

## הרשות הלאומית להתמודדות, טיפול ומניעת אלימות במשפחה וכנגד נשים.

### לקראת גיבוש הצעה להקמת הרשות הלאומית

כתבה: רונית ארנפרוינד כהן\*

\* יו"ר ומייסדת ארגון הגג "המקלטים" ודירות מעבר, לנשים נפגעות אלימות וילדיהן בארץ (2009-2012).

מאי 2014

## תוכן

1	מבוא.....
2	אלימות במשפחה - רקע .....
3	המגזר הערבי.....
3	גברים מכים .....
4	חוסר סינכרון, תאום והמשכיות .....
5	חוסר ידע, מידע עד בורות .....
5	חוסר אכיפת החלטות וחוקים .....
6	המלצת מועצת אירופה .....
8	ישראל מול אירופה .....
9	חלק מההחלטות והמהלכים לאורך השנים, שנעשו בישראל: .....
11	תוכנית פעולה כוללת בישראל, ליישום החלטה 1325 של מועצת הביטחון של האו"ם.....
18	סיכום .....
19	עיקרי המלצות המסמך להגדרת מטרות – הרשות הלאומית להתמודדות, טיפול ומניעת אלימות במשפחה וכנגד נשים .....

## מבוא

יוזמת זו מוגשת לאחר שעשרות שנים ממשלות ישראל עסקו בנושא וקיבלו החלטות רבות ושונות, במטרה להתמודד עם אחת מהתופעות החברתיות הרחבות והקשות ביותר בחברה, אשר פוגעת בחיי מאות אלפי משפחות מכל השכבות, מכל הגילאים ומכל העדות.

"אלימות בין בני זוג היא תופעה חברתית קשה ביותר, יש לפעול במישור הממלכתי ובמישור המקומי לפיתוח כלים שיאפשרו למנוע אלימות מסוג זה ולטפל בנפגעה". כך נכתב בדו"ח מבקר המדינה מיום ה - 25.12.2012, שעסק בנושא "מניעת אלימות בין בני הזוג וטיפול בנפגעה".

הדו"ח מציף שורה ארוכה של ליקויים במשרדי הממשלה וברשויות המקומיות על אופן ודרך ההתמודדות והטיפול באלימות במשפחה (שחלקן יפורטו בהמשך). בסופו של הדו"ח קורא המבקר למשרד הרווחה **להקים לאלתר גוף שמתכלל את כל הפעילות**, שאם לא כן יפגע הטיפול והתמודדות עם האלימות בין בני זוג.

וכך נכתב בדוח:

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

מתוך הצורך להתמודד עם אחת התופעות הקשות הפוגעות במשפחות רבות בחברה, ומתוך כך שלאורך שנים היו התייחסויות שונות, אך לא ניתן מענה לאומי ולצערנו התופעה לא פחתה ונפגעה הם רבים מקרב הנשים, ילדים, גברים, המשפחות והסביבה הקרובה, ולאחר בדיקה מקיפה שבוצעה על ידי מבקר המדינה והמלצתו החד משמעית, החליט שר הרווחה לשירותים חברתיים, ח"כ מאיר כהן, לאמץ את הביקורת ולפעול להקמת רשות לאומית אשר תבנה מדיניות לאומית, תפתח ותרחיב שירותים ותאגם משאבים ופעילויות בין משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות והמגזר השלישי, על מנת להוביל מהלך מהחשובים ביותר בחיי היומיום של מאות אלפי משפחות בחברה.

מכך כליל. המחסום העיקרי הוא התרבותי – האלימות נתפסת כאירוע פרטי שמקומו בתוך המשפחה או בקהילה. לקהילות אלה יש לבנות תוכניות התערבות מיוחדות בשפתן הלשונית והתרבותית. אוכלוסייה נוספת שמתקשה לבוא לדווח על אלימות בן הזוג, הינ הנשים "הזרות", שמעמדן עדיין לא הוסדר, "חסרות המעמד", שחיות עם בן זוג ישראלי, אלים וגם להן יש צורך לתת מענה.

אלימות במשפחה כוללת; אלימות פיזית, נפשית, מינית, פסיכולוגית, מילולית, כלכלית, מסורבות גט, עגונות, רצח מתוך "כבוד המשפחה", כפיית נישואין, אלימות במרחב הוויראלי ועוד. משפחה הנפגעת אלימות נדרשת להיעזר בגופים וגורמים שונים בהליך ההתמודדות והשיקום. ריבוי העוסקים בנושא כשאינם מתואמים ומנהלים על ידי גוף אחד ארצי המסנכרן את כל הטיפול ואחיד במדיניות יכול להביא את הקורבנות עד לידי העלאת המסוכנות ותוצאותיו יכולות להיות קריטיות. (צווי הרחקה, הסדרי ראייה של ילדים, קשר עם הורים במרכזי גמילה, ובתי כלא. ליווי הקרבנות בתהליכי השיקום והשתלבותם המלאה בחברה ועוד).

המשרדים המטפלים בנושא בהיבטים שונים ובשילבים שונים של התמודדות עם האלימות במשפחה, הינם, בין היתר: משרד הרווחה, המשרד לביטחון פנים, משרד הבריאות, משרד המשפטים, משרד החינוך, משרד כלכלה, משרד השיכון, הביטוח הלאומי, רשויות מקומיות, הסיוע

מסמך זה נשען, בנוסף לנ"ל, גם על המלצת מועצת אירופה משנת 2002 בנושא, על הדוחות של מרכז המחקר של הכנסת, ועל תוכנית הפעולה הכוללת ליישום החלטה 1325 של מועצת הביטחון באו"ם.

