, חובה עליו לדווח על כך בהקדם האפשרי לעובד סוציאלי שמונה לפי חוק או למשטרה; העובר על הוראה זו, דינו – מאסר שישה חודשים.
- (ד) נעברה בקטין או בחסר ישע הנמצא במעון, במוסד או במסגרת חינוכית או טיפולית אחרת, עבירת מין לפי סעיפים 345 עד 348, או עבירה של גרימת חבלה חמורה לפי סעיף 368ב(ב) או עבירת התעללות לפי סעיף 368ג, חובה על מנהל או איש צוות במקום כאמור, לדווח על כך בהקדם האפשרי לעובד סוציאלי שמונה לפי חוק או למשטרה; העובר על הוראה זו, דינו – מאסר שישה חדשים.
- (ה) חובת דיווח לפי סעיף זה לא תחול על קטין.
- (ו) עובד סוציאלי שמונה לפי חוק שקיבל דיווח לפי סעיף זה יעבירו למשטרה בצירוף המלצתו לפעול או להימנע מלפעול בקשר לדיווח, אלא אם כן קיבל אישור שלא להעביר את הדיווח למשטרה מאת אחת הועדות שהקים שר המשפטים לענין זה; חברי ועדה כאמור יהיו נציג

פרקליט מחוז והוא יהיה היושב-ראש, קצין משטרה בדרגת רב פקד ומעלה ועובד סוציאלי שמונה לפי חוק לאותו מחוז.

(ז) הגיע למשטרה מידע לפי סעיף זה, תעביר אותו לעובד סוציאלי שמונה לפי חוק, ולא תפעל לפני שתיוועץ בו אלא אם כן נדרשת פעולה מיידית שאינה סובלת דיחוי; אין בפעולה מיידית כאמור כדי לשלול את חובת העברת המידע לעובד סוציאלי שמונה לפי חוק וההתייעצות עמו לאחר מכן.

(ח) בסעיף זה, למעט בסעיף קטן (ד), "עבירה" – אחת מאלה:

- (1) עבירת זנות ותועבה לפי סעיפים 199, 201, 202, 203, 203ב, 203ג, 205א ו-214(ב1);
- (2) עבירה של סיכון החיים והבריאות לפי סעיף 337;
- (3) עבירת מין לפי סעיפים 345, 346, 347, 347א, 348 ו-351;
- (4) עבירה של נטישה או הזנחה לפי סעיפים 361 ו-362;
- (5) עבירה של תקיפה או התעללות לפי סעיפים 368ב ו-368ג;
- (6) עבירה של סחר בבני אדם לפי סעיף 377א.