### **אלימות במשפחה - רקע**

אלימות במשפחה ואלימות כנגד נשים, אלה הם תחומי מקצוע שהתפתחו בעשורים האחרונים של המאה הקודמת. גופים רבים עוסקים ברמות כאלה ואחרות בנושא, כמו; משרדי ממשלה שונים, עמותות מהסקטור השלישי, קרנות ופילנטרופיים פרטיים מהארץ ומחו"ל. בישראל קיימים מענים רבים ומגוונים שניתנים למשפחות נפגעות אלימות ולמרות זאת עד היום לא גובשה בארץ מדיניות לאומית כוללת לטיפול בתופעה הקשה ורחבת היקף שממנה סובלות מאות אלפי משפחות בארץ. אלימות במשפחה איננה תופעה שולית בחברה, אלא נגע חברתי רחב היקף שקרבנותיו הינם מכל שכבות האוכלוסייה, מכל הגילאים ומכל העדות בארץ.

כשעוסקים בטיפול ובהתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה יש לציין את הקהילות המסורתיות, כמו; החברה הבדווית, הערבית, יוצאי אתיופיה והחרדית, אשר דורשות התמודדות תרבותית ונורמטיבית נוספת. לעיתים קרובות הנשים מהקהילות הללו ו/או מהגרות אחרות שסובלות מאלימות מצד בן הזוג נרתעות מלדווח לרשויות על אלימות זו ולעתים אף נמנעות

עצמית של הגברים ורצון לקחת אחריות אישית לשינוי דפוסי ההתנהגות האישיים שלהם, וכפועל יוצא מהתגייסות פנימית או לחילופין חיצונית שנובעת מתוך רצון להימנע מסנקציות ואיומים בטווח הקרוב או הרחוק. כך או כך אין ספק כי התוכניות לגברים מכים צריכות להיות רבות יותר, מגוונות ונגישות יותר ומתמודדות עם סטיגמות על מנת שהיות "אטרקטיביות" ומגייסות יותר את הגברים להליך הטיפול.

### נפגעות תקיפה מינית ואונס

נושא שמטופל על ידי מספר רשויות ועמותות, מורכבות הטיפול המקצועי, הליווי בשלבי השיקום ובהליך החוקי, דורש התייחסות מערכתית רחבה, הקצאת משאבים והתייחסות ייחודית לקורבנות וסביבתן.

המשפטי, שרות בתי הסוהר, דיינים, שופטים, הרשות לקידום מעמד האישה במשרד רוה"מ, רבניות, רבנים, עמותות, הג'וינט וקרנות פילנטרופיות.

### המגזר הערבי

במסגרת הגדרת האוכלוסיות הייחודיות אשר להן יש צורך לבנות תכניות מקצועיות נוספות ואחרות מכלל האוכלוסייה, חשוב להדגיש כי לאוכלוסייה הערבית אנחנו נדרשים לתת מענה רחב ומעמיק אשר כמובן, יתבסס על התוכנית הלאומית הכוללת לאחר שתתגבש, אך הפעילויות והתהליכים יתאמו תרבותית למגזר הערבי על פי אורח החיים המסורתי – תרבותי. החברה נמצאת בין כפר לעיר, ובניהם יש שוני ביכולת ההכלה התרבותית לעצמאות והתפתחות האישה ולעיתים, במקרה קיצון, זה עלול להגיע עד לרצח, ו/או לניסיון לרצח בטענה של "כבוד המשפחה", או/ו נידוי, או/ו כפיית נישואין.

### גברים מכים

אוכלוסייה נוספת שחייבת לקבל מענה רחב, מקצועי ומגוון, הם הגברים המכים מכל שכבות האוכלוסייה. הטיפול בגברים המכים, מעבר לאכיפה במסגרת הליך משפטי, יכול להיעשות מרצונם החופשי ומתוך ומודעות

והמשפחה, כי, "לא קיימת תכנית הכשרה למפעילי התוכנית", וכי אין בידי משרד הרווחה מידע בדבר מספר הכיתות שבהן הופעלה התכנית. לעומת זאת מנהלת האגף לשירות פסיכולוגי ייעוצי במשרד החינוך הבהירה למשרד מבקר המדינה כי אמנם החוברת של תכנית הופצה, אולם לא הוכשרו יועצים חינוכיים ומורים ללמד את התכנית; וכי אין בידי מידע בדבר מספר הכיתות שבהן נלמדה התכנית". (דוח מבקר המדינה 2012).

- דוגמא נוספת לחוסר סנכרון ותאום – חוק התמיכות בנשים יוצאות מקלט, ו/או החוק למתן הבטחת הכנסה לאישה בעת שהותה במקלט, בתחילה הובלו החוקים ע"י עמותה ללא תמיכת המשרד ובהמשך, שלא ביוזמתו, המשרד תמך בחוקים.
- יוזמת תוכניות שיקום שלא ביוזמת המשרד אלא על ידי קרנות ו/או עמותות כשבחלקם המשרד נגרר אליהם או הפעילות נעשית במקביל.
- תאום ועבודה משותפת בין מחלקות הרווחה, המרכז למניעת אלימות במשפחה, המקלט וגופים אחרים ושונים בקהילה, לעיתים קרובות מידי, אינו נעשה כרצף טיפולי ולעיתים מתוך תפיסות עבודה שונות.

### חוסר סינכרון, תאום והמשכיות

כל גוף קובע לעצמו אג'נדה/תכני פעילות לשנה-שנתיים הבאות, כפועל יוצא מתקציב, עניין ו/או פרופיל כוח האדם, בכפוף למטרות המשרד ו/או לכותרות אידיאולוגיות כאלה ואחרות של העמותות והקרנות, וכך ברמה הלאומית גופים רבים פועלים בו זמנית לעיתים בחוסר תאום והמשכיות הטיפול הראוי.

#### מקצת מהדוגמאות לחוסר תאום והמשכיות הטיפול\*1:

- "אף שרשויות מקומיות העמידו לרשותו של משרד הרווחה נתוני מטופלים, הוא לא עיבד נתונים אלה ולא ניצל אותם לתכנון עבודתו ולקבלת החלטות בדבר הטיפול בנזקקים בתחומים אלה". (דוח מבקר המדינה, 2012).
- "משרד החינוך ומשרד הרווחה פיתחו תכנית חינוכית להקניית כישורי חיים למתבגרים בתחום הזוגיות – "חברות וזוגיות ללא אלימות". בתע"ס נקבע כי התכנית תילמד בכיתות י'-א' בבתי ספר תיכוניים באמצעות עובדים סוציאליים, וכן באמצעות מרכזי נושא אלימות במשפחה, המחלקות לשירותים חברתיים, יועצים חינוכיים ומחנכים. בפועל ב- 2012 דיווחה, מנהלת השירות לרווחת הפרט

- כשגננת ומורה במסגרות החינוך לא מצליחות לזהות התנהגות של ילדים עדים לאלימות בביתם ו/או קורבנות לאלימות – חוסר ידע.
- כשבלנית רואה במקווה כתמים כחולים על גופה של האישה ו"משתכנעת" בקלות שזו נפילה, מעבר לעניין התרבותי – זו בורות וחוסר ידע.

### חוסר אכיפת החלטות וחוקים\* 2

#### דוגמאות:

- בסעיף 2(2) לתקנות למניעת אלימות במשפחה (יידוע בידי אנשי דת וטוענים רבניים), התש"ע-2010, נקבע כי איש דת או טוען רבני שחלה עליו החובה להודיע למטופל על אפשרותו לקבל סיוע, לפי הוראות סעיף 11א(ב) לחוק למניעת אלימות, "ייתן לאדם כתובות ומספרי טלפון של גורמי הטיפול הקרובים למקום מגוריו, לפי רשימות שיפורסמו באתר האינטרנט של משרד המשפטים". עוד באותו הסעיף, לכללים למניעת אלימות במשפחה (יידוע בידי עורכי דין), התשס"ג-2002, נקבע כי עורכי דין ייתנו כתובות ומספרי טלפון "לפי רשימות שיעביר משרד המשפטים ללשכת עורכי הדין

- תקשורת לקויה בין המשטרה וגורמי הרווחה, "אשר בגינה חלק גדול מדיווחי המשטרה לא התקבלו אצלם, ודיווחים אחרים הגיעו זמן רב לאחר קבלת התלונה". (דוח מבקר המדינה).

\*1. הדוגמאות נלקחו מדוח המבקר, מעדויות והכרות העובדה השטח.

### חוסר ידע, מידע עד בורות

#### דוגמאות:

- כששופטת נוזפת באישה (עו"ד במקצועה, במשרה בכירה במשרד ממשלתי) שברחה עם שני ילדיה למקלט; "איך את עושה את זה לילדים שלך לוקחת אותם למקלט". זו בורות וחוסר ידע.
- כשדיין מחכה שאישה תספר בנוכחות הבעל על ההתעללות האכזרית רבת השנים, והיא שותקת, כי היא משותקת מול הבעל שעומד מולה, והדיין רוצה לפסוק נגדה, בטענה ש'אם היה משהו היית מדברת עכשיו', זו בורות וחוסר ידע.
- כשנציג מהסיוע המשפטי ששבוע שעבר ייצג בעל והיום מייצג אישה, במקרה הטוב אינו מצליח לגייס אמפטיה ובמקרה הרע יותר אינו מבין את מהות האישה המוכה – זו בורות וחוסר ידע.

### המלצת מועצת אירופה\*3

ב- 2002 המליצה מועצת אירופה, אשר דנה בנושא אלימות בין בני זוג (כנגד נשים), כי על כל מדינה לבנות תוכנית לאומית למאבק באלימות נגד נשים, בהמלצה נקבע כי יש להקים או למנות גוף ממשלתי ייעודי שיהיה ממונה על יישום האמצעים הכלולים בתוכנית הלאומית ועל מעקב אחר יישומן של רפורמות חקיקה ורפורמות אחרות בכל הנוגע לטיפול בנושא. גוף זה גם יתאם בין הגופים הפועלים בתחום – משרדי ממשלה, רשויות מקומיות וארגונים לא-ממשלתיים.

עוד נכתב כי על המדינות להנהיג פעילות לאומית מתואמת של משרדי הממשלה ושל ארגונים לא-ממשלתיים כדי לתת מענה לצורכי הקורבנות. על המדינות לעודד את כל הרשויות העוסקות בנושא, לבנות ולהפעיל בשיתוף פעולה ובתיאום תוכניות פעולה לטווח הבינוני והארוך למאבק באלימות ולהגנה על הקורבנות.

עוד הוחלט ע"י המועצה, כי יש לקדם מחקר בנושא, ובכלל זה איסוף נתונים סטטיסטיים מפורטים על היקף התופעה, על הקורבנות, על העלויות הכלכליות והחברתיות של האלימות והערכת מידת היעילות של פעילות הרשויות בנושא.

מזמן לזמן ושיופצו על ידה". – נמצא כי באתר משרד המשפטים לא פורסמו הרשימות הללו, שלא לפי האמור בתקנות וגם עורכי דין חסרו את המידע הנדרש למילוי החובה שהוטלה עליהם בתקנות.

- פרסומים והסברה לא נעשו ו/או לא עודכנו שנים לכלל האוכלוסיות: ובעיקר הערבית, יוצאי אתיופיה והתאמות למגזר החרדי.
- "כרבע מכלל חוקרי אלמ"ב במשטרה, מילאו תפקיד זה בלא שהוכשרו לכך",\* כשהם ואחרים מוצבים לעיתים בישוב שמרבית האוכלוסייה בו איננה דוברת עברית והם אינם דוברי השפה, כמו; ערבית, אמהרית ורוסית ולכך יכולות להיות השלכות קשות ומסוכנות מאד.
- למרות המלצת משרד הקליטה, לא נבנה כלי להערכת מסוכנות, המותאם לאוכלוסיות העולים.

\*2. דו"ח מבקר המדינה מיום ה - 25.12.2012, שעסק בנושא "מניעת אלימות בין בני הזוג וטיפול בנפגעה".

הנתונים הללו מלמדים על היקף התופעה בציבור ועל ההכרח להקמת רשות לאומית אשר תקיף ותתמודד עם הטיפול בנושא.

חשוב לציין כי במקרים רבים כשכותבים, ו/או מדברים, ו/או חוקרים את האלימות במשפחה הנושא מנוסח ונכתב כאלימות כנגד נשים, כיוון שהן עיקר הקורבנות (כמובן מעבר לילדים), כך שבכל מקום במסמך הזה ובאחרים כשנכתב המונח אלימות כנגד נשים, כפי שאפשר לראות מהנתונים בעולם ובארץ, הכוונה היא הצגת נתונים והיקף תופעת האלימות במשפחה.

**\*3. אלימות נגד נשים – התופעה במבט משווה, מ"מ של הכנסת, אורלי לוטן 2009.**

מועצת אירופה הציגה מחקרים ונתונים על שכיחות תופעת האלימות כלפי נשים בעולם ונאמר בהם כי, **אחת מכל ארבע נשים באירופה סבלה מאלימות במשפחה, ואלימות נגד נשים היא חלק ניכר מהעבירות נגד אדם המבוצעות בעולם.**

בסקר שערך משרד הרווחה בשנת 2001 (הסקר המקיף האחרון שנערך ככל הידוע לי), 11.2% מהנסקרות דיווחו שחוו אלימות פיזית מצד הבעל, 6.1% דיווחו כי חוו איומים בהפעלת כוח פיזי מצדו ו-7.6% דיווחו כי היו קורבן לאלימות מינית (לא בהכרח מצד הבעל).

סקר משרד הרווחה גם הוא מציג אחוז גבוה מאד של אלימות במשפחה, כנגד נשים ולכך נכון לצרף את הנתון האינהרנטי לתופעה הזו, והוא אחוז הילדים העדים לאלימות בביתם, במקרה "הטוב", וחיים תחת שבט האלימות במקרה האחר.

### ישראל מול אירופה\*3

#### המלצת מועצת אירופה לעומת המצב הקיים במדינות אירופה ובישראל

המצב בישראל	המצב באירופה	המלצות מועצת אירופה
אין	יש במרבית המדינות	תוכנית לאומית למאבק באלימות נגד נשים
ועדה בין-משרדית, שמתכנסת בעת רצח אישה	יש בכל המדינות	גוף ממשלתי מתאם למאבק באלימות נגד נשים
כל ההתנהגויות שצוינו זולת אלימות פסיכולוגית כלפי בן-זוג, מילת נשים ונישואין בכפייה אסורות על פי חוק; מילת נשים אסורה אם היא נעשית ללא הסכמה	אלימות פיזית ותקיפה מינית של בן-זוג וכן אונס בתוך הנישואין אסורים על-פי חוק בכל המדינות שנבדקו; נישואין בכפייה, מילת נשים, הטרדה מינית בעבודה וכל אקט מיני ללא הסכמה אסורים כמעט בכל המדינות; אלימות פסיכולוגית כלפי בן-זוג אסורה ברוב המדינות	חקיקה האוסרת את ההתנהגויות האלה: אלימות פיזית כלפי בן-זוג; אלימות פסיכולוגית כלפי בן-זוג; תקיפה מינית של בן-זוג; כל אקט מיני ללא הסכמה; אונס בתוך הנישואין; הטרדה מינית בעבודה; מילת נשים; נישואין בכפייה
יש	יש	מקלטים לנשים נפגעות אלימות
יש, אולם הפריסה הגיאוגרפית אינה מספקת	יש	שירותים לנשים נפגעות תקיפה מינית
יש מעט מידי, התוכניות האינטנסיביות בבתי-הסוהר ובקהילה בהיקף מצומצם בלבד	יש	תוכניות לטיפול בגברים מכים
הכשרה לשוטרים; הכשרה רק לעובדים סוציאליים העוסקים בתחום; הכשרה מסוימת מצומצמת בנושא לשופטים חדשים; אין הכשרה מסודרת לדיינים, רופאים, גננות, למורים, בלניות ועוד.	הכשרה מקיפה ביותר לשוטרים; הכשרה מקיפה למדי לעובדים סוציאליים, לפסיכולוגים ולאחיות; הכשרה בהיקף בינוני לשופטים; הכשרה בהיקף קטן ביותר למורים	הכשרה בנושא אלימות נגד נשים לאנשי מקצוע
יש מעט, בחלק מבתי-הספר	יש במרבית המדינות	תוכניות חינוך בנושא אלימות נגד נשים בבתי-ספר
יש	יש	סקרים בנושא אלימות נגד נשים

בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, וכי יש בה משום פגיעה בוטה בזכויות אלה.

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

7. בהוראה זו נקבע כי הוועדה תתווה דרכי פעולה בין משרדי ממשלה וארגונים שונים ותקבע אם לאשר תכניות התערבות שונות.

8. מספר חודשים לאחר הקמת הוועדה הבין-משרדית בנושא "אלימות נגד נשים במשפחה" הוגש דוח לממשלה בנובמבר 1998

## **חלק מההחלטות והמהלכים לאורך השנים, שנעשו בישראל:**

(לקט מתוך דוח המבקר, מ"מ הכנסת).

1. התע"ס הראשון בעניין המקלטים לנשים מוכות פורסם בשנת 1981, ובין היתר נאמר בו, **שמימון הוצאות המקלט הוא באחריות הארגון הוולונטארי, אך משרד הרווחה משתתף בהוצאות הפעלת המקלטים לפי תנאים שיפורטו בחוזה שייערך בין המשרד לבין הנהלת המקלטים.**

2. בשנת 1992 קבל מבקר המדינה, כי **השתתפות משרד העבודה והרווחה בהקמת המקלטים ובהחזקתם היא מזערית.**

3. בסוף אותה שנה, לאחר מינוי אורה נמיר לשרת העבודה והרווחה, הוכפל התקציב שהוקצה להפעלת המקלטים. בשנת 1993 הקימה מדינת ישראל מקלט ראשון לנשים ערביות, ביזמתה ובמימון ממשלתי.

4. בשנת 1997 נקבע בתע"ס שהמשרד יסייע על-פי מספר הנשים הנמצאות במקלט.

5. בפברואר 1998 התקבלה החלטת ממשלה 3291, אשר קבעה כי אלימות במשפחה היא הפרת זכויות יסוד של פרטים, שאף עוגנו

מדויק מבחינת חלוקת המשאבים וכן קשה לגבש הערכות דיפרנציאליות מבחינת פיתוח שירותים.

10. מאגר מידע במשרד הרווחה חייב להיות פעיל ועדכני בכל הקשור לפניות למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, מידע זה חיוני על מנת לספק דרך קבע נתונים ולאפשר קביעה עדכנית של מדיניות הגנה וטיפול. הוועדה הבין-משרדית אף קבעה בהמלצותיה כי לכל משרד צריך להיות מאגר מידע ממוחשב.

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

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

ונכללו בו המלצות להתמודדות עם אלימות זו במישור הממלכתי ובמישור המקומי.

עם קבלת דוח הוועדה הבין-משרדית קיימה הממשלה דיון בדו"ח והחליטה לאמץ. הממשלה קבעה "כי נושא הטיפול באלימות במשפחה יהיה בסדר עדיפות גבוה של המשרדים".

המלצות הוועדה הבין-משרדית יועדו למשרדי ממשלה שונים (מדובר במשרדים: המשרד לביטחון הפנים, לרבות שירות בתי הסוהר ומשטרת ישראל; משרד ראש הממשלה; הרשות לקידום מעמד האישה; משרד החינוך; המוסד לביטוח לאומי; משרד הבריאות; המשרד לקליטת העלייה; משרד המשפטים; משרד הבינוי והשיכון), והן עסקו בעיקר בפיתוח כלים לשיתוף פעולה בין-משרדי ובזרימת מידע ביניהם, בהקניית ידע מקצועי בנושא ובהכשרת בעלי מקצוע שיעסקו בפעילות מניעתית ובטיפול בנפגעים.

9. הוועדה הבין-משרדית קבלה בדוח שלה על חוסר נתונים מסודרים על היקף שיעור נפגעי האלימות במשפחה ועל מאפייניהם, כגון סוגי אלימות, אזורים בעייתיים ואוכלוסיות ומגזרים ייעודיים. הוועדה מצאה כי עקב חוסר הנתונים קשה לקבוע סדר עדיפויות

### **תוכנית פעולה כוללת בישראל, ליישום החלטה 1325 של מועצת הביטחון של האו"ם\* 4**

למעלה משנה פעלו כ-30 ארגונים, בכנסי חשיבה, שולחנות עגולים, הצגת ניירות עמדה, עיבודם וגיבושם הסופי לכדי תוכנית פעולה כוללת במגוון רחב של נושאים הקשורים לביטחון ומעמדן של הנשים בישראל. בימים אלה מתקיימים מפגשים עם ח"כיות/ים ושרות בממשלה במטרה לגייסם לקדם החלטת ממשלה אשר תאמץ את התוכנית.

כמי שהיתה שותפה לכתיבת התוכנית, אני מבקשת לצרף למסמך זה, בעמודים הבאים, את הפרק אשר עוסק בתוכניות בתחום האלימות במשפחה.

**\*4. הארגונים היוזמים של יצירת תוכנית הפעולה הכוללת בארץ: איתך- משפטניות למען צדק חברתי, שוות – המרכז לקידום נשים בזירה הציבורית במכון ון ליר, אג'נדה – השדרה-עורו. מנהלת הפרויקט: עו"ד ענת טהון אשכנזי. בתהליך לקחו חלק 30 ארגונים חברתיים.**

13. בשנת 2003 נקבע, שמשרד העבודה והרווחה ישתתף ב-75% מן התעריף שנקבע לצורך הפעלת מקלטים, ונקבעה לכך תקנה תקציבית מתאימה.

### **14. ב 2012 בהמשך לדוח מבקר המדינה, הורה המבקר: "משרד מבקר המדינה העיר למשרד הרווחה כי בהחלטת הממשלה הוכרה חיוניותו של גוף מתכלל שמתווה דרכי פעולה למשרדים השונים תוך שיתוף פעולה ביניהם וקובע אם לאשר דרכי התערבות שונות"**

באירוע לציון היום הבינלאומי למאבק באלימות כנגד נשים, בנובמבר 2013, אמר השר לביטחון פנים, ח"כ אהרונוביץ: "אני סבור שהסוגיה הזאת של אלימות כנגד נשים צריכה להיות ממוקמת גבוהה יותר בסדר העדיפות הלאומית והחברתית".

תוצאה רצויה	פעולות	מדדים להערכה	גורמי מפתח	
<b>מטרה שנייה: מיגור אלימות במשפחה</b>				
19. מיגור מוחלט של רצח נשים במשפחה (על בסיס גישה של אפס סובלנות כלפי רצח נשים).	19.1 הכנת תכנית פעולה ממשלתית בין-משרדית בשיתוף ובהתייעצות עם ארגוני הנשים, אשר תכלול את כלל הפעולות שיש ליישם כדי למגר רצח נשים בידי בני משפחתן.	19.1.1 פורום בין-משרדי יוקם כדי להגות תכנית ממשלתית אסטרטגית למיגור רצח נשים בידי בני משפחתן. בפורום ישולבו נשים וארגוני נשים מקהילות מגוונות, לרבות קורבנות של אלימות במשפחה.  19.1.2 פרסום בתוך שנה של תכנית פעולה רב-שנתית למיגור רצח של נשים.	המשרד לביטחון פנים, משרד הרווחה, משרד המשפטים, משרד האוצר.	
	19.2 פרסום שנתי של הנתונים על נשים שנרצחו בידי בני משפחתן.	19.2.1 פרסום נתונים עדכניים ונגישים לציבור על רצח נשים.		
20. העלאת המודעות בקרב מגוון הקבוצות באוכלוסייה להיקף תופעת האלימות נגד נשים במשפחה ולהשלכותיה ההרסניות לחברה.	20.1 חובת לימוד סדנאות בבתי הספר בנושא איסור השימוש באלימות וההשלכות הרגשיות ההרסניות של אלימות במשפחה.	20.1.1 מספר הסדנאות הנלמדות בכלל מוסדות החינוך, לרבות סדנאות העוסקות בהטמעת הקשר בין תלות כלכלית של נשים לבין סיכון להיקלע לאלימות.	משרד החינוך, משרד הרווחה, רשויות מקומיות, ארגוני נשים.	
	20.2 הפקת חומרים להפצת מידע בגופי התקשורת השונים, ביחס לחוקים הקיימים נגד אלימות כלפי נשים וחשיבות השמירה על זכויותיהן.	20.2.1 מספר המוסדות, הארגונים, העמותות ובתי הספר בהם מופצים החומרים.		
	20.3 ימי עיון וכנסים בקהילה והשתתפות של מומחיות לתופעת האלימות במשפחה במגוון קבוצות האוכלוסייה. בימי העיון ישולבו תכנים המקשרים בין מיליטריזם, סקסיום ואלימות נגד נשים.	20.3.1 מספר ימי העיון והכנסים הנערכים בכלל מוסדות החינוך ובקהילה.		
	20.4 מחקר אקדמי אשר יבסס את הקשר שבין תלות כלכלית לאלימות, במגוון הקבוצות.	20.4.1 פרסום ממצאי המחקר והעלאת המודעות בקרב הציבור אודות הקשר בין תלות כלכלית לאלימות כלפי נשים.		

גורמי מפתח	מדדים להערכה	פעולות	תוצאה רצויה
משרד הרווחה, משרד המשפטים וארגוני נשים.	21.1.1 סדנאות מגוונות להתמודדות ולשיקום של קורבנות אלימות במשפחה.  21.1.2 הקמת מאגר של נשים מקצועיות מקבוצות שונות באוכלוסייה אשר ילוו קורבנות אלימות במשפחה בהליך המשפטי.	21.1 העצמת קורבנות אלימות ומתן מענה הוליסטי ליצירת כלים להשתלבות בחיי הקהילה ובשוק העבודה.	21. מתן כלים במגוון תחומי תוכן ומיומנויות לקורבנות אלימות במשפחה.
	21.2.1 סיוע משפטי ביצירת הסכמי שלום בית והסכמי גירושים במסגרת המרכזים למניעת אלימות במשפחה.	21.2 ייעוץ משפטי במרכזים למניעת אלימות במשפחה.	
המשרד לביטחון פנים, משרד הרווחה, משרד המשפטים.	22.1.1 מספר התכניות ליצירת מסגרות קהילתיות תומכות.  22.1.2 מספר המשתתפים/ות בתכניות השונות.  22.1.3 מספר המוסדות התומכים ומיישמים תכניות קהילתיות.  22.1.4 הקמת פורום אנשי/נשות מקצוע, לבחינת הצרכים השוטפים של נשים ממגוון קבוצות האוכלוסייה, הסובלות מאלימות במשפחה.	22.1 הגברת השתתפות הקהילה בזיהוי תופעת האלימות במשפחה והתגייסות למאבק בה.	22. הקמת מנגנון תומך ומחזק נשים קורבנות אלימות, תוך השתתפות קהילתית במאבק נגד אלימות במשפחה.
	22.2.1 מספר הפניות לקו החירום למען נשים, המאויש בנשות מקצוע מומחיות בהיבטים השונים של אלימות במשפחה בקבוצות מגוונות.	22.2 הקמת "קו חם" בכל השפות למען נשים במצוקה, המסייע לקורבנות אלימות במידע על זכויות, גורמים רלוונטיים שיכולים לסייע וסיוע נפשי ראשוני.	

גורמי מפתח	מדדים להערכה	פעולות	תוצאה רצויה
משרד המשפטים, המשרד לביטחון פנים, המשטרה.	23.1.1 גיוס למשטרה של חוקרות דוברות ערבית, רוסית, דוברות אמהרית ונשים מקבוצות נוספות באוכלוסייה.	23.1 עלייה בנגישות של מערכות המשטרה והרווחה לנפגעות אלימות וחיזוק האמון של נשים במערכות אלה.	23. שיפור השירות שניתן לקורבנות אלימות במערכת המשפט.
	23.1.2 גיוס למשטרה של מתורגמניות לערבית, רוסית, אמהרית ונשים מקבוצות נוספות.		
	23.1.3 שילוב של עובדות סוציאליות, ממגוון קבוצות האוכלוסייה, בטיפול המשטרתי במתלוננות על אלימות במשפחה.		
	23.2.1 צמצום מספר הנשים נפגעות האלימות שאינן פונות לבית המשפט על מנת להוציא צווי הגנה, מחמת מצבן הכלכלי.	23.2 זכאות של נשים נפגעות אלימות לסיוע משפטי חינם: הגשת בקשות להוצאת צווי הטרדה/ צווי הגנה מבית המשפט ללא בדיקה של זכאות כלכלית.	
	24.1.1 עלייה במספר המקרים המדווחים.	24.1 עלייה במספר המקרים המדווחים של אלימות במשפחה, הנחקרים ומגיעים לכדי העמדה לדין.	24. הגברת האכיפה נגד אלימות במשפחה.
	24.1.2 עלייה במספר המקרים שבהם נפתחת חקירה.		
	24.1.3 עלייה במספר המועמדים לדין.		
	24.2.1 חיבור דוח שנתי על תיקים הנסגרים ללא הרשעה, בפילוח של סיבות הסגירה, קבוצות באוכלוסייה וסוגי העבירה.	24.2 מעקב אחר מספר התיקים הנסגרים ללא הרשעה.	

תוצאה רצויה	פעולות	מדדים להערכה	גורמי מפתח	
25. הגנה על נשים מפני מצב של דיכוי ושליטת החירות בידי מוסדות הנישואים הדתיים.	25.1 הכרה בנישואים אזרחיים בחוק וביטול המונופול האורתודוכסי בתחום המעמד האישי, על ידי חקיקת חוק נישואים אזרחיים וחוק ברית הזוגיות.	25.1.1 חופש בחירה במוסד הנישואים.	משרד המשפטים, משרד הפנים, משרד הדתות.	
	25.2 צמצום הסמכות של בתי הדין הדתיים למתן גט בלבד ומניעת אפשרות לכריכת ההתדיינות בפרטים הנלווים לגירושים ללא הסכמת הצדדים.	25.2.1 היעדר דיון משפטי בפרטים הנלווים לגירושים בפני בתי דין דתיים ללא הסכמת הצדדים.		
	25.3 עיגון בחוק של חתימה על הסכמי קדם נישואים כברירת מחדל ברישום הנישואים.	25.3.1 צמצום הסחטנות וסרבנות הגט בהליך הגירושים.		
	25.4 סנקציית מאסר לאחר חצי שנה למתן פסק דין לגירושים, במקרה של סרבנות גט.	25.4.1 צמצום תופעת סרבנות הגט.		
26. הפחתת כלי הנשק בחברה האזרחית וחיזוק הרגולוציה בנושא.	26.1 אכיפת חוקי כלי הירייה, לרבות החוק המורה על איסוף נשק בסוף משמרת העבודה של המאבטחים.	26.1.1 מספר הביקורות הנערכות בשנה במקומות העבודה שבהם העובדים מורשים לשאת נשק קל. 26.1.2 מספר מקומות העבודה ותחנות המשטרה שבהם יש אמצעי אחסון לנשק של אזרחים או מאבטחים בסוף יום העבודה.	משרד הביטחון, המשרד לביטחון פנים, המשטרה.	
	26.2 הקמת מאגר נתונים אשר יפולח לסוגי נשק ששימשו תוקפים במהלך תקיפות על רקע מגדרי, כולל מקורם של כלי הנשק והבעלות עליהם.	26.2.1 מספר הביקורות הנערכות בשנה במקומות העבודה שבהם העובדים מורשים לשאת נשק קל. 26.2.2 מספר מקומות העבודה ותחנות המשטרה שבהם יש אמצעי אחסון לנשק של אזרחים או מאבטחים בסוף יום העבודה.		
	26.2.3 איסוף ופרסום מידע שוטף בידי המשטרה של נתונים חיוניים למעקב אחר שימושים בנשק קל, בפילוח מגדרי ובין-קבוצתי וכן סוג כלי הנשק המשמש תוקפים, מקורם והבעלות עליהם.			

גורמי מפתח	מדדים להערכה	פעולות	תוצאה רצויה
משרד הרווחה.	<p>26.3.1 נהלים והקמת מנגנוני פיקוח בצבא, במשטרה, ובמשמר האזרחי על נשיאת נשק במרחב האזרחי.</p> <p>26.3.2 נהלים בגופי רווחה העוסקים בטיפול באלימות במשפחה, המחייבים דיווח על הימצאות של כלי ירייה בתוך מסגרת משפחתית שמתקיימת בה אלימות.</p>	<p>26.3 הרחבת המאמץ לצמצום נשק במרחב האזרחי, כולל איסור על שוטרים, חיילים וגורמים מוסדיים אחרים לשאת נשק בבית.</p>	
משרד המשפטים, משרד הרווחה, משרד האוצר, ארגוני נשים.	<p>27.1.1 בחינת הוספת קטגוריה של אלימות כלכלית בחוק העונשין ו/או בחוק מניעת אלימות במשפחה ו/או הוספת חוק אלימות כלכלית במשפחה.</p> <p>27.2.1 כנסים וימי עיון לגורמי הטיפול, המשטרה, הפרקליטות, השופטים/ות והבנקים, בנושא אלימות כלכלית והשפעותיה.</p> <p>27.2.2 כתיבה ופרסום של ניירות עמדה ומחקרים בקרב גורמים מקצועיים בנושא האלימות הכלכלית והשלכותיה על נשים ממגוון קבוצות האוכלוסייה.</p> <p>27.2.3 פרסום בתקשורת על הגדרת האלימות הכלכלית, מרכיביה והיקפה, תוך דגש כי התופעה חוצה גבולות, מגזרים ומעמדות, ללא תלות בלאום, דת, אתניות, מעמד כלכלי אישי, השכלה וכו'.</p>	<p>27.1 הכרה בחוק של תופעת אלימות כלכלית, על פי ההגדרה הבאה: "מניעה שיטתית של משאבים ונגישות לזכויות הקשורות לניהול הכספי השוטף של היחידה המשפחתית, היוצרת תלות מוחלטת בן המשפחה ומהווה חלק ממנגנון של שליטה ואלימות רחבים יותר".</p> <p>27.2 העלאת המודעות הציבורית בקרב גורמי הטיפול, גורמי האכיפה, בתי המשפט, גורמים פיננסיים והציבור הרחב לאלימות כלכלית ולמרכיביה.</p>	<p>27. הפחתה ניכרת של תופעת האלימות הכלכלית נגד נשים במשפחה.</p>

תוצאה רצויה	פעולות	מדדים להערכה	גורמי מפתח
	27.3 הטלת אחריות משפטית על גורמים פיננסיים במקרים שבהם רשלנותם הובילה לפגיעה בנשים הסובלות מאלימות כלכלית (לדוגמה: מקרים שבהם בני זוג או בני משפחה אחרים מגלגלים בכפייה את חובותיהם הכספיים על בנות המשפחה).	27.3.1 קביעת נהלים אשר ייצרו מודעות לתופעה. 27.3.2 הפעלת סנקציות נגד גורמים שלא עצרו את התופעה במקרים שידעו או היו צריכים לדעת כי ההסכמה להתקשרות הכלכלית נבעה מאיום בנקיטת אלימות.	
	27.4 העמקת הידע וההבנה בהיבטים השונים של האלימות הכלכלית בקרב נשים מקבוצות שונות באוכלוסייה.	27.4.1 עריכת מחקרים בנושא השפעת האלימות הכלכלית על נשים מקבוצות שונות באוכלוסייה.	
28. מאגר נתונים על אלימות במשפחה נגד נשים.	28.1 איסוף שיטתי של נתונים על נפגעות מכל סוגי האלימות, כולל עדויות וסיפורים של נשים ונערות.	28.1.1 מספר הצעות החקיקה והנהלים המבוססים על מאגרי המידע. 28.1.2 מספר מחקרי העומק על אלימות במשפחה בקבוצות שונות באוכלוסייה.	המשטרה, משרד המשפטים, שלטון מקומי, משרד הרווחה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, האקדמיה וארגוני נשים.

## סיכום

לסיכום, אין ספק שמזה שנים, קיים צורך ממשי להקים רשות לאומית אשר תקבע ותנהל מדיניות כוללת של טיפול, התמודדות ושיקום קורבנות האלימות במשפחה ולא להתנהל מתגובות והיגררות ליוזמות כאלה ואחרות, אלא לקחת אחריות על קביעת מדינות לאומית, הכוונה ובנית רצף של עבודה טיפולית, מקצועית, תוך פיקוח ודאגה להוצאה לפועל של כל התוכניות. הרשות הלאומית תבנה מדיניות לאומית לכל משרדי הממשלה, הארגונים החברתיים והפילנתרופיה הפרטית מהארץ ומחו"ל ותהיה כפופה למשרד הרווחה.

הרשות הלאומית תאגם משאבים של כל משרדי הממשלה והגופים הלוקחים חלק בטיפול והתמודדות עם הנושא, כמו; רשויות מקומיות, מרכז השלטון המקומי, עמותות שמפעילות; מרכזי הסיוע לנפגעות תקיפה מינית, עמותות המפעילות מקלטים ודירות מעבר, מרכזי שיקום לגברים מכים, קווי חירום לנשים וגברים, עמותות העוסקות בטיפול בעגונות ומסורבות גט, הכשרה מקצועית לנשים ועוד.

ממערף הציפור אפשר לראות, כי ברמה הלאומית אין סנכרון בין כל הגופים הפועלים ביומיום ואין סנכרון ביוזמות, תכנון תכניות ומדיניות. התוצאה הינה שלעיתים רבות מדי המשרד יכול למצוא את עצמו נגרר ליוזמות בשטח ולא בהתוויית מדיניות וניהול הנושא ברמה הארצית, זו התנהלות בלתי נסבלת ברמה הלאומית שאינה מקדמת את ההתמודדות עם אחת התופעות הרחבות והקשות ביותר בחברה הישראלית. במקרים אחרים יוזמות מבורכות לא יוצאות לפועל ו/או לחילופין יוצאות בחלקן וללא פיקוח.

ממכלול החומר המוצג להלן, אפשר ללמוד כי בישראל קיימת פעילות רבה בתחום הטיפול וההתמודדות באלימות במשפחה, יחד עם זאת היא אינה מקיפה את כל הצרכים והאוכלוסיות ולעיתים מחוסר תאום, או/ו מיוזמות נקודתיות, נוצרים טלאים של פעילויות שאין להן המשכיות ובוודאי מתקשים במקרים שכאלה להעמיק, שלא לדבר על היכולת לבנות רצף טיפולי לאוכלוסייה המעורבת באלימות במשפחה.

לאור הנ"ל ולאור העובדה כי אלימות במשפחה מקיפה ונוגעת לאוכלוסייה רחבה ורבה, מצווה עלינו כחברה לעשות הכל על מנת להקטין, ככל הניתן, את ממידי התופעה ולעזור ככל שידיו משגת לקורבנות הרבים; נשים, ילדים, גברים והמשפחה הרחבה.

**עיקרי המלצות המסמך להגדרת מטרות – הרשות הלאומית  
 להתמודדות, טיפול ומניעת אלימות במשפחה וכנגד נשים:**

1. בניית מדיניות לאומית לטיפול, התמודדות, שיקום ומניעת אלימות במשפחה וכנגד נשים.
2. איגום כל המשאבים הלאומיים והגופים המטפלים באלימות במשפחה וכנגד נשים.
3. סנכרון תכניות בין כל משרדי הממשלה, הארגונים והפילנתרופיה הפועלים היום בתחום.
4. בניית הכשרה ברוח מדיניות לאומית אחת אחידה וכוללת, לכל הגופים השונים והרבים העוסקים בטיפול, מניעה ושיקום קורבנות האלימות במשפחה, מקצועות ובעלי התפקידים (שופטים, דיינים, אנשי חינוך, רשויות מקומיות, צבא, רבניות, בלניות, סיוע משפטי ועוד).

5. חקירה מקצועית מתמדת להרחבה ועשרת הידע ופיתוח כלים מקצועיים בתחום והפצתם למסגרות השונות, תוך התחדשות ובניית מענים עדכניים.

6. הצפת צרכים ונושאים שאינם מטופלים ע"י החוק ודורשים חקיקה ו/או שינוי ו/או עדכון חקיקה.

7. בניית תפיסת הסברה לאוכלוסיות השונות, ברוח התוכנית והמדיניות המקצועית הכוללת.

**מסמך זה מהווה מסמך יסוד, להמשך העמקה והרחבת התכנים והמבנה הארגוני, לקראת בניית הרשות הלאומית להתמודדות וטיפול באלימות במשפחה וכנגד נשים.**

**אין ספק שההחלטה להקים את הרשות הלאומית, תהווה מהפכה בטיפול והתמודדות עם נושא האלימות במשפחה בחברה הישראלית ואשר תשפיע על חייהם של מאות אלפי משפחות בארץ.**